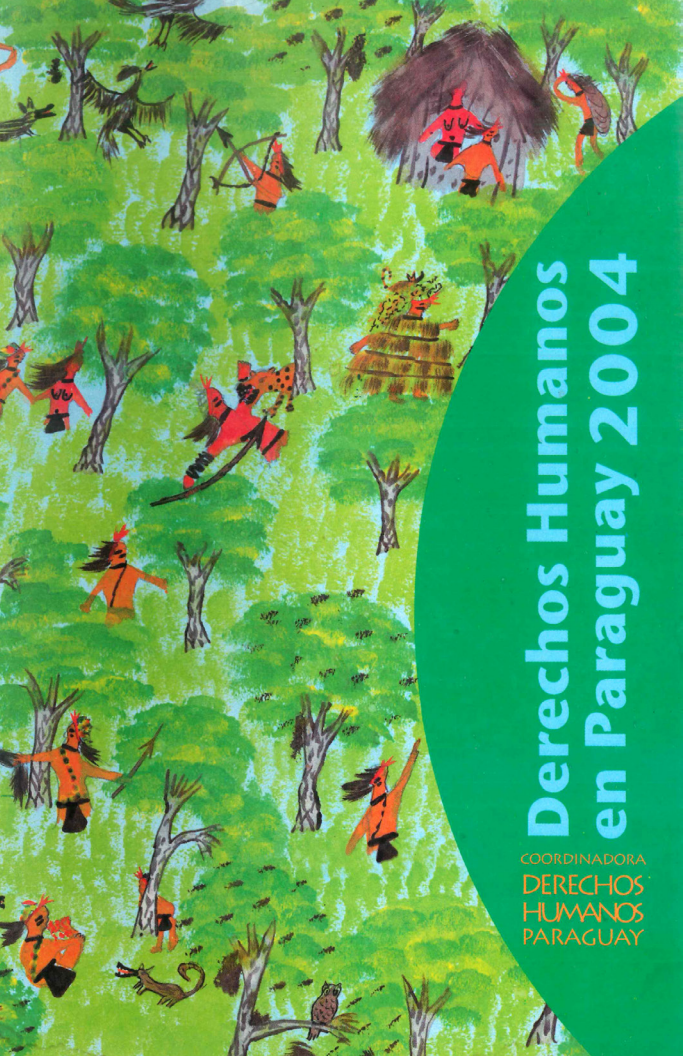
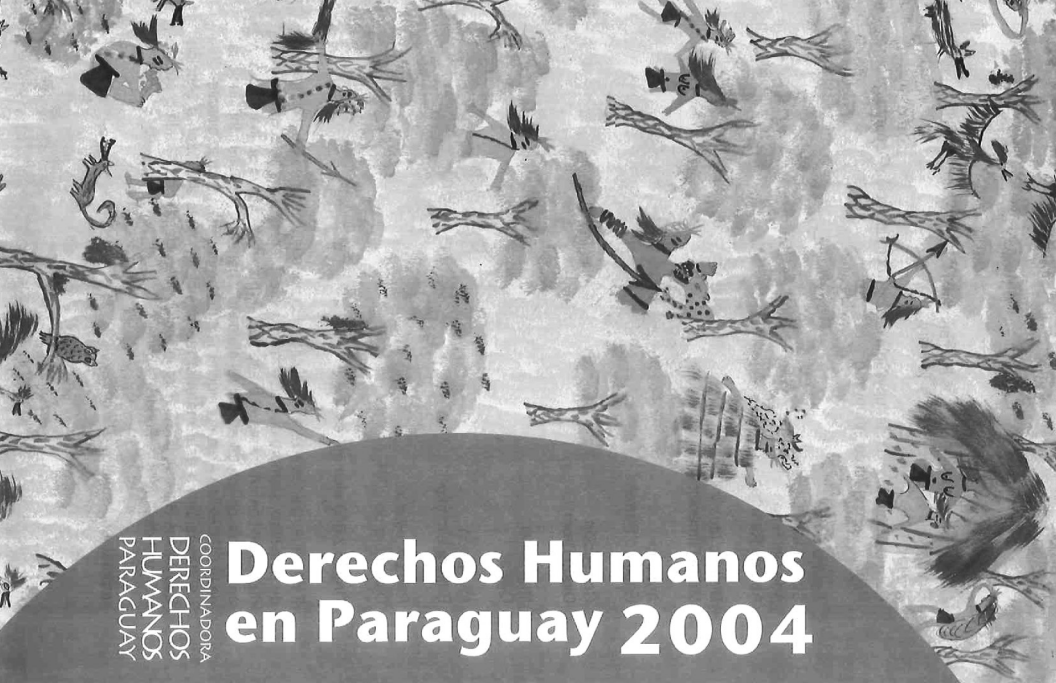


Derechos Humanos en Paraguay 2004

COORDINADORA
DERECHOS
HUMANOS
PARAGUAY



COORDINADORA DERECHOS HUMANOS PARAGUAY

Derechos Humanos en Paraguay 2004

Ficha Técnica
© De los autores y autoras
© Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY)
Eligio Ayala 972 e/ EE.UU. y Tacuary
Telefax: (595-21) 449482
Correo electrónico: codehupy@pla.net.py / comunicación@codehupy.org
Página web: www.codehupy.org

Equipo Editor
Stella Maris Cacace
Ade Galeano
Andrés Ramírez

Diseño, tapa y viñetas
Marta Giménez

Armado
Eduardo Barreto

Corrección
Diego Brom

Ilustración
Ogwa

Impresión
Editora Litocolor

Primera edición
Diciembre de 2004

Tirada: 2.000 ejemplares

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), ICCO (Organización intereclesiástica para la cooperación y el desarrollo) y Fondo Canadá.

Impreso en Asunción. Paraguay

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES

- Asociación de Familiares Víctimas del Servicio Militar (AFAVISEM)
- Base Investigaciones Sociales (BASE - IS)
- Centro de Alternativas en Salud Mental (ATYHA)
- Centro de Documentación y Estudios (CDE)
- Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (CECTEC)
- Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (CEPAG)
- Centro de Investigaciones y Estudios (CIE)
- Centro de Investigaciones y Estudios. "Cultura, Memoria e Identidad de los Pueblos" (CIE)
- Círculo Paraguayo de Médicos (CPM)
- Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem - Paraguay)
- Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE)
- Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)
- Coordinadora Nacional de ONGs por la Promoción Social de las Personas con Discapacidad (CONAPRODIS)
- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)
- Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana
- *Escuela de Asunción* de Teoría e Investigación Social.
- Grupo de Acción Gay Lésbico Transgénero (GAGL-T)
- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP Paraguay)
- Movimiento de Objeción de Conciencia - Paraguay (MOC- PY)
- Ñemongetarã, Programa de Educación Popular
- Servicio Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ-PY)
- Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)
- SOBREVIVENCIA, amigos de la tierra Paraguay
- Tierraviva a los pueblos indígenas del Chaco

Presentación

Desde el año 1996 organizaciones de derechos humanos publican un informe anual, global y temático, al mismo tiempo, en materia de derechos humanos.

Desde ese año, ininterrumpidamente, se han publicado nueve números de este informe que –salvando las falencias atribuibles a presentarlo el mismo año al que refiere, al esfuerzo de los escritores, que en medio de sus actividades laborales y compromisos personales asumen sistematizar la experiencia del año y otras– muestra la validez y consolidación de la idea que aglutinó a las organizaciones involucradas hasta la fecha. Por otro lado, sin ser un trabajo definitivo y con las particularidades de cada caso, ofrece aproximaciones a los hechos más resaltantes del año, que constatan la gravedad, así como los avances de los atropellos a los derechos humanos que obstaculizan la consolidación de un Estado social de derecho. Creemos firmemente que con esta iniciativa la lucha por los derechos humanos en Paraguay ha sumado fuerza y legitimidad, y ha logrado tener un impacto mucho mayor que los esfuerzos de las instituciones en particular.

Esperamos que esta nueva versión de *Derechos Humanos en Paraguay* sirva como instrumento que contribuya a la información, a la reflexión, a la consulta y sobre todo motive a participar activamente en la exigibilidad de los derechos humanos, en especial de los derechos económicos, sociales y culturales, cuya situación es cada año más preocupante, para lograr su plena realización. Las largas postergaciones a las reformas políticas necesarias ya no tienen excusas frente al cansancio de los reclamos sociales, que en los últimos meses de este año que termina tuvo sus picos más altos en lo que va de los 15 años de transición.

Respecto a estas demandas, directamente ligadas al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, el informe de este año refleja la preocupación y alarma de las organizaciones de derechos humanos en cómo el gobierno está reaccionando a los sentidos reclamos sociales, haciendo retroceder los pocos logros alcanzados en los derechos civiles y políticos, deteriorando aún más la indignidad creada por la desigualdad, acrecentando la falta de libertades y de garantías de justicia, que llevan a una situación de sumisión y sometimiento al no permitir la disidencia y convertir en delito la manifestación y en delincuentes a la dirigencia social.

En este sentido, el año 2005 será propicio para revisar las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), auspiciados por el Sistema de las Naciones Unidas. En ese año se dará un repaso a los primeros cinco años de compromisos de los Estados con la erradicación de la pobreza y con los ocho objetivos de desarrollo y las metas propuestas para el año 2015.

En lo que respecta al contenido, en esta edición que presentamos se introducen algunos temas que anteriormente, aunque deseados, no fueron abordados, como los relacionados al bilingüismo o multilingüismo, un tema clave para las personas no hablantes del castellano, que ven restringidas seriamente las posibilidades de ejercicio de sus derechos por la falta de políticas lingüísticas que los contemplen. Otro tema que iniciamos tímidamente desde este año es reflejar la multiculturalidad, reconocida constitucionalmente pero poco visible o atendida desde las políticas del Estado. En estos dos temas, más que relatar casos de violaciones a los derechos, se intentó dar una visión de la situación.

El análisis de coyuntura que abre el informe fue coordinado y redactado por la doctora Line Bareiro que tuvo por tercer año consecutivo la ardua labor de integrar en el análisis las preocupaciones, visiones e interpretaciones que los y las representantes de las organizaciones asociadas a CODEHUPY presentaron en una mesa de análisis, por lo cual le rendimos nuestro más sincero agradecimiento, por su generosidad y respeto, por su compromiso con los derechos humanos y con nuestra institución.

Por lo demás, el informe mantiene la misma línea temática y metodológica que las anteriores versiones, sin ceñirse a una clasificación estandarizada y ofreciendo diagnósticos por áreas temáticas, una valoración de los hechos y recomendaciones como pistas de acción para superar los obstáculos o problemas presentados. Creemos que este aporte de las recomendaciones, aunque mínimo, es sustantivo para una práctica social en la que abundan los señalamientos de problemas y escasean las propuestas de solución. Por este motivo, con la edición de este año presentamos un folleto desplegable que recoge las recomendaciones realizadas a lo largo de los nueve años de informes. El trabajo fue realizado por la comunicadora Dania Pilz, a quien presentamos nuestro agradecimiento y admiración por tan formidable trabajo. Será un pequeño pero valioso aporte para evaluar los ODM.

También deseamos agradecer profundamente a Ogwa, que ilustró las viñetas de presentación de los capítulos. Con su postura respetuosa de la naturaleza y su arte fresco y sensitivo nos da un ejemplo

vivo de la universalidad de los derechos humanos, y sobre todo enriquece nuestra percepción con el aporte de su cultura.

Finalmente, reiteramos una vez más nuestro reconocimiento a las redactoras y redactores de los capítulos que mantienen su compromiso y hacen posible la permanencia del informe, como a las Agencias Diakonía-Acción Ecuménica Sueca, a la Organización Intereclesiástica por la Cooperación y el Desarrollo de Holanda (ICCO), al Fondo Canadá por el continuado apoyo y las muestras de solidaridad con nuestra tarea.

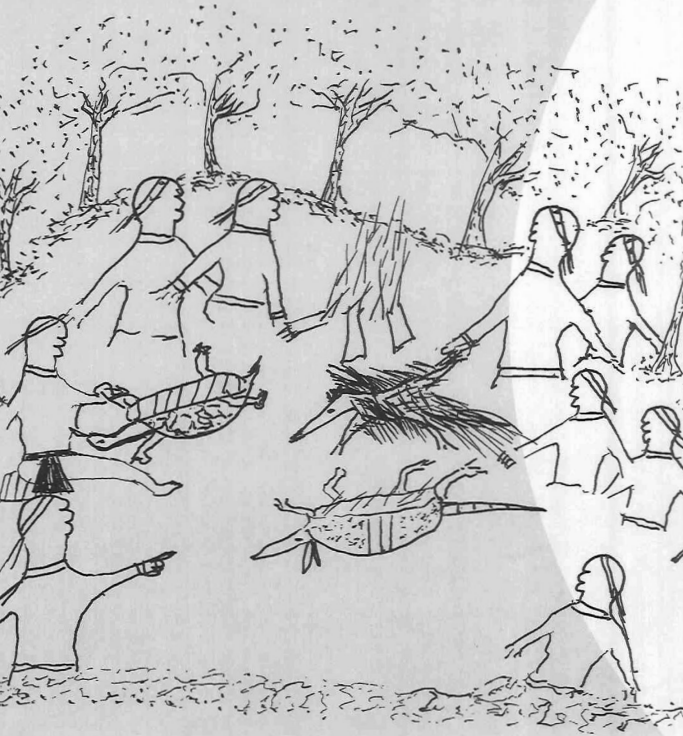
Coordinación de turno

CODEHUPY

Asunción, diciembre de 2004

Análisis de coyuntura

Cada uno trae lo que cazó.
Después todos van a compartir.



Paraguay empobrecido. Análisis de coyuntura política 2004

Line Bareiro
Centro de Documentación y Estudios (CDE)

Al desaliento ciudadano por la falta de respuestas gubernamentales a la profunda crisis social se suma la inseguridad del conjunto de la ciudadanía (ricos o pobres). En este contexto, el fuerte liderazgo del Ejecutivo marca la agenda política, pero son las organizaciones campesinas las que marcan la agenda social.

Como cada año, convocadas por CODEHUPY, se reunieron las organizaciones que trabajan por los derechos humanos en Paraguay para analizar conjuntamente el contexto político en el que se desarrolla su acción. Como primer punto se compartió la sensación que deja el año 2004 entre quienes integran este colectivo. Luego se priorizaron cuatro ejes de debate: la política en sentido estricto, la reforma agraria, la pobreza y la seguridad ciudadana.

La selección no fue fácil por dos motivos principales: en primer lugar, porque dejar de lado la corrupción como uno de los ejes, en un país nombrado una y otra vez por los estudios de Transparencia Internacional como uno de los más corruptos del mundo y el más corrupto de la región[1], podría significar la consideración de que un problema tan grave es minimizado por las organizaciones de derechos humanos. No es así. Se vio que la corrupción es un tema que afecta a la política, a la acción gubernamental, a la no adopción de políticas redistributivas, a la falta de políticas sociales y a la inseguridad ciudadana y que es, por lo tanto, una cuestión presente en los cuatro ejes.

[1] *América Latina y el Caribe*

En segundo lugar, porque pueden quedar fuera del análisis temas de fundamental relevancia, como lo es la falta de mejora en la administración de justicia, a pesar del cambio de personas en la máxima instancia judicial, ocurrida en marzo de 2004. Pero se pensó que es la política gubernamental y de las principales fuerzas políticas del país, la que luego de lograr un mejor reflejo de sus intereses en la nueva Corte Suprema de Justicia, quitó el tema de la agenda pública y la problemática política en sentido restringido será analizada en el primer eje.

DUELO, CANSANCIO Y SALIDAS INDIVIDUALES*

Las sensaciones expresadas por las y los participantes nos muestran que subjetivamente una parte de la sociedad organizada, que impulsó la conquista de derechos y promovió su ejercicio, que incidió para que ante una apertura política iniciada por sectores cercanos a la dictadura de Alfredo Stroessner se estableciesen instituciones y normas democráticas, que intenta practicar una cultura democrática, de reconocimiento de la diversidad y de respeto a las leyes, se siente impotente ante la difícil situación por la que atraviesa el país.

Así, ante una importante crisis, se siente que hay una débil construcción colectiva de alternativas y una extensión de soluciones individuales como la emigración, principalmente a España y los suicidios, que en el momento de realizar este análisis superaba a una muerte por día, en muchos casos de personas jóvenes. "Los jóvenes dicen: sobrevivir, morirse o irse y quienes no son tan jóvenes también se van. Por ejemplo, 1.400 personas se presentaron a una convocatoria que hizo el SNPP (Servicio Nacional de Promoción Profesional) para España, pero poquísimos calificaban. La gente se siente impotente con sus conocimientos, con el país y con el Estado que tenemos".

Al mismo tiempo se siente un inmenso dolor, un duelo colectivo por la tragedia del Ycuá Bolaños el 1 de agosto[2], con tanta muerte evitable y la vivencia de un capitalismo salvaje en el que se trastrocaron valores humanos fundamentales, primando el lucro y la defensa de los bienes sobre las vidas. Fue importante como sociedad la expre-

* *Los textos entrecomillados corresponden a las opiniones vertidas por las y los participantes en el taller de análisis de coyuntura, realizado el 12 de octubre de 2004 en el salón Libertad del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (Cpes).*

[2] *El 1 de agosto de 2004, cerca del mediodía se produjo un incendio en el supermercado Ycuá Bolaños del asunceno barrio de Trinidad. El protocolo que debía seguir la guardia de seguridad consistía en cerrar inmediatamente todos los accesos al producirse cualquier problema, de manera a evitar robos. La medida costó unas 400 vidas, otras tantas personas heridas, y muchas de ellas quedaron impedidas. Se trata de la mayor tragedia de la historia del Paraguay, fuera de las guerras internacionales y civiles que padeció el país.*

sión masiva de solidaridad, pero también en esa tragedia hubo corrupción estatal no sólo porque justamente fueron bomberos de la Policía los que se dedicaron a robar en lugar de ayudar a la gente, sino sobre todo por el manejo del Comité de Emergencia Nacional (CEN), que no registró el gran volumen de donaciones recibidas ni de las realizadas en los cuatro primeros días, sino que incluso pretendió tiempo después pagar una obligación de los dueños del supermercado, cual es pagar a sus empleados con el dinero recolectado para las víctimas. Ambos casos quedaron impunes y lo que se consiguió gracias a la reacción ciudadana fue evitar el pago a funcionarios y funcionarias.

Además, personas de más de 40 años que habían sido activistas contra la dictadura, que en los años de transición formaron parte de alternativas políticas, ahora sienten que "están cansadas, agotadas, decepcionadas y que la tarea fue incompleta, que no se lograron los sueños que queríamos, o las cosas que pensábamos que se iban a dar". Se expresó incluso una pérdida de interés en participar en iniciativas ciudadanas. Pero también personas jóvenes expresaron "una sensación de falta de poder desde las organizaciones ciudadanas y sociales y que urge cambiar nuestra forma de trabajar para dejar de ser chiquitos y hacer las cosas en grande, para que la agenda no venga solamente desde arriba".

No poca importancia juega el desempeño estatal en esas sensaciones. Se consideró que "ahora es visible que el Estado es de los ricos y de los políticos y las luchas sociales son para comer, que se reacciona sólo para sobrevivir", y que se tiene "una sensación de desesperanza porque no se ve que sea fácil hacer cambios profundos, de estructuras, de cultura y de transformar a una burocracia estatal que no reactiva la economía y que es una gran fábrica de pobreza, de desigualdad, aunque haya una presión desde abajo". A eso se suma la visión de que "desde el Ejecutivo se desarrolla un *marketing* político, de ataque a los otros poderes del Estado, de modo que solamente el Ejecutivo queda marcando la agenda, retando, interpelando, y los demás sin reaccionar ante esa situación".

Solamente dos personas se mostraron más optimistas, pues aún compartiendo los elementos de diagnóstico con las y los demás expresaron, por una parte, que "hace un calor pesado y va a llover. La situación está tan tensa que necesariamente tiene que haber un cambio y ese cambio vendrá de lo social, pues los campesinos no van a dejar que su tema pase, están mucho más fuertes que años atrás y es posible que consigan algo". Por otra parte, señalaron que "por fin está en el tapete la reforma agraria y eso abre la posibilidad de rever la peor distribución de tierras en el mundo. Ya no son los pobrecitos

campesinos, sino ciudadanos organizados y no violentos, aunque haya excepciones y aunque le cueste tanto al Estado y a los ganaderos reconocerles como iguales en derechos".

LIDERAZGO PRESIDENCIAL

En la terapia gestáltica se trabaja sobre las diversas cosas que cada cual ve en una figura. Así, en una misma imagen unos ven a una vieja y otros/as a una joven, o la cara de Sigmund Freud y una mujer desnuda. Algo similar pasa al analizar el liderazgo gubernamental, cada persona ve algo distinto, cada cual recorta el aspecto que le parece más relevante y deja caer lo demás o muchas veces lo ve como desviación. Pero hay algo que todos y todas ven: el presidente Nicanor Duarte Frutos es el que marca la agenda nacional.

Se presenta a continuación algunos recortes acerca del liderazgo del presidente de la República, en los que la coincidencia radica en el reconocimiento de la existencia de ese liderazgo como uno de los pocos existentes en el país, sobre todo porque se coincide en que la oposición prácticamente no aparece como protagonista, pese a tener mayoría en el Congreso Nacional. Las diferencias radican en el análisis del significado del liderazgo de Nicanor Duarte Frutos.

Un primer recorte evalúa al gobierno Duarte Frutos por el desempeño del Ministerio de Hacienda, de Educación y de Relaciones Exteriores. En este caso se percibe que el equipo de gobierno tiene conciencia de los problemas existentes y que trata de desarrollar políticas para solucionarlos. Un indicador de que ese equipo de gobierno representa una forma más institucional de hacer gestión pública, en relación a gobiernos anteriores, son las permanentes críticas que recibe de parte del propio partido de gobierno, la Asociación Nacional Republicana (ANR) – Partido Colorado, que constantemente pide la destitución del ministro de Hacienda, Dionisio Borda, por no pertenecer a la agrupación política. Curiosamente, es la primera vez desde la Revolución del '47[3] que un no colorado llega a un cargo ejecutivo de esa relevancia. Curiosamente también, o justamente por eso, las recaudaciones subieron desde la asunción de ese equipo en Hacienda[4], hubo una estabilización macroeconómica luego de haber

[3] *La guerra de 1947 fue la última gran guerra civil del Paraguay. El ejército se dividió entre institucionalistas y colorados. Con los primeros se aliaron los liberales, febreristas y comunistas, y con los segundos, obviamente, el Partido Colorado. La victoria colorada llevó a un régimen de partido único y a una pugna de poder que desembocó en la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989).*

[4] *Las personas más visibles del equipo son, además del ministro, el viceministro de Tributación, Andreas Neufeld, uno de los exponentes más importantes de los mennonitas nombrados en el gobierno debido a la pertenencia a la versión paraguaya de los Hermanos Mennonitas, llamada Raíces, de la esposa de Duarte Frutos, y muy*

estado en las puertas del *default* a finales del gobierno de González Macchi, el ministerio tiene capacidad de negociación con los organismos multilaterales de crédito e iniciativa legislativa con la Ley de Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal, e incluso se dio el aumento de las reservas del Banco Central del Paraguay (BCP).

No desconoce esta visión que la reforma del Estado está incluyendo nuevas instituciones en la economía y logró la alianza con el Partido Patria Querida para aprobar la ley. Sin embargo, pareciera que los pasos dados, más que una solución, son fuente de nuevas demandas. Además, ya se vio que la ley precisa de otras leyes complementarias porque no previó recursos para enfrentar políticas fundamentales como la agraria, por ejemplo.

Esta perspectiva rescata también la forma de encarar las relaciones internacionales, que significa una continuidad de políticas anteriores, pero destacando que se tomaron posturas importantes como la negativa ante los Estados Unidos de renunciar a parte del Estatuto de Roma, a enviar soldados a Irak y a condenar a Cuba. Asimismo, la pertenencia al Grupo de los 22 en la Organización Mundial del Comercio (OMC), que plantea, entre otras cosas, terminar con el doble standard de Estados Unidos y Europa, que promueven el no subsidio a la agricultura en los países pobres, mientras ellos subsidian a su agricultura.

En este caso se ve como impotencia el mantenimiento de las viejas prácticas.

Un segundo recorte evalúa al gobierno de Duarte Frutos por el autoritarismo y el populismo presidencial, unidos a la mediocridad de la mayoría de los integrantes del gabinete y a la incapacidad de enfrentar con eficacia los problemas sociales.

En esta perspectiva se enfatiza que el estilo presidencial tiende a arrogarse todos los éxitos del país, a maltratar públicamente a sus colaboradores y colaboradoras, a ofender a quien se oponga a sus propuestas y a culpar de los males del país a otros actores, sacando responsabilidad al Estado. En ese sentido, por ejemplo culpó a las organizaciones no gubernamentales de la pobreza de las y los indígenas en el Chaco. Ese estilo encuentra periódicamente nuevos *luisones*[5] porque necesita fabricar enemigos.

probablemente del propio mandatario. Margarita Díaz de Vivar es la directora general de Aduanas, proviene del sector privado y aparece como una combatiente efectiva a la corrupción. Fernando Masi y Luis Campos son dos ecadémicos formados en el exterior y provenientes de organizaciones no gubernamentales.

[5] *Conforme a la mitología paraguaya, el luisón es el hombre que se convierte en perro en las noches de luna llena y la comunidad le responsabiliza de todos sus males, por lo que trata de matarlo.*

Quienes comparten esta mirada revelan la gran mediocridad, salvo contadas excepciones, del equipo de gobierno. Hacen poco y lo que hacen, lo hacen mal, se afirma. Los ejemplos en este sentido abundan. Ninguno de los que tienen rango de ministro se salva de la calificación de mediocre y ahí se puede incluir a la ministra de la Mujer, María José Argaña, al viceministro de la Juventud, Arturo Giménez, al ministro de la Secretaría Técnica de Planificación (STP)[6] y al ministro de la Secretaría de Acción Social (SAS).

Un caso especial es el de la ministra de la Niñez y la Adolescencia, la ex jueza Mercedes Brítez de Buzó, contra quien pesan acusaciones de violación a los derechos humanos ante organismos internacionales, presentadas por instituciones que trabajan en la defensa de los derechos de los niños y las niñas. Su actuación autoritaria es, en general, más funcional al gobierno que la abierta incompetencia de su antecesora nombrada por pertenecer a la iglesia Raíces. Sin embargo, la ministra Buzó es incontrolable y en la crisis desatada por la tragedia del Ycuá Bolaños abrió las puertas de la secretaría que dirige y se convirtió en una de las principales opciones para estudiantes y defensores/as de la infancia. En esas circunstancias, el presidente Duarte intentó cerrar el espacio, confiscar las donaciones, expulsar a las voluntarias y voluntarios y destituir a la ministra. No pudo hacerlo. En medio de la tragedia nadie quiso recordar la demanda de remoción de la ministra y se defendió el pequeño espacio estatal de participación, y con ello a Mercedes Brítez de Buzó, a pesar de todo.

Los ministros de salud, Julio César Velásquez, Justicia y Trabajo, Juan Darío Monges, y Agricultura y Ganadería, Antonio Ibáñez, son paradigmáticos de la continuidad de nombramientos a caudillos políticos sin capacidad o sin voluntad de realizar una gestión en la que se proyecten y apliquen políticas públicas tendientes a solucionar los problemas a su cargo. Velásquez no dio pasos para que se cuente con una política de Estado en materia de salud y utiliza el ministerio como plataforma política. A Ibáñez "no le preocupa lo que le preocupa a la mayoría de los campesinos, como el problema de los agrotóxicos y la mala distribución de las tierras. Cuando fue aceptado como mediador por las organizaciones campesinas, mintió. Dijo que no se reprimiría a los y las ocupantes de tierras por el gran dolor que se estaba pasando por la tragedia del Ycua Bolaños, pero ante la presión de la Asociación Rural se hicieron los desalojos y hubo apresamientos, heridos".

Monges, del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), ha sido evaluado como el peor ministro[7] por la opinión pública. Ninguna de las grandes

[6] Hubo cambios en la SAS y en la STP recientemente y aún no se puede evaluar el desempeño de las actuales ministras de esas dos dependencias.

[7] Según una encuesta realizada y publicada por el diario Abc Color.

dependencias a su cargo han mejorado durante su gestión: las cárceles, el Registro Civil de las Personas y lo referente a las relaciones laborales. Más aún, Monges consideró injusta la calificación de ser el peor ministro y lo atribuyó a que la gente cree que el MJT está a cargo de las políticas de empleo y eso no es de su competencia. Hasta ahora se pensaba que no se contaba con buenas políticas de empleo en un país de desempleados/as, pero la franqueza del ministro muestra que ni siquiera existe una institución pública encargada del tema[8].

¿Por qué mantiene entonces el presidente Duarte Frutos a esos ministros? La respuesta es simple: los tres tienen una alta popularidad en el Partido Colorado y dos de ellos son candidatos a presidir esta agrupación.

El populismo del gobernante es tal cual se enseña en los libros sobre esa forma de gobernar: concentra el poder en el Ejecutivo y, en consecuencia, tiende a subordinar al Congreso y al Poder Judicial; se construye a sí mismo como el líder máximo, en este caso, el *tendotá*[9]; tiene un discurso radical a favor de los pobres, que incluye insultos a los ricos, pero sin más respuesta a los problemas sociales que soluciones puntuales, evitando un debate serio sobre políticas redistributivas e incluso sobre políticas sociales paliativas pero institucionales. Además, desconoce a las organizaciones sociales y sus líderes y plantea como solución la relación directa del conductor con el pueblo.

El caso que representa mejor al populismo de Duarte Frutos es el de Marquetalia, nombre del lugar en el que nacieron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), la más antigua guerrilla de ese país y también la denominación de un asentamiento, de una ocupación ilegal en San Lorenzo. En el largo conflicto entre las familias ocupantes y la propietaria del terreno, los primeros contaban con el apoyo del defensor adjunto del Pueblo, abogado Raúl Marín. La dueña había ganado en todas las instancias judiciales, pero sin lograr el desalojo ni el cumplimiento de diferentes acuerdos con el gobierno de González Macchi para transferir el terreno a los ocupantes a cambio de otras propiedades. Tras diferentes situaciones conflictivas, la Fiscalía prohibió que Marín se acercase al asentamiento. Nicanor consiguió los recursos para la transferencia. El acto de solución del conflicto fue apoteósico. Una ovación cerrada acompañó al presidente desde que llegó. Mientras más aplausos recibía Duarte, más se entusiasmaba. El clímax llegó cuando Nicanor les ordenó a

[8] *Notablemente, el lema de la gestión del ministro de Industria y Comercio, Ernst Bergen, es "Trabajo para todos".*

[9] *Es la denominación de jefe en guaraní, según el mayor exponente del nacionalismo colorado, Natalicio González.*

sus ministros pasar a segunda fila, invitó al escenario a los héroes de Marquetalia y convocó a su diestra a Raúl Marín. ¿Y la orden de la Fiscalía? Se demostró que no tiene ninguna importancia, pues quien manda es el Ejecutivo[10].

Otra característica del presidente es el doble discurso. Anunció la vigencia plena de la justicia en el país, pero solamente cambió las personas que están en la cabeza del Poder Judicial. Manifestó que apoyaría el juicio político al fiscal general del Estado, Oscar Latorre, y varias veces impidió ese proceso mediante los votos de sus adeptos en el Congreso. Pasando por encima del Estado de Derecho solucionó lo de Marquetalia y en nombre de la ley reprime a otras ocupaciones[11] ilegales suburbanas. Pertenece a una iglesia cristiana no católica pero le pide al Papa la bendición para él y su familia. Habla de transparencia y honestidad pero busca caminos para evitar controles sobre el manejo de fondos[12] y apaña la prepotencia armada de sus parientes[13].

Más allá de sus características personales y de la forma de ejercicio del poder, el presidente pertenece a una cultura autoritaria. Cuando, luego de la tragedia del Ycuá Bolaños, se le exigió más coordinación, lo que Duarte dispuso fue la marginación de todas las personas voluntarias y el monopolio del Estado en el manejo de las donaciones. No pudo hacerlo por la indignación que generó, pero evidentemente le cuesta mucho comprender que en esta misma sociedad hay organizaciones que desde hace mucho trabajan articulándose en redes, respetando la autonomía de cada instancia. Esas formas de coordinación horizontal resultan sospechosas actualmente.

[10] *Bareiro, Line. "Tendota pochy", en Informativo Mujer. Mayo-junio de 2004, CDE, Asunción.*

[11] *Por ejemplo, la represión en Palma Loma.*

[12] *Logró una donación de Taiwán para el Estado paraguayo y los cheques se emitieron en nombre de una organización no gubernamental que funciona como pantalla para impedir el control parlamentario constitucionalmente consagrado.*

[13] *"José Orrego, un concuñado de Nicanor, que también vive en* tendota róga, *volvía de su flamante estancia en el Chaco luego de haber entrado a una estancia extraña con máquinas del Ministerio de Obras Públicas a romper una represa para que el agua del bañado llegue a su propiedad. Casualmente, poco antes de Cerrito policías y una funcionaria de la Secretaría del Ambiente habían montado una barrera para controlar el tráfico de animales silvestres. Cuando le 'altearon' al auto de Orrego, sus ocupantes mostraron una ametralladora y siguieron raudamente su camino. Como los policías dieron aviso a Cerrito, el suboficial que recibió la noticia logró parar al auto y apresar a sus ocupantes. Poco después, por intervención del comandante de la Policía Nacional, ¡se le detuvo al policía que se atrevió a detenerle al hombre armado con ametralladora! La indignación de la población crecía a medida que se reconstruía la noticia. Finalmente, antes de terminar ese jueves santo, Nicanor ordenó la libertad del suboficial. A Orrego no le pasó nada, absolutamente nada". (extraído de Bareiro, Line. "Tendota pochy", Informativo Mujer. Mayo-junio de 2004. CDE, Asunción).*

Una síntesis: en varios artículos, la autora de este trabajo expuso que los distintos Nicanores son un solo Nicanor. El mismo protagonista juega de "paíno" manteniendo las peores formas caudillistas y patrimonialistas de hacer política del país, o de estadista, nombrando en ciertos lugares clave a personas altamente calificadas, y en principio honestas. A estas dos caras del presidente se sumaba inicialmente la del integrista, pero esta fase se fue desvaneciendo, pues si bien sigue nombrando o manteniendo en la función pública a personas no idóneas por el único mérito de pertenecer a la misma confesión que él[14], no trata de imponer una primacía de la Biblia sobre la Constitución Paraguaya de 1992.

LA TENTACIÓN DE LA REELECCIÓN

Como Fujimori y Menem[15], Nicanor quiere ser reelecto y para eso debe reformarse la Constitución. Pero a diferencia de ellos, el presidente paraguayo no esperó que su gobierno se consolide para que sus bases comiencen a mover el tema.

En contraposición, a poco más de un año de la asunción al poder de Duarte Frutos se comenzó a especular sobre una posible ingobernabilidad, que puede llevarle a renunciar antes de terminar su mandato. El motivo es que el presidente pareciera estar "entrampado" en la multitud de palabras que pronuncia y no toma decisiones tendientes a solucionar estructuralmente la grave situación social, o para mantener a sangre y fuego un orden social injusto.

Nada es claro aún en este campo. Pero, siempre extrema, la sociedad paraguaya debate dos polos sobre su posible futuro: reelección o ingobernabilidad. Entre las organizaciones de derechos humanos pareciera haber un temor consensual de que la reforma constitucional podría llevar consigo recortes de derechos y garantías, junto con la disposición que impide la reelección. El mayor riesgo aparentemente es para los derechos de los pueblos indígenas, sobre todo en lo referente a la propiedad comunitaria de las tierras. Pero los retrocesos en las políticas de equidad de género, las voces a favor de la pena de muerte[16], la sustitución de políticas de promoción de los derechos de la infancia por políticas asistencialistas y represivas, son algunos signos de que difícilmente un cambio constitucional represente un avance para los derechos humanos o un fortalecimiento de las instituciones democráticas.

[14] Práctica común en Paraguay, pero por motivos partidarios y no religiosos.

[15] Alberto Fujimori, ex presidente de Perú, y Carlos Saúl Menem, ex presidente de Argentina.

[16] Como signatario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Paraguay no puede restaurar la pena de muerte.

La dirigencia liberal parecería dispuesta a apoyar la reforma y votar a favor de la reelección a cambio de la adopción del ballotage[17], pues imagina que de esa manera podría llegar al poder.

LA OPOSICIÓN

Si este artículo se lee en otro país, resultará difícil comprender que se hable de inexistencia de oposición cuando ésta tiene mayoría parlamentaria. Esa calificación alude a su incapacidad de convertirse en contrapoder, de generar propuestas de futuro mejor. Antes bien, lo que hace es reaccionar a la agenda propuesta por el gobierno.

La formación de un bloque opositor ya antes de asumir el gobierno parecía augurar una actuación importante. Pero el mayor logro de ese bloque es tener actualmente el control de la mesa directiva de ambas cámaras del Congreso y haber negado el acuerdo para el ascenso del general José Key Kanasawa por el pecado de haber allanado la casa de Lino Oviedo cuando se encontraba prófugo de la justicia. El bloque está conformado por los Partidos Liberal Radical Auténtico (PLRA), Patria Querida (PQ), Unión Nacional de Colorados Éticos (Punace), País Solidario (PPS) y Encuentro Nacional (PEN). Ni siquiera sirvió el bloque para sancionar al senador colorado y ex del Punace, Miguel Corrales, luego de haber protagonizado un escándalo de violencia, aunque se le sacó la representación senatorial ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados luego de haber amenazado a un fiscal por procesar a su hijo detenido en flagrante comisión de un delito.

En el curso del 2004 se produjo el primer quiebre en el bloque. La tentación de convertirse en presidente del Poder Legislativo por un año fue muy grande para el senador Carlos Filizzola, del PPS. Se postuló como candidato del oficialismo colorado y encima perdió. Notable alianza la de un partido con la mayor bancada en el Senado, unos pocos disidentes liberales, dos senadores de PPS y el único senador del PEN. Fue triste escuchar que un símbolo de la lucha antidictatorial de la Facultad de Medicina y el Hospital de Clínicas fuese presentado como candidato por un destacado militante combatiente stronista como el senador Martín Chiola.

Una nebulosa envuelve a Lino Oviedo. Parecía que su regreso al país luego de cinco años anunciaba un antagonista para Nicanor. Detenido en la prisión militar de Viñas Cue, en cumplimiento de la

[17] *El ballotage o segunda vuelta electoral es un mecanismo adoptado en varios países, según el cual si ningún candidato o candidata obtiene más que un determinado porcentaje de votos, debe haber una nueva elección en la que compiten solamente los/as candidatos/as más votados/as.*

sentencia de 10 años que pesa sobre él por su intento de golpe de Estado en 1996, llenó las páginas de los periódicos por un tiempo. Pero pareciera que la tragedia del Ycuá Bolaños se llevó consigo también a Oviedo, ya que después del 1 de agosto no pasa de ser un personaje de segunda categoría de la política paraguaya, con un "perfil demasiado bajo para su personalidad".

Una lectura posible es que Oviedo perdió su oportunidad histórica durante el gobierno de González Macchi y que hoy Nicanor ha logrado suficiente liderazgo en los sectores autoritarios del país que ya nadie sueña con el mesianismo oviedista. Pero además hay señales que pueden influir para el silencio, por ejemplo las noticias sueltas sobre ventas irregulares de terrenos de las Fuerzas Armadas cuando Oviedo era todopoderoso, amenazas veladas de nuevos procesos. ¿Se equivocó Lino al decidir retornar a Paraguay? ¿Hizo un mal cálculo político? Posiblemente, y no es la primera vez que yerra acerca de la reacción que puede provocar su acción.

Ningún otro liderazgo colorado tiene capacidad de poner límites a Duarte Frutos. El senador Nelson Argaña, líder del movimiento de Reconciliación Colorada, aceptó salir del ruedo político convirtiéndose en embajador en España. Así, el argañismo que le llevó al poder a Duarte Frutos quedó en un momento de espera, sin mayor influencia en el gobierno pero sin disolverse. De manera similar el sector sin nombre que se nucleó en las internas coloradas para la candidatura a la presidencia de la República alrededor de Osvaldo Domínguez Dibb, y que perdió por pocos votos, es invisible pero está ahí. No hay más liderazgos que el de Nicanor, pero el Partido Colorado ha generado liderazgos con rapidez increíble cuando las circunstancias así lo exigían.

El actual intendente de Asunción, Enrique Riera Escudero, se perfilaba como un político colorado en ascenso. Pero su defensa de la irresponsabilidad municipal en la habilitación e inspección del Ycuá Bolaños terminó por ensombrecer su figura. Entre otros motivos porque excusarse por tener solamente dos funcionarios para la inspección, cuando cuenta con seis mil, hace poco seria su coartada. El intendente se había destacado por imponer en la capital del país el cierre a medianoche de los locales de esparcimiento y gastronomía, como medida para evitar el consumo de alcohol por parte de adolescentes. Aún sabiendo que se trata de una ordenanza, se le llama "El Edicto" recordando la disposición de la Policía stronista en el mismo sentido.

¿Por qué se incluyó a sectores y políticos colorados en la oposición? Simplemente porque para un único líder es oposición cualquier otro protagonista no subordinado a él, aunque pertenezca a su mismo partido político.

LIDERAZGO CAMPESINO PARA CAMBIOS ESTRUCTURALES

El panorama cambia radicalmente cuando se pasa del ámbito estrictamente político a lo social. En este caso, la agenda está colocada por la dirigencia del campesinado pobre. La demanda de reforma agraria es de vieja data en el país con peor distribución de tierras en el mundo, y generalmente figura en las propuestas electorales sin que eso signifique intención de encauzar acciones en ese sentido.

La reforma agraria no integraba las propuestas de gobierno de Duarte Frutos cuando aún era candidato. Planteaba la lucha contra la pobreza rural en los términos que veremos en el próximo apartado, pero no la redistribución de la tierra. La Federación Nacional Campesina (FNC) y la Mesa Coordinadora de Organizaciones Campesinas (Mcnoc) colocaron el tema y actualmente es el gran punto de tensión en el país.

UN TEMA COMPLEJO

La situación agraria debe ser analizada desde múltiples perspectivas. A los ya muy conocidos problemas de extrema concentración y exclusión, de falta de titulación, de carencia de créditos para la pequeña producción y la falta de asistencia técnica, levantados principalmente por los grupos campesinos, se suman otros puntos de atención por parte de las organizaciones de derechos humanos.

Así, las organizaciones ambientalistas llaman la atención acerca de la insostenibilidad del desarrollo rural actual, ya que los bosques han desaparecido prácticamente debido a la explotación forestal, muchas veces ilegal, a la ganadería y a la agrícultura agroexportadora. A eso se suma la contaminación de tierras, aguas, productos agrícolas y poblaciones pobres, provocada por el masivo uso de agroquímicos. La Secretaría del Ambiente propuso una Ley de Pausa Ecológica a la explotación forestal que no ha sido aún aprobada. El Código Agrario introdujo medidas ambientalistas que lamentablemente no se aplican, pero no tiene disposiciones para una distribución más equitativa de la tierra.

Las organizaciones indigenistas aportan que no es posible seguir abordando la problemática rural ni discutiendo la reforma agraria sin tomar en consideración a los pueblos indígenas. En los últimos meses hubo una particular violencia contra ellos y es visible que la respuesta estatal actual es de desalojo forzoso, cosa que no sucedía antes. Las medidas se toman con apoyo del Poder Judicial y el Ministerio Público y prácticamente no hay defensa alguna para los indí-

genas por parte del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) ni de ninguna otra institución pública. El debate sobre una posible reforma agraria debería incluir a los reclamos territoriales indígenas.

Indudablemente, la problemática debe ser abordada también con perspectiva de equidad de género. La desigualdad en la tenencia de la tierra entre hombres y mujeres es tan grave y tan relevante como la desigualdad social, la depredación y la discriminación a los pueblos indígenas.

INSTITUCIONALIDAD Y LUCHA DE CLASES

Desde la segunda mitad de la década de 1930 el Estado paraguayo viene creando instituciones para la reforma agraria y el desarrollo rural. Algunas de ellas son el Instituto de Reforma Agraria (IRA), que luego se convirtió en Instituto de Bienestar Rural (IBR), que desapareció este año dejando en su lugar al Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert). Aún cuando pareciera que el Indert significa una modernización tendiente a contar con mejor información y desarrollar políticas, su jerarquía de dirección general no es suficiente para liderar la participación estatal en la tensa relación entre organizaciones campesinas, la asociación de ganaderos/as y las nucleaciones de productores agrícolas mecanizados.

El propio presidente Duarte Frutos y el vicepresidente Luis Castiglioni han liderado los diálogos, e incluso se conformó un Gabinete de Crisis Rural. Lamentablemente no se han visto más señales que tratar de convencer a las organizaciones campesinas que no invadan más tierras, que abandonen las ocupaciones, anunciando que se comprarán tierras mediante donaciones internacionales, pero utilizando no sólo a la Policía sino también a las Fuerzas Armadas en la represión. Esta última acción constituye una violación de la Constitución Paraguaya de 1992, según el senador liberal Eusebio Ramón Ayala, especializado en derecho constitucional.

El enfrentamiento de clases se da abiertamente entre ganaderos/as y el campesinado pobre. Los/as ganaderos/as piden principalmente represión, pero no todos, aunque en general les cuesta reconocer a los campesinos y las campesinas pobres como iguales, como ciudadanos y ciudadanas con los mismos derechos y obligaciones que ellos. Las dos organizaciones campesinas tienen, por su parte, diferentes propuestas, aunque ambas coinciden con la necesidad de reforma agraria. Pero la FNC considera que no se deben ocupar tierras de menos de 3.000 ha. en tanto que la Mcnoc invade propiedades de cualquier tamaño. La FNC pone énfasis en el desarrollo rural mediante la industrialización de la producción agrícola, mientras la Mcnoc

lo hace en la distribución de tierras. Ambas tienen apoyos y alianzas estratégicas construidas. En los últimos meses fue muy visible el Frente Nacional por la Soberanía y la Vida (FNSV), conformado por varias organizaciones, siendo las más visibles la propia Mcnoc, la agrupación política no reconocida como partido Convergencia Socialista y la Central Nacional de Trabajadores (CNT). Es interesante además que los liderazgos campesinos han pasado a tener reconocimiento como protagonistas con discurso propio relevante por parte de la intelectualidad asuncena[18].

La falta de una conducta consecuente y eficiente por parte del Estado contribuye a la formación de autodefensas armadas por parte de los estancieros y a desbordes en las ocupaciones, generalmente fuera del control de las organizaciones campesinas. Ello ha generado obviamente un clima de violencia en el campo. Las negociaciones se inician y cortan una y otra vez. Un paro cívico organizado por el FNSV en el mes de noviembre culminó con el reinicio de las negociaciones.

EMPOBRECIMIENTO DEL PARAGUAY

En el año 2003 conmovió el dato oficial de que la pobreza había subido unos 15 puntos porcentuales en dos años, llegando a afectar a la mitad de la población. Ese dato fue revisado posteriormente, pero en todo caso supera el 40% actualmente, mientras a finales de la dictadura se ubicaba en 30%.

A finales de 2004 resulta incomprensible que no se hayan iniciado las políticas paliativas de la pobreza anunciadas ya en el programa de gobierno de Nicanor Duarte Frutos. Incomprensible porque ante un conflicto social como el rural si el gobierno no tiene la voluntad de desarrollar políticas redistributivas, necesita de todas maneras de políticas de descompresión del conflicto. Y si tuviere voluntad de emprender una reforma agraria y se enfocara hacia el desarrollo nacional, las políticas de combate a la pobreza ayudan a la garantía de un mínimo económico para toda la población. Es incomprensible también que en este tiempo no se haya aprobado la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (Enrepd), que ya estaba formulada en líneas generales en agosto de 2003, al asumir el gobierno.

Pareciera ser que el déficit, más que de recursos o técnico, es político-institucional. La encargada de las políticas de combate, lucha o

[18] *Se citó el ejemplo de la asociación de organizaciones no gubernamentales Pojoaju, que para la realización de un análisis del primer año de gobierno convocó como ponentes y comentaristas no sólo a profesionales destacados/as, sino también a un dirigente y a una dirigente campesina.*

erradicación de la pobreza es la SAS, que no llegó a liderar el Gabinete Social, nacido justamente mediante una propuesta suya. Esa instancia no dio su aprobación a la Enrepd y el presidente terminó debilitando más a la SAS, creando en la Presidencia de la República una Dirección del Plan de la Enrepd. Tampoco se logró el acuerdo legislativo para iniciar el proyecto Pro País II, a pesar de que ya debería estar concluyendo y cuenta con apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Aparentemente el problema radica en la rendición de cuentas de la primera parte de ese proyecto, que integra la Enrepd.

Además, es casi imposible pensar que una estrategia para combatir a la pobreza pueda tener éxito sin un profundo cambio en el Presupuesto General de Gastos de la Nación. Ni la reforma agraria ni la lucha contra la pobreza podrán financiarse exclusivamente con donaciones internacionales y los préstamos deben ser pagados. Sin embargo, pareciera ser que una de las pocas iniciativas con propuestas concretas para ese cambio es la que viene de grupos ciudadanos, con la campaña "Desarmemos el presupuesto", que consiste en utilizar el dinero destinado a las Fuerzas Armadas para solucionar los más graves problemas sociales, como por ejemplo la alta mortandad materna.

En síntesis, la debilidad institucional estatal se visualiza una vez más como el gran obstáculo para que el Estado cumpla con sus obligaciones constitucionales y Paraguay se convierta alguna vez en el hoy inexistente "Estado democrático y social de derecho" definido por el artículo 1 de la Constitución paraguaya.

VIVIR EN RIESGO

La sociedad paraguaya aprendió en el 2004 que la inseguridad ciudadana trasciende ampliamente el riesgo de que las personas que tienen algún bien puedan ser robadas por personas pobres. Las organizaciones de derechos humanos habían manifestado ya en el año 2002 su preocupación por la formación de las llamadas "comisiones garrote", que son formas de autodefensa barriales, ante lo que hoy se llama el Estado ausente.

Lo nuevo es que la tragedia del Ycuá Bolaños abrió las puertas a pensar que se tiene derecho a comprar sin riesgo, a estar en locales seguros. Se hizo claro que la corrupción e irresponsabilidad municipal pueden afectar a cuestiones más importantes que los amortiguadores de los vehículos. La seguridad es también reclamada por quienes viven en barrios pobres porque la Policía simplemente no entra a esas zonas. La seguridad es hoy una reivindicación tanto de quienes

poseen tierras invadidas como del campesinado pobre que encuentra en las ocupaciones su única esperanza de atención gubernamental a sus demandas.

El aumento de la frecuencia de secuestros a personas ricas y pobres tiene como única diferencia que las primeras son protegidas por el Estado y se movilizan recursos estatales para ello, y las de escasos recurso son simplemente ignoradas por la institucionalidad pública. Los secuestros que duran meses como el de la hija del ex presidente Raúl Cubas, Cecilia, y que aún habiendo pagado el rescate no fue liberada, hasta secuestros express de unas horas, se han convertido en moneda corriente en el país.

La criminalización de la pobreza, la segregación social, la privatización de la seguridad son respuestas que solamente tienden a profundizar la inseguridad del conjunto de la ciudadanía. Nada se mueve con respecto a la mafia, al crimen organizado, que trafica mujeres, niños y niñas, que produce mercaderías falsificadas, que comercia ilegalmente con armas y narcóticos, que maneja el gran contrabando y que secuestra, roba y mata.

Se vive hoy en un clima de riesgo, de hostilidad y desconfianza, lo que representa un deterioro social por la pérdida de redes sociales tradicionales. Y no se debe olvidar que la aparición de reclamos de seguridad disociados de la libertad significa que está presente en el imaginario la propaganda de la dictadura de Alfredo Stroessner: "Paz y Bienestar".

De un modelo de desarrollo insostenible a otro sostenible

Lila Molinier

La coyuntura fue particularmente novedosa en cuanto al planteamiento de quejas, reclamos y movilizaciones relacionados con la necesidad de cambio del modelo insostenible de desarrollo económico-social vigente, por otro incluyente y sostenible en todos los órdenes.

El 1 de agosto, la tragedia originada por el incendio del supermercado Ycuá Bolaños, con un saldo de alrededor de 400 muertos, cientos de heridos, quemados de gravedad y numerosos desaparecidos, desnudó la terrible lógica de la acumulación comercial, la explotación laboral y la indiferencia absoluta hacia las garantías a la seguridad del público consumidor por parte del grupo familiar empresarial en cuestión, y obligó reconocer en ella sólo la manifestación más extrema de la lógica que se halla vigente en el modo de producción y acumulación de bienes y servicios en el país.

Con anterioridad a este hecho, a las manifestaciones de las familias afectadas por el uso indiscriminado de agrotóxicos en los cultivos empresariales de la soja en la zona de Caaguazú, con el saldo fatal de un campesino muerto, a fines del año pasado, se sumaron en mayo la *"Marcha por la vida"* de las comunidades campesinas de San Pedro, de 80 km hasta llegar a San Estanislao, en demanda del cese a la expansión de la producción empresarial de la soja de exportación, una amenaza para la producción campesina, sus medios de vida y su salud integral.

Estas movilizaciones explican las razones por las que las organizaciones sociales sumaron la reivindicación del respeto a la vida a las ya establecidas en defensa de los bienes públicos, para ganar aliados en el nuevo *Frente Nacional de Lucha por la Vida y la Soberanía* formado en junio, desde donde se establecieron las negociaciones con el gobierno sobre la definición de un nuevo modelo de desarrollo económico, en la búsqueda de la equidad social hacia el área rural, la reforma agraria, la tarifa social de la electricidad, la creación de empleo a través de la industrialización de las materias primas agropecuarias, y de negativa a los planes de privatización de las empresas públicas.

Los transformaciones estructurales impulsadas por las organizaciones campesinas en dirección al cambio del modelo de desarrollo rural y nacional han incorporado a la sostenida demanda por la reforma agraria, y particularmente la redistribución de las tierras rurales, el eje de la agricultura orgánica y el de la industrialización de la materias primas para el mercado interno y externo.

Las movilizaciones campesinas han generado reacciones violentas de los propietarios y policías entre julio y octubre, a pesar de las negociaciones con el gobierno y el marco de una nueva institucionalidad del sector[1]. Y es que el proceso de la primera compra de tierra por parte del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) a los campesinos de San Pedro desnudó el lado especulativo del proceso de venta de tierras al Estado por parte de los propietarios, y la maraña existente en materia de la tenencia.

Sin embargo, lejos de establecerse un proceso de sinceramiento del sector, las presiones del gremio de los empresarios rurales de la Asociación Rural del Paraguay (ARP) sobre el gobierno de Duarte Frutos en términos políticos agresivos, y el giro del posicionamiento de éste a favor de la actuación represiva de los fiscales zonales y la policía contra las ocupaciones de tierras por los campesinos, presentado como "hacer cumplir la ley", genera serias dudas acerca de la viabilidad de un proceso de negociaciones efectivas entre las partes afectadas, así como sobre la gestión futura del Indert, de cara a una historia, una cultura de enfrentamiento desigual y violento entre los sectores afectados, y de la falta de un plan de recuperación de las tierras mal habidas y de redistribución de tierras de parte del gobierno nacional.

[1] *El 24 de junio fue sancionada la Ley Nº 2.419 de creación del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), que sustituye al Instituto de Bienestar Rural (IBR), con el objetivo de promover la integración armónica de la población campesina al desarrollo económico y social del país, adecuando la estructura agraria, promoviendo el acceso a la tierra, saneando y regulando su tenencia, posibilitando el arraigo de los productores beneficiarios, configurando una estrategia que integre participación, productividad y sostenibilidad.*

La demanda de los industriales

Otro sector afectado por el modelo de desarrollo vigente también se hizo sentir, y el 8 de septiembre, Día de la Industria, fue el contexto aprovechado por Guillermo Stanley, presidente de la Unión Industrial del Paraguay (UIP)[2], para plantear la necesidad de cambiar el modelo económico, a partir del siguiente diagnóstico: (a) no se ha generado en la historia de este país las condiciones para lograr que la industrialización genere empleo y mejores condiciones de vida; (b) en los últimos años no se ha avanzado, sino retrocedido en los niveles del producto interno por habitante porque las políticas públicas no han impulsado la industria como medio para crear fuentes de trabajo; (c) la mitad del sector industrial está literalmente acabada y la otra mitad sobrevive en el espacio que le deja el contrabando, la evasión impositiva y la integración implementada en el Mercado Común del Sur (Mercosur); (d) esta integración no fue orientada hacia la apertura de oportunidades de mercado a la producción con valor agregado, sino a la sustitución de los clientes antiguos (de la extra zona) para nuestras materias primas, por los de la subregión; (e) pero hemos abierto todas nuestras fronteras a los productos del Mercosur, liberados de los impuestos aduaneros, cosa que no ocurre con nuestras exportaciones hacia dicho mercado; (f) el resultado es el considerable aumento de la pobreza.

Los ejes que los industriales proponen impulsar a favor del nuevo modelo económico son: (a) la agro exportación sin valor agregado, que no estaría mal para los sectores involucrados, pero que no es suficiente para el país; (b) el negocio de la triangulación de las importaciones de la extra zona, con menores cargas tributarias y la permeabilidad de nuestras fronteras regionales; y (c) el Estado contratista, el único que eventualmente invierte.

Sostienen que el país debe reorientar sus políticas de desarrollo sobre los factores competitivos que tiene (disponibilidad de tierra fértil y recursos naturales; abundante energía eléctrica; clima benigno, población joven calificable), la renegociación del precio de la energía eléctrica cedida al Brasil y la Argentina por el pago irrisorio de los servicios de royalties y compensaciones. Igualmente, la renegociación de la integración al Mercosur para revertir la desigual relación existente.

Los cambios en la política de la seguridad social y de la política fiscal

Por el lado del nuevo gobierno, que ha planteado a su vez la necesidad del cambio del modelo económico, las reformas han dado énfa-

[2] *Diario Última Hora.* Suplemento Especial, *8 de setiembre de 2004, pág. 5.*

sis al nuevo marco normativo y al fortalecimiento institucional. Dos proyectos de leyes presentados por el equipo del Ministerio de Hacienda para mejorar las finanzas públicas han sido aprobados.

En el primer caso, la promulgación y entrada en vigencia de la Ley Nº 2.345 del 24 de diciembre de *"Reforma y sostenibilidad de la Caja Fiscal, Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"* rompe con el sistema de privilegios heredado de la dictadura stronista a favor de los servicios de jubilaciones y pensiones de los miembros de las Fuerzas Armadas, y de la corrupción generalizada en la gestión de la Caja Fiscal de los Funcionarios Públicos dentro del Ministerio de Hacienda, que perduró los 15 largos años que lleva la transición política con la complicidad de los sucesivos gobiernos.

Las movilizaciones sociales producidas en este contexto, entre las que se destacaron las del gremio docente, indican la percepción de lo que se consideró un endurecimiento de los efectos sociales esperados, con la aplicación de un aumento del 2% a las cotizaciones mensuales sobre el salario bruto de los funcionarios públicos, para pasar del 14 al 16%, y el aumento del período de servicio y cotización de 20 - 25 años a 40 años.

La presión de los gremios obligó a un diagnóstico y propuestas de salida de la crisis de la caja por sectores de aportantes y evitar el reparto indiscriminado del déficit de dos de ellas a todos los sectores, en concreto el abultado déficit de la Caja de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y el no menos significativo del magisterio nacional.

Asimismo, en el caso de los docentes del magisterio nacional se negoció la aplicación del nuevo régimen sólo para los ingresantes al sistema con posterioridad al año 1984, es decir, se salvaron aquellos que cumplían en el 2003 los 20 años de servicio docente, no así los que cumplían 19 y menos años, que deberán regirse por la nueva disposición.

Por otra parte, el proyecto de ley marco *"Reordenamiento administrativo y adecuación fiscal"*, cuyo estudio y aprobación se prolongó hasta junio pasado, para ser promulgado el 25 de dicho mes, no generó un espacio de debate y negociación apropiado para la envergadura de una nueva política tributaria. Muy por el contrario, desde sus inicios el proceso se caracterizó por las presiones ejercidas tanto de parte del Ejecutivo como de los gremios empresariales más poderosos sobre el Congreso Nacional, en el tiempo disponible para su estudio y aprobación.

Una vez lograda la promulgación de la ley, el Ministerio de Hacienda se ha tomado su tiempo para establecer su reglamentación, en un clima de mayor apertura y comunicación sobre sus implicancias ad-

ministrativas y económicas, temas inquietantes del debate abierto en la etapa anterior, reconociendo la existencia de más dudas que certezas sobre la forma que debe asumir su aplicación y el impacto esperado.

De hecho, el proceso de presentación, estudio y aprobación de esta ley no marcó diferencias con el estado de cosas en las que el manejo del Estado tiene acostumbrado a la sociedad y a la opinión pública de este país.

La justificación práctica de la ley no incluyó una cabal corresponsabilidad de la administración del Estado en las causas y los efectos acumulados de la crisis fiscal que se quiere atacar.

Por parte de los sectores críticos a la propuesta se reconoció que la carga tributaria en el país es baja, que el Estado necesita aumentar la recaudación de los impuestos y sus ingresos en general para cubrir la deuda social y establecer los estímulos a las actividades económicas según el modelo impulsado, y que es necesario el impuesto a la renta personal para que el régimen sea equitativo y evaluable. Pero, según lo expresado, el proyecto de ley no reflejaba la posibilidad de constituirse en el instrumento adecuado para dicha reforma y tampoco hubo suficiente apertura para su modificación, salvo los ajustes establecidos en las negociaciones con los grupos aliados al proyecto.

La aprobación de la ley en el Congreso no contó con el voto favorable de los Partidos Liberal Radical Auténtico (PLRA), Unión Nacional de Colorados Éticos (Punace) y País Solidario (PPS), mientras que un grupo minoritario de partidos políticos de izquierda interpuso una acción de inconstitucionalidad, seguida de una campaña de firmas por el rechazo a la vigencia de la ley.

Tal como están las cosas, los desafíos que plantea la aplicación de la nueva ley se enmarcan en los términos de su reglamentación y la administración tributaria.

En este último sentido, el nudo problemático de la administración tributaria es el cobro de impuestos a las unidades ya incluidas en el sistema, a través de los instrumentos y los procedimientos establecidos, en el contexto del amiguismo, el tráfico de influencia política, así como del movimiento de ingreso, egreso y las infinitas mudanzas o modificaciones que se gestionan para conseguir la evasión parcial o total del pago de los impuestos por parte de las empresas, con la complicidad de gestores y funcionarios del propio Ministerio de Hacienda, como es sabido.

Por otro lado, los mecanismos de recuperación y estímulo a la inversión empresarial establecidos por la nueva ley con la reducción del impuesto a la renta del 30 al 10% no generarán mágicamente las

condiciones de un crecimiento económico, pero afectarán directamente el nivel de recaudación tributaria, además de justificar su incumplimiento dentro del régimen aún vigente.

La nueva ley sustituye el Impuesto a la Renta Agropecuaria (Imagro) por el Impuesto a las Rentas de las Actividades Agropecuarias (IRAA), que entrará en vigencia en enero 2005, y se basará en una clasificación de los inmuebles en grandes, medianos y pequeños, según la extensión por hectárea y región, sobre los que se aplicará la liquidación de la renta real, presunta o la exoneración, respectivamente.

El retraso en la reglamentación de la ley afectará su aplicación en este último capítulo, al margen de las dudas que genera su aplicación en ausencia de un sistema y un mapa catastral completo, a nivel país. Asimismo, el IRAA tampoco permite asegurar los recursos necesarios para organizar la reforma agraria y el apoyo a la economía campesina. Mientras, el desarrollo agroindustrial sostenible, pendiente de mecanismos como el gravamen a la exportación de materias primas (la semilla de la soja en bruto), no ha sido contemplado en la adecuación fiscal, a pesar de que constituye un aspecto nodal en la implementación de un modelo de desarrollo sostenible en Paraguay.

El mejoramiento de las finanzas públicas

La prioridad para la nueva administración del Ministerio de Hacienda es lograr el superávit fiscal (saldo positivo en el que los ingresos superan los gastos públicos) que le permita recuperar la confianza del crédito público, tanto a nivel nacional como internacional, así como tener mayores recursos para la inversión.

Para ello, además de las leyes referidas, se atacaron varios frentes, tales como el control de los ingresos aduaneros y la reforma de dicho régimen, la presión sobre un grupo de grandes empresas contribuyentes en mora, la presión sobre la red de funcionarios corruptos, el refinanciamiento de la deuda pública interna y el pago de los servicios atrasados de la deuda pública externa.

No obstante, la corrupción en el sector público no ha cesado. El Banco Nacional de Fomento (BNF) continuó siendo objeto de asaltos, y la Dirección General de Aduanas, en pleno proceso de saneamiento, advirtió faltantes entre los registros y el arqueo de caja (de 4.000 millones de guaraníes) y también fue objeto de un asalto armado en las cajas recaudadoras no cubiertas con seguro contra robo. El robo de dinero a gran escala que implican estos hechos y la falta de seguimiento y penalización a los responsables genera serias dudas acerca del rumbo que toman los cambios y los esfuerzos por aumentar las recaudaciones.

De hecho, las medidas asumidas se orientan a mejorar las recaudaciones impositivas, y queda pendiente de revisión y ajuste la mayor parte de la política de gastos tanto de la administración central como de los entes descentralizados, donde se sabe que "hay mucha tela que cortar".

Un avance en este sentido fue la definición por parte del Ministerio de Hacienda de dos grupos de objetivos de política y una programación presupuestaria, a ser implementados con el Presupuesto General de Gastos de la Nación 2005, en estudio y aprobación en el Congreso Nacional desde el 1 de septiembre.

Los grupos de objetivos son: (1) priorizar el gasto social para mitigar la pobreza y la desigualdad y (2) desarrollar estrategias de racionalización del gasto, propuesta que no fue realmente debatida por la Comisión Bicameral de Presupuesto.

Por su parte, la red de organizaciones no gubernamentales por la expresión ciudadana *Decidamos* lanzó por segunda vez la campaña *"Demos vida al presupuesto"*. La propuesta consiste en asignar presupuesto a una lista básica de gastos para la atención de emergencia a la salud materno-infantil, con un costo equivalente a la reducción en 30% de las asignaciones al Ministerio de Defensa Nacional.

En la presentación de la propuesta en la sesión de la Comisión Bicameral se vivió un momento lleno de simbolismo al coincidir con la presencia de la nutrida delegación del Ministerio de Defensa, que pidió recategorización y aumento de presupuesto, y reflejó la intención de anular los efectos de la campaña referida. Mucha coincidencia con la realidad, que no se agota en su ironía, pues la comisión otorgó un aumento a dicho ministerio, a pesar de las denuncias de corrupción acumuladas sobre su gestión, y la falta de efectividad del gasto público que implica el 3.6% sobre el total de gastos previstos para la administración central en el 2005, frente al 7% del previsto para el Ministerio de Salud.

El saneamiento de las finanzas públicas no será posible sin el sinceramiento de los ingresos y gastos del sector público, terreno en el que los fantasmas y las fantasías hacen a la realidad, son parte de ella, como evidenciaron las denuncias de fraude en el manejo de los gastos del Ministerio de Hacienda en el período de estudio y aprobación del Presupuesto General de Gastos de la Nación para el ejercicio del año siguiente por parte del Congreso Nacional.

Tampoco la metodología utilizada en la elaboración y el estudio garantizan la implementación de una política fiscal que tenga criterio, y sólo se puede ver una parte del plan de recursos y gastos públicos previstos para el año siguiente; la otra se seguirá presentando en los sucesivos proyectos de modificación sobre la marcha, que ocuparán

un buen tiempo de los legisladores y generarán incertidumbres a las instituciones ejecutoras sobre su plan operativo anual.

Además, todo el sector público se debate en la pobreza de recursos humanos calificados, equipos, insumo e infraestructura física, así como de categorías y márgenes presupuestarios adecuados a las actividades que debe realizar, mientras por otro lado se desvalorizan y destruyen los cuantiosos activos públicos, problemas de fondo que siguen siendo atendidos marginalmente.

Políticos y empresarios enriquecidos, pueblo empobrecido

La publicación del suplemento de fin de semana "*Stroessner", del diario* Última Hora, entre abril y junio, nueva obra del investigador nacional Aníbal Miranda, permitió una masiva difusión de los mecanismos y el nivel de riqueza económica acumulada por la familia del ex dictador y políticos o empresarios que traficaron su influencia política, durante los 35 años de gobierno (1954-1989), que fundaron las estructuras del poder político y económico dominante.

En ella, 20 familias y grupos empresariales con distintos niveles de relación con el grupo de gobierno habrían acumulado hasta 1989 activos económicos por un valor de por lo menos 15.300 millones de dólares, según los documentos a los que tuvo acceso el investigador. Esto equivale a casi cuatro veces el producto interno bruto del país en dicho año.

Para 1999 la suma de activos de las 20 familias y grupos empresariales más ricos aumentaría a 15.500 millones de dólares, como lo revela el libro del mismo investigador[3]. En el material, son significativas la ausencia de los desplazados por los efectos del golpe militar y la emergencia de nuevos grupos de poder político, militar y económico en 10 años del período estudiado. Asimismo, son significativas las formas utilizadas por el sector más rico del país para constituirse como tales. Entre los mecanismos de mayor enriquecimiento el autor muestra la importancia del tráfico de influencia política y el acceso directo a los recursos del Estado, entre ellos la tierra fiscal y el dinero público.

Mientras, por el otro lado, para la mayoría de la población la acumulación de la deuda social por parte de dichos sectores enriquecidos de la sociedad política y civil está documentada tanto en las crónicas diarias de los medios de comunicación como en las estadísticas y estudios sobre la pobreza en Paraguay, de fuentes oficiales, para evidenciar la estructura y el orden social extremadamente desigual

[3] "Los dueños de grandes fortunas. Dossier Paraguay". Ed. Miranda & Asociados. Asunción, abril de 2000, tabla 9.

en los que se desenvuelve el proceso económico, político y cultural del país.

Según la Encuesta Permanente de Hogares 2002, cerca de 2.557.000 habitantes viven en condiciones de pobreza (46.4%) debido a que sus ingresos son inferiores al costo de la canasta básica de alimentos y servicios. Este promedio aumenta al 50.5% dentro de la población rural y baja al 43% dentro de la urbana, a excepción de la zona urbana del departamento Central, en la que los pobres son el 54% del total[4].

El carácter crónico de la pobreza se puede observar en los hogares donde no sólo son pobres por el lado de que sus ingresos son insuficientes, sino que además no tienen cubiertas sus necesidades básicas en cuanto a vivienda, infraestructura sanitaria, acceso a la educación y condiciones de subsistencia. El estudio, sobre una muestra del 10% de la población censada en el 2002, muestra la vigencia generalizada de la pobreza en 10 departamentos.

Porcentaje de la población pobre con al menos una necesidad básica insatisfecha

Región Occidental		Región Oriental	
Alto Paraguay	95.0%	Concepción	61.3%
Boquerón	87.5%	Canindeyú	60.2%
Presidente Hayes	75.7%	San Pedro	58.6%
		Caazapá	58.0%
		Amambay	56.5%
		Caaguazú	56.4%
		Guairá	52.8%

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Dgeec).www.dgeec.gov.py, op. cit.

El desempeño económico

Una vez más las actividades agrícolas, particularmente en los rubros destinados a la exportación, "salvaron la situación" en el contexto del mejoramiento de la cotización internacional para un número determinado de los rubros nacionales, a pesar de los efectos negativos de la sequía de principios de año.

En la temporada agrícola 2003-2004 que acaba de terminar, el aumento de la producción del algodón en rama fue del 74%, relacionado con el aumento de la superficie sembrada del 84% y una disminución del rendimiento por hectárea del 6% respecto de la temporada anterior 2002-2003.

[4] *Dgeec. "Condiciones de vida de la población paraguaya". Asunción, julio de 2004.*

En cuanto a la semilla de la soja, tanto la producción, de 4.000.000 toneladas, como el rendimiento presentan una disminución del 5%. Igualmente el maíz y la mandioca disminuyeron en producción como en superficie sembrada, del 6 y 12%, y del 5 y 3%, respectivamente.

Por otro lado, el sector de la construcción, de los frigoríficos para los productos de la carne y los aceites vegetales también presentan un relativo aumento respecto del primer semestre del 2003.

Los resultados del comercio exterior, por su lado, siguen siendo deficitarios[5] porque se mantiene el perfil de economía importadora, aspecto que no variará en el mediano plazo, como se deduce del sostenimiento de los bajos niveles de los aranceles de importación y de impuestos al consumo de los bienes suntuarios importados, destinados mayoritariamente a la reexportación o triangulación hacia las grandes economías vecinas, particularmente Brasil.

El perfil importador se estaría reactivando con el aumento de las reservas monetarias internacionales netas a 1.110 millones de dólares a julio, cifra superior en 324.4 millones de dólares a junio de 2004. Asimismo, es moderada la presión sobre el tipo de cambio del guaraní con el dólar y con las demás monedas.

El principal problema que ha sido generado en los últimos meses del presente año es el aumento de la cotización del petróleo, que llegó a 41.2 dólares el barril en julio, 25% más que en el mes de junio pasado, mientras que en septiembre llegó a 45.8 dólares el barril. Esta situación obligó al gobierno a reducir los niveles de impuesto al consumo del combustible para evitar un aumento de los precios internos en cadena, con lo cual evitó temporalmente el aumento de la inflación y afectó sus planes de aumentar las recaudaciones impositivas, pero es probable que para fin de año o principios del próximo establezca nuevos ajustes hacia el alza para sincerar sus costos e ingresos.

[5] *Ver cuadro insertado al final.*

PARAGUAY - Indicadores socioeconómicos 2002-2003

En guaraníes corrientes o constantes, dólares y porcentajes, según especificaciones

Producto Interno Bruto (PIB) en millones de dólares corrientes (2003)		6.030
PIB por habitante en dólares corrientes (2003)		1.019
PIB. Composición sectorial en porcentajes.	Total (2003)	100%
Agricultura, ganadería, forestales, caza y pesca		27,2%
Industria, construcción y minería		18,5%
Electricidad, agua y servicios sanitarios, transporte y comunicaciones		10,5%
Comercio y finanzas, gobierno, viviendas y otros servicios		43,7%
PIB total. % de crecimiento interanual promedio /2001 - 2002). Guaraníes 2000		-2,3%
PIB total. % de crecimiento interanual promedio 2002 - 2003	2,6%	
PIB total. % de crecimiento anual promedio (1995 - 2002). Guaraníes 2000		0,6%
Ingreso nacional total en millones de dólares corrientes (2003)		5.200
Ingreso nacional total por habitante en dólares corrientes (2003) *1		879
Salario mínimo legal desde febrero 2003 en Gs. corrientes		972.413
Indice del salario mínimo legal a dic. de 2003, año base 1980 = 100		124
Salario mínimo legal en dólares promedio año 2300 = 151 y corrientes a julio de 2004		164
Inflación acumulada a diciembre de 2003 = 9% y a julio de 2004		2,6
Población total (EPH 2003) *2		5.670.238
Población económicamente activa (PEA) sobre poblac. de 10 años y más (2003)		59,8%
Población económicamente inactiva (PEA) sobre poblac. de 10 años y más (2003)		40,2%
Población ocupada 87% - Desempleo abierto sobre la PEA (2003)		8,1%
Desempleo oculto 5.3 % de la PE inactiva; subocupación sobre la PEA (2003)		24.1 %
Población pobre 24.2% y pobre extremo 24.7% (2002)	Total país	48,8%
Zona urbanas: pobre 28% y pobre extremo 18.1% (2002)	Total z. urbana	46,1%
Zonas rurales: Población pobre 18.8% y pobre extremo 33.5% (2002)	Total z. rural	52,3%
Exportaciones registradas de bienes en millones de dólares (2003)		1.288,5
Importaciones registradas de bienes en millones de dólares (2003)		-1.878,2
Ingreso de divisas de Itaipú y Yacyretá a diciembre de 2003		239,0
Saldo de la deuda externa pública a septiembre de 2004 en millones de dólares corrientes		2.347,9
Servicio de la deuda externa pública pagado a diciembre de 2003 en millones de US$		200,2
Desembolsos del crédito externo de enero a dic. de 2003 en millones de dólares		204,6
Transferencia neta de recursos externos a dic. de 2003 en millones de dólares		-34,4
Activos de reservas internacionales. Saldo a dic. de 2003 en millones de dólares		982
Tipo de cambio nominal, guaraníes x dólar promedio año 2003: 6.435 a julio (2004)		5.915

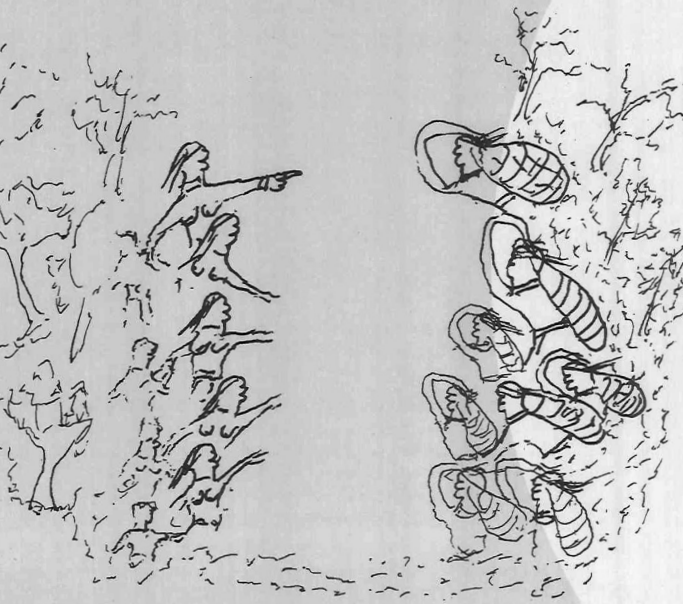
**1 Proyección con base al Censo Nacional 1992.*

**2 No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.*

Fuente: elaboración propia con base en Banco Central del Paraguay (www.bcp.gov.py/gee), Cuentas Nacionales 1993-2003; Informe económico julio y septiembre de 2004, y Dgeec (dgeec.gov.py/EPH 2002). Principales resultados, y Evolución de la pobreza y la desigualdad, EPH 2002.

Derecho a la vida

Nueva generación: mujeres y hombres nacen para dar vida.



El Estado social de derecho, en su búsqueda reivindicativa de la soberanía y la vida, ha terminado otra vez con más muertes

Yeny Villalba
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales del Paraguay (Inecip-Paraguay)

La vida, bien jurídico protegido en la historia de la humanidad, con todo el debate que ella supone, con su multiculturalidad, con sus mecanismos y garantías estructuradas desde diversas perspectivas, con los signos de muerte y arbitrariedades que la rodean, con el gasto público para su defensa, como derecho y reclamo, está presente en este informe 2004.

El Estado paraguayo no puede alegar "*haber perdido la paciencia*" ante sus obligaciones, y frente a los requerimientos de la población para garantizar su derecho a la vida[1]. Abiertamente ha declarado perder la paciencia y utilizado la fuerza desigual como respuesta a los reclamos sociales, que demandan complejidad de respuestas. Por ello debe expresarse también hasta el cansancio que la forma de gobierno está "*fundada en el reconocimiento de la dignidad humana*[2]" y que el Estado debe garantizar el "*derecho a la vida desde la concepción*", y que toda persona será protegida en su integridad física y psíquica, así como en su honor y en su reputación[3].

La persona humana, su derecho a la vida y el reconocimiento de su dignidad, se muestran vulnerables un año más ante un Estado de impunidad, con esfuerzos insuficientes, débiles o directamente no percibidos que puedan lograr una eficaz protección.

[1] *Ver artículo 1, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Bogotá, 1948. Ley Nº 1/89, art. 4. Ley Nº 5/92, art. 6.*
[2] *Ver artículo 1, Constitución Nacional, 1992.*
[3] *Ver artículo 4, Constitución Nacional, 1992.*

PARAGUAY, 2004: DERECHO A LA VIDA DESPUÉS DE LA MUERTE

Este año Paraguay estuvo marcado por la ausencia de muchas vidas. Todas las vidas son relevantes, aún desde sus ausencias, tanto porque no se logró protegerlas como porque no se consignan, porque pasaron a ser parte del cotidiano, como las muertes por desnutrición o por enfermedades que pudieron prevenirse con una vacuna.

También la invisibilidad, derivada de la transversalidad de este derecho con su indivisibilidad, inherente respecto a otros, como a un ambiente sano (por ejemplo, los casos de agroquímicos), a la salud (muertes materno-infantil), al trabajo digno (reclamos de tierras), a la seguridad social y a otros que en justo equilibrio deben ser disfrutados fuera de cualquier inequidad e injusticia para el respeto a la dignidad humana.

En este apartado con modestia se plantea referir la perspectiva del derecho a la vida teniendo en cuenta que se constituye como derecho humano por ser:

- prerrogativa de las personas para preservar su dignidad frente a los órganos del Estado, una garantía individual y de grupos más vulnerables dentro de la sociedad en contra de la opresión del Estado y con preeminencia frente a los derechos del Estado; y
- con la responsabilidad internacional que tiene el Estado para su protección y la prestación de determinados servicios para satisfacer las necesidades básicas y que reflejan las exigencias fundamentales que cada ser humano puede formular a la sociedad de que forma parte[4].

Es obligación del Estado paraguayo propiciar sin improvisaciones los mecanismos para que las violaciones al derecho a la vida sean investigadas y cesen cuanto antes por:

- la omisión en sus obligaciones y responsabilidades, con resultado de muertes de las personas protegidas; y
- la intromisión abusiva en la vida e integridad física de las personas, con resultado de muertes de sus protegidas y protegidos.

Ante estas dos cuestiones se ha tenido en el año situaciones concretas y manifiestas de posibles violaciones al derecho a la vida, que se analizan brevemente por ser claves.

[4] *Faúndez Ledesma, Héctor. "El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales". Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999, pág. 28.*

AUSENCIA DE ESTADO, MUERTES Y MOVILIZACIÓN CIUDADANA: CASO YCUÁ BOLAÑOS

Ausencia de Estado: nunca antes se evidenció con tanta claridad la falta de control administrativo sobre lugares de acceso público y de las mínimas medidas de seguridad que garanticen la protección a las personas como en el caso del incendio ocurrido el 1 de agosto de 2004 en el local del supermercado Ycuá Bolaños, de la ciudad de Asunción, que dejó al desnudo la falta de seriedad y la omisión grave en el control de lugares de acceso al público, agravado además por el alto número de personas desaparecidas, víctimas fatales y heridos de diferentes niveles de gravedad.

Muertes: la imagen de país que protege los capitales y la propiedad privada por encima de la seguridad de las personas y la protección que debe ser brindada en toda circunstancia fue lo que quedó grabado con las imágenes difundidas por los medios de comunicación a todo el mundo, y más marcadamente en la memoria de las personas víctimas, sus familias y quienes todavía reclaman protección del Estado.

Las cifras del Ministerio Público, que ha intervenido después del hecho ocurrido, suman[5]: 309 víctimas fallecidas, 51 desaparecidas y 240 heridas. Todas ellas debieron ser protegidas por el Estado paraguayo en su vida e integridad.

Además de la responsabilidad penal individual de los autores, partícipes de hechos punibles que están siendo investigados por el Ministerio Público, se percibe desde el Estado que está dando una mayor relevancia a la vía penal, pero también debe abocarse a resolver las graves falencias reveladas en toda su dimensión sobre la responsabilidad administrativa y los controles necesarios para el cumplimiento de roles específicos de seguridad a nivel local.

La evaluación técnica del suceso con ayuda internacional ha sido pertinente en lo posterior a los hechos, pero la evaluación técnica de la Municipalidad de Asunción sobre la seguridad de los locales de acceso público en la ciudad y las medidas de control efectivo aún son insuficientes. Las autoridades municipales y el ejecutivo municipal, Enrique Riera, no han presentado aún planes de prevención ni han asumido públicamente la responsabilidad por su grado de omisión.

Un Estado que protege más el capital privado (en este caso) y la propiedad privada (en los casos de desalojos de terrenos rurales con

[5] *Datos tomados del sitio web del Ministerio Público: www.ministeriopublico.gov.py*

saldos de heridos y muertos), deja pocas dudas del desinterés para garantizar el derecho a la vida.

Movilización ciudadana: la solidaridad de la ciudadanía, incluso de las víctimas, familiares y amigos, ha sabido responder de manera rápida y con alto grado de efectividad a los requerimientos surgidos de la tragedia. La indignación de los primeros días sigue movilizando a diversos grupos ciudadanos.

Los familiares, vecinos y amigos de las víctimas han organizado comités para atender las diversas necesidades surgidas a consecuencia del grave suceso, ya que el apoyo y ayuda del Estado estuvo principalmente en los primeros momentos y para la atención a la salud de los heridos. Las organizaciones proyectan realizar las siguientes acciones:

- mantener una contraloría de la ayuda internacional humanitaria recibida, por las denuncias de mal manejo de bienes y la desconfianza que generan los índices de percepción de corrupción del Estado;
- mantener y controlar la asistencia médico–sanitaria adecuada para la recuperación de las víctimas;
- articularse en organizaciones, de manera operativa, comunicacional, estructural y financiera, como acción, protección mutua y solidaridad con otros familiares y víctimas directas;
- realizar un seguimiento de las identidades de las víctimas fallecidas y la ubicación familiar;
- mantener la fortaleza de las crisis post traumáticas buscando recursos grupales de apoyo mutuo[6]; y
- estudiar y presentar iniciativas legislativas que obliguen al Estado, en este caso específico, especialmente asumir las acciones necesarias, presentes y futuras.

MOVILIZACIONES SOCIALES Y LA PRESENCIA DEL ESTADO: VIOLENCIA LEGALIZADA Y MUERTES

Las movilizaciones sociales no son algo nuevo como estrategia reivindicativa y como actos que reclaman la vigencia de un Estado social de derecho.

[6] *Ver Martín Beristain, Carlos. "Apoyo psicosocial en catástrofes colectivas: de la prevención a la reconstrucción". Asociación Venezolana de Psicología Social. Comisión de Estudios de Postgrado. Facultad de Humanidades y Educación. Universidad Central de Venezuela, 2003, pág. 71.*
Ver también Martín Beristain y Riera. "Ventajas. Intervenciones a largo plazo para las víctimas que muestran sufrimiento sicológico", 1993.

Lo nuevo es que dejan manifiesto que el cansancio de algunos fue muerte para otros y que el derecho a la libertad de tránsito es justificante de la violencia y en contra del derecho a la vida. Los supuestos del derecho de llegar a hora al trabajo, querer transitar por el lugar momentáneamente obstruido –aún con la posibilidad de usar caminos alternativos– o la demora que puede implicar una negociación con la dirigencia de la movilización no resultan convincentes como razones sólidas para que se mueva todo el arsenal de la vía penal y se termine en la imputación y desmovilización de las dirigencias sociales, con saldos de contusos, heridos y muertos. La vía penal debería ser en estos casos la última salida.

La cuestión de la lesión a un derecho, como al tránsito y libre circulación, puede ser garantizado por vías menos gravosas que las penales (administrativas, civiles). Además deben probarse de manera particular por quien se sienta lesionado y manifieste el perjuicio que le ha sido causado. En todo caso, y solo cuando fueron agotadas las instancias, se justificaría el auxilio de la fuerza pública –y, a su vez, ésta debe cumplir con procedimientos que ya fueron estandarizados– por un reclamo de justicia. En la práctica, las actuaciones de fiscales y fuerzas públicas no guardan relación en el uso de la fuerza con la oposición que enfrentan de grupos vulnerables. Irónicamente, por otro lado, es la ausencia de ese mismo Estado que se les opone lo que estos grupos vulnerables reclaman para la satisfacción de las demandas que presentan.

Es a raíz de su ausencia –del Estado– o de su abusiva presencia que se provocan muchas de las muertes de aquellas personas a quienes debe proteger y garantizar los derechos, sobre todo el de la vida (este año, solo en un caso superan las 300, y sobre otro, el de las movilizaciones, cuatro personas). En los últimos meses de año, las persecusiones a la dirigencia social, las amenazas de encierros y la violencia desatada y legalizada en el sistema penal –más que calmar– ha incentivado un clima de inseguridad social y de enfrentamientos que pueden desembocar en más violencia y muerte de no buscar salidas más salidas negociadas y democráticas.

Pese a que sistemáticamente se movilizan grupos sociales, requiriendo la presencia del Estado para la atención de sus necesidades básicas insatisfechas, queremos resaltar nuevamente que el derecho a la vida y la protección del Estado a integrantes de sectores sociales organizados es un reclamo que se viene analizando en los últimos informes de Derechos Humanos en Paraguay[7], donde se percibe la impunidad.

[7] *Archivo de CODEHUPY.*

Antecedentes

- *"La impunidad de grupos armados paramilitares o parapoliciales que acosan, amenazan de muerte y han asesinado a los campesinos sin tierra no puede existir y se debe combatir por parte de los órganos estatales, con determinación y eficacia" (tomado "Derechos Humanos en Paraguay* 1996", CODEHUPY).
- *"El Estado no puede permitir la vigencia de grupos armados paramilitares que hagan justicia por cuenta propia. Se debe castigar con todo el rigor de la ley los crímenes que éstos realizan en perjuicio de los campesinos sin tierra" (tomado "Derechos Humanos en Paraguay* 1998", CODEHUPY)
- *"La impunidad sigue reinando tanto en las fuerzas militares como en las fuerzas policiales en lo que hace a los delitos contra la vida" (tomado "Derechos Humanos en Paraguay* 2000", CODEHUPY).
- *"Eliminación de operativos masivos de detenciones sin orden judicial, como el conocido operativo 'Ñemopoti', y el procedimiento utilizado de detenciones en masa de campesinos sin tierra" (tomado "Derechos Humanos en Paraguay* 2000", CODEHUPY)
- *"Encarar una política seria y frontal para reprimir el uso de guardias parapoliciales en zonas rurales" (tomado "Derechos Humanos en Paraguay* 2001", CODEHUPY).
- *"No basta con la simple capacitación de funcionarios policiales o de la 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. 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" (tomado "Derechos Humanos en Paraguay* 2002", CODEHUPY).

Asimismo, los hechos violentos ocurridos este año en Paraguay, con peligro de muerte para dirigentes rurales y defensores de derechos humanos[8], fueron los registrados en las inmediaciones de General Resquín, departamento de San Pedro. El caso de la estancia Cuape, foco de conflictos en la zona y que sigue poniendo en peligro la vida de la población, tiene además sus propios antecedentes[9].

[8] *Catalina Servin, observadora de la CODEHUPY, fue alcanzada por los disparos de balas de goma y además le fue secuestrada violentamente la cámara fotográfica por efectivos policiales. Ella registraba los hechos y las acciones desmesuradas del Ministerio Público interviniente en la zona.*

[9] *Archivo de CODEHUPY. Informe sobre caso Estancia Cuape, 2004.*

8 de octubre de 2004	*Fueron heridos con armas de fuego en la calle frente a las carpas cinco campesinos: Pascual Franco (herido grave en el brazo) y Pedro Martínez (herido grave en el pulmón). Juan Domínguez (herido leve), Nolberto Valenzuela (herido leve) y el quinto, cuyo nombre desconocemos (herido leve).*
1 de noviembre de 2004	*Fue herido con bala en la pierna un campesino de apellido Paredes, a 500 metros de las carpas, en casa de Juan Villasboa, al término de un rezo. Fue atendido en la clínica Susana de General Resquín.*
4 de noviembre de 2004	*Segundo desalojo (con violencia) que terminó con la detención de 29 campesinos y un muerto. Fueron quemadas las precarias viviendas de los sin tierras.*

Una de las muertes registradas en los desalojos violentos organizados por el Ministerio Público para defender diligentemente intereses de los agroempresarios fue el caso de Aureliano Espínola[10] (55 años), agricultor presente en medio del accionar de la fuerza pública, quien falleció, según las informaciones y el diagnóstico médico dado por el personal de la zona[11], de "paro cardiorrespiratorio"[12], diagnóstico posteriormente confirmado, luego de practicarle una autopsia[13] por la actuación del médico forense, auxiliar del mismo Ministerio Público interviniente.

Esta muerte, otro caso más de circunstancias de violencia provocadas desmesuradamente sobre la vulnerabilidad de campesinos, debe ser investigada con la misma diligencia de otros hechos punibles investigados ante la sospecha de omisión de auxilio a Aureliano Espínola por parte de algunos policías intervinientes. Según los testimonios, Aureliano murió en medio de la violencia, pese a los intentos de sus compañeros de reanimarlo y de convencer a los policías que no

[10] *Carlos Marcelo Aquino, diario Última Hora, 26 de noviembre de 2004:* "El jueves 4 de noviembre, durante una violenta acción de desalojo a cargo de efectivos policiales y militares, Aureliano se convirtió en el número 84 de una larga lista de campesinos muertos o asesinados en conflictos de tierra desde la caída de la dictadura stronista. Ese día, luego de correr desesperadamente de los gases lacrimógenos y los golpes de los uniformados, Aureliano fue alcanzado y capturado. Arrastrado con brutalidad, estaba siendo fichado por los agentes policiales cuando de pronto el campesino se desvaneció y cayó al suelo".

[11] *Puesto de salud de General Resquín. Responsable: doctora Rosa García.*

[12] *Diario Noticias, tapa del 5 de noviembre de 2004.*

[13] *Carpeta fiscal del Ministerio Público 0010/007/02/0002/2004. Número de entrada: 1263. Fiscal Víctor Concepción Agüero Recalde. Santa Rosa del Aguaray.*

daban fe a los pedidos de auxilio, hasta que un policía en particular reaccionó en medio del operativo[14].

En general, todas las movilizaciones sociales que traigan resultados de muerte o peligro a la vida son responsabilidad del Estado. La investigación penal debe mantenerse objetiva y evitar al máximo posible la violencia sobre los grupos más vulnerables, ya sea en los conflictos sociales, ambientales, entre otros. Pese a la posibilidad de la eventual responsabilidad individual penal por hechos punibles de acción penal pública que se detecten, resulta grave centralizar las investigaciones en las dirigencias sociales, claves en la dinámica social reivindicativa y legítima.

En ese sentido, puede servir de referencia la experiencia argentina y un trabajo sobre la criminalización de la protesta social: "*no nos cabe duda de que existe un supuesto de justificación por estado de necesidad cuando la protesta que motiva la expresión pública que perturba el tránsito es determinada porque los reclamantes se hallan en límites de pobreza, con miseria, no hay respuestas institucionales razonables a sus pedidos, los medios no se hacen eco de sus reclamos, es decir, están condenados a sufrir males inminentes y graves, algunos irreversibles, y no tienen forma de llamar la atención pública acerca de sus reclamos y las autoridades competentes tampoco proporcionan soluciones que resuelvan o atenúen sus necesidades. Negarles el derecho a causar molestias o retrasos a quienes están llamando la atención para resolver problemas de alimentación, o porque se están quedando sin atención médica, sin fuentes de trabajo necesarias para la subsistencia, o sin escuelas para sus hijos, significa incurrir en una ponderación de males poco razonable, porque sin duda los males que quieren evitar son mucho mayores que los que causan*"[15].

Muertes en soledad: suicidios sin el Estado y sin la sociedad

Otro aspecto relacionado al derecho a la vida es el aumento de suicidios consumados en nuestro país. El suicidio es una conducta que debe ser considerada de causa multifactorial: pueden intervenir factores biológicos, psicológicos y sociales. Entre las principales causas identificadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) se

[14] *Archivo CODEHUPY. Informe del caso Estancia Cuape, 2004. Testimonio: informe preliminar 1.*

[15] *Zaffaroni, Eugenio Raúl. "El Derecho Penal y la criminalización de la protesta social".* Lexis *Nº 0003/110609. Publicado en Jurisprudencia Argentina, reproducido con autorización del autor en el Informe Anual 2002-2003. Situación de los Derechos Humanos en Argentina. Debates. Págs. 156-162. Comité de Acción Jurídica (CAJ). FIDH.*

encuentran: problemas laborales, económicos, pérdidas de seres queridos, conflictos familiares, aislamiento social, problemas como el alcoholismo, enfermedades dolorosas, trastornos mentales, etc. Es decir, intervienen factores deficitarios tanto de la sociedad como de la persona y su entorno. Ésta no es sólo una problemática familiar (particular), sino también social. Afecta al sistema de salud fundamentalmente, pero también a la educación, la economía, la cultura y las familias.

Las cifras son alarmantes: el índice de mortalidad por suicidio en Paraguay es el más alto de Latinoamérica[16]. Estas cifras suponen un problema de salud pública donde el Estado debe hacerse responsable implementando programas de prevención de la conducta suicida. El Estado debe garantizar a cada habitante (mujer, varón, de cualquier edad) el derecho a la integridad física y psíquica y esto está medido por políticas sociales relacionadas a varios ámbitos: trabajo, educación, salud[17].

El alto índice de suicidios motivó la creación de la Comisión Interinstitucional de Contingencia y Prevención del Suicidio, integrada por diversas instancias del Ministerio de Salud Pública y el Instituto de Bienestar Social, la Policía Nacional, el Ministerio Público, el Viceministerio de la Juventud y la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia.

Implementación de la Corte Penal Internacional: derechos humanos protegidos internacionalmente en el derecho interno paraguayo

No podemos dejar de señalar como un punto positivo la participación del Estado –en este caso el Ministerio de Relaciones Exteriores– en respuesta a las iniciativas de la sociedad civil para la implementación del Estatuto de Roma en Paraguay. Esta dependencia gubernamental, en su rol político y diplomático, ha retomado en el año 2004 su liderazgo y conciencia en la responsabilidad que la implica en este proceso. Ha reconocido la necesidad de compartir espacios de interacción más sólidos para detectar las necesidades de ajustes en el derecho interno, para proteger el derecho a la vida principalmente, y sobre todo el respeto a la dignidad humana.

Paraguay fue el segundo país latinoamericano en ratificar el instrumento internacional y apoyó desde sus inicios la creación de la Corte Penal Internacional, mostrando madurez en la importancia de ser

[16] *Según declaraciones de la viceministra de Salud, Wilma Basualdo, hay nueve suicidios por cada 100 mil habitantes en Paraguay (tomado del sitio web Paraguay Global, www.paraguayglobal.com, sobre un despacho de la Agencia Prensa Latina).*

[17] *Colaboración de Lorena Battilana.*

Estado Parte. Suscribió el convenio el 7 de octubre de 1998, entrando en vigencia desde el 1 de julio de 2002.

Este año una organización de la sociedad civil local, con la cooperación del gobierno de Canadá, llevó adelante un proyecto de preparación del Estatuto de Roma, y sus resultados serán entregados antes de finalizar el 2004 al organismo gubernamental encargado, con un plan concreto de acción que contempla los pasos necesarios para que en el año 2005 se puedan llevar adelante las reformas legales e institucionales conducentes a esta implementación efectiva y los niveles de participación de actores claves necesarios en esta tarea.

Se anima al Ministerio de Relaciones Exteriores a continuar con sus obligaciones en la materia para generar espacios donde puedan interactuar todas las organizaciones cooperantes y se sitúen cada una en su rol para la plena vigencia de los instrumentos de defensa de los derechos humanos, que Paraguay se ha comprometido internacionalmente a cumplir.

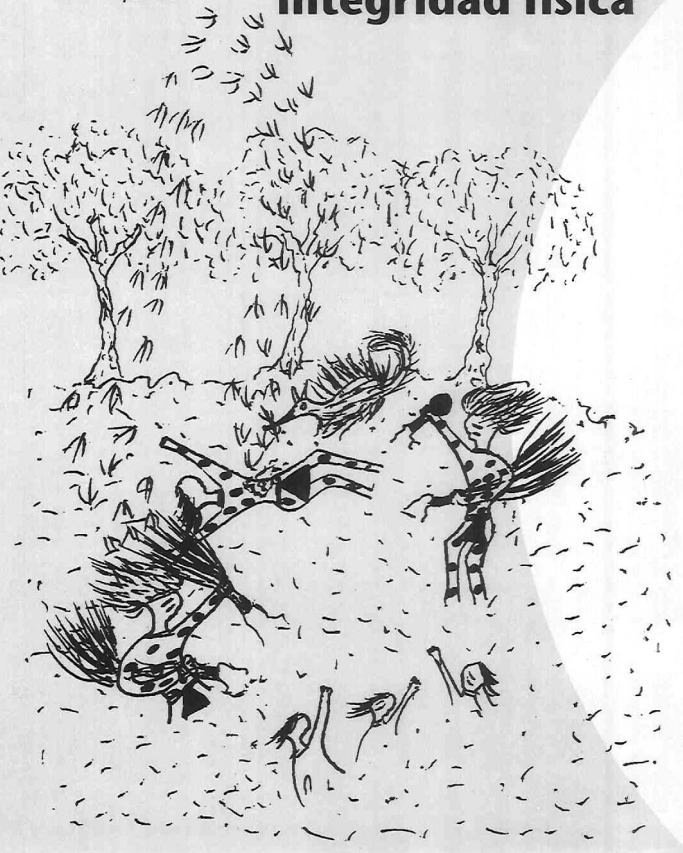
RECOMENDACIONES

- El Estado en general debe asumir sus responsabilidades por la omisión de la promoción y protección adecuada del derecho a la vida y la dignidad.
- Las víctimas de violaciones al derecho a la vida no deben quedar en el olvido y como estrategias locales el Estado debe integrar a toda la población afectada. No debe repetirse la imagen de un país que protege más los capitales y la propiedad privada que la vida y la integridad física de sus habitantes.
- La investigación penal debe mantenerse objetiva y el Ministerio Público debe evitar al máximo la violencia procesal sobre los grupos más vulnerables ante la eventual responsabilidad individual penal por hechos punibles de acción penal pública que se detecten. La sospecha de omisión de auxilio a Aureliano Espínola y las causas de otras víctimas del conflicto social que involucra a la fuerza pública y el Ministerio Público deben ser investigadas con la misma diligencia de otros hechos punibles investigados donde los campesinos son blanco de imputación, muchos de ellos dirigentes rurales, claves en la dinámica social reivindicativa.
- El Ministerio Público debe investigar los hechos punibles contra las bases naturales de la vida humana que los habitantes de zonas rurales han denunciado con la misma diligencia que otros hechos punibles denunciados.

- Deben agotarse las vías menos gravosas que las penales –administrativas, civiles–, probarse de manera particular cuando quien invoque a la fuerza pública se sienta lesionado y manifieste el perjuicio que le ha sido causado, en todo caso y una vez agotadas todas las instancias, se pueda justificar la fuerza moderada a la cuestión de la lesión a un derecho al tránsito y libre circulación por encima del derecho a la vida.
- El Estado debe abstenerse de amenazar con el uso de la fuerza a los grupos vulnerables con los que, por otro lado, sigue estando ausente y que a raíz de su ausencia o abusiva presencia provoquen el contexto de la violencia desatada y legalizada en el sistema penal más muertes a sus protegidas/os.
- El Estado debe hacerse responsable de los índices elevados de suicidios implementando de manera más visible los programas de prevención de la conducta suicida. El Estado debe garantizar a cada habitante (mujer, varón, de cualquier edad) el derecho a la integridad física y psíquica y esto debe estar medido en sus políticas sociales relacionadas: trabajo, educación, salud. Deben realizarse serios planes de contingencia y prevención del suicidio.
- Se anima al Ministerio de Relaciones Exteriores a continuar con sus obligaciones en el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, derecho penal internacional y derecho internacional humanitario, con la interactuación de todas las organizaciones cooperantes y con los roles específicos para la plena vigencia de los instrumentos internacionales con los que se ha comprometido a cumplir, en especial el Estatuto de Roma, que cuenta con un plan de acción iniciado en la sociedad civil para su adecuación e implementación local.

Derecho a la libertad, seguridad personal e integridad física

El chamán cura a un enfermo.



Tortura: fuera de la agenda pública

Hugo Valiente
Centro de Documentación y Estudios (CDE)

Al salir de la agenda pública y de las demandas de las organizaciones, la tortura perdió rápidamente la visibilidad y el poder de indignar que mantenía en años anteriores.

La tortura y las otras formas "menores" de maltrato y brutalidad policial van perdiendo progresivamente capacidad de indignar a una ciudadanía que vive acosada por la sensación de inseguridad, que se alimenta por el destaque sobredimensionado que los medios de comunicación dan a la delincuencia. Cuando la imagen que los medios proyectan es la de un país acosado por el descontrol de los grupos delictivos que operan ante la impotencia de sus organismos de seguridad, sobrepasados por "falta de recursos" y condicionados por leyes que privilegian los "derechos del delincuente" y que entorpecen el accionar policial, es más que previsible que la gente termine desconfiando de las promesas de mayores libertades civiles y mayor bienestar que trajo la democracia, y añore los tiempos pasados de mano dura.

Si a esto añadimos que la brutalidad policial no figura en la agenda social de las organizaciones que sí se deberían sentir concernidas e interpeladas por la recurrencia endémica del problema, el cuadro que se nos pinta es que la tortura no es asunto de nadie.

A esto sumamos los problemas estructurales que hacen a la legislación y las instituciones públicas, que hacen que la tortura permanezca como práctica en los sistemas de seguridad pública y en el sistema de justicia, y que tienen que ver con **insuficiencias legales**, con la **falta de políticas públicas** y con la **impunidad** de los torturadores y de jueces y fiscales que los consienten. O como sostiene la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH):

> *"La Comisión no cuenta con información de que se haya estructurado hasta el presente una política oficial para detener la tortura. Tampoco la Comisión ha sido informada de que se haya sancionado efectivamente a quienes se encuentran responsables de haber torturado. Por último, la Comisión no ha sido informada de iniciativas legislativas para modificar el artículo 309 del Código Penal a fin de que se tipifique el delito de tortura en la requerida compatibilidad con las convenciones internacionales"*[1].

FALENCIAS EN LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES DE PROTECCIÓN

Sistema de justicia y Policía Nacional

La reforma del sistema del procedimiento penal, iniciada con la sanción y puesta en vigencia de la Ley N° 1.286/98, que tuvo la intención de reemplazar el viejo sistema penal inquisitivo por un nuevo sistema basado en el paradigma garantista y acusatorio, hubiera bastado de haberse llevado a buen puerto hasta el final, para ser suficiente garantía de no repetición, y como valla legal a los apremios policiales en la investigación criminal.

Sin embargo, no sólo las fuerzas políticas que impulsaron la reforma no soportaron la contestación de los sectores que se vieron afectados por ella, sino que los viejos vicios y prácticas del sistema inquisitivo demostraron tener una enorme capacidad de supervivencia en el nuevo esquema procesal.

Un autodiagnóstico llevado a cabo en el 2001 por la Policía Nacional, con apoyo financiero y técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)[2], reveló numerosos factores institucionales que son contribuyentes a la pervivencia de las prácticas de tortu-

[1] *CIDH. "Informe de seguimiento del cumplimiento con las recomendaciones de la CIDH en el Tercer Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Paraguay". OEA/Ser./L/V/II.114, doc. 5 rev., 16 abril de 2001, párr. 61.*

[2] *Dirección General de la Policía Nacional de Paraguay y PNUD. "Resumen Ejecutivo del Diagnóstico Integral y Participativo de la Policía Nacional de Paraguay". Asunción, Mimeo, 2001. El diagnóstico estuvo dirigido por Rafael Nieto Loaiza.*

ra en los centros primarios de detención y en el marco de la investigación criminal. De acuerdo a esta evaluación, la Policía Nacional no ha llevado con éxito el proceso de ajuste al nuevo régimen procesal penal y su función de auxiliar judicial en esa área; no existen políticas públicas de seguridad ciudadana ni políticas policiales en la materia. Ante la inexistencia de directrices, el mando policial improvisa de acuerdo a criterios varios. La coordinación con otros organismos del sistema de justicia que cumplen roles importantes en materia de seguridad ciudadana es inexistente o muy débil y la Policía no cuenta con sistemas de información confiable. No existe la inspección policial ni un departamento de asuntos internos ni otro sistema de control alternativo de la actividad policial, existe muy poco control superior y la disciplina es totalmente militarizada. El policía no está capacitado para asumir roles de liderazgo comunitario ni para relacionarse adecuadamente con la sociedad; la educación que se brinda en las instituciones de enseñanza policial es sumamente formal y tradicional y no prepara suficientemente en los aspectos operativos[3].

En otro sentido, un profundo diagnóstico llevado a cabo por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) sobre las reformas de los sistemas penales de cuatro países de América Latina, incluido Paraguay, señala en relación a este tema esta preocupante conclusión:

"Por otra parte, también ha sido problemática la supresión de las facultades policiales para el desarrollo de investigaciones autónomas. Por un lado, en algunos casos se comprueba que la policía ha persistido en la realización de este tipo de investigaciones contrariando lo dispuesto en la ley y, por la otra, en algunas ocasiones la policía se escuda en esta falta de autonomía para inhibirse de actuar en situaciones en que ello resultaría claramente necesario y apropiado, de acuerdo con la ley.

"Los actores entrevistados en general reconocen un mejoramiento importante en cuanto a la reducción de los abusos policiales. La ley de hecho no permite a la policía interrogar a los detenidos. No obstante, aparentemente continúa la práctica de inte-

[3] *Además, se detallan otras falencias en la organización del personal policial. La media en Paraguay era de 210 policías por 100.000 habitantes, siendo la media mundial para 1994 de 382 policías por 100.000 habitantes. Hay un oficial por cada cuatro suboficiales. A su vez, su distribución era más bien arbitraria y no obedecía a "criterios demográficos, de riesgo público o de actividad delictiva". El 66% del pie de fuerza se concentra en Asunción y el departamento Central. No existen adecuados equipos de movilidad y comunicación y el armamento es más bien propio de un ejército (5.073 fusiles belgas, 362 fusiles chinos, 313 brasileros, 121 alemanes y 30 italianos, además de cuatro morteros y ocho ametralladoras pesadas). Cada policía debe comprar su arma de dotación. A estas distorsiones se suma la injerencia política en el manejo de la institución, las insatisfacciones salariales que alientan la corrupción y la inestabilidad de la carrera.*

rrogar a los detenidos y consignar sus declaraciones caracterizándolas como espontáneas. A su vez, en algunas ocasiones han sido incorporadas al juicio oral por la vía del testimonio de los policías. En este sentido, destaca el hecho de que si bien los reclamos contra la arbitrariedad de los policías pueden causar la nulidad de una actuación en el proceso, éstos no causarían el procesamiento de los funcionarios policiales por arbitrariedad, lo cual dejaría vigentes dichas prácticas policiales.

"En la práctica, el control de la actividad investigativa sigue estando en manos de la policía, puesto que es ésta la que cuenta con las capacidades operativas. Por otra parte, los delitos que se persiguen con efectividad son mayoritariamente aquellos en que la policía realiza una detención en situación de flagrancia, especialmente en robos, hurtos y drogas"[4].

Sin una reforma a fondo de la Policía, era bien previsible que la reforma del sistema procesal iría a fracasar. Sin instrucciones, capacitación, directrices de política y sin control jurisdiccional es obvio que ante el delito el policía irá a hacer lo único que sabe, lo que siempre hizo: "apretar" al ratero para que "cante".

Pero lo imprevisto fue que la justicia penal de garantías, declinando su poder de control jurisdiccional sobre el Ministerio Público, dejó que esta institución haga la vista gorda frente a las torturas y detenciones arbitrarias, avalando imputaciones y dictando órdenes de prisión preventiva sin mayores elementos que las autoinculpaciones que la Policía obtenía vaya a saber uno cómo. Sin un control judicial efectivo y sin el control político sobre la institución, el Ministerio Público y el Poder Judicial se convirtieron en otros factores coadyuvantes de los abusos policiales.

Juicio político al fiscal general del Estado

Un nuevo pedido de juicio político fue formulado en este año en contra del fiscal general del Estado, Oscar Latorre, pedido que había sido solicitado, entre otras organizaciones y personas[5], por la CODEHUPY, que presentó un escrito con alegaciones en una audiencia pública sostenida para tal fin en la Cámara de Diputados. En la sesión ordinaria del 21 de octubre, la Cámara de Diputados trató sobre tablas el dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitu-

[4] *Riego, Cristián y Santelices, Fernando. "Informe comparativo Proyecto «Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina»". CEJA, Santiago, pág. 40-41.*

[5] *La salida de Latorre por vía del juicio político había sido un acuerdo de los cuatro partidos opositores con representación parlamentaria (Liberal Radical Auténtico, Patria Querida, País Solidario y Unión Nacional de Colorados Éticos), al que llegaron en abril de 2004.*

cionales que aconsejaba aprobar la acusación formulada por los diputados Héctor Lacognata, Gustavo Mussi, Rafael Filizzola y Luis Carlos Neuman. De los 64 diputados presentes, 20 votaron a favor, 32 votaron en contra y 3 se abstuvieron. Se necesitaban 43 votos. Como en el anterior juicio político[6], fue fundamental el apoyo unánime de la bancada del Partido Colorado para evitar la defenestración de Latorre.

Latorre, en un prolongado escrito de defensa ante la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados que fuera amplísimamente difundido vía internet, en un lenguaje particularmente ufano de su segura impunidad, señaló que la acusación se fundaba "en hechos inventados o inexistentes, o vaguedades absolutas, que carecen de los más mínimos elementos de seriedad y comprobación que permitan a su vez estimar honorabilidad y sinceridad en las motivaciones" y que no eran sino "un cúmulo de sandeces que, extrañamente, en vez de hacerles ruborizar de vergüenza, parece enorgullecer a sus autores".

La CODEHUPY viene sosteniendo desde el 2002 que sin la remoción de Latorre del cargo de fiscal general del Estado, no existirán condiciones mínimas de credibilidad e independencia de esta magistratura para encarar una política seria de protección judicial de los derechos humanos. Sin un efectivo control político sobre el Ministerio Público, es previsible que la institución goce de toda la autonomía necesaria para constituirse en un poder discrecional.

Deber de investigar y sancionar la tortura

De todos los casos de torturas y apremios policiales puestos en conocimiento del Ministerio Público por vía de la denuncia, ninguno ha sido llevado a juicio oral y público, y no se han impuesto condenas en ninguno de los casos. El 2004 no reportó avances significativos en este sentido.

En el caso de los militantes del partido de izquierda Patria Libre[7], contra los que el Ministerio Público formula la acusación de haber llevado a cabo un secuestro con fines de recaudación de fondos[8],

[6] *Se puede tener información sobre el primer juicio político contra Latorre en Valiente, Hugo. "¿Retorna la tortura?", en: Derechos Humanos en Paraguay 2002. CODEHUPY, Asunción, 2002, págs. 61 y siguientes.*

[7] *Antecedentes del caso se pueden consultar en informes anteriores. Véanse Valiente, Hugo. Op. cit. Págs. 53 y siguientes, y Valiente, Hugo. "Tortura: impunidad garantizada", en: "Derechos Humanos en Paraguay 2003". CODEHUPY, Asunción, 2003, págs. 37 y siguientes.*

[8] *De los miembros de Patria Libre vinculados a la causa por la Fiscalía, tres se encuentran con estatus de refugiados en Brasil, dos se encuentran detenidos en prisión preventiva a la espera de juicio oral por el caso de secuestro y otros hechos sobrevinientes, y el resto se encuentra prófugo.*

caso en el que se sospecha fundadamente que las pruebas principales de la acusación fueron obtenidas bajo tortura, se resolvió el cierre definitivo de la causa en la jurisdicción penal interna. El Tribunal del Crimen Cuarta Sala de Asunción dictó el AI Nº 101 del 24 de marzo de 2004, por el cual confirmó el sobreseimiento definitivo con efectos de absolución que dictó a favor de los policías denunciados por los hechos de tortura (AI Nº 880 del 4 de noviembre de 2003). La particularidad de este caso es que se encuentra muy bien probada, en términos estrictamente judicial-penales, la denuncia de las víctimas, lo cual es sumamente excepcional en este tipo de situaciones.

Fuentes de la familia de una de las víctimas señalaron que el caso sería llevado al sistema interamericano de derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos será el organismo idóneo para juzgar si el actual sistema penal (que privó a las víctimas de los delitos del derecho de acusar y solicitar la elevación de las causas a juicio oral, y reservó en forma exclusiva y excluyente al Ministerio Público la facultad de acusar, aún cuando los delincuentes sean agentes públicos o fiscales) garantiza adecuadamente los derechos al debido proceso y a la protección judicial.

Más allá de la inocencia o culpabilidad de las víctimas en el hecho del secuestro, más allá de la razonabilidad de la lucha armada como mecanismo de transformación social en el momento actual, más allá de las simpatías que las víctimas de tortura puedan despertar en la opinión pública y en las organizaciones, parece ser necesario que el círculo de la impunidad de los torturadores se deberá romper utilizando los mecanismos internacionales de protección, y en este sentido las organizaciones de derechos humanos deberán jugar un papel más activo en el futuro.

Incumplimiento del deber de adecuación legal

Desde 1996 en este informe se ha señalado que Paraguay no cumple con su obligación de tipificar adecuadamente el delito de tortura en su legislación penal, incorporando directamente a la legislación penal interna las definiciones de tortura de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (Ley Nº 56/90, artículo 2), y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes (Ley Nº 69/90, artículo 2).

No ha existido ninguna iniciativa de reforma del artículo 309 del Código Penal para adecuar la definición del delito de tortura a los compromisos internacionales.

Cumplimiento de compromisos internacionales

El Estado de Paraguay se encuentra en mora en su deber de producir y presentar su cuarto informe periódico de cumplimiento de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes (ratificada por Ley N° 69/90). En atención a los compromisos asumidos al ratificar esta convención, los Estados parte deben suministrar un informe sobre "las medidas que hayan adoptado para dar efectividad" a dicho tratado en su jurisdicción interna. Deben presentar esos informes cada 4 años (artículo 19). Paraguay presentó en fecha su informe inicial, el segundo y el tercero, pero el cuarto, que debía ser presentado en el 2003, nunca se hizo.

Es importante señalar esta mora en un momento en que el sistema de protección local de derechos humanos se encuentra en un franco estado de falencia institucional.

Por otro lado, Paraguay firmó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2002, que establece un mecanismo innovador de prevención de la tortura mediante las visitas periódicas de inspección a prisiones de los Estados que sean parte del protocolo por parte de un subcomité del Comité contra la Tortura. Además, los Estados deberán crear mecanismos nacionales de inspección periódica de las prisiones. Este importante tratado internacional se encuentra pendiente de ratificación.

RECOMENDACIONES

Existen recomendaciones reiteradas desde varios años, pero cuya vigencia lastimosamente sigue siendo actual y pertinente, y que tienen relación con:

- formular una política penal y administrativa contra la tortura;
- modificar el artículo 309 del Código Penal y tipificar el delito de tortura de un modo coherente con las convenciones internacionales;
- reinstaurar la autonomía de la querella en el procedimiento penal e introducir la acción popular para los delitos contra los derechos humanos mediante la modificación del Código Procesal Penal;
- reformar la Policía Nacional y crear una policía judicial civil que lleve a cabo las investigaciones penales, de manera a ir restringiendo la misión policial a su rol constitucional de prevención; y
- remover al fiscal general del Estado, Oscar Latorre.

Mientras tanto, teniendo en cuenta las desfavorables circunstancias políticas y sociales para demandar cualquiera de estas medidas, sería muy pertinente que las organizaciones de derechos humanos aprovecharan el contexto de la elaboración de un informe alternativo al Comité contra la Tortura, en vista de la ausencia de un informe estatal, y resitúen la tortura y la brutalidad policial en la agenda de las demandas de las organizaciones.

Situación carcelaria: Crítica e insostenible

*Jorge Rolón Luna**
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip)

La crisis del sistema penitenciario paraguayo no es nueva. Una serie de factores se conjugan desde tiempos inmemoriales para determinar una situación que podríamos caracterizarla como terminal. *Crítica desde hace un buen tiempo, comporta la situación actual caracteres estructurales y remotos en el tiempo, a los que se suman elementos* nuevos *que en realidad son nada más que lo mismo de siempre, aumentado cuantitativamente.*

DIAGNÓSTICO

Marco legal

Una detallada descripción del marco legal penitenciario obra en el mismo capítulo de la edición 2003 de este anuario. Podemos agregar a esto que la Ley Nº 210/70 continúa vigente regulando el ámbito penitenciario y que lo novedoso es el hecho de que en el Senado se encuentra el anteproyecto de Código de Ejecución Penal, tal cual se había adelantado en la edición anterior, con todas las innovaciones detalladas ahí. Resumiendo, el código es parte de la reforma del sistema penal paraguayo y al tiempo que reglamenta los artículos constitucionales referidos a la pena y a la privación de libertad, completa la reforma aludida, complementando a la nueva normativa penal vigente[1].

* *Colaboración: Elizabeth Flores y Hernán Mayor.*
[1] *Código Penal, Código Procesal Penal, Ley Orgánica del Ministerio Público.*

Principales decretos, acordadas y resoluciones que reglamentan y complementan la Ley 210/70

- Decreto Nº 23.254/56 "Por el cual se crea la Dirección General de Institutos Penales de la República".
- Decreto Nº 21.006/03 "Por el cual se crea la estructura organizacional del Servicio de Atención a Adolescentes Infractores (Sennai), dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo".
- Resolución del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) Nº 99/01 "Que establece el reglamento penitenciario, con carácter provisorio para los internos de penitenciarías y correccionales del país".
- Resoluciones Nº 98/02 y 83/03 "Que reglamentan las visitas privadas en los institutos penitenciarios del país".
- Resolución Nº 116/95 "Que señala procedimientos sobre las disposiciones de los artículos 3, 6, y 8 de la Ley 210/70".
- Resolución Nº 1.352/03 "Por la cual se dispone la visita de agentes fiscales a los establecimientos penitenciarios".
- Acordadas de la Corte Suprema de Justicia Nº 4/37, 9/44, 2/67, 30/96, 31/96, 60/97, 222/01, 85/98 y 222/01.

Descripción de la situación general

La secular desidia estatal en el ámbito penitenciario no ha sido casual, ha sido absolutamente voluntaria, parte de una deliberada política criminal desconocedora de los derechos humanos más elementales. La larga tradición autoritaria o, puesto de otra forma, la ausencia de tradición democrática y la falta de práctica efectiva de sus valores, especialmente desde el Estado, han contribuido decididamente para que lo carcelario llegue a un estado insostenible, como se observa en Paraguay desde hace unos buenos años. Si los autoritarismos no tienen como prioridad el respeto de los derechos humanos de los *buenos ciudadanos,* cuando se trata de personas ligadas al delito de alguna u otra forma lo que sucede es obvio. En los últimos años esta situación no se ha alterado más que por ciertos hechos (positivos) aislados o por el empeoramiento de ciertas cuestiones, como la de la violencia intramuros o la sobrepoblación. A esta situación de carácter estructural, ya señalada en anteriores ediciones del Informe de Derechos Humanos, se pueden agregar ciertos elementos coyunturales para caracterizar alguna diferencia en relación a otros momentos.

Lo carcelario se enfrenta siempre a una cultura que considera éticamente aceptable —y positivo— tener encerrados a seres humanos en condiciones infrahumanas por el mero hecho de que sean

apenas sospechosos de —no se diga condenados por— haber cometido delitos. Y esto es algo que debe ser remarcado habida cuenta del importante porcentaje de internos procesados —y, por ende, no condenados, potencialmente inocentes— que se encuentran en nuestros establecimientos penitenciarios.

Es una letanía harto conocida referirse a los síntomas crónicos de la enfermedad del sistema: sobrepoblación penal, violación sistemática de los derechos humanos, infraestructura inadecuada, carencia en materia de servicios de educación y asistencia social, calamitosa situación sanitaria, ausencia de asistencia post-penitenciaria, mala alimentación, falta de personal técnico y profesional, muertes e inseguridad intramuros, falta de preparación del personal de seguridad, ausencia de tratamiento diferenciado, falta de separación de condenados y procesados, desconocimiento sistemático del principio de presunción de inocencia, imposibilidad de ejercicio intramuros de derechos procesales por parte de los internos, adolescentes en estado de abandono, corrupción endémica. Se trata de una realidad suficientemente diagnosticada, como ya se señaló más atrás[2].

La coyuntura actual se caracteriza, sin embargo, por situaciones encontradas. Por un lado, la paulatina sustitución de viejos establecimientos penitenciarios[3], y por otro lado la ausencia de una propuesta seria de solución del más grave problema que enfrenta el sistema penitenciario paraguayo: Tacumbú. En este último establecimiento se hacinan en la actualidad más de 3.000 internos, en un caótico conglomerado habitacional conventillesco, cuando la capacidad real del lugar da apenas para 700 a 900 internos. La mayor concentración de internos del país se da allí, representando un enorme riesgo diario para los internos, los funcionarios y las visitas. Las principales víctimas de ese peligro diario son, obviamente, los internos, siendo un hecho común las riñas, muchas de ellas con saldo mortal.

Si bien se inauguró (aunque su habilitación y efectivo funcionamiento se dará recién en enero del año 2005) un nuevo pabellón que albergará a los condenados del establecimiento separadamente de quienes sufren prisión preventiva (la gran mayoría), esa acción no permite entrever una solución radical al problema. Tal solución únicamente se dará con la construcción de varios establecimientos de diverso tipo y la demolición de la Penitenciaría Nacional.

[2] *Confrontar: 1) Rolón Luna, Jorge (editor). "Casas de la violencia. Diagnóstico de la situación carcelaria en el Paraguay". Ministerio Público, Cámara Alta Latinoamericana de Juristas y Expertos en Ciencias Penitenciarias. Asunción, 1996. 2) CODEHUPY. "Derechos Humanos en Paraguay", años 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003 (capítulo referente a la situación carcelaria).*

[3] *Encarnación y Concepción, que comenzaron a funcionar efectivamente este año.*

Dirección General de Institutos Penales

Estadística de fallecidos, fugados y heridos del 15 agosto de 2003 al 30 de setiembre de 2004

DEPENDENCIA	FALLECIDOS		FUGADOS	HERIDOS	TOTAL
	Por heridas	Muerte natural			
1 Penitenciaría Nacional	23	19	22	107	**171**
2 Penitenciaría de Emboscada	8	2	6	44	**60**
3 Penit. Reg. de Encarnación	1	0	12	0	**13**
4 Penit. Reg. de Misiones	0	0	2	0	**2**
5 Penit. Reg. de Concepción	0	0	1	1	**2**
6 Penit. Reg. de Coronel Oviedo	0	1	7	1	**9**
7 Penit. Reg. de San Pedro	0	0	3	0	**3**
8 Penit. Reg. de Villarica	0	1	3	0	**4**
9 Penit. Reg. de Pedro J.Caballero	1	1	6	1	**9**
10 Penit. Reg. de Ciudad del Este	3	0	6	1	**10**
11 Correccional del Buen Pastor	0	0	9	1	**10**
12 Correc. Juana Ma. de Lara	0	0	0	0	**0**
TOTAL	36	24	77	156	293

Por otro lado, la reforma del sistema penal paraguayo está a punto de completarse. En efecto, tal cual señaláramos anteriormente[4], se encuentra hoy en estudio un anteproyecto de Código de Ejecución Penal. Este anteproyecto, una vez sancionado, completará el conjunto normativo penal, cuya reforma se inició con la sanción de un nuevo Código Penal (1997), continuó con la sanción de un nuevo Código Procesal Penal (1998) y con la sanción de la Ley Orgánica del Ministerio Público (2000). Mientras se está dando la concreción del último paso de esta reforma del sistema penal, y su paso de un sistema inquisitivo a uno acusatorio, con todo lo que esto representa desde el punto de vista de la vigencia de los derechos humanos, van tomando fuerza las voces de la contrarreforma, acicateadas por una prensa a veces sensacionalista, a veces con concretos intereses políticos.

El tema que abordaremos es justamente uno relacionado con gran parte de las críticas que se han venido dando contra este giro copernicano que se está realizando en nuestra República. Es que el debate acerca de la reforma gira, casi exclusivamente, alrededor de sí misma, como si la reforma estructural del sistema penal paragua-

[4] *Ver "Derechos Humanos en Paraguay 2003", capítulo referido a la situación penitenciaria.*

yo se redujera a él. La referencia es a las medidas alternativas y sustitutivas de la prisión preventiva y de la ejecución de la condena, que parecen ser el aspecto "diabólico" de la reforma. Al menos si nos atenemos a las repetidas declaraciones de abogados, políticos, policías, periodistas y de cualquiera que crea tener una opinión al respecto. Se le atribuye, entre otras cosas, el auge de los delitos violentos y contra la propiedad (y, por ende, de la falta de seguridad ciudadana), debilidad contra el crimen, impunidad de los criminales[5], hasta el ser cómplice de la corrupción. Cada vez que se produce algún hecho delictivo que produce conmoción, se provoca el clamor popular, señalando a la nueva normativa como la responsable de estos delitos, como si antes no se hubieran dado este tipo de situaciones. No cabe duda de que hubo un incremento de la criminalidad (de cierto tipo), pero de ahí a afirmar que el delincuente delinque tomando en consideración el Código Penal o el Código Procesal Penal, y obviando la espectacular crisis social y el aumento geométrico de la pobreza y de la exclusión que se dio en los últimos años, –como si el delito fuera un fenómeno tan simple–, hay un muy largo trecho. Se puede decir, con toda seguridad, que esta "satanización" es errónea, equivocada, injustificada, apresurada, carente de solidez argumental y, en muchos casos, intelectualmente deshonesta.

Obviamente que se entrevé la relación que existe entre las medidas alternativas y sustitutivas a la prisión preventiva y el tema que nos ocupa. Pero es menester clarificar que existe un impacto directo de

[5] *A este respecto, es interesante considerar este editorial recientemente publicado por un diario de Asunción: "**la legislación actual es complaciente con los criminales (...)**. Esto se suma a una legislación penal tolerante que facilita, por ejemplo, la rápida libertad de los criminales a través de las cuestionadas medidas sustitutivas de prisión. Desde el mismo momento en que la filosofía del Código Procesal Penal invierte el orden lógico de la naturaleza de la investigación de los delitos y crímenes, al ponerla en manos de personas que por preparación y vocación no reúnen las aptitudes necesarias para desarrollar esa actividad, no es extraño que las cosas se hayan desarrollado de la forma conocida. Es que el Código Procesal Penal pretende convertir al fiscal en policía, sin serlo; por tanto, es lógico que con frecuencia los crímenes más horrendos no resulten aclarados o que el sospechoso se escape. Al disponer en su art. 52 que "los agentes fiscales dirigen la investigación de los hechos punibles", arrancó su función natural al único órgano que por naturaleza y vocación debe ser el indicado para realizar esa actividad: la Policía (...). Eso ha sido un grave error y de ninguna manera ha pasado a ser una justificación razonable, por cuanto que ha venido a vaciarle a la Policía de su actividad propia, siendo su consecuencia más nefasta la incapacidad absoluta del sistema de seguridad actual (Ministerio Público, órganos auxiliares y Policía Nacional) para enfrentar con éxito el incremento exponencial de la criminalidad. La sucesión de desórdenes e inseguridades que sacuden a la nación de todos los lados posibles encuentra un caldo de cultivo propicio en una legislación complaciente con la criminalidad, con operadores de la ley y la justicia sin ninguna preparación para enfrentarla. Por tanto, estas circunstancias deben ser razón suficiente para instrumentar reformas adecuadas que permitan efectivamente combatir y prevenir el crimen (...)" (diario Abc Color, 22 de setiembre de 2004, pág. 10).*

la aplicación o no de las medidas antedichas sobre el sistema penitenciario, tema sobre el que haremos hincapié.

Casos

En este apartado se abordarán dos temas de suma trascendencia. Por un lado, algo que tiene que ver con la reforma penal y que tiene directo impacto sobre el sistema penitenciario. A partir de la comisión de ciertos hechos delictivos en la primera mitad de año y de la inmensa conmoción social que éstos produjeron, se dio inicio a una campaña contra la reforma, de la que fueron parte principalísima vastos sectores de la prensa, algunos voceros policiales y también el mismo ministro del Interior. Los ataques a la reforma, con escasa argumentación y mucha demagogia, iban dirigidos indistintamente al Código Penal y al Código Procesal Penal, a veces contra ambos, y la mayoría de las veces confundiendo dichos cuerpos legales. Dicha campaña dirigió sus ataques especialmente contra la vigencia (y aplicación) de las medidas alternativas y sustitutivas de la prisión preventiva. En una peligrosa perversión semántica, se habló en la mayoría de los casos de castigo a los delincuentes, cuando apenas eran imputadas ciertas personas con respecto a la comisión de ciertos hechos delictivos. Esa visión del castigo anticipado tomó carta de ciudadanía y adquirió el rango de verdad indiscutible desde ciertos espacios mediáticos. Tal es así que hoy es muy complicado defender el elemental principio de inocencia, habida cuenta de lo arraigada que se encuentra esta visión de castigar al sospechoso, al indiciado o al imputado por la comisión de algún delito o crimen.

La campaña fue tan intensa que los jueces prácticamente fueron conminados a no otorgar más las famosas medidas. Esta conminación surgió de esa campaña mediática que, como se señaló, consideraba directamente como criminales a sospechados, imputados y acusados de la comisión de algún delito. Pero no fue únicamente consecuencia de la presión de los medios, ya que la Corte Suprema de Justicia, como consecuencia de estos hechos, dictó una acordada reglamentando el otorgamiento de las medidas sustitutivas y alternativas a la prisión preventiva[6], poniendo mayor presión sobre los ma-

[6] *Acordada Nº 319 "Que reglamenta la concesión o revocación de medidas cautelares".*

gistrados penales y también sobre fiscales y policías[7]. Esto, a su vez, ya había sido precedido por dos "instructivos" de la Fiscalía General del Estado, en los cuales se presionaba, esta vez a los fiscales, para que no consientan o soliciten la aplicación de medidas sustitutivas. Esto pasó sin que se arguyan serias razones de política criminal para tal instrucción, sino únicamente con el único propósito de "(procurar) atenuar la alarma social de inseguridad e impunidad"[8]. Para rematar

[7] *"Art. 1. Reglamentación del inciso 1) del art. 247 de la Ley 1.286/98. A los efectos de reglamentar el inciso 1) del art. 247 del Código Procesal Penal, se dispone que todos los jueces Penales de la República deberán contar con los antecedentes penales como parte de los datos personales del imputado, para la disposición o revocación de la medida cautelar (...). Art. 5. Los jueces, para conceder las medidas alternativas o sustitutivas de la prisión preventiva, deberán contar con la información completa sobre las personas que ofrezcan caución y, sobre todo, conocer su solvencia económica, de manera que se tenga la certeza suficiente en caso que sea necesario ejecutar la caución que se presta. Los magistrados que incumplen tales disposiciones serán pasibles de las responsabilidades que en derecho correspondan (...). Art. 9. Remisión de antecedentes. Disponer que todas las Oficinas de Estadísticas de la República remitan las resoluciones dictadas por los jueces penales que dispongan o revoquen medidas cautelares de carácter personal al presidente de su circunscripción judicial respectiva; y los asientos zonales a la Oficina de Estadística Penal de la capital, a fin de que ésta a su vez envíe: a) al presidente de la Corte Suprema de Justicia, b) al presidente de la Sala Penal y c) al Superintendente General de Justicia. Art. 10. Responsabilidad del Ministerio Público. La presente acordada no exonera a los fiscales penales de la responsabilidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 302 del Código Procesal Penal, quedando abierta la posibilidad, en caso de la omisión del mismo, de remitir los antecedentes al fiscal general del Estado a los efectos de disponer las medidas disciplinarias regladas en la Ley 1.562/00 Orgánica del Ministerio Público. Art. 11. Responsabilidad de la Policía Nacional. Esta acordada tampoco exonera a la Policía Nacional de la responsabilidad de dar cumplimiento a lo establecido en el art. 22 de la Ley 1.562/00; y en el supuesto de inobservancia del mismo, la Corte Suprema de Justicia se halla facultada a remitir los antecedentes al ministro del Interior y al comandante de la Policía Nacional".*

[8] *"Que con motivo de la ola de violencia sufridas (sic) por la ciudadanía en todo el territorio nacional, especialmente en los hechos punibles contra la propiedad de las personas, aparejada (sic) de lesiones graves, amenaza contra la vida, entre otros, se requiere de una respuesta tendiente a dar mayor efectividad en la persecución penal, que sin desconocer el más mínimo derecho de los procesados, se procure atenuar la alarma social de inseguridad e impunidad (...). El Ministerio Público adopta como política criminal: 1) procurar desde el rol procesal de la representación fiscal, no aplicar y/u otorgar las medidas alternativas o sustitutivas de la prisión preventiva, en los siguientes casos: a) de aprehensión en flagrancia (artículo 239 del Código Procesal Penal) en la comisión de hechos punibles contra la vida, la integridad física, contra la libertad, contra la autonomía sexual y contra la propiedad; b) en los casos de crímenes cuando al inicio de la investigación existan serios indicios de prueba que comprometan la responsabilidad de una persona; c) en los casos de delitos, como hurto, apropiación, robo leve y otros hechos punibles similares, cuando el autor o partícipe registre en sus antecedentes la comisión reiterada de estos ilícitos (...)" (Ministerio Público. Fiscalía General del Estado. Instructivo General para Agentes Fiscales. 22 de agosto de 2002).*

"(...) corresponde reiterar el Instructivo General de fecha 22 de agosto de 2002, que reitera la política general adoptada por el Ministerio Público con relación a la aplicación de 'Medidas alternativas' según se transcribe: a) de aprehensión en flagrancia (art. 239 del Código Procesal Penal) en la comisión de los hechos punibles contra la vida, contra la integridad física, contra la libertad, contra la autonomía sexual y contra la propiedad; b) en los casos de crímenes, cuando al inicio de las investigaciones existan serios elementos de pruebas que comprometan la responsabilidad de una persona; y c) en los casos de delitos, como hurto, apropiación, robo leve y otros hechos punibles similares, cuando el autor o partícipe registre en sus antecedentes la comisión reiterada de estos ilícitos (...)" (Ministerio Público. Fiscalía General del Estado. Instructivo General Público para Agentes Fiscales. 26 de junio de 2003).

esta presión ilegal ejercida sobre fiscales para que ignoren disposiciones y principios constitucionales y legales, en una carta posterior el fiscal general del Estado recuerda a los agentes fiscales que las disposiciones mencionadas "se encuentran plenamente vigentes" y que su cumplimiento es "obligatorio", debiendo ser comunicada dentro de las 24 horas toda disposición en contrario, siendo "pasible de análisis, para una posterior remisión de los antecedentes al órgano de control disciplinario" toda medida "adoptada en contra de la instrucción general". Es preocupante que desde la Fiscalía General, "circulares" y "cartas" dejen sin efecto nada más y nada menos que disposiciones constitucionales y legales.

Esto derivó en una situación muy delicada, pues el dictado de medidas cautelares de custodia se disparó en esos meses provocando un aumento importante de la población penal en los superpoblados establecimientos penitenciarios del país. Esto ha sido particularmente grave en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, donde la población de internos sobrepasó el número de 3.000, convirtiendo definitivamente a ese maltrecho y superpoblado establecimiento en una megacárcel en razón del número de sus huéspedes.

Estos cuadros, confeccionados en base a datos obtenidos en la Dirección de Establecimientos Penales, muestran la escalada, que obedece principalmente, de acuerdo a nuestra opinión, a las circunstan-

CUADRO 1

Establecimientos penitenciarios – Año 2004

	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Aumento de poblac.	Incremento
Nacional	2.678	2.662	2.687	**2.682**	2.905	2.942	**3.031**	349	**13,01%**
Emboscada	197	218	200	**234**	221	249	**247**	13	**5,56%**
Encarnación	474	471	449	**449**	472	680	**503**	54	**12,03%**
Misiones	140	142	153	**153**	162	166	**172**	19	**12,42%**
Concepción	238	239	243	**290**	312	314	**326**	36	**12,41%**
Cnel. Oviedo	408	406	409	**481**	472	514	**469**	- 12	-2,49%
San Pedro	104	93	97	**99**	98	111	**111**	12	**12,12%**
Villarica	192	199	194	**240**	216	224	**228**	- 12	-5%
P. J. Caballero	188	188	195	**199**	215	217	**221**	22	**11,06%**
Ciudad del Este	532	544	560	**539**	613	631	**661**	122	**22,63%**
Buen Pastor	165	178	167	**177**	198	202	**205**	28	**15,82%**
Juana Ma. Lara	29	36	35	**34**	35	38	**47**	13	**38,24%**
Total de establecimientos	5.345	5.376	5.389	**5.577**	5.919	6.288	**6.221**	**644**	**11,55%**

Penitenciaría Nacional de Tacumbú – Año 2004

Mes	Entrada	Salida	Entrada-salida
Enero	100	101	- 1
Febrero	80	77	+ 3
Marzo	173	109	+ 64
Abril	201	189	+ 12
Mayo	198	194	+ 4

cias señaladas, no descartándose, por supuesto, que este aumento de la población penitenciaria pueda obedecer también a otras razones.

Lo importante de señalar en relación a esta cuestión es la ausencia de una política criminal de parte del gobierno. Esto se expresa en las voces discordantes de importantes referentes de este sector. Por un lado, el ministro del Interior, en ese entonces Orlando Fiorotto, arremetió contra los jueces por liberar a delincuentes y los instó a desconocer el principio de la excepcionalidad de la prisión preventiva, establecido en la misma Constitución de la República. Por otro lado, el ministro de Justicia, Juan Darío Monges, clamó por una aplicación más racional de las medidas cautelares de custodia y advirtió constantemente acerca de la inminencia del colapso del sistema carcelario de continuar en aumento el encarcelamiento de imputados y acusados por la comisión de delitos.

Si la política criminal del gobierno privilegiará la represión (prisión preventiva no como excepción, sino como regla), el gobierno debería tener siquiera un plan de cómo eso impactará en la tasa de "prisonización", cómo ese aumento impactará en la capacidad y en el manejo de los establecimientos penitenciarios en sus distintos aspectos: alojamiento, alimentación, salud, seguridad, entre los principales[9]. Así, se observa cómo ese apelo a la aplicación indiscriminada de la prisión preventiva es irracional y no es parte de una coherente política de combatir la criminalidad, sin mencionar que riñe con preceptos constitucionales y legales y que la política de mano dura ha demostrado ser un fracaso donde se la haya aplicado.

Las campañas mediáticas y su impacto en la actitud de los jueces penales parece ser cíclica. Cada vez que la opinión pública se ve impactada por un hecho criminal que produce impacto social, los jueces tienden a ser inflexibles en la aplicación de la prisión preventiva.

[9] *No colocamos otros aspectos que deberían ser tenidos en cuenta, como educación, tratamiento, asistencia social. Estos servicios prácticamente no existen en nuestro sistema penitenciario.*

Si bien serán necesarios estudios más profundos para comprobar más acabadamente esa hipótesis, este año se observa como en junio se produjo una disparada muy llamativa en el dictado de órdenes de prisión preventiva. Creemos que eso obedeció al impacto que causó el violento homicidio de un joven estudiante secundario y a la fuerte campaña mediática contra las medidas alternativas y sustitutivas a la prisión preventiva[10] resultante de ese crimen. Hechos de similares características produjeron el efecto señalado, siendo éste un fenómeno que debería ser estudiado más detenidamente y evaluadas sus diversas consecuencias. Lo que sí podemos decir es que el aumento de las órdenes de prisión preventiva tiene un impacto directo sobre la sobrepoblación penitenciaria que se observa en algunos establecimientos, con las consabidas consecuencias negativas que esto tiene en lo atinente a los derechos humanos de los internos e internas alojados en los establecimientos penitenciarios del país.

Otro tema ineludible es la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Panchito López". El Estado paraguayo había sido demandado a raíz de las pésimas condiciones de alojamiento y a la perenne situación de maltrato en la que vivían los adolescentes privados de su libertad en ese establecimiento. Estando la demanda en proceso de solución amistosa se produjeron tres incendios[11], lo que llevó a la interrupción de las negociaciones y a la sentencia a la que se hará referencia más adelante.

Antes, es preciso hacer un poco de historia. El 14 de agosto de 1996 el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil) y la Fundación Tekojoja presentaron la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)[12]. El 27 de agosto de 1996 la comisión procedió a abrir el caso bajo el Nº 11.666. El 27 de abril de 1997 los peticionarios manifestaron su disposición de llegar a un arreglo amistoso, por lo que el 8 de mayo del mismo año la CIDH se puso a disposición de las partes para llegar a una solución amistosa. El 23 de marzo de 1999, en el marco de una reunión de solución amistosa en la sede de la comisión, el Estado se comprometió a presentar un cronograma sobre las actividades que se estaban realizando para el cierre definitivo del instituto. En julio de 1999 el Estado presentó un cronograma de actividades tendientes al cierre definitivo del estable-

[10] *De hecho, una consecuencia de ello fue la Acordada Nº 319/04, del 4 de junio de este año, dictada por la Corte al calor del reclamo de la opinión pública y que fuera mencionada precedentemente.*

[11] *En el primer incendio, producido el 10 de febrero de 2000, fallecieron nueve internos. Otro interno falleció como consecuencia de un disparo recibido en el tercer incendio producido el 25 de julio de 2001.*

[12] *Fuente: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso: "Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay". Sentencia del 2 de septiembre de 2004.*

cimiento, en el cual se proyectaba el traslado definitivo de las presuntas víctimas para finales de noviembre del mismo año.

El 11 de febrero de 2000 ocurrió el primer incendio en el instituto, sobre cuyos hechos el Estado envió un informe a la CIDH el 20 de marzo de 2000, en respuesta a una petición de ésta del 24 de febrero del mismo año. El 4 de abril de 2000, dentro del marco del proceso de solución amistosa, Paraguay informó a la comisión sobre el traslado de cuarenta adolescentes al Centro Educativo Integral de Itauguá.

El 10 de octubre de 2000 la CIDH, durante su 108° período de sesiones, celebró una nueva audiencia, en la cual el Estado asumió nuevamente el compromiso de cerrar definitivamente el Instituto "Panchito López" en un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha de la audiencia. La comisión dispuso que si una vez vencido dicho término el instituto no se hubiera cerrado definitivamente, concluiría su intervención como órgano de solución amistosa y proseguiría con la tramitación del caso, de conformidad con la Convención Americana de Derechos Humanos.

El 1 de marzo de 2001, después de un segundo incendio ocurrido el 5 de febrero de 2001 en el instituto, la CIDH celebró una nueva audiencia. En ella Paraguay se comprometió por tercera vez a cerrar definitivamente el instituto a más tardar a fines de junio de 2001. La comisión declaró que de no efectuarse dicho cierre en el mencionado término, que consideró improrrogable, concluiría su intervención como órgano de solución amistosa y proseguiría con la tramitación del caso, de conformidad con la convención.

El 25 de julio de 2001 se produjo un nuevo incendio en el instituto, y en esa fecha los peticionarios se retiraron del proceso de solución amistosa. El 26 de julio de 2001 se puso fin al proceso de solución amistosa. La CIDH solicitó al Estado que presentara sus observaciones finales sobre el fondo de la petición en el plazo de dos meses y fijó una audiencia para la discusión del tema.

El 20 de mayo de 2002 la CIDH sometió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos una demanda contra el Estado del Paraguay, la cual se originó en la denuncia N° 11.666, recibida en la secretaría de la comisión el 14 de agosto de 1996. La comisión presentó la demanda con base en el artículo 61 de la Convención Americana de Derechos Humanos con el propósito de que la Corte Interamericana decidiera si el Estado violó, en relación con la obligación establecida en el artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) de dicho tratado, el artículo 4 (derecho a la vida) de la convención por la muerte de los adolescentes internos ocurrida como consecuencia de un incendio, y del adolescente fallecido por un disparo. Asimismo, la CIDH solicitó que la Corte Interamericana decidiera si el Estado violó el artículo 5

(derecho a la integridad personal) de la Convención Americana, en relación con la obligación establecida en su artículo 1.1, por las heridas e intoxicaciones ocasionadas en tres incendios en el instituto a los 35 adolescentes.

De igual manera, la CIDH solicitó a la Corte Interamericana que declarara la violación de los artículos 5 (derecho a la integridad personal), 7 (derecho a la libertad personal), 19 (derechos del niño), 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, todos ellos en relación con la obligación establecida en el artículo 1.1, en perjuicio de los adolescentes internos en el Instituto de Reeducación "Coronel Panchito López" entre el 14 de agosto de 1996 y el 25 de julio de 2001, y de aquellos internos que posteriormente fueron remitidos a las penitenciarías de adultos del país.

La CIDH argumentó que este instituto representó el mantenimiento de un sistema de detención contrario a todos los estándares internacionales relativos a la privación de libertad de adolescentes, debido a las supuestas condiciones inadecuadas bajo las cuales estaban recluidos éstos, a saber: sobrepoblación, hacinamiento, insalubridad, falta de infraestructura adecuada, así como guardias carcelarios insuficientes y sin capacitación adecuada.

Según la CIDH, con posterioridad a cada uno de los tres incendios la totalidad o parte de las víctimas fueron repartidas en las penitenciarías para adultos del país. Además, se alegó que la gran mayoría de los adolescentes trasladados a las penitenciarías para adultos estaban sin condena, con la agravante de que se encuentran dispersos por el territorio nacional, alejados de sus defensores legales y de sus familiares. Igualmente, la CIDH solicitó a la Corte Interamericana que, de conformidad con el artículo 63 de la Convención de Derechos Humanos, ordenara al Estado que garantice a las víctimas y, en su caso, a sus familiares, el goce de los derechos conculcados. Además, se solicitó al tribunal que ordenara a Paraguay la adopción de determinadas medidas de reparación pecuniarias y no pecuniarias.

Sobre el primer caso[13], el juez interamericano Antonio Cançado Trindade señaló que "hubo una clara violación del principio de presunción de inocencia, en detrimento de la casi totalidad de los internos en el Instituto 'Panchito López'". La Corte Interamericana juzgó las violaciones que soportaron los adolescentes internados en este instituto desde el año 1996 hasta el 2001, no sólo por los incendios ocurridos, sino también por el hacinamiento y la falta de garantías y de protección del Poder Judicial.

[13] *Ver diario Última Hora, edición del 27 de setiembre de 2004.*

Por estas razones condenó a Paraguay a pagar una indemnización de 3.659.000 dólares americanos, más 5.000 dólares a la Fundación Tekojoja y 12.000 dólares al Tekojoja Cejil por reposición de gastos de la demanda.

El juez Antonio Cançado Trindade destacó que el Estado paraguayo reconoció "el alto índice de procesados sin condena" que había en el "Panchito López" y esto contribuyó para su condena.

El juez agregó que la Corte Interamericana dio por probados los hechos de que los internos del Instituto "Panchito López" en su "gran mayoría" se encontraban procesados "sin sentencia" y además no estaban separados de los condenados. Explicó que aquí hubo una violación de la Convención Americana de Derechos Humanos. La Corte Interamericana declaró que el Estado paraguayo incumplió el deber de adoptar disposiciones de derecho interno y violó el derecho a las garantías judiciales en perjuicio de todos los adolescentes internos del instituto entre el 14 de agosto de 1996 y el 25 de julio de 2001. El Estado paraguayo violó los derechos a la vida y a la integridad personal en perjuicio de todos los internos en el Instituto "Panchito López" entre el 14 de agosto de 1996 y el 25 de julio de 2001. Hubo 12 internos fallecidos, numerosos heridos y familias desatendidas.

El Estado paraguayo incumplió además el deber de adoptar disposiciones de derecho interno y violó el derecho a las garantías judiciales de los adolescentes. Pasó por encima el derecho a la protección judicial en perjuicio de 239 internos que pidieron hábeas corpus.

Esta dura decisión de la Corte Interamericana viene a ratificar algo que se viene denunciando desde hace muchos años: las pésimas condiciones de vida de las personas privadas de libertad en Paraguay y la constante violación que sufren en sus derechos humanos más elementales[14]. Los argumentos de la sentencia son una dura crítica al Estado paraguayo y deben tener como consecuencia una revisión de todo lo actuado en estos años y una investigación que lleve a la sanción de sus responsables, ya sea por omisión o por comisión.

[14] *A este respecto, ver "Informe de Derechos Humanos", capítulo referente a la situación penitenciaria, de los años 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2001, 2002 y 2003.*

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones de este apartado tienen muchas similitudes con otras que se han hecho en ediciones anteriores del Informe de Derechos Humanos.

- **Mejoramiento de la condición y tratamiento de los internos:** en el Informe de Gestión del Poder Ejecutivo se habla de la aplicación de modelos de reinserción al condenado, dando énfasis al respeto a los derechos humanos, dotando de una administración responsable a los establecimientos, capacitando al personal penitenciario, ocupando plenamente el tiempo de los condenados y recluidos por prisión preventiva. Ésta no debe ser una mera intención del Ejecutivo; debe traducirse en medidas concretas que hagan viable lo antes mencionado. El modelo que se pretende implementar en el año 2005 en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú (pabellón Esperanza) podría convertirse en válido si realmente gira en torno a un trato humano al interno condenado, y no solamente a su ocupación laboral. Esto se debe reforzar con mejoras edilicias y reemplazo de algunos establecimientos hoy día inservibles (Coronel Oviedo, Tacumbú, por citar algunos), buscando además paliar el problema de la superpoblación penitenciaria. Se deberá contar con un plan que permita a mediano plazo, al menos, el fin de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, la cual debe ser definitivamente clausurada.
- **Adecuación del sistema penitenciario al ordenamiento político y jurídico de la República:** es de esperar que para el año 2005 se encuentre en vigencia el Código de Ejecución Penal, hoy en estudio en el Congreso.
- **Asegurar la disponibilidad de personal capacitado para el permanente mejoramiento del sistema:** cada año que pasa se repite la historia: no se observan cambios en lo atinente a una mejora salarial y a un plan de capacitación del personal penitenciario. La corrupción y la corruptibilidad de los funcionarios penitenciarios tienen como algunas de sus causas la falta de preparación, sus magros salarios y la ausencia de control de la función penitenciaria.
- **Mayor atención por parte del Poder Legislativo a las iniciativas en materia normativa presentadas en pos de la reforma penitenciaria.** El proceso de estudio del Código de Ejecución Penal adolece de una lentitud que no se compadece de la necesidad imperiosa de contar con ese cuerpo legal. Cabe recordar además que el Congreso ha sido responsable de la disminución de los ingresos para la construcción y refacción de

penitenciarías mediante la reforma de la Ley Nº 1.273/98[15], al sancionar la Ley Nº 2.046/02[16], destinando tan sólo el 10% de las tasas penitenciarias para ese fin. Referentes del Congreso se han comprometido a modificar esta ley, sin existir ninguna novedad hasta la fecha.

- **Otro factor preocupante es la reforma del Código Procesal Penal**. La referencia es a la iniciativa de modificar lo atinente al otorgamiento de medidas alternativas o sustitutivas a la prisión preventiva, que ya posee media sanción de la Cámara de Diputados, y que, de aprobarse, causará un incremento abrupto en el número de internos de los establecimientos penales del país.
- **Respeto al derecho a sufragio de los internos sin condena**: dado que existe un gran número de personas privadas de libertad sin sentencia definitiva, es menester ir pensando cómo se puede en adelante evitarles una de las penalizaciones no previstas constitucionalmente, legalmente, cual es la pérdida de sus derechos ciudadanos al momento de cumplir con una medida cautelar de privación de libertad[17]. Sin embargo, una disposición del Código Electoral los priva del derecho al voto, estableciendo que toda persona privada de libertad por orden judicial no tendrá derecho al voto. Dicha norma debe ser derogada[18].

[15] *Ley 1.273/98 "Que reglamenta el uso de ingresos de tasas judiciales".*
[16] *Ley 2.046/02 "Que modifica la Ley 1.273/98".*
[17] *Artículos 153, 117 y 118.*
[18] *Artículo 91, inciso e, Ley Nº 834/96 "Que establece el Código Electoral".*

Trata de mujeres con fines de explotación sexual, una forma de esclavitud moderna

María Molinas Cabrera
Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)
Elba Núñez Benítez,
Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem) - Paraguay[1]

La trata de personas es una forma de esclavitud moderna vinculada directamente a la pobreza y las desigualdades sociales, constituyendo uno de los crímenes más brutales de la historia de la humanidad, al que mujeres y niños están mayoritariamente expuestos. Paraguay es uno de los países más pobres y desiguales del mundo y la trata es un fenómeno que empieza a verse como un iceberg, por lo que requiere de la acción urgente, integral y eficaz del Estado, con un enfoque de derechos que proteja a las víctimas, y evite el estancamiento en acciones represivas aisladas sin justicia real.

INTRODUCCIÓN

La trata de personas es un fenómeno mundial vinculado a los movimientos y migraciones nacionales e internacionales, que tiene como víctimas principales a las mujeres de todas las edades y a las niñas y niños, y surge cada vez con mayor intensidad a causa de la mundialización económica, la feminización de la migración, entre otros factores. Muchas de las violaciones de derechos humanos cometidas durante la trata de personas se dirigen específicamente hacia las mujeres[2], por lo que el sexo y la edad de la víctima deben ser considerados relevantes para la aplicación de políticas.

[1] *El presente informe toma como base y amplía el art. 6 del informe sombra preliminar sobre el estado de cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw) por parte del Estado paraguayo, elaborado conjuntamente por un equipo de redactoras del Cladem y de la CMP para su presentación en la sesión 32º del comité de la Cedaw, en enero de 2005, y que fue sometido a un proceso de consulta ciudadana.*

[2] *Coomaraswamy, Radhika. "Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género. La violencia contra la mujer". Informe de Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, sobre la trata de mujeres, la migración de mujeres y la violencia contra la mujer, presentado de conformidad con la resolución 1997/44 de la Comisión de Derechos Humanos. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, 56º período de sesiones, 2000. E/CN.4/2000/68, párr. 1.*

La trata constituye una forma análoga de esclavitud, pues implica intercambio comercial con seres humanos y su sujeción a la explotación o trabajos forzados. Entre sus principales causas se encuentran la miseria, la falta de oportunidades y las desigualdades que afectan a amplias poblaciones generando exclusión. Las formas de explotación de las víctimas de trata son variadas, pero en el presente artículo nos concentraremos en la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, por ser un tema que recientemente surgió a la luz pública con gran intensidad a partir de denuncias de víctimas y la muerte de una joven en una ciudad española, sin ignorar que este problema está en conexión con las demás modalidades de trata de personas[3].

Paraguay es considerado actualmente uno de los principales países de origen de las mujeres traficadas, según la Organización Internacional de Migraciones (OIM). En el año 2003 trascendieron dos casos de redes de prostitución desbaratadas en España, en las que fueron detenidas muchas mujeres paraguayas y también proxenetas paraguayos[4]. El tráfico hacia Buenos Aires también ha trascendido a partir de denuncias públicas sobre mujeres adolescentes que son llevadas con el atractivo de conseguirles un "buen trabajo"[5], lo que nos remite a la situación desatendida de desigualdades sociales y crisis agudizada, en la cual las escasas oportunidades de empleo adecuado constituyen un factor económico preponderante de exposición a la vulnerabilidad para las mujeres adultas, jóvenes, adolescentes y niñas.

En los instrumentos del derecho internacional el concepto de trata ha variado históricamente, asociado inicialmente al tráfico de mujeres blancas para la prostitución (trata de blancas). No ha contado con una definición amplia sino hasta el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Palermo, 2000), Ley 2.396/04 ratificada recientemente por Paraguay. En su artículo 3 se define:

"a) La trata de personas es la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vul-

---

[3] *Por ejemplo, el trabajo infantil doméstico en hogares de terceros y el sistema de criaditas y criaditos en Paraguay son formas de trata de personas que afectan principalmente a niñas y adolescentes, que requiere ser atendido en un abordaje integral del problema.*

[4] *Martínez, Ofelia. "El tráfico de mujeres", en* Informativo Mujer, *año 16, N° 169, mayo/junio de 2004, Asunción, Centro de Documentación y Estudios (CDE), pág. 55.*

[5] *Ibid.*

nerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esta explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

"b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación que se tenga la intención de realizar descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado.

"c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará trata de personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo".

El carácter forzado de la trata es lo que la diferencia del tráfico de personas, y este punto ha sido tema de amplio debate, pues la presunción de consentimiento o no consentimiento es un tema complejo de definir, y es una situación que puede variar de un momento a otro, dependiendo del contexto y de las relaciones de poder en juego, por lo que es preciso manejar un sentido amplio sobre el consentimiento informado. De otro modo se corre el riesgo de originar sobrevictimización por el hecho de que en la práctica se busque probar primero si hubo consentimiento de la víctima.

Debe señalarse que la trata puede implicar el tráfico a través de fronteras nacionales o internacionales, y que este traslado coloca a la víctima en condición de vulnerabilidad cuando queda "aislada cultural, lingüística o físicamente, y se le deniega la identidad jurídica o el acceso a la justicia"[6]. Asimismo, es muy importante no confundir el concepto de trata con la migración ilegal y evitar la aplicación de medidas que restrinjan la libre circulación de las mujeres.

Marco legal e institucional

Paraguay cuenta desde 1992 con una disposición constitucional que "establece la responsabilidad conjunta de la familia, la sociedad y el Estado de garantizar al niño y la niña su desarrollo armónico integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos, protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación"[7].

[6] *Coomaraswamy, Radhika. Op.cit., párr.15.*

[7] *Constitución de la República del Paraguay (1992), artículo 54 "De la protección al niño".*

Y desde el año 1997 el Código Penal sancionado establece penalizaciones específicas: el comercio sexual libre entre personas adultas y la prostitución voluntaria no constituyen delito penal, pero sí la trata de personas (art. 129), el proxenetismo (art. 139) y la rufianería (art. 140). Sin embargo, no se establece sanción penal para el que participa como "cliente" en situaciones de explotación sexual comercial infantil y adolescente, aunque pueden aplicarse otras tipificaciones y penalizaciones vinculadas[8].

Pero incluso en los casos en que existen sanciones específicas para los responsables de comerciar sexualmente con mujeres, niñas o adolescentes, la principal medida implementada por el Estado paraguayo consiste en la realización de "redadas" policiales, en las que la víctima de explotación sexual es tomada presa y tratada como delincuente, mientras que los delincuentes reales quedan en libertad e impunes[9], aunque existen indicaciones específicas en la normativa de la Ley Orgánica Municipal[10], que dispone entre sus funciones prevenir y reprimir las actividades relacionadas con el tráfico ilegal de personas, especialmente mujeres y niñas y niños.

En general, las actuaciones del Estado paraguayo son aún muy incipientes frente a la magnitud y complejidad del problema. Las respuestas han sido mayoritariamente reactivas y de carácter represivo frente a la emergencia de denuncias o acciones de otros países, aunque deben resaltarse la existencia de iniciativas recientes con un enfoque de coordinación y cooperación interinstitucional, que requieren ser continuadas y fortalecidas.

Una de estas iniciativas constituye el Proyecto PR-T1012 "*Apoyo a la lucha contra el tráfico de personas, especialmente mujeres, niñas y niños*", financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y que se encuentra implementado por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)[11]. También se ha conformado una mesa interinstitucional coordinada por el MRE, integrada por la OIM, la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR), la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, el Ministerio Público, la Policía Nacional, la Municipalidad de Asunción, la organización no gubernamental Luna Nueva, el Foro de Mujeres del Mercosur, la Secretaría de Repatriados y la Secretaría de Turismo.

[8] *Molinas, María y Vallovera, Luis. "Guía para formadores de opinión: conceptos y orientaciones para el abordaje de la explotación sexual comercial infantil". Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes en la frontera Paraguay – Brasil. OIT/IPEC. Asunción, 2000, pág. 12.*

[9] *Ibid.*

[10] *Art. 6 de la Ley Nº 222.*

[11] *Información proveída por Graciela Zelaya, funcionaria de la Secretaría de la Mujer, noviembre de 2001.*

Asimismo, en el nivel municipal, a partir de la emergencia de numerosas denuncias de mujeres víctimas de tráfico con fines de explotación sexual, la concejala Ana María Ferreira presentó una minuta ante la Junta Municipal de Asunción y gracias a esto se emitió una resolución por la cual se "*comprometen los esfuerzos de la Junta Municipal en acciones tendientes a la erradicación de personas con fines de explotación sexual dentro de su compromiso de prevenir todas las formas de discriminación contra las mujeres y el respeto de los derechos humanos*"[12].

También recientemente se estableció el *Plan Nacional de Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes* como parte de las políticas sociolaborales y de la Niñez y la Adolescencia[13], cuyo aspecto positivo ha sido su elaboración en el marco de un proceso participativo impulsado por actores claves de la sociedad civil, con apoyo de organismos internacionales. El problema es que en los hechos no se cuenta con los recursos económicos ni con el equipo técnico adecuado para llevarla a la práctica.

Otro ejemplo constituye el II Programa de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007, que no cuenta con un programa específico de prevención, protección o reinserción para víctimas de tráfico con fines de explotación sexual[14]. Además, el presupuesto de la SMPR representa el 0,1% del Presupuesto General de Gastos de la Nación[15], lo que constituye un indicador de debilidad institucional.

Fuera de la acción del Estado, tampoco existen programas específicos y planes de acción para la rehabilitación y protección de las víctimas de trata o explotación sexual infantil, sólo algunas experiencias de casos particulares, como el Hogar María Reina o la Fundación Remar, que no atienden con especificidad a víctimas de trata, pero dan servicios a grupos de niños y niñas en situación de vulnerabilidad. Únicamente la organización Luna Nueva cuenta con un centro de atención a niñas y adolescentes explotadas sexualmente[16] y está trabajando en una investigación sobre tráfico de mujeres.

Por otra parte, existen programas que con relación al tráfico de niños y niñas, tanto interno como externo, han logrado avances con la participación de organismos gubernamentales y no gubernamentales,

[12] *Resolución Nº 3.231/04. Junta Municipal de Asunción, 19 de mayo de 2004.*
[13] *Decreto presidencial Nº 2.616 del 31 de mayo de 2004.*
[14] *Intervención de la doctora Claudia García, Directora Sectorial de la SMPR. Véase relatorio del seminario "Tráfico de personas con fines de explotación sexual" (diciembre de 2003). MRE, Dirección de Política Bilateral, Mesa para Asuntos Especiales y la OIM. Asunción, pág. 34.*
[15] *Ibid.*
[16] *Información proveída por Marta Diarte, funcionaria de la SMPR. Doc. del 27 de abril de 2004.*

uno de ellos sobre explotación sexual en la zona de la llamada Triple Frontera[17], y el otro sobre trabajo infantil doméstico y criadazgo. Estas cuestiones están fuertemente vinculadas a la trata de personas con fines de explotación sexual y deben ser ampliadas y fortalecidas, como por ejemplo el servicio de denuncia telefónica en la Triple Frontera y las instancias de coordinación interinstitucional.

Pero en general la trata de personas, la explotación de la prostitución de la mujer y la prostitución forzada constituyen zonas oscuras sobre las cuales el Estado paraguayo no ha investigado suficientemente, no ha desarrollado servicios específicos ni se ha ocupado de aplicar la legislación existente en forma suficiente. Tampoco se ha podido actuar con eficacia ante la sospecha de la existencia de mafias de tráfico y trata de personas, pues por su vinculación a través de prebendas con personal policial y otros agentes estatales son inaccesibles y los responsables permanecen casi siempre impunes ante la actuación del sistema de justicia.

A pesar de que se han realizado denuncias concretas de víctimas directas de tráfico, la justicia paraguaya no ha podido llegar a los principales imputados. Uno de los obstáculos es la existencia de cómplices dentro de las mismas instituciones públicas involucradas, empezando por el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, el Ministerio del Interior y el MRE. "*De otro modo no se puede explicar cómo esta gente obtiene pasaportes y visaciones en dos o tres días, cuando por los canales ordinarios establecidos demora entre dos semanas a tres meses*"[18], según afirmaciones de un fiscal de una de las causas abiertas por tráfico.

También debe destacarse el impulso positivo de acciones de diálogo y articulación interinstitucional. En el 2004 se han registrado dos iniciativas de discusión y diálogo sobre el tráfico de mujeres, una de ellas impulsada por el MRE, y otra por la Comisión de Equidad de Género de la Junta Municipal de Asunción. Ambos eventos han abierto oportunidades de socialización de experiencias y conocimientos sobre el tema, así como de coordinación entre sectores gubernamentales, no gubernamentales e internacionales, que requieren de continuidad para concretar las ideas en políticas integrales y efectivas.

A partir del seminario "*Tráfico de personas con fines de explotación sexual*", organizado por el MRE con la OIM, desde abril está funcionando una mesa de trabajo interinstitucional en el marco de una

[17] *De la Organización Internacional del Trabajo (OIT).*

[18] *Afirmaciones del fiscal Pedro Alderete con respecto a la denuncia de una joven que dijo ser víctima de tráfico para ser explotada sexualmente en España. Véase Martínez, Ofelia. "El tráfico de mujeres", en* Informativo Mujer, *año 16, N° 169, mayo/junio de 2004, Asunción, CDE, pág. 55.*

cooperación con el BID, que fue mencionada precedentemente. En otra instancia se está gestando la formulación de un plan nacional, y de un proyecto de cooperación a ser ejecutado por la SMPR para instalar un servicio de denuncia telefónica nacional y un centro de atención a víctimas de tráfico[19], en el marco de una carta convenio suscrita por los gobiernos de Paraguay y de Estados Unidos de América, en la que "*acuerdan establecer y apoyar un proyecto diseñado a mejorar las capacidades institucionales del gobierno del Paraguay para implementar medidas efectivas contra el crimen transnacional y organizado, incluyendo el tráfico de personas*"[20].

Resulta fundamental la concreción de este tipo de proyectos, pero lo preocupante es que la atención de la problemática de trata dependa casi exclusivamente de la cooperación externa, por lo que los proyectos en curso generalmente pierden continuidad cuando los fondos externos no están disponibles. Debe señalarse también que para la prevención y erradicación de la trata se debe priorizar un enfoque de derechos para lograr la prevención, atención y protección de la víctima, considerando su edad y sexo, porque un accionar centrado en la represión del delito y el control de la migración ilícita no es adecuado y hasta puede tener efectos negativos en las víctimas, tal como lo ha señalado la relatora especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer[21]

Convenciones, tratados y acuerdos internacionales

En el último año Paraguay ha avanzado bastante en términos de ratificación de instrumentos internacionales respecto a la trata de personas, como el Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución y la Pornografía Infantil; la Convención de Naciones Unidas contra la Delicuencia Organizada Transnacional y su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (Palermo, 2000). Los instrumentos internacionales ratificados pasan a formar parte del ordenamiento legal paraguayo en segundo lugar de prelación luego de la Constitución Nacional[22].

Adicionalmente los documentos de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995 piden a los gobiernos que trabajen contra la trata de personas. En la Declaración del Programa de Acción de Viena se aborda la

[19] *Entrevista a Isa Ferreira, directora de Programa, OIT- Paraguay.*
[20] *La implementación de este proyecto estaría a cargo de la SMPR. Información proveída por Graciela Zelaya, funcionaria de dicha secretaría, noviembre de 2001.*
[21] *Coomaraswamy, Radhika. Op. cit. passim.*
[22] *Constitución de la República del Paraguay, 1992. Artículo 147.*

"trata internacional" como forma de violencia basada en el género[23]. La Plataforma para la Acción de Beijing, por su parte, aborda más ampliamente el fenómeno y exhorta a los gobiernos a que adopten medidas apropiadas para abordar las causas fundamentales, incluidos los factores externos, que promueven la trata de mujeres y niñas para fines de prostitución y otras formas de sexo comercializado, los matrimonios forzados y el trabajo forzado, con el objeto de eliminar la trata de mujeres. Entre ellas se encuentran las medidas encaminadas a proteger mejor los derechos de las mujeres y las niñas y a castigar a los autores por la vía penal y civil[24].

Como puede verse en la tabla 1[25], Paraguay ha sido signatario de convenciones, tratados, protocolos y declaraciones internacionales fundamentales, pero hace falta aún armonizar las leyes y políticas de Estado para cumplir con los compromisos contraídos formalmente.

Tabla 1: instrumentos internacionales relacionados a la trata de personas

Instrumento/ratificación	Contenido
Convenio para la Represión del Tráfico de Personas y de la Explotación y Prostitución (1949). Paraguay no es signatario.	Pretende penalizar los actos relacionados con la prostitución, pero no la prostitución en sí. Limita la definición de trata de mujeres a la trata con fines de prostitución.
Convención de las Naciones Unidas sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw 1979). Ratificado: Ley 1.215/86.	El artículo 6 requiere que los Estados Parte actúen para suprimir todas las formas de la trata de mujeres y la explotación de la prostitución de la mujer y la recomendación general 19 del Cedaw define parámetros de la explotación de la prostitución.
Protocolo sobre la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Ratificado: Ley 1.683/01.	Se reconoce al Cedaw la competencia de recibir y considerar denuncias de las víctimas directas por la violación de derechos contemplados en la convención y exigir reparación de las libertades y los derechos afectados.

[23] *Coomaraswamy, Radhika. Párr. 32. Op.cit.*

[24] *Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing (1995). Plataforma de Acción, A/ CONF.177/20, Objetivo Estratégico D3; párr. 130b.*

[25] *Elaboración basada en "Las posibilidades de armonización a partir de la firma de acuerdos internacionales", en Sprandel, Marcia Anita (coord.) y cols. "La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en las legislaciones de Argentina, Brasil, Paraguay: alternativas de armonización para el Mercosur". OIT, 2004. Capítulo 2, págs. 81 a 86; b) Bonelli Jáudenes, Elena y cols. (coord.). "Tráfico e inmigración de mujeres en España. Colombianas y ecuatorianas en los servicios domésticos y sexuales". ACSUR-Las Segovias. s.l.n.a., págs. 28-33 y c) Coomaraswamy, Radhika. "Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género. La violencia contra la mujer". Informe de relatora especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, sobre la trata de mujeres, la migración de mujeres y la violencia contra la mujer, presentado de conformidad con la resolución 1997/44 de la Comisión de Derechos Humanos. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, 56º período de sesiones, 2000. E/CN.4/2000/68. Págs. 18 a 34.*

Instrumento/ratificación	Contenido
Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989). Ratificado: Ley 57/90.	Contiene disposiciones que expresamente comprometen a los Estados Parte a determinar los medios tendientes a evitar que las niñas y los niños sean víctimas de todo tipo de explotación y especialmente de explotación sexual.
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará" (1994). Ratificado: Ley 605/95.	Menciona explícitamente el tráfico de personas y la prostitución coactiva como formas de violencia contra la mujer. Los Estados Parte de la convención están llamados a condenar el tráfico y a dictar normas para prevenirlo, sancionarlo y erradicarlo.
Convenio 182 y recomendación 190 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil (1999). Ratificado: Ley 1.657/01.	Obliga al Estado a adoptar medidas inmediatas y eficaces para combatir toda forma de esclavitud o prácticas análogas, como la venta y tráfico de niñas y niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio. Prohíbe la utilización, reclutamiento y oferta de niñas y niños para la prostitución, pornografía o actuaciones pornográficas. La recomendación 190 incluye la necesidad de revisión y armonización de la legislación nacional, así como la necesidad de simplificar los procedimientos judiciales y administrativos.
Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional (1998). Ratificado: Ley 1.663/01.	Incluye la esclavitud en su lista de crímenes contra la humanidad (art. 71). Y define como "esclavitud" el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad sobre una persona, o de algunos de ellos, incluido el ejercicio de esos atributos en la trata de personas, en particular de mujeres, niñas y niños[36].
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la utilización de Niños en la Pornografía (2000). Ratificado: Ley 2.134/03.	Busca sancionar específicamente el tráfico de niñas y niños con fines de explotación sexual comercial en el exterior y frenar el turismo sexual.
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional (Palermo, 2000). Ratificado:Ley 2.298/03.	Prevé la prevención, investigación, instrucción y juicios de crímenes relacionados a la participación en un grupo criminal organizado.
Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, de 2000, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Palermo, 2000). Ratificado, Ley 2.396/04.	Ofrece una definición de trata y constituye el primer instrumento que pretende abordar con carácter universal todos los aspectos de la trata de personas. Reconoce la necesidad de un enfoque amplio e internacional en los países de origen, tránsito y destino para combatir eficazmente la trata de personas. Incluye medidas para prevenir dicha trata, sancionar a los traficantes y proteger a las víctimas, en particular amparando sus derechos humanos internacionalmente reconocidos.
Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Palermo, 2000). Paraguay no es signatario.	Introduce una definición de tráfico ilícito y prevé medidas para luchar contra este fenómeno a través de la cooperación entre Estados de origen y de acogida. También trata de promover medidas para la protección de los derechos de las personas que son objeto de tráfico ilícito.

Debe destacarse también que en febrero de este año se realizó una misión oficial del relator de Naciones Unidas sobre la Venta de Niños, la Prostitución y Pornografía Infantil, Juan Petit, quien recorrió gran parte del país para producir su informe. Esto fue gestionado por la Cancillería, y está pendiente el envío de su informe oficial al gobierno paraguayo con el análisis de los problemas encontrados y las recomendaciones[26], lo que puede constituirse en una herramienta para configurar políticas. Debe señalarse que con respecto a la explotación sexual comercial infantil el Estado paraguayo ya fue observado en reiteradas ocasiones por el Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas[27].

Casos

La trata de mujeres en Paraguay es un fenómeno poco investigado, por la dificultad de constituir un fenómeno donde operan redes clandestinas en complicidad con agentes del Estado. En vista de que no hemos podido acceder a registros oficiales sistematizados, hemos relevado casos de medios de prensa con un carácter meramente ilustrativo (ver tabla 2).

En muchos casos el punto de partida para develar la existencia de redes de trata constituye la denuncia de las propias víctimas, a pesar del estigma social que representa esta situación al hacerse pública. Los medios de comunicación masivos han tenido un papel fundamental en la difusión del tema como un problema de interés social. No obstante, debe señalarse la necesidad urgente de cumplir con la protección de la identidad e imagen de las víctimas, pues de lo contrario pueden tener como efecto la doble victimización. Debe considerarse al respecto que una de las principales barreras que tienen las víctimas para realizar una denuncia o buscar ayuda es la amenaza directa por parte del tratante de hacer pública la condición de la mujer explotada, lo que constituye un disuasivo poderoso por el temor a dañar a sus familiares o a la vergüenza y menoscabo públicos en sus lugares de origen.

En la prensa local e internacional se publicaron casos de mujeres víctimas que relataron haber sido llevadas a países vecinos y europeos principalmente, engañadas con promesas de trabajo, en condición de ilegales y con documentos de identidad falsos, cuando en realidad sus captores las convertían en esclavas sexuales.

El fiscal de Villarrica, Pedro Alderete, intervino y denunció una red de prostitución de jóvenes pobres, procedentes del departamento de

[26] *Entrevista a Isa Ferreira, directora de Programa, OIT - Paraguay.*
[27] *Doc. ONU CRC/C/15/Add.166, 6 de noviembre del 2001. párr. 49-50; Doc. ONU CRC/15/Add.75, 18 de junio de 1997, párr. 47.*

Guairá. La investigación que iniciara esta Fiscalía posibilitaron la detención de tres españoles, un portugués, un dominicano y una paraguaya que operaban desde España. Esta red tenía conexiones en Paraguay con encargados de la captación de las mujeres.

En las intervenciones de los casos denunciados como trata de mujeres y niñas se ha podido constatar que ésta funciona a través de redes de reclutadores, proxenetas y empresarios, con la complicidad de funcionarios corruptos que proveen a los tratantes de documentos para las víctimas, siendo objeto de denuncias el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional.

La prensa local también ha difundido el caso de Victoria, procedente de la ciudad de Presidente Franco, que decidió no abordar el avión y escaparse, pero fue obligada por la Policía Nacional a ingresar al área restringida y tomar el avión, lo cual muestra la complicidad policial con la que se opera en estos casos. En este caso fue labrada un acta por los funcionarios de Migraciones del aeropuerto[28].

En varias noticias se señala que la forma de operar de las redes es similar en distintos países: captan a las mujeres en situación de necesidad, a las que ofrecen pagar la totalidad de los gastos del viaje al país de destino, prometen trabajos como empleadas de supermercado o camareras, pero al llegar al país de destino les retiran el pasaporte y el dinero previamente entregado en su país de origen y las obligan a la prostitución. Estos hechos resaltan la atención sobre la necesidad de programas que apunten a los factores sociales y estructurales de riesgo.

Tabla 2: noticias sobre trata de mujeres paraguayas con fines de explotación sexual[29]

Hecho	Actores	Acción implementada
Tráfico de personas como tercer negocio más lucrativo del mundo después del de las armas y las drogas (Cimac Noticias , 23 de diciembre de 2003).	Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa), Cruz Roja y Media Luna Roja, OIM y CIA.	Presentación de informes sobre que en Paraguay a inicios de diciembre fue desarticulada una red que se dedicaba al tráfico de mujeres desde nuestro país hacia Argentina y España.
Embajada de Paraguay en España recibe instrucciones de asistir a las mujeres paraguayas que trabajan en burdeles (diario Abc Color, 13 de mayo de 2004).	Embajador de Paraguay en España, fiscal.	Fiscal de Villarrica remitió nota a canciller para identificar a las compatriotas e interiorizarse de su situación de residencia legal y laboral, a fin de evitar explotaciones de supuestos empresarios paraguayos y españoles.

[28] *Diario Abc Color Digital. Edición del jueves 3 de junio de 2004.*

[29] *No debe darse a estos datos sistematizados un carácter exhaustivo sino ilustrativo. Los datos de prensa fueron tomados de la página web del diario Abc Color Digital, Asunción, Paraguay (http://www.abc.com.py), razón por la cual no es posible consignar las páginas de aparición de las noticias.*

Hecho	Actores	Acción implementada
Concejala Ana María Ferreira solicitará al pleno de la corporación legislativa emitir una resolución por la que se comprometan esfuerzos con las acciones tendientes a su erradicación del tráfico de personas con fines de explotación sexual (diario Abc Color, 13 de mayo de 2004).	Concejala de la Junta Municipal de Asunción.	La resolución busca combatir la invisibilización del tráfico de mujeres con fines de explotación sexual, urge que la intendencia proceda a la verificación de las patentes de todas las agencias de empleo y de viajes y turismo a través de la Dirección de Inspectoría Municipal. Plantea la capacitación de los funcionarios de seguridad destacados en la Terminal de Omnibus, Mercado 4 y Mercado de Abasto para la identificación de posibles víctimas y que puedan realizar la denuncia correspondiente.
Unas 500 mujeres paraguayas que fueron llevadas bajo engaño y con promesa de buen trabajo a España se estarían dedicando a la prostitución, según informe fiscal (diario Abc Color, 14 de mayo de 2004).	Fiscal investigador y policía.	Fiscal recibió informe de la Embajada de Paraguay en España y dio a conocer acuerdo de cooperación penal entre Paraguay y España, que se pondrá en práctica y habrá diligencias judiciales en ese país para realizar un seguimiento del caso.
A embajador paraguayo en España no le agrada la instrucción que ha recibido de la canciller de asistir a las 500 paraguayas que trabajan en burdeles en dicho país europeo, pues no es su función investigar estos casos (diario Abc Color, 14 de mayo de 2004).	Embajador, canciller, consulesa y fiscal.	Embajador señala que no es "tarea diplomática" ubicar a las compatriotas y enterarse de cómo viven en España. Se inició una averiguación de los lugares y en qué condiciones viven las paraguayas que trabajan dentro de su jurisdicción para ofrecerles ayuda.
Informe de España al gobierno paraguayo sobre situación irregular de 36 paraguayas que trabajan en burdeles (diario Abc Color, 18 de mayo de 2004).	Embajador paraguayo en España, oficina consular de la Embajada Paraguaya y autoridades policiales españolas de la Guardia Civil de San Clemente.	Pedido de informe de la canciller paraguaya, Leila Rachid, al embajador paraguayo en España, Julio César Frutos.

Hecho	Actores	Acción implementada
Red de tráfico de personas hacia España y Francia está actuando en esta zona del país con protección de efectivos policiales (diario Abc Color, 3 de junio de 2004). Denuncia de desidia del Ministerio Público y la presunta complicidad de policías del Puesto N° 2 del aeropuerto internacional Guaraní en hechos vinculados a trata (diario Abc Color, 4 de junio de 2004).	Mujeres traficadas. Migraciones. Policía Nacional. Acompañante de las traficadas.	Complicidad de policía. Funcionarios de Migraciones labraron acta de lo sucedido. Mujer víctima se fuga del aeropuerto.
Denuncia de desidia del Ministerio Público y la presunta complicidad de policías del Puesto N° 2 del aeropuerto internacional Guaraní en hechos vinculados a trata (diario Abc Color, 4 de junio de 2004).	Funcionaria de la municipalidad local, efectivos policiales y responsables de Transportes Aéreos del Mercosur. Denunciante: víctima.	Fiscalía llamaría a declarar a involucrados.
Joven mujer denuncia ante la Fiscalía supuesta existencia de una red de trata que operaba en España con nexos en Colonia Independencia (diario Abc Color, 10 de junio de 2004).	Intervención del fiscal de Villarrica, Pedro Alderete, para investigar el hecho. Denunciante: víctima.	Imputación a Mario González y Raúl Maidana, pero con eximición de prisión otorgada por el juez Rubén Darío Talavera.
Desactivan en España redes que obligaban a brasileñas, paraguayas, argentinas y colombianas a prostituirse (diario Abc Color, 10 de junio de 2004).	Policía española e Interpol.	Detención de redes calificadas como máximas responsables de una organización dedicada a introducir ilegalmente a mujeres paraguayas, a las que explotaba en la práctica de la prostitución. Detención de mujeres en situación irregular.
Paraguay aprobó la Convención de Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (11 de junio de 2004).	Cancillería Nacional. Embajador de España en Paraguay.	Acuerdo de cooperación penal entre Paraguay y España se pondrá en práctica y habrá diligencias judiciales en ese país para realizar un seguimiento del caso. Comisario principal declara ante fiscal.
Para OIM, Paraguay pasó a ser uno de los mayores emisores de mujeres para la explotación sexual en los últimos años (Argenpress.Info, 4 de julio de 2004).	Fiscalía. Secretaría de la Mujer. Ministerio Público. Embajada de Paraguay en Madrid.	Fiscalía tiene registro de casos denunciados de víctimas del comercio de personas hacia España y Argentina. Embajada de Paraguay en Madrid reconoció que un número de paraguayas ejercían la prostitución, probablemente vinculadas con la explotación sexual internacional.

Hecho	Actores	Acción implementada
Visita de experto estadounidense del Departamento de Monitoreo y Combate contra el Tráfico de Personas para explorar las posibilidades de trabajar en el tema en forma conjunta entre ambos gobiernos (diario Abc Color, citado en Mujeres Hoy, 4 de julio de 2004).	Senado brasileño. Comisión Parlamentaria de Investigación.	Denuncia a unas 250 personas involucradas en ese delito, entre ellas jueces, dirigentes religiosos y políticos y empresarios.
Senado brasileño aprueba el informe final de la Comisión Parlamentaria de Investigación sobre la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes (diario Abc Color, 10 de julio de 2004).	Secretaría de la Mujer paraguaya. Secretaría de la Niñez y la Adolescencia. Ministro del Interior.	La Cancillería paraguaya solicitó una investigación sobre la trata de personas en relación a Paraguay a la OIM para tener un diagnóstico preciso de la situación de nuestro país.
Muerte de joven paraguaya Elena Ozuna en situación de trata el 22 de setiembre en las playas de Valencia, España (diario Abc Color, 16 de setiembre de 2004).	Secretaría de Repatriados. Policía Nacional. Denunciante: madre de la víctima.	Recibió la denuncia de la madre en agosto y expatrió el cuerpo de la víctima.
Gobierno de los Estados Unidos brindará una cooperación a Paraguay de 155.000 dólares, que serán utilizados para eliminar el tráfico ilegal de mujeres, niñas y niños en Paraguay por medio de programas especiales (diario Noticias, 29 de setiembre de 2004).	Embajador norteamericano John Keane.	Financiamiento del Departamento de Estado de los Estados Unidos y la Administración para el Control de Drogas como reconocimiento de los esfuerzos que realizan las autoridades paraguayas para mejorar la efectividad del combate a estos delitos.
Anuncio de campaña en Brasil para combatir el tráfico internacional de personas, cuyas víctimas principales son las mujeres pobres, a realizarse en forma conjunta entre el gobierno brasileño y las Naciones Unidas (diario Abc Color, 7 de octubre de 2004).	Ministro de Justicia brasileño, Marcio Thomaz Bastos. La Organización de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen (Unodc) en Brasilia.	Campaña para el combate del tráfico en Brasil.

Según el informe sobre tráfico de personas del Departamento de Estado de Estados Unidos[30], Paraguay quedó en el nivel 2 del listado de observación debido a que es país de origen de mujeres, niñas y niños que son traficados a Argentina y España con fines de explotación sexual y trabajo forzado. Estimaciones extraoficiales del gobierno indican que más de 1.000 paraguayos y paraguayas son víctimas de tráfico interno y externo[31]. Según el informe mencionado, Paraguay *"no cumple en forma plena"* con los estándares mínimos para la eliminación del tráfico de niñas, niños y mujeres. En este informe se focaliza como una región de tráfico a la llamada Tres Fronteras, en la zona que une Ciudad del Este (Paraguay) con Puerto Yguazú (Argentina) y Foz de Yguazú (Brasil).

En relación con la cuestión de la trata de personas debe señalarse que en razón de que la pornografía infantil no está tipificada en el Código Penal, ésto ha llevado a la impunidad de un caso paradigmático, en el cual estaba involucrado Milton Xiscatti, cuya extradición fue solicitada por Estados Unidos debido a 13 demandas en Maryland por pornografía infantil en internet (sitio www.tinyamerican.com), en el que abiertamente se exhibía pornografía de niñas paraguayas de entre 9 a 12 años. Sin embargo, la extradición fue rechazada apelando a un recurso de inconstitucionalidad.

RECOMENDACIONES

Al Estado paraguayo:

- priorizar efectivamente la atención hacia la pobreza y el desempleo como factores que aumentan las oportunidades de trata, tal como lo señala una recomendación referida a la Cedaw[32];
- instalar un sistema de registro unificado de víctimas de trata, con datos desagregados por edad, sexo, origen, y generar suficiente información sobre las diferentes formas de trata[33];
- desarrollar políticas eficaces y prácticas para superar los factores de expulsión o vulnerabilidad a la trata de mujeres, con especial atención a la discriminación de género, como la menor paga a las mujeres, la desinformación y la violencia social e intrafamiliar y sexual desde temprana edad;

[30] *Citado en Diario Abc Color Digital. Edición del martes 15 de junio de 2004.*
[31] *Ibídem.*
[32] *Cedaw. Recomendaciones Generales del Comité de Expertas de la Cedaw, Recomendación General Nº 19 (11º período de sesiones, 1992), inciso 14.*
[33] *Ibídem.*

- penalizar la discriminación para responder a los mandatos de la Constitución Nacional, que incluye garantías específicas para la no discriminación en sus artículos 46, 47 y 88;
- desarrollar políticas integrales y coordinadas entre todas las instituciones del Estado asignando recursos nacionales adecuados para combatir la trata, con "*intervenciones planificadas que incluyan las causas y los procesos asociados a este fenómeno*"[34], incluyendo a las víctimas, sus familias, sus comunidades, los reclutadores, las redes de traficantes, los explotadores, los agentes del Estado y la sociedad en general. Esto implica articular políticas relacionadas sobre migración, pobreza, empleo, seguridad, acceso a la justicia, infancia y género;
- revisar el marco legislativo para armonizarlo con la Constitución Nacional y las convenciones y acuerdos internacionales ratificados, tales como la ausencia de sanción en el Código Penal vigente de la pornografía infantil, que está contemplada en el Código de la Niñez y la Adolescencia (2001), que expresa en su artículo 31 la prohibición de "*la utilización del niño o adolescente en actividades de comercio sexual y en la elaboración, producción o distribución de publicaciones pornográficas*", especificando que su penalización se realizará conforme al Código Penal;
- establecer un sistema de monitoreo eficaz para enfrentar la falta de aplicación del marco jurídico existente y las dificultades generales de acceso a la justicia, y extender mecanismos de denuncia accesible, como el servicio de denuncia telefónica a cargo de la Red de Protección y Defensa de la Niñez y la Adolescencia de Ciudad del Este, no sólo para la población infanto-juvenil, sino también para las mujeres de todas las edades;
- establecer un mecanismo coordinado de consulta y acción entre agentes judiciales, de la Policía Nacional, de Migraciones, de Relaciones Exteriores, a través de consulados y otros para atender el tema;
- capacitar a policías y oficiales de justicia, así como al personal de embajadas y consulados en el exterior, en el marco de un enfoque de derechos y perspectiva de género para atender a las víctimas; y
- garantizar la confidencialidad de todas las actuaciones referidas a la trata para proteger los derechos de las víctimas y facilitar la denuncia.

[34] *OIT, resumen ejecutivo del informe "Lo intolerable al corazón humano: acciones para combatir el tráfico de niños". Sistema de Información Regional sobre Trabajo Infantil (Sirti). IPEC/OIT, 2002.*

Para el ámbito regional[35]*:*

- desarrollar un plan de acción y marco normativo regional con una mayor coordinación a este nivel;
- acuerdos bilaterales y multilaterales en áreas prioritarias de cooperación entre organismos de seguridad, migración y relaciones exteriores de la región, con el establecimiento de mecanismos de retorno seguro para las víctimas traficadas;
- desarrollar procedimientos especiales de intervención, tratamiento y protección para las víctimas;
- desarrollar sistemas de registro o "protocolos" consulares uniformes que reporten casos de trata a nivel de los Ministerios de Relaciones Exteriores; y
- producir y difundir información, incluida la implementación de un adecuado sistema de recolección de datos y de producción estadística, que ilustre sobre la situación de trata.

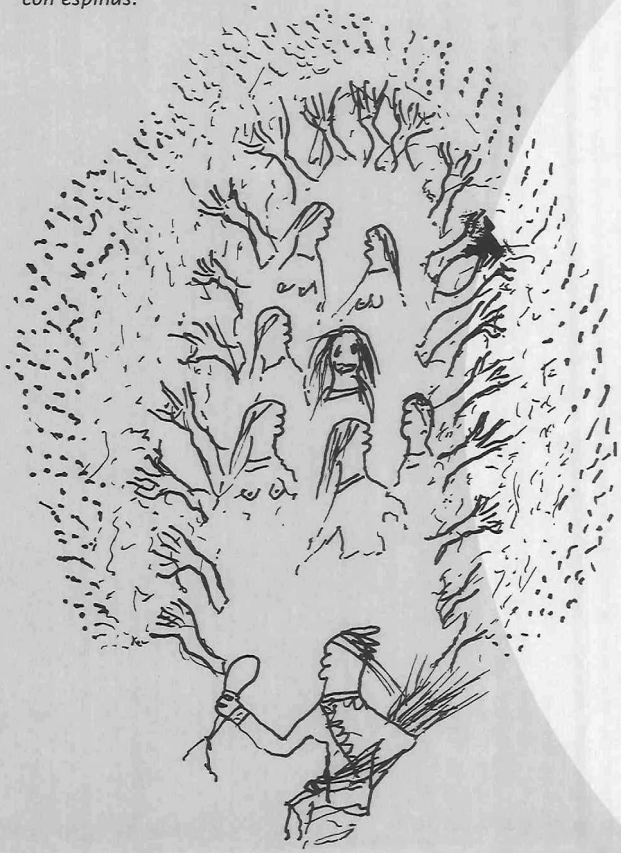
A las organizaciones de la sociedad civil:

- aumentar los esfuerzos para generar información sobre el fenómeno de trata y tráfico de personas, que sirva para proponer y orientar políticas para el sector;
- coordinar acciones entre las organizaciones del sector de género e infancia, pues las mujeres, niñas, niños y adolescentes son las principales víctimas;
- impulsar y participar en propuestas para la adecuación legislativa y de políticas públicas, incluyendo enfoque de derecho y perspectiva de género;
- desarrollar un observatorio de denuncias y monitoreo de la gestión pública con respecto a la trata;
- monitorear la actuación del Estado en relación a los derechos económicos sociales y culturales, y la aplicación adecuada y efectiva de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y las Desigualdades (Enred) como factores de prevención de la trata de personas, incluyendo el enfoque de género en la práctica; y
- respetar la confidencialidad de la identidad e imagen de las víctimas de trata en los medios de comunicación para proteger los derechos de las víctimas y facilitar la denuncia.

[35] *Hemos tomado como fuente algunas de las recomendaciones planteadas en "Recomendaciones a los Comités Locales de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes, Comités Nacionales y las Comisiones Nacionales de Erradicación del Trabajo Infantil" de SPRANDEL, A. (coord..) y cols.(2004): "La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.*

Derecho a la protección judicial

El chamán protege a los nativos dentro de un círculo de árboles con espinas.



Derecho a la reparación, rehabilitación e indemnización: avances tímidos despúes de nueve años

Dionisio Gauto
Ñemongetarã – Programa de Comunicación y Educación Popular

Mediante la movilización y permanente presión de los organismos de derechos humanos y la organización de víctimas de la dictadura, se está avanzando en algunos logros, como el pago de indemnización económica, que un grupo ya recibió este año, así como la instauración de la Comisión de Verdad y Justicia, que producirá un informe oficial sobre las graves violaciones de derechos humanos en tiempos de la dictadura, para que el Estado reconozca su responsabilidad y proceda a la reparación integral y a la adopción de medidas para el "nunca más".

EL MARCO JURÍDICO

La Constitución Nacional expresa que "toda persona tiene derecho a ser indemnizada justa y adecuadamente por los daños y perjuicios de que fuese objeto por parte del Estado" (art. 39).

Durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) se vivió en el país un verdadero terrorismo de Estado, pues los mismos organismos encargados de la protección y seguridad de las personas se constituyeron en enemigos y violadores de los derechos humanos, con detenciones arbitrarias, torturas, ejecuciones sumarias y desapariciones forzadas de personas.

Después de una larga batalla de las organizaciones de derechos humanos se logró en 1996 la Ley Nº 838 "Que indemniza a víctimas de violaciones de derechos humanos durante la dictadura de 1954 a 1989". Las violaciones a ser indemnizadas son: "la desaparición forzada de personas; la ejecución sumaria o extra judicial; la tortura con secuela física y psíquica grave y manifiesta; y la privación ilegítima

de libertad sin orden de autoridad competente o en virtud de proceso o condena por aplicación de las Leyes Nº 294 y 209[1] por más de un año" (art. 2).

Los principales instrumentos jurídicos internacionales que regulan este derecho son: 1) la Convención Americana sobre Derechos Humanos[2], art. 10 ("indemnización conforme a la Ley"), art. 63, 1 ("pago de una justa indemnización a la parte lesionada") y art. 68 ("indemnización compensatoria"); 2) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[3], en su art. 9 habla del "derecho efectivo a obtener reparación"; 3) la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes[4] expresa que "los Estados partes se comprometen a incorporar en sus legislaciones nacionales normas que garanticen una compensación adecuada para las víctimas del delito de tortura" (art. 9).

Comenzó pago de indemnización

El derrocamiento del dictador Alfredo Stroessner, en 1989, se produjo más bien por conflicto de intereses entre los detentadores del poder, y por tanto no significó la erradicación de la dictadura stronista y la instauración de la democracia. Pese al exilio de Stroessner, muchos de sus seguidores siguieron y siguen en el poder, con mentalidad y prácticas del stronismo. De ahí la falta de voluntad política de reconocer la responsabilidad del Estado para condenar la barbarie cometida por la dictadura, indemnizar debidamente a las víctimas y tomar las medidas conducentes a que nunca más se repita ese pasado ignominioso. No existe iniciativa alguna de parte del gobierno, sino más bien trabas y dificultades a los emprendimientos ciudadanos orientados a ese fin.

Así se explica que nueve años después, recién en este año 2004 se inicia la aplicación de la Ley 838/96. El 7 de abril el Ministerio de Hacienda procedió al pago de su indemnización a un grupo de 34 personas; luego, el 14 de mayo, a otros 26, totalizando a finales de agosto 110 las personas beneficiadas, cantidad que debe considerarse muy reducida teniendo en cuenta el número de víctimas, 500 de las cuales ya cuentan con el dictamen favorable de la Defensoría del Pueblo. El Ministerio de Hacienda aduce falta de recursos por no estar previstos estos fondos en el presupuesto nacional.

[1] *Ley de "Defensa de la Democracia", del 17 de octubre de 1955; y Ley de "Defensa de la Paz Pública y Libertad de las Personas", del 18 de setiembre de 1970.*
[2] *Ratificada por la Ley 01/89.*
[3] *Ratificada por la Ley 05/92.*
[4] *Ratificada por la Ley 69/90.*

Hay que señalar que los montos percibidos son mínimos, entre 3.000 y 17.000 dólares, que no tienen comparación con las indemnizaciones en los países vecinos. El inicio de estos pagos se produjo tras el cambio de titular en la Procuraduría General de la República, la superación de las trabas judiciales de la anterior Procuraduría, y sobre todo con la presión de las víctimas ante las instituciones estatales pertinentes. Es sabido que aquí las instituciones públicas no se mueven sino a base de presiones de los interesados. El monto de la indemnización se establece en la Ley 838 en jornales, que van de un mínimo de 500 a un máximo de 3.000; actualmente el jornal mínimo es de 37.401 guaraníes, pero los pagos se están efectuando sobre el monto vigente hace más de dos años, que es de 33.200 guaraníes. De este modo sufre otra merma la suma que perciben los beneficiarios. Éstos vienen insistiendo además que se pague de una sola vez a todos los que cumplieron los pasos previstos en la ley, y no por pequeños grupos, que se extenderá por tiempo indefinido mientras las víctimas, aquejadas por la edad y las enfermedades, se debaten en la extrema necesidad y son muchas las que están muriendo en el más absoluto desamparo. Hay que tener en cuenta que la mayoría de los afectados por las represiones de la dictadura stronista pertenecen a los sectores populares: obreros, campesinos, y en general gente de escasos recursos económicos.

Si bien se está dando este avance en cuanto al pago de la indemnización económica, no se puede decir lo mismo con relación a otros aspectos de una reparación integral, ya que no hay tratamiento médico, sicológico ni siquiátrico por parte de las instituciones públicas que permita hablar de una rehabilitación en la salud de las víctimas que sufrieron esos vejámenes. No hay reparación moral o reconocimiento público, como prevé la Ley 838, para quienes sufrieron las represiones no por atentar contra la ley, sino por el solo hecho de ejercer sus derechos, como la reunión, la organización y la movilización. No se ha dado avance en el caso de los desaparecidos ya que no existe ningún interés o preocupación por parte de las autoridades en la adopción de medidas tendientes al esclarecimiento de los casos. Asimismo, sigue la impunidad y muchos reconocidos torturadores y asesinos siguen viviendo con absoluta tranquilidad dentro de la población, creando gran malestar sobre todo en las comunidades rurales, donde los vecinos se ven las caras en forma permanente. Como consecuencia de la impunidad y la mentalidad represiva de los aparatos estatales siguen ocurriendo casos dolorosos de campesinos asesinados por policías en la lucha por la tierra y en las moviliza-

ciones por sus derechos, como el caso de Ypecuá[5] este año. También continúan los casos de conscriptos o muertos en el servicio militar obligatorio[6].

Como muestra de que la dictadura stronista no ha sido erradicada ni la democracia está enraizada, se puede señalar que Stroessner sigue siendo presidente honorario de la Asociación Nacional Republicana (ANR) - Partido Colorado, y este año sus partidarios recuerdan los 50 años de su ascensión al poder. Y en la Junta de Gobierno del Partido Colorado hay propuestas de traerlo de vuelta al país triunfalmente, mientras las organizaciones de derechos humanos siguen insistiendo también en su extradición, pero para rendir cuenta ante la justicia. Stroessner se encuentra exiliado en Brasilia y existen varias órdenes judiciales de detención y de extradición contra él, pero la protección que le brindan las autoridades brasileñas lo hace inmune a estos requerimientos.

Empieza a funcionar comisión verdad y justicia

El informe anterior hacía referencia a la Mesa Coordinadora "Memoria Histórica y Archivos de la Represión", integrada por organizaciones de la sociedad civil y víctimas de la dictadura stronista. Durante el año 2003 cumplió su objetivo de sensibilizar a la sociedad, en especial a la nueva generación, a través de seminarios en las universidades y colegios secundarios sobre las graves violaciones de derechos humanos acaecidas en la dictadura de 1954-1989. Era el emprendimiento "Año de la Memoria Histórica". También esta coordinadora puso en funcionamiento el Museo de la Memoria, que se volvió itinerante, acompañando diversas jornadas de reflexión sobre los derechos humanos en la capital y en el interior del país. Lo que aún queda por conseguir es que el gobierno conceda el local de la ex Técnica[7] para sede permanente de este museo.

El tercer objetivo que también logró la Mesa Coordinadora es la creación de la Comisión Verdad y Justicia. El anteproyecto de ley que elaboró fue aprobado en el Senado el 19 de junio de 2003, y en Diputados el 11 de setiembre. El Poder Ejecutivo lo promulgó el 16 de octubre como Ley Nº 2225/03 "Por la cual se crea la Comisión de Verdad y Justicia"[8]. A partir de ahí recién el 2 de julio de este año

[5] *El 21 de enero de 2004 fueron acribillados a balazos y muertos por la policía en plena vía pública, en el distrito de Repatriación, los campesinos Mario Arzamendia y Carlos Robles, en un caso de movilización campesina contra sojeros que envenenaban la comunidad con sus agroquímicos.*

[6] *Ver página... Capítulo Servicio Militar Obligatorio.*

[7] *Dependencia del Ministerio del Interior que fue utilizada como local de reclusión, tortura y muerte de muchos compatriotas.*

[8] *Ver texto completo en anexo.*

2004 el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Nº 2.735 "Por el cual se autoriza la integración de la Comisión de Verdad y Justicia". Como establece la misma ley, la Comisión quedó integrada "con cuatro personas propuestas por las Comisiones de Víctimas de la Dictadura de 1954 hasta la promulgación de la ley y tres personas propuestas por organizaciones de la sociedad civil del Paraguay de promoción y protección de los derechos humanos y que se encuentran aglutinadas y trabajando por la memoria histórica, por la instauración de la Comisión de Verdad y Justicia y por la creación del Museo de la Memoria" (art. 7). A este grupo el Poder Legislativo y Ejecutivo agregaron sus respectivos representantes, como también establece este ley. El 24 de agosto se realizó en el Palacio de Gobierno la instalación oficial de la comisión, que de este modo en esa fecha comienza su tarea, que se extenderá hasta la producción de un informe final en el término de 18 meses de trabajo. Se puede anticipar que el éxito dependerá en gran medida de los recursos institucionales y financieros que el Estado proporcione y que está retaceando, así como de la colaboración que pueda tener de las instituciones públicas para el acceso a los archivos y a los estamentos militares y policiales relacionados con las represiones del tiempo de la dictadura.

Defensoría del pueblo sigue sin renovación

La institución de la Defensoría del Pueblo proviene de la actual Constitución Nacional de 1992 (arts. 276 al 284), pero recién en octubre de 2001 se logró el nombramiento por parte del Congreso del primer defensor en la persona de Manuel María Páez Monges, a quien acompaña como defensor adjunto Raúl Marín. El defensor dura cinco años en sus funciones, coincidentes con el periodo del Congreso, por lo que desde julio de 2003 debe haber otro defensor, pero el actual consiguió una prórroga de su mandato en espera de la decisión del nuevo Congreso instalado en esa fecha. La Cámara de Senadores llamó a concurso a los interesados en el cargo y se presentaron 72 candidatos, de los cuales —el 20 de mayo de este año— el mismo Senado eligió una terna para defensor y otra para adjunto.

Como en oportunidades anteriores, los parlamentarios no tuvieron en cuenta la persona de los aspirantes, su trayectoria y compromiso con los derechos humanos, su honorabilidad e idoneidad, sino su pertenencia partidaria. Las ternas fueron formadas con criterio partidista dentro de una componenda entre los partidos mayoritarios, Colorado y Liberal Radical Auténtico, lo cual fue denunciado por las organizaciones de derechos humanos. La persona del Defensor del Pueblo es muy importante para las víctimas de la dictadura ya que la

aplicación de la ley indemnizatoria se realiza a través de esa institución. En el caso del actual defensor, hay mucho descontento y mucha queja por las exigencias burocráticas, que van más allá incluso de las previstas en la Ley 838. También es muy cuestionado por la sociedad civil por su inoperancia, ya que hasta el presente su papel no pasa de ser irrelevante. Ante la posibilidad de su reelección en el cargo CODEHUPY convocó a una evaluación pública de su gestión, que se llevó a cabo en el local de la Universidad Católica de Asunción. Posteriormente presentó al Congreso un pedido de juicio político contra sí mismo tomando como fundamento las múltiples quejas ciudadanas que configuran mal desempeño de sus funciones, causal que amerita el juicio político y la destitución, pero en el Congreso el pedido aún no fue tratado.

De manera imprevista, en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del 28 de octubre se trató sobre tablas la elección del titular y el adjunto de la Defensoría del Pueblo. Como estaba previsto en el pacto denominado "azulgrana", entre representantes de los Partidos Colorado, Liberal Radical Auténtico, con el apoyo de diputados de la bancada del Partido Unión Nacional de Colorados Éticos (Punace), fueron electos Manuel María Páez Monges y Edgar Villalba, respectivamente.

La CODEHUPY, a través de un comunicado, señaló que "lamenta profundamente la reelección del actual defensor del Pueblo. Una vez más se han impuesto los intereses personales y mezquinos de sectores del partido de gobierno sobre el reclamo de importantes sectores de los derechos humanos.

RECOMENDACIONES

- Que el Ministerio de Hacienda pague a las víctimas de la dictadura su correspondiente indemnización de una sola vez y con el monto de los jornales de la fecha.
- Que el gobierno nacional provea a la Comisión de Verdad y Justicia los recursos necesarios para el cumplimiento de su misión, que cuente con todas las garantías de colaboración del sector público, Fuerzas Armadas y Policía Nacional, para el acceso a los archivos de las instituciones públicas y a los lugares a ser investigados, así como la protección de los testigos y colaboradores.
- Que el gobierno desafecte el local de la ex Técnica y pase a ser administrado por el Ministerio de Educación y Cultura como sede del Museo de la Memoria Histórica.

- Que el gobierno nacional proceda al reconocimiento público y reparación moral a las víctimas de la dictadura, reconociendo su lucha como aporte a la liberación del yugo de la dictadura stronista.
- Que los funcionarios estatales presten la debida colaboración para ubicar las tumbas de los desaparecidos.
- Indemnizar a las víctimas de violaciones de derechos humanos del post-stronismo, campesinos muertos por agentes estatales y soldados muertos en los cuarteles o que quedaron con discapacidad.

ANEXO I
Audiencia pública de evaluación de la gestión de la Defensoría del Pueblo

La audiencia pública se realizó el miércoles 19 de mayo de 2004 en el Aula Magna de la Universidad Católica. Tuvo como objetivo evaluar el desempeño del actual defensor del Pueblo en relación con las funciones que constitucionalmente le fueron asignadas. Los criterios de evaluación fueron dados por las funciones asignadas a la Defensoría del Pueblo por la Constitución Nacional y la Ley N° 631/96 que la crea.

Funciones asignadas por la Constitución Nacional

Artículo 276. Del defensor del Pueblo

"El Defensor del Pueblo es un comisionado parlamentario cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la profesión de los intereses comunitarios. En ningún caso tendrá función judicial ni competencia ejecutiva".

Artículo 279. De los deberes y de las atribuciones

"Son deberes y atribuciones del Defensor del Pueblo:

- "recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos contra violaciones de los derechos humanos y otros hechos que establecen esta Constitución y la ley;
- "requerir de las autoridades en sus diversos niveles, incluyendo los de los órganos policiales y los de seguridad en general, información para el mejor ejercicio de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna. Podrá acceder a los sitios donde se denuncie la comisión de tales hechos. Es también de su competencia actuar de oficio;
- "emitir censura pública por actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos;
- "informar anualmente de sus gestiones a las Cámaras del Congreso;
- "elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos que, a su juicio, requieran pronta atención pública; y
- "los demás deberes y atribuciones que fije la ley; y
- "indemnizar a las víctimas de la dictadura de 1954 a 1989" (Ley Nº 838/97).

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
SÍNTESIS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

FUNCIONES ASIGNADAS	*REALIZADAS*
Recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos contra violaciones de los derechos humanos y otros hechos que establecen esta Constitución y la ley.	- No se ocupa de los retrasos en las asignaciones a nuevas jubilaciones y pensiones, ni de las actualizaciones a jubilados y jubiladas del Instituto de Previsión Social (IPS) (Leyes Nº 1.857/02 y 2.061/03). - No investigó denuncias en los casos de la Oficina de Fiscalización de Algodón y Tabaco (OFAT) del Ministerio de Agricultura, Cedroneros, subestáticas de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), radios comunitarias, abuso de fuerza en represiones de manifestaciones, ocupaciones de tierras y otros. - No procede en situaciones de discriminación por opción sexual, política, religiosa, procedencia o nacionalidad, género, edad, etnia, etc. Ni promueve la eliminación de factores que facilitan o provocan discriminaciones. - No presenta acciones que eliminen casos de abusos a niños y niñas. - No presentó iniciativas legislativas que aseguren el ejercicio de derechos, por ejemplo la ley del marchodromo, código penal militar o ley sobre desaparición forzosa de personas.
Requerir de las autoridades en sus diversos niveles, incluyendo los de los órganos policiales y los de seguridad en general, información para el mejor ejercicio de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna. Podrá acceder a los sitios donde se denuncie la comisión de tales hechos. Es también de su competencia actuar de oficio.	- No se ocupa de los casos de soldados maltratados o heridos o muertos en el servicio militar. - No se le conoce diligencias para aliviar la situación carcelaria de adultos o de adolescentes, el estado del hospital psiquiátrico, de los niños y niñas en situación de calle, de los pueblos indígenas o de las y los adultos mayores o de la tercera edad.
Emitir censura pública por actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos.	- No se le conocen casos de censura pública. - No emite dictámenes en casos de aumentos de tarifas ni se ocupa de sobrefacturaciones de los servicios públicos. - No emite dictámenes en casos que limitan ejercicios de derechos (por ejemplo, la ordenanza sobre horarios de cierre de locales nocturnos).
Informar anualmente de sus gestiones a las Cámaras del Congreso. *Elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos que, a su juicio, requieran pronta atención pública.*	- No presentó informe público en 2003 ni informe final de gestión. No se conocen informes sobre la situación de los derechos humanos elaborados por la Defensoría del Pueblo.
Los demás deberes y atribuciones que fijo la ley. - Indemnizar a las víctimas de la dictadura de 1954 a 1989 (Ley Nº 838/97).	- La interpretación personal que hace de la Ley Nº 838 causa perjuicio y obstaculiza la presentación de casos para el cobro de las indemnizaciones.- No facilita procedimientos sucesorios

Derecho a la igualdad y a la no discriminación

Las poderosas plumarias son para curar. Una para curar a las mujeres y otra para los hombres.



Igualdad y no discriminación: discurso versus realidad

Myrian González Vera y Ofelia Martínez
Centro de Documentación y Estudios (CDE)

El Estado paraguayo cuenta con un marco legal que garantiza los derechos humanos y una institucionalidad de género que se plasma en un plan orientador para el diseño y elaboración de políticas que apunten a la igualdad y la no discriminación de las mujeres. Pero para ello hace falta que se acorte la brecha que existe entre el discurso político y la implementación real de estas políticas. Porque con el gobierno actual, del dicho al hecho... hay un largo trecho. Y a su paso, las contradicciones entre discurso y práctica son obstáculos difíciles de vencer.

MARCO LEGAL VIGENTE

Una mirada retrospectiva al Estado acerca del cumplimiento de los derechos humanos en Paraguay muestra los avances que se han tenido desde la Constitución Nacional vigente desde 1992, que garantiza la igualdad y la no discriminación de todos los habitantes del Paraguay. En general, las leyes aprobadas a partir de ella se enmarcan en estos postulados, y aunque todavía quedan caminos por recorrer, se puede afirmar que en el campo legislativo, mujeres y hombres gozan de los mismos derechos y obligaciones.

En estos quince años de vida democrática se han aprobado importantes normas jurídicas que incorporan la perspectiva de género y la igualdad entre hombres y mujeres. Se ha modificado el Código Civil (Ley Nº 1/92) que, por ejemplo, garantiza la igualdad de derechos y obligaciones entre marido y mujer en el matrimonio y en el concubinato o unión de hecho, e iguala a hijas e hijos nacidos dentro o fuera del matrimonio. En 1995 se introdujo modificaciones al Código Laboral de 1993 para establecer la igualdad y no discriminación de las mujeres en el trabajo (Ley Nº 496). En el Código Electoral modificado

en 1996 se adopta una medida de acción positiva que garantiza la participación femenina en listas de candidaturas para cargos electivos (Ley Nº 836), y en 1997 el Código Penal, que sustituye al que regía desde 1914, incluye como delitos actos graves como el acoso sexual y la violencia doméstica, aunque no modifica la penalización del aborto provocado. En el año 2001 se aprueba el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley Nº 1.680) que establece la protección integral de niños y niñas.

Otras leyes que benefician a las mujeres son la Ley N° 1.600/00 Contra la violencia doméstica, el Estatuto Agrario (Ley Nº 1.863/02) y la Ley N° 2.263/03 que modifica el régimen de pensiones y jubilaciones del Instituto de Previsión Social (IPS).

Paraguay también ha ratificado y promulgado los principales tratados y convenios internacionales referentes a los derechos de las mujeres, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw) y su Protocolo Facultativo, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará), y el Protocolo de la Convención sobre los Derechos de los Niños relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía.

El año pasado se aprobó la Ley N° 2.298 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y este año se promulgó la Ley N° 2.396 del Protocolo Adicional para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños.

INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO EN EL ESTADO

En cuanto a la institucionalización de género en el Estado, el camino recorrido ha sido auspicioso. Desde 1993 funciona la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, organismo estatal del más alto rango que se ocupa de la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas, que desde el año pasado implementa el II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (PIO II) 2003 - 2007.

El Congreso Nacional cuenta con dos comisiones que tienen como objetivos transversalizar la perspectiva de género en las leyes y procurar la visualización de las desigualdades y discriminaciones que afectan a las mujeres. En el año 2003 se creó la Comisión de Equidad Social y Género de la Cámara de Diputados que, junto a la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Se-

nadores, creada en el año 2000, está trabajando para reglamentar el artículo constitucional de la igualdad y la no discriminación[1]. En diciembre de 2003 ambas comisiones firmaron un convenio *Por la no discriminación* con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa) y el CDE para promover el debate acerca de la discriminación en Paraguay y elaborar un proyecto de ley al respecto. Durante este año se realizaron foros de consulta en las principales capitales departamentales con el fin de recoger las opiniones y sugerencias de la ciudadanía para los contenidos del proyecto de ley.

Existen además oficinas de la mujer en varios ministerios, en las gobernaciones y en algunos municipios del interior del país, que tienen entre sus fines implementar políticas y programas que apunten a mejorar la situación de las mujeres en Paraguay.

En la capital, la Junta Municipal cuenta con la Comisión Asesora Permanente de Equidad y Género, que busca incorporar las perspectivas de género y de equidad en las ordenanzas y proyectos, y este año realizó una revisión del presupuesto municipal de Asunción desde esas perspectivas[2]. En tanto en el Ejecutivo Municipal está la Dirección de Políticas Municipales de Género que implementa diversos programas y proyectos con perspectiva de género.

Teniendo este escenario para la defensa de los derechos humanos de las mujeres, el Estado paraguayo está en condiciones legales e institucionales para cumplir con sus obligaciones. Sin embargo, el gobierno actual ofrece apenas discursos autoritarios, demagógicos y populistas, mientras se acrecientan la pobreza y la exclusión social, entendida ésta como una serie de situaciones (falta de trabajo, de atención a la salud, acceso a la educación formal, imposibilidad de ejercer derechos, etc.) que impiden a las personas poder integrarse –"incluirse"– en buenas condiciones a la sociedad[3]. Teniendo en cuenta que las mujeres son más vulnerables a la pobreza y la exclusión social, la inacción del Estado repercute con más fuerza sobre ellas.

[1] *El artículo 46* De la igualdad de las personas *establece que "Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o propicien" (Constitucional Nacional, 1992).*

[2] *Municipalidad de Asunción, Junta Municipal de Asunción y Unfa,* Presupuesto Municipal de Asunción. Análisis desde las perspectivas de género y de equidad. Ejercicio fiscal 2004, *Asunción, 2004.*

[3] *Véase Barros, Paula, de los Ríos, Danae, y Torche, Florencia.* "Lecturas sobre la Exclusión Social". *Organización Internacional del trabajo (OIT), Santiago, 1996 (Nº 31).*

La Secretaría de la Mujer y la implementación del PIO II

Desde el año pasado está en marcha el PIO II, que fue aprobado en marzo de 2004 a través del Decreto N° 1.958 con el fin de apoyar su implementación en todo el territorio nacional. En ese sentido, una de las acciones concretas de la Secretaría de la Mujer[4] ha sido la implementación del proyecto de descentralización, firmando convenios con varias gobernaciones y municipios del país. La idea de este trabajo interinstitucional es promover la incorporación de la mujer en el desarrollo local, impulsando la elaboración de políticas locales con perspectiva de género.

También están en curso varios proyectos enmarcados en el PIO II, como la campaña *Iguales en todo* que pretende fomentar una cultura de igualdad a través de los medios de comunicación para "*adoptar la perspectiva de género en los mensajes contenidos en textos, imágenes, publicidad o fotografía*"[5]. Atendiendo al alto registro de casos de violencia doméstica que son denunciados en el servicio de emergencia 911, la Secretaría de la Mujer firmó un convenio con los ministerios del Interior, de Salud Pública y Bienestar Social y la Policía Nacional; y está desarrollando el primer programa de fortalecimiento y capacitación a funcionarios/as de estas instituciones para la conformación de una red nacional de atención a víctimas de violencia doméstica.

Además de estas acciones, la Secretaría de la Mujer realiza una serie de actividades "*en el marco de políticas compensatorias que pretenden llegar en forma directa a las víctimas de las desigualdades*"[6], como por ejemplo el programa de fomento a las iniciativas de mujeres de áreas rurales que apoya proyectos productivos para familias de escasos recursos. Sin embargo, la Secretaría de la Mujer debería fortalecer su liderazgo y procurar "*una mayor capacidad de articulación y empoderamiento frente a otros órganos del Estado, para coordinar políticas de género a ser implementadas por cada organismo*"[7] y cumplir así con los objetivos del PIO II, y no utilizar los pocos recursos asignados en la realización de muchas actividades y proyectos asistencialistas que benefician a pocas mujeres.

[4] *Cuando hablamos de la Secretaría de la Mujer nos estamos refiriendo a la de la Presidencia de la República.*
[5] *Diario La Nación, 11 de agosto de 2004.*
[6] *Diario Última Hora, 27 de marzo de 2004.*
[7] *Diario La Nación, 21 de febrero de 2004.*

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Participación política y ciudadana

La Constitución Nacional establece la igualdad de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales entre hombres y mujeres, y ordena al Estado que promueva las condiciones y cree los mecanismos adecuados "*para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional*" (art. 48). Sin embargo, es poco lo que el Estado realiza para dar cumplimiento a este artículo constitucional.

Este año se renovó casi la totalidad de integrantes de la Corte Suprema de Justicia, y a pesar de que fueron candidatas cuatro mujeres de reconocida trayectoria en la magistratura que cumplen con los requisitos necesarios para acceder al cargo, sólo fue elegida una de ellas, la doctora Alicia Pucheta de Correa. Ciertamente, la inclusión de una mujer en la más alta instancia de justicia del Paraguay es un hecho histórico[6], pero es una injusticia que habiendo seis lugares vacantes y cuatro mujeres de calidad profesional, una vez más se priorizaron los intereses políticos eligiendo a hombres de menor capacidad intelectual y honorabilidad, y se perdió la oportunidad de incluir a más mujeres en la Corte Suprema de Justicia.

Muchas acciones ciudadanas se realizaron para pedir a los poderes del Estado la inclusión de mujeres en dicha institución. La Asociación de Abogadas del Paraguay, el Círculo de Abogadas, y la Asociación de Mujeres de Carreras Jurídicas, con el apoyo de otras organizaciones de mujeres, emprendieron la "*Campaña Mujeres a la Corte. Es justicia*" con el objetivo de exigir al Consejo de la Magistratura la inclusión de mujeres en las ternas de candidaturas.

Otro caso de clara discriminación hacia la mujer se dio cuando a fines del año 2003 la abogada Mirtha Zárate de Zayas, quien había sido nombrada representante suplente del Poder Ejecutivo para el Consejo de la Magistratura, no pudo asumir el cargo ante la renuncia del titular Luis Caballero Krauer en dicho organismo. El Poder Ejecutivo, transgrediendo normas constitucionales, designó a Guillermo Delmás Frescura para ocupar el cargo, dejando de lado el decreto por el cual se nombraba a Mirtha Zárate como suplente de Caballero Krauer.

[6] *La primera y única mujer que integró esta instancia judicial fue la abogada feminista Serafina Dávalos en 1910.*

Diversas organizaciones de mujeres emprendieron una campaña para exigir que la abogada, de reconocida trayectoria en la lucha por los derechos de las mujeres, "no sea discriminada, se le reconozcan sus derechos y de esa manera ocupe el cargo que en justicia le corresponde"[9]. Recurrieron a la Cámara de Senadores, que es la institución encargada de tomar juramento a quienes integrarán el Consejo de la Magistratura, pero no fueron escuchadas. Finalmente, el Poder Ejecutivo esperó el fenecimiento del periodo de mandato de Mirta Zárate, que se cumplía en febrero de este año, evidenciando con ello la falta de voluntad política del gobierno para fomentar la participación de las mujeres en la vida pública.

En la Defensoría del Pueblo las cosas no estuvieron mejor para las mujeres. Por un pacto entre el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y la Asociación Nacional Republicana (ANR) Partido Colorado, fue reelecto el colorado Manuel Páez Monjes, a pesar de que su labor no merece destaque alguno. La relación con la discriminación hacia las mujeres está en que la candidata para integrar la terna era Soledad Villagra, del PLRA y activa defensora de los derechos humanos. ¿Por qué su partido no apoyó su candidatura y optó por pactar con el partido oficialista para ubicar a un hombre sin ninguna trayectoria en la defensa de los derechos humanos como defensor adjunto? La única razón que podría existir es que no fue elegida como candidata de su partido por ser mujer, perdiendo el PLRA la oportunidad de ocupar un espacio muy importante, además de fomentar la participación de la mujer, apoyando la inclusión de Soledad Villagra, quien sin duda haría un papel destacado en la Defensoría del Pueblo, en caso de acceder a dicho cargo.

Justamente, desde la Defensoría del Pueblo se están promoviendo acciones para fomentar mayor participación política de las mujeres. El defensor del Pueblo, conjuntamente con la Secretaría de la Mujer, presentó al Congreso un anteproyecto de ley que modifica el artículo 32, inciso "r" del Código Electoral (Ley N° 834/96), proponiendo el aumento de la cuota de participación femenina al 50%. Las diputadas Rosa Merlo y Olga Ferreira del Partido Patria Querida se hicieron cargo de esta propuesta ante la Cámara Baja, y desde la Comisión de Equidad Social y Género de la Cámara de Diputados se realizó una audiencia pública para discutir sobre el proyecto de ley. De esta audiencia participaron representantes de organizaciones de mujeres, partidos políticos e instituciones públicas, que en mayoría apoyaron la propuesta de paridad. Llamativamente fueron mujeres políticas las que se pronunciaron a favor de una cuota menor (entre 30 y

[9] *Mendoza, Graciela. "Una mujer en el Consejo de la Magistratura. Crónica de un sueño frustrado"*, en Informativo Mujer, *Año 15, N° 166, Noviembre/diciembre 2003, Asunción, CDE, pág. 16.*

33%), entre ellas, integrantes de la Red de Mujeres Políticas, del Círculo de Abogadas del Paraguay, del Movimiento Cambio para la Liberación del PLRA, del Partido Revolucionario Febrerista[10]. La presidenta de la comisión legislativa, la diputada Rosa Merlo, afirmó que se dictaminaría a favor de la cuota paritaria, aunque reconoció *"que en la comisión a su cargo son conscientes de que hay posturas en contra de lograr más participación de las mujeres"*[11].

También el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) se ha mostrado interesado en promover *"la equidad de género en la participación política, los valores democráticos y el ejercicio de la ciudadanía activa de las mujeres"*[12]. Por ello, a través de un convenio firmado con la Red de Mujeres Políticas, se comprometió a brindar recursos para que esta organización realice acciones de promoción, concienciación y capacitación en género y equidad, y emprenda una campaña de inscripción de mujeres en el Registro Cívico Nacional.

Movilizaciones ciudadanas por demanda de derechos

El cumplimiento de los derechos humanos exige un fuerte compromiso ciudadano. En Paraguay, las conquistas legales referentes a la igualdad, a la no discriminación, de protección contra la violencia doméstica, han tenido como protagonistas a las mujeres organizadas, que con luchas y propuestas han ejercido una activa ciudadanía. En este periodo, diversas han sido las acciones ciudadanas para demandar al Estado que cumpla con sus obligaciones o para promover mayor participación de las mujeres en distintos ámbitos de la sociedad.

Entre las más destacadas están la *Campaña Mujeres a la Corte. Es justicia*, ya mencionada más arriba y el *Primer Encuentro Feminista*, convocado por la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), en el que participaron alrededor de 100 organizaciones de mujeres y cerca de 500 personas. Este encuentro, que se realizó los días 14 y 15 de noviembre de 2003 en San Bernardino, se constituyó en un espacio de conocimiento e intercambio de experiencias entre las diversas organizaciones de mujeres que existen en Paraguay y que trabajan por la defensa de los derechos de las mujeres y por la igualdad. También la CMP, junto a otras organizaciones de mujeres, realizó varias actividades en el marco de la campaña regional por la despenalización del aborto.

[10] *Diario ABC Color, 25 de agosto de 2004.*
[11] *Diario Noticias, 25 de agosto de 2004.*
[12] *Diario Noticias, 8 de enero de 2004.*

Un aporte importante ha sido el de Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem) Paraguay y la Asociación de Ciegos del Paraguay, que presentaron en el local de la Corte Suprema de Justicia el Protocolo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en sistema braille "porque al hablar de derechos humanos, la información debe ser accesible a todos, también para los no videntes".

Paraguay es hoy el país más desigual del mundo con respecto al acceso a la tierra, lo que se ve reflejado en la grave crisis que afecta a los sectores más pobres del país. Por ello es auspicioso que el movimiento campesino tenga una fuerte identidad de lucha ciudadana, que le permite adoptar medidas que visualicen las profundas desigualdades que sufre la población rural desprotegida y despojada de los más elementales derechos. Durante todo el año se realizaron manifestaciones campesinas en demanda de tierra, de reforma agraria, de atención a la salud y la educación, aunque por parte del gobierno la respuesta siempre ha sido la represión o promesas que posteriormente no cumple.

Mujeres campesinas participan activamente junto a sus compañeros durante los cierres de ruta, ocupaciones de tierras y marchas, pero desde hace un tiempo también realizan manifestaciones por demandas específicas de género. Por ejemplo, en el Congreso de la Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (Conamuri) –que se realizó en el marco de la conmemoración del Día de la Mujer Rural–, bajo el slogan "Por la igualdad, la vida y la soberanía", las campesinas denunciaron la grave situación en la que se encuentran mujeres y niños, y exigieron al gobierno el respeto a los derechos humanos, brindando a la población las condiciones básicas para una vida digna.

Finalmente, en el marco del Día Internacional de la No Violencia contra la Mujer, campesinas del departamento de San Pedro, que integran el Movimiento Popular Revolucionario Paraguay Pyahura, organizaron una marcha en Asunción para denunciar "*la violencia del Estado contra las mujeres pobres y exigir una política de cobertura y atención a la salud materno-infantil*"[13].

DERECHO A LA JUSTICIA

Un indicador de cumplimiento de derechos humanos es el acceso a la justicia. En Paraguay las grandes brechas culturales impiden el reconocimiento de tales derechos, por lo que para las personas pobres (casi la mitad de la población, según el último censo), el acceso a la justicia es una utopía. Se parte de la idea de que la justicia ni es

[13] *Manifiesto difundido el día de la marcha en las calles de Asunción.*

pronta ni es barata, salvo que se cuente con los recursos necesarios (tráfico de influencias, dinero para comprar jueces o juezas, etc.). Tampoco existen políticas, planes ni acciones concretas desde las instancias pertinentes que promuevan un mejor acceso a la justicia. En síntesis, la justicia paraguaya se ciega ante el poder y el dinero[14], y las leyes generalmente son letra muerta cuando se trata de derechos humanos.

En el caso de las mujeres, la justicia ha sido siempre esquiva, como consecuencia de patrones socioculturales discriminatorios hacia ellas, y quizá también por la preeminencia masculina en los distintos ámbitos de administración judicial. Conocidos son los casos de violación donde las víctimas son sometidas a tratos humillantes, o las engorrosas demandas de filiación que desalientan a muchas mujeres. Lastimosamente, hasta ahora no se ha tratado el proyecto de Ley de paternidad y maternidad responsables, presentado a fines del año 2002 en el Congreso Nacional, que podría simplificar los trámites de filiación y prestación alimentaria.

Si bien no existen estadísticas (o no se tiene acceso a ellas) sobre las causas más frecuentes que presentan las mujeres ante la justicia, se ha recabado la información de que entre enero y octubre de 2004 hubo más de 500 demandas de prestación alimentaria solicitadas por mujeres y sólo 2 fueron solicitadas por hombres[15]. Se desconoce si en estos casos la justicia acelera los procesos para que las mujeres cuenten en el menor tiempo posible con el aporte paterno para la manutención de hijos e hijas, o si continúa apañando la irresponsabilidad paterna aceptando datos falsos para evadir dicha obligación[16]. Por suerte, la Constitución Nacional, que prohíbe la privación de la libertad por deuda, establece la excepción en el caso de incumplimiento de deberes alimentarios (art. 13), lo que se convierte en factor de presión para los hombres.

La demanda de inconstitucionalidad contra dos artículos discriminatorios de la Ley Nº 1.857, presentada hace cuatro años por 95 viudas y herederas de veteranos de la Guerra del Chaco, tuvo una resolución judicial favorable. Por un lado, dicha ley ordenaba el pago de la pensión sólo para quienes habían nacido antes del 31 de diciembre

[14] Para muestra de la injusticia reinante (aunque no guarde relación con el derecho de las mujeres), se menciona el caso de una fiscala de Coronel Oviedo que envió a la cárcel a un señor "por haber cometido delito ecológico" al recoger gusanos de un campo y venderlos, como una forma de obtener alguna ganancia para sobrevivir. Véase González, Myrian. "Derechos Humanos en Paraguay: Cada vez más lejos de ser humanos", en Informativo Mujer *Año 15, N° 166, Asunción, CDE, pág.33.*

[15] Datos proveídos por el Departamento de Estadísticas del Poder Judicial.

[16] Si bien no existen datos que corroboren estas afirmaciones, se sabe que una práctica común es que los hombres declaren menores ingresos con el fin de que su aporte sea también menor, o incluso niegan tener ingresos para evitar dicha obligación.

de 1935, y por el otro excluía a herederas y herederos en el pago de la bonificación establecida para veteranos y lisiados. La Corte Suprema de Justicia aceptó la demanda bajo el fundamento jurídico de que "*las restricciones a los derechos económicos de los veteranos o sus herederos que hayan certificado como tales, son inconstitucionales pues éste es el único que exige la Constitución para que se hagan merecedores de dichos beneficios*"[17].

Situación carcelaria

El artículo constitucional sobre la reclusión de las personas establece que quienes están privadas de su libertad serán recluidas en establecimientos adecuados, que las adolescentes no estarán con las adultas y que las personas detenidas serán recluidas en lugares diferentes a los destinados para quienes que purgan condena (art. 21). En la práctica, ninguna de estas tres condiciones se cumple en las prisiones paraguayas, pues en ellas ni siquiera se cuenta con la satisfacción de necesidades mínimas. En el caso de la reclusión de mujeres al menos no hay hacinamiento debido a la superpoblación, como en la mayoría de las cárceles de varones.

No obstante, existen otros problemas también difíciles de superar. Por ejemplo, en diciembre de 2003, en la cárcel de mujeres El Buen Pastor, después de un amotinamiento (fuego, quema y destrozos de colchones, sillas y otros objetos) en protesta por el mal estado de la comida, dos internas embarazadas tuvieron que ser hospitalizadas. Días después, las diputadas Olga Ferreira de López y Rocío González, presidenta y vice presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara Baja, respectivamente, visitaron el penal y constataron las malas condiciones en que se encontraban los alimentos que se servían a las internas. Las responsables de la cocina del penal reconocieron que la carne no había sido refrigerada, pero que de todas formas fue utilizada para la comida de las reclusas. El hecho fue confirmado por la diputada Ferreira, quien dijo que "*la carne estaba totalmente reventada, podrida, ni a los chanchos se les podría dar*"[18].

Otro hecho se produjo en el Centro Educativo "Virgen de Fátima", que es el área de adolescentes de la Casa del Buen Pastor[19], donde una adolescente de 15 años de edad falleció como consecuencia del humo inhalado y de las graves quemaduras sufridas en un incendio presumiblemente provocado por las jóvenes en un intento de fuga.

[17] *Diario La Nación, 1 de mayo de 2004.*
[18] *Diario La Nación, 16 de diciembre de 2003.*
[19] *La Casa del Buen Pastor es la única de las dos prisiones femeninas de todo el país que cuenta con un área separada para la reclusión de las adolescentes en conflicto con la ley.*

Según informaciones periodísticas, en este centro de detención sólo había doce adolescentes de entre 14 y 18 años[20]. La pregunta que surge es dónde estaban las personas responsables de la seguridad mientras esto ocurría.

La Ley Nº 210/70 que regula el sistema penitenciario nacional establece, entre otras cosas, que hombres y mujeres deben guardar reclusión en forma separada. A pesar de ello hay lugares donde por falta de infraestructura se recluye a mujeres en cárceles de varones. Según una investigación, en el año 2002 había 21 mujeres de un total de 1.567 personas recluidas en seis prisiones destinadas a hombres, distribuidas según el siguiente cuadro[21].

Cárcel de varones	Hombres	Mujeres	Total
Pedro Juan Caballero	166	10	176
Misiones	138	5	143
Villarrica	216	3	219
Encarnación	349	7	356
Coronel Oviedo	417	9	480
Concepción	186	7	193
TOTAL	1526	41	1567

Fuente: Liz Varela (2002), op. Cit.

Un reportaje publicado en la prensa este año denunciaba las condiciones infrahumanas en la que se encontraban 12 mujeres en la cárcel de Coronel Oviedo. Según el reporte, la celda fue habilitada hace nueve años y desde entonces nunca hubo un traslado, mejoras ni condiciones de seguridad para sus ocupantes, las camas literas ocupan casi todo el espacio disponible y las reclusas realizan allí todas las actividades implicadas en el quehacer cotidiano: duermen, cocinan, comen, lavan, etc. El único baño compartido por las reclusas es tan pequeño que no hay espacio ni para moverse en su interior. El sitio determinado para las visitas privadas más que un área privada es un espacio público, "*está en medio de un sector de mucha circulación, junto a la cocina y al dormitorio de los funcionarios de la penitenciaría y se asemeja a un biombo de madera, con un espacio abierto entre el techo y las paredes*"[22].

[20] *Diario La Nación, 24 de octubre de 2004.*

[21] *Varela, Liz.* "El régimen penitenciario y el círculo vicioso de la criminalidad". *Asunción, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales (Inecip), 2002.*

[22] *Troche, Elsa, "Reclusión infrahumana de mujeres en cárcel de Coronel Oviedo" (Diario Noticias, 27 de junio 2004).*

Estos son sólo ejemplos de casos que permiten tener una idea del trato y las condiciones que tienen las personas privadas de su libertad. Pensar que sean atendidas a través de programas adecuados para facilitar su futura reinserción social es casi una utopía. Probablemente, El Buen Pastor es una de las pocas prisiones del país que lleva adelante programas con ese objetivo. Desde hace dos años ocho internas de esta cárcel conducen un programa radial denominado "Voces de Esperanza" a través de la radio comunitaria FM Trinidad. También se está implementando, con el apoyo de la Asociación para Trabajo Solidario (Trasol) un curso de capacitación en oficios a través de internet[23].

DERECHO A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

La violencia hacia las mujeres es una forma de discriminación que menoscaba o anula el goce de sus derechos fundamentales. Se presenta en los distintos ámbitos de la vida y en diversas formas. Uno de los ámbitos donde más frecuentemente ocurren hechos de violencia, según los datos existentes, es la familia. La violencia sexual en sus múltiples formas (acoso sexual, coacción o abuso sexual, violación e incesto) tiene como víctimas más frecuentes a las mujeres, en especial las niñas y adolescentes.

Violencia intrafamiliar o doméstica

En las relaciones familiares se somete a las mujeres de todas las edades a formas de violencia de diverso tipo: lesiones corporales, violación, otras formas de violencia sexual, violencia psicológica, etc., perpetuadas por actitudes culturales tradicionales. La dependencia económica en muchos casos obliga a las mujeres a permanecer bajo estas situaciones de violencia.

A cuatro años de haberse aprobado la Ley Nº 1.600/00 contra la violencia doméstica se notan muchos avances. Aunque todavía hay resistencias en algunas de las instancias implicadas por la ley para intervenir en los casos denunciados, se ha realizado un importante trabajo de difusión y capacitación en el uso e implementación de dicha ley. La Secretaría de la Mujer ha emprendido una serie de acciones para dar continuidad tanto al Plan Nacional para la Prevención y la Sanción de la Violencia contra la Mujer, vigente desde 1994, como a los objetivos y lineamientos establecidos en el PIO II en el área de la violencia.

[23] *Diario ABC Color, 12 de agosto de 2004.*

Según el registro de casos atendidos en la Secretaría de la Mujer, las denuncias aumentan cada año. En el 2003 la Unidad de Servicio de Apoyo a la Mujer (Sedamur) atendió 2.165 casos, el año anterior había atendido 1.314 casos, mientras diez años atrás (1994) cuando recién comenzaba a implementarse el Plan Nacional para la Prevención y la Sanción de la Violencia contra la Mujer, el servicio registró la atención de 134 casos[24]. El crecimiento del número de casos denunciados confirma un aumento en el nivel de concienciación, aunque expertos/as en el tema opinan que en temas de violencia intrafamiliar sólo el 10% de los hechos son denunciados.

Los datos recabados por los distintos servicios de atención son muy disímiles, no pueden sumarse, pero todos coinciden en que el número de denuncias ha aumentado. Según la cantidad de casos denunciados, en primer lugar se ubica la violencia física, le sigue la violencia económica, y finalmente están la violencia psicológica y la violencia sexual, en ese orden. El Departamento de Estadística de la Policía Nacional, entre los hechos punibles denunciados de enero a octubre de 2004 en todo el país, registra 193 denuncias de casos de violencia familiar[25]. En tanto, este año Sedamur registró de enero a julio 1.780 atenciones, de las cuales 756 corresponden a casos de violencia intrafamiliar, y de éstas el 90% tiene como víctimas a mujeres y niñas[26].

En abril de este año la Secretaría de la Mujer organizó una reunión con los centros de atención de violencia familiar públicos y privados, con el fin de identificar las fortalezas y debilidades de la Red de Atención de Violencia Intrafamiliar para reactivar y fortalecer el trabajo interinstitucional que venían realizando. Uno de los desafíos planteados en esa reunión fue la definición de un sistema único de registro de manera a centralizar los datos y tener estadísticas fehacientes que permitan una aproximación real a las dimensiones de este problema. Esta es una medida establecida en el artículo 9 de la Ley 1.600 que muchas veces se ha intentado implementar, aunque hasta hoy no ha tenido resultados concretos.

Es importante aclarar que esta red de atención no es una instancia nueva, sino la antigua Comisión Interinstitucional de Atención a la Violencia con nuevo nombre, y está integrada por la Secretaría de la Mujer, la Policía Nacional, la Municipalidad de Asunción y cinco ministerios: del Interior, de Educación y Cultura, de Salud Pública y Bienestar Social, de Justicia y Trabajo y el Ministerio Público, además de Organizaciones no gubernamentales que atienden casos de

[24] *Sedamur. Departamento de Estadísticas.*
[25] *Departamento de Estadística de la Policía Nacional.*
[26] *Sedamur. Departamento de Estadísticas.*

violencia. Justamente, la elaboración del Plan Nacional de Violencia se debió al trabajo de esta comisión interinstitucional.

También en el marco de la reactivación y el fortalecimiento del trabajo interinstitucional, la Secretaría de la Mujer firmó un convenio con los ministerios del Interior, Salud Pública y la Policía Nacional para iniciar el Primer Programa de Fortalecimiento y Capacitación al Sistema de Atención de Llamadas de Emergencia (Sadle) 911, denominado "*Por una vida libre de violencia*". Una limitación de este programa es que el sistema de llamadas 911 no tiene cobertura nacional, con lo cual se restringe a localidades del departamento Central. Una vez más el interior del país queda excluido de un importante servicio.

Otro aspecto positivo con relación a la atención de la violencia intrafamiliar es que así como crece la demanda de atenciones, también crece la oferta de servicios, aunque falta todavía mucho para cubrir las necesidades de la población. Diez años atrás había no más de cinco lugares a los cuales recurrir. Hoy, fundamentalmente mediante la ley, la atención está descentralizada, los Juzgados de Paz de todo el país son los encargados de recibir las denuncias, los centros de salud y la Policía Nacional están recibiendo capacitación para atender y derivar los casos a las instancias correspondientes. Además, la Municipalidad de Asunción, a través de la Dirección de Políticas Municipales de Género, de la Comisión Asesora Permanente de Equidad de Género y de sus siete centros municipales descentralizados, ofrece servicios de atención jurídica y psicológica a víctimas de violencia intrafamiliar, y tiene un programa de prevención de la violencia en el noviazgo dirigido a parejas jóvenes. En todo lo relacionado a los servicios hace falta trabajar más en el interior del país y sobre todo en las zonas rurales, donde aún se ha hecho muy poco.

Violencia sexual

Las niñas y adolescentes son las víctimas principales de esta forma de violencia, en particular de la violación. La violencia sexual ocurre en todos los ámbitos: en la calle, en el barrio, en las escuelas y hasta en los hogares. Son los casos menos denunciados debido a la connotación de tabú que todavía tiene la sexualidad.

Las situaciones más graves las viven niñas o adolescentes violadas por sus propios padres (o padrastros) y también las que tienen como victimarios a otros integrantes del grupo familiar. En estos casos, muchas veces, por defender una falsa "armonía familiar", se oculta el problema y no se lo denuncia, con lo cual se protege al abusador y condena a la víctima a una situación de violencia extrema. Muchas madres, en casos como éstos se vuelven cómplices del abusador. Este año se publicaron en la prensa dos casos de niñas que fueron

violadas, quedaron embarazadas y dieron a luz a sus 10 y 12 años respectivamente. Una de las primeras medidas que se debería implementar en todos los centros asistenciales al recibir a niñas víctimas de violaciones es la administración de la pastilla anticonceptiva de emergencia para evitar estos embarazos, que se vuelven una agresión más hacia las personas en situación de extrema vulnerabilidad.

De enero a octubre de este año la Policía Nacional recibió 250 denuncias por coacción sexual. De éstas el 91% son de mujeres, y el 73% del total de casos corresponde a adolescentes y niñas de menos de 17 años. De los 23 casos de varones víctimas de coacción sexual, el 87% tienen menos de 17 años y de las 227 mujeres víctimas de este delito el 72% tienen menos de 17 años. O sea que las mujeres, las niñas, los niños y adolescentes son más vulnerables a la violencia sexual.

Según los datos publicados en la prensa y sistematizados en el Informativo Mujer del CDE, en el periodo enero - agosto 2004 se registraron un total de 163 casos de violencia sexual y violencia doméstica e intrafamiliar. En el siguiente cuadro se presentan los datos por sexo, edad y tipo de violencia.

TIPOS DE VIOLENCIA	Sexo de las víctimas	0 a 14	15 a 24	25 a 45	46 a 60	61 años o más	Sin datos	Total
Asesinato	Mujeres	6	5	8	2	1	0	22
	Hombres	1	0	4	4	0	0	9
Intento de asesinato	Mujeres	1	8	8	1	0	2	20
	Hombres	2	2	4	0	0	0	8
Violación	Mujeres	34	16	3	0	1	3	57
	Hombres	8	0	1	0	1	0	10
Intento de violación	Mujeres	6	0	0	1	0	0	7
	Hombres	1	0	0	0	0	0	1
Acoso sexual	Mujeres	0	5	1	0	0	3	9
	Hombres	0	0	0	0	0	0	0
Maltrato físico	Mujeres	1	3	6	0	1	1	12
	Hombres	8	0	0	0	0	0	8
Rapto	Mujeres	0	0	0	0	0	0	0
	Hombres	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	Mujeres	48	37	26	4	3	9	127
	Hombres	20	2	9	4	1	0	36
	Total	68	39	35	8	9	9	163

El artículo 128 del Código Penal establece al respecto que "*el que mediante fuerza o amenaza con peligro presente para la vida o la integridad física, coaccionara a otro a padecer en su persona actos sexuales, o a realizar tales actos en sí mismo o con terceros, será castigado con pena privativa de libertad de hasta diez años. Cuando la víctima haya sido coaccionada al coito con el autor o con terceros, la pena privativa de libertad será de dos a doce años. Cuando la víctima del coito haya sido un menor, la pena privativa de libertad será de tres a quince años*". La práctica jurídica en estos casos, sobre todo cuando las víctimas son niñas y niños, es generalmente la de castigar con penas altas a los violadores. En el caso de violaciones a mujeres adultas se tiende a subestimar más el hecho punible.

Con relación a esta problemática es muy poco lo que hay más allá de lo que establece el Código Penal. Con relación al abuso sexual de niñas, niños y adolescentes, la organización no gubernamental Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA) realizó el año pasado una campaña a nivel nacional denominada "*Digamos no al abuso sexual*" y este año elaboró un "*Proyecto de Ley de Protección en el Proceso Penal a Niños/as y Adolescentes Víctimas de Violencia y Abuso Sexual*", que fue presentado a la Cámara de Senadores con el patrocinio del legislador Carlos Filizzola, del Partido País Solidario.

Violencia de género en los conflictos por la tierra

Este año se ha intensificado el conflicto por la tierra en Paraguay, y es sabido que las guerras, los conflictos armados y la ocupación de territorios conducen frecuentemente al recrudecimiento de los actos de agresión sexual contra las mujeres. En el mes de marzo, la Federación Nacional Campesina (FNC) realizó su marcha anual en reclamo de sus derechos. En esa ocasión, las mujeres de la FNC presentaron la Coordinadora para luchar contra la violencia de género en los asentamientos rurales, declarando que ese grupo de trabajo exigirá a las autoridades responsables la investigación de numerosos casos de "*la ya larga historia de mujeres campesinas que en torno a la lucha recibieron tratos humillantes y degradantes. Porque a la habitual violencia de las fuerzas represivas contra el campesinado, el hecho de ser mujeres agregó un componente de violencia sexual y de género, que cada día se vuelve más salvaje*"[27].

Las mujeres de la FNC denunciaron además que todas y cada una de las cinco situaciones de violencia estatal contra las mujeres campesinas ocurridas en los diferentes asentamientos señalados en el comunicado fueron denunciadas en su momento ante las autoridades de turno. Sin embargo, el silencio y la impunidad siguen siendo

[27] *Comunicado de la Secretaría de la Mujer de la FNC.*

los resultados de la ya evidente complicidad entre los distintos poderes del Estado[28].

Tráfico y explotación sexual de mujeres, adolescentes, niñas y niños

Según la Organización Internacional de Migraciones (OIM), en los últimos años Paraguay se ha convertido en uno de los principales países de origen de las mujeres traficadas con fines de explotación sexual. España y Argentina son los habituales destinos de estas mujeres, aunque el tráfico interno de adolescentes, mujeres y niñas, en algunos casos indígenas[29], presenta también una elevada incidencia. En este sentido, Ciudad del Este se ha convertido en uno de los principales centros del comercio sexual, siendo destino de mujeres y niñas traficadas no sólo desde el interior del país, sino también desde los países vecinos.

Un informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre el tráfico de personas, que incluye a 140 países de todo el mundo, señala que "*Paraguay no cumple en forma plena con los estándares mínimos para la eliminación del tráfico de niños y mujeres*", y que "*estimaciones extraoficiales del gobierno indican que más de 1.000 paraguayos son víctimas de tráfico interno y exterior*"[30]. Es muy probable que de los mil paraguayos a los que se refiere el informe, más del 90% sean mujeres, ya que la trata de personas involucra mayoritariamente a adolescentes, niñas y mujeres adultas. Julio César Frutos, embajador paraguayo en España, en una conversación emitida por radio Ñandutí, afirmó que más de 500 paraguayas se prostituyen en aquel país[31].

Por otra parte, Philip Linderman, funcionario de la oficina de Servicios Extranjeros del Departamento de Estado de los Estados Unidos –quien visitó Paraguay a inicios del año 2004, en el marco de un monitoreo sobre el uso del tráfico a través de las regiones de Latinoamérica y el Este de Asia y Pacífico–, expresó que oficialmente España le hizo llegar denuncias sobre trata de personas de unos 60 casos de paraguayas y que, según datos recogidos en Argentina, en ese país podría haber más de 100 casos relativos a la explotación sexual. Por ello instó al gobierno paraguayo a formar un grupo de acción y a implementar estrategias para luchar contra este flagelo, agregando que un primer paso es la realización de un diagnóstico

[28] *Ibídem.*

[29] *Trasladadas desde las áreas rurales a las principales zonas urbanas del país.*

[30] *Diario Abc Color, 15 de junio de 2004.*

[31] *Diario La Nación, 14/05/04.*[32] *Martínez, Ofelia, "El tráfico de mujeres", en* Informativo Mujer, *Año 16, Nº 169, Mayo/Junio 2004, Asunción, Centro de Documentación y Estudios, 2004, pp. 52 - 55.*

sobre el tema. Con ese fin, la Cancillería Nacional solicitó información a la OIM, pues aquí no se tienen estadísticas ni informaciones fehacientes, salvo denuncias aisladas y casos publicados en la prensa.

En el mes de mayo la prensa local difundió ampliamente la denuncia de una de las tantas víctimas de una red que operaba en la zona del departamento de Guairá, traficando mujeres con destino a España. En este caso, y mediante la gran difusión periodística y la rápida intervención judicial, se logró desarticular la red. El fiscal interviniente, Pedro Alderete, en base a las pruebas incautadas preparó un informe que remitió a la Cancillería solicitando la colaboración de la embajada paraguaya en España para rescatar a las mujeres de los burdeles, bares o lugares de alterne. Paralelamente pidió a Interpol la captura internacional de la mujer (Carolina Maidana), quien recibió a la hoy denunciante en el aeropuerto de Barajas.

Al poco tiempo se publicó en los medios de prensa que la Policía española en colaboración con las brigadas provinciales de Extranjería y Documentación de Toledo, Cuenca, Ciudad Real y Madrid, desarticuló una organización internacional integrada por ciudadanos españoles y paraguayos que se dedicaban a introducir ilegalmente a España mujeres hispanoamericanas, a quienes explotaban en la prostitución en clubes de la provincia de Cuenca y de Las Palmas de Gran Canaria. Fueron detenidos 12 proxenetas, de los cuales cuatro eran paraguayos/as y 56 mujeres jóvenes que ejercían la prostitución (54 paraguayas y 2 colombianas).

En Paraguay esta causa sigue abierta y los principales imputados aún están libres. El fiscal Alderete señaló que la red tiene cómplices dentro de las mismas instituciones públicas involucradas, empezando por el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores, *"de otro modo no se puede explicar cómo esta gente obtiene los pasaportes y visaciones en dos o tres días cuando por los canales ordinarios, demora de 2 semanas hasta tres meses"*[32].

Otros casos de connotaciones similares fueron conocidos a lo largo del año a través de la prensa. En uno de ellos, cuatro jóvenes que lograron retornar desde Buenos Aires solicitaron asesoramiento legal y psicológico a la Secretaría de la Mujer que, según la ministra, no tiene ningún tipo de proyecto o programa que se ocupe de estos casos, pero que a pesar de eso se les brindaría el apoyo que ellas habían demandado.

[32] *Martínez, Ofelia. "El tráfico de mujeres", en* Informativo Mujer, *Año 16, Nº 169, Mayo/Junio de 2004, Asunción, CDE, 2004, págs. 52 - 55.*

Las visitas de Linderman y del Relator Especial en Asuntos de la Infancia de las Naciones Unidas, Juan Miguel Petit[33], entre otras, los informes relevados y sus recomendaciones han sido fundamentales para poner el problema en la agenda y para despertar de alguna manera el interés de las autoridades. Al respecto, en noviembre de 2003 se sancionó la Ley Nº 2.298 que aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Trasnacional, y en mayo de este año se promulgó la Ley Nº 2.396 que aprueba el Protocolo Adicional para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa a la mencionada Convención. Además, durante el 8° Congreso de las Soroptimistas de las Américas, realizado en Foz de Iguazú, en el que participó la ministra de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia de Paraguay, Mercedes Brítez de Buzó, y otras autoridades locales, se anunció que Ciudad del Este será sede de la oficina regional tripartita para atender casos que tengan relación con el tráfico de personas con fines de explotación sexual, ocurridos en la zona de la Triple Frontera.

El interés demostrado por las autoridades nacionales debería traducirse en acciones concretas, ya que urgen medidas que contribuyan a eliminar la trata de mujeres, jóvenes y niñas con fines de explotación sexual. El año pasado se realizó un proceso de consulta ciudadana para la elaboración de un Plan Nacional de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual de Niños/as y Adolescentes en Paraguay, aunque hasta hora no ha sido implementado.

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

El derecho al empleo con igualdad de oportunidades para las mujeres

La Constitución Nacional garantiza la no discriminación entre los trabajadores por "motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales" (art. 88), y establece que la maternidad será protegida especialmente (art. 89). En el Código Laboral vigente (Ley N° 496/95) se reglamentan estos artículos constitucionales que garantizan a las mujeres trabajadoras la licencia pre y post natal, el periodo de lactancia, cambio de labores en casos de necesidad, estabilidad en el trabajo y horarios especiales para el amamantamiento. También obliga a la empresa con más de 50 trabajadores de uno u otro sexo a contar con una guardería para niños y niñas

[33] *Este relator visitó el país con el fin de realizar un levantamiento de datos sobre la situación de la explotación sexual y trata de niños y niñas.*

de menos de dos años, entre otros derechos. La ley laboral también incluye la figura del acoso sexual, permitiendo el cese del contrato del/la acosador/a, o la rescisión del contrato por causa justificada por parte de la trabajadora (o trabajador) acosada/o.

Sin embargo, y a pesar de la disposición constitucional que establece la no discriminación en el empleo, se sabe que las mujeres sufren cotidianamente discriminaciones laborales, reciben salarios inferiores a los varones por igual trabajo, las condiciones laborales son cada vez más precarias, reciben menos beneficios, etc. Además, al ser más vulnerables que los hombres en el ámbito del trabajo por la multiplicidad de roles que ejercen y que deben equilibrar adecuadamente (cuidado de los hijos, de la familia, tareas domésticas), son también las primeras afectadas ante las medidas de cesantía, despidos, reducción de personal, de salarios, etc. A toda esta situación de vulnerabilidad y precarización del empleo femenino, se suma la discriminación legal más aberrante que afecta casi solamente a las mujeres: el trabajo doméstico, que hasta hoy se desarrolla en condiciones de semiesclavitud y explotación en Paraguay[34], y que además es uno de los principales empleos de las mujeres, pues ocupa al 25,4% de la Población Económicamente Activa (PEA) femenina, y sólo al 0,6% de la PEA masculina, según el Censo Nacional de Población y Viviendas 2002.

Este censo aporta otros datos más acerca de la actividad económica que muestran algunas diferencias relevantes por sexo. Si bien históricamente el porcentaje de hombres que conforman la PEA ha sido mayor que el de las mujeres, en las últimas décadas la PEA femenina se ha triplicado, en tanto la masculina sólo se ha duplicado[35], siendo la tasa de actividad masculina del 72,5% y la femenina del 34,7%[36], lo que indica que cada vez más mujeres entran al mercado de trabajo a disputar los pocos empleos que existen.

Con respecto al desempleo y subempleo, la Encuesta Permanente de Hogares 2003 indica que la tasa de desempleo total en el año 2003 fue de 13%, siendo la tasa masculina del 9,6% y la femenina de 17,9%. Las mujeres registran tasas más altas que los varones en todos los casos de desempleo (abierto y oculto) y de subocupación

[34] *Éste ha sido un tema tratado ampliamente en los informes de años anteriores. No obstante, en forma muy resumida se puede decir que en el Código Laboral se reglamenta el trabajo doméstico, estableciendo jornadas de hasta 12 horas diarias, pago del 40% del salario mínimo vigente, trabajos en días feriados "de común acuerdo con el empleador", entre otras discriminaciones.*

[35] *En el censo se explica el aumento registrado señalando que "constituye un rasgo distintivo en el proceso paraguayo debido a cambios en los procesos sociales, así como al mejoramiento del instrumento de recolección de datos" (Ibídem, pág. 48.)*

[36] Principales resultados del Censo 2002. Vivienda y Población, *San Lorenzo, Dgeec, 2003.*

(visible e invisible), tanto en áreas urbanas como en las rurales[37]. Como en otros ámbitos de acción, el Estado no implementa políticas que intenten paliar las altas tasas de desempleo, lo que contribuye a agravar las condiciones socioeconómicas de la población paraguaya. Y no sólo eso, tampoco genera apoyos que impulsen la creación, o por lo menos mantenimiento, de las fuentes de trabajo existentes, colaborando con su inacción al cierre de empresas y fábricas, y por tanto disminución de fuentes de trabajo.

No obstante este panorama poco alentador, existen pequeños avances con respecto a la incorporación de la perspectiva de género en planes y proyectos municipales. La Municipalidad de Asunción continuó este año con la implementación de programas de promoción de mujeres en actividades tradicionalmente masculinas, como por ejemplo, la inclusión de barrenderas en la vía pública, de conductoras profesionales (de taxis, ómnibus, camiones repartidores), y actualmente está promoviendo la incorporación de funcionarias como conductoras de camiones recolectores de basura. Además, 37 amas de casa de escasos recursos están recibiendo capacitación en el marco del proyecto "Mujer al volante del transporte público", con posibilidades de insertarse al mercado laboral.

Sin embargo, así como existen iniciativas que fomentan la igualdad y la no discriminación en el ámbito del trabajo, también surgen actitudes conservadoras que pueden hacer retroceder lo poco que se ha avanzado, como la propuesta de ordenanza "*Que regula el trabajo sexual y la habilitación de prostíbulos, clubes nocturnos y moteles urbanos de la ciudad de Asunción*", con disposiciones "que no resisten un análisis desde el punto de vista de la no discriminación, son inconstitucionales y no responden a las competencias municipales"[38].

La Comisión Asesora Permanente de Equidad de Género de la Junta Municipal de Asunción reaccionó rápidamente en contra de esta propuesta conservadora y doble moralista, y solicitó a organizaciones no gubernamentales, instituciones públicas y grupos de trabajadores/as sexuales a que presentaran sus posturas al respecto. Entre los principales cuestionamientos surgidos de la consulta están la obligación que tendrían las personas trabajadoras del sexo a realizarse un control sanitario sobre enfermedades infecto-contagiosas, y no así a los/las clientes; la prohibición del ejercicio de la prostitución a las personas portadoras del VIH/Sida, y el establecimiento de zonas determinadas para el comercio sexual[39], entre otros puntos.

[37] *Dgeec.* Encuesta Permanente de Hogares (EPH 2003), *http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Eph2+003/2Pais%20Total.pdf [25/11/04].*

[38] *Soto, Lilian. "La regulación del sexo en las calles: el camino fácil", en* Informativo Mujer, *Año 16, N° 169, Mayo/Junio de 2004, Asunción, CDE, págs. 35 - 40.*

[39] *Ibídem.*

Con estos argumentos la Comisión Asesora recomendó el rechazo del proyecto y, aunque no logró su objetivo, consiguió que la propuesta de ordenanza volviera a la comisión de Legislación para un nuevo estudio.

DERECHO A LA EDUCACIÓN

La Ley Nº 1.264/98 General de Educación representa un importante avance para la educación formal en Paraguay. En su artículo 10 establece los principios de igualdad referentes a las condiciones para el acceso y permanencia en los centros de enseñanza, la efectiva igualdad entre los sexos y el rechazo de todo tipo de discriminación. Además, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) es, junto a la Secretaría de la Mujer, el único ministerio que ha definido una política pública específica con el objetivo de lograr la igualdad entre hombres y mujeres.

Se trata del Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y Resultados para la Mujer en la Educación (Priome), que fue creado en 1995 por la Secretaría de la Mujer y se insertó, a través de un convenio interinstitucional, en la Dirección General de Desarrollo Educativo del MEC. En la primera etapa, el Priome contó con recursos de la cooperación española que permitieron la contratación de consultorías específicas con miras a realizar actividades que sirviesen al cumplimiento de sus objetivos. Posteriormente, la discontinuidad de recursos ha marcado altibajos en este sentido[40].

No obstante, se han identificado logros muy importantes en este programa, entre ellos la inclusión del componente género en la reforma curricular y en materiales educativos, en la capacitación docente, donde se logró incluir el tema de la perspectiva de género como parte del currículum de formación, y la sensibilización a la comunidad educativa. En este sentido, se implementó un proceso de capacitación denominado "El género en la Reforma Educativa" con el fin de promover la consolidación del enfoque de género en el proceso de la reforma para la transformación de las concepciones culturales que se interponen a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito educativo. Estas capacitaciones estaban dirigidas a autoridades locales, supervisores/as, directores/as de todos los niveles educativos, docentes, técnicos/as de las unidades pedagógicas departamentales, etc. Ahora queda por implementar el Programa de la Reforma Educativa y el Priome a nivel universitario.

[40] *González, Myrian; Soto, Clyde y Villalba, Verónica.* "Dossier sobre políticas públicas de género implementadas en Paraguay entre 1993 y 2002". *Trabajo elaborado en el marco del Programa de Formación en Género y políticas Públicas (Prigepp), Asunción, 2002, 37 págs. [mimeo].*

En términos de acceso y permanencia en el sistema educativo, según los resultados del Censo 2002 la brecha entre hombres y mujeres es cada vez menor, pero sí es importante la diferencia que se registra entre las personas que viven en zonas urbanas y quienes viven en las zonas rurales. La tasa de analfabetismo, por ejemplo, es de 6,1% para los varones y 8,1% para las mujeres, en tanto tiene un valor de 4,9% en las zonas urbanas y 10,2% en las zonas rurales. La proporción de quienes carecen totalmente de instrucción se redujo al 5%, en tanto, las personas que tienen hasta seis años aprobados llegan sólo al 50,6% de la población, evidenciando el bajo nivel educativo de los y las paraguayas. Cuentan con nivel educativo terciario sólo el 14,3% de las personas que viven en las zonas urbanas, y apenas al 2,9% de las que residen en el campo.

Estos datos señalan que el desafío del sistema educativo paraguayo, sin considerar contenidos, no pasa por un problema de inequidad de género, sino más bien de desigualdad en el acceso y permanencia de niños y niñas de las ciudades y del campo, indígenas o no indígenas, ricos y pobres. Al respecto es importante destacar un programa de becas para mujeres jóvenes de escasos recursos, implementado este año por la Secretaría de la Mujer a través de un convenio interinstitucional con la Unión de Profesionales y Empresarios Jóvenes del Paraguay (UPEJ) y el Cuerpo de Paz. El objetivo del programa es proveer asistencia financiera y técnica a mujeres jóvenes carenciadas, a fin de que puedan proseguir su educación secundaria, técnica vocacional o universitaria y en el futuro participar en otros programas a nivel regional o internacional.

El fin de los colegios de "señoritas"

La perspectiva de género incorporada a la educación va mucho más allá de la malla curricular o el contenido de los libros de textos, que es donde más se está trabajando. Existe lo que ha dado en llamarse el currículum oculto y que tiene que ver con contenidos implícitos –es decir, que no están explicitados en el currículum– que se transmiten en el sistema educativo a través de diversas modalidades, como actitudes y formas de tratar a niñas y niños de manera diferenciada. Al respecto, el MEC ha dado un paso importante al poner fin a los dos últimos colegios públicos de educación segregada por sexo. Los colegios Nacional de la Capital (CNC) y Nacional de Niñas (CNN) se convirtieron en instituciones de educación mixtas, rompiendo con más de cien años de tradición en la formación de "hombres" y "señoritas". Durante mucho tiempo la educación segregada se asentó principalmente sobre consideraciones basadas en el pensamiento patriarcal, educando por separado a hombres y a mujeres para reproducir adecuadamente los modelos de género vigentes que resultan discrimi-

natorios para las mujeres, mientras refuerzan el poder masculino frente a la subordinación femenina[41].

La resolución ministerial por la cual se adopta el nuevo sistema para ambos colegios indica que la medida se tomó en base a la necesidad de redefinir la función social de las instituciones educativas, respetando la equidad de género y las posibilidades irrestrictas para el acceso a los beneficios de la educación, derecho inalienable de todas las personas. La misma resolución se fundamenta en los artículos 46 y 48 de la Constitución Nacional referidos a la igualdad de derechos del hombre y la mujer y la obligación del Estado de promover y crear mecanismos para que dicha igualdad sea real y efectiva. Finalmente, la resolución también cita los principios generales de la educación contenidos en la Ley General de Educación respecto a la igualdad de oportunidades, y recomienda la integración social de hombres y mujeres como eje transversal de la propuesta curricular y la redefinición del rol de las mujeres. Todo un avance.

El acoso sexual en los colegios

Otro desafío que enfrenta el MEC en cuanto a lograr igualdad entre hombres y mujeres en la educación es la erradicación del acoso sexual del que son víctimas mayoritariamente las alumnas. Ocho casos ocurridos en diferentes instituciones educativas fueron conocidos a través de la prensa. En dos de ellos, la detención de los docentes se realizó en las puertas de sendos moteles de Lambaré y Fernando de la Mora, a los que llegaron acompañados de las denunciantes, alumnas de 16 y 17 años. En dos de los casos denunciados, las jóvenes recurrieron a los medios para solicitar apoyo en el uso del sistema de cámara oculta con el fin de probar sus denuncias.

De los casos que fueron publicados en la prensa se pudieron identificar a los profesores involucrados: Digno Alarcón, docente de educación física del colegio República de Panamá, Luis Alberto Ramírez Verón, profesor de química del colegio Naciones Unidas, Alejandrino Estigarribia, docente de literatura del colegio José Falcón, Eduardo Prieto, profesor de matemáticas del colegio República del Perú (Comercio Nº 3), el militar Pacífico Ibáñez Sena, director de Lenguas y profesor de inglés de las Fuerzas Armadas y, el sexto caso, que en realidad no debería figurar como acoso sexual sino como violación, ya que la alumna, una adolescente de 14 años quedó embarazada del profesor de educación física, Luis María Zorrilla, de la escuela básica Nº 403 "Profesora Quintina Paredes de Silva", de la localidad de Mariano Roque Alonso.

[41] *Soto, Clyde, "Tradiciones que discriminan", en* Informativo Mujer, *Año 16, Nº 167, Enero/Febrero de 2004, Asunción, CDE, págs. 16 - 20.*

De los ocho casos denunciados hasta el mes de abril, apenas a dos meses de haberse iniciado las clases, siete estaban siendo investigados y en todos ellos los docentes fueron suspendidos en sus funciones. El asesor legal del MEC informó que las medidas que adoptarían son: suspensión, retención de los salarios, y una vez terminadas las diligencias judiciales, en caso de demostrarse la culpabilidad de los acusados, se procedería a la separación definitiva del plantel del MEC, lo que indica que no podrán volver a ejercer la docencia.

Tres resoluciones ministeriales fueron conocidas a través de la prensa sobre estos casos: la Nº 400, que dispuso la intervención de la escuela básica Nº 403 "Profesora Quintina Paredes de Silva", por el caso de la adolescente embarazada y otras irregularidades; la Nº 1.073 y la 1.077 que abren sumarios a Luis Alberto Ramírez Verón y Eduardo Prieto, cuyos casos llegaron a instancias judiciales. La jueza Blanca Gorostiaga, que tuvo a su cargo el caso de Eduardo Prieto, teniendo en cuenta que la expectativa de pena no era elevada, le otorgó la medida sustitutiva de prisión, mientras que en el caso de Ramírez Verón, los jueces de segunda instancia decidieron confirmar la resolución emanada por el juez penal de garantías Pedro Darío Portillo, en el sentido de rechazar el pedido de medida sustitutiva.

Una medida ejemplar adoptada por el MEC al respecto fue la habilitación de un servicio de atención al público al que se podrá acceder llamando desde cualquier teléfono de línea baja al 0800-1155. Su cobertura es nacional y se están haciendo tratativas con las empresas de telefonía móvil de modo que también se pueda denunciar a través de los teléfonos celulares. La línea telefónica gratuita surgió en respuesta a las múltiples denuncias que fueron presentadas por casos de acosos sexual, pero el servicio se hizo extensivo hacia otros temas vinculados a la escuela, el colegio o el mismo MEC, desde situaciones de maltrato físico hasta irregularidades administrativas, y sobre todo situaciones que ponen en riesgo la salud física y psicológica, la integridad y la dignidad de las y los alumnos. "Algunos alumnos dicen que no denuncian porque los profesores siempre ganan. Ahora queremos darles garantías a los alumnos ante esas circunstancias, queremos que tomen conciencia de que éste es un medio por el cual pueden ejercer sus derechos de manera responsable", dijo en declaraciones a la prensa Jorge Aníbal Núñez, encargado del servicio.

Derechos sexuales y derechos reproductivos

En marzo de este año, en la reunión del período de sesiones de la Mesa Directiva Ampliada del Comité Especial de Población y Desarrollo, que tuvo lugar en la sede de la Comisión Económica para Amé-

rica Latina (Cepal), en Santiago de Chile, el gobierno paraguayo se adhirió a los términos de la declaración emanada de dicha reunión, en la que todos los países de la región reafirmaron su compromiso con los principios, objetivos y acciones contenidos en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y Desarrollo (CIPD), y en las "Medidas clave para seguir ejecutando el programa de acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo", documento que resultó del proceso realizado para examinar y evaluar la ejecución del Programa de Acción de la CIPD a cinco años de su aprobación, en particular respecto a la inclusión de los temas de población y pobreza en las políticas de desarrollo, los derechos y la salud reproductiva, la igualdad y la equidad de género y el empoderamiento de la mujer.

Estos son temas fundamentales para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres, sobre todo en lo referente a la salud sexual y la salud reproductiva. Paraguay es, en ese sentido, uno de los países de la región con los peores indicadores: alta mortalidad materna (183 por 100.000 nacidos vivos en el 2003), elevadas tasas de fecundidad, tanto global (4,3 hijos por mujer), como adolescente, creciente aumento del VIH/Sida en la población femenina, especialmente joven y de escasos recursos y, baja cobertura del parto institucional (56,3% en general y 39% en zonas rurales[42]).

Mortalidad materna y aborto

La muerte de mujeres durante el embarazo, el parto o el puerperio, es un grave problema de salud pública. Un problema que no es sólo de las mujeres, sino que por su gravedad y sus consecuencias se convierte en un asunto de derechos humanos y un tema fundamental para la construcción de la democracia con justicia social[43]. El aborto constituye en este país una de las principales causas de muertes maternas. De las 150 muertes registradas por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en el 2003, al menos 37 sucedieron por causa de abortos, es decir, la cuarta parte del total registrado. De estos casos, sólo uno fue anotado como aborto espontáneo, la mitad fueron voluntarios o provocados, y en el 10% de los casos no se consigna la causa. El año pasado, al menos cada 10 días una mujer murió como consecuencia del aborto[44].

La incidencia del aborto en la muerte materna es mayor en las mujeres más jóvenes y disminuye con la edad. Las jóvenes son las más

[42] *Centro Paraguayo de Estudios de Población (Cepep),* "Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil", 1998 (ENSMI-98), *Cepep, Asunción, 1999, pág. 85.*

[43] *Soto, Clyde "El aborto como causa de muerte en mujeres del Paraguay 2003", CDE, Asunción, 2003.*

[44] *Ibidem.*

afectadas. Más de un tercio de las muertes maternas en adolescentes se deben al aborto. Además, el Ministerio de Salud admite que tiene un subregistro del 56% y en documentación oficial también habla de que en el caso del aborto el porcentaje sería aun mayor, pues no sólo hay subregistro por fallas del sistema de salud, sino que se agrava por la penalización del aborto que hace que estos casos se oculten.

La situación legal del aborto en Paraguay está regida por los artículos 349 al 352 del Código Penal vigente desde 1998. Estos artículos son los únicos que no sufrieron modificación cuando se aprobó el nuevo Código en 1997. Es decir, su contenido actual proviene del anterior código sancionado en 1914. La ley establece la penalización del aborto provocado en general, incluyendo a la mujer, a quienes lo hayan instigado y ejecutado (médicos o partera). El artículo 349 impone penas de entre 15 y 30 meses de penitenciaría a quienes practiquen o se practiquen un aborto. Se admite el aborto sólo para salvar la vida de la mujer. Las penas se agravan cuando durante el aborto o por consecuencias del mismo muere la mujer. En este caso pueden llegar hasta 15 años de cárcel para su pareja si la ha inducido y para quienes lo hayan provocado.

La penalización del aborto no elimina la práctica sino que lo vuelve clandestino y lo convierte en un problema de salud pública con alta incidencia en la mortalidad materna. La penalización del aborto discrimina a las mujeres más pobres, las que no tienen acceso a la información, a métodos anticonceptivos, ni pueden pagar servicios seguros si recurren a abortos. El Estado debe garantizar las decisiones reproductivas de las mujeres, no obligarlas, en contra de su voluntad, a continuar con embarazos no deseados. Al ser laico, el Estado debe legislar más allá de las creencias religiosas y no imponerlas al conjunto de la sociedad.

La pobreza es sin lugar a dudas un factor determinante que impide el ejercicio del derecho a la salud, convirtiéndose en el principal desafío que el Estado paraguayo debe enfrentar ante la inequidad que implica el acceso a los servicios. Una investigación del Ministerio de Salud releva que el 38% de las mujeres, niñas y niños no acude a los servicios de salud porque no tiene dinero para pagar la consulta o para abonar los insumos inherentes a la atención.

En atención a esta situación, el Ministerio de Salud inició un programa denominado "Parto Seguro" y como parte del mismo en noviembre de 2003 liberó el costo de las atenciones a embarazadas y niños/as de menos de 5 años en todos los centros de salud y hospitales públicos del país, con el objetivo prioritario de aumentar la cobertura de la atención institucional de los embarazos y partos y, consecuentemen-

te, disminuir la mortalidad materna e infantil. En el marco del mismo proyecto, el 8 de marzo, en un acto conmemorativo por el Día Internacional de la Mujer, el Ministerio de Salud presentó el *kit* de parto, marcando el inicio de la implementación de paquetes con insumos y medicamentos con el fin de abaratar los costos del parto para las personas de escasos recursos. Debido a un malentendido, los medios difundieron que los kits serían gratuitos y mucha gente denunció el cobro de los mismos. En diversas entrevistas a la prensa, el ministro de salud Julio César Velázquez declaró que "los partos nunca fueron gratuitos en los hospitales públicos"[45], y que los *kits* pretendían abaratar el costo de los insumos: un *kit* para parto normal sin anestesia tenía un costo de 60 mil[46] guaraníes, con anestesia costaba 80 mil guaraníes, y un *kit* de parto para nacimiento por cesárea tenía un costo de 150 mil guaraníes. El proyecto contemplaba la exoneración del pago solamente a aquellas pacientes indigentes tras una evaluación del servicio social del hospital[47]. Una semana después de su presentación, luego de evaluar el impacto negativo que tuvo la confusión, el Ministerio decidió liberar los costos, de tal modo que los famosos *kits* de parto terminaron siendo efectivamente gratuitos.

Tanto la gratuidad de las atenciones a embarazadas y a niños y niñas de menos de cinco años como del costo del parto son medidas que el Ministerio de Salud tendría que mantener a largo plazo considerando la condición de extrema pobreza en la que viven muchas familias, y sobre todo mujeres que fecuentemente enfrentan solas la maternidad. Esta condición hace que las personas no puedan cubrir tan siquiera el costo mínimo de los medicamentos y terminen prefiriendo parir en sus casas o en la de alguna partera, antes que recurrir al hospital donde después del nacimiento, si no pagan la cuenta, no pueden retirar a sus hijos o hijas. Después de un mes de iniciarse las atenciones gratuitas, la evaluación indicó que hubo avalancha de pacientes, que la demanda de consultas creció en forma considerable. Al respecto, la campaña Desarmemos el Presupuesto, llevada a adelante por varias organizaciones de la sociedad civil, entre ellas la CODEHUPY, propone para el Presupuesto General de Gastos de la Nación 2005 la reducción del 30% de los gastos militares para ser invertidos en: parto universal, institucional, libre y gratuito, atención a la desnutrición, programas de vacunación para niños y niñas, tratamiento de enfermedades prevalentes en niños y niñas de 0 a 5 años, kits de partos, programa de salud reproductiva, prevención del retardo mental, y fortalecimiento de establecimientos hospitalarios. Si el

[45] *Diario Última Hora, 15 de marzo de 2004.*
[46] *Aproximadamente 10 dólares americanos.*
[47] *Diario Última Hora, 15 de marzo de 2004.*

Parlamento atendiera esta propuesta, estaría contribuyendo significativamente a la salud de la gente.

Desde febrero de 2004 se cuenta con un nuevo Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2003-2008, que es resultado de un amplio proceso de consulta ciudadana, luego de la evaluación del plan anterior. Es un buen plan que contempla la atención de los principales problemas que afectan a la sexualidad y reproducción de las personas, aunque no cuenta con los recursos suficientes para su implementación. Según una autoridad del Ministerio de Salud, el programa sólo cubre el 8% de la totalidad de mujeres en edad fértil y se necesita mayor apoyo por parte del Estado para brindar una mejor cobertura[48].

VIH/SIDA

Según datos oficiales del Programa Nacional de Lucha contra el Sida (Pronasida) la tasa anual de incidencia de la enfermedad en Paraguay es de 2,7 por 100 mil habitantes para fines del 2003. Un informe del PRONASIDA resalta que el crecimiento es constante aunque sin aceleraciones. El mayor número de registro de personas que viven con VIH proviene de Asunción, le siguen el departamento Central y los departamentos que están en zonas de frontera con Argentina y Brasil: Itapúa, Alto Paraná y Amambay. Entre estos cuatro departamentos y la capital acumulan el 80% del total de registros. La distribución ha evolucionado con el tiempo, siendo al principio concentrada en Asunción y ciudades importantes del departamento Central, para después sumarse las otras ciudades. Actualmente se registran casos en todo el territorio, aunque sigue teniendo un perfil mayormente urbano. El 75% de los registros hasta junio de 2004 son hombres, con una razón de 2,8 por cada mujer[49].

La mayor proporción de personas afectadas tiene entre 25 y 49 años (68,2%). El grupo etario con mayor frecuencia de casos es el de 30 a 34 años, seguido del grupo de 25 a 29 años. La tendencia es el aumento de los casos en las franjas etarias más jóvenes, con 13,1% de los casos registrados entre los 15 y 24 años. Los que tienen menos de 15 años registran el 5,6% del total[50].

La vía sexual es la principal forma de transmisión, registrándose en el 80% de los casos. La vía sanguínea acumula el 7% de los casos, con más de dos tercios de este grupo pertenecientes a los usuarios de drogas intravenosas. La transmisión vertical contribuye al 5%. Se desconoce la vía de transmisión del 8% de los registros[51].

[48] *Diario Abc Color, 16 de mayo de 2004.*
[49] *Diario Abc Color, 28 de julio de 2004.*
[50] *Ibidem.*
[51] *Ibidem.*

La atención a las personas que viven con VIH/Sida es muy deficitaria. El Pronasida tiene registrados 3.913 casos, de los cuales 1.023 corresponden a casos de sida, sin embargo, el nivel del subregistro es del 80% y se calcula que en todo el país habría más de 18 mil personas viviendo con el virus. El Pronasida asiste con medicamentos sólo a 240 personas, lo que es totalmente insuficiente. Además, la provisión es discontinua debido a los frecuentes desabastecimientos de antirretrovirales que enfrenta la institución, lo cual en muchos casos empeora el estado de salud de las personas que viven con VIH/Sida. A esto hay que sumarle que Paraguay es el único país de la región donde la seguridad social no cubre ningún porcentaje de la medicación antirretroviral, según informa la Organización Panamericana de la Salud (OPS). En setiembre de este año se produjo el onceavo desabastecimiento de medicamentos que soportan las personas que viven con VIH/Sida en los últimos seis años, con terribles consecuencias para su estado clínico. El desabastecimiento de medicamentos se agrava con la falta insumos para los estudios laboratoriales (carga viral y CD4) que son imprescindibles para el seguimiento de los pacientes.

Una vez más, la pobreza es el factor que determina que muchas personas, y en el caso del sida cada vez más mujeres no gocen de su derecho a la salud. El Estado paraguayo no se los garantiza, y no sólo eso, tampoco existe una legislación que proteja a esta población de las discriminaciones de las que son objeto debido a la ignorancia, intolerancia y desinformación. Así, las personas que viven con VIH/Sida deben ocultar su condición para conservar sus empleos, no ser acosadas, excluidas e incluso atacadas. En junio de 2004 un reporte de prensa informaba sobre el caso de una joven de 25 años cuyo esposo falleció a causa del sida, ella quedó sola, con dos hijos, sin empleo, y como si fuera poco, los vecinos la expulsaron de la casa donde vivía. La Fundación Vencer, organización de personas que viven con el VIH/Sida denunció el caso a la opinión pública, afirmando que *"no es el único, mucha mujeres infectadas sufren la misma marginación, a la que se suma la pobreza y la falta de medicamentos"*[52]. Actualmente la Fundación Vencer, con el apoyo del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (Onusida), lleva adelante un proceso de consulta con distintos sectores de la sociedad para la elaboración de un proyecto de ley del sida que remplace la ley actual, que además de no garantizar los derechos de las personas que viven con el VIH/Sida, las discrimina.

[52] *Diario Última Hora, 24 de junio de 2004.*

RECOMENDACIONES

- La implementación efectiva del II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003 - 2007.
- El aumento del porcentaje de la cuota de participación femenina establecida en el Código Electoral.
- La creación del registro único de atención de casos de violencia de género.
- La implementación del Plan Nacional de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual de Niños/as y Adolescentes.
- El estudio del "Proyecto de Ley de Protección en el Proceso Penal a Niños/as y Adolescentes Víctimas de Violencia y Abuso Sexual" y la aprobación de una ley al respecto.
- La derogación de los artículos del Código Laboral que establecen condiciones discriminatorias al trabajo doméstico.
- La asignación presupuestaria suficiente para garantizar el parto gratuito efectivo en todos los servicios públicos de salud.
- La despenalización del aborto.
- Asignación de un mayor presupuesto al Programa Nacional de Lucha contra el sida que permita garantizar la provisión suficiente y permanente de medicamentos antirretrovirales y la realización regular de los estudios de carga viral y CD4 a todas las personas que viven con el VIH/Sida.

Continúa la intolerancia contra grupos de orientación sexual diversa

Grupo de Acción Gay Lésbico Transgénero (GAG-LT)

Pese a la veta positiva abierta con el proyecto de Ley contra la Discriminación presentado en el Senado; la violencia e intentos de segregación sufridos por personas transgéneros; la invisibilidad y discriminación de las lesbianas, así como la persistente asociación con la perversidad y el crimen de la homosexualidad masculina, nos presentan a finales del año 2004, una realidad que no ha cambiado mucho para el sector.

INTRODUCCIÓN

Aunque ciertamente el Estado paraguayo no se caracteriza por brindar atención al sector gay, lésbico y transgénero, en lo que va del año 2004 se ha abierto una veta con el proyecto de ley contra la discriminación presentado por un senador.

En este proyecto de ley se ha incluido abiertamente a todos los sectores discriminados, y entre ellos a los que hacen al tema de la orientación sexual diversa. Ha generado —en las organizaciones sociales como en los medios de comunicación— un interesante debate y más apertura por parte de la sociedad paraguaya.

Si bien el panorama se muestra más auspicioso, continúan suscitándose las denuncias por discriminación, las cuales fueron recopiladas de los medios de comunicación y de la propia voz de las personas de este sector. Asimismo, sigue siendo alta la carga de rechazo en el seno familiar, los despidos laborales, la exclusión de los círculos primarios de relación social, el desconocimiento de este tema por las autoridades nacionales.

Tampoco disminuyeron las exclusiones sufridas por las personas transgéneros, quienes se encuentran libradas a su suerte en las calles. Las agresiones físicas y verbales siguen siendo frecuentes, y se suma a ello el arbitrario proyecto de ordenanza municipal para regular el trabajo sexual, que antes de incluir y buscar soluciones a los problemas del sector, formaliza en la legalidad los actos de discriminación.

La invisibilidad de las lesbianas sigue siendo tal, y con una mayor carga de discriminación por su doble condición de ser mujeres y lesbianas. La homosexualidad masculina sigue siendo asociada a la perversión y la delincuencia. Y esta realidad, a pesar de la presencia de las organizaciones que defienden los derechos de gays, lesbianas y transgéneros, no ha cambiado mucho en la realidad nacional en los últimos meses del año 2003 y de este año 2004.

Los transgéneros y su posición ante las leyes y los derechos humanos

La noción de identidad de género hace referencia a la convicción íntima y subjetiva de ser hombre o mujer, partiendo de un cuerpo sexuado que se va transformando dentro de un contexto histórico, social y cultural. Este proceso se da en forma independiente del sexo con el cual la persona nace y de la orientación sexual que desarrollará.

A diferencia de los transgéneros, las personas con orientación sexual no convencional (gays, lesbianas, bisexuales), tienden a reproducir los roles e identidades de género convencionales (masculino/femenino), que tienen la opción de invisibilizar su condición, es decir, su conducta sexual no se ve y solo puede ser deducida mediante la expresión de género o al declararla en forma pública. Los transgéneros (travestis, transexuales) no tienen esa posibilidad, ya que en ellas y ellos su condición se revela de forma evidente, situándolos de esta manera en una posición de mayor vulnerabilidad, que se traduce en actos de violencia física o verbal: exclusión familiar, falta de opciones laborales, dificultad en el libre tránsito y acceso a lugares abiertos al público, que sumados a la poca o nula información calificada y al acceso a los servicios de salud, transforman a este colectivo en una población también altamente vulnerable a contraer enfermedades de transmisión sexual o VIH/ Sida.

Muchos transgéneros y transgéneras, con el fin de armonizar su anatomía con su género asumido, someten a sus cuerpos a transformaciones dramáticas mediante la cosmética, el uso de hormonas, la aplicación de implantes, que son muchas veces realizados por ellos mismos sin contar con ningún tipo de supervisión profesional o asistencia calificada, y en condiciones precarias de higiene y salubridad,

facilitando de esta manera la exposición a infecciones y enfermedades que comprometen su bienestar físico y mental.

Situación legal

La transgeneridad es poco conocida y estudiada, ya que a diferencia de la orientación sexual alternativa, se posee pocos datos sobre ella, y menos aún análisis acabados desde el derecho y la legalidad.

El primer problema legal con el cual tropiezan los y las transgéneros es la falta de concordancia entre su personería civil, apariencia física e identidad de género. En nuestro país, poseer un documento de identidad civil resulta imprescindible para realizar los más mínimos trámites, tales como obtener licencia de conducir, acceder a créditos, obtener alojamiento, ejercer el voto, etc.

En este caso, tener una cédula de identidad que corresponda a la apariencia física exhibida a diario es de suma importancia para asumir una vida satisfactoria. Tanto en el marco legal nacional como internacional –con excepción del Sistema Europeo de Derechos Humanos– no está reconocida la identidad de género como un derecho humano.

1. En la declaración universal de los derechos humanos, en sus artículos 1 y 2, en los que se hace referencia a los derechos e igualdades, no se menciona la identidad de género.
2. A pesar del derecho a la libre circulación, consagrado en el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y en el 14 de la Constitución Nacional, muchas transgéneros se ven obligadas, por el miedo a las agresiones físicas o verbales, a no frecuentar lugares abiertos al público y evitar transitar por la vía pública en ciertos horarios.
3. El artículo 25 de la Constitución Nacional garantiza la libre expresión y formación de la propia identidad, sin embargo, el hecho de asumir una identidad de género que no corresponde a su sexo biológico es castigado socialmente e ignorado en la legalidad.
4. El artículo 23, inciso 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y el artículo 86 de la Constitución Nacional, garantizan el trabajo, su libre elección y su realización en condiciones libres y justas. Es en este aspecto en donde se percibe con mayor claridad la falta de igualdad de oportunidades. Empujando a este colectivo a una única salida laboral: el comercio sexual. Asimismo, el artículo 88 de la Constitución Nacional, de la no discriminacion, que afirma que "no se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores (...)", no contempla entre los motivos citados la identidad de género.

Gays son expulsados del centro comercial Mall Excelsior

Entre noviembre del año 2003 y agosto del presente año se han recibido permanentes denuncias de discriminación por parte de los guardias de seguridad del centro comercial Mall Excelsior. Varias personas fueron expulsadas del local porque los guardias presuponían homosexualidad por la manera de vestir o por la expresión de género de varias personas[1]. Al ser consultados sobre estos hechos, los guardias respondieron que han recibido explícitas instrucciones de la gerencia del centro comercial para no permitir la entrada a personas homosexuales.

Varias de las personas que fueron echadas denunciaron que fueron maltratados al ser llevados hasta las puertas de salida, a pesar de ser clientes fijos del Mall Excelsior y de contar con recursos económicos para financiar sus gastos.

Aunque la Constitución Nacional, en sus artículos 46 y 47, declara la igualdad y garantiza la no discriminación, no existe una reglamentación que brinde garantías a las personas en los espacios privados abierto al público. Hace diez meses que el Mall Excelsior cuenta con un letrero que reza "la empresa se reserva el derecho de admisión», "legalidad" que les garantiza la expulsión de personas no gratas para el centro comercial.

Medios de comunicación y homosexualidad

En el marco de las noticias y en los espacios destinados a ellas, el tratamiento del tema de la homosexualidad se ha abordado apropiadamente, aunque en muchos programas de estilo libre en radio y televisión la orientación sexual es abordada con morbosidad y vinculándola a la enfermedad, lo que señala la ignorancia sobre estos temas por parte de los conductores y conductoras, por lo que se sigue estigmatizando a la homosexualidad y consecuentemente se culmina en hechos de discriminación.

La desinformación sobre el hecho de que la homosexualidad fue eliminada del listado de patologías de la Sociedad Americana de Psiquiatría en el año 1973 y de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1983 por parte de algunos miembros de los medios de comunicación trae consigo serias consecuencias para el sector gay, lésbico y transgénero porque es difícil revertir la sentencia en la voz de los y las formadores de opinión pública.

[1] *Es la manera de expresar la identidad de género, esto se da por medio de comportamientos y actitudes que pueden corresponder al estereotipo masculino o femenino. Una misma expresión de género puede ser utilizada indistintamente por hombres o mujeres, lo que no está necesariamente relacionado a la orientación sexual.*

Partido Colorado manifiesta públicamente homofobia

En el mes de junio el presidente del Partido Colorado, senador Herminio Cáceres, emitió una resolución por la que se prohíbe la permanencia de funcionarios en el local de la Asociación Nacional Republicana (ANR) luego de las 19 horas. Según versiones informales, esta decisión se dio luego de que dos funcionarios de la institución fueron sido sorprendidos besándose en una de las oficinas, lo que fue totalmente descartado por las autoridades del Partido Colorado.

Cuestionado sobre su postura, el presidente de la ANR ante el tema de la homosexualidad señaló: "yo no voy a acompañar la homosexualidad, puede ser una opción, pero en mi partido yo no voy a llevar adelante, no voy a habilitarles las puertas para eso (...)". Y para dejar en claro su postura personal, dijo irónicamente que a él le gusta "la posición adelantada (refiriéndose a las relaciones heterosexuales), la posición atrasada es la que no me gusta"[2]. En los pasillos de la Junta de Gobierno el tema se convirtió en motivos de burlas hacia los funcionarios implicados en el supuesto hecho.

Es alarmante que este tipo de actitud sea generada por parte de un líder de un partido político y en particular de esta organización, vinculada a varios sectores de la sociedad paraguaya. Posturas como estas alimentan y promueven la homofobia, y en particular en el campo político, el cual descalifica y descarta la posibilidad de reconocimiento justo de los derechos humanos de gays, lesbianas y trasngéneros.

Radio Obedira presenta carta al Congreso Nacional en contra de homosexuales

El director de Radio Obedira, Arnoldo Wiens, presentó una carta en contra de la lucha que vienen desarrollando los sectores gays, lésbicos y transgéneros ante el pedido de voto positivo de Paraguay en Ginebra, argumentando que su pronunciamiento es a favor de la familia paraguaya e instando a los senadores y diputados a la reflexión para el voto en contra.

Varias organizaciones que defienden los derechos gays, lésbicos y transgéneros habían solicitado al gobierno paraguayo su voto favorable en el Congreso de las Naciones Unidas, que se desarrollo en Ginebra, en el cual el Estado brasileño presentó un proyecto de inclusión del término orientación sexual en el articulado de la no discriminación, contemplado en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

[2] *Diario La Nación, jueves, 17 de junio de 2004. Sección política. Pág. 6.*

Algunas organizaciones sociales de nuestro país reaccionaron contra la actitud discriminativa del director de Radio Obedira con otra carta, repudiando este hecho y solicitando a los parlamentarios posturas políticas que apuesten a la tolerancia ante este tipo de demandas que promueven la discriminación.

Homosexuales no pueden donar sangre

Los criterios hospitalarios para donar sangre contemplan, entre otros puntos, que personas homosexuales no pueden donar sangre. Este criterio sugiere que solo los homosexuales son vulnerables a enfermedades trasmitidas por vía sexual.

En la tragedia ocurrida en el supermercado Ycuá Bolaños la consigna para los donantes de sangre era claramente discriminatoria, ya que cualquier tipo de sangre y de donde provenga debe ser sometida a estrictos estudios para eliminar la factibilidad de transmisión de cualquier tipo de enfermedades a través de transfusiones.

Iglesia Vida Nueva promueve homofobia

La Iglesia Vida Nueva en lo que va de los meses de julio y principios de agosto viene realizando una campaña de "Sanación a homosexuales", con la que promueve y refuerza la homofobia imperante en la sociedad paraguaya, tratando a las personas con orientación sexual diversa como enfermos y enfermas.

Esta iglesia desconoce que en el año 1973 la Sociedad Americana de Siquiatría ha eliminado de su lista de patologías a la homosexualidad. De la misma manera, en el año 1983 la OMS ha concluido que la homosexualidad es una variante de la sexualidad humana. Con este tipo de hechos se coloca en riesgo la salud física, mental y la integridad de seres humanos que gozan de derechos.

Ley contra la discriminación

En el mes de mayo del presente año el senador Carlos Filizzola, del Partido País Solidario, presentó un proyecto de ley contra todo tipo de discriminación. Si bien este proyecto demuestra una apertura por parte de las autoridades parlamentarias, no faltó otros congresistas que sostienen que este tipo de legislación es para países del Primer Mundo.

La visión que tienen algunos congresistas, que la igualdad y la justicia solo son para países "primer mundistas", es uno de los primeros y fundamentales obstáculos para que la legislación garantice los dere-

chos y pongan fin a los altos niveles de discriminación en la cultura paraguaya.

Además, el mismo senador que presentó en la Cámara el proyecto de ley manifestó que el documento fue destinado a diferentes comisiones para su estudio, y que esto traba el rápido dictamen favorable de los artículos que contempla el proyecto de ley. Es decir, la voluntad política de abordar el tema de la no discriminación entre los parlamentarios llevaría más tiempo en el proceso de elaboración de leyes del país.

Del derecho a la organización

La Constitución Nacional garantiza el derecho a la organización, pero sin embargo éste se hace difícil para que sectores gays, lésbicos y transgéneros se organicen en el interior del país. El miedo es una de las causas por el cual las personas gays, lésbicos y transgéneros no pueden encontrarse entre pares y concretar una organización que defienda los derechos humanos.

La ausencia de organizaciones en el sector estanca la progresión del reconocimiento de los derechos, ya que la organización es una de las vías más importantes para reivindicar y mantener vigentes los derechos sociales y políticos del sector.

La homofobia en el interior del país es mucho más acentuada, por lo que las personas gays, lesbianas y transgéneros viven una doble vida, y esa situación social pone en riesgo la salud física y mental de las personas con orientación sexual diversa.

Proyecto de ordenanza municipal que regula el trabajo sexual

Entre los meses de abril, mayo y junio la concejala Gladys de Rodríguez promovió la aprobación de la reglamentación del trabajo sexual con una propuesta de ordenanza que desde todas las perspectivas discrimina a las personas del sector.

Este proyecto atenta no solo contra la intimidad de las personas, sino contra el derecho básico que tiene toda persona al trabajo y a la salud, además de violar la leyes de libre expresión y libertad de tránsito, garantizadas en la Constitución Nacional.

Esta propuesta viene de varios años anteriores y desde la Comisión de Salubridad e Higiene fue presentada a la Junta Municipal con la intención de crear una zona roja, exigir a todas las personas trabajadoras que no estén en las calles, sino en lugares destinados para el efecto.

La ordenanza municipal, entre otras cosas, planteaba la utilización de un carné sanitario que garantice la salud, el cual habilita para el ejercicio del trabajo sexual. En ningún caso el carné es garantía de salud, ya que las enfermedades de transmisión sexual pueden ser adquiridas antes o después de la realización del carné, además de violar el derecho a la intimidad de las personas, establecido en el artículo 33 de la Constitución Nacional.

Luego de varias acciones de organizaciones sociales que abordan la temática se logró que la ordenanza municipal que regula el trabajo sexual pase a la Comisión de Legislación para un tratamiento más serio y consultivo con las personas afectadas. Sin embargo, en el mes de agosto un concejal del Partido Colorado presentó otra minuta sobre el trabajo sexual, alegando la urgencia del tratamiento del tema, lo que pone en riesgo los logros ciudadanos hasta el momento.

Toda esta campaña de exclusión fue apoyada por la ministra de Turismo, Evanhy de Gallegos, quien argumentó que esta ordenanza es correcta porque pretende "limpiar" la ciudad de personas que atentan contra la moral de la sociedad, y por sobre todo por la mala imagen que da esta situación ante la visita de extranjeros a nuestro país.

Discriminación en la familia

En lo que va del presente año varios jóvenes que han llegado a nuestra oficina manifestaron que en el ámbito familiar es donde sufren las mayores discriminaciones. Los padres y las madres de familia frecuentemente confunden su rol de brindar seguridad a sus hijos e hijas e incurren en maltratos físicos y sicológicos, expulsión del seno familiar, tratamientos religiosos y sicológicos obligados, con el fin de "curar y salvar" a sus hijos e hijas de este "mal".

Las crisis sicológicas, las inseguridades, la insolvencia económica, el rechazo de los hermanos y hermanas son consecuencias de la intolerancia reinante en la familia. Los adolescentes expulsados generalmente desertan del sistema escolar, y al no solventarse económicamente, son blanco fácil para ser trabajadores sexuales y de esta manera poder subsistir.

Espacios para las lesbianas

Desde una mirada de evaluación de lo que fue el año 2004 en el campo de los derechos humanos de personas homosexuales, nos encontramos con que el sector de las mujeres lésbicas en nuestro país aún adolece de la invisibilidad, por lo que los espacios políticos o de diversión son limitados para el sector.

Como las lesbianas son "invisibles", la dificultad para organizarse es mayor ya que las mujeres se ven obligadas como parte de su lucha a visibilizarse y a organizarse a la vez. Además, se suma a esta realidad la condición de ser mujeres que acarrean sobre ellas años de discriminación y exclusión por parte de la sociedad, y en particular en la sociedad paraguaya.

Los debates sobre la realidad de la homosexualidad femenina en nuestro país aún son mínimos, ya que las condiciones no favorecen a una real participación e inclusión de las lesbianas. Sin embargo, la presencia masculina en la sociedad es mayor, por lo que se han generado algunos espacios de participación que permiten al sector gay mayores posibilidades para participar de la vida pública.

Los espacios públicos son necesarios para el desarrollo de una vida digna, y si las políticas públicas del Estado paraguayo aún no incluyen la orientación sexual como un tema pendiente en la agenda de los derechos humanos locales, mucho menos se ha pensado en la realidad a la que sobreviven las mujeres lésbicas en Paraguay.

En estas condiciones de invisibilidad, las lesbianas recurren a espacios privados y ocultos de relacionamiento. Y cuando es posible desarrollar una vida pública, son acosadas por hombres y además desconocidas en su condición y preferencias sexuales.

Algunas mujeres han manifestado a nuestra organización que cuando hacen pública, algunos hombres violentan su homosexualidad con propuestas sexuales o las agreden verbalmente diciéndoles que serán "regeneradas" con un vínculo heterosexual.

La discriminación es cotidiana en la condición lésbica, por lo que la necesidad de normas legales por parte del Estado, que garanticen la igualdad y la no discriminación, se hacen imperante. El reconocimiento de este derecho urge y las políticas de igualdad son una verdadera necesidad que debe ser salvada en el contexto democrático.

RECOMENDACIONES

- Reglamentar los artículos 46 y 47 de la Constitución Nacional mediante la aprobación del proyecto de ley contra todo tipo de discriminación. E incorporar en la legislación la protección, en particular a las personas con identidad de género no convencional.
- Incorporar al marco legal el reconocimiento de la identidad de género y todo cuanto afecta a éste.
- Facilitar el acceso a los servicios de salud y promover políticas de reducción de daños, permitiendo a las y los transgéneros

transformar su cuerpo mediante recursos cosméticos o quirúrgicos, con asistencia profesional y en contextos de higiene y salubridad.

- Derogar las ordenanzas municipales que discriminan a las personas trabajadoras del sexo.
- Incluir en los curriculum educativos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) temas relacionados a la libre orientación sexual y a la no discriminación. Eliminar de éstos todo contenido programático discriminatorio.
- Eliminar los ítems considerados discriminativos de los formularios de hospitales destinados a la donación de sangre.
- Prever mecanismos legislativos que sancionen cualquier atención y/o terapia médica y sicológica cohercitivas que intenten modificar la orientación sexual de las personas.
- Establecer normas legislativas que sancionen a los/as propietarios/as de empresas privadas abierta al pœlbico cuando incurren en actos de discriminación hacia personas con orientación sexual diversa.
- Incorporar el tema de orientación sexual e identidad de género en el debate público mediante los medios de comunicación, evitando todo tipo de lenguaje homofóbico estereotipado o sensacionalista.
- Hacer cumplir el principio de igualdad de todas las personas declarado en la Constitución Nacional, eliminando las leyes discriminatorias y homofóbicas.

La situación migratoria en el país. Para las autoridades, la migración es un problema de seguridad

Tomás Palau Viladesau
Base. Investigaciones Sociales

Quizás los problemas que afectan más directamente a los migrantes, tanto a los que ingresan como a los que buscan emigrar, son la visión persistente en las autoridades de que la migración es un problema de seguridad y, por otro lado, la excesiva burocracia y corrupción en la tramitación de la documentación migratoria. Estos aspectos serán considerados más adelante.

ACCIONES GUBERNAMENTALES REFERIDAS A LAS MIGRACIONES

Durante el 2004 la Dirección General de Migraciones (DGM) inició la elaboración de la Política Nacional de Migraciones del Paraguay. Esta iniciativa, que continúa a la realizada en años anteriores, en la que se elaboró los lineamientos de dicha política, cuenta con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El documento estará listo durante el primer trimestre del 2005.

Además de esta explicitación estructurada de la política, diversas acciones emprendidas por el gobierno muestran la orientación de los instrumentos que han sido aplicados, en la mayoría de los casos de manera reactiva ante situaciones de hecho, más que sugiriendo una conducta institucional proactiva. Los principales acontecimientos registrados serían los siguientes.

Por un lado, ante el fenómeno de la intención masiva de migrar a España, que apareció con fuerza durante el año, el gobierno de ese

país a través de su embajador manifestó que Paraguay no planteó la firma de un convenio de regulación de flujos migratorios y que España considera que no es el cauce "porque estimula el deseo de emigrar, lo cual no conviene a Paraguay y mucho menos a España". A su vez, esa misma embajada anunció que por un año otorgará el gobierno de España cupos migratorios a Paraguay. Dicho pedido fue solicitado por Nicanor Duarte Frutos, atendiendo el fenómeno que se está dando en los últimos años de centenares de compatriotas que viajan a España en busca de empleo. En concreto, el gobierno no parece mostrarse afectado por la emigración de paraguayos al exterior.

Por otro lado, el canciller argentino, Rafael Bielsa, entregó a mediados de año a su colega de Paraguay, Leila Rachid, una propuesta de un nuevo acuerdo migratorio. El convenio bilateral sobre el tema había sido firmado en noviembre de 1998 por las respectivas Cancillerías, pero ninguno de los dos congresos aprobaron tal documento, lo que significa que no está en vigencia.

A su vez, en el marco de la reunión de la Convención Interamericana contra la Corrupción, realizada en Managua, Nicaragua, en julio, se decidió establecer un mecanismo coordinado que impida el asilo a los ciudadanos acusados de actos ilícitos en sus territorios. Participó del encuentro el viceministro de Relaciones Exteriores, Luis Fernando Ávalos. En esa ocasión el gobierno paraguayo se comprometió a no otorgar asilo a los corruptos. Parecería ser que con los que ya hay dentro es suficiente.

En una curiosa aunque comprensible disposición, en enero el gobierno paraguayo anunció que eliminará todas las dificultades migratorias que puedan existir para facilitar al máximo el ingreso y radicación legal en el país de ciudadanos estadounidenses, principalmente de los que vengan con intenciones de realizar inversiones productivas. El tema fue analizado por la canciller Leila Rachid (casada en segundas nupcias con un ciudadano estadounidense) y el director general de Migraciones de ese momento, Carlos Machuca, quien fue removido en julio con cargos de corrupción.

CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN MIGRATORIA

Desde que asumió el cargo, en agosto de 2003, el anterior director de la DGM fue hecho responsable de una innumerable cantidad de irregularidades, que culminaron con su destitución a comienzos de julio de 2004.

Algunas de las irregularidades fueron las acusaciones contra funcionarios de la DGM en Ciudad del Este por despojar de 1.500 dólares a

tres chinos "rojos", además de arrebatarle el pasaporte a uno de ellos. La denuncia fue hecha por la mujer de uno de los afectados. Los orientales se habían negado a pagar otros 1.000 dólares, por lo que los funcionarios decidieron denunciarlos ante la Policía como miembros de la "mafia china", y fueron detenidos por los agentes de seguridad. El director de Migraciones afirmó dicho hecho y resaltó que necesita la identidad de los involucrados para sumariarlos y castigarlos.

Trascendió también que funcionarios capitalinos interventores de la oficina de Migraciones ubicada en la cabecera del Puente de la Amistad exigían una coima de 30 dólares a extranjeros que no tenían sus documentos de retorno. Uno de los "interventores" retuvo en forma ilegal la cédula de un ciudadano libanés. Esta coima subió luego a 50 dólares. Así, un grupo de 10 libaneses fue retenido y después liberado. El supuesto cobro fue por carecer del certificado de retorno.

Estos son sólo algunos de los casos. Entre los más graves se conoció casos de estafas masivas a ciudadanos brasileños, quienes pagaron los aranceles de sus documentos y éstos ni siquiera fueron tramitados. Coimas en el aeropuerto internacional, tarifas más caras de lo normal cobradas por gestores, pésimo trato en frontera de funcionarios y otras irregularidades que culminaron, como se dijo, con la destitución de Carlos Machuca y el nombramiento del doctor Carlos Lisera. El nuevo encargado procedió de inicio a una depuración importante de los funcionarios corruptos, limpieza que alcanzó incluso a antiguos y altos funcionarios, alguno de los cuales han sido imputados por diferentes delitos, entre ellos a la directora del puesto de control en Encarnación. En estos momentos, la DGM parecería estar encaminándose hacia una gestión más transparente y eficiente, ya que además de los cambios mencionados procedió a iniciar –como ya se mencionó– la elaboración de la política migratoria nacional, un proceso de modernización institucional, una definición de competencias entre instituciones involucradas en la gestión migratoria y a encarar la reglamentación de la actual Ley Nº 978 de Migraciones.

LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES

En el marco de la celebración de la semana de las personas obligadas a desplazarse, la Pastoral de los Migrantes de la Conferencia Episcopal Paraguaya (CEP) solicitó mayor apoyo de parte de la sociedad hacia los desplazados nacionales y extranjeros. Según esta fuente, habría más de 70 mil indocumentados residiendo en el país, muchos de ellos en situación de explotación y pobreza. Bajo el lema "La migración como espacio en perspectiva de paz" la propuesta pretende desarrollar mayor apertura hacia los afectados por el fenómeno.

Por su parte, las Naciones Unidas pidió en mayo a Paraguay que no expulse a los refugiados: no devolver, extraditar o expulsar a los extranjeros que quieren ingresar al país con fines de refugio[1]. Debe recordarse al respecto que Paraguay ha ratificado los siguientes acuerdos y tratados.

Instrumentos[2]	*Fecha de ratificación*
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951	1 de abril de 1970
Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967	1 de abril de 1970
Tratado de Derecho Penal Internacional (Montevideo) de 1889	3 de setiembre de 1889
Convención sobre Asilo (La Habana) de 1928	28 de octubre de 1948
Convención sobre Asilo Político (Montevideo) de 1933	28 de octubre de 1948
Convención sobre Asilo Territorial (Caracas) de 1954	25 de enero de 1957
Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas) de 1954	25 de enero de 1957
Convención Interamericana sobre Extradición de 1981	(2 de junio de 1998 - firma)

En un trabajo de tesis de licenciatura[3] el padre Alcides Salinas develó, documentadamente, un problema de escasa visibilidad en nuestra sociedad: el de la discriminación en las escuelas. Si bien algunos estudios anteriores[4] habían mostrado las características xenofóbicas del comportamiento de la sociedad y las autoridades paraguayas hacia determinadas comunidades de migrantes, el trabajo de Salinas confirma que esta actitud es también observada en las instituciones escolares[5]. Este problema no es siquiera mencionado por las autoridades educativas del país.

En cuanto a los trabajadores migrantes, durante el año se firmó un convenio interinstitucional entre el Ministerio de Justicia y Trabajo, el

[1] De acuerdo a esta fuente, existían en ese momento 32 personas en carácter de refugiadas en el país, de las cuales 21 ya adquirieron su status y 11 solicitaron al Estado paraguayo ser reconocidas como tales. De las 21 personas, ocho son rusos, seis vietnamitas, cinco cubanos, una yugoslava y un iraní.

[2] Estado de ratificación de los principales instrumentos internacionales al 30 de junio de 2002. Base de datos jurídica sobre refugiados, migrantes, extranjeros y temas conexos. M. Laura Gianelli Dublanc, abogada, consultora.

[3] Salinas, A. "Inserción de alumnos y alumnas inmigrantes al sistema educativo en el Paraguay. Un desafío para la educación". San Estanislao, Paraguay. Universidad Tecnológica Intercontinental (UTIC), Facultad de Ciencias de la Educación, 2004. Tesis de grado.

[4] Pérez, N. y V. Coronel.

[5] Así, el aspecto más relevante que impide a los alumnos y alumnas inmigrantes integrarse en la escuela es el rechazo (42%), seguido de la comunicación (18%), la falta de respeto (11%), por ser diferentes (11%) y por miedo e inseguridad (9%). Los tres últimos indicadores son también una forma de rechazo expresado por los alumnos y alumnas inmigrantes, lo que en este sentido alcanza el 73%.

Ministerio del Interior y el Instituto de Previsión Social (IPS) con el objetivo de optimizar el control legal de las personas extranjeras que ocupan un puesto laboral dentro del país. Estas tres instituciones tendrán la responsabilidad de verificar el cumplimiento de las leyes, de la Ley General de Migraciones y de seguridad social en los locales de trabajo mediante la conformación de un comité técnico.

LA PROBLEMÁTICA DE LA TRATA DE PERSONAS

Como resultado de una iniciativa de la Cancillería Nacional, y con el apoyo de la OIM, el Ministerio de Relaciones Exteriores inició durante el año una serie de actividades tendientes a encarar este difícil problema. La conformación de grupos de trabajo especializados fue el resultado de una serie de hechos que han venido saliendo a la luz cada vez con más frecuencia y que se vinculan a la aprobación por parte de Paraguay de la convención de las Naciones Unidas que tiene por objetivo prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres, niños y niñas (de menos de 18 años de edad), según acuerdo adoptado en Nueva York el 15 de noviembre de 2000.

Por su parte, la ministra de la Mujer, María José Argaña, mantuvo una reunión informativa con el oficial del Departamento de Monitoreo y Combate al Tráfico de Personas de la Oficina de Servicios Extranjeros del Departamento de Estado norteamericano, Phillip Linderman, así como con el ministro del Interior, Orlando Fiorotto (destituido), y la titular de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia, Mercedes Brítez de Buzó. Las autoridades abordaron la problemática y las posibles acciones conjuntas para combatir el flagelo.

Mientras tanto, la Cámara de Diputados sancionó el proyecto de ley que aprueba el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños, el cual complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Asimismo, se conoció que una de las prioridades del Mercosur es detener el tráfico de personas. También poner freno definitivo al tráfico de personas en la región es uno de los objetivos de las fuerzas de seguridad del Mercosur. Así acordaron ministros del Interior del bloque, además de Perú, Bolivia y Chile, precisamente en momentos en que en nuestro país se reabre el debate con respecto a adolescentes llevadas bajo engaños a España para ser explotadas sexualmente.

Algunos de esos hechos son el trascendido de que cerca de 50 paraguayas declararan a la prensa que bajo engaño viajaron desde Paraguay para trabajar en España, pero terminaron en un burdel siendo

prostituidas forzadamente. Otro caso de trascendencia fue el de la joven Lurdes Concepción Resquín, de 22 años, quien fue víctima de una red internacional de trata de blancas de la que pudo escapar gracias al auxilio de sus hermanos. Recibió la oferta de ir a trabajar a España con la promesa de un sueldo de 2.000 euros. Una vez allá se encontró en un prostíbulo con 36 paraguayas. El caso fue denunciado ante el fiscal Pedro Alderete, de Villarrica. Por este motivo una organización de mujeres del departamento del Guairá dirigió una nota a la ministra de la Mujer, María José Argaña, pidiendo la intervención del gobierno en el grave caso detectado de la red de prostitución que envía mujeres a España bajo engaño.

Esta red de prostitución involucra también a altos funcionarios de la Policía Nacional o de Migraciones, según el fiscal de Villarrica, Pedro Alderete, por la rapidez con que se le consiguió pasaportes a Lurdes Resquín y Emiliana Saucedo para viajar a España. El funcionario estima que se trata de una red mafiosa muy amplia, muy poderosa, cuyos tentáculos llegan a diversas esferas policiales.

En otro caso dos jóvenes mujeres de Encarnación que escaparon de un prostíbulo de Córdoba, Argentina, testificaron ante el fiscal Víctor Florentín contra la red de prostitución que las llevó hasta allí. Afirmaron que la persona que les ofreció trabajo vive en el mismo barrio donde ellas residen. Dijeron además que muchas paraguayas son llevadas engañadas y trabajan actualmente en la ciudad del país vecino.

Como consecuencia de la amplia difusión de estas informaciones, el embajador paraguayo en España, Julio César Frutos, confirmó que más de 500 paraguayas trabajan en la prostitución en España y facturan –según él– poco más de 300 euros por día. Inmediatamente la canciller Leila Rachid indicó al embajador Frutos que asista a esas compatriotas.

Por su parte, la Policía española anunció que desarticuló dos redes que obligaban a brasileñas, paraguayas, argentinas y colombianas a prostituirse, en operativos en los que se detuvo a 17 responsables de 70 extranjeras en situación irregular.

LA SITUACIÓN EN ÁREAS DE FRONTERA

Como consecuencia de la agresiva expansión del área de siembra de la soja transgénica durante el año, las reacciones de diversos sectores de la sociedad se ha incrementado contra los sojeros, la mayoría de los cuales son de origen brasileño. Este recrudecimiento de los conflictos con ese país se suma a otros ya existentes, que se refieren a la presencia de trabajadores brasileños en ciudades de frontera y que no reúnen los requisitos migratorios.

A raíz de esa creciente conflictividad el Senado retomó el estudio de un proyecto de ley que establecería una "Franja de seguridad fronteriza", como existe en los países vecinos. El documento estipula que la prohibición regirá hasta 50 kilómetros de los límites paraguayos para el resguardo de la soberanía. Si bien la iniciativa no prosperó debido a múltiples factores, resulta importante en términos de identificar el alto nivel al que ha llegado la preocupación sobre el tema. En efecto, la Cámara de Diputados resolvió postergar sin plazo el estudio del proyecto de ley de seguridad fronteriza, presentado por el diputado liberal Blás Vera en noviembre del 2003. Se alegó que debe ser discutida con todos los sectores involucrados y no puede ser una decisión unilateral de la cámara.

La reacción brasileña no se hizo esperar. Hizo conocer al gobierno nacional que busca regularizar la situación de los colonos de esa nacionalidad. La solicitud fue hecha en una visita que realizó el diplomático acreditado ante nuestro gobierno al secretario de Estado. El trabajo de relevamiento se centrará en los colonos que ya tienen familia e hijos paraguayos. Por su parte, el secretario de Estado manifestó que los ciudadanos brasileños recibirán sus respectivos documentos toda vez que reúnan los requisitos exigidos por la ley paraguaya. Pero la cosa va más allá: la protección de los ciudadanos del Brasil radicados en Paraguay constituye prioridad para el Estado brasileño. Trascendió incluso que manejan dicha situación como de peligro inminente y la consideran como causa de una hipótesis de conflicto armado con Paraguay, que prevé inclusive la ocupación de Asunción.

La reacción antibrasileña se expandió también entre sectores campesinos organizados, que anunciaron la posibilidad de expulsar a los extranjeros que tienen grandes inversiones en tierras en Paraguay. Los dirigentes de algunas de esas organizaciones dieron un plazo al presidente Nicanor Duarte Frutos para que intervenga en la compra masiva de tierras por parte de extranjeros.

Los trabajadores brasileños de Ciudad del Este han sido objeto también de fuertes críticas hacia el gobierno, que decidió apretar los controles. En efecto, se estima que unos 300 extranjeros han abandonado sus puestos de trabajos ante los controles que comenzó a realizar la DGM. Durante los primeros días de recorrido, los funcionarios públicos encontraron trabajando en comercios locales a un brasileño que portaba radicación permanente falsificada, cinco que tenían contraseña de iniciados los trámites en Migraciones y dos que presentaron tarjeta de entrada al país válida por 30 días. El "clima" prevaleciente sobre este problema se resume en la siguiente afirmación: "los brasileños no son inmigrantes, sino invasores". Esta fue la conclusión a la que llegaron sindicalistas en un seminario-taller en la

Gobernación del Alto Paraná, organizado por la Central Nacional de Trabajadores (CNT) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Los conflictos con la Argentina, si bien menos virulentos, no dejaron de ser preocupantes. A comienzos de año ese país endureció los controles exigiendo la suma 500 dólares como prueba de solvencia económica, a los paraguayos que quieran ingresar al país vecino. Ninguna autoridad de nuestro país pudo explicar por qué Argentina adoptó dicha medida. La Cancillería solicitó informe al respecto. Inmediatamente después las autoridades migratorias de ese país suspendieron la medida, que aparentemente fue adoptada para forzar al gobierno paraguayo a elaborar conjuntamente un programa de control integrado.

En febrero el gobierno argentino dio un plazo de 6 a 12 meses a los paraguayos ilegales residentes en ese país para que legalicen sus documentos. Según esa fuente, son alrededor de 500.000 personas. Esta declaración fue matizada con el anuncio casi simultáneo del director general de Política Latinoamericana de la Cancillería argentina, Roberto García, quien manifestó que su país no expulsará a paraguayos. Los beneficios también alcanzan a los migrantes de Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay.

Según fuentes periodísticas, en los primeros meses del año aumentó el desplazamiento de paraguayos hacia la Argentina en busca de mejores condiciones de vida. Además, a partir del entredicho mencionado, disminuyeron los controles de residencia, aunque los migrantes tropiezan con algunas dificultades. El gobierno argentino (a pesar de los datos censales de su propio país) calcula que en Argentina viven cerca de 1.000.000 paraguayos, y solo el 50% estaría en forma legal.

El otro foco de conflicto con ese país fue el paso Encarnación-Posadas. A finales del año pasado la DGM inició un estricto control de extranjeros que residen en forma ilegal en Encarnación. Habría alrededor de 9.000 personas indocumentadas en la zona. La inspección seguirá por tiempo indefinido, anunciaron. Esta acción se vincula a la existencia de un presunto complot alentado por la Cámara de Comercio de la ciudad de Posadas, Argentina, contra los comerciantes de Encarnación, que estaría generando graves problemas a miles de compatriotas que cruzan para las fiestas de fin de año con sus familiares. El hecho fue denunciado por la jefa regional de la Dirección de Migraciones, Marta Velozo[6], en nota dirigida al director general del organismo, Carlos Machuca Vidal.

[6] *Esta funcionaria fue removida de su cargo en julio e imputada por estafa ante la fiscalía en el mes de octubre.*

Un anuncio que calmó parcialmente los ánimos fue el de que –mediante un convenio entre la DGM y las universidades de la región– los alumnos y alumnas argentinos que cursan estudios superiores en Encarnación serán exonerados de ciertos documentos que se requieren para tramitar la residencia temporal. Sin embargo, a los pocos días el Tribunal de Apelaciones declaró nula la sentencia judicial Nº 73/04 del 2 de junio, dictada por el juez Penal de Garantías Juan Bogarín, por la que se concedía un amparo a estudiantes argentinos contra la DGM. Encontraron defectos de forma en la resolución judicial, por lo que todo el trámite deberá ser reiniciado ante el Juzgado de Primera Instancia.

La actitud del gobierno argentino varió en los últimos meses del año, debido quizá a que dicho país firmó –en agosto– la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobada por las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990.

RECOMENDACIONES PARA EL GOBIERNO

- La promulgación de una Política Nacional de Migraciones ayudará sensiblemente, en caso que se le dote de los recursos (políticos y económicos) para poder ser cumplida, a encarar con seriedad el tema migratorio en el país.
- De la misma manera, la reglamentación de la actual Ley Nº 978 de Migraciones es un instrumento necesario para la agilización de la normativa migratoria en el país.
- Otros dos instrumentos, el de la redefinición de las competencias institucionales en materia de gestión migratoria y modernización institucional de la DGM, son claves para el ordenamiento normativo y administrativo de las migraciones en el país.
- Los controles sobre la corrupción y los abusos de autoridad cometidos contra los migrantes han aumentado desde la toma de posesión de cargo del nuevo director de la DGM, lo cual es auspicioso. Sin embargo, a pocos meses de gestión es insuficiente aún lo que se ha hecho, por lo que se recomienda continuar con esa política de saneamiento interno.
- El conflicto con los agricultores brasileños, que cultivan soja transgénica, deberá ser abordado con criterio nacionalista pero flexible, dado los estragos que la ampliación de la superficie cultivada con ese rubro está causando entre los campesinos paraguayos, forzándolos a un importante movimiento de expulsión.
- Debe insistirse, como ya se hizo en el informe del año pasado, en la concesión del voto a paraguayos residentes en el exterior como forma de reconocimiento de su ciudadanía.

Derechos humanos: utopía para las personas con discapacidad en Paraguay

Julio Fretes, Claudia Pacheco, Adriana Zacur y Marta Codas
Coordinadora Nacional de ONGs por la Promoción Social de las Personas con Discapacidad (Conaprodis)

Las crisis sociales, económicas y políticas, cuando son prolongadas, como en el caso de Paraguay, tienden a postergar la solución de los problemas relacionados con los grupos más vulnerables y excluidos de la sociedad, como por ejemplo las personas con discapacidad. Además contribuyen a invisibilizar la falta de acción coordinada de estos sectores y la carencia total y absoluta de políticas públicas orientadoras, así como el insuficiente y poco conocido marco legal vigente. De esta forma se produce la constante y permanente violación de los derechos humanos de las personas con discapacidad, con un efecto en cadena sobre éstas, sus familias y la comunidad, traduciéndose en una calidad de vida cada vez más deteriorada y que se encuentra ajena de la agenda pública del gobierno. En ese sentido, ni siquiera la declaración internacional del Año Iberoamericano de la Discapacidad ha servido para reflexionar tanto en lo público como en lo privado sobre los graves y crónicos problemas que aquejan a este sector.

ESTADO ACTUAL DE LA LEGISLACIÓN

Aunque Paraguay ha trabajado en aspectos legislativos y ha creado instituciones, el país aún no ha logrado los cambios necesarios que aseguren igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

Se observa la repetición de la misma situación de los años anteriores, con muy poca evolución.

La Convención Interamericana para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad, ratificada en el año 2001 por Ley Nº 1.925, sigue sin aplicación efectiva por parte del Estado y tampoco se advierte ningún reclamo por parte de los sectores interesados.

Un proyecto de ley para la reserva de puestos de trabajo a favor de las personas con discapacidad, en el sector público, presentado ante la Cámara de Senadores, finalmente fue promulgado el 14 de octu-

bre del año 2004, convirtiéndose en Ley Nº 2.479, que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en la función pública, fijando en 2% la reserva de puestos de trabajo para éstas.

Queda abierta así la posibilidad de que, mediante el trabajo concertado y coordinado entre el sector público y las personas con discapacidades y sus organizaciones, lleven a cabo la implementación de este importante avance y evitar que se convierta en una ley más meramente declarativa y sin aplicación práctica.

Existe actualmente un proyecto de ley llamado "de antidiscriminación", presentado por el senador Carlos Filizzola, del Partido País Solidario, ante la Cámara Alta, cuyo contenido contempla en uno de sus capítulos las situaciones de discriminación contra las personas con discapacidad, y plantea la posibilidad de sancionar punitivamente a los responsables de dichas acciones. Hasta ahora todavía no se ha iniciado el estudio y tratamiento de dicho proyecto. En setiembre se iniciaron foros de consulta en cinco ciudades entre personas y organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil, con el objetivo de promover un amplio debate sobre las diferentes formas de discriminación y las posibles soluciones sociales ante estos hechos, entre los que se contemplan discriminaciones por discapacidad.

Si bien el país no cuenta con una legislación sistemática y amplia sobre la discapacidad, existen varias leyes y códigos que contemplan este tema en forma dispersa, siendo uno de los mayores problemas la falta de difusión de estas normativas, lo cual conlleva a la inaplicabilidad e incumplimiento por el no ejercicio de esos derechos.

Sector público

Ninguna de las instancias públicas, llámese Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, y ni siquiera el Ministerio Público ni la Defensoría del Pueblo, cuenta con comisiones, oficinas, despachos o funcionarios encargados de atender los asuntos relacionados con los derechos de las personas con discapacidad.

Siguiendo el orden de descentralización de la administración pública previsto en la Constitución Nacional, Estado, gobernación y municipios, encontramos que solamente en la Municipalidad de Asunción existe el Departamento de Capacidades Diferentes, dependiente del de Asuntos Sociales, de competencias básicas ante el colectivo de personas con discapacidad, y que ha apoyado emprendimientos de sectores privados en instancias de derechos. Este departamento actualmente se encuentra muy debilitado por falta de una política social actualizada y sistemática de las actuales autoridades municipales.

Esta situación es el reflejo de lo que ocurre a nivel de todo el país, donde, a falta de políticas públicas a nivel del Estado, las gestiones e iniciativas dependen de las personas y no de las instituciones, lo que se traduce, finalmente, en discontinuidad y dispersión de las acciones, así como escasa o ninguna incidencia.

La respuesta del sector público a los problemas relativos a este colectivo son contradictorios, a través de experiencias aisladas que no reflejan un enfoque de derechos humanos. Siguen siendo de naturaleza puramente asistencialistas, traducidas mediante asignaciones en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, sin responder a políticas y planes definidos.

La falta de inclusión de la discapacidad en la agenda del gobierno tiene como consecuencia la carencia de políticas públicas orientadas a responder con eficacia y eficiencia a los problemas del sector.

A pesar de que el año 2004 fue declarado como Año Iberoamericano de la Discapacidad por los jefes de Estado, según acuerdo firmado en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), en noviembre de 2003, la repercusión e iniciativas a nivel nacional, tanto desde el sector público y de la sociedad civil, han sido escasos y de poca o ninguna incidencia.

Acciones desde las organizaciones de la Sociedad Civil

Existieron varios esfuerzos de la Conaprodis durante el primer semestre del año, a través de contactos directos y cartas dirigidas al sector público competente en el área, tratando de instar al gobierno para que declare, en el mes de mayo, tal como se había acordado en Santa Cruz, Año Iberoamericano de la Discapacidad, sin lograr una respuesta efectiva.

La sociedad no logra dar seguimiento a sus acciones y esto se refleja claramente en los grupos de personas con discapacidad, así como de las organizaciones que apoyan los derechos de las personas con discapacidad, y por el desgaste que sufren en sus acciones no logran una incidencia importante y sistemática.

Recién en el mes de agosto se dio a conocer un decreto del Poder Ejecutivo en virtud del cual se asigna al Ministerio de Salud, a través de la Dirección de Bienestar Social, la elaboración y ejecución de una serie de eventos relacionados con el Año Iberoamericano de la Discapacidad. Dichos eventos comprenden conferencias, reuniones, seminarios y talleres de capacitación y concientización en temas relacionados con la discapacidad, como son: clasificación internacional de las funcionalidades aprobadas por la Organización Mundial de

la Salud (OMS) o conferencias sobre accesibilidad en los medios de transporte y accesibilidad de la información y la comunicación. De cualquier modo, estas acciones son dispersas y no responden a ningún plan que efectivamente dé respuesta a este colectivo.

Se observa que las definiciones de discapacidades en Paraguay todavía siguen un enfoque centrado en el individuo, sin contemplar las barreras ambientales y culturales que determinan un impacto en lo individual. Esto determina y genera acciones claramente asistencialistas, en detrimento de los derechos humanos elementales.

Cabe destacar que dentro de las ordenanzas municipales se contempla que las edificaciones no tengan barreras arquitectónicas. Sin embargo, no hay seguimiento, supervisión ni control eficaz al respecto, de modo que esta situación persiste. Tampoco hay una política establecida de eliminación progresiva o alternativa de las barreras en edificaciones antiguas, inclusive de edificios públicos u otras instancias dependientes del Estado a las que personas con discapacidad física no tienen acceso, y por ende se convierten en dependientes para tramitaciones u otros.

Desde la Dirección de Bienestar Social, con patrocinio de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), continúa el proceso de consolidación y expansión de la estrategia de rehabilitación con base comunitaria, iniciada en el año 2002.

Esta misma dirección se encuentra impulsando, con asistencia de la Red Intergubernamental de Cooperación Técnica (Ricotec), la conformación de un Consejo Nacional de la Discapacidad, con escasa respuesta por parte del sector interesado.

En el Censo Nacional de Población y Viviendas de 2002 se incluyeron algunos indicadores que identifican el número de personas con discapacidad, aunque hubo cuestionamientos metodológicos que restan credibilidad y confiabilidad a los resultados.

Participación cívica

Desde el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) se han realizado acciones específicas tendientes a estimular la participación de las personas con discapacidad en los procesos electorales. Sin embargo, los esfuerzos son aislados y no responden a soluciones sistemáticas ni estructurales. Las principales barreras siguen siendo sociales y de acceso físico. Tampoco existe información en braille o mediante lenguaje de señas, tanto para los boletines de votos como para las propuestas electorales, lo que sigue generando situaciones de exclusión.

Para que el ciudadano pueda ejercer sus derechos, primero es necesario que esté informado al respecto. En ese sentido ni la Constitución Nacional ni las leyes están editadas en formatos accesibles: braille, audio o digitales.

Trabajo

No obstante la igualdad de contratación prevista tanto en la Constitución Nacional y el Código del Trabajo, en este terreno las personas con discapacidad se encuentran totalmente excluidas. La carencia de una política, y por ende del marco legal adecuado que proteja, estimule y desarrolle el trabajo de la personas con discapacidad, las deja fuera del mercado laboral. Las principales barreras son la falta de formación y capacitación de la personas con discapacidad, la falta de adecuación y adaptación de los puestos de trabajo, la inaccesibilidad de los medios de transporte y la falta de régimen legal reglamentario.

De acuerdo a la disposición del artículo 78, inciso c y el artículo 79 del Código del Trabajo vigente, la discapacidad física o mental sobreviniente del trabajador es causal de terminación del contrato de trabajo, sin responsabilidad alguna del empleador, con lo cual el trabajador discapacitado y su familia quedan automáticamente marginados en una situación de mayor necesidad.

Existen algunas organizaciones que realizan acciones para ubicar a sus miembros en puestos públicos y privados. Sin embargo, estas acciones son aisladas e insuficientes, por lo que el índice de participación de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo es prácticamente inexistente.

Educación

La Ley General de Educación plantea el desafío de la educación para todos, ratificado tanto por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) como por otros organismos de las Naciones Unidas. Sin embargo, no existen acciones generales eficaces que aborden la educación de niños, niñas y jóvenes con todo tipo de discapacidad. A pesar de que en el discurso público se menciona la educación inclusiva, la realidad nos demuestra que muchos niños y niñas con discapacidad quedan excluidos del sistema educacional, donde las principales barreras son de accesibilidad física, de transporte y de materiales adaptados.

En materia de educación, las acciones principales del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) para poder cumplir con las leyes nacionales y acuerdos internacionales refrendados por el país han sido el

análisis de la propuesta curricular de los diferentes niveles y modalidades de educación especial, proponiendo ajustes tendientes a favorecer el acceso y la permanencia de los educandos conforme a sus diferencias individuales. Para poder asegurar esa permanencia existe la propuesta de un plan de capacitación del personal técnico y administrativo de la Dirección de Educación Especial del MEC, y otra de formación continua con cursos de especialización a los agentes educativos de la educación especial, además de la incorporación de las necesidades educativas especiales en el currículo de formación docente inicial. Se nota un esfuerzo de este sector, pero sus acciones aún no han tenido el impacto esperado. Del 10% de los niños, niñas y jóvenes en edad escolar, sólo el 2% recibe algún tipo de educación, y no siempre acorde a sus necesidades.

La atención educativa de las personas con necesidades especiales no solo constituye un reto para el sistema educativo, sino que es un indicador de su capacidad y eficiencia.

Dentro de las acciones para iniciar el proceso de educación inclusiva se han realizado algunos esfuerzos para contar con cursos a distancia dirigidos a docentes en servicio de las áreas de educación inicial, educación escolar básica, nivel medio, educación especial, educación de jóvenes y adultos, licenciados en Ciencias de la Educación, psicólogos y profesionales afines del ámbito público.

En años anteriores, y por un corto período de tiempo, la Dirección de Educación Especial utilizó la figura de maestros integradores (nominados de esta forma porque en este tiempo histórico el proceso era denominado de integración al sistema regular), con buenas y alentadoras experiencias en un porcentaje significativo de niños, niñas y escuelas regulares, pero esta estrategia se diluyó por falta de recursos humanos suficientes. Lo que no se ha tenido en consideración como política obligada de inclusión es la eliminación de las barreras arquitectónicas presentes en la mayoría de los locales escolares, para los casos de niños y niñas con discapacidad física, así como las adecuaciones técnicas de apoyo al desarrollo de actividades curriculares.

La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, por su parte, ha convocado a organizaciones públicas y privadas del área para reuniones de propuestas de políticas públicas. Las acciones están siendo de poco impacto, principalmente por el desgaste de las organizaciones ante este tipo de convocatorias que se superponen y duplican a partir de diferentes instancias y que tienen escaso direccionamiento de gestión.

En síntesis, la falta de políticas públicas y organización interna del Estado que responda con enfoque de derecho subjetivo y no meramente asistencialista a los problemas relacionados con la discapacidad tiene como consecuencia que los elementales derechos de educación, trabajo y salud de este colectivo sufran constantes menoscabos y violaciones. En ese sentido, la falta de datos estadísticos sobre dichas violaciones no significa que no existan, sino que es una muestra más de la invisibilidad del problema y la desinformación y falta de confianza del colectivo hacia el sector público.

Sociedad civil organizada

Las organizaciones de y para personas con discapacidad son las que ofrecen una mayor variedad de bienes y servicios para el sector, aunque la mayoría cuenta con asistencia económica del Estado. Pocas son las entidades con capacidad de auto sustento y auto gestión capaces de realizar sus actividades fuera del modelo asistencialista. Como consecuencia, cada organización, como es de esperar, actúa en función de las necesidades más acuciantes de su colectivo, dispersándose los recursos económicos en actividades desconectadas y muchas veces repetitivas, cuyo verdadero impacto en el sector se desconoce por la falta de una política e instancia orientadora de esos recursos.

Hasta ahora no se ha podido cohesionar, unificar, planificar las metas, objetivos y actuaciones de estas organizaciones con miras a obtener una mayor incidencia ante el sector público, una mejor eficiencia en sus gestiones y, en consecuencia, una mejor calidad de vida para el colectivo.

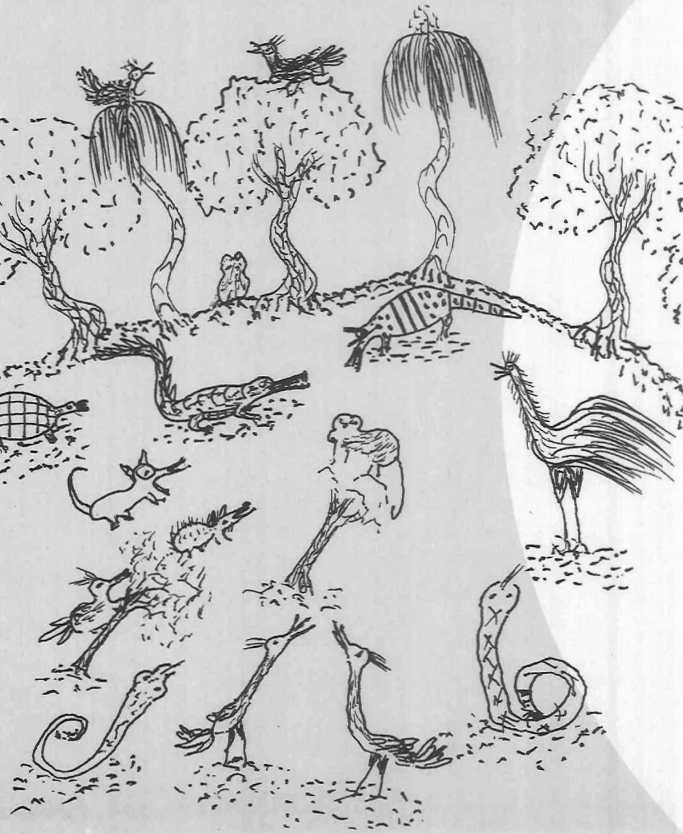
RECOMENDACIONES

- Incluir la discapacidad en la agenda pública y determinar específicamente el área de competencia dentro de la estructura del Estado y del gobierno.
- Crear la Comisión Nacional de la Discapacidad, con participación del sector público y privado, asegurando la colaboración de las personas con discapacidad, a fin de constituirse en el foro que impulse y monitoree la elaboración y aplicación de las políticas, planes, recursos y legislación relativos a la discapacidad.
- Elaborar el Plan Nacional de la Discapacidad, conjuntamente entre el sector público y privado, basado en un modelo de derechos humanos de las personas con discapacidad, sin perjuicio de seguir aplicando el sistema asistencialista como paliativo de las emergencias.

- Fortalecer las organizaciones de y para personas con discapacidad, orientando la gestión de éstas hacia planes y objetivos consensuados y buscando la paulatina autogestión de las entidades.
- Convocar, involucrar e integrar a las personas con discapacidad y sus organizaciones en la elaboración y ejecución de las políticas y planes nacionales e institucionales.
- Adecuar la legislación e instituciones existentes a fin de responder desde el sector público con mayor eficiencia y eficacia.

Derecho a la libertad ideológica, religiosa y de conciencia

Todos los animales se juntan para cantar, cada uno tiene su canto.



Enmienda constitucional: una decisión pendiente

Ana Sofía Samudio Salinas
Movimiento de Objeción de Conciencia-Paraguay (MOC - Py)
Orlando Castillo
Servicio Paz y Justicia-Paraguay (Serpaj - Py)

A 12 años de su inclusión en la Constitución y a 11 años del inicio de su ejercicio, el derecho a la objeción de conciencia sigue teniendo una creciente y sostenida aceptación en la sociedad paraguaya y principalmente en el sector juvenil. Esta situación, que refleja el profundo descontento social con el Servicio Militar Obligatorio (SMO), hace urgente una enmienda constitucional que establezca su voluntariedad.

MARCO GENERAL

La objeción de conciencia como concreción de la libertad ideológica y de conciencia si bien es un derecho personal, tiene una dimensión colectiva al apostar por la vida la dignidad humana y al volver a colocar al ser humano ante el Estado, como sujeto fin de este último, y es en este sentido en que debe ser vista y entendida.

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de la cual nuestro país es miembro titular, en una resolución de fecha 5 de marzo de 1987 estableció que la objeción de conciencia debe ser considerada como "un ejercicio legítimo del derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión (...)", tal y como lo señalamos e intentaremos reflejar en este informe.

Este derecho se encuentra reconocido en varios instrumentos internacionales que han sido firmados y ratificados por nuestro país. Entre ellos podemos citar la Declaración Universal de los Derechos Humanos[1], el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[2], la Convención Americana sobre Derechos Humanos–"Pacto San José de Costa Rica", entre otros.

[1] *Art. 18.*
[2] *Art. 18.*

A nivel nacional, la objeción de conciencia como un derecho humano fundamental reconocido en el artículo 37 de nuestra Carta Magna, y específicamente en relación al SMO (artículo 129 párrafo quinto), los 11 años de ejercicio ciudadano han marcado una clara tendencia de la población nacional que pide la abolición de la "obligación" militar.

Este derecho, que aún no ha sido legislado a nivel interno, ha tomado gran relevancia en la sociedad debido a la crítica profunda a la institución de las Fuerzas Armadas, en especial al SMO.

En este sentido es que en este informe tomamos estas críticas, que tienen su fundamento en la violación de los derechos humanos en las instituciones militares a jóvenes que cumplen su obligación militar y el deber del Estado de promover en la juventud los ideales de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos, como lo señala la Resolución 2.037 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 7 de diciembre de 1965.

La objeción de conciencia forma parte de los llamados "derechos de tercera generación", que se desarrollan en otro capítulo, pero como los derechos humanos son interdependientes entre sí, también debemos de ver este derecho dentro de este contexto.

Por otro lado, es importante mencionar que, como un punto fundamental de este informe, haremos referencia a la necesidad de que el SMO se vuelva voluntario, hecho que será respaldado por los objetores de conciencia y por gran parte de la sociedad paraguaya.

CANTIDAD DE OBJETORES DE CONCIENCIA	
Institución	*Cantidad de objetores*
Comisión de Derechos Humanos de Diputados	96.615
Junta Departamental de San Pedro	133
Junta Departamental de Caaguazú	3.414
Junta Departamental de Itapúa	310
Junta Departamental de Misiones	446
Junta Departamental de Paraguarí	1.113
Junta Departamental de Central	3.348
Junta Departamental de Ñeembucú	1.031
Junta Departamental de Canindeyú	29
Junta Departamental de Alto Paraná	Sin datos
Total	**106.439**

Fuente: *Instituciones citadas en el cuadro arriba presentado.*
Obs.: *la Junta Departamental de Alto Paraná ha aceptado realizar el tramité de recepción de declaraciones y expedición de constancias en abril de este año, y ha iniciado la implementación de dicho mecanismo muy recientemente, por lo que no ha sido posible obtener aún los datos de esa fuente.*

A través de las cifras presentadas puede notarse que el número de objetores a lo largo de 11 años ha aumentado en proporciones importantes[3]. Paralelamente a ello, la cantidad de jóvenes que anualmente realizan el SMO ha venido sufriendo una constante disminución.

Cabe resaltar que la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados fue la primera institución que ha expedido las constancias correspondientes, iniciando tal procedimiento en agosto de 1994. Las Juntas Departamentales (las que se mencionan en el cuadro) gradualmente han venido implementando dicho trámite.

Descentralización del trámite de la objeción de conciencia

La Junta Departamental de Alto Paraná, por Resolución 4/2004 del 6 de abril de 2004, ha aceptado recibir las declaraciones y expedir las constancias de objeción de conciencia. De esta forma, actualmente son nueve las Juntas Departamentales que realizan este trámite[4].

Asimismo, algunas de estas juntas, tales como la de Ñeembucú y Paraguarí, se encuentran impulsando la ampliación de este procedimiento con algunas municipalidades de su jurisdicción.

Este proceso de descentralización constantemente tropieza con dos inconvenientes: por un lado, el Estado no demuestra interés en difundir la objeción de conciencia, los lugares a los cuales acudir y los requisitos para acogerse a ella. Y por otro lado existe la práctica prebendaria de operadores de algunos partidos políticos en cuanto a gestionar dicho trámite a sus simpatizantes o afiliados. Esta práctica generalmente es apoyada por algunos diputados pertenecientes a aquellos partidos políticos.

SMO y reclutamiento forzoso

La práctica del reclutamiento forzoso o "arreo" si bien ha disminuido, aún sigue sucediendo en el interior del país, sobre todo en aquellas

[3] *En el capítulo "Derecho a la libertad ideológica, religiosa y de conciencia: La Objeción de Conciencia: 10 años de crecimiento constante", que se encuentra en el Informe Derechos Humanos en Paraguay 2003, editado por CODEHUPY, pág. 157, se había destacado que el número de objetores era aproximadamente 120 mil. Dicha cifra se había calculado en base al promedio de objetores que anualmente venían declarándose, al no haberse obtenido los datos oficiales actualizados en ese momento. Sin embargo, si bien en los 2003 y 2004 la cantidad de objetores por año ha descendido en comparación a años anteriores, sigue siendo considerable el número de jóvenes que hacen uso de este derecho.*

[4] *Las demás Juntas Departamentales son: Central, Ñeembucú, Misiones, Paraguarí, Caaguazú, Canindeyú, San Pedro e Itapúa.*

ciudades más alejadas, ya que en ellas la cobertura de las instituciones encargadas del control y de los medios de comunicación es casi nula.

En los últimos años se ha fortalecido la práctica del reclutamiento inducido, consistente en enviar cuadrillas encabezadas por una persona denominada "reclutador", quien posee cierta posición respetable dentro de la comunidad y realiza visitas casa por casa, abusando de la confianza e intimidando a los padres de los jóvenes a que éstos sean entregados.

LA OBJECIÓN DE CONCIENCIA ANTE LOS MALTRATOS EN EL SMO

Si bien el tema relativo a los maltratos en el SMO no forma parte de este capítulo[5], hacemos referencia a este tema teniendo en cuenta la importancia que ha adquirido la figura de la objeción de conciencia ante los hechos de violación de derechos humanos que sucedieron a lo largo de estos años en el SMO.

En agosto de este año, el joven Francisco Javier Bogarín Cáceres, de 21 años, quien prestaba servicio en Cuerpo de Infantería de Marina, de la Base Naval de Pacú Cuá, de Encarnación, se vio obligado a escapar de su unidad debido a los maltratos físicos sufridos por parte de un suboficial de apellido Chena Rojas. Bogarín llegó hasta la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, donde recibió ayuda de la diputada Olga Ferreira de López para denunciar estos delitos y posteriormente declararse objetor de conciencia[6].

Este tipo de hecho, en el cual los jóvenes que son maltratados luego se declaran objetores, se ha registrado en años anteriores en reiteradas ocasiones[7], probando de esta manera que el SMO es una institución que, en su estructura y funcionamiento, es incompatible para la garantía de la dignidad humana y el respeto de los derechos humanos.

De esta manera, la objeción de conciencia no se limita a la negativa a la prestación del SMO, sino emerge como defensa de la vida y la integridad física y psicológica de los conscriptos que se acogen a ella.

[5] *Este tema ha sido y es abordado en el capítulo "Derecho a la Paz y el Desarme" de este informe.*

[6] *Diario La Nación, 12 de agosto de 2004, pág. 16.*

[7] *Un caso relevante se dio con los jóvenes camaradas de Milciades Ojeda (niño soldado fallecido en el año 2000). A este respecto, véase el capítulo «Fuerzas Armadas y Derechos Humanos" en el Informe de Derechos Humanos en Paraguay 2000, editado por CODEHUPY, pág. 233.*

PROPUESTAS LEGISLATIVAS PARA LA OC Y EL SMO

Reglamentación de la objeción de conciencia

La Cámara de Senadores, en setiembre del año pasado, rechazó por segunda vez un proyecto de reglamentación de la objeción de conciencia y del servicio civil obligatorio, en el cual se expresaban varias violaciones al derecho de objeción de conciencia. Con ello el proyecto pasó a archivo.

Inicialmente dicho proyecto fue elaborado por la Comisión de Defensa Nacional de la anterior Cámara de Diputados en base a un proyecto preparado por una comisión interinstitucional integrada por varios miembros de las Fuerzas Armadas.

Este proyecto en su momento había encontrado la oposición de varias organizaciones sociales[8] que manifestaron su postura en contra, elaborando un documento donde se presentan las críticas correspondientes. Luego copias del documento fueron entregadas a las distintas comisiones, bancadas y referentes del tema en el Parlamento, acompañadas además de visitas constantes[9].

Enmienda constitucional

En el transcurso de este año veinte parlamentarios pertenecientes a la Cámara de Diputados y la bancada del Partido País Solidario en la Cámara de Senadores han presentado un proyecto de enmienda constitucional del artículo 129 de la Constitución Nacional, para convertir en voluntario el SMO. Dicho proyecto, en su exposición de motivos, alega las numerosas irregularidades en el reclutamiento, la ilegalidad en la implementación del SMO, la falta de mecanismos en el control, prevención y sanción de violaciones a los derechos humanos, la falta de justificación real para el mantenimiento del régimen de obligatoriedad del servicio militar y la falta de justificación para abultar el presupuesto militar. Además, resalta la necesidad de emplear recursos públicos en áreas prioritarias y la necesidad de consagrar la voluntariedad del servicio militar.

El artículo propuesto en el proyecto expresa los 18 años cumplidos como edad mínima para el servicio militar, y menciona que se garan-

[8] *(Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch-CEPAG, CODEHUPY, Serpaj- Py, Decidamos, MOC-Py y la Asociación de Familiares Víctimas del Servicio Militar-Afavisem)*

[9] *Para mayor información sobre este punto, véase el capítulo "Derecho a la libertad ideológica, religiosa y de conciencia: La objeción de conciencia: 10 años de crecimiento constante" en el Informe de Derechos Humanos en Paraguay 2003, editado por CODEHUPY, págs. 157-159.*

tiza la objeción de conciencia para quienes lo presten. Estos dos aspectos incluidos en el proyecto son sumamente favorables ya que, por una parte, prohíben expresamente el reclutamiento de niños, y por otra parte no suspende la objeción de conciencia durante la prestación del servicio militar. Este último aspecto, por tanto, respeta el principio de no temporalidad de este derecho humano.

Esta propuesta actualmente se encuentra en estudio en las comisiones respectivas.

Cabe resaltar además que la presentación de este proyecto de enmienda ha dado pie a retomar la discusión de este tema en el marco de un reforma constitucional, que venía siendo debatida por distintos actores políticos y gubernamentales, principalmente sobre cuestiones de carácter electoral, tales como la segunda vuelta para la elección del presidente, el voto de los paraguayos en el exterior y la reelección presidencial.

Por último, es importante acotar que distintos proyectos e iniciativas de enmienda constitucional del artículo 129 de la Constitución Nacional se han presentado desde 1995 hasta la actualidad, tanto desde la sociedad civil como por parte de parlamentarios y sectores de partidos políticos. Ninguno de ellos ha tenido un tratamiento serio y detenido por parte del Congreso Nacional.

RECOMENDACIONES

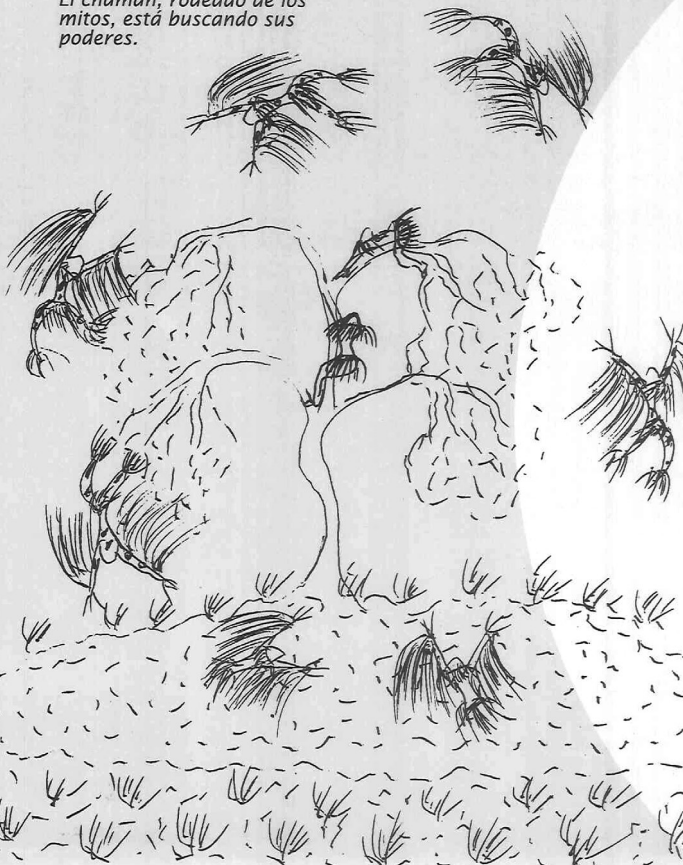
- Es fundamental la continuación del proceso de descentralización de la recepción de declaraciones y entrega de constancias de objeción de conciencia. En este sentido, deben seguir creciendo el número de Juntas Departamentales y Municipalidades que realicen este trámite, de forma a facilitar el acceso y el ejercicio de este derecho.
- Es necesario que el Estado establezca mecanismos que faciliten la difusión e información a todos los ciudadanos que estén interesados en declararse objetores de conciencia. Dentro de este plan estratégico también es importante que las Juntas Departamentales y las Municipalidades refuercen el trabajo de difusión de sus respectivas localidades.
- Las autoridades competentes deben establecer un sistema de monitoreo de forma a eliminar y castigar la práctica del reclutamiento forzoso.
- La tipificación del delito de coacción psicológica en ejercicio de la función pública se debe incluir en el Código Penal (Ley N° 1.160/97) para que las autoridades judiciales impulsen verdade-

ramente las investigaciones sobre el reclutamiento inducido. Si bien el artículo 120 castiga el delito de coacción, no toma en cuenta el aprovechamiento indebido de la condición de ignorancia de una persona a la que, por medio de engaños y presión ejercida por influencia del cargo público, y en este caso de la fuerza pública, se la obliga a hacer algo en contra de su voluntad. De esta manera es casi imposible que los fiscales puedan aducir que no se encuentran elementos suficientes para la imputación correspondiente.

- El desprestigio que hoy en día tiene el SMO, sumado al crecimiento del número de objetores de conciencia, son argumentos suficientes para dar impulso al proyecto de enmienda constitucional que establece la voluntariedad del servicio militar, el cual se encuentra en el Senado. Este proyecto debe ser seriamente tratado y luego aprobado por el Parlamento, o en todo caso debe ser fuertemente tenido en cuenta al momento de una futura reforma constitucional. Incluso en el debate sobre la modificación del artículo 129 de la Carta Magna debería considerarse la abolición de la institución del servicio militar.
- Mientras no se realice la enmienda constitucional, el Parlamento debe sancionar una ley que suspenda la vigencia del SMO, y también abstenerse de impulsar cualquier proyecto de reglamentación de la objeción de conciencia y del servicio civil obligatorio.

Derecho a la información y a la libertad de expresión

El chamán, rodeado de los mitos, está buscando sus poderes.



A 15 años de la apertura democrática, la libertad de expresión sigue amenazada

Miguel H. López
Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)

Asesinato de periodista, acoso judicial, coacción, agresiones a comunicadores y sanción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Estado marcaron la situación de la libertad de expresión en el país en los últimos 12 meses.

MARCO LEGAL

La libertad de expresión es un derecho humano fundamental encuadrado dentro de los denominados de primera generación. Su vigencia está garantizada en numerosas normativas locales e internacionales. La Constitución Nacional de Paraguay[1] expresa en su artículo 26: "*se garantizan la libre expresión y la libertad de prensa, así como la difusión del pensamiento y de la opinión, sin censura alguna, sin más limitaciones que las dispuestas en esta Constitución; en consecuencia, no se dictará ninguna ley que las imposibilite o las restrinja. No habrá delitos de prensa, sino delitos comunes cometidos por medio de la prensa. Toda persona tiene derecho a generar, procesar o difundir información, como igualmente a la utilización de cualquier instrumento lícito y apto para tales fines*".

[1] *Artículo 26. De la libertad de expresión y de prensa. Artículo 27. Del empleo de los medios masivos de comunicación social. Artículo 28. Del derecho a informarse. Artículo 29. De la libertad de ejercicio del periodismo. Artículo 30. De las señales de comunicación electromagnética. Artículo 31. De los medios masivos de comunicación social del Estado.*

De igual manera, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[2], ratificada por el Estado paraguayo, establece pautas claras sobre su vigencia y acepta la posibilidad de limitación previa solo en los casos que pongan en peligro el especialísimo derecho de la infancia y la adolescencia y lo que la doctrina jurídica denomina seguridad nacional, siempre y cuando sean compatibles con las necesidades legítimas de las sociedades e instituciones democráticas. En todos los demás casos pone como límite posible la responsabilidad ulterior. También hace hincapié en esta materia la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La libertad de expresión no constituye un derecho limitado a los comunicadores sociales o a aquellas personas que lo ejercen a través de los medios de comunicación. Abarca las expresiones artísticas, culturales, sociales, religiosas o de cualquier otra índole[3]. El respeto y protección de la libertad de expresión adquiere una función primordial atendiendo a que sin ella es imposible el desarrollo de todos los elementos necesarios para el fortalecimiento democrático y el respeto a los derechos humanos. Este derecho permite a la ciudadanía articularlo como herramienta de participación y fiscalización del desempeño de las acciones de los funcionarios públicos[4]. Sintetiza en sí, dentro de la doctrina jurídica unificadora, la libertad de difundir y recibir ideas e informaciones de toda laya a través del medio que fuere (derecho a la libertad de expresión), así como la de buscar y procesar informaciones (derecho a la información).

[2] *Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión: 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.*

[3] *CIDH. Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.*

[4] *Ídem.*

SITUACIÓN GENERAL

En el último año el derecho de libertad de expresión en Paraguay siguió registrando lesiones importantes provocadas por agentes públicos o grupos de parapoder (mafias, sectores económicos, etc.) En concordancia con un progresivo deterioro en el respeto a los derechos humanos en general, comunicadores sociales y personas comunes vieron afectada su posibilidad de buscar, procesar, recibir y difundir informaciones e ideas a través de mecanismos directos de censura previa o coacciones derivadas de los organismos judiciales, el Ministerio Público, el Poder Ejecutivo, poderes fácticos y la gran prensa comercial. Aunque la sensación de mayor libertad de expresión es elevada, existen prácticas que siguen vulnerando este derecho peligrosamente desde diversos grupos políticos públicos o privados. En este período nuevamente se produjo uno de los extremos de violencia contra este derecho al producirse el asesinato de un locutor en la frontera brasileña y la privación ilegítima de la libertad de otro por vía de un secuestro de 24 horas más torturas provocadas por agentes posiblemente vinculados al partido de gobierno, el Colorado.

La demostración de que la actitud del gobierno actual no varió en materia de atentados contra la libertad de expresión radica en el hecho de que los argumentos del Estado ante la CIDH en el caso Ricardo Canese –que le valió al país una ponderable condena internacional por violación a la libertad de expresión y otros– fue la misma que esgrimiera el ex presidente Juan Carlos Wasmosy y que en la práctica era una copia casi textual de la defensa planteada por empresarios de un consorcio privado vinculado a la dictadura en el pasado y que a la vez es proveedor del Estado.

Otro aspecto relevante que incorpora preocupación sobre la proyección que van tomando los mecanismos de manejo de la información son los conglomerados mediáticos o multimedios que van montándose en el país. Esta situación supone necesariamente una parcialización y monopolización –hecho limitado en la Constitución Nacional– de la comunicación masiva, provocando la unilateralización del discurso dominante y la imposición de un determinado tipo de información sin contraposición posible, con lo que el enfoque de la realidad solo se ajusta a los intereses económicos, financieros y políticos de sus propietarios. Así, a los ya existentes como el Holding de Radio, propiedad de Humberto Rubín (radios Ñandutí, Rock & Pop y Mburucuyá), Multimedia SA (diario Popular y radio Uno), Red Privada de Comunicación, propiedad de la familia Bo, López Moreira y Rubín como consorcio (canal 13, radio Cardinal y FM Cardinal Romance, con alguna relación con diario Noticias) y el último fusionado

multimedio de propiedad de Antonio J. Vierci (Telefuturo–canal 4, radio La Estación y diario Última Hora).

Una síntesis general nos pone ante la continuidad del problema de incumplimiento de disposiciones jurídicas en materia de garantías a la libre expresión. Asimismo, perviven disposiciones legales limitantes e inconstitucionales que censuran la labor del acceso a la información de fuente pública, como reglamentos internos de la Fiscalía General del Estado, la Ley N° 2.616 de la Función Pública y otras derivadas del ordenamiento penal.

HECHOS

- Los últimos días del año 2003 siguieron siendo graves para la libertad de expresión. A principios de noviembre el Tribunal de Apelación en lo Penal, integrado por los magistrados Tomás Cárdenas, Gustavo Ocampos y Carlos Bray Maurice, condenó al periodista Luis Verón a 10 meses de cárcel bajo el supuesto cargo de difamación y calumnia, argumentando que el comunicador rebasó los límites de la "crítica razonable". Verón había denunciado en un artículo periodístico publicado en la revista del diario Abc Color, en setiembre de 1999, los daños irreversibles causados al retablo central de la colonial iglesia de Piribebuy, que data de 1759, por el restaurador Luis Pereira Javaloyes. La opinión del periodista fue avalada posteriormente por otros especialistas, hecho que el tribunal no consideró.
- El 31 de agosto la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió el fallo sobre el caso Canese, condenando al Estado paraguayo por violación del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (libertad de expresión) a instaurar un resarcimiento económico de 35.000 dólares por daños materiales a Ricardo Canese. El juicio contra el Estado había derivado de una querella por difamación e injuria instaurada en 1994 por el grupo Consorcio de Empresas Paraguayas (Conempa), al que pertenecía el entonces recientemente electo presidente de la República, Juan Carlos Wasmosy. Canese había declarado a la prensa durante la campaña electoral de 1993 –en la que competía como candidato presidencial– que Wasmosy había sido testaferro y se había enriquecido con el dictador Alfredo Stroessner. Canese fue condenado al pago de una multimillonaria multa e impedido a abandonar el país por varios años. Agotados los recursos internos ante el Poder Judicial paraguayo –que, según la Corte Interamericana, violó el derecho de circulación, el principio del plazo razonable, el derecho a la presunción de

inocencia y a la defensa, así como el principio de retroactividad más favorable a la parte débil en un proceso–, en julio de 1998 el SPP, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil) y el Sindicato de Trabajadores de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) recurrieron a la CIDH denunciando violación de libertad de expresión y otros contra el procesado. La comisión dispuso una serie de recomendaciones que el Estado incumplió, por lo que en junio de 2002 sometió el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y produjo la condena contra el Estado paraguayo. Este fallo refleja la condición en que se desenvuelve el derecho de libertad de expresión y debido proceso en el país, y alcanza trascendencia histórica por constituir el primer fallo de una corte internacional contra Paraguay.

- A principios de año, el locutor Nicolás Caballero, que desarrollaba un programa cooperativo en la emisora "106.5 Villa Hayes FM", fue amenazado de muerte en una comunicación telefónica que salió al aire por parte de la diputada del Partido Patria Querida, Marilín Rejala. "Más vale que vaya preparando su funeral; antes de morir vas a explicarme ante un juez qué es eso de mancha moral", advirtió la legisladora. El comunicador había criticado a Rejala por su injerencia en un conflicto interno de la acería local con capital estatal mayoritario, a la que pertenecía la cooperativa de Caballero. Semanas antes la mujer ya había agredido físicamente al periodista en la estación radial. El caso fue denunciado ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados y ante la bancada de Patria Querida. La agrupación partidaria le impuso una sanción. Rejala renunció a su partido y siguió como legisladora independiente. No hubo consecuencias para ella. La Cámara de Diputados no tomó en cuenta la denuncia.
- En abril pasado fue asesinado el radialista paraguayo Samuel Román en la ciudad brasileña de Coronel Sapucaia, área de influencia de la localidad paraguaya de Capitán Bado. Según los informes preliminares, fue sentenciado a muerte por grupos dedicados al narcotráfico en la zona. El comunicador había denunciado actos vinculados a esta actividad ilegal y sus ejecutores. Las investigaciones desde el Ministerio Público y la Policía Nacional están congeladas. El gremio periodístico denunció el caso en el ámbito local e internacional y exigió a las autoridades el esclarecimiento correspondiente, sin obtener resultados aún.
- El cronista de radio Tavaguá, de Ciudad del Este (distante a 5 horas de la capital del país, Asunción), Bernardo Vera, fue secuestrado por cerca de 24 horas, sometido a tortura y amena-

zas de muerte en abril. El SPP denunció el hecho y radicó el caso ante organismos del Estado y la Comisión de Derechos Humanos del Senado, solicitando la investigación a fondo del hecho, que apunta preliminarmente a la participación de poderes políticos vinculados a la intendencia local y al partido de gobierno. Vera venía exponiendo críticamente el problema de los "mesiteros" (vendedores de calle) con la comuna dirigida por el intendente Javier Zacarías Irún. No hay resultados ni indiciados en la investigación oficial.

- Durante el período anual que se cierra, el gremio de periodistas denunció numerosos casos de agravios, agresiones e intentos de coacción que los senadores liberales Juan Manuel Marcos y Alfredo Jaeggli ejercieron en contra de los periodistas Víctor Dentella, Marcos Cáceres y Ana Rivas. Estos legisladores actuaron en contra de los comunicadores a través del menoscabo, la presión y el escarnio público porque se sintieron molestos por las críticas hacia sus gestiones legislativas. Pese a las denuncias públicas hechas por medios de comunicación y el SPP, no hubo rectificaciones ni acciones públicas desagraviantes.
- Un caso que cobró repercusión internacional derivó de las amenazas abiertas hechas por el vicepresidente de la República, Luis Castiglioni, contra el periodista Jorge Torres, del matutino Última Hora, a raíz de publicaciones sobre corrupción en adjudicación de licitaciones en la telefónica estatal, que habrían beneficiado a la empresa del ahora alto representante del gobierno. Castiglioni anunció que querellaría por difamación y calumnia al comunicador en un intento calificado por el gremio periodístico y la prensa como un amedrentamiento para provocar el cese de las publicaciones y evitar que se siguieran ventilando informaciones de corrupción. Torres fue intimado notarialmente, ratificándose en la denuncia. Finalmente Castiglioni desistió y dejó sin efecto la acción.
- En los primeros días de agosto la periodista Vicenta Risso, corresponsal del periódico Abc Color en Benjamín Aceval, distante a 25 minutos de la capital, fue agredida por el cura católico Leopoldo, quien, molesto ante la pregunta de la comunicadora sobre un supuesto acto de violencia contra un indígena de 64 años, le arrebató la grabadora y la cámara fotográfica. El caso fue denunciado ante organismos del Estado y quedó archivado.
- A fines de julio jóvenes militantes del Partido Colorado atacaron, agredieron físicamente y robaron material de trabajo del reportero gráfico del diario La Nación, Daniel Duarte. Los agresores estaban en una asamblea interna y al ver al trabajador de pren-

sa quisieron evitar que hiciera tomas del conflicto partidario. Encabezaba la turba el hijo del diputado oficialista, Raúl Sánchez, del mismo nombre, leal al actual gobierno. El caso fue denunciado ante la Fiscalía, hubo manifestación pública de trabajadores de prensa y el SPP urgió al gobierno protección, garantías y resarcimiento. No hubo reacción oficial.

- En Ciudad del Este, en los primeros días de octubre, la Fiscalía dispuso la detención del periodista Fermín Jara y el propietario del periódico Vanguardia, Héctor Guerín. Ambos habían sido citados por el Ministerio Público a declarar en la causa abierta por un caso de aparente falsificación de marcas que los comunicadores venían investigando y publicando. Cuando se presentaron, la fiscala Graciela Ortiz se ausentó; sin embargo, luego ordenó la captura. La representación regional de la agrupación de periodistas denunció el hecho como una evidente acción amedrentadora y perjudicial a la libertad de expresión y el libre ejercicio del periodismo. La Fiscalía había llamado a declaración a los dos comunicadores, ejecutando una práctica que el Ministerio Público viene aplicando a los periodistas que ventilan casos criminales o de corrupción. Este tipo de acciones ya había sido denunciado en su momento ante la Cámara de Diputados por la organización de periodistas como una medida persecutoria a la labor investigativa de la prensa y que se encuadraría dentro de la criminalización de la tarea periodística.
- En los últimos días de septiembre, el fiscal general del Estado, Óscar Latorre, anunció que procesaría a los funcionarios del Ministerio Público y de la Policía Nacional que proporcionen información a la prensa sobre las investigaciones del secuestro de la hija del ex presidente Raúl Cubas, Cecilia. La interferencia desde un órgano público en la labor periodística pone en entredicho derechos de libertad de expresión con derecho a la intimidad, donde por el interés público prevalecería el primero.
- Las periodistas Mabel Renfehldt y Nacha Sánchez, del matutino Abc Color, fueron querelladas por difamación e injuria grave por el ex presidente Juan Carlos Wasmosy a raíz de sus publicaciones, en las que vinculan a éste con hechos de corrupción en la estatal procesadora y distribuidora de derivados de petróleo Petropar. La acción es la misma que se sigue en varios otros casos por autoridades o ex mandatarios para desahuciar las investigaciones en contra.
- La precarización laboral en los medios de comunicación también lesionó indirectamente el principio de libertad de expresión en la dimensión que abarca la búsqueda y procesamiento de

información en condiciones de calidad y ecuanimidad. En los diarios Noticias, Última Hora y La Nación estas circunstancias fueron visibles. Asimismo, la omisión de voces de organizaciones sociales y un permanente silenciamiento sobre la mayoría de los problemas de violación de derechos humanos, principalmente en los niveles económicos, sociales y culturales, representó cortapisa a la posibilidad de la población a recibir información, conocer la voz de otros y permitir que se escuche la propia.

- El Poder Legislativo sigue demorando el tratamiento y sanción de una ley de acceso a la información de fuente pública, consagrada en el artículo 28 de la Constitución Nacional y que permitirá a la población y en particular a la prensa un mejor conocimiento y transparencia de los actos del funcionariado en el manejo de los bienes públicos. Desde el año 2001 se halla depositado en la Cámara de Diputados un anteproyecto de ley de acceso a la información de fuente pública presentado por una alianza de organizaciones sociales (SPP, sindicato de entes públicos, comisiones vecinales, universidades, organizaciones de derechos humanos, agencias de defensa del consumidor, etc.). El Estado tiene obligaciones contraídas a escala local e internacional en la salvaguarda de principios de libertad de expresión y de publicación de los actos públicos, así como el combate a la corrupción. La postergación de esta normativa provoca el incumplimiento de estos mandatos e incumple el respeto a principios en materia de derechos humanos.
- La Fiscalía General del Estado no ha dado andamiento a la última etapa en el proceso que investiga el asesinato del periodista Santiago Leguizamón, ocurrido el 26 de abril de 1991 en la fronteriza ciudad de Pedro Juan Caballero, por la mafia de la región. El Ministerio Público había recibido del SPP en reiteradas ocasiones pedidos para llevar la causa a tribunales de Brasil, donde se hallan refugiados los asesinos, que no son extraditables por imposibilidades impuestas en la legislación interna del vecino país. En septiembre la Sociedad Interamericana de Prensa incluyó el caso Leguizamón en la lista de periodistas asesinados que revelan la impunidad, y exige también la definición del caso.
- En la primera quincena de octubre el gremio de periodistas denunció limitaciones y censura a la labor del periodista Dionisio Arce, del diario Abc Color. El comunicador había denunciado que la conducción del organismo público de seguridad social, el Instituto de Previsión Social (IPS), le había puesto trabas en el uso de la sala de prensa y que en su medio le habían censurado materiales periodísticos referidos a esta misma institución, por

acción proveniente de la jefatura de redacción. Los denunciados hicieron su descargo y negaron los hechos.

- El periodista Sergio Escobar, corresponsal del diario Noticias, fue querellado judicialmente por unos concejales de la Municipalidad de San Estanislao (departamento de San Pedro), encabezados por Óscar Arias, por supuesta incitación a la violencia, amenaza de muerte, lesión corporal y retención ilegítima durante una manifestación de pobladores de la zona que se oponían a un convenio entre el órgano comunal y la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (Usaid). Escobar se hallaba entre la multitud desarrollando su tarea y el hecho fue tomado como pie para denunciarlo. La actitud de los concejales sobreviene luego de disconformidades registradas con el periodista a raíz de sus anteriores publicaciones. El afectado denunció el caso y señaló que constituía una persecución de los ediles municipales por su postura crítica hacia la tarea que vienen desarrollando. La Fiscalía local imputo al comunicador.
- A finales de octubre el periodista Andrés Arias, corresponsal del diario Última Hora en Misiones, fue imputado y detenido por supuesta falsificación de documento público. El caso, según denunció el afectado, forma parte de una persecución ejecutada por el ex gobernador del departamento, Santiago González, actual consejero de la hidroeléctrica binacional (con Argentina) Yacyreta. Arias, actualmente con medida sustitutiva de prisión, venía publicando documentos de la Contraloría que revelaban que bajo la administración de González se habían producido desvíos de dinero público. El comunicador había obtenido una ayuda del programa de asistencia social de Yacyreta contra documento de gastos médicos, situación que fuera articulada posteriormente en su contra por el consejero afectado por las denuncias. La imputación fue hecha por el fiscal Alder Ferreira, y el pedido lo había firmado su asistente, abogado Robert Ayala, quien había ejercido como secretario privado del ex gobernador González.
- El Estado paraguayo no ha resuelto a la fecha la regularización de las emisoras comunitarias dentro del proceso de democratización de las comunicaciones impulsadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y mandada por la propia Organización de Estados Americanos (OEA) a través de su relatoría en Libertad de Expresión. El Consejo Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) llamó a finales de septiembre a presentación de carpetas para licenciar el funcionamiento de las estaciones alternativas. El problema, sin embargo, sigue situado en el límite de potencia –300 vatios– impuesto como techo en la normativa interna, lo que es rechazado

por las organizaciones y movimiento de radios comunitarias. Actualmente las emisoras de esta naturaleza se hallan precariamente protegidas por una medida de no innovar dispuesta por un juzgado a pedido de las afectadas, tras la serie de incautaciones y destrucción de equipos producidas en su momento por Conatel.

RECOMENDACIONES

- Disponer los mecanismos necesarios para garantizar en el país el ejercicio seguro y libre del periodismo. Investigar a fondo, imputar y sancionar a los responsables de agresiones y asesinato de periodistas, desalentando así la impunidad que reina y que alienta este tipo de violaciones extremas. En este último caso particular, el del desaparecido comunicador paraguayo Samuel Román.
- Dar cumplimiento irrestricto al derecho de libertad de expresión, sin más parámetros que los dispuestos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Dar tratamiento en el legislativo y sancionar la ley de acceso a la información pública como mecanismo fundamental para la transparencia de los actos de gobierno mediante la fiscalización pública y para el fortalecimiento del proceso democrático. La normativa debe contemplar todas aquellas garantías establecidas –incluso en instrumentos jurídicos internacionales– para proteger la libertad de expresión de la población.
- En materia de sanciones penales a periodistas por expresiones vertidas en los medios de comunicación, se debe encarar ya una práctica que se está implementando en otros países, incluso de Latinoamérica, donde la protección a la reputación debe estar garantizada a través de sanciones civiles, y no penales, como penas privativas a la libertad, como ocurre en la actualidad en los casos que la persona ofendida por un trabajo periodístico, sea un funcionario público o persona jurídica o particular que se haya involucrado en asuntos de interés público. Estos procesos judiciales apuntan a inhibir el ejercicio crítico de las libertades informativas en contra de los poderes establecidos.
- Que los tribunales penales tengan presente –en los casos actuales de procesos a periodistas en trámite– estándares internacionales de protección de la libertad de expresión. Porque la aplicación discrecional de la penalización de la calumnia y la injuria puede constituir en ciertos casos una clara limitación de la libertad de expresión. Este recurso pudiera ser aprovechado

por sectores vinculados a los poderes del Estado o poderes fácticos para acallar y amedrentar el periodismo crítico, investigativo y de denuncia.

- Que la Fiscalía General del Estado impulse los trámites finales para el esclarecimiento y la condena de los responsables del asesinato del periodista Santiago Leguizamón, crimen que sigue impune desde hace 13 años a raíz de las irregularidades que presentó el proceso judicial en sus inicios por el mal desempeño de los responsables de la investigación y de la justicia.
- Garantizar el acceso y en condiciones de ecuanimidad real, sin injerencias políticas, partidarias ni privilegios económicos, de la sociedad organizada a frecuencias del espectro radioeléctrico para el funcionamiento de emisoras alternativas, educativas o comunitarias. Esto deberá hacerse a través de un proceso serio y transparente, como manera efectiva de democratizar las comunicaciones, conforme disponen los convenios y tratados internacionales en la materia. El único criterio de valoración debe ser el beneficio social antes que el monetario o político.
- Insistir en que Conatel responda a las necesidades comunicacionales de cada zona para la asignación de frecuencias. El espectro radioeléctrico debe estar regulado por un órgano con participación ciudadana.
- Reservar un porcentaje no menor del 20% de las frecuencias para los medios comunitarios, así como establecer políticas públicas que fomenten su quehacer de servicio público.
- Hacer los cambios que sean necesarios en la Ley Nº 642/95 de Telecomunicaciones, instando a los legisladores a que se tenga presente la Constitución Nacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión durante las discusiones.

Derecho a la asociación, reunión y participación

Los nativos hablan entre ellos y deciden lo que van a hacer.



El campo no se resigna a seguir postergado

Mirtha Rodríguez y Quintín Riquelme.
Centro de Documentación y Estudios - CDE

Los campesinos y campesinas no gozarán de la plena vigencia de sus derechos humanos mientras no tengan acceso a los recursos económicos y productivos como tierra y créditos, y a servicios básicos como salud, educación y un medio ambiente sano. Toda esta problemática motiva al movimiento campesino a plantear sus reivindicaciones ante el Estado, el gran ausente en medio del caos que se vive en Paraguay.

INTRODUCCIÓN

Entre los meses de octubre del año 2003 a setiembre del 2004, el movimiento campesino presentó sus reivindicaciones históricas enmarcadas en el pedido de una reforma agraria integral, entendida ésta como el conjunto de acciones y medidas que debe poner en marcha el Estado para lograr el desarrollo de las comunidades campesinas, atendiendo a las necesidades básicas de salud, educación, caminos y asistencia técnica para la producción. Otros ejes importantes que movilizaron a las organizaciones campesinas fueron el pedido de tierra para pequeños/as productores/as, la reactivación económica, la no privatización de las empresas públicas, la reforma de la banca pública orientada al servicio de los sectores productivos, la industrialización de la producción agrícola, la tarifa social de electricidad y rubros para maestros/as de las escuelas rurales. Así también, es importante destacar lo mucho que se ha reclamado a lo largo de este periodo por un medio ambiente sano, sobre todo teniendo en cuenta la grave contaminación ambiental derivada del uso de agroquímicos en las grandes plantaciones de soja, que afectan directamente la calidad de vida de los asentamientos campesinos.

También se encuentra mucha información acerca de cómo ha encarado el Estado la problemática campesina, aunque la única novedad sea que éste ha endurecido sus métodos violentos como casi la única respuesta visible a las movilizaciones y acciones reivindicativas del sector. Si bien las manifestaciones y movilizaciones campesinas han presentado propuestas y pedidos puntuales, requiriendo en algunos casos medidas urgentes de parte del Estado, las respuestas no superaron los acuerdos firmados para destrabar las protestas y pasaron a ser promesas incumplidas en el mejor de los casos, pues en este tiempo han habido tres muertes violentas de campesinos a manos de la policía, además de varios heridos/as y detenidos/as. Con estas víctimas fatales ya suman 83 los campesinos asesinados desde la apertura política en 1989.

La fuerza pública ha cometido excesos no sólo en casos de desalojo, sino también en casos de movilizaciones campesinas donde de ninguna manera era necesario el uso de la fuerza, desatendiendo las normas nacionales e internacionales que rigen el comportamiento de los agentes encargados de hacer cumplir la ley. En ese sentido, una de las normas transgredidas establece que "los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben utilizar en lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. La utilización de la fuerza y las armas sólo serán necesarios cuando los otros medios resulten ineficaces o no garanticen el logro del objetivo deseado"[1]. Los conflictos causados por graves violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales han recibido sistemáticamente respuestas violentas de un Estado que se presenta prepotentemente armado e irresponsablemente comisiona a efectivos policiales "gatillo fácil" en los operativos que involucran los reclamos campesinos*.

PANORAMA GENERAL

Tras las elecciones generales celebradas en el país en abril del 2003, en agosto del mismo año asumió como nuevo presidente de la República el candidato de la Asociación Nacional Republicana (ANR) - Partido Colorado, Nicanor Duarte Frutos. Las promesas de su campaña electoral incluían propuestas de reactivación económica, combate frontal a la corrupción y desarrollo para el campo, en especial para el pequeño productor, a sabiendas de la pesada carga de ineficiencia en todas estas materias que arrastra el país y cuya res-

[1] *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley (Naciones Unidas, 1990).*

* *La principal fuente de información utilizada para la redacción de este artículo ha sido el Informativo Campesino, revista mensual publicada por el CDE, en los números correspondientes de octubre de 2003 (Nº 181) a setiembre de 2004.*

ponsabilidad recae en gobiernos anteriores. A pesar de esto, se podría decir que se vivía un clima de tibias esperanzas en lo referente a las expectativas de la ciudadanía en general con respecto a un nuevo período presidencial, más aún cuando Duarte Frutos se mostraba contrario a las políticas neoliberales, según su discurso. Pronto se vería en la práctica la combinación perversa entre el populismo y el autoritarismo que caracteriza al gobierno en el periodo que hoy nos toca analizar.

Si tomamos lo que establece la Constitución Nacional, en su artículo 1 —"la República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado Social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado en la forma que establecen esta Constitución y las leyes. La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana" —, se podría decir que, sin importar las promesas de campaña electoral alguna, lo primordial sería cumplir con lo que dice este artículo. El Estado Social encarna la idea del constitucionalismo social de que sólo puede conseguirse un ejercicio eficaz de los derechos de los ciudadanos/as mediante la garantía, por parte del Estado, de condiciones mínimas de existencia material del individuo[2].

Sin embargo, lejos de dar respuestas a las necesidades básicas de las personas y atender a los reclamos sociales —especialmente los campesinos—, el Estado sigue practicando la violencia represora como años atrás. En la mayoría de los casos de desalojos a ocupantes de tierras, los/as ocupantes han denunciado el abuso de la fuerza, además de la saña y alevosía con que actuaron los efectivos policiales. Se tienen registradas varias denuncias de saqueos, robo de enseres domésticos, apropiación indebida de implementos agrícolas, destrucción de cultivos, quema de ranchos, etc. Con la excusa de hacer respetar la ley y la propiedad privada y perseguir el "delito de la ocupación" se han cometido otros delitos más graves que atentan contra los derechos humanos, como la tortura y hasta el asesinato de campesinos. Como en años anteriores, la intervención de la justicia sólo se reduce a atacar la ilegalidad de las ocupaciones, pero no los delitos y abusos cometidos por la fuerza policial en las intervenciones. Estos procedimientos, entre los que debemos citar también los despejes de rutas o "control" de manifestaciones, en su mayoría cuentan con la intervención de jueces o fiscales que atienden la causa, pero esto no garantiza de modo alguno que la fuerza pública no utilice la violencia y cometa abusos en el ejercicio de sus funcio-

[2] *Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). "Diccionario electoral", Tomo I, San José de Costa Rica, IIDH, 2000 pág. 601.*

nes. Si bien en algunos casos los oficiales de policía son separados de su cargo, es muy difícil que los familiares de las víctimas fatales puedan darle seguimiento a los casos, que terminan impunes o se disfrazan con cambios internos y traslados en la estructura policial.

Debido a las presiones de las organizaciones sociales, el Poder Ejecutivo integró una Comisión Nacional para la Crisis Agraria y de la Tierra, presidida por el vicepresidente de la República, Luis Alberto Castiglioni, donde además están el ministro de Agricultura y Ganadería, Antonio Ibáñez, el titular del Instituto de Bienestar Rural (IBR) —luego Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert)— y los asesores Hugo Halley Merlo —ex titular del IBR—, Carlos Walde, Luis Galeano y Domingo Rivarola[3]. Casi llegando a un año de gobierno, la Comisión Nacional para la Crisis admite "la necesidad de propiciar políticas de arraigo en los asentamientos campesinos para evitar el éxodo masivo hacia zonas urbanas". La comisión informó que lanzaría un plan nacional de lucha contra la pobreza en la primera semana de julio de 2004. Al mismo tiempo, el vicepresidente Castiglioni dijo que la simple distribución de tierra no soluciona el problema de la pobreza en el campo, que el tema es mucho más complejo y requiere un impulso diferente. Para setiembre este plan aún no había sido presentado[4].

El problema de la mala distribución de la tierra en el sector rural sigue siendo el fenómeno que genera los mayores conflictos sociales. La solución a estos temas no puede darse con medidas coyunturales que no ataquen las causas, siendo una de ellas la gran concentración de tierras en pocas manos. Tan solo en el año 2004, hasta agosto, se tienen registrados 94 conflictos de tierra[5]. Además, se deben tener en cuenta otros aspectos, entre ellos que en las colonias campesinas se da un proceso de minifundización de las parcelas, especialmente en aquellas más antiguas, a causa del crecimiento poblacional, mientras que en otros casos se observa un desplazamiento de las comunidades campesinas debido al avance de la agricultura comercial o mecanizada[6].

El desplazamiento de la población del campo hacia las ciudades también responde al vacío de una política de Estado sobre diversificación del empleo rural. Históricamente la población rural de Paraguay ha sido mayor en número a la población urbana, pero, según el censo presentado en el año 2002[7], la población urbana es mayor a la población rural, mostrando claramente que las cifras han dado un giro.

[3] *Diario Noticias. 25 de junio de 2004, pág. 6*
[4] *Informativo Campesino Nº 191, págs. 2-3.*
[5] *El Informativo Campesino lleva un registro mensual de los conflictos de tierra.*
[6] *Informativo Campesino Nº 187, pág. 2.*
[7] *Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Dgeec). "Paraguay. Resultados finales. Censo Nacional de Población y Viviendas Año 2002. Total País". Tomado del sitio web www.dgeec.gov.py Fecha de consulta: 9 de noviembre de 2004.*

Si bien el Estado cuenta con las herramientas legales a su disposición para encarar planes de desarrollo sustentables para el campo, como el caso de la Ley Nº 1.863 que establece el Estatuto Agrario[8], poco se ha avanzado en ese sentido. Debido a esto se puede afirmar que otras formas de violencia estructural del Estado siguen siendo el vacío en cuanto a propuestas de desarrollo, teniendo en cuenta las necesidades del sector de los pequeños productores, los/as jóvenes y las mujeres trabajadoras rurales, además de la total ausencia de sus instituciones[9] en las zonas fronterizas al noroeste del país, donde más de un millón de hectáreas se encuentran en manos de terratenientes extranjeros, especialmente en los departamentos de Canindeyú y Alto Paraná[10]. Actualmente el foco de mayor tensión se está dando entre los grandes productores de soja y la población campesina de pequeños productores. Los conflictos aumentan y lo que ocurra en adelante es imprevisible porque las comunidades afectadas comienzan a organizarse y a reaccionar ante la desproporcionada expansión del cultivo de la soja y el uso masivo de agroquímicos, que no respeta poblaciones campesinas ni mucho menos el ecosistema[11].

Los sectores más vulnerables de la sociedad rural, como niños/as, mujeres e indígenas, también carecen de planes diferenciados de atención directa a sus necesidades específicas y prioritarias. El artículo 2 del Estatuto Agrario (inciso b) dice: "promover el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra, garantizando su arraigo a través del acceso al título de propiedad, al crédito y al apoyo técnico oportuno", pero no se tienen noticias ciertas acerca de las acciones encaradas por el Estado para aplicar lo que la ley dice. En respuesta a esta inacción, la Coordinadora de Mujeres Rurales e Indígenas (Conamuri) ha incorporado dentro de sus reivindicaciones el efectivo acceso de la mujer a la tierra. Para ello ha estructurado una «secretaría de sin tierras, donde trabajarán en la recolección de datos para presentar esta demanda específica al gobierno[12].

Como un avance podemos citar que el 15 de julio de este año el Poder Ejecutivo promulgó la Ley Nº 2.419, que crea una nueva institución estatal con el objeto de ejecutar la ya dilatada y nunca realizada reforma agraria. Esta ley, junto con el Estatuto Agrario y sus modificaciones, cierra el círculo de leyes agrarias "actualizadas" con el fin de lograr la reforma agraria, prevista en la misma Constitución Na-

[8] *Ver arts. 2, 3, 7, 79 y 80 de la Ley Nº 1.863 promulgada en el año 2002.*
[9] *Entre ellas: Departamento de Inmigraciones de la Policía Nacional, Secretaría del Medio Ambiente (SEAM), Indert, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (Mspbs), etc.*
[10] *Informativo Campesino Nº 182, pág. 4.*
[11] *Ídem*
[12] *Datos proporcionados por Seferina Guerrero, de la Conamuri.*

cional del año 1992. El nombre acordado para la nueva institución es el de "Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra" (Indert), que reemplaza al IBR, creado en el año 1963.

En un análisis comparativo entre la nueva institución —Indert— y la anterior —IBR— se puede percibir que existen disposiciones legales parecidas e inclusive copiadas de la ley que creó el IBR. No obstante, la nueva ley nos trae algunos avances que si se llegan a cumplir, serán fundamentales para evitar un nuevo fracaso en el tercer e histórico intento de concretar la reforma agraria[13].

HECHOS

Se han tomado sólo algunos hechos relevantes que demuestran las violaciones a los derechos humanos por parte de las instituciones del Estado y en especial por parte de la fuerza policial. Como se podrá ver, la constante en la mediación de los conflictos de tierra y desalojos es el abuso de la fuerza.

Un mes y medio después de la asunción al mando de Nicanor Duarte Frutos —sucedida el 15 de agosto del 2003—, la policía ejecutaba a un campesino en un desalojo. El caso se registró aproximadamente a las 10:30 del 2 de octubre durante un intento de desalojo en la estancia Santa Bárbara, del lugar conocido como Tembiaporâ, distrito de Itakyry, Alto Paraná. El fiscal que acompañó a los policías, Cantalicio Ávalos, afirmó que el desalojo no pudo ser concretado debido a la gravedad de las hostilidades, aunque la versión dada por campesinos/as indica que el fiscal no estaba presente en el momento de los sucesos. Un ambiente caldeado imperó en la propiedad ocupada, perteneciente a Enrique Duarte Adler. La propiedad cuenta con más de mil hectáreas y está ubicada a unos 40 kilómetros aproximadamente de Itakyry. El desalojo fue ordenado por el juez Wilfrido Velázquez. Resultó víctima fatal Miguel Peralta (45 años), quien falleció al acusar un disparo en la cabeza. Hubo cuatro sin tierras heridos de bala y seis policías lesionados, aunque ninguno de ellos herido con arma de fuego.

La versión dada a conocer por la Policía Nacional indica que la comitiva policial comenzó a desmontar las precarias casas por orden del fiscal Cantalicio Ávalos, cuando aparecieron unos cien campesinos aproximadamente que rodearon a los agentes y comenzaron a disparar (¿?). En ese momento, agentes del Grupo Especial de Operaciones (GEO) respondieron y allí cayó herido Peralta. Según los campesinos, uno de los policías disparó hacia Peralta cuando debía efec-

[13] *Ver Informativo Campesino N° 190, "El tercer intento de Reforma Agraria", por Fernández, Héctor.*

tuar disparos intimidatorios. Los uniformados dijeron que fueron atacados por una turba munida de machetes, revólveres y pistolas. Los intervinientes sumaron 35 agentes aproximadamente. Los campesinos heridos fueron trasladados al hospital distrital, donde quedaron internados, algunos de ellos en estado delicado, mientras que los uniformados fueron derivados al hospital de la Fundación Tesãi. Una mujer embarazada de seis meses acusó un impacto de bala en el pecho. La mujer, de 32 años, fue internada en grave estado en el hospital distrital de la ciudad de Hernandarias. La víctima fue identificada como Jorgelina Burgos. Los médicos tuvieron que trabajar para que la joven madre no pierda el hijo. Fue alcanzada con un tiro de metralleta disparada por agentes del orden, quienes en ausencia del fiscal de la causa, Cantalicio Ávalos, intentaron realizar el desalojo. Otros heridos fueron Elba González, un adolescente de 16 años, Daniel Espínola, además de Félix Benítez y Felipe Burgos, todos heridos por agentes policiales[14].

A pesar de las manifestaciones de repudio de parte de las organizaciones sociales, campesinas y de derechos humanos a la acción violenta de la fuerza policial, junto con el reclamo de una solución definitiva a la problemática de la tierra, la violencia siguió reinando en desalojos y diversas intervenciones policiales.

La Coordinadora de Organizaciones Campesinas Sociales e Indígenas también denunció un violento desalojo contra campesinos en Curuguaty, departamento de Canindeyú, donde fueron quemadas decenas de viviendas de los ocupantes el 11 de noviembre del año 2003. Voceros de la organización manifestaron en el Senado que 140 familias estaban ocupando la propiedad de 5.000 hectáreas en la Colonia Ybypytá desde hacía siete meses, cuyo trámite de expropiación estaba en el IBR. Sin embargo, expresaron, los colonos brasileños están invadiendo y comprando las tierras en connivencia de los mismos funcionarios del IBR (hoy Indert). Aún cuando esa tierra está en proceso de recuperación para la reforma agraria, está siendo vendida por partes a los colonos extranjeros[15].

Debido a este y otros conflictos de tierras, los dirigentes campesinos del departamento de Canindeyú solicitaron al senador José Nicolás Morínigo, del Partido País Solidario, una solución inmediata a la falta de tierra para el campesinado paraguayo, y repudiaron la protección brindada a los terratenientes brasileños por parte de las instituciones del Estado, sobre todo para seguir avanzando en el cultivo masivo de la soja. Morínigo visitó el campamento de sin tierras «15 de Mayo»,

[14] *Diario Abc Color, pág. 25; diario La Nación, pág. 13; diario Última Hora, pág. 16, 3 de octubre de 2003.*
[15] *Diario Noticias, 13 de noviembre de 2003, pág. 5.*

de Puente Kyhá. Recibió las quejas de seis comisiones campesinas de la zona y constató la pobrísima situación en que se encuentran, luego de haber sido violentamente desalojados el 11 de noviembre de tres propiedades que ocupaban en los distritos de Gral. Francisco Caballero Álvarez, Katueté y Corpus Christi, de Canindeyú. En el campamento se encontraban decenas de niños y niñas mal nutridos y dos heridos de gravedad, quienes fueron víctimas de disparos de arma de fuego durante la acción policial, la cual dejó un saldo de más de 50 campesinos detenidos y al menos 10 heridos de distinta consideración. Además, los sin tierras pidieron la mediación del parlamentario para poner fin a la invasión de los extranjeros en la zona de frontera, argumentando que éstos sólo destruyen nuestros bosques, causan la contaminación de los cursos hídricos con el uso masivo de agrotóxicos, propician la miseria y el desarraigo de poblaciones campesinas, destruyen la fertilidad de las tierras productivas y llevan toda la riqueza resultante a Brasil, donde residen la mayoría de ellos[16].

Otro de los hechos que implicó el abuso de la fuerza por parte de efectivos policiales se registró cuando sin orden judicial desalojaron violentamente el 11 de diciembre del año 2003 a más de 600 sin tierras de la propiedad del general (SR) Galo Longino Escobar, en el lugar conocido como Ka´a rendy Guasu, del distrito de Mallorquín, Alto Paraná. Los campesinos salieron de la propiedad, pero cuando ya estaban en la calle fueron violentamente golpeados por los agentes. Todo fue avalado por la fiscala Emilce Ovelar de Rodríguez. Más de 20 heridos y 100 detenidos dejó el procedimiento, que se inició poco después de las 6:00 de la mañana, con la movilización de 200 efectivos del GEO de Ciudad del Este y otros tantos cascos azules de Asunción. La fiscala interviniente dio un tiempo de 10 minutos a los sin tierras para que dejen la propiedad de 1.680 hectáreas que ocupaban hacía dos meses, pero el jefe de Orden y Seguridad, comisario Fulgencio Morel, decidió lo contrario y ordenó a los labriegos que salieran de allí en dos minutos. Los dos heridos de mayor gravedad y remitidos a Ciudad del Este (Alto Paraná) fueron Merardo Báez (74 años), de Repatriación, con herida en el tobillo, fracturas múltiples, quien habría sido arrollado por uno de los carros antidisturbios (hidrantes), y Pastor Candia Acosta (58), con domicilio en Caaguazú, quien registró heridas en el muslo, lado derecho[17].

El Estado no sólo se muestra represor, sino que también ineficiente y abiertamente criminaliza las acciones de los campesinos organizados. Según el senador José Nicolás Morínigo, el caso de la Colonia Tekojoja, en el distrito de Vaquería, departamento de Caaguazú, des-

[16] *Diario Última Hora, pág 8; diario La Nación, pág. 21, 24 de noviembre de 2003.*
[17] *Diario Abc Color, pág. 34; diario Noticias, pág. 21; diario La Nación, pág. 13; diario Última Hora, pág. 27, 12 de diciembre de 2003.*

nuda el procedimiento ilegal de ventas de lotes del entonces IBR. Relató que, por resolución 653, el IBR recuperó nueve lotes que posteriormente fueron entregados a quienes legalmente tienen capacidad para ser beneficiados, pero "a pedido de los 'brasiguayos' el juez da la orden de no innovar, pero otorga a los accionantes el derecho a realizar cuidados culturales. Amparados en esta medida y acompañados de la fiscala del lugar y de la fuerza pública', proceden con sus tractores a destruir, en algunos casos, y a iniciar la preparación de suelo, en otros casos, en tanto los campesinos que habían soñado y llegado al fin a la 'tierra prometida por el IBR deben abandonar el lugar y seguir en su larga espera". Pero como si eso fuera poco, "para amedrentarlos la fiscala ordena la detención de los líderes campesinos e incluso del dueño de la parcela en donde se reúnen los agricultores"[18], señaló el parlamentario.

El inicio del año 2004 fue funesto y las organizaciones de campesinos/as que luchan por un pedazo de tierra no tuvieron respiro. Varios heridos y cerca de 60 ranchos destruidos fue el saldo de un violento desalojo protagonizado por cascos azules contra campesinos de la colonia El Triunfo, en el distrito de Repatriación, departamento de Caaguazú. El hecho fue denunciado por la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC) y la Central Nacional de Trabajadores (CNT). Como consecuencia de la violencia de las fuerzas policiales resultaron con heridas graves (algunas de bala) Hilaria Mesa, Ricardo Cuevas y Crecencio Cañete. Intervinieron en el caso el fiscal Ángel Rafael Baranda, de Caaguazú, y el comisario Mario Benítez y, según indicaron los campesinos, ninguno de los dos asume su responsabilidad en los hechos de sangre ocurridos durante el desalojo. Ramón Melgarejo, de la Organización Nacional Campesina (ONAC)-CNT, indicó que la fuerza represiva persiguió a los ocupantes de la propiedad, que pertenece a la familia Pérez Ramírez, con saña e incluso pasando los límites y produciendo heridos dentro de las casas particulares de los vecinos que apoyaban a los labriegos. Unas 26 familias fueron las afectadas por el desalojo[19].

Dentro de la diversidad de la problemática campesina, el uso masivo de plaguicidas en las grandes plantaciones de soja fue siempre otro de los problemas al cual no se le ha dado la importancia requirida. Los efectos negativos de esta práctica se profundizan cada vez más por la creciente expansión del área de cultivo de la soja. Las poblaciones circundantes y los asentamientos campesinos, que son bolsones al interior de estas grandes plantaciones, son los que sufren directamente las consecuencias al estar expuestos a las permanentes fumigaciones. El movimiento campesino ha hecho varias de-

[18] *Diario Abc Color, 16 de noviembre de 2003, pág. 2.*
[19] *Diario Última Hora, 19 de enero de 2004, pág. 24.*

nuncias de contaminación ambiental e intoxicación en los últimos años. En medio de una de las protestas contra el uso de agroquímicos, ocurrió un hecho lamentable que nuevamente involucró la violencia desmedida de la fuerza policial. El saldo fue de dos muertos, nueve heridos —dos de ellos de gravedad— y una decena de lesionados, además de 40 detenidos. Este es el resultado de un ataque policial con armas de fuego a un camión que trasladaba a un grupo de campesinos que iban al asentamiento Juliana Fleitas, en la colonia Ypekua —Caaguazú—, a 300 kilómetros al este de Asunción, para apoyar a un grupo de colonos que se oponían a la fumigación de cultivos de soja. El hecho se produjo el 20 de enero al mediodía frente a un oratorio. El fuego comenzó cuando el chofer de los campesinos no paró la marcha de su rodado e intentó eludir una patrullera que se le cruzó en el camino.

La fuerza pública y los militares estaban acampando al costado de un camino que conduce a Ypekua cuando, bajo una intensa lluvia, pasó por el lugar un camión repleto de labriegos, con destino a Ypekua, mostrando palos y gritando a los efectivos. Esto motivó la reacción del comisario Rogelio Benítez, quien ordenó inmediatamente seguir al vehículo para un control. En una curva, el rodado de los policías trató de adelantarse y el chofer del camión que transportaba a los/as campesinos/as les cerró el paso. Inmediatamente los uniformados comenzaron a disparar sus armas contra los campesinos, y contra las ruedas para detener el vehículo. Los disparos fueron directamente a la carrocería donde se encontraban los pasajeros. También hirieron gravemente al chofer, quien acusó impactos de balas en la cabeza. A raíz del lamentable episodio murieron los campesinos Carlos Robles Correa (27) y Mario Arzamendia. El deceso de estas dos personas fue confirmado en el centro de salud de J. Eulojio Estigarribia (ex Campo 9). Mientras tanto, fueron trasladados a Emergencias Médicas, en grave estado, Claudio Sotelo y Fernando Villasboa, todos de la colonia 3 de Noviembre. Otras siete personas del mencionado lugar también fueron asistidas en el sanatorio «Luz y Vida», de Campo 9[20].

La fiscala de esta ciudad, abogada Lourdes Garcete, imputó a cuatro policías de la Agrupación de Protección Ecológica y Rural (APER) por presunto homicidio doloso perpetrado el 20 de enero en Ypekua, distrito de Repatriación. Solicitó prisión preventiva para los uniformados porque dice tener evidencias de que ellos dispararon contra el camión que transportaba a 50 campesinos que iban a apoyar una manifestación contra la fumigación de un sojal. Los imputados fueron identificados como suboficiales Carlos Enrique Giménez (21), Augusto Samudio Godoy (26), Elio Ramón Esquivel Paredes y René Darío

[20] *Diario Abc Color, 21 de enero de 2004.*

Franco Benítez (27). La representante del Ministerio Público presentó imputación formal contra los nombrados por la comisión de supuesto hecho punible contra la vida (homicidio doloso) en que resultaron víctimas Mario Arzamendia y Carlos Robles. No descarta la posibilidad de pedir que el comisario Rogelio Benítez, quien comandó el ataque a los campesinos, sea también incluido dentro del proceso para investigar su grado de culpabilidad en los hechos. Eso será posible una vez realizadas algunas diligencias, donde se conocerán más detalles del caso y se podrá ordenar la detención del uniformado[21].

Pedidos de tierras mal habidas

El reclamo de la recuperación de las tierras mal habidas durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) para ser destinadas a la reforma agraria fue otro de los pedidos constantes por parte del movimiento campesino durante este periodo. En ese sentido, en varios distritos de Alto Paraná existen amenazas de ocupación de inmuebles concedidos irregularmente a personas que no podían ser beneficiarias de la reforma agraria. Los campesinos sin tierra vienen denunciando la existencia de inmuebles con excedentes o con títulos de origen fraudulento que datan de la época del régimen dictatorial. Un grupo de 1.200 campesinos/as está desde inicios de julio de 2004 frente a las tierras de la firma Agropeco, ubicada en el distrito de Naranjal. Se trata de campesinos/as de la Organización de Lucha por la Tierra (OLT), que afirman que allí existiría un excedente fiscal de 20 mil hectáreas, por lo que pidieron una mensura administrativa de unas 65 mil hectáreas de tierra. De acuerdo con los datos, los sin tierras vinieron de Tava'i, distrito de Caazapá, otro grupo de los distritos de Carlos Antonio López y Mayor Otaño, departamento de Itapúa, otro grupo de las comunidades de Jerusalén I, distrito de Iruña; Jerusalén II, de Naranjal y la Colonia Mariscal López del mismo distrito[22].

CONCLUSIÓN

Tras dos décadas de estancamiento económico en nuestro país, estamos ante un panorama socioeconómico desolador para los paraguayos y paraguayas. El 50% de la población —de un poco más de 5 millones de habitantes— es pobre, y de esta cifra, 1.066.997 personas son pobres extremos que no pueden cubrir sus necesidades básicas[23]. Los colectivos más afectados incluyen a la infancia, los/as

[21] *Diario Abc Color, 23 de enero de 2004, pág. 12.*
[22] *Diario Última Hora, 11 de julio de 2004, pág. 23.*
[23] *Datos de la Secretaría de Acción Social (SAS), dependiente de la Presidencia de la República.*

jóvenes, las mujeres, los/as adultos/as mayores, los/as campesinos/as pobres e indígenas. Aún así, y tras inaugurar en agosto del 2003 un nuevo periodo presidencial, las deudas sociales con el país no tienen visos de respuestas positivas. Al contrario, la tendencia parece encaminarse a mayor nivel de conflictividad social por la polarización de las posiciones. En este contexto, es aún difícil predecir a corto plazo la vigencia de los derechos humanos en Paraguay. Es más, sería irreal decir que no se seguirán cometiendo crímenes contra los derechos humanos, salvo que la voluntad política de los gobernantes nos demuestre lo contrario. Debido a la gravedad de la crisis en el campo y al ambiente caldeado que se vive, la gente está cansada de promesas sin fin, las medias tintas no funcionan. La minoría social que domina las relaciones económico-políticas del país debe resignar por lo menos algunos de sus privilegios para iniciar una profunda transformación social en Paraguay. El Estado debe asumir su rol regulador en ese proceso.

RECOMENDACIONES

- Es necesario dotar efectivamente al Indert de los recursos necesarios en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, de modo que pueda llevar adelante los planes de reforma agraria que durante tanto tiempo han sido relegados.
- La problemática de la tierra sigue siendo uno de los problemas que mayor violencia ha generado en el campo. El Estado debe priorizar la recuperación de tierras mal habidas en la época de la dictadura estronista y poner estas tierras a disposición de los planes de reforma agraria.
- Los latifundios improductivos deben ser expropiados y puestos a disposición de la reforma agraria.
- Las instituciones responsables deben realizar un catastro rural. Esto podría resolver gran parte del problema de la tierra.
- El Estado debe encontrar un mecanismo efectivo para evitar la especulación con la tierra, dado el carácter social que ésta tiene.
- La violencia estructural de un Estado ineficiente y ausente debe ser superada. Las organizaciones campesinas y de productores solicitan la efectiva asistencia técnica para la producción. Esta tarea le corresponde al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y a sus instituciones dependientes, que deben centrar su atención en la seguridad alimentaria, la diversificación productiva y el arraigo de las familias campesinas en los asentamientos como parte de un programa de reforma agraria integral.

- Los asentamientos campesinos deben ser dotados de infraestructuras sanitarias, educativas, además de instalación de luz eléctrica y agua potable, junto con la construcción de caminos de todo tiempo para el efectivo desarrollo de estas personas, y asegurar sus necesidades básicas.
- El Estado debe diseñar una política de atención especial a la población rural más vulnerable, como los son los niños, niñas, mujeres e indígenas.
- El Estado debe también diseñar políticas de diversificación laboral para los/as jóvenes del sector rural, para evitar la migración del campo a la ciudad, donde en las condiciones actuales de grave recesión económica no encuentran oportunidades de superación.

Crisis económica y crisis sindical

Elsy Vera, Roberto Villalba
Centro de Documentación y Estudios (CDE)

El constante desmembramiento de las centrales obreras es lo que ha ido debilitando y atomizando a la clase trabajadora en Paraguay. Hoy día los trabajadores tanto como las trabajadoras no encuentran o no tienen el respaldo de una organización sólida que sea capaz de equilibrar poderes con el sector de la patronal y defender reivindicaciones históricas, y en muchos casos para conservar apenas lo mínimo: los puestos de trabajo.

INTRODUCCIÓN

La crisis económica del país afecta considerablemente a la clase trabajadora paraguaya. Según datos oficiales[1], el 38,8% de la Población Económicamente Activa (PEA) tiene problemas de acceso a empleo. Aunque los discursos oficiales hablan de una mejoría general del país, incluso el gobierno informó que el porcentaje de desempleo descendió, los datos dicen otra cosa; del 5,4% de desempleo en el año 1997, se pasó al 14,3% en el año 1999 y al 16,4% en el año 2002[2].

Como salida a la grave situación de desempleo, la población se ingenia para crear alguna fuente alternativa de ingreso. Este hecho también se refleja en los números de las estadísticas oficiales, donde se tiene que las personas trabajadoras por cuenta propia ocupan el primer lugar, con el 37% de la PEA; en el segundo lugar en proporción

[1] *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). "Informe sobre Desarrollo Humano 2004".*
[2] *Informativo Laboral Nº 199, enero- febrero de 2004, CDE.*

aparecen aquellas personas denominadas trabajadores y trabajadoras familiares no remunerados, con el 15% del total y las personas que ofician de patrones, empleadores o empleadoras, que son el 4% de la población con alguna fuente de ingreso. Resulta particularmente relevante que el mayor porcentaje de la actividad laboral esté concentrado en el sector informal (trabajadores independientes, sobre todo), fundamentalmente porque éstos carecen de las condiciones mínimas de seguridad social y en general no están amparados por las leyes laborales.

Asimismo, las informaciones oficiales indican que de las 42.536 empresas registradas en el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), 20.000 han dejado de funcionar[3]. Esta misma institución reveló que 5.544 empresas tienen los registros de funcionamiento cancelados. Solamente entre agosto del año 2003 y febrero del 2004 cancelaron sus registros 60 empresas, con el consiguiente resultado de 500 personas despedidas[4]. También la Unión de Cámaras de Comercio de Ciudad del Este, departamento de Alto Paraná, informó que desde el año 1995 hasta el 2004 en esta ciudad cerraron cerca de 5.000 negocios, lo que obligó a dejar cesantes a unos 25.000 trabajadores/as.

En el ámbito de los trabajadores del Estado tampoco las cosas van bien. Aunque las elecciones presidenciales fueron en abril del año 2003, las repercusiones se empezaron a sentir desde el mes de mayo de ese año en adelante. Teniendo en cuenta que el Estado emplea a unas 200.000 personas, y que la mayoría accedieron a sus cargos mediante recomendaciones de políticos del partido oficialista, se puede notar que los cambios políticos después de unas elecciones traen consigo mucha incertidumbre e inestabilidad para este funcionariado. Asimismo, las y los funcionarios/as públicos adherentes a los partidos de oposición —como el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)— también sufren las repercusiones de cambios de signos partidarios, principalmente en las gobernaciones y municipalidades. En varias gobernaciones se denunciaron despidos de personal debido a causas político-partidarias.

A nivel de política laboral no se vislumbran soluciones concretas a esta problemática. Ante los constantes despidos y la imposibilidad de acceder a fuentes de trabajo, los y las jóvenes que se incorporan año tras año al mercado laboral (aproximadamente 70.000 jóvenes) se ven obligados/as a buscar alternativas laborales en otros países. La grave crisis socioeconómica que vive el Paraguay expulsa a las personas hacia los países del Mercosur y últimamente, sobre todo a partir de julio de este año, hacia Europa, específicamente España.

[3] *Informativo Laboral Nº 200, marzo de 2004, CDE, pág. 28.*
[4] *Idem.*

Las denuncias sobre las malas condiciones laborales, además de la escasa o nula cobertura de la seguridad social, son las que más abundan en lo que va del periodo analizado. Según el secretario general adjunto de la Central Nacional de Trabajadores (CNT), Juan Torales, el gobierno de Nicanor Duarte Frutos privilegió lo político partidario antes que lo social y económico. La preocupación en la que enfatizan los sindicalistas es que cada vez hay menos dinero del Estado para salud y educación. A pesar del aumento progresivo de la pobreza, cuyos efectos golpean con más fuerza a las personas de los sectores obreros y campesinos, no se han escuchado planteamientos concretos que encaminen una solución a la crisis económica. Cabe recordar que un informe de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) señala que en el año 2001 el 52%[5] de los hogares urbanos paraguayos se encontraba en la franja de pobreza, mientras que el 26% de los hogares urbanos se hallaba en la franja de la indigencia.

Por su lado, el sector industrial continúa siendo uno de los más vulnerables e inestables en medio de la ausencia de un Estado responsable y regulador. Esto afecta de manera dramática a los obreros y obreras. En ese sentido, representantes de las organizaciones de trabajadores que incluyen personas de ambos sexos manifestaron que el sector más afectado es el textil, pues las fábricas de confecciones y las desmotadoras son desplazadas a causa del contrabando y la apertura de fábricas clandestinas, dejando a miles de empleados y empleadas sin sus puestos de trabajo.

Edad mínima para trabajar

Las malas condiciones socioeconómicas del país obligan a miles de niños y niñas a trabajar a muy temprana edad, incluso en los primeros meses de vida ya están en la calle en brazos de sus padres o madres, incluso hermanos y hermanas, en busca del sustento diario. Los niños y niñas más pequeños "pidean" (vocablo utilizado para hablar de la mendicidad), mientras otros se incorporan a las actividades que realizan obreros, como la albañilería. Si bien nuestro país promulgó la Ley Nº 2.332, que aprueba el Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que establece los 14 años como edad mínima para trabajar, esto no se cumple. La situación gesta un gran desafío sobre todo porque en nuestro país existen leyes de protección laboral como el Código Laboral, además de los tratados y convenios internacionales como el mencionado, pero que en la práctica son letra muerta e indican que no existe un verdadero ejercicio de los derechos humanos, ni siquiera con respecto a la niñez y adolescencia.

[5] *Cepal. "Panorama social de América Latina 2002–2003", Santiago de Chile, pág. 55.*

Situación del sindicalismo

Desde hace unos años se viene señalando en sucesivos Informes de Derechos Humanos la división que existe en la clase trabajadora. Esta situación afecta fundamentalmente en el peso que pudieran tener a la hora de presentar sus legítimas reivindicaciones. El constante desmembramiento de las centrales obreras es lo que ha ido debilitando y atomizando a la clase trabajadora en Paraguay. Hoy día los trabajadores tanto como las trabajadoras no encuentran o no tienen el respaldo de una organización sólida que sea capaz de equilibrar poderes con el sector de la patronal y defender reivindicaciones históricas, y en muchos casos para conservar apenas lo mínimo: los puestos de trabajo. En medio de este panorama, el debilitamiento de la clase obrera favorece sobre todo a las patronales, que encuentran tierra fértil para eludir leyes laborales, incumplir los contratos colectivos de trabajo y bajar los estándares de protección laboral, con lo cual se precarizan aún más las condiciones laborales de miles de trabajadores y trabajadoras.

Luego del golpe de Estado que derrocó al general Alfredo Stroessner en febrero de 1989, inmediatamente se conformaron dos centrales sindicales: la Central Nacional de Trabajadores (CNT) y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), las que se sumaron a la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT). Posteriormente se conformó la Central Sindical de Trabajadores del Estado (Cesitep). De aquí en más se conformaron la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT–A) desmembramiento de la CUT, la Central General de Trabajadores (CGT) y recientemente, en el año 2004, la CNT sufrió una nueva escisión.

Como resultado de la lucha de poderes o los personalismos, la clase trabajadora se ve cada vez más dividida, con menos fuerza, menos representativa y con escaso poder de convocatoria. Como se ha mencionado en los anteriores informes, el crecimiento sindical fue significativo en los primeros años del proceso de la democracia en Paraguay. En términos cuantitativos, se pasó de 25.000, antes de 1989, a 112.000 trabajadores y/o trabajadoras sindicalizadas[6] en el año 1993.

Datos recientes del Ministerio de Justicia y Trabajo dicen que Paraguay cuenta con 1.674 sindicatos del sector privado y 364 del sector público. Del total mencionado, unos 474 están inactivos y 1.056 tienen sus papeles en regla, pero no se hallan afiliados a las centrales[7].

[6] *CDE, "Guía sindical".*
[7] *Informativo Laboral Nº 199, CDE.*

Sin embargo, el informe no menciona la cantidad de personas trabajadoras sindicalizadas. Tampoco aclara la cantidad de organizaciones que se conformaron más recientemente.

Los conflictos laborales

Si tenemos en cuenta los 15 años de la denominada "apertura democrática", o las cuatro administraciones que pasaron por el gobierno nacional (cinco presidentes), la clase trabajadora obtuvo escasos logros. Uno de ellos se refiere a la posibilidad de que trabajadores y trabajadoras que quieran sindicalizarse puedan hacerlo con el solo hecho de cumplir con las formalidades del caso[8].

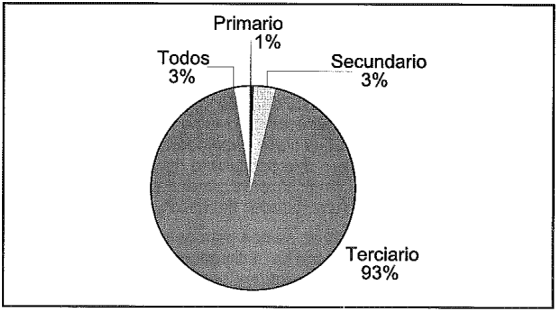
Sin embargo, la adecuación de ciertas patronales a los tiempos democráticos no es fácil. En época de la dictadura el incumplimiento de las leyes era común. Hoy día algunos sectores intentan continuar con viejos mecanismos represivos, no cesan de perseguir a líderes o lideresas sindicales e intentan abortar la formación de organizaciones de trabajadores. La pretensión de sindicalización es castigada con despidos, mientras las condiciones laborales no han mejorado a nivel general. Así también es común que el sector de la patronal se siga negando a firmar contratos colectivos.

Desde octubre del año 2003 a agosto del 2004 se produjeron 187 casos de conflictos laborales, tanto en el sector público como privado, recayendo el mayor porcentaje en el sector público. En el año 2003 fueron 210 conflictos (ver Informe de Derechos Humanos 2003) y en años anteriores se pudieron contabilizar cantidades similares[9] (ver gráfico "conflictos por sector"), lo cual demuestra que el nivel de conflictividad sigue siendo alto.

[8] *Ver "Derechos Humanos en Paraguay 2003", requisitos para la obtención de la personería gremial.*

[9] *Ver "Derechos Humanos en Paraguay 2003", pág. 204.*

Conflictos por sector



El mayor número de conflictos laborales se originó entre funcionarios/as públicos de diferentes instituciones estatales. Se destacan muy por encima de todos los casos los de los trabajadores y trabajadoras de la salud y la educación. En el sector salud, el funcionariado del Hospital de Clínicas reclamó la firma del contrato colectivo, así como el reconocimiento de beneficios laborales como bonificación familar, ayuda escolar, entre otros. También el funcionariado del Hospital Neurosiquiátrico exigió en varias oportunidades el pago de bonificaciones (plus salarial), teniendo en cuenta el trabajo que desempeñan en el nosocomio.

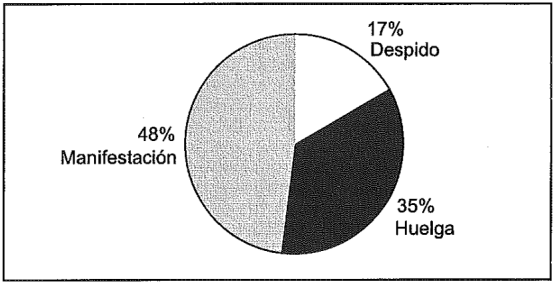
Los docentes, por su parte, tuvieron un protagonismo especial debido a la lucha particular que promovieron en contra del proyecto de reforma de la Caja Fiscal[10], tal como lo presentó el Poder Ejecutivo (octubre de 2003). Finalmente se logró modificar este proyecto. Otros problemas denunciados por este gremio se refieren al salario y a la falta de rubros para miles de docentes. En todo el país existen unos 60.000 docentes que figuran en el registro del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Entre los de educación escolar básica y media, el salario que perciben es de 758.400 guaraníes por turno[11], unos

[10] *El gobierno planteó inicialmente 40 años de aporte en vez 25 años y 65 años como edad mínima para jubilarse. El acuerdo finalmente fue 28 años de servicio para la jubilación ordinaria, con 16% de aporte mensual. A las madres educadoras se les reconocerá a partir de los 25 años de trabajo hasta un total de tres hijos como años de servicio.*

[11] *Habría que decir que los/as maestros/as continúan sus tareas en sus casas, es decir, en realidad el turno es de tiempo completo.*

200.000 guaraníes menos que el salario mínimo oficial. Del total de maestros y maestras mencionados, unos 3.900 trabajan sin remuneración.

Conflictos según expresión



Otro de los sectores donde el conflicto es permanente y las denuncias se hacen públicas al menos dos veces al año es en el sector transporte. Sindicalistas denuncian en forma sistemática que la patronal no cumple con los acuerdos de contrato colectivo, no pagan los salarios estipulados ni el seguro social, y los choferes siguen trabajando habitualmente entre 16 a 20 horas diarias.

Mecanismos de supervivencia y conflicto entre sectores desocupados

Los sectores más pobres de la población que habitan en los cinturones de pobreza alrededor de Asunción y otras ciudades aledañas como Lambaré se ven obligados a buscar mecanismos de supervivencia y de autoempleo que rayan lo inhumano. Actualmente unas 600 personas viven en el vertedero municipal de Cateura, donde trabajan urgando en la basura y recolectando diferentes materiales que luego pueden ser vendidos en las fábricas de reciclado (plástico, vidrio, etc). Estas personas se han sindicalizado buscando de esta manera protegerse ante eventuales problemas.

La pobreza es tan extrema en Paraguay que en los vertederos de basura de las principales ciudades del país se han originado dificultades entre los mismos recolectores/as debido a que diariamente aumenta la cantidad de personas que se dedican a esta actividad. Esta situación ha desembocado en conflictos entre los "antiguos" y

los "nuevos". Ambos grupos se disputan el derecho a vivir de la basura. Más allá de este último detalle, el hecho de que un sector de la población se vea empujado a juntar basura para ganarse el pan diario revela la gravedad de la crisis económica y social, y la falta de oportunidades para este segmento de la población.

Otra cara del trabajo informal es el constante aumento de vendedores de ambos sexos (ya sea ambulantes o con casillas) ubicados en distintos sectores de la ciudad. Estas personas buscan el sustento diario vendiendo diversos artículos en calles céntricas de la capital y sus alrededores, donde circula un número interesante de potenciales clientes. Estos vendedores y vendedoras no solo enfrentan la incertidumbre de ganarse o no el pan de cada día, sino además tienen en contra las disposiciones municipales que impiden el uso de espacios públicos para el comercio. Por lo tanto, se mantienen en conflicto permanente con las autoridades comunales, pues no concuerdan con dichas disposiciones. Sin embargo, hasta el momento no se han planteado alternativas de solución viables para este grupo importante de trabajadores y trabajadoras.

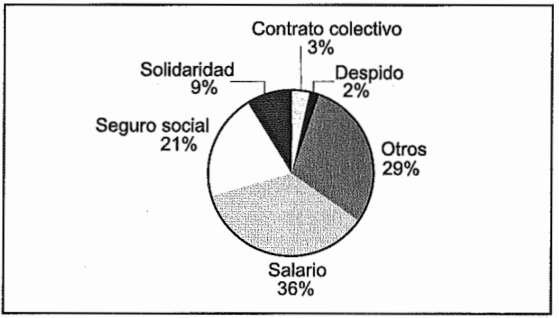
Seguridad social

El vicepresidente de la República, Luis Castiglioni, propuso intervernir el Instituto de Previsión Social (IPS) con intensiones de privatizarlo. Ante esta iniciativa tanto el funcionariado como los empleadores se opusieron enérgicamente, pues alegaron que son los únicos y legítimos dueños del ente.

Propusieron que el IPS deje de pertenecer al Estado, argumentando que éste ni siquiera ha cumplido con su aporte correspondiente como patronal. Esta grave irregularidad trae como consecuencia que el personal del sector estatal no pueda acceder a los servicios de la previsional (ver Derechos Humanos en Paraguay 2003, pág. 205).

Al mismo tiempo, sindicalistas siguen reclamando la intervención de las empresas que no pagan el seguro social. Un alto porcentaje de los conflictos se generó por esta causa (ver gráfico conflictos según causas). En este punto cabe señalar que al personal se le descuenta en forma compulsiva de su salario el 9%. Sin embargo, el aporte patronal no se deposita. La mencionada situación implica dejar sin cobertura social al trabajador o trabajadora y su familia y además al empleador le reditúa un "extra" a costillas del obrero.

Conflictos según causas



Según representantes de las organizaciones de trabajadores del transporte, de 33.000 trabajadores registrados en el MJT, sólo unos 3.000 son beneficiados con el seguro del IPS. De éstos, el 70% está registrado con salarios menores al mínimo oficial y el 30% restante está con morosidad. Al igual que años anteriores, uno de los problemas laborales más frecuentes está relacionado con la seguridad social, y más específicamente con el IPS.

La CNT denunció ante el IPS a 18 empresas que no pagan el seguro médico desde hace varios años, afectando a cerca de 2.000 trabajadores. La estimación que hace esta central obrera es que esta situación afecta a 30.000 personas trabajadoras.

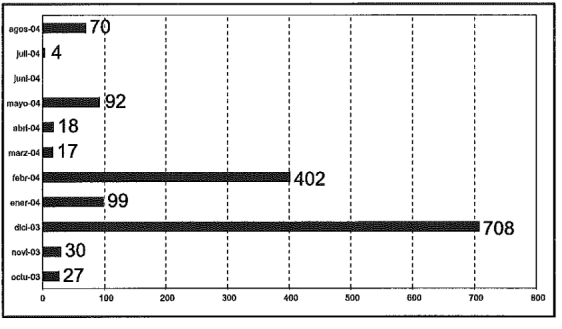
Entre las denuncias se puede mencionar una, presentada contra la Industrializadora Guaraní SA, donde el persona dijo que no pueden ser atendidos en el IPS porque la empresa adeuda alrededor de 700.000.000 de guaraníes de aportes correspondientes a dos años. Similar situación afecta a trabajadores de la empresa de transporte Línea 22, quienes denunciaron que la patronal adeuda 8 años de pago por el seguro de 80 trabajadores del transporte.

En el gráfico que muestra las causas de conflictos se visualiza que el tema de la seguridad social aparece como uno de los principales orígenes de los problemas de la relación patrón-obrero.

Los despidos

En los últimos meses del año 2003 y el primer semestre del año 2004 se denunció el despido de 1.467 trabajadores de ambos sexos (ver gráfico de despidos por mes). Diciembre del 2003 fue el mes en el que se produjeron despidos masivos, dejando sólo en ese mes a unas 708 personas sin empleo[12]. La mayor parte de los y las trabajadoras cesantes, incluyendo el semestre de 2004, provienen del sector público. Por ejemplo, en el Hospital de Guarambaré se rescindió contrato a 502 funcionarios/as, mientras que el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social despidió a unas 400 personas.

Despidos por mes



En el mes de febrero se produjeron 402 despidos, de los cuales 300 eran de un sanatorio privado de Asunción[13] y el resto del total mencionado corresponde al funcionariado de varias gobernaciones, quienes apelaron esta decisión, que según las autoridades obedece a recortes presupuestarios efectuados por el Ministerio de Hacienda.

El sindicato de trabajadores del Sanatorio Migone, además de denunciar el masivo despido de sus integrantes, señaló que no percibieron sus salarios atrasados ni las indemnizaciones correspondientes. Igualmente el centro asistencial mantiene una deuda con el IPS de dos años, inclusive hay casos de hasta cuatro años de aporte patronal. Según las y los afectados, los directivos reincorporarían sólo a algunos trabajadores que "no están sindicalizados".

[12] *Informativo Laboral Nº 198, CDE.*
[13] *Informativo Laboral Nº 199, CDE.*

La Asociación Industrial de Confeccionistas (AIC) reveló que la industria de la confección ocupaba, hace 10 años atrás, en forma intensiva a cerca de 40.000 personas, y en estos años ha perdido alrededor de 30.000 puestos de trabajo. Una sola empresa (Martel) despidió a alrededor del 80% de su personal, pasando de 2.400 personas empleadas a 500. La causa, según manifiestan los empresarios, es el contrabando encubierto.

La Cámara de Constructoras Viales Paraguayas (Cavialpa), conformada por 24 empresas, presentó un relevamiento histórico en el que se observa que de los 10.000 trabajadores con que operaba, en la actualidad cuenta sólo con el 50%.

En el sector de alimentos, el Frigorífico Chorti despidió a 40 personas debido a que la producción mermó 50%; otras empresas han condicionado a sus obreros y obreras a que renuncien a sus beneficios sociales para que vuelvan a trabajar, como el caso de la azucarera Censi & Pirota.

La Unión de Sindicatos de Trabajadores de la Bebida denunció a las patronales de la Industria Guaraní SA, Cervepar y Paraguay Refrescos por el despido de más de 100 trabajadores de ambos sexos, el incumplimiento de las leyes laborales, la violación a los contratos colectivos, la falta de respeto a las normativas que protegen a dirigentes sindicales con estabilidad laboral, entre otros.

El reclamo de cumplimiento de los derechos laborales se suele convertir también en causal de despidos. Este es el caso de sindicalistas del transporte de la Línea 57,despedidos por reclamar sueldo mensual, cumplimiento de las ocho horas laborales, bonificación familiar, seguro social, etc.

La cuestión salarial

Una de las principales causas de conflictos sigue siendo la situación del salario (ver gráfico de conflictos según causas). En sus declaraciones, los líderes sindicales manifiestan que el actual salario mínimo oficial tiene una pérdida histórica del 43% de su valor adquisitivo. En ese sentido, representantes de la CUT–A y la CNT plantearon al gobierno un reajuste no menor al 24%. Igualmente, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) coincidió con las dos centrales en que es necesario un aumento del salario mínimo.

Por ahora el salario mínimo oficial[14] está fijado en 972.413 guaraníes (aproximadamente 162 dólares). Pero aquí aparece un nuevo problema: a la mencionada suma accede sólo el 40% de la población asalariada. Las patronales argumentan que si se pagara el salario mínimo legal, se verían obligados a reducir la cantidad de personal y los puestos de trabajo serían afectados.

Paralelamente a lo mencionado, el representante del Banco Mundial (BM), Peter Hansen, confirmó que el gobierno puso en marcha la revisión del Código Laboral, "cuyo objetivo final es flexibilizar las rígidas exigencias que se imponen actualmente a los empleadores[15]". Esta situación implicaría un importante retroceso en los derechos adquiridos por la clase trabajadora, ya que la tendencia sería precarizar aún más la normativa que establece condiciones laborales mínimas en favor del capital, y no de las personas.

Participación y reclamos

Aunque en los últimos años las convocatorias a movilizaciones obreras no contaron con amplia participación, la situación actual motiva a los trabajadores y las trabajadoras a salir a la calle. Si bien las centrales obreras pasan por un proceso de debilitamiento, se plantean la necesidad de la unidad de acción. En ese sentido, en los primeros meses del año se registraron 17 manifestaciones que tuvieron como principal reclamo la salvaguarda de los puestos de trabajo. Estas movilizaciones contaron con la participación de más de 7.000 personas. Esta cantidad, luego de muchos años, vuelve a ser importante.

Las causas de las movilizaciones son variadas, pero en general están relacionadas con los puestos de trabajo. En algunos casos, como por ejemplo en Ciudad del Este, reclamaron que la mano de obra contratada sea paraguaya y no brasileña, y en otros casos que la Entidad Binacional Yacyreta contrate mano de obra local en la construcción de viviendas en Ayolas, Misiones. En el departamento de Presidente Hayes, alrededor de 2.000 personas se manifestaron en contra de la intervención de la siderurgia Aceros del Paraguay (Acepar). Los trabajadores del transporte exigieron solución a los despidos de choferes. Otros sectores que adoptaron como medida de fuerza la movilización fueron los trabajadores de la salud, los gastronómicos, y sectores del funcionariado.

[14] *El Código Laboral define al salario mínimo como aquel suficiente para satisfacer las necesidades normales de la vida del trabajador consistentes en alimentación, habitación, vestuario, transporte, previsión, cultura y recreaciones honestas, considerándolo como jefe de familia.*

[15] *Diario Noticias, 7 de agosto de 2004, pág. 21.*

RECOMENDACIONES

- La reactivación económica del país debe ser prioridad para el Estado. Asimismo, se deben diseñar y poner en práctica políticas públicas laborales que busquen paliar las graves falencias del mercado laboral, como la falta de ofertas de trabajo y el subempleo.
- Son varios los puntos preocupantes de la situación en el sector obrero. Igual que el año 2003, gran parte de los conflictos se situaron en el sector público debido a recortes presupuestarios y persecuciones político-partidarias. La cantidad de funcionarios (200.000) se va incrementando como fruto del clientelismo político y el prebendarismo. El acceso al empleo público debe ser apartidario y por concurso de méritos. Los hospitales y centros de salud deben ser dotados del presupuesto necesario para su funcionamiento y contar con el número necesario de funcionarios de ambos sexos, garantizando la igualdad y gozando de todos los derechos laborales y beneficios sociales.
- La privatización de las empresas públicas, que ha sido frenada por el momento, vuelve a instalarse en la agenda de gobierno con el argumento de que esta será la solución a la ineficiencia de los entes. Lo que no se dice es que esto traerá consigo altos costos sociales, como despidos, incremento del costo de los servicios, etc.
- Otro aspecto particularmente importante es la mención del representante del BM, quien informó que se está estudiando el Código Laboral para hacerlo más flexible. De ser aplicada esta recomendación, apuntaría a desmejorar las condiciones laborales, lo cual implicará un retroceso en los derechos laborales históricos, adquiridos por los trabajadores y las trabajadoras.
- El Estado como mediador de conflictos, a través del MJT, debe velar por el cumplimiento de las leyes laborales positivas del país, así como ofrecer garantías para el ejercicio del derecho a la sindicalización, la movilización y la huelga.
- Que el IPS dirija sus egresos en favor del servicio de las personas aportantes, y que no sean desviados para actividades que nada tienen que ver con la prestación de servicios. Que las patronales cumplan con el porcentaje que le corresponde ante la mencionada institución.
- Que el salario mínimo oficial se cumpla, como manda la ley, para el 100% de las personas trabajadoras asalariadas.

Participación Ciudadana. El reclamo de lo propio, una exigencia ante un derecho negado

Laura Bareiro
Decidamos. Campaña por la Expresión Ciudadana

El escenario del pasado año se caracterizó por la criminalización de las protestas sociales y por la aplicación de la ley del "marchódromo" a rajatabla. Este año además de la aplicación de esta normativa, numerosas fueron las represiones a las acciones colectivas realizadas por organizaciones sociales.

INTRODUCCIÓN[1]

Uno de los motivos principales por los que las personas ejercen el derecho de organizarse y manifestarse es la búsqueda de mejoras en sus condiciones de vida. Desde hace varios años las organizaciones sociales han recurrido tanto a mecanismos convencionales como no convencionales para lograr introducir sus demandas en la agenda pública.

El Estado estuvo ausente en el intento de construir la vigencia de los derechos sociales. Como respuesta a este incumplimiento, los ciudadanos y ciudadanas se organizan y participan para exigir a sus autoridades que establezcan e implementen las políticas públicas y otorguen los recursos necesarios para satisfacer estos derechos. No se trata de una solicitud o una petición, sino de una exigencia para reclamar lo propio ante un derecho negado.

[1] *Para completar la visión ofrecida en este capítulo se recomienda además leer los análisis socio-político y económico, y los capítulos sobre movimiento sindical, movimiento campesino y derechos políticos de este informe.*

Sin embargo, el Estado no sólo ha estado ausente, sino también se ha preocupado de amparar algunos derechos en detrimento de otros, como por ejemplo la protección de la tenencia de tierra.

Si bien se observan numerosas protestas ciudadanas en las que no hay violaciones al derecho a la manifestación, si tomamos como ejemplo las represiones que han sufrido las organizaciones campesinas, donde los efectivos policiales han efectuado violentas represiones –con un agravante: la presencia de militares que no están calificados para intervenciones no violentas–, podríamos concluir que las represiones se dan en la medida en que interpelan a sectores de mucho poder y a la fuerza que tienen estos reclamos.

MARCO LEGAL

La Constitución Nacional ampara los derechos de asociación y manifestación. A su vez, existen regulaciones de estos derechos que aparecen en la Carta Magna. A continuación les presentamos los artículos en los que se encuentran amparados estos derechos y las regulaciones existentes.

En su artículo 42, reconoce el derecho a la asociación y el derecho a no ser obligado a pertenecer a una asociación determinada, e incorpora exigencias a las organizaciones intermedias, políticas, sindicales y sociales y obliga a que funcionen en base a las reglas del sufragio universal, libre, igual, directo y secreto (art. 119).

Estas exigencias respecto a la elección de autoridades en las organizaciones sociales restringen la posibilidad de que puedan optar libremente por "su" mecanismo de elección de dirigentes. La disposición legal debería ser flexible respecto a la organización interna de los movimientos sociales y debería buscar un esquema que respete la identidad del grupo y no busque "su" uniformidad.

Otra de las regulaciones del derecho a asociación de los ciudadanos y las ciudadanas constituye la Ley Orgánica Municipal, que establece que las Comisiones Vecinales de Fomento Urbano (asociaciones de vecinos de un barrio o de un sector) dependerán de la intendencia municipal y tendrán el carácter de organismo auxiliar de ésta. Además, fija que la creación y el funcionamiento de las comisiones vecinales estará en manos de la autorización de la municipalidad.

Estas disposiciones imposibilitan determinar cómo se establecerá la participación vecinal, lo que hace que ésta dependa de la voluntad de las autoridades municipales o de las iniciativas de la ciudadanía de organizarse aún sin la autorización de los encargados comunales. Esto dificulta la articulación de actividades conjuntas para resolver

los problemas de los municipios. En informes anteriores ya se mencionaba la necesidad de modificar la Ley Orgánica Municipal.

En el ámbito de las organizaciones estudiantiles, la Ley General de Educación (Nº 1.264/98), en su artículo 125, establece el derecho a integrar libremente asociaciones, cooperativas, clubes, centros estudiantiles u otras organizaciones comunitarias, legalmente constituidas.

Si bien desde hace algunos años ha aumentado la cantidad de centros estudiantiles en las instituciones educativas, aún se observa que los y las estudiantes se encuentran con el rechazo (en algunos casos explícito, en otros no) de las autoridades de las instituciones educativas en el momento de iniciar los procesos para la conformación de sus centros. Otro caso observado en relación a este punto es la intervención de las autoridades de los colegios en la determinación del perfil de los y las estudiantes candidatados a dirigentes de las organizaciones estudiantiles. Este hecho limita la autonomía de los centros estudiantiles.

Así también esta ley establece que las organizaciones estudiantiles de educación escolar básica y media se regirán por estatutos aprobados por las autoridades de la institución. La falta de claridad de este artículo en relación a los criterios de aprobación hace que sea utilizado como un mecanismo para mantener el control de las organizaciones o para impedir su conformación (art. 127)[2].

Esta ley de educación debería ser la única reglamentación para el derecho a la asociación de las organizaciones estudiantiles. De hecho, es la más actual, pero existe un decreto que si bien contiene reglamentaciones contrarias a la Constitución Nacional, todavía es utilizado en algunas instituciones educativas como mecanismo para controlar las organizaciones estudiantiles secundarias[3].

La exclusiva potestad del/la directora/a de la institución para permitir realizar reuniones en el local educativo (art. 70), estar obligados a concurrir a actos o desfiles que se realicen con motivo de una fiesta o acontecimiento nacional y no admitir huelgas estudiantiles son algunas de las disposiciones que establece este decreto y que en algunos casos es la realidad de algunas instituciones educativas.

Por otro lado, la Constitución Nacional establece el derecho de las personas a reunirse y manifestarse sin necesidad de permiso, con derecho a no ser obligadas a participar. La ley conocida como "Ley

[2] *En varios colegios se siguen registrando dificultades para conformar sus centros estudiantiles, entre ellas debido a la aplicación de este artículo.*

[3] *El Decreto Nº 11.089/42 fue aprobado durante la dictadura del general Higinio Morinigo (1940-1948).*

del marchódromo" sólo reglamenta su ejercicio en lugares de tránsito público, horarios determinados, preservando derechos de terceros y el orden público (art. 32).

Esta ley ha sido muy criticada por las organizaciones sociales y algunos parlamentarios han hecho el intento de modificarla o derogarla. Ninguno ha tenido resultado. Este año, en agosto, nuevamente se ha presentado un pedido posterior a una represión a estudiantes secundarios y universitarios. El proyecto pide la derogación de la Ley Nº 1.066/97, y fue presentado por el diputado colorado Cándido Aguilera. El legislador sostuvo que esta normativa viola derechos esenciales de libertad establecidos en la Constitución Nacional y agregó que la primera contravención de la ley al citado artículo constitucional se detecta en el hecho de que disfraza la solicitud de permiso con la palabra comunicación y concede a la policía la potestad de oponerse a que se realicen las reuniones[4].

Las restricciones impuestas por esta ley invalidan a la manifestación como mecanismo de participación, como forma de introducir temas en la agenda pública. El tiempo en que las personas pueden manifestarse –establece un horario en que el impacto que se espera que produzca una manifestación (conseguir captar la atención de la ciudadanía y hacerles conocer de esta manera sus reclamos, presentar sus quejas a las autoridades directamente responsables en el horario en que desempeñan sus funciones)– resulta irrelevante. Además, a partir del horario permitido para manifestarse, los medios de comunicación masiva se encuentran cerrando sus ediciones, con lo que tampoco se logra una adecuada cobertura periodística de las manifestaciones. Por otro lado, la manifestación no puede ser considerada libre si la ley restringe los lugares permitidos para que se realicen.

SITUACIÓN DEL DERECHO A LA ASOCIACIÓN

El Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2003, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Paraguay, la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Dgeec) y el Instituto Desarrollo de Capacitación y Estudios, menciona que la sociedad paraguaya aún presenta un relativo bajo nivel de participación. Menos del 15% de la población es componente del algún tipo de organización.

Menciona también que el espacio de organización más frecuentado es la organización religiosa, y le siguen en importancia relativa las organizaciones gremiales o productivas. También señala que en los

[4] *Diario Última Hora, 31 de agosto de 2004.*

últimos años el campesinado, la juventud y las mujeres organizadas han mostrado un gran protagonismo mediante diferentes mecanismos.

Otras organizaciones surgidas luego de iniciada la transición a la democracia muestran un incipiente interés de la ciudadanía por reivindicar sus demandas. En este caso se encuentran niños y niñas trabajadores de la calle, indígenas, grupos de derechos humanos de gays y lesbianas, entre otros.

Cuadro 1: participación de la población de 10 años y más en algún grupo o asociación (en porcentaje)

Participación el algún grupo	*Total (%)*
Sí	13,5
No	86,5
Total	**100**
Tipo de organización	
Deportiva	12,7
Cultural	6,7
Gremial, productiva	25,9
Comunal, vecinal	8,2
Política	1,8
Religiosa	41,6
Otros	3,1
Total	100

Fuente: *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2003. Instituto Desarrollo de Capacitación y Estudios, Dgeec, PNUD - Paraguay. Cuadro 32. Página 70, 71.*

Al momento de realizar este informe nos encontramos con la dificultad de obtener datos globales y oficiales de la existencia de las organizaciones sociales en general y de los movimientos sociales en particular. Esta dificultad tiene relación con las características propias de los movimientos sociales, por la poca institucionalidad que poseen en algunos casos. A pesar de esta dificultad existen informaciones al respecto.

Cuadro 2: organizaciones sociales

Organizaciones nacionales/regionales	Total	Organizaciones de base	Total
Centrales, federaciones, confederaciones	10	Sindicatos de empresa y comités sindicales	2.084
Coordinadoras de comisiones vecinales	10	Comisiones vecinales	2.100
Organizaciones de campesinos	7 nacionales y 11 regionales	Comités de agricultores y organizaciones campesinas independientes	1.775
Consejo Nacional de Asociaciones de Cooperación Escolar (Cnaces)	Sin datos	Asociaciones de Cooperación Escolar (Aces)	3.000

Fuente: Costa, José María y Molinas, José R. "Capital social, gobernabilidad democrática y desarrollo: en búsqueda de relaciones entre el Estado y la sociedad más fructíferas en Paraguay". (mimeo). Instituto Desarrollo de Capacitación y Estudios. Asunción, 2003.

Organizaciones no gubernamentales

Tipo de organización	Cantidad	Porcentaje
Asociación sin fines de lucro	132	64%
Fundaciones	60	29%
Otras	15	7%
Total	207	100%

Fuente: Directorio de organizaciones privadas de desarrollo del Paraguay. Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), 2000.

Como ya hemos mencionado en la descripción del marco legal, si bien no existen restricciones legales, existen muchas dificultades con las regulaciones al derecho a la asociación, que aunque amparado en la Constitución Nacional y el Estado, ha realizado acciones afirmativas para fomentar la participación ciudadana, sobre todo en el ámbito local. Como ejemplo podemos citar la creación de consejos tanto con organizaciones vecinales e incluso de juventud, o la realización de audiencias públicas o presupuestos participativos.

En muchos casos estos espacios se han creado como iniciativa de autoridades del Estado y en otros casos gracias al trabajo de incidencia de organizaciones sociales. Aunque se han observado riesgos en estos espacios de vinculación entre el Estado y las organiza-

ciones, como el debilitamiento de éstos, la no representatividad de los intereses de los y las ciudadanos, la cooptación del Estado y la confusión de responsabilidades del Estado con las propias de las organizaciones.

EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN

Muchas organizaciones se han manifestado en la búsqueda de lograr sus reivindicaciones durante el período que abarca este informe. A continuación mencionamos los casos más destacados.

Movimiento Nacional de Víctimas de la Dictadura Stronista

En agosto de este año, cerca de 170 personas que sufrieron daños psíquicos y físicos durante el período dictatorial del general Alfredo Stroessner se manifestaron frente al Panteón de los Héroes protestando por la exagerada demora para el pago indemnizatorio que les corresponde. Posteriormente se trasladaron hasta la oficina del ministro de Hacienda, Dionisio Borda, a pedir las explicaciones necesarias. Uno de los dirigentes del movimiento manifestó que era indignante la actuación del gobierno actual, que no incluyó el gasto indemnizatorio a víctimas en el Presupuesto General de Gastos de la Nación. *El ministro prometió desembolsar por el momento 1.000 millones de guaraníes, del total de 12 millones que el Estado debe a las víctimas*[5].

Grupo de Acción Gay, Lésbico y Transgénero

Homosexuales, lesbianas, transgéneros y activistas de diferentes movimientos sociales marcharon en julio de este año para exigir una sociedad sin discriminación. Este acto fue en el marco de la Semana del Orgullo Gay, que se celebra en todo el mundo. Los participantes de la manifestación pidieron justicia e igualdad social para niños, niñas, ancianos, personas con capacidades especiales, indígenas, campesinos, mujeres, extranjeros, personas que viven con el VIH/ Sida y todos los sectores que sufren algún tipo de exclusión.

Además, rechazaron el estudio de la ordenanza municipal que pretende regular el trabajo sexual y la resolución interna del Partido Colorado, que calificaron de "homofóbica"[6].

[5] *Diario Última Hora, 20 de marzo de 2004.*
[6] *Diario La Nación, 4 de julio de 2004.*

Movilizaciones antimilitaristas y contra la guerra en Irak

Al cumplirse un año de la guerra encabezada por Estados Unidos contra Irak, en consonancia con el movimiento social internacional, representantes de organizaciones sociales realizaron una alfombra humana a favor de la paz en una avenida y rechazaron enfáticamente todo conflicto bélico como forma de solución a los conflictos. Este hecho ocurrió en marzo de este año, cuando instaron al gobierno a negarse al envío de tropas para intervenir en el conflicto, alegando que la intervención es una invasión ilegal y que constituye un genocidio en el país del Medio Oriente. Otra de las razones de la marcha fue repudiar toda participación militar en conflictos internacionales y nacionales, ya sea como misión de paz o de ayuda humanitaria[7].

De apoyo y repudio a la Ordenanza Municipal N° 114/2003 - "Ley seca"[8]

"Por la defensa de la vida y la convivencia ciudadana" se denominó el encuentro de jóvenes, padres de familia, comisiones vecinales, grupos de laicos, representantes de diversas iglesias, entidades contra el alcoholismo y la violencia, que se manifestaron al costado del Panteón de los Héroes apoyando la ordenanza municipal que regula la venta y consumo de bebidas alcohólicas y regula el horario nocturno, conocida como "Ley seca" o "El Edicto", en Asunción. Este hecho sucedió en febrero de este año[9].

En agosto, en la ciudad de Fernando de la Mora, ciudadanos y ciudadanas se manifestaron frente a la municipalidad y a la Junta Municipal, repudiando la resolución de esta última institución que levantó en forma experimental y por cuatro meses la ordenanza N° 63, conocida como "Ley seca"[10].

Contrariamente a las dos manifestaciones anteriores, trabajadores gastronómicos, políticos y miembros de organizaciones sociales repudiaron la ordenanza municipal que limita la actividad nocturna en la capital. Comentaron que esta disposición dejará sin trabajo a numerosas personas, que con la reducción horaria se verán perjudicadas en sus intereses. Además, manifestaron que la Municipalidad de Asunción tiene todos los instrumentos jurídicos para sancionar a quie-

[7] *Diario Noticias, 21 de marzo de 2004.*

[8] *La ordenanza establece que de domingo a jueves la actividad comercial es hasta las 0 horas, mientras que viernes, sábados y vísperas de feriados hasta las 2 horas. También limita la venta de bebidas alcohólicas en estos horarios.*

[9] *Diario Abc Color, 27 de febrero de 2004.*

[10] *Diario Abc Color, 1 de agosto de 2004.*

nes violan las ordenanzas, sin embargo no las hacen cumplir[11]. Esta actividad y la segunda convocatoria, se realizaron en enero frente al Panteón de los Héroes[12].

También en la ciudad de Fernando de la Mora trabajadores de locales nocturnos se manifestaron con consignas como "Sólo queremos trabajar honestamente. No al Edicto", mientras se aprobaba la ordenanza que fijaba el cierre de discotecas y bares a las 3 de la madrugada. Este hecho ocurrió en mayo de este año[13].

Seguridad ciudadana

En junio de 2004, el alumnado de varias instituciones educativas marcharon desde el Colegio Internacional hasta la Plaza de la Democracia para reclamar a las autoridades nacionales una mayor seguridad en todos los rincones del país, a fin de evitar que se produzcan más asesinatos[14].

Contra la violencia en las calles y pidiendo oportunidad laboral para todos los y las jóvenes, una gran multitud compuesta por estudiantes de diferentes instituciones protagonizó una gran movilización por las calles de Encarnación. La iniciativa se realizó en junio de 2004 y fue promovida por los alumnos y las alumnas del Centro Regional de Encarnación, con el apoyo de los demás colegios de la ciudad[15].

Los Colegios Cristo Rey, Americano e Internacional convocaron el 15 de octubre la "Marcha de la Esperanza" en memoria de Horacio Lane de 17 años y Amin Riquelme de 10, asesinados por delincuentes. La marcha se inicio en varios puntos hasta llegar a la Catedral de Asunción.

Paralelamente se realizó una asamblea de representantes de organizaciones civiles que decidieron presentar un petitorio al Poder Ejecutivo: "*se solicitará la intervención y depuración de las fuerzas policiales y armadas, bajo la supervisión de una contraloría ciudadana, la depuración de la fiscalía y la destitución del fiscal general del Estado, Oscar Germán Latorre, y que el 10% del presupuesto de las Fuerzas Armadas sea destinado al gasto social. Los políticos fueron excluidos de la convocatoria*"[16].

Niños y niñas

En abril de 2004, con el lema "Por una vida más sana y más digna, trabajo para sus padres y atención por parte del gobierno para el

[11] *Diario Abc Color, 12 de enero de 2004.*
[12] *Diario Última Hora, 19 de enero de 2004.*
[13] *Diario Última Hora, 19 de mayo de 2004.*
[14] *Diario Abc Color, 4 de junio de 2004.*
[15] *Diario Última Hora, 17 de junio de 2004.*
[16] *Diario Abc, 16 de octubre de 2004.*

marginado sector del que forman parte", unos 600 niños, niñas y jóvenes del Bañado Sur marcharon por distintos barrios de la zona, para luego concentrarse en el puente San Cayetano[17].

Movilizaciones estudiantiles

Ante el incumplimiento del boleto estudiantil, la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (Fenaes) convocó a sus miembros a una "sentata" frente a la Secretaría del Transporte del Área Metropolitana de Asunción (Setama)[18]. Numerosas empresas no aceptan los bonos entregados por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) al estudiantado, quienes deben abonar indefectiblemente la totalidad del pasaje para trasladarse hasta las instituciones educativas. Como respuesta a esta convocatoria más de mil estudiantes secundarios de varios colegios capitalinos marcharon desde la plaza de la Democracia hasta el local de la Setama, donde realizaron una "sentata"[19].

En protesta por los proyectos de modificación de la Ley Nº 1.432/99 que establece el boleto estudiantil, en abril de este año estudiantes de la Fenaes cerraron durante 15 minutos cuatro avenidas del centro capitalino[20].

En un acto de protesta organizado en la explanada del Congreso Nacional, miembros de la Fenaes manifestaron su repudio a las modificaciones introducidas a la ley del boleto estudiantil. La dirigencia realizó una "sentata" pacífica frente a la sede legislativa, donde permaneció apostada por varios minutos[21]. Un grupo de efectivos de las fuerzas especiales de la Policía ingresaron a la explanada por la rampa lateral, despejando el acceso a golpes y empujones. Este hecho ocurrió en agosto de 2004[22].

Como parte de un acto simbólico, 13 miembros de la Fenaes fueron al Congreso Nacional para entregar un lápiz con un borrador a cada uno de los senadores. El acto, realizado en setiembre de este año, consistió en entregar cartas destinadas a cada uno de los senadores, donde explicaban los motivos por los cuales los alumnos y las alumnas están en contra de la modificación de la ley de boleto estudiantil y sugerían que con el borrador y el lápiz podrían hacer una nueva ley que favorezca la educación[23].

[17] *Diario Última Hora, 8 de abril de 2004.*
[18] *Diario La Nación, 1 de abril de 2004.*
[19] *Diario Última Hora, 2 de abril de 2004.*
[20] *Diario Última Hora, 30 de abril de 2004.*
[21] *Diario Popular, 27 de agosto de 2004.*
[22] *Diario Última Hora, 27 de agosto de 2004.*
[23] *Diario La Nación, 3 de setiembre de 2004.*

Estudiantes universitarios

Unos 500 estudiantes de Medicina de la Universidad Católica, que rechazan la apertura de la carrera en la sede de Asunción, marcharon por las calles de Villarrica para llegar hasta el Obispado con intenciones de obtener el apoyo de monseñor Sebelio Peralta Alvarez, procanciller de la Sede Regional Guairá de la Universidad Católica[24]. Esta protesta y una nueva fueron realizadas en julio. En la segunda, participaron estudiantes de la Facultad de Medicina de Villarrica, que tuvo una masiva concurrencia de personas provenientes de distintos puntos de esa ciudad. El punto de encuentro fue la plaza de los Héroes, que albergó a autoridades locales, sindicatos, asociaciones, estudiantes de diversas instituciones educativas, universitarios de diversas carreras, padres de familia y taxistas[25].

En agosto de 2004 un centenar de universitarios se concentró en la plaza de la Democracia en Asunción, desde donde partieron hasta el Ministerio de Hacienda para repudiar al ministro Dionisio Borda por el recorte presupuestario de 2.800 millones a la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Luego decidieron marchar hasta el Congreso Nacional, pero se encontraron con una barrera policial. El resultado de este enfrentamiento fue empujones y cahiporrazos por parte de efectivos policiales contra las y los estudiantes[26].

Gremios de la educación

En junio de 2004 y en distintos puntos del país se manifestaron educadores que trabajan ad honorem y docentes con rubros que se solidarizaron con sus colegas[27].

También en junio de este año docentes de la Federación de Educadores del Paraguay (FEP) realizaron una huelga en reclamo de un reajuste salarial mínimo del 35%. Unos cien educadores se manifestaron en la plaza Uruguaya[28].

Dos gremios de docentes, la FEP y la Unión Nacional de Educadores (UNE), marcharon por el microcentro capitalino en reclamo de un ajuste salarial del 35 al 37%. En respuesta, la ministra de Educación, Blanca Ovelar, indicó que la prioridad presupuestaria es dar un sueldo a todos los docentes ad honorem y pagar los beneficios que contempla el Estatuto del Educador. Este hecho fue en junio de 2004[29].

[24] *Diario Última Hora, 1 de julio de 2004.*
[25] *Diario Última Hora, 10 de julio de 2004.*
[26] *Diario Noticias, 27 de agosto de 2004.*
[27] *Diario Abc Color, 8 de junio de 2004.*
[28] *Diario Abc Color, 17 de junio de 2004.*
[29] *Diario Abc Color, 22 de junio de 2004.*

La "marea blanca" se denominó a la cantidad de docentes de la FEP) y la UNE que se manifestó en reclamo de un aumento salarial, aunque no tuvieron mucho éxito en las negociaciones con el gobierno[30]. Como parte de la huelga, más de 10.000 docentes marcharon por el microcentro de la capital[31]. Después de siete días de paralizar el sistema educativo público, los dirigentes de la UNE y la FEP firmaron un acuerdo con el gobierno para obtener, desde noviembre, un incremento salarial del 10%. También se acordó crear 1.633 rubros para maestros y maestras que trabajan gratis, y recategorizar a 1.500 docentes[32].

Docentes, alumnos y alumnas

En febrero de 2004, alumnos, alumnas, profesores y profesoras del Ateneo de Lengua y Cultura Guaraní se manifestaron frente al MEC porque el ministerio postergó la titulación de las personas que egresaron el año pasado del curso de formación de docentes de guaraní que ofrece el Ateneo[33]. Esta manifestación, realizada en enero, se repitió en febrero, en rechazo a la medida que había tomado la secretaría de Estado de suspender la titulación de 3.000 profesores y profesoras de todas las regionales de la institución, egresados de la promoción 2003[34].

En marzo de este año docentes de la UNA iniciaron un paro activo. La medida de fuerza responde a las disposiciones de la ley de reforma de la Caja Fiscal. La Facultad de Ciencias Agronómicas declaró un paro total, mientras que las demás iniciaron un paro de una hora diaria[35].

Docentes de doce facultades de la UNA tomaron en asamblea extraordinaria la decisión de reinstalar una nueva medida de fuerza, esta vez el paro total de actividades académicas[36].

Docentes, alumnos y alumnas marcharon y realizaron una breve "sentata" sobre la avenida Eusebio Ayala, cortando media calzada, y luego marcharon hasta la avenida Mariscal López. La acción formó parte de la medida de presión del paro activo total[37]. La marcha se volvió a repetir poco antes de un nuevo intento de acuerdo entre miembros del Senado y profesores de la UNA, que al final no se concretó[38].

[30] *Diario Abc Color, 24 de junio de 2004.*
[31] *Diario La Nación, 29 de junio de 2004.*
[32] *Diario Abc Color, 30 de junio de 2004.*
[33] *Diario Abc Color, 27 de enero de 2004.*
[34] *Diario Última Hora, 7 - 8 de febrero de 2004.*
[35] *Diario Última Hora, 3 de marzo de 2004.*
[36] *Diario Última Hora, 20 de marzo de 2004.*
[37] *Diario Última Hora, 26 de marzo de 2004.*
[38] *Diario Última Hora, 31 de marzo de 2004.*

En enero de 2004, docentes y estudiantes del Instituto Andrés Barbero se manifestaron para exigir que la institución sea desvinculada de la Facultad de Medicina. Además denunciaron que el resultado de la auditoría y la intervención realizada en noviembre y diciembre del 2003 nunca fue dado a conocer. El instituto se divide en tres dependencias que son las escuelas de enfermería, trabajo social y obstetricia[39].

La desvinculación de la Facultad de Medicina depende de la enmienda del Estatuto de la UNA, pero el Consejo Superior resolvió que ya no se habilitarán nuevas facultades debido a la falta de rubros[40]. Docentes y estudiantes optaron por mantener las puertas cerradas.

En el mes de enero, estudiantes, docentes y personal administrativo del Andrés Barbero clausuraron la calle Gondra en horas de la mañana frente al hospital de la Cruz Roja en reclamo de la separación del instituto[41].

Voceros de los estudiantes y docentes declararon que se quebraron las negociaciones con las autoridades de la UNA. Marcharon desde la institución hasta el rectorado de la universidad, donde cerraron media calzada de la avenida España. En pleno asfalto quemaron un muñeco al estilo Judas, representando al interventor, quien no había dado los resultados de la investigación realizada[42].

En otra movilización clausuraron la calle Gondra, frente al instituto, por algunos minutos. Aunque hubo un preacuerdo, la coordinadora siguió en vigilia[43].

En marzo de 2004, enfermeras, alumnos y alumnas se manifestaron en contra del nombramiento de Vicente Bataglia como director del Andrés Barbero e impidieron su ingreso a la institución[44].

Estudiantes y docentes protestaron en el predio del decanato de la Facultad de Medicina. Al menos cuatro alumnos del instituto resultaron con contusiones de diversa consideración tras un enfrentamiento con efectivos antimotines. Este hecho ocurrió en abril de este año[45].

Docentes e instructores del Andrés Barbero se congregaron en la plaza de la Democracia, realizando un acto frente al Hospital de Clínicas: Por último se instalaron en los pasillos de acceso a la oficina del decano de la Facultad de Ciencias Médicas. Recibieron el apoyo de un numeroso grupo de docentes y estudiantes de las filiales de

[39] *Diario Noticias, 15 de enero de 2004.*
[40] *Diario Noticias, 16 de enero de 2004 y diario Abc Color, 16 de enero de 2004.*
[41] *Diario Noticias, 20 de enero de 2004.*
[42] *Diario Noticias, 21 de enero de 2004.*
[43] *Diario Noticias, 27 de enero de 2004.*
[44] *Diario Noticias, 23 de marzo de 2004.*
[45] *Diario Última Hora, 17 de abril de 2004.*

Coronel Oviedo y de San Estanislao (San Pedro), además de la Asociación Paraguaya de Enfermería y de otros gremios del sector de la capital[46]. En mayo de 2004 esta serie de acciones realizadas por estudiantes, docentes y funcionarios del instituto acabó con un acuerdo entre las partes involucradas[47] y la carrera de Trabajo Social actualmente es una de las demás carreras de la Facultad de Filosofía de la UNA.

Incendio en el supermercado Ycuá Bolaños

A casi una semana del incendio producido en el supermercado Ycuá Bolaños el 1 de agosto, unas 800 personas marcharon en repudio por la tragedia ocurrida en el centro comercial de Trinidad. Estudiantes, profesores y vecinos del Colegio Técnico Javier se unieron para marchar hasta la plaza de los Héroes del mencionado barrio. Pidieron justicia para el "crimen de las puertas cerradas"[48]. La Coordinadora de Víctimas, Familiares de Víctimas y Personas Amigas de afectados por la tragedia del Ycuá Bolaños viene realizando desde el 29 de agosto un acto de recordación en el lugar de los hechos, a partir de las 11:20 de la mañana, hora en que se inició la tragedia, con el propósito de mantener la memoria viva de todos y cada uno de los y las mártires. Cada domingo a la hora y en el lugar mencionado se recuerda a una de las víctimas del incendio. Esta es una de las tareas que se ha trazado la coordinadora.

Manifestaciones sindicales

Choferes se manifestaron en la planta baja de la Municipalidad de Asunción, donde se realizó la reunión de Setama, cuyo consejo resolvió que las 14 empresas que tienen el permiso vencido y las 10 líneas declaradas caducas (24 empresas en total) deberán ser sacadas de circulación el 27 de mayo o el 1 de junio[49].

Un chofer perteneciente al grupo de afectados por las líneas canceladas por la Setama decidió crucificarse a un madero pidiendo que él y sus 80 compañeros sean repuestos en sus puestos laborales, ya que perdieron sus trabajos por la cancelación de líneas no permisionarias. Los manifestantes se ubicaron frente al local de la Setama[50]. La medida adoptada por los choferes avanzó hasta llegar a tres personas crucificadas y otras tres en huelga de hambre[51].

[46] *Diario Abc Color, 29 de abril de 2004.*
[47] *Diario Abc Color, 6 de mayo de 2004.*
[48] *Diario La Nación, 7 de agosto de 2004.*
[49] *Diario La Nación, 13 de mayo de 2004.*
[50] *Diario Abc Color, 15 de junio de 2004.*
[51] *Diario La Nación, 17 de junio de 2004 y diario Última Hora, 18 de junio de 2004.*

Otras movilizaciones

Además de las movilizaciones y protestas ciudadanas mencionadas se destacan las manifestaciones, ocupaciones de tierra y cierres de ruta de las organizaciones campesinas (que hasta ahora poco o nada han recibido como repuesta a sus reclamos de parte del Estado), las organizaciones de los sin techo, los taxistas, recolectores de basura, afectados de Yacyretá, además de otras acciones ciudadanas que no aparecen en este informe explícitamente.

Con el objetivo de relevar datos que hacen referencia al cumplimiento de la llamada ley del "marchodromo", específicamente en cuanto a las comunicaciones de realización de manifestaciones, de las que se hayan considerado improcedentes y de las marchas que no hayan presentado comunicación alguna, se solicitó la colaboración de la Policía Nacional para facilitar copia de estas informaciones[52]. Sin embargo, la Policía Nacional nunca respondió a esta solicitud. Las informaciones deberían estar disponibles a la ciudadanía.

INSTRUCCIONES Y COMPORTAMIENTO POLICIALES DURANTE LAS MANIFESTACIONES

La Guía de Procedimiento Policial es una normativa que tiende a unificar la intervención de esta institución en los distintos procedimientos en sus funciones, y de acuerdo a las atribuciones legales. La guía contiene los procedimientos a ser seguidos en las manifestaciones públicas.

Con respecto a las actitudes violentas que pudieran surgir en las manifestaciones públicas, dispone medidas preventivas como el diálogo con la dirigencia, persuadiéndola a que deponga sus intenciones y el establecimiento de un tiempo determinado con la advertencia de que se hará uso de la fuerza en caso de no acatar las directivas policiales. En este caso se procederá a dispersar a los y las manifestantes utilizando los medios previstos para el efecto, teniendo en cuenta el empleo racional de la fuerza.

Las instrucciones impartidas en la Guía de Procedimiento Policial deben ser más precisas, en especial con respecto a la utilización de armas de fuego, y deberían adecuarse a las disposiciones especiales que se mencionan en los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley*[53].

[52] *Nota de fecha 22 de setiembre de 2004. Expediente N° 6.450.*

[53] *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 setiembre de 1990.*

Las medidas preventivas que establece la Guía de Procedimiento Policial no son lo suficientemente explícitas para que los policías no se extralimiten en el uso de la violencia en las represiones que realizan en las manifestaciones públicas. Además, no establece diferencia entre los procedimientos frente a las manifestaciones lícitas y las ilícitas.

La selección de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debería contar con procedimientos de selección adecuados, de manera a evaluar sus aptitudes éticas, psicológicas y físicas. Además, el Estado debe garantizar que reciban capacitación profesional continua y completa.

Es recomendable que los policías reciban capacitación en el empleo de la fuerza, en ética policial y derechos humanos, solución pacífica de los conflictos, estudio del comportamiento de las multitudes y técnicas de persuasión, negociación y mediación.

El comportamiento de la Policía Nacional no refleja un fiel acatamiento de las instrucciones establecidas en la Guía de Procedimiento, como se ha demostrado en las represiones que recibieron ciudadanos y ciudadanas en manifestaciones realizadas este año.

En la mayoría de las acciones colectivas el uso excesivo de la fuerza por parte de la Policía Nacional fue avalado por la Fiscalía. Podríamos sugerir las mismas recomendaciones para los miembros del Ministerio Público.

RECOMENDACIONES

- El Estado debe garantizar el cumplimiento del artículo 125 de la Ley General de Educación N° 1.264/98, que establece el derecho de integrar organizaciones estudiantiles.
- Modificación del artículo 127 de la Ley General de Educación, ya que no es claro en relación a los criterios de aprobación o rechazo a los estatutos de los centros de estudiantes.
- Derogación del Decreto N° 11.089/42, que si bien es inconstitucional, las normativas que establece aún son utilizadas en algunas instituciones educativas.
- Modificación de la Ley Orgánica Municipal como medida de búsqueda de la autonomía de las organizaciones vecinales.
- Las organizaciones intermedias deberían contar con un marco legal más flexible que les permita elegir su estructura y mecanismo de elección.

- Uso diferenciado de la fuerza de los efectivos policiales, porque no diferencian delitos comunes de conflictos sociales, y sus intervenciones no son las mismas.
- Terminar con la intervención de los militares en los conflictos sociales, como ser manifestaciones u ocupaciones de tierras.
- Como se viene mencionando en informes anteriores, la Ley N° 1.066/97 viola el derecho de manifestarse. Los límites que establece no son razonables, restringe el horario establecido (que no permite que la acción tenga el impacto que se espera que produzca), los lugares permitidos y la duración de las manifestaciones. Por lo tanto, es necesaria una modificación de la ley conocida como del "marchodromo", en especial en los artículos 3 y 4.
- Transparentar la información con que cuenta la Policía Nacional sobre el cumplimiento de la Ley N° 1.066/97.

Derechos políticos

Nosotros andamos en el monte para vender la plumaria caminando. Nuestros paisanos se quedan en Brasil. Nosotros tenemos partidos, grupos. Hay diferentes ritos para cada grupo. Tenemos el partido de pelota.



Propuestas de cambio sin mirada ciudadana

Rossana Gómez
Decidamos, Campaña por la expresión ciudadana

La participación ciudadana no emerge como tema central de debate en las propuestas y discusiones sobre cambios en la legislación electoral. La construcción de una agenda de análisis y trabajo que privilegie los intereses ciudadanos por encima de aquellos sectoriales, partidarios, particulares o meramente electoralistas es la nota pendiente para el año 2005.

LEGISLACIÓN ELECTORAL: MUCHOS RUIDOS, POCAS NUECES

La sección sobre derechos políticos del Informe de Derechos Humanos 2003 resaltó la necesidad de analizar exhaustivamente propuestas legislativas que consideren un mayor protagonismo de la ciudadanía en todo el sistema electoral para lograr el fortalecimiento del sistema democrático. Ni bien finalizadas las elecciones generales realizadas el año pasado, se plantearon temas que debían considerarse a la hora de evaluar su funcionamiento, tales como simplificar el proceso eleccionario, revisar la conformación de las Juntas Cívicas[1] y las mesas receptoras de voto[2], apuntados incluso por el propio Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE)[3].

[1] *Las Juntas Cívicas son organismos auxiliares que tienen importantes funciones, como las de proponer locales de votación, acreditar a veedores, recibir y distribuir los materiales de votación, recoger los elementos después de la votación y entregarlos al juez, entre otras (art. 36 de la Ley Nº 635 "Que reglamenta la Justicia Electoral").*

[2] *La mesa receptora de votos es la encargada de recibir los votos de los electores y las electoras durante los comicios, y sus miembros tienen la función de realizar los trámites necesarios para hacer efectivo el derecho al sufragio de la ciudadanía (ver art. 184 del Código Electoral/Ley Nº 834).*

[3] *El director del Registro Electoral, Rigoberto Zarza, en entrevista concedida el día lunes 19 de enero de 2004 al diario Noticias, señaló que se debía aprovechar este*

Durante los meses siguientes el debate se presentó, sin embargo, muy puntualmente en relación con algunos temas específicos, como el relacionado a los inscriptores distritales o el relativo a la cuota de participación de las mujeres. Durante la mayor parte del período comprendido entre agosto de 2003 y agosto de 2004, no fueron objeto de discusión política pública, propuestas legislativas que se refieran a la búsqueda de una mayor participación ciudadana desde el propio sistema electoral.

Solo recientemente se creó en el Congreso Nacional una Comisión Bicameral[4] para el estudio de la reforma de la ley electoral. Según la declaración de sus impulsores, esta legislación se abocará al análisis de todos los proyectos de modificación electoral que han sido presentados en ambas cámaras.

El sumario de la reunión del 5 de octubre de 2004 de la Comisión Bicameral del Código Electoral señalaba como agenda de trabajo los siguientes puntos en relación a la modificación de la Ley 635, que reglamenta el funcionamiento del TSJE:

1. organización y juzgamiento opcional de elecciones internas de los partidos políticos por parte del TSJE;
2. fusión del Registro Electoral y el Registro Civil de las Personas en el ámbito del TSJE;
3. autorizar el uso de urnas electrónicas en las elecciones generales, y en las internas de los partidos políticos;
4. aplicar multa a ciudadanos y ciudadanas que no hayan votado en una elección y destinar lo recaudado a campañas de educación cívica;
5. modificación de distribución del TSJE en el país, suprimiendo los Tribunales Electorales de Amambay y Ñeembucú;
6. establecer el sistema de transporte público gratuito suministrado por el Estado en las elecciones generales;

año sin comicios para dar un tratamiento efectivo a los temas electorales, sin presiones y sin fanatismos. El tema fue recurrente ya anteriormente, como se puede ver en los siguientes recortes de prensa: "Reforma electoral ahora", diario Última Hora, 27 de agosto de 2003, pág. 7; "Diputados y TSJE analizan ley electoral", diario Noticias, 27 de agosto de 2003, pág. 11; "Cirugía mayor para ley electoral", diario Última Hora, 25 de agosto de 2003, pág. 2; "TSJE aboga por reforma del Código Electoral, diario Abc Color, 9 de setiembre de 2003, pág. 7.

[4] *Esta comisión bicameral se instaló el 31 de agosto de 2004. Según señaló Rigoberto Zarza a la prensa, este organismo tiene como prioridad apuntar a las elecciones municipales en aspectos como la utilización de urnas electrónicas, regulación y control de gasto de subsidios electorales, transporte público gratuito para el día de las elecciones. Aparece también nuevamente la propuesta de que el TSJE organice y juzgue las internas partidarias, proyecto ya rechazado en la Cámara de Senadores (diario Última Hora, 7 de setiembre) y la de revisar la integración de las Juntas Cívicas (diario La Nación, 7 de setiembre de 2004, pág. 6).*

7. establecer modos expresos y tácitos de renuncia a un partido político;
8. suprimir las Juntas Cívicas, que serán sustituidas por delegados electorales, nuevos responsables de la organización de elecciones a nivel distrital;
9. establecer nuevos procedimientos de trámite de la acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia; y
10. establecer nuevos procedimientos de auditoría de los fondos públicos otorgados a los partidos políticos en concepto de aportes y subsidios.

Ya en el cierre del período de elaboración de este informe se presentó un proyecto de ley que propone un sistema de listas desbloqueadas para los cargos colegiados en las elecciones generales[5]. Aunque no se ha iniciado un debate serio y pluralista, este proyecto tiene sus propulsores y detractores, y debe ser analizado no solo en tanto a su impacto, teniendo en cuenta la alta fidelidad del voto partidario, sino también en relación a si dicho sistema efectivamente garantizaría el voto más personalizado y comprometido de las y los electores.

Otro proyecto de ley quiere modificar el artículo 177 del Código Electoral, que se refiere a la conformación de las mesas receptoras de voto[6], que se encuentra en estudio en la Comisión de Asuntos Constitucionales, de Legislación y Codificación de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, fueron rechazadas algunas propuestas legislativas electorales, como la que pretendía que el TSJE fiscalice las internas de los partidos políticos[7], y la que buscaba la modificación de los artículos 130, 133 y 135 de la ley electoral. Con este último proyecto se quería que el TSJE designara a las y los inscriptores distritales a propuesta de los partidos o movimientos políticos, en proporción a la representación parlamentaria, lo que cambiaba todo el sistema de asignación de inscriptores e inscriptoras a los distintos distritos electorales. La ley electoral vigente otorga a la Dirección de Registro Electoral[8] la potestad de designar a los citados funcionarios públicos.

[5] *Este proyecto fue presentado por los senadores Ada Solalinde de Romero, Alfonso Núñez, Silvio Ovelar y Nelson Argaña, el 30 de setiembre de 2004.*

[6] *El proyecto de ley fue presentado en junio de 2002 y sigue pendiente de dictamen. Propone que las mesas receptoras de votos estén integradas también por representantes de los movimientos políticos independientes (nota de exposición de motivos del citado proyecto).*

[7] *La Cámara de Senadores rechazó el proyecto de ley, que ahora tiene que volver a la Cámara Baja (diario La Nación, 20 de agosto de 2004, pág. 7; diario Abc Color, 19 de agosto, pág. 9).*

[8] *La propuesta generó el rechazo de las y los funcionarios del TSJE y planteó el debate no solo sobre la función de los inscriptores distritales (encargados principalmente de la inscripción en el Registro Cívico Permanente, la depuración del padrón, la actualización de los datos de las y los electores, entre otros), sino también sobre la conformación del TSJE y el sistema de control mutuo de los partidos políticos. Un mayor análisis de este hecho se realizará en el párrafo referente a los actores políticos.*

En referencia al calendario electoral, la Cámara de Diputados sancionó el 2 de setiembre una ley que establece que los mandatos de los intendentes y las intedentas municipales que serán electos en 2006 durarán cuatro años, y no cinco, como sucede actualmente. Esta reducción de mandato se realiza por única vez y solo a fin de ajustar las elecciones, para que éstas se desarrollen cada dos años y medio (intercalando las presidenciales con las municipales en períodos iguales).

En relación a la promoción de las mujeres a cargos electivos, existen varias propuestas de modificación legislativa que han tenido alguna difusión, aunque el debate y el análisis todavía se manifiestan de manera moderada[9].

También ya a fines del período que abarca la redacción de este informe apareció la propuesta del Parlamento Joven[10], que se comprometió en elaborar un anteproyecto de ley para que los y las jóvenes sean inscriptos automáticamente cuando cumplen 18 años en el Registro Electoral, a través del Departamento de Identificaciones. La Comisión Bicameral del Congreso estudia, por su parte, un plan para fusionar el Registro Civil con el Registro Electoral[11].

Es plausible que se busquen salidas para propiciar la participación de los y las jóvenes que van ingresando año a año al sistema electoral. Sin embargo, se debe analizar cuál es el mejor mecanismo y qué institución colaboraría para lograr dicho fin. En este sentido, no es función de la Policía Nacional brindar datos sobre las y los ciudadanos al Registro Electoral. Tal tarea puede prestarse a confusiones. Quizás sí se podría buscar un vínculo efectivo con el Registro Civil (propuesta que también surgió), aunque hay que recordar que los esfuerzos por informatizar sus servicios no dieron muchos resultados.

También se encuentran pendientes de estudio los siguientes proyectos:

- que modifica los artículos 71, 72, 78, 276, 278, 279 y 281 de la Ley 834, referido al subsidio electoral;

[9] Este ítem será mejor desglosado en este mismo capítulo, en el subtítulo "Igualdad de género".

[10] Esta propuesta se realizó en el marco de la plenaria de esta organización, que se realizó en la sede del Congreso Nacional del 27 al 29 de agosto de 2004 (diario Abc Color, 29 de agosto, pág. 6; diario Última Hora, 28 de agosto, pág. 13 y diario Noticias, 28 de agosto, pág. 2).

[11] "Quieren fusionar el Registro Civil con el Registro Electoral" (diario Última Hora, sábado 2 de octubre, pág. 14).

- que modifica los artículos 40, 41, 43, 44, 45, 47, 258, 266, en relación a las alianzas de partidos y movimientos;
- que modifica el artículo 98, sobre la utilización de cédulas de identidad vencidas.

Queda claro que en este año inmediatamente próximo a las recientes elecciones generales del 2003 fueron muchos los proyectos que siguieron circulando en el ámbito parlamentario (muchos de ellos ya provenientes de otros períodos), pero no se realizó ninguna modificación e incluso los debates fueron muy puntuales y poco sostenidos. En algunos casos, la referencia a la necesidad de cambios en nuestro sistema electoral sirvió más que nada para introducir en la agenda mediática el tema de la reforma constitucional, como se analiza en el siguiente segmento.

REFORMA CONSTITUCIONAL

Todo el sistema electoral y el debate que enmarca el tema no pueden desentenderse de la discusión sobre reforma constitucional que se ha mantenido, aunque en baja intensidad, durante la mayor parte del año. El punto en la mira en esta polémica es la reelección del actual presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos, que sí se planteó abiertamente a principios de setiembre de 2004, en el acto central de celebración del aniversario del Partido Colorado y en presencia del propio mandatario.

En esta ocasión la Coordinadora de Presidentes de Seccionales Coloradas del Departamento Central declaró que realizarán una presentación en ese sentido a la Junta de Gobierno para que convoque a una Asamblea Nacional Constituyente con ese fin, y se convierta en una iniciativa oficial de la Asociación Nacional Republicana (ANR) – Partido Colorado[12].

Nuestra actual Constitución, en su artículo 229 prohíbe taxativamente la reelección. Y si bien es cierto, la reelección del actual mandatario es controversial, se han dado expresiones también en los sectores políticos de oposición que señalan una tendencia hacia la reforma constitucional en otros aspectos.

[12] *Ya anteriormente, los miembros del Comité Central de la Juventud Colorada se pronunciaron en favor de la reforma constitucional para permitir la reelección de Nicanor Duarte Frutos. De acuerdo a las expresiones de los jóvenes colorados, están incluso dispuestos a aceptar la inclusión del balotaje a cambio de una reforma constitucional que permita que el actual presidente gobierne un período más (diario Última Hora, 18 de marzo).*

Según la declaración de representantes de la Comisión Bicameral que comenzó a operar en setiembre de 2004[13], incluso es poco recomendable modificar ahora el Código Electoral, ya que existe un interés concreto de los partidos de oposición y del gobierno de llamar a una Asamblea Nacional Constituyente. El Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) manifestó su intención de impulsar un proceso que busque la reforma constitucional en torno al balotaje, el voto de los paraguayos y las paraguayas en el extranjero[14].

En este escenario el tema de la reelección aparece claramente como una posible "moneda de cambio" para acordar otras reformas, ya que la oposición sabe que si decide apoyar el llamado a una Asamblea Nacional Constituyente, esos son los riesgos.

Indudablemente, existen aspectos (que requieren una reforma constitucional) que son necesarios para elevar la calidad de la democracia y mejorar la participación ciudadana, como los citados más arriba, reclamados año tras año desde el Informe de Derechos Humanos de la CODEHUPY, pero cualquier modificación debe tener como objetivo el aumento de la calidad de la participación ciudadana y política y debe tener a la ciudadanía como elemento central de interés.

Muy por el contrario, la ciudadanía se encuentra ajena a lo que perderá o ganará en una negociación que no parece incluirla como protagonista. Una mayor participación no es el eje transversal de la agenda de este debate político, que sí está vinculada a intereses partidarios y más concretamente a intereses electoralistas de los partidos, y particulares de las personas que ocupan cargos o que en este momento se encuentran en el poder. Si bien es cierto, el Presidente de la República y su entorno se han referido concretamente a dos reformas constitucionales: una ante las movilizaciones campesinas, diciendo que se debería cambiar el pago previo de la Constitución Nacional para poder realizar una reforma agraria (lo cual le permitiría pagar con bonos del Tesoro a los expropiados), y la segunda, ante la movilización ciudadana contra la inseguridad delincuencial, es la instalación de la pena de muerte (mencionada por el asesor jurídico de la Presidencia de la República). Estos ejemplos demuestran que la reforma constitucional aparece incluso como moneda de cambio, y Nicanor Duarte Frutos tiene interés en que la ciudadanía apoye una reforma constitucional, para así poder incluir la reelección.

[13] *"Creen inadecuada reforma de Código Electoral, ahora" (diario Abc Color, pág. 9, 1 de setiembre de 2004).*
[14] *"PLRA buscará acuerdo político para la reforma constitucional" (diario La Nación, 8 de setiembre de 2004).*

ACTORES POLÍTICOS

El rol de los partidos políticos

Este año fueron reconocidos dos nuevos partidos políticos: Patria Querida y el de la Unidad Popular[15], que se suman a los 11 ya existentes. No se conocen restricciones ni violaciones a la libertad de asociación en partidos y movimientos políticos. El escenario electoral está entonces conformado de la siguiente manera:

Partidos políticos reconocidos por el TSJE

Asociación Nacional Republicana (ANR)
Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Punace)
Partido Encuentro Nacional (PEN)
Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)
Partido Demócrata Cristiano (PDC)
Partido País Solidario (PPS)
Partido Humanista Paraguayo (PHP)
Partido Frente Amplio Paraguayo (PFAP)
Partido Patria Libre (PPL)
Partido Revolucionario Febrerista (PRF)
Partido Independientes en Acción (PIA)
Partido de la Unidad Popular (PUP)
Partido Patria Querida (PPQ)
Partido Blanco (PB)

El sistema de control mutuo de los partidos políticos y su rol en el sostenimiento del sistema electoral se ubicó en el debate este año cuando se discutió el proyecto de ley[16] que pretendía reestructurar la composición de las y los incriptores distritales (encargados principalmente de la inscripción en el Registro Cívico Permanente, la depuración del padrón, la actualización de los datos de la ciudadanía, entre otros).

[15] *El Acuerdo y Sentencia Nº 04/04 del TSJE reconoció al Partido Patria Querida y el Acuerdo y Sentencia 05/04 reconoció al Partido de la Unidad Popular.*

[16] *Proyecto de ley que modifica los artículos 98, 123, 130, 133 y 135 y amplía las disposiciones finales y transitorias de la Ley 834/96 "Que establece el Código Electoral Paraguayo".*

Esta fue una iniciativa del PLRA[17], cuyos dirigentes de base plantearon a la cúpula de dicho partido que deseaban cambiar a los funcionarios porque no estaban cumpliendo la labor para la cual estaban designados. La crítica de fondo, sin embargo, sostenía que los funcionarios judiciales no estaban respondiendo a la actual conducción del PLRA.

El otro aspecto que se ubicó en la discusión fue la inclusión o no de los otros partidos políticos que después de las últimas elecciones tienen representación parlamentaria, pero no tienen ningún tipo de incidencia en lo que ocurre al interior del TSJE (País Solidario, Patria Querida y Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Punace). Por el contrario, hay partidos cuya representación en el Congreso Nacional disminuyó radicalmente (el caso del Partido Encuentro Nacional - PEN), pero que siguen manteniendo su cupo en el TSJE. En síntesis, basados en la concepción de los cupos, algunos sectores políticos reclamaban su cuota.

Los otros protagonistas de esta problemática, las y los funcionarios electorales, defendían sus puestos de trabajo apuntando a la institucionalidad y la credibilidad ganada por el TSJE en estos años, gracias también a su profesionalización[18]. Finalmente, el proyecto fue rechazado porque los propios partidos políticos no lo apoyaron, primando la idea del camino recorrido por el TSJE y de los resultados logrados.

Más allá del rechazo de este proyecto, subyace el cuestionamiento a un sistema que se basa únicamente en la participación de los partidos políticos, sin considerar posibilidades para una ciudadanía independiente que pueda aportar sus propias consideraciones. La crítica también apunta a evaluar en qué medida los partidos políticos están ejerciendo su rol de intermediadores entre la sociedad civil y las instancias gubernamentales, y cómo el interés partidario y el de las cúpulas partidarias se imponen ante el de la ciudadanía. Con esta supremacía (intereses partidarios por encima de intereses ciudadanos) solo se pueden construir agendas de discusión política que precisamente después se revierten en la baja calidad de nuestra democracia.

Por otra parte, cabe apuntar que este año fueron confirmados en sus cargos los actuales ministros del TSJE, dos de ellos por un período más y otro que ya conquistó su inamovilidad[19]. Uno proviene del PLRA y dos de la ANR.

[17] *"PLRA reclama cupo al TSJE" (diario Última Hora, 31 de mayo, pág. 7).*
[18] *Fernando García, secretario general del Sindicato de Funcionarios Judiciales. Entrevista concedida para la elaboración de este informe.*
[19] *Rafael Dendia y Juan Manuel Morales tendrán que pasar por un período más para su confirmación permanente, mientras que Alberto Ramírez Zambonini ya es inamovible hasta los 75 años.*

Subsidio a los partidos políticos

El TSJE pidió una ampliación presupuestaria al Parlamento Nacional de 28.312 millones de guaraníes (aproximadamente 4,8 millones de dólares), de los cuales 8.312 millones de guaraníes (alrededor 1,4 millón de dólares) deberían ser destinados a aportes a partidos políticos[20], lo que se debe sumar, en el caso de ser aceptada la propuesta, a los 16.034 millones de guaraníes ya presupuestados, siendo en realidad un total de 24.346 millones de guaraníes (aproximadamente 4,1 millones de dólares).

El Código Electoral establece un aporte estatal anual para el mantenimiento de los partidos políticos y una serie de excepciones impositivas, además del subsidio estatal a partidos y movimientos políticos para reponer gastos de campañas electorales (artículos 70 al 75, 276 al 284). Sin embargo, la legislación no prevé un estricto control sobre el gasto y el uso del dinero que los partidos políticos perciben en concepto de subsidios y aportes, es decir, que dichos montos realmente se estén utilizando para lo que dice la ley y de acuerdo a las funciones que la Constitución Nacional les asigna[21], tales como la formación de autoridades electivas o la formación cívica de los ciudadanos.

Los partidos y movimientos políticos remiten al TSJE las rendiciones de cuentas de gastos electorales, en virtud al artículo 281 del Código Electoral, pero no existe un mecanismo eficaz para el acceso ciudadano a la información pública sobre los gastos electorales, ya que no es posible acceder a dichos datos para realizar cualquier control que la ciudadanía quisiera realizar.

Decidamos solicitó al TSJE el acceso a las rendiciones de cuentas de gastos electorales y partidarios que los partidos y movimientos políticos entregan a este organismo, pero el TSJE derivó tal solicitud a los propios partidos políticos, es decir a organismos privados que no están obligados a brindar dicha información[22].

[20] *Diario Abc, 26 de agosto de 2004, pág. 17.*

[21] *El artículo 124 de la Constitución Nacional señala que "los partidos políticos deben expresar el pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los ciudadanos".*

[22] *"Las cuentas documentadas mencionadas se presentan a fin de realizar una auditoría sobre los comprobantes de ingresos y gastos electorales detallados en el artículo 277 de la Ley 834, a los efectos del pago del subsidio electoral, pero esta institución las devuelve una vez culminada la revisión respectiva, debido a que por disposición del artículo 281 de la ley mencionada los administradores de cada partido o movimiento político son los responsables de la guarda de los documentos que acrediten los movimientos de fondos de los ingresos y egresos que efectúen en las campañas electorales". Texto de la nota enviada por Carlos Quiñonez, director general de Administración y Finanzas del TSJE.*

Por otra parte, Transparencia Paraguay, con el apoyo de la Justicia Electoral, impulsó la redacción y la firma de una carta compromiso para trabajar por conseguir mayor transparencia y autonomía en sus respectivas organizaciones políticas[23]. Este acuerdo, sin embargo solo fue firmado por los partidos de la oposición (PLRA, Punace, País Solidario, Patria Querida y el Encuentro Nacional). El Partido Colorado rechazó el acuerdo aludiendo que "el compromiso del Partido es permanente en el sentido de seguir mejorando nuestras instituciones y leyes sin necesidad de intermediación alguna"[24].

Si bien el Estado sigue manteniendo una abultada deuda con los partidos políticos, como se puede apreciar en el cuadro de más abajo, la crítica ciudadana se dirige precisamente hacia el uso del dinero, lo que crea resistencia y cuestionamientos en relación con el financiamiento público de los partidos políticos.

Deuda estatal con partidos políticos[25]

	Aporte estatal (2000-2004)	Subsidio estatal (2001-2003)
ANR	10.379.217.830	25.865.885.104
PLRA	6.639.594.803	15.479.558.800
PEN	1.693.361.888	1.428.829.840
Punace	2.400.412.410	3.658.212.410
País Solidario	654.922.620	858.693.820
Patria Querida	2.598.735.990	3.348.435.990
Subtotal	**24.306.245.541**	**50.639.615.964**
Deuda total	**G. 74.945.861.505**	

Responsabilidad de las autoridades electas

La Comuna de Fernando de la Mora fue escenario de un hecho paradigmático en relación a la responsabilidad de las autoridades y a la confianza ciudadana depositada en ellas. Luego de la asunción del

[23] *Compromiso firmado el 27 de julio de 2004. También se acuerda debatir una reforma electoral que se centre sobre la redefinición de los fondos a ser transferidos por el Estado al sistema de partidos en función de las actuales posibilidades económicas del país, establecer las actividades de los partidos políticos a que puedan ser utilizados los fondos recibidos y fijar normas que garanticen al TSJE el poder real de fiscalizar la utilización de los fondos entregados a los partidos y le permita imponer sanciones a los que no cumplan las normas (texto de la carta compromiso).*

[24] *Nota remitida a Transparencia Paraguay, firmada por el presidente de la ANR, Herminio Cáceres, el 24 de agosto de 2004. Número de entrada 158.*

[25] *Datos suministrados por el TSJE.*

presidente Nicanor Duarte Frutos, en agosto de 2003, fue nombrado como ministro de Salud el doctor Julio César Velázquez, en ese entonces intendente de la ciudad.

Un ciudadano que buscó y consiguió el mandato mayoritario de la ciudadanía para servir en un cargo por un período de cinco años se apartaba de éste a unos meses de asumirlo para cumplir funciones no electas y para las cuales sus electores y electoras no lo habían designado.

Para agregar más confusión, no renunció (lo que debía haber hecho considerando que no podría cumplir las funciones para las que fue electo), sino que pidió un permiso "indefinido" no establecido en la ley[26], creando una situación compleja e indefinida para su sucesión. Cuando Velázquez aceptó la secretaría de Estado, pidió permiso a la Junta Municipal y ésta designó, el 5 de agosto, como intendenta interina a Dora Rejala, mientras durara su desempeño como Ministro del Poder Ejecutivo[27].

Luego, por Resolución Nº 442 de fecha 2 de diciembre de 2003, la Junta Municipal resolvió revocar la decisión anterior y nominó al concejal Manuel Hilario Gómez Morales como intendente interino por el resto del mandato[28]. Esta acción generó un conflicto que derivó en un caos en la intendencia (que en ese momento contaba con dos intendentes paralelos con el consiguiente descontrol).

Velázquez, ante un requerimiento de la Junta Municipal, simplemente aludió que no podía volver al cargo porque debía seguir trabajando como ministro de Salud, poniendo en juego la institucionalidad de la municipalidad y, lo que es más grave aún, la confianza de la ciudadanía que lo puso en el cargo. El conflicto fue dirimido por el TSJE tras nueve meses de batalla judicial y política que impidieron la adecuada administración municipal y perjudicó a la ciudadanía de Fernando de la Mora (verdaderos mandantes de los funcionarios involucrados).

Finalmente, el Tribunal Electoral de Segunda Sala resolvió confirmar a Dora Rejala como intendenta de la ciudad de Fernando de la Mora[29].

En este caso las y los ciudadanos de Fernando de la Mora sólo han podido ser espectadores de un conflicto en el que los procedimientos fueron poco institucionales. Como en esta situación y en otras, la ciudadanía no cuenta con mecanismos que permitan exigir respon-

[26] *El Acuerdo y Sentencia Nº 35/04 del TSJE señala que el permiso sin términos de tiempo que otorgó la Junta Municipal a Velázquez infringía el art. 255 del Código Electoral, ya que éste no podía ausentarse por más de 30 días.*
[27] *Considerando del Acuerdo y Sentencia Nº 35/04 del TSJE.*
[28] *Idem.*
[29] *Idem.*

sabilidades a sus mandatarios (en la acepción correcta de delegados por mandato, para hacer algo en nombre de sus mandantes), salvo el voto al final de un largo período.

IGUALDAD DE GÉNERO

Durante el 2004 se presentaron algunos proyectos de ley que plantean la modificación del art. 32 del Código Electoral, relativo a mecanismos de promoción de mujeres a cargos electivos. La Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados realizó el 24 de agosto una audiencia pública en la que se discutieron estos temas.

Proyectos presentados sobre la participación de mujeres:

- **Presentado por la Comisión Bicameral de Reforma Electoral**: señala que en las listas internas no podrán repetirse más de dos personas del mismo sexo en la secuencia.
- **Presentado por la Defensoría del Pueblo y la Secretaría de la Mujer**: propone que se aseguren los mecanismos adecuados para la promoción de la mujer a cargos electivos en un porcentaje no inferior al 50%, y la conformación de las listas en forma alternada con el varón, de tal forma que si éste ocupa el primer lugar, el segundo puesto será ocupado necesariamente por una mujer, y en ese orden, hasta el último lugar.
- **Presentado por la organización de mujeres políticas Cimpar**: señala que la postulación de la mujer desde las listas primigenias deberá darse alternadamente con el varón, de tal forma que si éste ocupa el primer lugar, el segundo será ocupado necesariamente por una mujer, y en ese orden hasta el último lugar de la lista, tanto de titulares como de suplentes.

Actualmente la normativa electoral (art. 32) fija una cuota mínima de representación del 20% de mujeres en los cuerpos colegiados, a razón de una candidata por cada cinco lugares en las listas. Tal como está la ley, esta cuota es considerada por los partidos y movimientos políticos como meta máxima y no garantiza una mayor participación de las mujeres, más aún porque no prevé la alternancia.

En ese sentido, es importante que se discutan otros mecanismos que realmente sí promuevan e impulsen la participación femenina, obligando a las nucleaciones políticas a incluir a mujeres y varones en forma alternada, desde los primeros lugares y hasta el final, para garantizar la presencia de mujeres en el 50%. Pero también son necesarios otros instrumentos legales y administrativos que mejoren la participación de este sector de la población, como asignar recursos del subsidio estatal a la capacitación política de la mujer o el asesoramiento permanente del TSJE a las eventuales candidatas.

Al analizar mecanismos sobre participación femenina será importante detenerse en la observación de la propuesta legislativa que se relaciona a la habilitación de listas desbloqueadas, ya que ésta acabaría con las cuotas de discriminación positiva para las mujeres y exigiría a las mujeres que desarrollen campañas electorales paralelas a las de sus pares varones, pero sabiendo que éstas no disponen de los recursos de éstos últimos. En ese sentido, el sistema de cuotas puede ofrecer mayores garantías para que las mujeres ocupen cargos efectivos.

Elecciones para la Comisión de Mujeres del Partido Colorado

El 24 de octubre de 2004 se realizaron las primeras internas femeninas en los 117 años que tiene de vida el Partido Colorado. Las elecciones designaron a 13.705 mujeres para integrar los cuadros del estamento de conducción del sector de las mujeres, de los cuales 72 cargos integran la Comisión Central de la Mujer Colorada, instancia que se encuentra estipulada en los estatutos de dicho partido político y cuya función habla de velar por el cumplimiento de la cuota de participación femenina[30]. Pese a algunos incidentes y desacuerdos, el acto eleccionario se realizó y constituyó un avance que debe ser imitado por las otras nucleaciones políticas, ya que puede propiciar una mayor participación del sector femenino en la conducción de la agremiación partidaria a la que pertenecen.

En el padrón electoral del Partido Colorado figuran 762.569 mujeres, de un total de 1.589.000 afiliados, habiéndose habilitadas para las elecciones del 24 de octubre 590.862 mujeres inscriptas en el Registro Cívico Nacional.

RECOMENDACIONES

En estas recomendaciones se incluyen varias que han sido enunciadas en los años anteriores, y que son necesarias para el fortalecimiento de la democracia en nuestro país:

- que las propuestas legislativas que se estudien y aprueben en lo referente a la igualdad de género tengan previsto que los partidos y movimientos políticos estén obligados a incluir a mujeres y varones en forma alternada desde los primeros lugares, garantizando la presencia femenina en 50%, así como sanciones efectivas al incumplimiento de estas normas. Así también son necesarios otros instrumentos legales y administrativos que

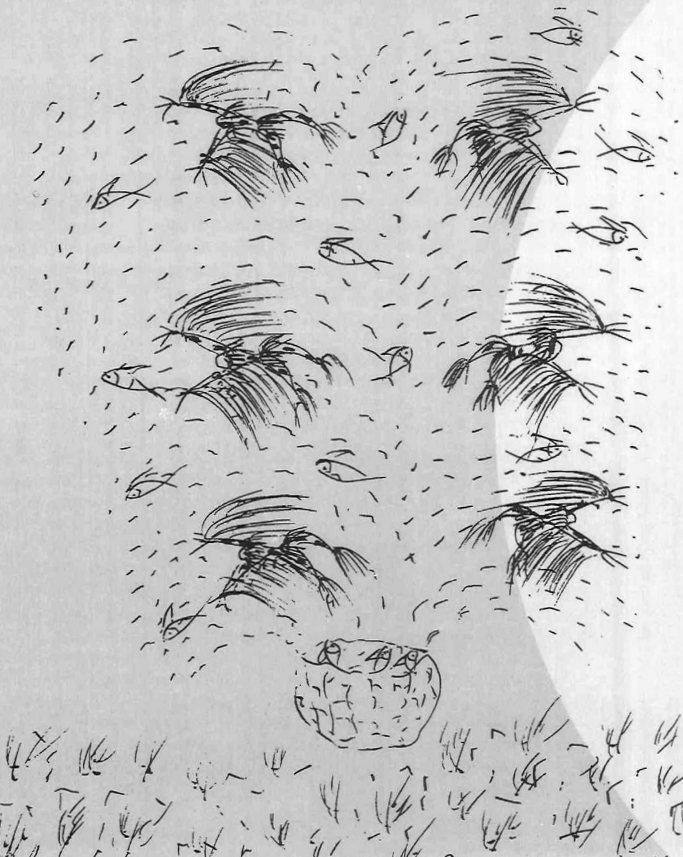
[30] *Artículos 72, 73 y 74 de los estatutos del Partido Colorado.*

mejoren la participación de las mujeres, tales como asignar recursos del subsidio estatal a la capacitación política de la mujer;

- que los partidos y movimientos políticos revisen sus políticas hacia los mecanismos internos de promoción de la mujer, así como la ejecución práctica de éstos, que el TSJE pueda controlar la aplicación de esos instrumentos al interior de cada partido político;
- proponer legislaciones concretas que prevean una mayor participación de la ciudadanía en instancias tradicionalmente reservadas solo a los partidos políticos;
- proponer legislaciones que obliguen a las autoridades electorales a brindar información a la ciudadanía, independientemente de la voluntad de los partidos políticos, en relación con los gastos electorales y el destino de los aportes y subsidios estatales;
- contar con una legislación que facilite el control sobre la declaración jurada de bienes y el acceso público a la información sobre los datos de los funcionarios y autoridades públicas;
- establecer un sistema de control efectivo de la gestión de las autoridades administrativas electas, y la posibilidad de revocar el mandato en los casos necesarios; y
- analizar exhaustivamente la viabilidad y las ventajas o desventajas de una reforma constitucional, que debe ser mirada siempre a partir de la ciudadanía y la búsqueda del fortalecimiento de la democracia. En este sentido, la agenda de discusión debe contemplar intereses ciudadanos y no solo partidarios o particulares de algún sector.

Derecho al desarrollo sostenible

La sandía del monte tiene agua y de allí salieron los peces saltando.



Otro año más marcado por la lucha por la tierra

Gladys Fariña
Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (Cectec)

Los campesinos volvieron a tener la palabra. El año fue marcado por sus movilizaciones y demandas. Quieren inmediatez de respuestas gubernamentales a la necesaria reforma agraria.

INTRODUCCIÓN

Con movilizaciones variadas y ocupaciones simultáneas de 5.000 personas en unas 400 ocupaciones, y su correlato de desalojos violentos, represiones, heridos, muertes y apresamientos, va terminando otro año marcado por la lucha por la tierra, ante un país que no logra industrializarse y despegar. A pesar de que la agricultura es la única que evolucionó en los últimos 10 años —tiene una participación del 21,1% en la economía[1]—, el modelo o esquema que pervive desde la colonia es el de minifundio, latifundio, ya sea forestal, ganadero o agrícola.

Temas en la agenda. Avances y estancamientos

Un análisis de los indicadores de avance en el tema del desarrollo nos indica que en su mayoría tienen que ver con iniciativas legislativas como aquellas que otorgan un marco legal o institucional para enfrentar la reforma agraria.

[1] *Diario Última Hora. Suplemento económico. "Producto Interno Bruto". Pág. 2, 3 de octubre de 2004.*

Otros indicadores, que consideramos como avances en este proceso, tienen como actores principales a la sociedad civil:

- generación de recursos a través de proyectos productivos de las mujeres campesinas e indígenas, con los proyectos implementados por la Coordinadora Nacional de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (Conamuri);
- concertación entre organizaciones del sector rural:
- mesa de concertación rural apoyada por la Pastoral Social; y
- el Frente Social por la Soberanía y la Vida: concertación urbano-rural.

Como resultado de las movilizaciones simultáneas y masivas de campesinos se logró introducir en la agenda pública otros puntos que consideramos avances como:

- campaña desde el Estado por una ley de impuesto a la acumulación de la tierra y la exportación de granos de soja sin industrializar;
- la conciencia y la discusión en el Senado sobre el sistema de tenencia de tierra, colectivización de la propiedad y de la producción (algunos parlamentarios abogan por el modelo desarrollado por las colonias mennonitas);
- de la discusión sobre el avance de la agricultura y de la pobreza rural en estos 10 años cobra mayor concienciación la importancia de la diversificación productiva para la subsistencia alimentaria. El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) inició acciones, como la entrega de semillas, y ante el posible fracaso del algodón (no se alcanzarían las metas) está propiciando la diversificación productiva con el sésamo y tártago principalmente, pero con problemas de falta de semillas, por la improvisación. Según el ministro de Agricultura, Antonio Ibáñez, se proveerá una masiva asistencia técnica al departamento de San Pedro, que es uno de los más pobres del país. Cabe destacar también la creación y nombramiento del gerente del Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), que reemplaza al Instituto de Bienestar Rural (IBR).

Otra línea de discusión en la agenda pública es la adquisición de tierras y la campaña por el acceso a la tierra de las propias organizaciones, que ha generado conflictos y disputas con propietarios de grandes extensiones de tierra y ha generado crisis de gobierno y compras desordenadas.

SEGUIMIENTO DE TEMAS DE AÑOS ANTERIORES

Soja y algodón. Dos modelos productivos

El modelo actual de monocultivos de exportación como la soja (mecanizada y para grandes extensiones de tierra y pocos propietarios) y el algodón (para pequeñas parcelas rurales y gran número de pequeños agricultores) está llegando a un punto de conflictividad que debe ser tomado en cuenta. La extensión de los sembradíos de soja empieza a causar problemas a las pequeñas unidades productivas campesinas y comunidades vecinas.

Cuando se dice la soja, se vuelve invisible el modelo de acumulación que genera este cultivo actualmente. Entre los años 2003 y 2004 América Latina por primera vez producirá 102,8 millones de toneladas, que representarán más de la mitad de la cosecha mundial.

Brasil producirá 58,8 millones, Argentina 37,6 millones, Paraguay 4,5 millones y Bolivia 1,8 millones. Estados Unidos producirá 57,1 millones[2] y paulatinamente va perdiendo el lugar en el mercado que dominó por décadas.

Según la Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (Capeco), la evolución desde 1996 es sostenida y da un salto muy grande en el área de siembra en el año 2001, los rendimientos desde el '96 al 2003 suben en promedio 16%. Sin embargo, en los sectores sojeros se mantiene una fuerte resistencia al control gubernamental (por el uso de pesticidas, agroquímicos) y a una tributación más acorde con los ingresos que perciben.

Los sojeros en tres oportunidades lograron rechazar leyes que les obligaban a tributar: rechazaron el Impuesto al Valor Agregado (IVA) agropecuario, anteriormente cuestionaron el Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias (Imagro) y a octubre de 2004 presentan una fuerte resistencia y rechazo a la nueva ley sobre la acumulación de la tierra y sobre la exportación de la soja en bruto.

En marzo de 2004 el Poder Ejecutivo dio a conocer un decreto que establece una tasa impositiva del 4% para la exportación de soja en estado natural, lo que motivó discusiones entre el ministro de Hacienda, Dionisio Borda, y el presidente del Senado, Miguel Carrizosa, quien cuestionó la fórmula utilizada para calcular la tasa, sostuvo que podría ingresar más dinero, ya que por la forma de cálculo ingresará menos dinero al Estado con esta tasa. Según estimaciones de Hacienda, tributos aplicados a la soja y a productos derivados le da-

[2] *Informativo Campesino Nº 182, Noviembre de 2003, Centro de Documentación y Estudios (CDE).*

rán al gobierno casi 11.200.000 de dólares.[3] Las exportaciones de soja este año rondaron los 800 millones de dólares.

Existen variadas propuestas para la aplicación de un tributo a la soja: entre ellas, las del Banco Mundial (BM) y las de la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (Mcnoc), que incluso plantean el destino de estas recaudaciones. Una propuesta presentada al Senado por un representante del Partido Colorado apunta a grabar la soja sin industrializar desde el 10 al 15%. Otra propuesta a considerar hace relación a que los fondos recaudados por esta vía sean destinados a la reforma agraria y a la reactivación industrial. El ex titular de la Asociación de Productores de Aceites Vegetales, Sante Mateucci, propone volver a percibir impuestos por los envíos de granos al exterior para destinar los fondos a la reforma agraria y aliviar los problemas del campesinado. Explicó que actualmente solo quedan tres industrias multinacionales —Capsa, Cargill y Tebes— que pudieron sobrevivir porque no tienen necesidad de recurrir al crédito bancario del sistema financiero local[4].

Por ello sería importante analizar el impacto del impuesto a la acumulación de la tierra en el medio rural. El impuesto que plantea adecuación a tasas de mercado es un sinceramiento para los productores y productoras porque tributarían según el mercado, y también cuando se les compre, les pagarán a precios de mercado.

Cuadro 1. Producción sojera según datos acercados al Senado para el estudio de tributo a la soja y la tierra

Tamaño de la explotación	Cantidad	Superficie	Porcentaje de superficie	Promedio de soja
Región Oriental	27.806	1.282.885		
Menos de 5 has.	1.450	1.745		1,2
De 5 a menos de 10 has.	4.050	10.009		2,2
De 10 a menos de 20 has.	7.550	36.255		4,8
De 20 a menos de 50 has.	6.105	85.573	9,1%	14
De 50 a menos de 100 has.	3.843	193.405		50,3
De 100 a menos de 200 has.	2.811	270.014		96
De 200 a menos de 500 has.	1.268	261.408		206
De 500 a menos de 1.000 has.	410	147.965		360
De 1.000 a menos de 5 mil has.	273	195.605		716
De 5.000 a menos de 10mil has.	30	54. 652		1.821,8
De 10 mil a más has.	15	26.224	90,9%	1.748

[3] *Éstos son cobrados a través del Decreto N° 1.836 que se puso en vigencia a principios de este año.*

[4] *Diario Última Hora, 28 de agosto de 2004, "El campo exige respuestas", pág. 24.*

Un solo productor tiene 50.000 has. y no aparece en el estrato correspondiente. Sectores sojeros informan que plantaron 1.282.885 has. cuando están defendiendo el no pago de los tributos de las 1.700.000 has. que inicialmente anunciaron. Sin embargo, estimaciones de 2004 del MAG dan 1.555.000 has. y publicaciones de la misma Capeco dicen otra cosa. Por otro lado, el precio de la soja va en aumento: el pico más alto es el de 2004, con un promedio de 307 dólares y un máximo de 350 dólares. Pero ellos dijeron que sólo se les pagó 180 dólares.

Cuadro aparecido en los periódicos para demostrar importancia

Año	Producción (toneladas)	Area de Siembra (hectáreas)	Rendimiento (kg/ha)
1996	2.408.428	960.000	2.509
1997	2.771.000	1.050.000	2.639
1998	2.988.201	1.150.000	2.598
1999	2.980.058	1.200.000	2.483
2000	2.911.423	1.200.000	2.426
2001	3.502.179	1.350.000	2.594
2002	3.546.674	1.445.000	2.554
2003	4.518.015	1.550.000	2.915

Fuente: Capeco.

Cuadro 2. Promedio de precios de soja en Chicago y precios de algodón

Rubros	1995	1996	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Algodón en Nueva York			54,96	60,18	43,07	41,28	59,50	58,82
Algodón paraguayo en Liverpool	101,43	85,57	62,98	60,80	52, 71	44,00	62,37	69,95
Soja en Chicago	224	278	174	183	169	189	233	307

Desarrollo rural y desarrollo nacional

La mayoría coincide en que la solución debe empezar en el sector rural. "Los impactos del sector rural en el desarrollo nacional son de gran alcance. Lo que hace falta determinar son los mecanismos más eficaces para fomentar las oportunidades en las áreas rurales mediante un enfoque integral del desarrollo nacional"[5]. El 43% de la

[5] *Banco Mundial. Cuarto Foro Temático Regional. "Cosechando oportunidades: desarrollo rural en el siglo 21". Documento base para la discusión. Escrito por Franks Braun e Indu John-Abraham y colaboradores. Asunción, octubre de 2004.*

población nacional es todavía rural: 1.053.858 son mujeres y 1.180.903 son varones.

¿Qué se produce, para qué, para quién, cómo se produce? ¿A dónde va el dinero? Respuestas a estas preguntas son las que definen el modelo de desarrollo. La inversión que un país hace al modelo, usando recursos naturales, el ecosistema y sus potencialidades, el capital construido, el aparato de Estado, todo contribuye a hacer o no exitoso ese modelo, y por tanto debe dar respuestas no sólo a los intereses privados de los actores más ricos, en este caso los sojeros. Una mirada a los impactos y los costos, los ingresos y lo que queda en el país puede dar cuenta de en qué medida la inversión que hace el país trae beneficios a la población. Un ejercicio para definir el modelo de desarrollo es analizar los factores del país y su costo de oportunidad.

Cuadro 3.
¿Qué se produce en mil hectáreas? ¿Dónde van sus beneficios?

Rubros	Mil hectáreas producen	Queda en en el país	Puestos de trabajo en el campo	Puestos de trabajo en la industria
Bosque	500 mil US$	450 mil US$	16	20
Soja	740 mil US$	375 mil US$	8	2
Carne vacuna	No se cuenta con datos			
Algodón	No se cuenta con datos			

Un ejemplo del alcance de esta disputa lo señala un artículo periodístico aparecido en el mes de junio en un periódico de gran alcance. En él se preguntaba si el cultivo de soja es una maldición[6]. "Este mercado aniquila las posibilidades de convivencia con el mercado productivo campesino paraguayo y está llevando a una situación de conflictividad sin precedentes en el medio rural"[7]. De datos aparecidos en los periódicos se construyó esta tabla. Los demás sectores no pudieron aportar sus datos.

[6] *Diario Abc Color. "El cultivo de la soja es una maldición para el país", 23 de junio de 2004, pág. 16.*
[7] *Diario Abc Color. "Las roscas siguen controlando los resortes", 17 de julio de 2004, pág. 5.*

Cuadro 4. Los picos de precios más altos de la soja[8]

Años	1983	1984	1988	1997	2004
Precios promedio	282	282	303	281	307

Cuadro 5. Los picos de precios más altos del algodón

Años	1983	1990	1995	2004
Precios promedio	82,44	82,33	101,43	69,95

Cuadro 6. Producción algodonera

Año	Superficie cultivada	Producción en toneladas	Rendimiento por hectárea	Ingreso por exportación
1995/96	306.751	329.751	1.075	188.146
1996/97	110.697	139.096	1.257	72.857
1997/98	220.000	222.000	1.099	75.419
1998/99	166.240	202.283	1.217	69.136
1999/2000	194.760	246,594	1.266	92.528
2000/2001	297.865	294.444	989	90.126
2001/2002	169.671	123.667	758	37.929
2002/2003	186.405	172.760	927	64.900
2003/2004	342.979	300.000[9]		

Algunos estudios aparecidos en los periódicos informan sobre costos de la siembra de algodón que dan una pérdida de alrededor de 700 mil guaraníes de pérdida real (que no incluye mano de obra, pero estos cálculos fueron hechos para un rendimiento de 1.300 kilos/ha)[10]. Y sin embargo el rendimiento promedio del año está por debajo de los 1.000 kilos/ha, lo que elevaría la pérdida de los campesinos por hectárea.

Desde 1995, año que empezó el Programa de Apoyo a Fincas Algodoneras, que fue el de mayor ingreso por exportación (zafra 95/96), se tiene una tendencia a la baja hasta la zafra de 98/99 y recién desde el 99/2000 suben los rendimientos en 10%, bajando drásticamente nuevamente en la zafra 2000/2001. El rendimiento de los años 2002-2003 ha subido levemente, sin alcanzar los mil kilos por hectárea.

[8] *Diario Última Hora. 16 de setiembre de 2004, pág. 6.*
[9] *Estimación del MAG - Dirección de Comercialización. Al 13 de mayo de 2004.*
[10] *Diario Abc Color, 10 de octubre de 2004.*

La tendencia (ver cuadro 2) de los precios del algodón a lo largo de dos décadas es la baja, y considerando los mismos años la tendencia de la soja es la alza, lo que genera un crecimiento dual. Se tomó exactamente el año de mayor alza, lo algodón para el análisis comparativo por la importancia poblacional del sector campesino ligado a la producción algodonera. Esto indica pauperización de muchos y mejora de unos cuantos. Vemos con relación a los años (ver cuadro 4) que con la soja surgen más años de picos favorables y que el precio actual supera al pico histórico más alto (1988). Esto justifica que el año 2004 sea de la soja y la ganancia de los sojeros. En el algodón (ver cuadro 5) el pico más alto (1995) no será alcanzado en el año 2004, a pesar de estar en un pico elevado con relación a los cinco últimos años.

El precio promedio del algodón del año 2004 es superado por el de seis años atrás (1998), y éste a su vez superado por el de ocho años atrás (1996). Esto puede estar indicando una decadencia definitiva si no se producen cambios tecnológicos que multipliquen los rendimientos por hectárea.

Tal vez esta situación impulse políticas de diversificación de cultivos para la exportación, como ocurrió en otros países. Hace algunas décadas lo hizo Chile, que tenía tres productos principales de exportación y llegó a diversificar a 100, para luego estabilizarse en unos 15 o más productos de exportación que le reportan las divisas y que le permiten pagar sus importaciones. Para hacer algo parecido se deben realizar reformas políticas y administrativas. Una de ellas debe afectar al Servicio de Asistencia Técnica del MAG, que debe ser radicalmente cambiado, capacitado y adecuado para realizar su trabajo para nuevos productos de exportación. La ventaja que todavía queda es que el algodón paraguayo sigue cotizándose más alto que el de otros países, pero esta ventaja puede estar anulada por la diferencia en el rendimiento con otros competidores mundiales.

Pauperización del ingreso por baja del precio del algodón y bajísimos rendimientos por hectárea

El año 2002 fue el año de la mayor baja de precios del algodón, que venía bajando desde 1995. En los últimos años 76.983 fincas de producción dejaron el algodón, lo cual representa una caída del 40% con respecto al censo anterior, de 1991. Anteriormente el algodón rendía entre 3.500 a 4.000 kilos.

El 30 de diciembre del año 1996 se firmó un decreto por el cual hoy existe en el MAG el Programa de Desarrollo de la Pequeña Finca Algodonera (Prodesal). No se tienen datos sobre qué aportes dejó

esta experiencia o qué beneficios reportó a los productores algodoneros. Sí se conoce el monto de este préstamo, que es de 25.650.000 dólares, que quedan como deuda externa.

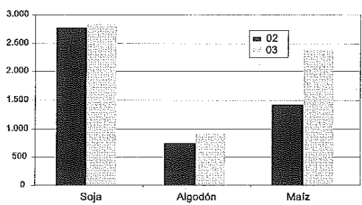
Monto del préstamo: 25.650.000 dólares, que al cambio de 5.900 guaraníes. hacen 151 mil millones de guaraníes + 335 millones de guaraníes

Año 2003	Monto gastado	Porcentaje acumulado de préstamo gastado
Primer semestre	2.978.913,33 dólares	50,61
Segundo semestre	3.115.899,21 dólares	62,69

La finca tradicional campesina en su mayoría es algodonera. Las variaciones del precio y el abandono de algunos productores del rubro abren interrogantes sobre el futuro del Prodesal y sobre si otros rubros suplantarán al algodón. "Lo nuevo de la zafra 2004 es que se lanza con un programa masivo de asistencia técnica y parece que se va disponer de semillas de autoconsumo para combatir la inseguridad alimentaria del campo; lo criticable es que una vez más no se sinceraron los verdaderos costos del productor"[11].

Por otro lado, para alcanzar la meta de 340.000 has. para el periodo 2004/5 se requieren 20 millones de dólares. Sin embargo, el MAG sólo dispone de 9 millones de dólares, que serán aportados por el Banco Nacional de Fomento (BNF) –3 millones–, el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) –5.5 millones– y el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC)–500 mil dólares[12]. Una posibilidad de completar este monto requerido es a través de cartas de créditos de las exportadoras de algodón, la Cámara Algodonera del Paraguay (Cadelpa), por ejemplo. Hasta el momento el gobierno no ha logrado involucrarla. Y tampoco quiere que se les retenga un porcentaje para pagar la zafra del año siguiente.

Gráfico 1.Comparación de rendimientos



[11] *Diario Abc Color. Suplemento económico, 10 de octubre de 2004.*
[12] *Diario Abc Color. "Las roscas siguen controlando los resortes", 17 de julio de 2004, pág 5.*

Usos históricos de la tierra por subsectores

Superficie de tierra por usos por subsectores en 22 años recientes en miles de hectáreas (referencia: 1.907,5 has.)[13]

	1980	Porcentajes redondeados	1992	Porcentajes redondeados
Agricultura	1.907,5	4,69	4.585, 8	11,27
Ganadería	17.652, 5	43,4	22.000,0	54,09
Forestal	20.153,0	49,55	12.681,1	31,18
Otros	962.0	2,37	1.408,3	3,46
TOTAL	40.675,0	100,01 (diferencia por redondeo)	40.675,0	100

El cuadro muestra la evolución desde 1980 a 1992 que fue a favor de la ganadería, y deja traslucir la problemática por la tierra, así como una expansión de la agricultura y ganadería a costa de la depredación de los bosques.

El Banco Central del Paraguay (BCP) publica que la economía paraguaya "registró un crecimiento de 2,6% durante el año 2003, con lo cual se recuperó de la caída del 2,5% observada durante el año anterior. La recuperación del producto fue gracias al buen desempeño agrícola y los precios internacionales"[14].

El boom de la soja se da por:

1. la disparada del tipo de cambio en los últimos años;
2. precios récord en la cotización del producto en el mercado internacional; y
3. la duplicación de la productividad o rendimiento con el sistema de siembra directa (según los sojeros).

Respecto a la soja como rubro principal de exportación, también están en discusión los procedimientos utilizados actualmente y los controles que el Estado debe establecer para garantizar que se cumplan con las leyes medioambientales.

No es casualidad que haya surgido hace unos dos años con fuerza el tema de los "brasiguayos", brasileños con plantaciones de soja en Paraguay, pues el negocio agrícola que da buen rendimiento pasó a ser soja más safriña[15] más trigo y el cultivo del algodón está verdade-

[13] *Fuente: citado en documento base sobre sector agrícola y su impacto ambiental MAG/GTZ/Asunción. Paraguay. Enero de 1995.*

[14] *Informativo Campesino, marzo de 2004. CDE.*

[15] *No es casualidad que al maíz se lo llame safriña, que es un nombre en portugués que quiere decir pequeña zafra.*

ramente en decadencia con las semillas que se disponen actualmente (se perdió el germoplasma adaptado y el alto rendimiento que generaba). En el caso de la soja, el modelo de producción de uso extensivo de tierra e intensiva de agroquímicos implica necesariamente un proceso de latifundización de la tenencia de la tierra, que a su vez tiene cuatro efectos negativos:

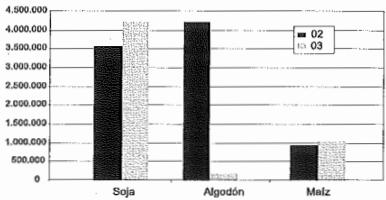
- no genera empleos;
- genera expulsión poblacional;
- el método utilizado y la falta de controles estatales producen daños al medio ambiente y a la salud de las personas, especialmente los niños y niñas; y
- concentra altamente la tierra y el ingreso.

Tierra como factor de producción

El ministro de Hacienda, Dionisio Borda, reconoció que está trabajando en la posibilidad de aplicar un impuesto progresivo a la tierra con la finalidad de que las extensiones ociosas vayan a la producción. Según el sociólogo Tomás Palau, el tributo progresivo a la tierra es un buen mecanismo, pero no tiene que ser el único y no es utópico. Afectará a menos de 3.000 propiedades mayores y no a las 300.000 fincas de pequeños productores[16].

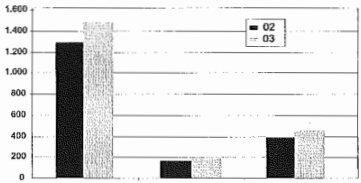
Con este impuesto el gobierno podría obtener 120 millones de dólares para comprar las aproximadamente 500.000 hectareas demandadas por las organizaciones campesinas[17]. Otros fondos pueden ser obtenidos con una emisión de bonos que el Estado rescataría con la recaudación proveniente del impuesto del 12% a los envíos de granos.

Gráfico 2. Producción en toneladas



[16] *Diario Última Hora, "El campo exige respuestas", 28 de agosto de 2004, pág. 24.*
[17] *Diario Última Hora, 16 de setiembre de 2004, pág. 6.*

Gráfico 3. Área de siembra



De las 600.000 hectáreas que tiene las Fuerzas Armadas, dependiendo de dónde están, no le costaría al Estado paraguayo nada porque ya son suyas.

Estructura de la tierra en la región Oriental[18] *Déficit de tierras*[19]

Menos de 5 has.	27.160	Itapúa	54.000
De 5 a menos de 10 has.	129.042	San Pedro	51.000
De 10 a menos de 20 has.	380.345	Alto Paraná	50.000
De 20 a menos de 50 has	459.010	Caazapá	45.000
De 50 a menos de 100 has.	258.750	Guairá	45.000
De 100 a menos de 200 has.	302.098	Caaguazú	27.000
De 100 a menos de 200 has.	302.098	Misiones	15.000
De 200 amenos de 500 has.	526.567	Amambay	15.000
De 500 a menos de 1000 has.	643.430	Canindeyú	14.000
De 1.000 a menos 5.000 has.	2.777.123	Cordillera	11.000
De 5.000 a menos de 10.000 has.	1.362.805	Paraguarí	9.000
De 10.000 y más has.	1.708.680	Ñeembucú	8.000
Subtotal de 5 a menos de 1.000 has.	(A) 2.726.402	Bajo Chaco	8.000
Subtotal de 1.000 a más de 10.000	(B) 5.848.608	Concepción	6.000
Total	8.575.010	Central	3.000
En porcentajes	Carlos Casado – Chaco	158.000	
Subtotal (A) 2.726.402	32%	Independiente	64.000
Subtotal (B) 5.848.608	68%	Total	579.000

La reforma agraria debería asegurar la producción y empleos rurales duraderos, por ello es muy importante introducir una medida de lotes mínimos que sean posibles de mantenerse en el tiempo de acuerdo a la capacidad de uso de esos suelos. Los suelos con menor capacidad de uso son los que deben ser más trabajados para rendir igual que los mejores. Y necesitan mayor tecnificación e inversión para acercarlos a los más productivos, que son los de clase I, II y III.

Las condiciones agroclimáticas (capacidad de uso de los suelos, lluvias caídas y clima) y la generación de empleo es lo que debe primar para caraterizar como explotación racional, habida cuenta de la can-

[18] *Fuente: MAG. Región Oriental. Tamaño de explotación 2002.*
[19] *Diario Última Hora.*

tidad de mano de obra nacional ociosa y de la necesidad de racionalizar un recurso productivo como el suelo. Para ello es muy importante saber la cantidad de suelo y su capacidad de uso en las diferentes regiones del país, la cantidad de lluvia caída, las temperaturas y el clima en general para decidir el uso adecuado. Y la cantidad de empleo agrícola o rural e industrial que generará. De esa comparación se tienen que elegir las opciones.

¿Dónde están las pequeñas fincas campesinas?

Existen mapas de uso potencial del suelo de la región Oriental. "La mayoría están ubicadas en los asentamientos con suelos de clase IV, que les obligan a hacer esfuerzos para mejorar la producción y productividad, para acercarse al tipo III y II. Los suelos IV tienen poca capacidad de intercambio catiónico, entonces todos los nutrientes se lixivian y no están a disposición de los cultivos. Pero si se aumenta su materia orgánica, aumenta su potencial hidrogeniones y aumenta la capacidad de intercambio catiónico. Es decir, es posible que los cultivos absorvan los nutrientes del suelo porque ya están disponibles. Para ello se requiere, además de la materia orgánica, cobertura de suelo, encalado, etc., y con riego adecuado pueden llegar al potencial de los suelos clase II, pero el riego tiene un costo muy elevado. Desde luego todas estas medidas requieren uso de mano de obra e inversión aplicada a cada hectárea de tierra"[20].

Superficie por capacidad de uso de la tierra de la región Oriental[21]

Clase por capacidad de uso	Hectáreas	Porcentaje
I	1.875	0,01
II	4.410.250	27,50
III	1.884.730	11,78
IV	3.735.275	23,36
V	4.346.625	27,18
VI	961.375	6,01
VII	555,000	3,47
VIII	93,045	0,69
TOTAL	15.988.275	100

Citado en documento base sobre sector agrícola y su impacto ambiental MAG/GTZ/ Asunción, Paraguay. Enero de 1995.

[20] *Ing. Pedro Peralta. Técnico del Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (Cectec).*

[21] *Las clases II, III y IV se consideran de la categoría de uso agrícola y sumadas hacen un total de 10.032.255 hectáreas, que deben ser utilizadas para la agricultura y cubren la región Oriental en 62,7%. Las clases V, VI y VII son consideradas de uso preferencialmente ganadero y forestal cubriendo la región Oriental en 37,4%, hacen un total de 5.863.000 hectáreas. La clase VIII es la que debe mantenerse bajo cobertura vegetal.*

Ingresos, desigualdad y pobreza

Si se toma en cuenta que "*los niveles de ingreso promedio y la desigualdad en la distribución del ingreso determinan el grado de pobreza que resulta del funcionamiento de la economía y de los mercados que la componen y a veces se les llama la distribución primaria del ingreso*"[22] y también que el nivel de ingreso promedio "*está determinado por la cantidad de recursos naturales disponibles por persona, la cantidad de capital físico y humano per cápita y el tipo de tecnología en uso, el grado de equidad en la distribución del ingreso y el grado en que se implementan políticas de alivio de la pobreza para ayudar a los grupos de muy bajos ingresos*"[23], tendríamos una explicación al caso paraguayo.

En una economía abierta, "*en la cual una proporción del PIB se intercambia con otros países, los ingresos también dependen de los términos de intercambio, es decir, de la relación entre los precios de las exportaciones y los precios de las importaciones del país*"[24], como el del petróleo, por ejemplo. Por ello es aconsejable seguir los precios internacionales de los productos producidos en el país, como el algodón de los pequeños productores y la soja de la agricultura mecanizada, el bosque, la ganadería (productos principales) y cómo y dónde se invierte o se gasta la ganancia generada.

Ingreso por año en fincas agropecuarias de la región Oriental [25]

Tipo de fincas agropecuarias	Ingresos anuales	Cantidad de fincas agropecuarias
Fincas que venden algo de su producción	Menor a 400 US$[26]	255.421
No genera ningún ingreso		63.439,8
Genera ingresos menores	160 US$	109.766
Total fincas		428.626,8

Indican una alta pauperización. Los datos del 2002/2003 y del 2003/2004 aún no están disponibles.

[22] *Albert Berry. "Las causas de la pobreza rural en América Latina y políticas para reducirla, con referencia especial al Paraguay", en "Pobreza y cambio social". Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (Cepes). Asunción, 2001.*

[23] *Op. cit.*

[24] *Op. cit.*

[25] *Citado en Informativo Campesino. Octubre de 2003. Fuente: Encuesta Agropecuaria de Fincas por Muestreo realizada por el MAG y la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Dgeec) en la región Oriental para la zafra 2001-2002.*

[26] *Alrededor de 2.500.000 gs. al cambio de octubre del 2003. Fuente: Informativo Campesino. Octubre de 2003. CDE.*

Enclaves prósperos y paupérrimos

Ciertos municipios de Paraguay como Filadelfia y Fram tienen niveles per cápita de 12.000 dólares al año y los habitantes de Paraguay en promedio tienen 1.170 dólares al año. Mirando el mapa de capacidad de uso se ve que las mejores tierras son las de las Colonias Unidas, en el sur del país, las de los mennonitas en el Chaco central; son de la categoría I en el primero de los casos, y II en las dos localidades.

Si se compara el ingreso de estas colonias con los datos de las fincas agropecuarias con ingresos menores a 400 dólares, se podría concluir que algo se hace mal en la asistencia técnica y crediticia a cargo de las instituciones encargadas de velar por el desarrollo rural: los Ministerios de Agricultura, de Industria y Comercio, de Obras Públicas y Comunicaciones, el servicio exterior de la República y otras instituciones del mundo rural como el Indert, el BNF, el CAH y el FDC.

La incidencia de la cultura

"*Entre otros, los valores que son portados por una sociedad van a incidir fuertemente sobre los esfuerzos de desarrollo*". Como lo ha señalado Amartya Sen (1997), los códigos éticos de los empresarios y profesionales son recursos productivos de la sociedad: si estos códigos subrayan valores afines al proyecto reclamado por amplios sectores de la población, de desarrollo con equidad, lo favorecerán, o de lo contrario, lo obstaculizarán[27]. La influencia de la cultura y el papel de los intelectuales, profesionales, gremios y organizaciones no gubernamentales aún no fue suficientemente debatida y no figuran por el momento en el debate sobre la problemática de la tierra y el modelo de desarrollo que se quiere para el país. El modelo de desarrollo presenta desafíos que aún no fueron asumidos por los grupos de élites y la opinión pública.

El capital social y la cultura deberían instalarse en el centro del debate sobre el desarrollo, no como adiciones complementarias a un modelo que se ha venido desarrollando, sino como uno de los componentes que interroga a las contradicciones del mismo modelo que ya no ofrece respuestas adecuadas a los desafíos presentes.

[27] *Bernardo Kliksberg. "Hacia una economía con rostro humano". Asunción, 2003, pág. 108.*

El capital social en acción

Una amplia línea de investigaciones enfocadas a registrar el capital social en acción está arrojando continuamente nuevas evidencias sobre su peso en el desarrollo. Entre ellas, Knack y Keefer (1996) midieron econométricamente las correlaciones entre confianza y normas de cooperación cívica y crecimiento económico en un amplio grupo de países. Entre sus hallazgos se destaca que los primeros, confianza y normas de cooperación cívica, presentan un fuerte impacto sobre el segundo, el crecimiento económico. Asimismo, su estudio indica que el capital social integrado por esos dos componentes es mayor en sociedades menos polarizadas en cuanto a desigualdades y diferencias étnicas[28].

"La cohesión social en una sociedad, que facilita los contactos interpersonales", afirman los autores, "es un factor fundamental de salud pública". Miden estadísticamente las correlaciones entre capital social, representado por la confianza y mortalidad en 39 estados de Estados Unidos. Cuanto menor es el grado de confianza entre los ciudadanos, mayor es la tasa de mortalidad. El modelo estadístico que utilizan les permite afirmar que por cada punto de aumento de la desigualdad en la distribución de los ingresos, la tasa de mortalidad sube dos o tres puntos. En nuestro país, las tasas de mortalidad en el sector rural están escasamante registradas. Una distribución de los ingresos más igualitaria crea mayor armonía y cohesión social y mejora la salud pública. La desigualdad, concluyen los investigadores, hace disminuir el capital social y ello afecta fuertemente a la salud de la población. Esto es muy importante y realmente lo que debe plantearse es cómo mejorar el ingreso y disminuir la desigualdad entre los grupos sociales de nuestro país. Si se quiere que baje la desnutrición y los nocivos efectos de la pobreza, es necesario mejorar sustancialmente los ingresos rurales de los pequeños productores y productoras.

Una información aparecida en octubre en un diario capitalino da cuenta de otros problemas resultantes de los bajos ingresos y la desnutrición, "Detectan problemas visuales en 12% de escolares rurales", ya que muchos fracasos escolares se deben en realidad a problemas de visión que a su vez se pueden deber a problemas de falta de buena alimentación[29].

[28] *Idem, pág. 105.*
[29] *Diario Última Hora, 13 de octubre de 2004, pág. 20.*

Educación en el mundo rural para generar capital humano

La población del sector rural tiene los años promedios de estudio más bajos del país, alrededor de cinco años. La urbana está alrededor de ocho años. Se estima que se necesitan 12 años para despegar hacia el desarrollo. Según estudios mundiales se considera cinco años los necesarios para no desalfabetizarse.

Recuento breve de otros temas relacionados

1. **Trasgénicos. *A la conquista de los consumidores.*** Como una pérdida de oportunidad puede enmarcarse que en el año se haya realizado en Paraguay el Encuentro Panamericano de Semillas y no haya habido uno paralelo de los grupos organizados y ambientalistas. En esta reunión se escucharon estrategias de las empresas multinacionales para ganar a los consumidores. En el caso de la soja trasgénica en Paraguay, la tendencia del ministro de Agricultura Ibáñez es hacia la liberalización para su cultivo comercial. La Monsanto ha solicitado ya en año 2003 el registro comercial de cuatro variedades de soja trasgénica, paso previo a la comercialización a productores. La empresa americana fue la que desarrolló la soja resistente al herbicida Roundup Ready (randá) mediante un gen de una bacteria introducida a la soja. Se cultiva desde mediados de los '90, pero en Paraguay sólo se permitía la investigación. El ministro indicó que más del 80% de la producción de la soja en Paraguay es trasgéncia, pero con semillas de contrabando[30]. En el caso de los trasgénicos, debe sumarse a la problemática planteada sobre la salud los royalties que deberán pagarse por los derechos de autor y las restricciones que eso conllevará sobre la manipulación y uso de las semillas por los productores campesinos e indígenas.
2. **Créditos y Banca Pública para el Desarrollo Rural.** Desde hace varios años las organizaciones campesinas reivindican entre las políticas públicas para el sector la posibilidad de contar con una banca pública que garantice créditos para los pequeños productores. El ministro de Hacienda Borda y el presidente del BCP, Gabriel González, piden más tiempo para completar la reforma de la banca pública y la creación de la nueva ley de bancos. Una novedad este año fue el ofrecimiento del BM para dar apoyo técnico y financiero de manera inmediata para la reforma agraria[31].

[30] *Informativo Campesino. Noviembre de 2003. CDE.*
[31] *Diario Última Hora, 6 de octubre de 2004, pág. 8.*

3. **Deuda y naturaleza:** el ministerio de Hacienda pretende avanzar en el canje de deuda por naturaleza, una operación que libera al país de pagar parte de la deuda a cambio de ceder el dominio y la administración de recursos naturales. Esta salida, que puede traer beneficios a corto plazo, también traerá otras dificultades al enajenar extensiones de bosques y recursos naturales a mediano y largo plazo, recursos que serán valiosos en un futuro cercano.
4. **Ley de frontera:** pretende prohibir que extranjeros sean propietarios de tierras en 50 kilometros contando desde la frontera. Es presentada como un intento de salvaguardar tierras fronterizas que están siendo ocupadas por brasileños en la mayoría de los casos. Los colonos brasileños poseen en sólo dos departamentos de Paraguay unas 1,2 millones de hectáreas, 40% de la superficie total de dos departamentos fronterizos con Brasil. Estudios recientes indican que existen 400 mil brasileños, sin embargo las cifras del Censo de Población y Vivienda sólo registran 82.937 brasileños[32]. De confirmarse esta cifra estaría indicando que en las colonias brasileñas también se está dando un proceso de exclusión de pequeños y medianos productores brasileños.
5. **Tierras en poder de Fuerzas Armadas**: se destapó una venta fraudulenta de tierras a familiares y amigos de las 600.000 has. con que cuenta en su poder y que son del Estado paraguayo, que son alrededor de 200.00 has.
6. **Demandas puntuales de los grupos organizados del sector rural**

   Agrotóxicos. Las organizaciones campesinas no sólo se movilizan por la tierra, sino también para detener el uso indiscriminado de los agrotóxicos. Por primera vez este año se desarrolló en Itapúa el primer juicio oral sobre agrotóxicos por la muerte del niño Silvino Talavera, que obtuvo un fallo favorable en el Tribunal de Primera Instancia y fue apelado por las empresas sojeras afectadas. Esto sienta un precedente importante para las organizaciones campesinas y las poblaciones vecinas a los sojales.

   Propuestas presentadas por el Frente Social. Entre las 16 demandas presentadas por el Frente Social, siete de ellas se refieren directamente a la reforma del sector agrario:

   1. provisión de 579.000 has. de tierra a campesinos organizados e independientes de 16 departamentos del país;

   2. recuperación de 140.000 has. de tierras malhabidas denunciadas;

[32] *Informativo Campesino. Noviembre de 2003. CDE.*

3. realización del catastro nacional;
4. realización del censo agropecuario;
5. precio base para el algodón y otros productos agrícolas;
6. Plan Nacional para el Desarrollo; y
7. reforma agraria.

RECOMENDACIONES

Al Estado

- Facilitar el acceso de los jóvenes a la tierra y a programas de capacitación que pongan en marcha actividades productivas generadoras de ingreso.
- Generar programas que posibiliten el acceso de las mujeres rurales e indígenas a recursos económicos y productivos.
- Instalar en la agenda de discusión de los movimientos sociales urbanos y campesinos, y en la opinión pública, el modelo de desarrollo rural a impulsar.
- Desarrollar una campaña por el acceso a la tierra.
- Promover asentamientos campesinos asociativos por el capital social que genera la pertenencia a organizaciones y el mayor nivel de desarrollo humano que pueden alcanzar.
- Promover la participación de las organizaciones de base rurales en el diseño e implementación de los planes de desarrollo.

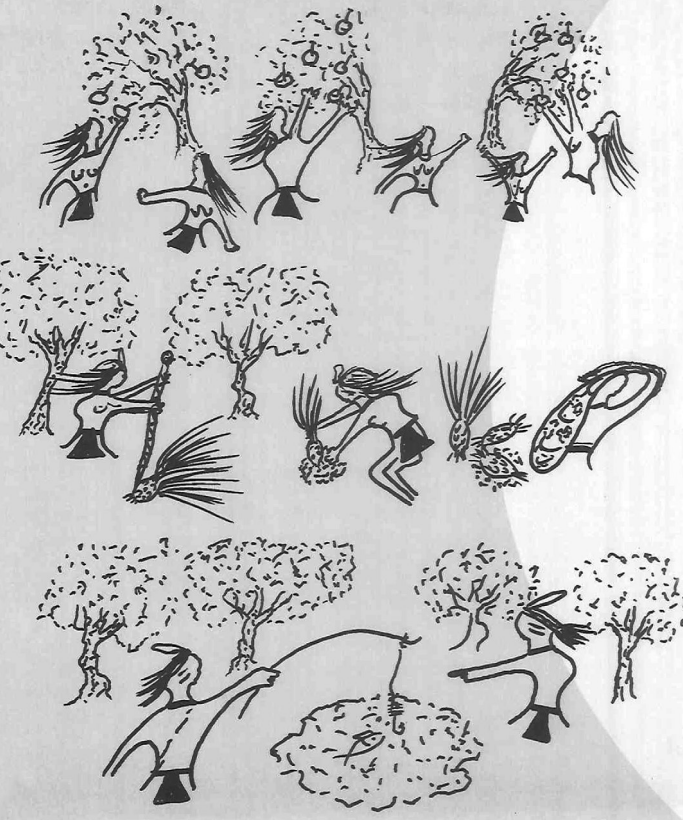
Recomendaciones para las fuerzas sociales urbano-campesinas-rurales

- Transparentar los costos de producción de los principales productos de exportación, como el algodón, la soja, la carne, el trigo y la madera.
- Lograr cinco años de estudio para todas las mujeres rurales.
- Estudiar a profundidad la ley de impuesto progresivo a la tierra y a la exportación de soja en bruto y hacer alianzas con otros sectores de la producción nacional, como los industriales pequeños y medianos. Pueden lograrse mecanismos que faciliten el acceso a la tierra y provisión de fondos para reforma agraria o agroindustrialización.
- Las organizaciones campesinas que forman parte de la Coordinadora Agrícola del Paraguay deben plantearse la postura asumida por ésta en contra de los impuestos a la soja y a la tierra;
- Reforma radical de las instituciones de la ruralidad.

- Plantearse el debate público del subsidio general al gasoil, que actualmente realiza una transferencia de beneficios a sectores no productivos y de los más pobres a los más ricos.
- Que los impuestos progresivos a la tierra, inmobiliario, a la soja y parte de los royalties de Itaipú vayan en 75% a inversiones productivas (de apoyo a la producción agraria y agroindustrial); sólo así se dará el despegue.
- Es necesario crear mecanismos de abaratar el costo de la tierra, de las inversiones y del financiamiento de los cultivos. Estos mecanismos deben ser según estratos: para los grandes, unos mecanismos y para los medianos y pequeños, otros mecanismos.

Derecho al empleo

Los nativos recogen frutas, otros pescan y otros siembran.



El discurso cínico: Política económica y derecho al empleo

Luis Ortíz Sandoval
Escuela de Asunción de Teoría e Investigación Social

En su conjunto podemos decir que la situación del empleo en Paraguay en el último año no ha presentado transformaciones reales que signifiquen un cambio estructural del mercado de trabajo.

MARCO LEGAL

El derecho al empleo se encuentra garantizado tanto en las principales leyes nacionales –Constitución Nacional, Código Laboral– como en los tratados, convenios, pactos y acuerdos internacionales aprobados y ratificados por Paraguay.

La Constitución Nacional sancionada en 1992 es la máxima ley de la República del Paraguay. En su capítulo VIII, sección I, "De los derechos laborales", establece y garantiza el derecho al trabajo, al pleno empleo, a la no discriminación, el trabajo de las mujeres, el trabajo de los niños y niñas, la duración de las jornadas de trabajo y descanso, la retribución del trabajo, los beneficios adicionales al trabajador, la estabilidad y la indemnización, la seguridad social, la libertad sindical, la concertación de convenios colectivos, el derecho a la huelga y paro, y el cumplimiento de las normas laborales.

El Código del Trabajo, sancionado en el año 1993 (con modificaciones en 1995), es el documento jurídico que establece las normas que regulan las relaciones entre trabajadores/as y empleadores/as concernientes a la prestación subordinada y retribuida de la activi-

dad laboral (art. 1), reconoce el trabajo como un derecho y un deber social que goza de la protección del Estado (art. 9), y dispone que todo trabajador debe tener las posibilidades de una existencia digna y el derecho a condiciones justas en el ejercicio de su trabajo, recibir educación profesional y técnica para perfeccionar sus aptitudes, obtener mayores ingresos y contribuir de modo eficiente al progreso de la Nación (art. 15). En ese sentido, el Estado se compromete a brindar educación profesional y técnica a trabajadores/as de modo a perfeccionar sus aptitudes para obtener mejores ingresos y una mayor eficiencia en la producción (art. 16).

Otras leyes que afectan las condiciones de empleo y la regulación del relacionamiento laboral son el Código Procesal Laboral, sancionado en 1961, que regula el ejercicio de la aplicación de la justicia del trabajo, y establece la organización, competencia y procedimientos de los órganos jurisdiccionales del trabajo. La Ley Nº 508/94 "De la negociación colectiva en el sector público", la Ley Nº 1.416/99 "Que modifica el artículo 385 de la Ley Nº 469/94, que modifica, amplía y deroga artículos del Código del Trabajo (Ley Nº 213/93)", y los artículos 5, 6 y 10 de la Ley Nº 884/81, que regula las condiciones de trabajo en el transporte automotor terrestre, la Ley Nº 1.542/00 "Que establece el procedimiento para la calificación de huelga" y la Ley Nº 1.626/00 "De la Función Pública". Esta última regula la situación jurídica del funcionariado estatal, los cargos de confianza, las contrataciones y el personal auxiliar que presten servicios en la administración central, en los entes descentralizados, los gobiernos departamentales y las municipalidades, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la banca pública y los demás organismos y entidades del Estado (art. 1).

También el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley Nº 1.680), promulgado en 2001, en el título segundo garantiza la protección a los adolescentes trabajadores, estableciendo el ámbito de aplicación (art. 52), las garantías en el trabajo (art. 53), los trabajos prohibidos (art. 54), el registro del trabajador (art. 55 y 56), la comunicación del trabajo de adolescentes (art. 57), el horario y lugar de trabajo (art. 58 y 59), la no discriminación de adolescentes con necesidades especiales (art. 62) y las condiciones del trabajo doméstico (art. 63, 64, 65, 66 y 67).

A nivel internacional, Paraguay ratificó como Ley Nº 4/92 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), a partir del cual el Estado reconoce el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado (art. 6); asimismo, el Estado reconoce el derecho a trabajar en condiciones equitativas y satisfactorias (art. 7), y se compromete a garantizar

la organización de los trabajadores y trabajadoras y las condiciones de funcionamiento de estas organizaciones (art. 8).

Igualmente Paraguay, como miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificó varios convenios que garantizan una política de empleo, condiciones laborales y protección para trabajadores/as. El Convenio 122, relativo a la política de empleo, fue ratificado por Ley Nº 67 en 1968. En el artículo 1 manifiesta que "con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Esta política deberá tender a garantizar: a) que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo; b) que dicho trabajo será tan productivo como sea posible; c) que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga, y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social; y deberá tener en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico, así como las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales, y será aplicada por métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales".

En el año 2003 Paraguay ratificó el Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo. En el ámbito regional, en 1998 Paraguay firmó el acuerdo de Declaración Sociolaboral del Mercosur, mediante el cual se adoptan principios y derechos en el área del trabajo, entre ellos el compromiso de los Estados Partes a promover el crecimiento, la ampliación de los mercados internos y regional y la puesta en práctica de políticas activas referentes al fomento y creación del empleo, a fin de elevar el nivel de vida y corregir los desequilibrios sociales y regionales (art. 14).

Situación del empleo en Paraguay

El periodo comprendido entre los años 2002 y 2003 presentó una agudización de la crisis del empleo, en contrapartida al discurso oficial que dio un diagnóstico "favorable", pretendiendo dar la apariencia de eficacia a un gobierno que cumplió un año sin atender problemas cruciales. Este año 2004 no fue diferente.

Ante el dato de la disminución del desempleo en dicho periodo, que el gobierno lo construye como un hecho social para mérito de su

administración, existe otra lectura: la adaptación económica de los sectores sociales subalternos –en los límites de su infortunio– a la continuidad de una estructura de poder excluyente que desfavorece el empleo productivo y la seguridad social.

Este hecho pone en la escena pública un dilema que miles de paraguayos viven en circunstancias cada vez más penosas y que el Estado se ocupa de ocultar: la transfiguración de la crisis social en una supuesta reactivación económica mediante la traducción distorsionada de los datos formales.

El contexto económico-social: ¿crisis del sistema o sistema crítico?

Para entender el marco en el que se desenvuelve la estructura del empleo es necesario proponer una hipótesis del sistema económico que explica las condiciones en que se desenvuelve el trabajo y la fuerza de trabajo paraguaya. Dicha hipótesis parte de analizar dos aspectos fundamentales: en primer lugar, la estructura económica paraguaya y, en segundo lugar, el desempeño de la actividad económica.

En primer término, todavía está en circulación el alegato de que Paraguay es un país rural y que el futuro está en el campo. Si bien esta afirmación contiene una parte de verdad en el sentido de que la principal esfera productiva se halla en el sector agrario, es conocido por todos que en los últimos 10 años se ha ensanchado el sector terciario de la economía. En efecto, la ocupación en el sector primario, según fuentes de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Dgeec)[1], disminuye de 34,3% en el 2002 al 32,5% en el 2003, mientras que el sector terciario aumenta de 50,8% en 2002 al 52,8% en 2003, manteniéndose intacto el sector secundario para ambos periodos con apenas el 14,7%.

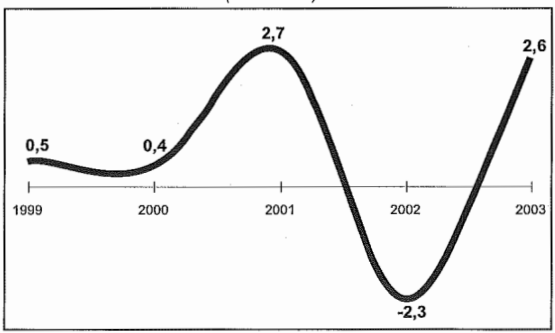
Este dato da cuenta de la incapacidad objetiva del sistema económico de absorber fuerza de trabajo, ya que el sector industrial, que ha sido históricamente el encargado de atender la oferta laboral en sociedades industriales, en Paraguay no solo es pequeño, sino está deprimido. Las limitantes tales como la baja inversión, así como la insuficiencia de la capacidad productiva del trabajo, hacen poco promisoria la expansión de dicho sector, mientras la población que se incorpora al mercado de trabajo cada año presiona por condiciones estables y seguras de empleo. Ante este dilema, la salida se expresa en la creciente informalidad, tanto de la población urbana que va engrosando la población económicamente activa como de los

[1] *Encuesta Permanentes de Hogares 2002 y 2003.*

grupos rurales que enfrentan el desarraigo y la migración a centros urbanos, en búsqueda de empleo no productivo para obtener ingresos insuficientes.

Por otra parte, el hecho referido está correlacionado con el desempeño de la actividad económica paraguaya en su conjunto, el cual en términos del crecimiento del producto Interno Bruto (PIB) entre el año 2002 y el año 2003 fue de apenas 2,6 puntos porcentuales, el que, por otra parte, considerando el periodo anterior (2001-2002), presentó una caída de -2,3 puntos. De allí que teniendo en cuenta el periodo comprendido entre el 2001 y el 2003, el crecimiento real fue casi inexistente.

Paraguay. Evolución de la tasa de variación del PIB en porcentaje (2000-2003)



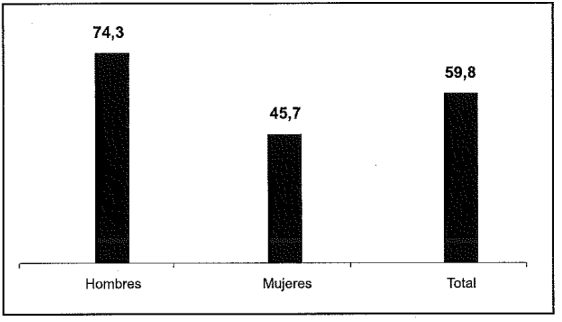
La estructura social paraguaya se mantiene en base a contradicciones tales como el monopolio de la tierra (latifundio), la ocupación irregular extranjera en la frontera y la pauperización minifundiaria campesina. Asimismo, las condiciones de trabajo en los medios urbanos se subordinan al predominante comercio de bienes de importación, la falsificación y el tráfico ilegal, así como un mercado de servicios de extremada asimetría. Este es el escenario que no ha cambiado en sus aspectos fundamentales en los años de transición democrática y pretende ser disfrazado por la retórica caudillista y tecnocrática. Para el discurso oficial, el aparente crecimiento del producto y la caída del desempleo –del que se hablará luego– dan cuenta de una supuesta reactivación económica en el primer año de gestión del actual gobierno.

Estas apariencias, sin embargo, no consideran las condiciones del trabajo en Paraguay. Para ello es necesario atender la distribución de la ocupación laboral y las características socioeconómicas de la fuerza de trabajo.

La precariedad: el impacto de la crisis económica en la ocupación

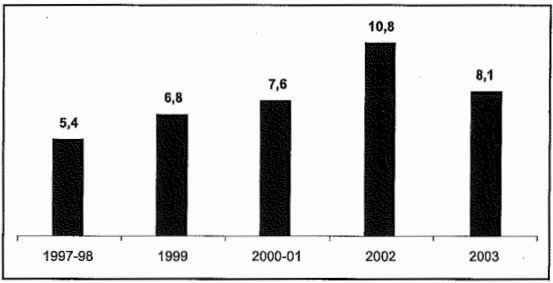
Según los datos proveídos por la Dgeec, la tasa de participación laboral de la población para el año 2003 es de 59,8%, o sea que seis de cada diez personas en edad de trabajar son activas. De este número, el 91,9%, es decir nueve de cada 10 personas están ocupadas, aunque entre ellas el 26,3% está subocupado, o sea que su salario no corresponde con sus expectativas de ingreso o trabaja menos horas semanales que sus aspiraciones.

Paraguay. Nivel de participación en el mercado laboral (2003)



La misma fuente señala que el desempleo abierto ha disminuido del 10,8% en 2002 al 8,1% en 2003, o sea 2,7 puntos porcentuales en dicho periodo. Sin embargo, la última cifra en comparación con el año 2001 refiere un aumento del desempleo en 0,5 puntos porcentuales.

Paraguay. Evolución de la tasa de desempleo abierto (1998-2003)



Hasta aquí la descripción muestra un cuadro que basta al discurso oficial para jactarse de su desidia. Pero la tasa de ocupación, que aparentemente es alta, presenta una composición crítica atendiendo las categorías ocupacionales y los niveles educativos de la mano de obra.

Llama la atención que las categorías de ocupación que han experimentado un crecimiento significativo en el periodo analizado (2002-2003) hayan sido fundamentalmente aquellas en las cuales se hallan insertas las modalidades precarias e informales de trabajo, a excepción del empleo público, que no solo permanece estable, sino que ha tenido un leve crecimiento asociado sin lugar a dudas al mecanismo clientelista del poder estatal.

Si bien se dio un incremento de los empleados privados del 9,5% en 2002 al 10,2% en 2003, el aumento del empleo entre los asalariados del sector privado en su conjunto se vio neutralizado por la simultánea disminución de obreros, quienes en 2003 sumaban 17,8%, a diferencia del 18,3% del 2002.

Pero el hecho relevante se da entre los trabajadores independientes (cuenta propia), quienes aumentaron del 38,3% en el año 2002 al 39,2% en el 2003, así como los empleados domésticos, que aumentaron del 6,9% al 7,8%, ambos provenientes hipotéticamente de trabajadores familiares no remunerados que en el 2002 totalizaban un porcentaje del 15,1% y que disminuyeron al 12,4% para el año 2003.

Paraguay. Población ocupada, según categoría de ocupación (2002-2003)

Categoría de ocupación	Año 2002	2003
TOTAL PAÍS		
Empleado público	6,6	7,1
Empleado privado	9,5	10,2
Obrero público	1,5	1,1
Obrero privado	18,3	17,8
Empleador o patrón	3,6	4,3
Cuenta propia	38,3	39,2
Familiar no remunerado	15,1	12,4
Empleado doméstico	6,9	7,8

Fuente: DGEEC, EPH 2002 y EPH 2003.

Estos datos revelan dos hechos cruciales. En primer lugar, ante la falta de oportunidades laborales en un mercado de trabajo formal –que supone fundamentalmente empleo productivo y valorización agregada de la producción primaria–, los sujetos sumergidos en condiciones precarias de vida e inseguridad socioeconómica construyen sus propios modos de supervivencia, generan sus fuentes precarias de ingresos. Vale decir: ante la ausencia de políticas de empleo, la población económicamente activa resuelve su problemática laboral y de ingresos por "cuenta propia".

En segundo lugar, dado el ritmo de crecimiento económico y el sistema crítico en su conjunto, la familia se halla en condiciones más adversas para absorber el costo del desempleo, ya que la distribución alícuota de los ingresos familiares se estrecha por el incremento de la economía familiar de escala y la ausencia de situaciones estables, así como de seguro social.

Las condiciones de atraso y la incidencia de pobreza

Un indicador que muestra de manera coherente la estructura productiva atrasada es la composición de la población trabajadora ocupada en términos de su nivel educativo. En el 2003, la mayor proporción de ocupados a nivel del país comprendía a aquellos que tenían entre 4 a 6 años de estudio con el 37%, seguido por los de 10 a 12 años de estudio, con el 17,9%. Los grupos de trabajadores con estudios de entre 13 a 18 años totalizaban en total apenas el 12,7% de la población ocupada.

El tipo de trabajo que requiere baja calificación está mucho más extendido que aquellos que suponen altas capacidades y profesionalidad, lo que evidencia el bajo nivel de desarrollo de las fuerzas productivas en su conjunto y la funcionalidad de un sistema económico que no requiere inversiones significativas, dada su estructura conservadora.

Paraguay. Población ocupada, según años de estudio (2003)

TOTAL PAÍS	
Sin instrucción	3,1
1 a 3 años	13,6
4 a 6 años	37
7 a 9 años	16,2
10 a 12 años	17,9
13 a 15 años	6,5
16 a 18 años	5,7

Fuente: DGEEC, EPH 2002 y EPH 2003.

Las categorías de ocupación que suponen el trabajo informal y precario son las que afectan en mayor proporción la incidencia de la pobreza. Tomando en comparación todas las categorías, aquellas que tienen un mayor peso en la población pobre son los trabajadores por cuenta propia y los familiares no remunerados, presentando la categoría de empleados domésticos proporciones similares con los no pobres. El resto de las categorías tiene menos distribución porcentual en comparación con la población por encima de la línea de pobreza.

En efecto, la crisis del sistema económico en general y de las condiciones del trabajo en particular se manifiesta más críticamente en aquellos sectores que intentan resolver la supervivencia por sus propios medios, dado que el aumento del desempleo de los últimos años ha aumentado su esfuerzo por sobrevivir a pesar de las condiciones más adversas.

Paraguay. Población según condición de ocupación por condición de pobreza (2003)

Categoría de ocupación	Condición de pobreza		
	No pobre	Pobre	Total
TOTAL PAÍS			
Empleado público	9,3	1,3	6,2
Empleado privado	13,3	5,1	10,1
Obrero público	1,7	1,0	1,4
Obrero privado	20,7	16,9	19,2
Empleador o patrón	4,6	1,3	3,3
Cuenta propia	31,4	41,6	35,4
Familiar no remunerado	8,5	21,4	13,6
Empleado doméstico	8,0	7,8	7,9
NA/NR	2,5	3,4	2,9
TOTAL	100	100	100

Fuente: DGEEC, EPH 2002 y EPH 2003.

De este modo, ante el atraso socioeconómico, la continuidad estructural del sistema y la ausencia inequívoca del Estado en materia de política de empleo, el gobierno intenta administrar la crisis oponiendo solo un buen discurso. La transición democrática, en medio de tantas contradicciones sociales, no puede sino sostenerse con la vigencia de los mecanismos de violencia física y simbólica, de las estructuras conservadoras ancladas en el Estado burocrático y la correlativa eficacia ideológica del sistema social imperante, que se refuerza con la fragmentación de los sujetos y su resignación.

CONCLUSIÓN

En su conjunto podemos decir que la situación del empleo en Paraguay en el último año no ha presentado transformaciones reales, que signifiquen un cambio estructural del mercado de trabajo. La sintomatología de la estructura laboral de Paraguay expresa que la crítica cuestión social no se ha revertido en todos estos años de transición democrática; más bien, la regularidad que ha presentado el mercado laboral ha sido la precarización creciente de las condiciones de empleo como expresión de un proceso de acumulación capitalista oligárquico, en que la industrialización se constituiría en una amenaza para una estructura social conservadora, y en particular para una clase dominante con poca propensión a asumir riesgos de inversión productiva competitiva.

Como era de esperarse, la actual administración gubernamental basa su carácter conservador en una retórica efusiva y con apenas una

alternativa fiscal –controvertida, por cierto– a la crisis económica de este país. De hecho, una administración del Estado que deje intacto el sistema económico, en particular el mercado de trabajo con una oferta laboral de baja productividad y el correlato de una estructura productiva deficiente y de escasa competitividad, seguirá alimentando la insulsa democracia que se construye sobre bases autoritarias y corruptas de hace más de medio siglo.

La población trabajadora se halla así en una encrucijada: o plantea un proyecto de transformación democrática real de la sociedad, forzando a la construcción colectiva de condiciones de bienestar y seguridad social o, por el contrario, sigue esperando que alguien decida sobre sus potencialidades y su devenir.

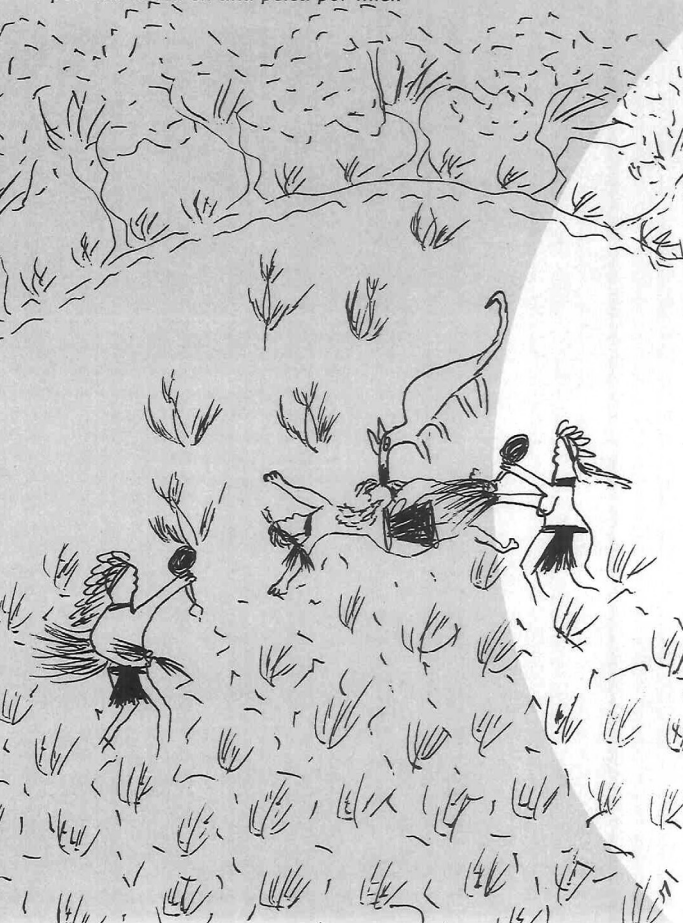
RECOMENDACIONES

Nuevamente nos planteamos –como en años anteriores– las siguientes recomendaciones:

- proponer estrategias reales para el desarrollo del empleo en un marco de estabilidad política;
- generar políticas que apunten al crecimiento de los sectores primarios y secundarios, posibilitando el crecimiento económico del país y, a través de éste, la generación natural de fuentes de empleo;
- capacitación para el empleo y la producción;
- mayor atención jurídica y social a los sectores trabajadores, de modo a encontrar una instancia aceptable de un mercado laboral dinámico pero sin la desprotección de la fuerza de trabajo;
- impulsar políticas de manufactura a partir de productos agrícolas, de modo a generar empleo y dinamización del mercado nacional, así como cierto flujo de exportación con mayores ventajas comparativas en la balanza de pagos a partir de valor agregado generado en nuestras fronteras; y
- proteger a la industria nacional existente a través de gestiones que combatan el contrabando.

Derecho a la salud

El chamán está curando a un cacique que fue herido por una lanza en una pelea por miel.



El Estado sigue sin priorizar la salud

Desireé Masi y Esperanza Martínez
Círculo Paraguayo de Médicos

El gasto en salud sigue siendo una asignatura pendiente del gobierno con toda la sociedad paraguaya, especialmente con los más carenciados, que necesitan del servicio público obligatoriamente para acceder a mejores condiciones de vida y salud.

INTRODUCCIÓN

Cuando hablamos de salud, indudablemente hablamos dentro de un marco conceptual que establece que la salud es un derecho humano fundamental e inalienable, al que deben acceder todos los hombres y mujeres de una sociedad de manera igualitaria y equitativa, lo que implica una posición de defensa de la justicia social, de las políticas sociales que garanticen la redistribución del ingreso, la oportunidad al desarrollo humano y la calidad de vida. La salud es un derecho humano inalienable y constituye un "bien público", es decir que nadie puede ser excluido de sus beneficios. Los bienes públicos "puros" se distinguen por exhibir dos características que les distinguen nítidamente de los bienes privados: la condición de no exclusividad y la condición de no rivalidad en el consumo[1].

La responsabilidad gubernamental en cuanto a la salud incluye el asegurar la igualdad de protección y de oportunidades de conformi-

[1] *Gaete, Rubén. "Mercado y salud: una aproximación al estudio económico de la salud". Cepro, Asunción, 1998.*

dad con la ley, y el goce efectivo de derechos como el de la salud pública, la atención médica, el seguro social y los servicios sociales.

En Paraguay la Constitución Nacional en sus artículos 68 y 69 garantizan el derecho a la salud. El capítulo IV en sus artículos 49, 50, 51, 52, 53, 55, 59, 60 y 61 garantiza los derechos de la familia, de la mujer, especialmente el artículo 61, que establece garantías para la salud materno-infantil y la planificación familiar, aspectos relevantes en un país donde las tasas de mortalidad materna se encuentran entre las más altas de América Latina (169 por 100.000 nacidos vivos y la estimada según subregistros de 336 por 100.000 nacidos vivos, con oscilaciones que van de 189 a 520 entre la población indígena, rural y pobre)[2].

INDICADORES Y RESULTADOS DE SALUD EN PARAGUAY

El análisis de la situación de la salud en Paraguay no debe ser enmarcado solo dentro del contexto del sector salud, sino debe abarcar también una visión global de la situación social, económica y política del país. "*Persiste una situación económica y social compleja donde destacan la pobreza, las inequidades, el déficit del saneamiento básico, las dificultades de acceso a los servicios de salud, las migraciones hacia la capital, y la aparición de fenómenos como el de los 'niños de la calle', todas estas condiciones afectan negativamente la salud de la población, especialmente en las áreas rurales y urbanas marginales*"[3].

Los indicadores de salud y los resultados obtenidos en el sector sanitario muestran un perfil epidemiológico principalmente de enfermedades prevenibles ligadas a la pobreza, insuficientes resultados en la inmunización universal, altas tasas de mortalidad materno-infantil, deficiente cobertura de saneamiento básico y agua segura. A todo ello se suman las enfermedades de la transición epidemiológica como las enfermedades cardiovasculares, tumores, las degenerativas y las causas externas como las muertes por violencia, accidentes y suicidios. Estos últimos han tenido un incremento preocupante en este año 2004, sobre todo por varios casos de niños, niñas y adolescentes, colocando a Paraguay entre los países con más alto índice de suicidios en América Latina.

[2] *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. "Política Nacional de Salud 2003-2008". Paraguay, 2003.*
[3] *Idem.*

Según el Informe sobre Exclusión Social en Salud 2003, elaborado por el Ministerio de Salud y la Organización Panamericana de la Salud (OPS)-Organización Mundial de la Salud (OMS):

- el 27% de los partos en el país no son institucionalizados (es decir, se realizan con curanderos, parteros, en casa o con vecinos);
- sólo el 64% de los niños y niñas de menos de 5 años tiene esquema completo de vacunación. El 15% abandona el programa;
- el 38% de las mujeres embarazadas no tiene el número de controles prenatales normado;
- del total de la población que se enferma, solo el 49% consulta en algún tipo de establecimiento de salud. En los años 2000 y 2001, el 39% de la población enferma o accidentada con dolencia no leve no consultó, de los cuales el 7% no lo hizo por razones geográficas, el 33% por razones económicas, el 56% por que se automedica y el resto por otras razones;
- el 81% de la población no cuenta con seguro médico; y
- la tercera parte de la población se encuentra en condiciones de pobreza (según acceso a canasta básica de consumo familiar)*.

Estos indicadores son elocuentes para hablar de exclusión de la población a la atención y los servicios de salud, así como la marcada inequidad del sector y la falta de ejercicio de derechos por parte de la población, sobre todo de las familias más pobres, las que habitan en el área rural y en zonas urbano-marginales.

EL NUEVO GOBIERNO

Paraguay ha tenido cambio de gobierno a partir del 15 agosto del 2003. El nuevo gobierno, de manera auspiciosa, presentó inmediatamente un documento que explicitaba la Política Nacional de Salud 2003-2008 (PNS 2003-08), que en sus principios doctrinarios manifiesta que la salud es responsabilidad compartida del Estado y la población, que el acceso, la calidad y oportunidad de los servicios de salud es un derecho fundamental del ser humano y que el sistema de salud debe buscar la equidad, con énfasis en los grupos más necesitados y de mayor riesgo.

El gobierno declara en este plan su intención de "*extender la protección social en salud en la búsqueda de la equidad*" y que las líneas estratégicas permitan disminuir la mortalidad materno-infantil, facilitar el acceso a servicios de calidad a la población carenciada, fomen-

* *Otros estudios, como el de la Comisión Económica para América Latina (Cepal, 2001), señalan un porcentaje mayor de pobreza: 52% de los hogares paraguayos se encuentra en la franja de pobreza.*

tar el conocimiento de los factores de riesgos y estilos saludables, prevenir y controlar los riesgos ambientales, incrementar la vigilancia epidemiológica para asegurar el control y la prevención de enfermedades prevalentes, emergentes y reemergentes, evitando la introducción de nuevas enfermedades, eliminar el sarampión, el tétano neonatal y la rabia humana, disminuir la prevalencia e incidencia de las enfermedades crónicas y degenerativas, mejorar la atención en los servicios de salud, fortalecer el desarrollo institucional, transparentar la administración de salud e incrementar la capacitación gerencial del personal de los servicios y compartir la responsabilidad de la salud con gobernaciones, municipios y organizaciones comunitarias.

Consideramos que la presentación pública de este documento ante el Consejo Nacional de Salud (reactivado también por el nuevo gobierno, luego de más de cinco años sin funcionar) significa cambios importantes para el sector salud del país. Dentro de este contexto, para conocer la verdadera voluntad política del gobierno para implementar el plan mencionado, consideramos importante analizar la propuesta del Poder Ejecutivo en relación al Presupuesto General de Gastos del Ministerio de Salud para el periodo 2005.

Paraguay tiene históricamente un insuficiente gasto público en salud, que constituye entre el 36 y el 44% del total de financiamiento del sector salud. El sector privado y en particular los hogares constituyen la fuente más importante de financiamiento del sector. El pago directo del bolsillo entre 1997 y 2001 se ha estimado entre el 54 y 65%. Esta situación es uno de factores que más contribuyen a la inequidad y exclusión en salud en nuestro país.

Considerando el Plan Nacional de Salud del Gobierno 2003-2008 vemos la importancia de analizar la propuesta financiera del Ejecutivo (Ministerio de Salud y Ministerio de Hacienda) para el sector público en salud a través del anteproyecto de Presupuesto General de Gastos de la Nación para el año 2005. Es en el compromiso del financiamiento público donde los gobiernos demuestran de manera concreta y real su voluntad política para emprender verdaderamente cambios sociales, y no en el enunciado o la elaboración de documentos sobre políticas y programas de salud. Hemos considerado algunas líneas presupuestarias para analizar la factibilidad de la implementación de dicho plan.

Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI)

La erradicación de las enfermedades prevenibles por vacuna es un objetivo prioritario del Ministerio de Salud. En el PNS 2003-08 se establece como obligación la eliminación del sarampión, del tétano

neonatal y la rabia humana. El país cuenta con la Ley Nº 2.310 "De protección infantil contra las enfermedades inmunoprevenibles", que garantiza la provisión pública de vacunas y su financiamiento a través de recursos del Tesoro (Fuente 10).

El anteproyecto de presupuesto 2005 remitido por el Ministerio de Hacienda incumple lo establecido en la citada ley al establecer el financiamiento compartido de recursos del Tesoro (Fuente 10) con los provenientes de las recaudaciones a través del pago de aranceles en los servicios de salud por parte del Ministerio de Salud, lo que se denomina Fuente 30. Con esta situación se pone en riesgo la compra y provisión de los insumos biológicos (vacunas) ya que aproximadamente el 36% del presupuesto depende de la capacidad de recaudación a través de aranceles de la citada cartera ministerial.

Cuadro 1

Anteproyecto de presupuesto 2005 – Ministerio de Salud Pública

Rubro	Fuente 10	Fuente 30	Total
350	Gs.19.056.680.000	Gs.10.650.880.000	Gs.29.707.560.000

Con relación a la compra de insumos biológicos y jeringas, la Ley Nº 2.310 establece además la incorporación de las dosis de vacunas sugeridas por el Comité Nacional de Inmunizaciones, que recomienda para el año 2005 la compra de dosis adicionales de sarampión, papera y rubéola, sarampión y rubéola, además de la vacuna contra la influenza. Sin embargo, en el anteproyecto remitido no se contempla presupuesto para la compra de dosis de las siguientes vacunas y las jeringas correspondientes:

- **sarampión, paperas, rubéola** para todos los niños y niñas de 1 año de edad. En el 2005, por el Protocolo Nacional de Inmunizaciones, se debe aplicar una dosis de refuerzo a los niños y niñas de 4 años de edad y a los susceptibles de 2 y 3 años que no tengan antecedente de vacunación. La cantidad necesaria estimada es de 350.000 dosis, con un costo total aproximado de 2.940.000.000 guaraníes;
- **sarampión, rubéola:** el Comité Asesor de Inmunizaciones ha aprobado la realización de la campaña de vacunación con sarampión y rubéola a la población de entre 5 a 39 años de edad de todo el país en el año 2005, en cumplimiento del Plan de Eliminación de la Rubéola y Prevención de Rubéola Congénita. La cantidad necesaria estimada es de 3.600.000 dosis, con un

costo total aproximado de 13.451.400.000 guaraníes (inversión a ser aplicada por el país una sola vez); y

- **vacuna contra la influenza** (antigripal), que será aplicada con enfoque de riesgo en la población pediátrica y de adultos mayores (60 años o más). La cantidad necesaria estimada es de 200.000 dosis (100.000 adultos y 100.000 pediátricas), con un costo total aproximado de 4.380.000.000 guaraníes.

Con el anteproyecto remitido desde el Ministerio de Hacienda al Parlamento, en el caso especifico del PAI, se viola la Ley de Vacunas, en la cual se estipula el financiamiento exclusivo con recursos del Tesoro, se pone en riesgo la compra y provisión del esquema básico al depender gran parte de los aranceles recaudados por el Ministerio de Salud, no se incorporan las recomendaciones para el año 2005 del Comité de Inmunizaciones y se traslada parte de la responsabilidad del Estado al bolsillo de la población.

Programa de Prevención del Retardo Mental por Hipotiroidismo congénito

En el año 2003 fue sancionada la Ley Nº 2.138 "Que crea el Programa de Prevención de la Fibrosis Quistita y el Retardo Mental producido por Hipotiroidismo Congénito y la Fenilcetonuria", por la cual se establece la obligatoriedad de realizar los estudios correspondientes a todos los recién nacidos y la provisión en el Presupuesto General de Gastos de la Nación de los fondos para la financiación del citado programa. Se estima que al año nacen entre 100 a 150 niñas y niños con hipotiroidismo congénito y que de no ser detectados y tratados oportunamente, indefectiblemente padecerán retardo mental, situación que se puede revertir totalmente con el citado programa.

El gobierno nacional no cumple lo estipulado en la Ley Nº 2.138 y hemos observado que en el anteproyecto remitido por el Ministerio de Hacienda no se contempla siquiera la existencia de dicho programa, y por consecuencia el financiamiento para su puesta en marcha. Según cálculos realizados por organizaciones sociales, el presupuesto básico para cubrir aproximadamente a 60.000 recién nacidos sería de 1.099.776.490 guaraníes. Hasta el momento dichas organizaciones han logrado incluir en la Cámara de Diputados la suma de 385.321.643 guaraníes y se continúa trabajando para la aprobación en la Cámara de Senadores de la ampliación requerida.

Salud y derechos sexuales y reproductivos

El Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (Pnssr) fue aprobado el presente año por Decreto Nº 1.072/04 y dispone que el Ministerio de Salud lo implemente.

Entre las líneas de acción del Pnssr se destacan: maternidad segura (atención prenatal, atención calificada del parto, atención postnatal, atención de las emergencias obstétricas), planificación familiar, prevención y tratamiento de infecciones de transmisión sexual, incluyendo el VIH/Sida, educación sexual y reproductiva, entre otras.

Con relación a la planificación familiar, el Estado actualmente no garantiza a través de la financiación pública la disponibilidad de insumos anticonceptivos a las mujeres en edad fértil que voluntariamente deseen acceder a uno de los métodos modernos de planificación familiar. Se estima que cerca del 98% de los anticonceptivos distribuidos en establecimientos del Ministerio de Salud corresponden a aquellos que son comprados o donados por la cooperación internacional, y se ha asistido en los últimos años a periodos importantes de desabastecimiento. Se cita que a pesar de esta importante contribución, existiría un porcentaje importante de demanda insatisfecha, de aproximadamente 22% en las mujeres pobres y 33% en las mujeres en pobreza extrema.

Continúan las barreras de tipo económico, cultural, de accesibilidad geográfica, y existen debilidades significativas en la calidad, la existencia de proveedores calificados y el trato a las mujeres en los establecimientos públicos que desarrollan programas de planificación familiar.

Entre los indicadores de cumplimiento del Pnssr 2003-2008 se establece explícitamente para el resultado 1 "compromisos a nivel político, económico y social", el monto del presupuesto anual de gastos, utilizado bajo el rubro de salud reproductiva para la compra de anticonceptivos.

El gobierno nacional remitió a través del anteproyecto de presupuesto 2005, en el rubro destinado a la compra de anticonceptivos, la suma de 129.960.000 guaraníes. En la Cámara de Diputados se logró hasta el momento el aumento a 632.554.706 guaraníes. Si tomamos en consideración datos extraoficiales del 2003 de organismos internacionales que citan, entre donaciones y compra de anticonceptivos, un gasto aproximado de 800.000 dólares y analizamos la demanda insatisfecha actual, además del aumento futuro en el número de mujeres en edad fértil, podemos concluir que el monto proyectado con recursos del Estado es insignificante para las necesidades del país y se debería priorizar si se pretende el cumplimiento de las líneas de acción aprobadas en el Pnssr.

Con relación a la implementación de líneas de acción que aseguren la maternidad segura, a nivel presupuestario se puede identificar exclusivamente el rubro correspondiente a la adquisición de kits de partos. El monto destinado en el año 2004 es de 5.332.012.933 gua-

raníes, y según el anteproyecto remitido por el Ministerio de Hacienda este programa no contemplará ningún tipo de ampliación de la financiación.

Según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) se requerirían 15 millones de dólares (87.975 millones de guaraníes) para implementar una política nacional de parto institucional, universal, libre y gratuito para la siguiente población destinataria: 35.500 mujeres embarazadas con parto normal no institucional, 9.500 mujeres con parto por cesárea no institucional y 77.000 mujeres con parto institucional.

Si analizamos los datos, vemos que la brecha financiera es altamente significativa y que la implementación de programas destinados a disminuir la mortalidad materna deben incluir un aumento considerable y sostenido de los recursos financieros para los insumos (kits de partos) para el aumento de la capacidad resolutiva de los establecimientos de salud, para la capacitación del personal de salud de acuerdo a protocolos establecidos, el mejoramiento sustancial de los sistemas de referencia y contrarreferencia y la participación social entre otras acciones.

Atención a la desnutrición

El PNUD y el Unicef señalan que hay 35.000 niños y niñas de menos de 5 años con desnutrición global, 141.000 niños y niñas de la misma edad en riesgo de desnutrición y 45.000 mujeres embarazadas que sufren la misma dolencia. Los programas de merienda escolar que se financian desde el Presupuesto Nacional no alcanzan a la población más vulnerable (niños y niñas de hasta 5 años de edad no escolarizados y en situación de extrema pobreza).

En el anteproyecto de presupuesto 2005 remitido desde el gobierno al Parlamento Nacional no se identifican recursos destinados a reducir la desnutrición en la población infantil. Se ha logrado en la Cámara de Diputados la inclusión de rubros para la compra de productos alimenticios (en el presupuesto del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición –INAN–, dependiente del Ministerio de Salud) como parte de un incipiente programa de lucha contra la desnutrición. El monto aproximado es de 17 mil millones de guaraníes. El PNUD y el Unicef estiman que los requerimientos financieros serían de 24 millones de dólares (140.760 millones de guaraníes) con el objetivo de reducir de manera directa la desnutrición en la población anteriormente señalada.

Situación comparativa de rubros de funcionamiento de hospitales regionales, distritales, materno-infantiles y especializados

Se han elegido algunos rubros presupuestarios de mayor importancia para la atención de la población y el funcionamiento de los establecimientos públicos de salud con el objetivo de conocer las partidas presupuestarias y establecer comparaciones entre los centros. Entre éstos se encuentran los siguientes rubros: 240, 340, 350 y 530 con financiación provenientes de recursos del Tesoro (Fuente 10).

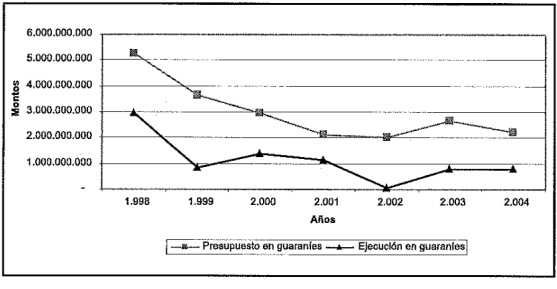
- **Rubro 240. Gastos por servicio de aseo, mantenimiento y reparaciones menores:** se utiliza preferentemente para el mantenimiento de equipos de electromedicina (equipos de laboratorio, respiradores, incubadoras, máquinas de anestesia, radiología, etc.) y reparaciones edilicias menores.
- **Rubro 340. Bienes de consumo:** mayoritariamente para la compra de repuestos de equipamientos de los establecimientos, la mayoría de electromedicina.
- **Rubro 350. Productos e instrumentales químicos:** compra de insumos para pacientes, anestesia, placas de radiografías, reactivos de laboratorio y banco de sangre, oxígeno, entre otros.
- **Rubro 530. Adquisición de maquinarias y equipamientos mayores:** compra de equipos de medicina en imágenes, respiradores, incubadoras, equipos de lavandería, cocinas, etc.

En los cuadros siguientes se observa el comportamiento histórico del gasto público a través del Presupuesto General de Nación del periodo de 1998 al 2004. Estos rubros son vitales para el funcionamiento de los servicios de atención de salud (hospitales, centros y puestos). El comportamiento del gasto ha sido descendente en todos los rubros mencionados, lo que demuestra claramente una política de los gobiernos de disminuir progresivamente la financiación del sector público en salud. Esto confirma que el gasto público en salud sigue siendo una deuda pendiente que exige una revisión urgente de las autoridades y el reclamo de las organizaciones de la sociedad civil.

Cuadro 2

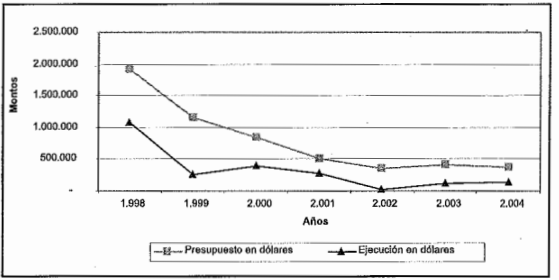
Bienes de consumo				
Año	Presupuesto (guaraníes)	Presupuesto (dólares)	Ejecución (guaraníes)	Ejecución (dólares)
1998	5.285.952.442	1.918.676	4.015.718.043	1.457.611
1999	6.557.767.317	2.078.532	3.334.356.953	1.056.848
2000	4.860.772.749	1.386.020	3.466.530.521	988.460
2001	3.319.488.192	795.087	2.052.353.336	491.582
2002	2.336.231.679	399.629	1.278.721.243	218.734
2003	3.044.432.957	472.665	1.428.618.367	221.801
2004	2.413.594.152	405.646	1.094.790.365	183.998

Cuadro 3
Mantenimiento (Gs.)

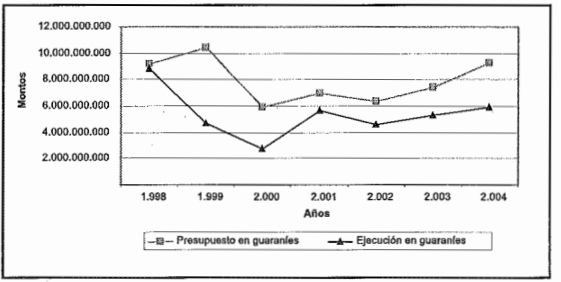


Hemos comparado el gasto en guaraníes y dólares para señalar que la disminución del financiamiento es aún mayor, considerando que la compra de insumos en general se ve ampliamente afectada por la oscilaciones del dólar a nivel nacional e internacional.

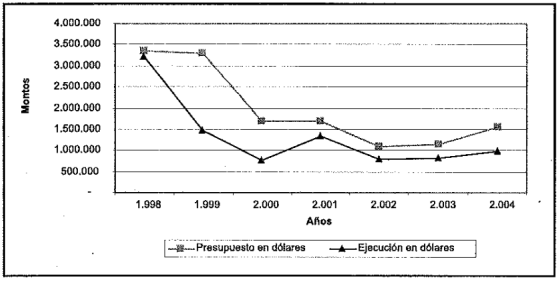
Cuadro 4
Mantenimiento (US$)



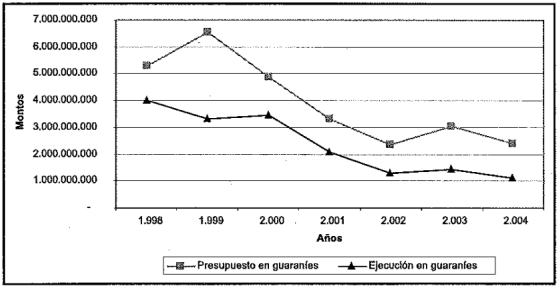
Cuadro 5
Productos Alimenticios (Gs.)



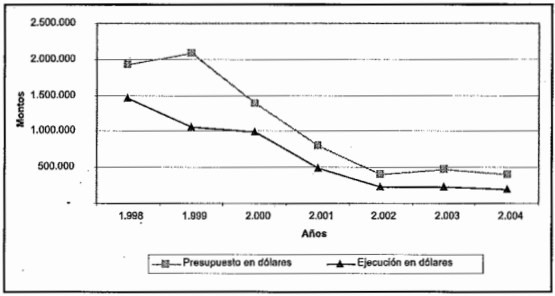
Cuadro 6
Productos Alimentícios (US$)



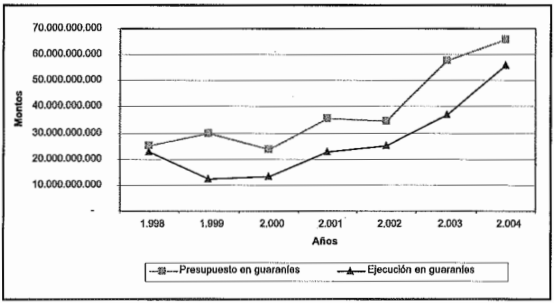
Cuadro 7
Bienes de consumo (Gs.)



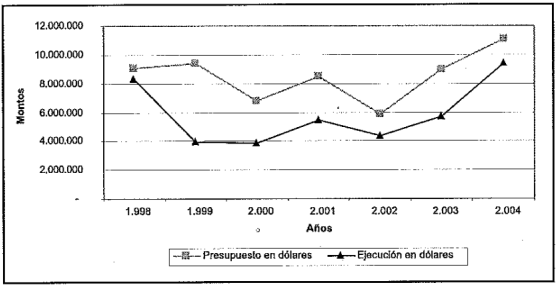
Cuadro 8
Bienes de consumo (US$)



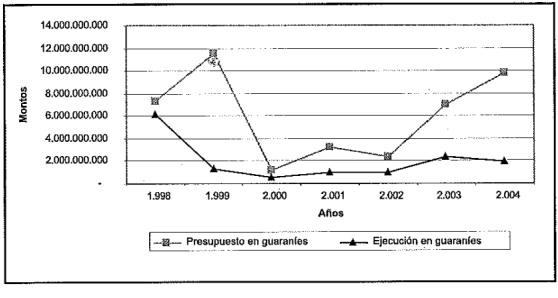
Cuadro 9
Insumos (Gs.)



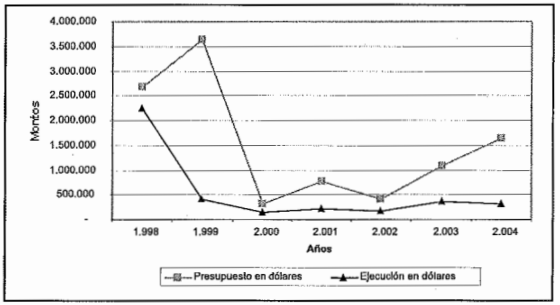
Cuadro 10
Insumos (US$)



Cuadro 1[illegible]
Adquisición de Equipamientos Mayores (Gs.)



Cuadro 12
Adquisición de Equipamientos Mayores (US$)



Situación del personal de blanco del Ministerio de Salud

El personal calificado de salud (médicos y licenciadas en enfermería) en Paraguay se encuentra en una de las peores situaciones de la región e incluso al interior del país en comparación con otros grupos de funcionarios públicos.

Esta situación puede estudiarse desde el punto de vista de la población y de sus condiciones laborales. Se puede apreciar una alta concentración del personal calificado en los centros urbanos del país. Se estima que del total de médicos y licenciadas en enfermería el 70% se encuentra prestando servicios en Asunción y Central, donde reside aproximadamente el 30% de la población. Parte de la problemática de esta concentración surge de la necesidad de buscar alternativas laborales en varios centros hospitalarios y de compartir el tiempo laboral con la práctica en la medicina privada o en empresas de salud prepagas, debido al bajo salario que se percibe. A consecuencia de esto, asistimos a una tendencia en el sector al multiempleo público, la precarización laboral y la baja calidad de la atención prestada por el escaso tiempo de permanencia y la falta de compromiso con una sola institución. Por otra parte, se han denunciado las pésimas condiciones laborales en establecimientos con problemas crónicos de desabastecimiento de insumos, equipos de electromedicina sin mantenimiento y falta de tecnología apropiada para una practica médica basada en estándares mínimos de calidad.

Desde el punto de vista de la población, las consecuencias de esta situación saltan a la vista: la población más pobre y probablemente con menor acceso a los servicios de salud es la que se encuentra más desprotegida, muchas comunidades del interior no poseen un solo personal calificado en los centros de atención pública, que a su vez son los que menos han sido privilegiados en la financiación presupuestaria. Existen instituciones de salud sin personal de blanco, sin insumos, con equipos obsoletos y sin mantenimiento y con la incapacidad financiera de adquirir lo mínimo necesario para su funcionamiento.

Conclusiones

Con la asunción del nuevo gobierno y la aprobación del Plan Nacional de Salud 2003-2008 se confiaba que se iniciarían procesos de cambios en el sector salud. A un año de este gobierno y con la propuesta presupuestaria presentada para ejercicio 2005 por el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Salud y del Ministerio de Hacienda, vemos con preocupación que el gasto en salud sigue siendo una asignatura pendiente del gobierno con toda la sociedad paraguaya, especialmente con los más carenciados, que necesitan del servicio público obligatoriamente para acceder a mejores condiciones de vida y salud.

RECOMENDACIONES

- Que el Presupuesto General de Gastos de la Nación acompañe en la aprobación y posterior ejecución al plan de gobierno.
- Que la Ley de Vacunas sea implementada de manera prioritaria, de tal manera a garantizar la provisión anual para el desarrollo del Programa Ampliado de Inmunizaciones. Igual tratamiento se recomienda para el presupuesto e insumos para el programa de salud sexual y reproductiva.
- Que el gobierno priorice las medidas de reforma del sector establecido en el plan de gobierno: descentralización, reorganización de los servicios, fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Salud, apoyo y priorización de la promoción de la salud y búsqueda de nuevos modelos de financiamiento.

Derechos humanos de personas afectadas por transtornos o enfermedad mental. Avances limitados, puntuales y aislados

Carlos Portillo
Atyha. Centro de Alternativas en Salud Mental

El principio de igualdad establecido en la Constitución Nacional enuncia derechos y garantías básicas que rigen para todos, sin excepción alguna. Sin embargo, la violación de los derechos humanos del enfermo mental ambulatorio o retenido como paciente involuntario en una institución psiquiátrica constituye una práctica constante y sistemática de discriminación.

INTRODUCCIÓN

Conforme la opinión jurídica común, cristalizada en diversos instrumentos de derechos humanos, la vulnerabilidad de las personas afectadas por algún trastorno o enfermedad mental es un hecho incontrovertible, que se expresa corrientemente en el impedimento o menoscabo del disfrute de derechos fundamentales, generando distinciones, exclusiones o preferencias arbitrarias respecto a éstas.

Por tanto, siendo la discriminación y vulnerabilidad una realidad inmanente en torno a este tema, el informe se centrará en los servicios de atención de dicha población.

Con escasas excepciones, habitualmente se asume socialmente que la presencia de algún trastorno mental grave en las personas conlleva de modo inherente la pérdida o limitación de la capacidad de discernimiento, y en consecuencia de la posibilidad de ejercer la defensa y reclamo de sus derechos. Esta situación trae como consecuencia la necesidad de que grupos organizados de la sociedad civil, con-

juntamente con los propios pacientes, ejerzan la tarea de denuncia, reclamo y elaboración de propuestas para gestar cambios en dirección a la mejoría de los servicios de atención psiquiátrica.

Uno de los desafíos que comporta la mejoría de estos servicios es abordar la carga semántica negativa presente cuando se habla de *atención psiquiátrica*. En este sentido, se observa que tanto las acciones emprendidas desde las políticas gubernamentales como las expectativas de la ciudadanía expresan una visión centralizada, reduccionista y fragmentada de la atención a la salud de las personas con trastornos o enfermedades mentales, presentándolo como un problema social e invocando la institucionalización, la segregación, la marginación, exclusión social y encierro del enfermo mental como única medida "correctiva" del trastorno mental.

Como se ha mencionado en capítulos similares de informes anteriores, existen en el ámbito del derecho internacional una serie de normas contenidas en una diversidad de instrumentos, tales como declaraciones, convenciones, pactos, acuerdos y resoluciones, que han precedido a la Resolución 46/119[1] de las Naciones Unidas, que establece los "Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental", que en su conjunto fijan pautas de interpretación y son fuentes importantes a ser tenidas en cuenta para abordar la materia desde una perspectiva de derechos humanos.

En el ámbito del derecho interno, el principio de igualdad establecido en la Constitución Nacional[2] enuncia derechos y garantías básicas que rigen para todos, sin excepción alguna. Sin embargo, la violación de los derechos humanos del enfermo mental ambulatorio o retenido como paciente involuntario en una institución psiquiátrica, constituye una práctica constante y sistemática de discriminación.

AVANCES

Los avances se pueden calificar de limitados, puntuales y aislados. Merece mención la Unidad de Atención en Salud Mental de Pedro Juan Caballero, funcionando en el Hospital Regional de dicha ciu-

[1] *Aprobada el 17 de diciembre de 1991*

[2] ***Artículo 46. De la igualdad de las personas.*** *Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios.*

Artículo 88. De la no discriminación. *No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales. El trabajo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas o mentales será especialmente amparado.*

dad, la cual se logra mantener luego de un proceso largo y penoso de más de 10 años. Existen otras iniciativas de unidades descentralizadas en capitales departamentales, que cuentan con poco apoyo.

Si se torna la mirada hacia el Hospital Psiquiátrico, se nota su hegemonía en términos de monopolización de recursos, de superpoblación, y aún con muestras evidentes de retrocesos y adopción de decisiones y medidas contrarias a las recomendaciones de las antedichas declaraciones de normas y principios, tales como la internación de niños, niñas y adolescentes en un hospital de adultos, ubicándolos en condiciones de mayor riesgo. Imprime mayor gravedad el hecho de que dichas hospitalizaciones se ejecutaron por orden y petición de autoridades del Ministerio Público y de la judicatura. En este mismo contexto cabe mencionar violaciones flagrantes de principios de derechos humanos por parte de autoridades judiciales, tales como la realización de peritajes sin respetar el derecho a la confidencialidad del enfermo mental, el sometimiento a procesos de investigación, juicio y condena de personas que presentan signos evidentes de trastornos mentales, los cuales consecuentemente desembocan en la pérdida de la capacidad del paciente de comprender siquiera el por qué lo están juzgando, y menos de ejercer su legítimo derecho a las garantías y protección judiciales.

Medidas cautelares para el Hospital Neurosiquiátrico

Volviendo a los avances, por iniciativa de organizaciones de la sociedad civil se logró la intervención del sistema interamericano de derechos humanos, específicamente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a través de una petición de la organización Mental Dishabilyty Right International (MADRI), cuyos miembros iniciaron desde marzo del 2004 una serie de visitas periódicas al hospital psiquiátrico para finalmente solicitar medidas cautelares a la CIDH a favor de toda la población hospitalizada.

Recordemos que dichas medidas de protección internacional fueron otorgadas en diciembre de 2003 a favor de los 460 pacientes internados en el Hospital Neuropsiquiátrico de Paraguay. La CIDH solicitó al Estado que tomara estas medidas tras conocer las condiciones deplorables, insalubres e infrahumanas en que se encontraban los pacientes del hospital. Las medidas solicitadas por la CIDH incluyen la corrección y el mejoramiento de las condiciones higiénicas y sanitarias, la adopción de terapias lo menos restrictivas y discapacitantes, tales como el uso exclusivo de psicofármacos, la búsqueda de medidas terapéuticas sustitutivas de aquellas que procuren como objetivo

fundamental la rehabilitación y reinserción social, vale decir, el rescate de la condición de ciudadanía plena del enfermo mental[3].

De acuerdo a la información disponible en el sitio en internet del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil), copeticionaria en dichas medidas cautelares, "(...) el Estado paraguayo respondió de manera inmediata y eficiente al pedido de la CIDH a través de la puesta en práctica de medidas concretas, como fueron la destitución del director del hospital, la elaboración de diagnósticos médicos de los pacientes, el incremento del presupuesto hospitalario y la formación de un comité técnico de monitoreo de estas reformas, entre otras. Asimismo, las autoridades paraguayas informaron que han iniciado una investigación sobre las causas que llevaron a los abusos cometidos, demostrando de esta manera su decisión de cumplir con los compromisos asumidos (...)".

Por otra parte, el 2 de setiembre de 2004 se efectuó el lanzamiento del "Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Un manual para la prevención", que constituye un instrumento aplicable a lugares de detención e internación de enfermos mentales. Esto es un punto de inicio que propone la conformación de comisiones de visita de dichos locales, a manera de organizaciones que se constituyan en la instancia de órganos independientes de revisión, control, supervisión y cumplimiento de los principios de los derechos humanos.

CONDICIONES DE RECLUSIÓN DE LOS ENFERMOS MENTALES

Los derechos humanos de los enfermos mentales también son sistemáticamente violados por el sistema judicial paraguayo.

Existe en la penitenciaría más grande del país, la de Tacumbú, un sector denominado "*Pabellón Psiquiátrico*", al cual se envían a los enfermos mentales. Si la penitenciaría de Tacumbú constituye un lugar tétrico e inhumano, al "Pabellón Psiquiátrico" le faltan palabras en nuestro idioma para denominarlo: cuenta con la atención de un

[3] *"La CIDH ordenó al Estado que tomara estas medidas tras conocer las condiciones deplorables, insalubres e infrahumanas en que se encontraban los pacientes del hospital. La CIDH consideró que las mismas representaban una grave amenaza a los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad de los 460 pacientes, algunos de los cuales eran niños que se encontraban recluidos en celdas de aislamiento desde hacia más de cuatro años. La decisión incluyó la adopción urgente de medidas destinadas a proteger la vida y la integridad física, mental y moral de los pacientes y asimismo la restricción del uso de celdas de aislamiento bajo las condiciones establecidas en los parámetros internacionales sobre la materia" (comunicado de Cejil colocado en su sitio web, www.cejil.org).*

solo psiquiatra y una carencia total de recursos para tratamiento y rehabilitación. Los enfermos mentales, según el Código Penal Paraguayo, son "irreprochables". Sin embargo, los enfermos en muchos casos son imputados, procesados y condenados, cuando en realidad lo que se debería hacer es *tratarlos*. A veces los enfermos mentales son condenados por delitos menores. Sin embargo, sea cual sea el tipo de delito, consideramos que en muchos casos tuvieron como causante directa una enfermedad mental, la que podría ser tratada fácilmente en un centro asistencial. La reclusión en el "Pabellón Psiquiátrico" constituye una condena a ser enfermo de por vida.

Adicionalmente, el sistema judicial paraguayo no tiene un órgano de revisión para la internación compulsiva. Muchas de las internaciones de este tipo son por orden judicial, cuando deben ser por orden médica. La imputación a personas se debería hacer con mejores pruebas. Se podría decir que así como los argentinos han acuñado la frase "gatillo fácil", aquí se podría hablar de "imputación fácil o ligera", pues las pruebas o evidencias necesarias para acusar a alguien suelen ser muy endebles. Sin embargo, a las personas se les suele enviar a la cárcel con dichas evidencias, con probabilidad de un daño impredecible en la salud mental de los afectados, las afectadas y sus familias.

La mayoría de los informes psiquiátricos y psicológicos forenses revelan en su forma la falta de debido respeto a los derechos humanos de las personas evaluadas. Es digno de mencionar, entre otras violaciones que se constatan, la falta de consentimiento informado, la realización de supuestas pericias en ambientes no propicios, como el interior de las penitenciarías, la información de aspectos no relacionados con el hecho investigado, escasez de profesionales entrenados para la práctica pericial, desconocimiento por parte de los profesionales de la ley de los aspectos relacionados a la salud mental y manejo inadecuado de la información y archivo.

RECOMENDACIONES

- Creación de un órgano de revisión para los casos de internación compulsiva, al cual se debe dar cuenta de ellas en un plazo de 24 horas.
- Contratación de más profesionales de salud mental para la realización de las pericias en salud mental, y controlar la capacitación e idoneidad de éstos a través de las sociedades científicas.
- Cursos de capacitación tanto para los peritos como para los profesionales de la ley sobre temas forenses en salud mental.
- Procurar evitar *la imputación ligera* para prevenir posibles daños irreparables a personas y familias.

Derecho a la seguridad alimentaria

El samu'u es el dueño de los alimentos para los nativos.



La degeneración biológica y la seguridad alimentaria

Guillermo Ortega Ríos
Base. Investigaciones Sociales

"El Comité afirma que el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos... El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla"[1].

INTRODUCCIÓN

Es innegable la importancia que tiene para todo ser humano la ingestión adecuada de alimentos en forma regular para el desarrollo físico e intelectual de cada persona. El respeto y ejercicio pleno de este derecho innato beneficia a la sociedad en su conjunto. Una persona que satisfaga sus necesidades nutricionales genera un potencial laboral y tiene menor prevalencia de enfermedades crónicas, lo que a la larga redituá en una mejor distribución de los beneficios sociales provenientes del Estado.

La situación descripta corresponde a un estado ideal, que poco tiene que ver con nuestra realidad. Si bien el problema más visible es la desnutrición, no se puede centrar la atención solo en esa dimensión o limitarla a los problemas de ingresos de las personas para afirmar que existe inseguridad alimentaria. Es necesario excavar y sacar a luz los factores estructurales que intervienen en la seguridad alimen-

[1] *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 12, "El derecho a una alimentación adecuada". 1999.*

taria, tales como la pobreza y la indigencia, que abarcan a casi la mitad de la población, así como en las iniciativas que diferentes actores vienen llevando adelante.

En Paraguay, la economía campesina ha tenido históricamente una doble importancia: por un lado, para la economía nacional y, por otro, para garantizar la ingesta regular de alimentos por parte de la población rural. La subyugación de la economía campesina a la lógica de la economía de mercado ha tenido serias consecuencias debido a la mercantilización creciente. Entre ellas se pueden mencionar:

- desplazamiento de los rubros de autoconsumo de la agricultura campesina familiar, que hasta la década del setenta garantizaban la alimentación familiar y animal;
- pérdida en la autogestión de insumos, con la introducción de semillas "mejoradas", paulatinamente van perdiendo los conocimientos de producción de semillas, cuidados culturales y cosecha, pasando a la dependencia de compra de semillas y agrotóxicos como fertilizantes, insecticidas y fungicidas;
- pérdida y desarraigo de la tierra para un número creciente de compatriotas, cuya cifra varía entre 80 mil campesinos (según datos oficiales) y 350 mil (según datos de las organizaciones campesinas) que no poseen tierra propia;
- conversión de la finca al monocultivo. La incorporación del cultivo de algodón, el tabaco y otros rubros de exportación desplazó a los cultivos tradicionales porque exigían mayor tiempo y áreas para el cultivo. Por lo tanto, al no contar con suficientes fondos ni tierras, la que existe se destina exclusivamente para los rubros de exportación;
- cambios de hábitos alimenticios: con la penetración de la radio y televisión, de a poco fueron incorporándose prácticas que atentan contra el consumo y utilización de productos de la chacra;
- paulatina ocupación de los territorios fronterizos (Concepción, Canindeyú, Alto Paraná, Amambay) y otras tierras (San Pedro, Misiones, Caazapá) por los empresarios sojeros, aumentando los casos de intoxicación por utilización de agrotóxicos, así como la contaminación de cursos de agua y el medio ambiente en general.

AUMENTO DE LA POBREZA E INSEGURIDAD ALIMENTARIA

El aumento de la pobreza en los últimos años se debe a la falta de una política de desarrollo para el país, lo que repercute directamente en los sectores más desprotegidos de la sociedad. Datos de la En-

cuesta Permanente de Hogares (EPH) 2002 señalan que el 48,8% de la población total es pobre, concentrándose en zonas urbanas, tal como se puede apreciar en el cuadro 1. Esta situación es consecuencia directa de acciones que benefician intereses de sectores minoritarios.

Cuadro 1:
Paraguay, población total y población pobre, según área de residencia

Área de residencia	Población total	Población pobre	% de población pobre
Total país	**5.516.391**	**2.689.717**	**48.8%**
Urbana	**3.136.281**	**1.444.596**	**46.1%**
Asunción	544.936	161.219	29.6%
Central urbano	1.267.266	739.830	58.4%
Resto urbano	1.324.079	543.547	41.3%
Rural	**2.380.110**	**1.245.121**	**52.3%**

Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo (Dgeec). EPH 2002.

La inexistencia de una política que aborde la problemática campesina –como la alta concentración de tierras en pocas manos, la falta de una reforma agraria acompañada de asistencia crediticia y técnica, acceso universal a la educación, salud, agua potable– es probablemente una de las causas más directas de la situación señalada. Desde el año 1989, a pesar de las reiteradas acciones de las organizaciones sociales sobre estos puntos, nunca se tuvo respuesta.

Por otro lado, existe una clara tendencia del gobierno en fortalecer a un grupo hegemónico que está ligado a sectores empresariales (financieros y comerciales), que obtiene garantías judiciales, crediticias, técnicas e innovaciones tecnológicas para implementar la producción de soja y algodón, con auspicios de las empresas transnacionales que proveen de semillas transgénicas y agrotóxicos para los cultivos, aún cuando éstas todavía estaban vedadas legalmente.

Recientemente los agroexportadores de soja obtuvieron un triunfo, logrando que el gobierno redujera el impuesto a la exportación de soja, que bajaron del 12% al 3.5%, significando que el Estado deja de percibir divisas, y no puede implementar proyectos que ayuden a mitigar la pobreza existente en el campo.

La persistencia de la crisis económica, con una recesión de casi 10 años, provocó un aumento sustancial del desempleo y el subempleo[2].

[2] *Desempleados: personas que no cuentan con ningún tipo de empleo. Subempleados: personas cuyo empleo es inadecuado con respecto a determinadas normas, trabajan menos de 30 horas semanales, queriendo trabajar más horas o trabajan 30 horas o más por semana y ganan menos de un sueldo mínimo.*

De acuerdo al cuadro 2 el 38.8% de la Población Económicamente Activa (PEA)[3] tiene problemas de empleos, es decir, 1.309.900 trabajadores viven en la pobreza absoluta porque no pueden cubrir los costos de la canasta básica de consumo. Por otro lado, los ingresos promedios mensuales de los hogares, demuestran la brecha existente entre la zona urbana y rural, en este sentido, para el periodo descrito, en el área urbana recibieron 117.269 guaraníes (24 dólares)[4], y en el área rural 49.465 guaraníes por cada hogar, con promedio para el área urbana de 2,4 veces más que el rural

Cuadro 2:
tasas de desempleo y subempleo según área de residencia y sexo
Año 2002

Clasificación	TOTAL			URBANA			RURAL		
	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M
Total	38,8	31,2	50,8	45,7	39,4	53,6	29,6	21,8	45,2
Desempleo	16,4	11,8	23,4	20	17,3	23,2	11,6	5,4	23,7
Subempleo	22,4	19,4	27,4	25,7	22,1	30,4	18	16,4	21,5

Fuente: DGEEC (2003). Principales resultados de la EPH 2002.

Con respecto a la distribución del ingreso a nivel nacional, las diferencias entre las áreas rural y urbana corroboran la desigualdad existente. Si se tiene en cuenta los extremos, el 10% del total de familias más pobres recibió 182.680 guaraníes como promedio, mientras que el 10% del total de familias más ricas recibió 7.497.543 guaraníes, o sea, se puede verificar que el ingreso de estas últimas fue 41 veces mayor que el de las primeras, tal como lo indican los datos del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2003.

En cuanto a la participación de los ingresos familiares dentro del ingreso total, a nivel nacional el 10% de familias más pobres recibió sólo el 1% de los ingresos totales, mientras que el 10% de familias más ricas se apropió del 41,2%.

Desnutrición en la infancia paraguaya

Los problemas antes mencionados de acceso a una alimentación adecuada por causa de la pobreza afectan con mayor magnitud al grupo poblacional de menos de cinco años de edad. Esta situación

[3] *Población total: 5.516.391. PEA sobre población de 10 años y más (2002): 3.376.031 (61.2%).*
[4] *Para el año 2002 el cambio en dólar fue de 4.800 por guaraníes.*

tiene graves consecuencias, ya que el daño que acusa es irremediable, condicionando –en gran medida– las oportunidades de vida y de acceso al bienestar de los niños, niñas y adolescentes durante su vida adulta. La insuficiencia de recursos económicos en los hogares y el bajo nivel educativo recrudecen los problemas que se observan en un aumento del trabajo infantil, la probabilidad de embarazos durante la adolescencia, el aumento de morbi-mortalidad materna e infantil, así como el aumento de la desnutrición.

Esta situación se corrobora con la reciente presentación de datos referente a la situación de la desnutrición en el país[5]. En ella se constata que existen 35.000 niños y niñas de menos de cinco años de edad desnutridos, 98.000 niños y niñas con problemas de desnutrición crónica y 141.000 con riesgo de desnutrición global; es decir, existen actualmente 274.000 niños y niñas con algún tipo de problema de alimentación.

Son conocidas las consecuencias irremediables que causa la falta de una alimentación conforme a las normas de consumo, en los niños y las niñas, desde su gestación hasta el desarrollo pleno de sus facultades humanas. En este sentido, durante los primeros tres años se forman los órganos y tejidos, el cerebro y los huesos, que intervienen en el proceso metabólico de la glucosa, lípidos y hormonas. Si durante este periodo de gran movimiento celular no cuentan con los alimentos necesarios, se afecta el crecimiento de todos los órganos y sistemas del cuerpo.

La falta de una alimentación adecuada en los primeros años tendrá posteriormente consecuencias en una mayor probabilidad de contraer enfermedades degenerativas, como cáncer, diabetes, obesidad, enfermedades cardiovasculares, que limitan el pleno desarrollo de las potencialidades físicas e intelectuales y la capacidad laboral. Según estudios[6], se pierde alrededor del 3% del Producto Interno Bruto (PIB) debido a la poca productividad de los trabajadores que tuvieron un proceso de desarrollo desigual desde la infancia.

La situación se complica más aún cuando se sabe que existen 45.000 mujeres embarazadas con desnutrición, es decir, sumadas a los niños y niñas que están actualmente desnutridos (35.000), se puede constatar la gravedad del caso.

Ante esta situación, el Poder Ejecutivo –a través del Presupuesto General de Gastos de la Nación para el año 2005– planteó destinar

[5] *Fondo de las Naciones Unidas para Infancia (Unicef). "Situación de la desnutrición en Paraguay". Asunción, 2004.*

[6] *Marta Cristina Sanabria. "Determinantes del estado de salud y nutrición en niños menores de cinco años. Paraguay EIH 2000/2001", en Revista de análisis Economía y Sociedad. Dgeec. Año 4, Nº 8. Julio de 2003.*

300.000 mil dólares al Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Además, las acciones de este instituto continuarán limitándose a la entrega de materiales didácticos (guías alimentarias) sin que se prevea ningún programa que enfrente la situación en forma frontal[7].

El informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)[8] en relación a la propuesta del presupuesto señala que éste solo podría beneficiar al 1,25% de los niños y niñas afectados en caso de que sea bien administrado. El mismo documento señala que de existir un interés real en combatir la desnutrición, se requieren alrededor de 24.000.000 millones de dólares, lo que equivaldría al 2% del presupuesto para la administración central.

El marco legal vigente en el país y sus violaciones

En nuestro país las leyes que garantizan el cumplimiento de los derechos de la población en materia de seguridad alimentaria, como los convenios y tratados firmados internacionalmente, son violados permanente y sistemáticamente.

En este sentido, la Constitución Nacional, aprobada en 1992, plantea en su artículo 6 que "*El Estado (...) fomentará la investigación sobre los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico y social con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes". De la misma manera, en el inciso 4 del artículo 47 se lee que el Estado garantiza "la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura*".

Una cosa parecida ocurre con los convenios y tratados internacionales firmados por Paraguay, entre los que se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), de diciembre de 1966, o la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo, en su Resolución 41/128.

En lo referente a la seguridad alimentaria y nutricional, las leyes especificas vigentes, como la Ley N° 1.478/99 que crea el Sistema de Complemento Nutricional y Control Sanitario en las escuelas o la Ley N° 806/95 del Programa de complemento nutricional escolar, están destinadas exclusivamente a mejorar los niveles nutricionales de los estudiantes escolares, pero no se tienen en cuenta los problemas nutricionales de los niños y niñas de menos de 5 años, como tampo-

[7] *INAN. "Situación de la alimentación y nutrición del Paraguay", 2000.*
[8] *Última Hora 24/09/2004.*

co los factores estructurales, como la tenencia de tierra y la desigualdad en la distribución de los ingresos.

Un caso concreto de la forma en que el Estado encara la problemática es el que desarrolla el INAN, que elaboró un documento donde analizó la situación de la alimentación y nutrición de Paraguay. Abordó los aspectos centrales, no solo lo referente a la alimentación, sino a la situación económica, laboral y educativa, pero en la propuesta cayó de nuevo en sugerencias específicas, como la elaboración de guías alimentarias para resolver el problema de desnutrición. En este sentido, olvida que casi la mitad de la población se encuentra en situación de pobreza y que apenas alcanza para el consumo diario de una sola comida.

Un caso de muerte y violación a los derechos elementales de las personas[9]

A pesar que el caso que se detalla más adelante no está tipificado como una violación al derecho humano a la alimentación, está muy relacionado a los factores que establecen las bases fundamentales para la producción de alimentos, como la tierra y la violación flagrante del artículo 6 de la Constitución Nacional, que establece que el Estado "*fomentará la investigación sobre los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico y social con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes*".

Es el caso de la muerte de Silvino Talavera, un niño de 11 años que fue intoxicado por exposición a agrotóxicos utilizados en la fumigación de sojales de empresarios agrícolas descendientes de alemanes, en Pirapey, Itapúa, acaecida el 8 de enero de 2003. El niño falleció a causa de problemas gastrointestinales por intoxicación con agrotóxicos de Round Up, comercializado por la empresa transnacional Monsanto.

El juicio se inició el 30 de marzo de 2004 en el Tribunal de Justicia de Encarnación, y culminó el 12 de abril con la condena a dos años de prisión con suspensión de condena de los empresarios por los cargos de homicidio culposo y producción de riesgos comunes. La sentencia estableció la suspensión de la condena si los empresarios pagaban, cada uno, 25 millones de guaraníes, alrededor de 4.300 dólares, a la familia Talavera por daños causados.

Si bien el caso fue apelado, este hecho significa un precedente en la justicia paraguaya, que es posible condenar a personas inescrupulosas que solo buscan lucrar por medio de la vida de otras

[9] *Nota elaborada en base al comunicado realizado por la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (Conamuri).*

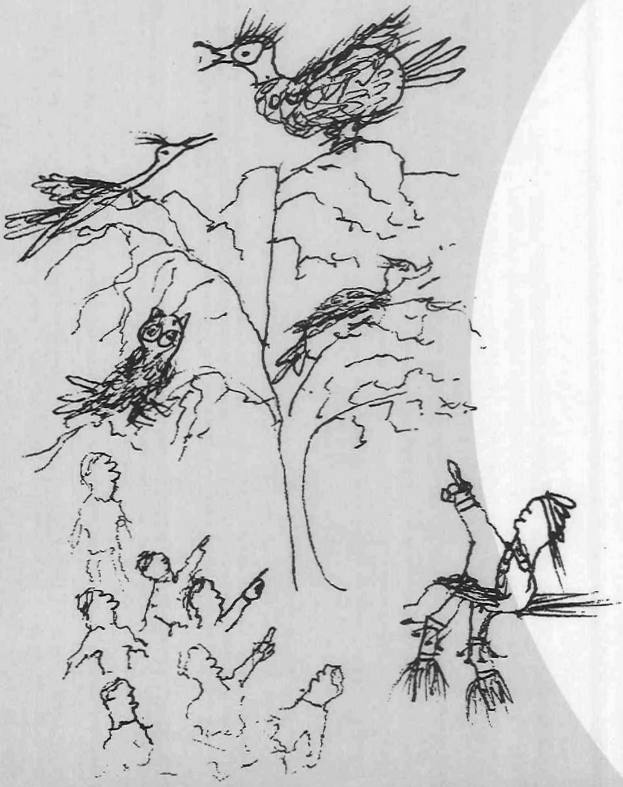
personas y a quienes no les interesa absolutamente los derechos humanos. Si bien los jueces fueron benevolentes, el caso permite a las organizaciones sociales continuar con la lucha en defensa de los derechos humanos.

RECOMENDACIONES

- El desarrollo del país pasa necesariamente por el fortalecimiento de la producción agrícola, pero ello significa que el gobierno deje de depender financieramente de los bancos multilaterales y de sus "recetas económicas" e iniciar un plan de desarrollo nacional sustentado en la agricultura familiar campesina con producción sustentable e incorporación del procesamiento de los productos, y de esa manera agregar valor para su comercialización interna y externa.
- Incorporar en las discusiones políticas (de diputados y senadores) y en las diferentes instancias del gobierno la situación de hambre existente en el país, que alcanza aproximadamente a 1.000.000 de personas que comen sólo una comida al día, para elaborar una política de emergencia que dé respuesta a dicho problema.
- Reestructuración de los diferentes entes y direcciones que trabajan el problema de alimentación y nutrición bajo una dirección única, evitando superposición de funciones y gastos superfluos de fondos que solo benefician a los directores y otros funcionarios del gobierno.
- Establecer un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición con los requerimientos legales, y que sus fondos estén contemplados en el presupuesto de gastos.
- Proponer un proyecto de ley que garantice la aplicabilidad y exigibilidad de parte de los grupos afectados con respecto a seguridad alimentaria.

Derecho a la educación

El chamán está explicando el significado de cada grito de pájaros a los niños.



Sigue pendiente el desafío de la calidad educativa

Marta Almada y Ramón Corvalán
Servicio Paz y Justicia Paraguay (Serpaj Py)

En el 2004 el contexto de la acción educativa se caracterizó por una particular inestabilidad y por la emergencia de acontecimientos críticos que plantearon desafíos aún no adecuadamente procesados por el sistema definido por la educación pública.

INTRODUCCIÓN

Conforme al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), firmado y ratificado por el Estado paraguayo, la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características: disponibilidad (existencia de instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente y en adecuadas condiciones), accesibilidad (no discriminación, accesibilidad material, geográfica o tecnológica, accesibilidad económica), aceptabilidad (programas y métodos pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) y adaptabilidad (flexible para adaptarse a necesidades de sociedades y comunidades en transformación y para responder a necesidades de alumnos y alumnas en contextos culturales y sociales variados). La aplicación correcta de estas características fundamentales se deberá realizar teniendo en cuenta el interés superior de los alumnos y alumnas[1].

[1] *Véase al respecto el artículo 13 del Pidesc, con su correspondiente «Observación general sobre su aplicación", en particular la sección titulada "El derecho a recibir educación, observaciones generales". También es necesario confrontar este numeral con el artículo 3 del Código de la Niñez y la Adolescencia referido al principio del interés superior.*

Esta aclaración previa resulta pertinente para enmarcar los avances registrados por la educación pública y precisar sus persistentes problemas y prioritarios desafíos.

El Informe de Gestión de Gobierno que describe lo realizado por la administración de Nicanor Duarte Frutos en su tercer trimestre de mandato (abril 2004 a junio de 2004), particularmente en su eje programático número 4 –"Revolución educativa para mejorar el capital humano"–, no registra las referidas tensiones producidas en el ámbito de la educación. El documento oficial opta por describir lo que define como "importantes resultados en la educación del país: 1) mejoramiento de la cobertura del sistema educativo, 2) aumento de la valoración positiva de la ciudadanía en general y en particular de los padres sobre la importancia de la educación y 3) logro de activa participación de los padres en el proyecto educativo institucional". Sobre estos dos últimos aspectos el informe oficial no ofrece indicadores precisos, limitándose a la descripción de acciones ejecutadas según metas establecidas para el año 2004.

Desde la perspectiva del derecho a la educación, el Informe de Gestión de Gobierno abunda en datos sobre el criterio de disponibilidad de servicios y programas, pero carece de indicadores acerca de las demás características exigidas: accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Particularmente estos criterios suponen disponer de la opinión de actores de la comunidad educativa (alumnos, alumnas, padres, madres, docentes) en términos de evaluación de la calidad de la educación pública ofrecida; al mismo tiempo, dicha opinión implica una activa participación de los mencionados actores en el proceso de implementación de los servicios o programas.

Al respecto, encuestas encargadas por dos periódicos locales arrojan resultados diversos sobre el tema de la educación en Paraguay. La primera de ellas[2] constata que la "educación básica y media preparan poco o nada para que los estudiantes y egresados del sistema educativo paraguayo se inserten en la vida laboral y prepara deficitariamente para el ingreso a la universidad". También el 59,8% de las y los encuestados considera que la educación escolar básica privada es mejor que la que brinda el Estado. Asimismo, a más de la mitad de las madres de alumnos y alumnas que asisten a la educación escolar básica le resulta difícil poder ayudar a sus hijos e hijas a la hora de hacer los deberes, y el 82% de las madres cree más útil aprender inglés que guaraní, cuestión que se asocia con el 61% de docentes que admiten que el guaraní no sirve para conseguir trabajo. El 66% de estos mismos maestros y maestras cree que con la

[2] *Diario Abc Color, encuestas publicadas del 14 al 29 de marzo de 2004.*

reforma la educación ha mejorado en general, notándose diferencias de apreciación entre docentes de educación básica y educación media. En este último nivel es mayor el porcentaje de docentes que consideran que el sistema "no mejoró nada" (29,9%).

En el segundo estudio, que consistió en un sondeo de opinión sobre la gestión de gobierno del presidente Nicanor Duarte Frutos[3], la educación ocupa el primer lugar entre los aspectos considerados positivos, obteniendo el 12% de respuestas a favor, lo que, en realidad, implica un nivel bajo de valoración. La educación está seguida por el combate a la corrupción (10%), la mejora de la recaudación (7%) y la preocupación por los campesinos (6%), entre otros temas.

Pese a las limitaciones propias de este tipo de estudios (por ejemplo, suponer que todas las personas encuestadas disponen de un similar criterio para valorar la educación y sus aspectos), es posible distinguir cuestiones vinculadas con la accesibilidad y la adaptabilidad como dimensiones aún no adecuadamente abordadas por la educación pública.

El desafío de la calidad educativa

Precisamente desde la perspectiva del enfoque del derecho a la educación, la demanda que hoy se hace a la educación en cuanto a la calidad contrasta con otra realidad: la persistencia de la burocratización de la administración, la excesiva rutina en las prácticas escolares, la discutible adecuación cultural y social de los contenidos y un proceso de efectiva descentralización y autonomización de los centros educativos aún pendiente, que impiden a la educación pública avanzar hacia la profundización de la calidad educativa. En Paraguay, el proceso de reforma educativa puede exponer logros en cuanto a la expansión y crecimiento en términos de cobertura del sistema, pero enfrenta dificultades para resolver con criterios de igualdad y de equidad los desafíos que suponen las otras características exigidas.

Las tensiones derivadas de una serie de situaciones enfrentadas por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) desde octubre del año pasado a la fecha de elaboración de este informe (agosto de 2004) pueden aportar pistas para abordar dichas dificultades.

a. **Huelga de docentes**: entre el 15 y el 20 de octubre del 2003 se realizaron paralelamente tres huelgas de educadores: de la Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay (Otep), de la Federación de Educadores del Paraguay (FEP) y de la

[3] *Diario Última Hora, 27 de julio de 2004, pág. 2.*

Unión Nacional de Educadores (UNE). Dos organizaciones incluían en sus reclamos el tema de la jubilación de los docentes. La FEP remarcaba especialmente el hecho de que no se cumplía con el reglamento del Estatuto del Educador en cuanto al pago de la bonificación familiar, el pago a reemplazantes por maternidad y por enfermedad. Las huelgas tuvieron alta incidencia, paralizándose las actividades en algunos departamentos.

b. **Violencia en las escuelas**: varios hechos de estudiantes asaltados y preocupación por la probabilidad de la circulación de drogas en los alrededores de las instituciones de educación media desembocaron en la firma de un convenio entre tres instituciones: el MEC, el Ministerio del Interior y la Municipalidad de Asunción, que acordaron poner en funcionamiento un plan de seguridad para las y los estudiantes. Por otro lado, los incidentes desarrollados durante el proceso de integración de varones y niñas en el Colegio Nacional de la Capital (CNC) y el Colegio Nacional de Niñas (CNN) generaron tensiones por el nivel de agresividad registrado y plantearon cuestionamientos sobre la capacidad del MEC para sostener un proyecto de elevamiento de la calidad educativa en ambas instituciones.

c. **Acoso sexual a estudiantes**: el incremento de casos de acoso sexual a alumnas de colegios nacionales expuso otro frente de tensión en cuanto a la gestión de establecimientos escolares. En uno de los casos miembros de la comunidad educativa reprendieron a la alumna que hizo la denuncia.

d. **Suicidios de adolescentes**: el suicidio de un estudiante del séptimo grado de un colegio privado de San Lorenzo, que se sumó a otros casos similares, movilizó a la comunidad educativa. El hecho introduce la necesidad de plantearse las funciones y las articulaciones entre el establecimiento escolar, la familia y el entorno social. La calidad educativa también se gestiona con relación a estos temas.

e. **Campesinos sin tierra**: más de 20 mil familias de los departamentos de San Pedro, Canindeyú, Alto Paraná e Itapúa reivindican alrededor de 200 mil hectáreas. En las zonas mencionadas los niños y niñas acompañan a sus padres, perdiendo así días de clase. Además, existen denuncias de docentes de establecimientos escolares ubicados en zonas cercanas a los cultivos de soja ante el problema generado por la fumigación aérea, que pone en serio riesgo la salud y la vida de niños, niñas y docentes.

f. **Analfabetismo cero**: buscando la certificación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), el MEC se propone lograr que 230 mil perso-

nas aprendan a leer, escribir y realizar operaciones matemáticas básicas. La intención es eliminar el analfabetismo para el 2008. La propuesta constituye un desafío para el MEC, pese a que el plan fue descalificado por algunos sectores por ambicioso y hasta temerario. De hecho, falta un análisis responsable acerca de qué se entiende actualmente por analfabetismo.

g. **Repitencia escolar**: aún se mantiene el 15% de repitencia en el primer ciclo de la educación escolar básica. El problema constituye otro indicador importante que cuestiona la calidad educativa del sistema, que hasta ahora carece de una respuesta integral. La repitencia no puede abordarse como un problema exclusivo del alumno y la alumna, que se puede intentar resolver con la reducida estrategia de hacerle repetir el grado. Igualmente el problema se encuentra estrechamente vinculado con la implementación de un nuevo sistema de promoción por parte del MEC.

Estos temas –más otros aspectos críticos del sistema tales como el mejoramiento de la capacitación docente, la permanencia de alumnos y alumnas en el sistema (13 de cada 100 estudiantes no se promocionan), especialmente en la educación media en áreas rurales y el problema del financiamiento de la educación pública– describen un panorama crítico muy propio de un sistema educativo que ha crecido y se ha expandido cuantitativamente en su dimensión de cobertura, pero que aún carece de soluciones creativas para aspectos fundamentales de la calidad de la oferta. Y entre estos aspectos se encuentra el problema de la repitencia y la deserción: la suma de ambos anualmente implica para el MEC un gasto de 76 mil millones de guaraníes.

EL PRESUPUESTO 2005: GENERADOR DE CONFLICTOS

Las dificultades que el derecho a la educación enfrentará el próximo año se asocian particularmente con la cuestión presupuestaria. En ese sentido, el proyecto de presupuesto 2005 para el sector educativo no contempla lo mínimo para cubrir necesidades urgentes de contratación de docentes y pago de beneficios sociales.

El Ministerio de Hacienda prevé sólo 560 rubros para educación inicial y escolar básica, lo cual indica que los 2.300 maestros y maestras que trabajan ad honorem seguirán sin salario, ante una Ley General de Educación que prohíbe el ejercicio docente en dichas condiciones. Igualmente reivindicaciones como bonificación familiar, pirámide salarial (salario según el rol, la capacidad y la antigüedad), per-

miso por maternidad y permiso por enfermedad nuevamente fueron recortados del mencionado plan de gastos.

En esa misma temática, el presupuesto 2005 no prevé la habilitación de 1.300 secciones del tercer ciclo de la educación escolar básica y media, ya que existe un déficit de 292 mil horas / cátedra. Los fondos asignados para dichas secciones son escasos y únicamente contemplan alrededor de 60 mil horas / cátedra, lo cual indica un déficit muy grande.

A esto debe sumarse las deudas atrasadas que el MEC tiene y entre las que se destaca el pago de reemplazo por maternidad de unas 2.000 maestras, que sólo fueron pagadas hasta abril del 2004. Otra deuda pendiente es el escalafón docente, desde el año 2002, y como el presupuesto 2005 tampoco contempla a los que se inscriben para el próximo año, alrededor de 9.600 docentes no cobrarán dicho beneficio, que consiste en un plus del 10% por cada título de capacitación que obtienen en su carrera profesional.

En cuanto al cumplimiento del mandato constitucional con relación al presupuesto de educación, el presupuesto 2005 sólo destina el 18% de los gastos de la administración central, monto que ni alcanza el 20% establecido en la Constitución Nacional como mínimo.

Cuadro 1. Algunas metas sociales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2004 - 2008

DESCRIPCIÓN	DIAGNÓSTICO	META 2008	META 2015
INGRESO Y RENTA			
Reducción de la pobreza extrema	20%	13%	8%
EDUCACIÓN			
Aumento de la tasa bruta de matriculaciones de la educación inicial y la educación escolar básica	96%	99%	106%
Aumento de tasa bruta de matriculación de la educación media	57%	65%	79%
Reducción de la tasa de analfabetismo	7,1%	0%	0%

Fuente: diario Última Hora, 31 de octubre de 2004.

¿De qué manera se supone que se podrán cumplir las metas sociales formuladas cuando el presupuesto social invierte menos en la gente y particularmente en educación?

En realidad las dificultades presupuestarias traducen un problema estructural más preocupante: Paraguay, en los últimos 20 años, no ha crecido nada y en los últimos cinco años la situación se acentuó: cada vez hay más pobres, y éstos cada vez más portan el rostro de la miseria. En el período 2000 a 2004, la economía, en comparación con la población, retrocedió en por lo menos 6%, es decir, el paraguayo en promedio está peor en esta magnitud que hace cinco años[4] y en ese marco resulta aún más preocupante que el 60% de las y los jóvenes de 15 a 17 años se encuentre fuera del sistema educativo, siendo escasa la cantidad de éstos que llegan a la universidad. Para este sector el derecho a la educación ya ni siquiera es una promesa, y con ello se restringe una serie de otros derechos. Por ejemplo, al definirse por su escolaridad como un verdadero ejército de mano de obra con baja productividad, estos jóvenes también resultan excluidos del campo laboral y de la seguridad social.

Si persiste (o se agrava) el panorama anterior, el ejercicio del derecho a la educación en Paraguay experimentará una progresiva restricción. La reducción del presupuesto estatal para la educación pública suele conducir a la reducción de los salarios de las y los educadores, al aumento del alumnado por aula individual, al deterioro de las instalaciones y, finalmente, al deterioro sistemático de la educación pública. En este clima las escuelas públicas tienden a ser más dependientes de la financiación privada, lo cual hace que aumente la influencia del sector privado sobre la educación.

Actualmente en Paraguay esta situación se encuentra en pleno proceso de instalación: sólo el 4% de la población de 5 a 35 años correspondiente a los dos quintiles más pobres declaró asistir a una institución pública de enseñanza superior a universitaria. El sector público financia los estudios superiores de los quintiles más pudientes porque alrededor del 82% de las y los estudiantes en instituciones públicas corresponde a los quintiles más pudientes del país, y en general la mayor parte de los ingresos del presupuesto proviene de gente con menos recursos (impuestos indirectos); sin embargo, la asignación de los desembolsos privilegia a un porcentaje importante de los sectores menos necesitados, según los datos de la encuesta 2000/2001[5].

[4] *Diario Última Hora, 31 de octubre de 2004, pág. 19.*

[5] *"Invertir en la gente", boletín del proyecto Gasto Social en el Presupuesto, Año 2, Nº3, Asunción, agosto 2004, pág. 11.*

PROBLEMAS Y DESAFÍOS PRIORITARIOS DE LA EDUCACIÓN

Los aspectos mencionados en cuanto a la situación del derecho a la educación en Paraguay permiten destacar que:

- existen serias dudas acerca del cumplimiento de metas mínimas para el 2005 debido a la reducción presupuestaria experimentada por el MEC, metas más ambiciosas en cuanto al mejoramiento sustancial de la calidad educativa prácticamente deben postergarse para un tiempo incierto;
- dicho problema de financiamiento, al afectar diversos sectores del campo educativo, genera las condiciones para la persistencia de conflictos entre el MEC y los gremios docentes, que a su vez producirán inestabilidad en la implementación de la reforma educativa;
- la persistencia del problema de la exclusión en el sistema educativo, traducido en fenómenos de deserción, de no acceso, de repitencia, no sólo cuestiona la calidad de la educación, sino niega a un importante porcentaje de la población juvenil paraguaya las posibilidades de realización autónoma para el ejercicio de otra serie de derechos; y
- la capacitación del docente, actualización y seguimiento siguen con interrogantes abiertas y las perspectivas de mejoramiento resultan bastante lejanas. La posibilidad de desarrollar una pedagogía crítica –en un contexto de apertura territorial y constante flujo de información provista por el desarrollo tecnológico– se encuentra cancelada desde el momento en que no se mejora sustancialmente la calidad de la capacitación del docente. Ésta deberá analizarse en el marco de las iniciativas de integración regional.

Se insiste en el papel fundamental del Estado en la resolución de estos problemas. Jurídica y políticamente es la principal institución responsable por el derecho a la educación, que en términos prácticos supone aplicar y hacer cumplir las normas y medidas asumidas a fin de impedir que la educación se transforme en un servicio que pueda ser privatizado y comercializado, situación que deriva siempre en la exclusión de un amplio sector de la población del ejercicio de sus derechos y de la posibilidad de desarrollar con autonomía su dignidad como persona.

RECOMENDACIONES

En este sentido, las recomendaciones formuladas en el informe correspondiente al año 2003 siguen vigentes y se consideran además otras, tales como:

- exigir el cumplimiento del porcentaje mínimo constitucionalmente establecido para el financiamiento de la educación pública;
- definir la reorientación de la formación y la capacitación docente desde el eje de una pedagogía crítica que promueva un análisis de los procesos de integración regionales y la autonomía del docente;
- incluir en la capacitación del docente particularmente el desarrollo de competencias y habilidades relacionadas con el manejo de nuevas situaciones surgidas en el contexto escolar (violencia, suicidio, acoso sexual, etc.);
- incorporar los criterios de calidad educativa derivados del derecho a la educación, conforme se encuentran formulados en la normativa internacional (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad); la exigibilidad del derecho a la educación deberá basarse en estas cuatro características principales;
- disponer de un relevamiento de la cantidad y estado de establecimientos escolares a fin de evaluar la racionalidad del gasto en el sector; y
- desarrollar estrategias definidas por su integralidad para el abordaje y resolución de problemas relacionados con la repitencia y la deserción.

Derechos culturales

La gran diosa está sobre el agua y bailan para que les dé poder.



Diversidad cultural: patrimonio común de los pueblos

Aldo Pelli
Centro de Investigaciones y Estudios "Cultura, Memoria e Identidad de los Pueblos" (CIE)

Ignacio Telesca
Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (Cepag)

La diversidad cultural ha sido y sigue siendo el motor que da sentido a la vida misma de la humanidad. En ella se concentran historias, valores, desarrollo, identidades, pluralismo lingüístico y espíritus creadores.

INTRODUCCIÓN

En las actuales sociedades, cada vez más diversificadas, es fundamental y necesario no sólo reconocer las diversas riquezas culturales que las componen, sino que se hace indispensable tener que generar marcos jurídicos, sean éstos nacionales o internacionales, con el objetivo de proteger, garantizar y promover el desarrollo de las capacidades y las relaciones que ellas generan entre los seres humanos.

La respuesta política del pluralismo cultural de una sociedad es el respeto y la tolerancia a la diversidad cultural, la cual es inseparable de un contexto democrático.

Hoy en día numerosos son los Estados-Naciones que conforman un conglomerado multicultural a partir de la presencia de varios pueblos, aparentemente diferentes en costumbres, pero con un origen y destino histórico común; los ejemplos existen por cientos: África, Asia, Europa, Oceanía, y por supuesto América.

El respeto y la justa valoración de la multiculturalidad en la que se expresan los diferentes pueblos es el elemento ineludible para ase-

gurar una verdadera convivencia sin prejuicios ni exclusiones ni segregaciones por pertenecer a una etnia determinada, cultura o credo alguno. Este es uno de los desafíos que todavía sigue pendiente en la mayoría de los países del mundo.

Miles de tribus, pueblos, y grupos étnicos expresan sus singularidades en una amplitud de lenguas, prácticas culturales cotidianas, imaginarios, arte, música, religiones y comidas; todas ellas son los más legítimos saberes y maneras de interpretar la realidad, los cuales son representantes fieles e inherentes e inseparables del ser humano y de las sociedades que las componen y las practican.

La diversidad cultural es para el género humano una necesidad básica y vital.

La diversidad cultural es un derecho humano fundamental y su respeto no sólo es un derecho de los pueblos, sino que, en un marco de diálogo y cooperación, es una condición para poder caminar hacia la paz y la convivencia de la humanidad.

Los acontecimientos ocurridos el 11 de septiembre de año 2001 entre otras cosas han acelerado la tendencia hacia el desprecio al ser, pensar y expresarse diferente. El derecho al otro "yo" se ve sometido en todos los ámbitos con la implacable hegemonía de una cultura totalizante y de dominación. Es por ello que la nueva ideología racista sustenta sus acciones sobre las diferencias culturales: "nosotros contra ellos".

Los pueblos indígenas de América tampoco han escapado a la mirada exclusivista y de estereotipos que le atribuyen un rango inferior a esas culturas, sin olvidarnos de que esas culturas son el cimiento sobre el que se levantaron los actuales Estados-Naciones del continente.

El derecho a la vida y el respeto a la dignidad de las personas, expresados y ratificados por varios tratados de derechos humanos, entre ellos la Carta de las Naciones Unidas, y recogidos en la mayoría de las constituciones de los Estados, también pasan por la protección de la diversidad cultural en un sentido más amplio y como principio rector del siglo XXI para el desarrollo de la tolerancia y la paz entre los pueblos.

Las organizaciones internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) están dando pasos para colocar en la agenda de discusión esta temática de los derechos culturales y la diversidad cultural. El PNUD dedicó su informe sobre el desarrollo humano del 2004 a "La libertad cultural en el mundo diverso de hoy". El informe, como su nombre lo indica, hace hincapié, más que en la diversidad cultural, en la libertad

cultural, la cual "*constituye una parte fundamental del desarrollo humano, puesto que para vivir una vida plena es importante poder elegir la identidad propia —lo que uno es— sin perder el respeto por los demás o verse excluido de otras alternativas*"[1]. Sin embargo, el informe reconoce que "*el ejercicio de la libertad cultural depende de esa diversidad" [cultural]*[2].

Por su parte, la Unesco promulgó la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural el 2 de noviembre de 2001 (apenas dos meses después de los acontecimientos del 11 de septiembre). Sobre la base de la declaración actualmente se halla en estudio un anteproyecto de convención sobre la protección de la diversidad de los contenidos culturales y las expresiones artísticas. En esta línea también se encuentra la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial del año 2003. Desgraciadamente, el Estado paraguayo aún no ratificó esta convención, la cual, junto con la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural y Natural de 1972 (ratificada por Paraguay el 27 de abril de 1988), forma el entramado a partir del cual se teje la garantía a la diversidad cultural.

Los derechos culturales, marco propicio de la diversidad cultural

Como bien señala el informe del PNUD, *"de las cinco categorías de derechos humanos (civiles, culturales, económicos, sociales y políticos), los derechos culturales son los que han recibido menos atención"*[3].

Por eso no está de más recalcar que los derechos culturales son parte integrante de los derechos humanos, que son universales, indisolubles e interdependientes. El desarrollo de una diversidad creativa exige la plena realización de los derechos culturales tal como los define el artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

> *"1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.*
>
> *"2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le corres-*

[1] *PNUD. "Informe sobre desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy". Ediciones Mundi-Prensa. Madrid, España, 2004, pág. 1.*
[2] *Ídem, pág. 22.*
[3] *Ídem, pág. 28*

pondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora".

Y los artículos 13 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales señala:

> *"Artículo 13. Toda persona tiene derecho a la educación, que debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. La educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz".*

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales garantiza *"la libertad de los padres de escoger para sus hijos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones".*

Declaración Universal de la Unesco sobre la Diversidad Cultural. *"Artículo 5. Toda persona debe, así, poder expresarse, crear y difundir sus obras en la lengua que desee y en particular en su lengua materna. Toda persona tiene derecho a una educación y una formación de calidad, que respete plenamente su identidad cultural; toda persona debe poder participar en la vida cultural que elija y ejercer sus propias prácticas culturales, dentro de los límites que impone el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales".*

En la Constitución Nacional encontramos el reconocimiento del Paraguay pluricultural en el artículo 140*: "El Paraguay es un país pluricultural y bilingüe".* Desgraciadamente, a pesar de reconocerse pluricultural, no se lo reconoce *multilingüe*, como de hecho es. El artículo 140 también señala que "*el Estado garantizará a todos los habitantes de la República: (...) 4. la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura"*[4].

[4] *Aunque hubiese sido más correcto hablar "de las culturas" o, en su defecto, "de su cultura".*

Es en el capítulo VIII de la primera parte,—"*De la educación y de la cultura*", donde se encuentra lo referente al respeto a la diversidad cultural, si bien no específicamente expresado, se puede desprender este concepto de una serie de artículos, aunque encontramos casos de incongruencia (como vimos en el 140). En el artículo 73 se expresa que "*Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad*". Sin embargo, en el artículo 77 encontramos que "*la enseñanza en los comienzos del proceso escolar se realizará en la lengua oficial materna del educando. (...) En el caso de las minorías étnicas cuya lengua materna no sea el guaraní, se podrá elegir uno de los dos idiomas oficiales*". Es decir que las minorías étnicas, de la cuales ninguna tiene al guaraní paraguayo como lengua materna, han de elegir una de las dos lenguas oficiales, dejando de lado el *contexto de la cultura de la comunidad.*

Estos artículos han de ser leídos también de la mano del capítulo V, "*De los pueblos indígenas*". En el artículo 62 se "*reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo*". Incluso en el artículo siguiente"*queda reconocido y garantizado el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat*". Además, "*el Estado respetará las peculiaridades culturales de los pueblos indígenas especialmente en lo relativo a la educación formal*" (artículo 66, confrontar con el artículo 77). En el artículo 65 leemos que–"*se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, esta Constitución y las leyes nacionales*".

Dos artículos importantes para el ámbito cultural son también el 81 y el 83. En el primero se expresa que: "Se arbitrarán 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 de la Nación.

> *"El Estado definirá y registrará aquellos que se encuentren en el país y, en su caso, gestionará la recuperación de los que se hallen en el extranjero. Los organismos competentes se encargarán de la salvaguarda y del rescate de las diversas expresiones de la cultura oral y de la memoria colectiva de la Nación, cooperando con los particulares que persigan el mismo objetivo. Quedan prohibidos el uso inapropiado y el empleo desnaturalizante de dichos*

bienes, su destrucción, su alteración dolosa, la remoción de sus lugares originarios y su enajenación con fines de exportación".

Y en el artículo 83 se manifiesta 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".*

Sin embargo, el artículo 83, "*Del derecho a la defensa de los intereses difusos",* es uno de los artículos de la Constitución Nacional —no muy frecuentemente utilizado— que puede convertirse en piedra fundamental para la exigibilidad del derecho a la diversidad cultural y de que cada persona pueda desarrollarse como tal en su propia cultura. En él se garantiza que "*toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa del ambiente, de la integridad del hábitat, de la salubridad pública,* ***del acervo cultural nacional,*** *de los intereses del consumidor y de* ***otros que, por su naturaleza jurídica, pertenezcan a la comunidad y hagan relación con la calidad de vida y con el patrimonio colectivo"***.

Si bien nuestra Carta Magna no presenta un todo ordenado sobre el tema de la diversidad cultural, y en algunos aspectos podemos encontrar incongruencias, creemos que en ella se halla una base sólida desde la cual podemos construir una sociedad más justa y equitativa, donde cada persona pueda desarrollar una vida plena eligiendo su propia identidad cultural.

Contamos también con otro instrumento legal, la Ley Nº 234/93 "Que aprueba el Convenio Nº 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, adoptada durante la 76º Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra el 7 de junio de 1989", del 19 de julio de 1993.

A través de esta ley el gobierno "*debe asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada o sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad"* (artículo 2.1). La acción que debe incluir entre sus medidas las "*que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones"* (artículo 2.1.b).

La diversidad cultural, motor para el desarrollo de los pueblos

A modo de ejemplo diremos que en el inicio del siglo XXI los bienes y servicios culturales ocuparon el primer lugar de las exportaciones de los Estados Unidos de Norte América, por encima de la industria aeronáutica, y aportaron una contribución ampliamente positiva a la balanza comercial global muy deficitaria. Esto también hace que varias decenas de países altamente industrializados siguieran el ejemplo de Estados Unidos, lo que hace aparecer en el mundo la premisa de los bienes culturales como uno de los ejes para el desarrollo económico de los pueblos.

Existe una condición y principios que debemos tener en cuenta y que en razón del papel social esencial que desempeñan los bienes y servicios culturales no son mercancías como las otras, y no deben ser reducidas a su sola dimensión económica. Claro está que en las economías nacionales o en el mercado comercial internacional un libro, una obra teatral, una película, un programa de televisión, un disco o una pintura es, a menudo, un "bien o un servicio". Bienes y servicios que son objeto de intercambio en los mercados nacionales e internacionales y con frecuencia son producidos por empresas privadas, sobre todo en los sectores del ámbito de la cultura calificados como las industrias culturales.

Pero estos bienes y servicios culturales no pueden ni deben ser reducidos a simples objetos comerciales. Son más que eso: son portadores de valores, identidades y rectores de principios. Un libro, una película o una canción es ante todo una obra en la que un creador presenta su visión del mundo a sus coterráneos, sean éstos los habitantes de una ciudad, una región, un país o el mundo en su totalidad. El papel que desempeñan los creadores y artistas es la de conmovernos, informarnos, sensibilizarnos, hacernos reflexionar, hacernos reír o llorar, conocer nuevos valores, nuevas necesidades, cuestionarnos y provocarnos a desarrollar nuevos consensos y tolerancias.

En la historia de la evolución humana ninguna sociedad ha sobrevivido y tampoco se ha desarrollado si no se reconoce el papel y valor social que juega y desempeña la creación artística, y mucho menos sino se apoya en su seno el desarrollo de la cultura.

Una sociedad sin cultura, sin creación y sin artistas no podrá lograr su desarrollo económico y mucho menos podrá realizarlo a futuro. El solo desarrollo económico en una sociedad la condena al estancamiento, vacía de contenido y es una sociedad sin alma, sin vitalidad, que constituye la esencia de la vida misma.

Los bienes y servicios culturales no son mercancías como cualquier otro bien o producto, y por lo tanto no pueden ser tratados como tales.

La diversidad cultural en Paraguay

Paraguay no escapa en su realidad sobre la diversidad cultural en general a las realidades de los países de la región, haciendo la salvedad de las particularidades y los procesos históricos de cada país. Hay países que, a pesar de tener marcos jurídicos de defensa y promoción de la cultura en general, carecen de políticas coherentes con el ideario de que la cultura pueda llegar a ser un generador de nuevas posibilidades en el desarrollo, y la más de las veces depende de la sensibilidad del funcionario de turno para el logro de positivas y acertadas políticas locales.

Ni en Paraguay ni en la región existe una real conciencia (en el ámbito de los gobiernos) de lo que verdaderamente significa e implica la diversidad cultural. Los hechos lo demuestran: constituciones nacionales que reconocen la lenguas, culturas y saberes de los pueblos originarios, pero sin embargo en la vida cotidiana de los integrantes de esos pueblos todavía siguen mendigando, entre otras cosas, que se les devuelvan sus tierras ancestrales, a ellos, verdaderos dueños de las tierras de antes de existir los Estados- Naciones.

Como señala también el informe del PNUD, de lo que se trata es que todas las personas puedan acceder a las oportunidades sociales y económicas sin tener que renunciar a su identidad cultural: ese es *el desafío de los legisladores del siglo XXI.*

Sin lugar a dudas, no es fácil medir la libertad cultural, aunque no es tan difícil constatar la carencia de esta libertad.

En nuestro país no existe una ley de educación ni de salud indígena. Es decir, un niño o una niña indígena ha de ser escolarizado dentro de una pedagogía ajena a su cultura, atendidos por profesionales de la salud ignorantes de su medicina tradicional.

En Paraguay no existen políticas públicas culturales, hay exiguos presupuestos, y el mayor de ellos es asignado y depende de Ministerio de Educación de Cultura (MEC). Aquí cabe resaltar que no hace mucho la actual ministra de esta secretaría de Estado, Blanca Ovelar de Duarte, ha reconocido públicamente que su gestión al frente de ese ministerio ha estado dirigida casi exclusivamente a la educación, y que más del 90% de su presupuesto está designado a ello, dejando de lado a la cultura.

Tampoco el Estado paraguayo y quienes lo administran han desarrollado una visión política y de descentralización cultural. Dado que los

poderes públicos deben reconocer la función social de la cultura, por ende, surge la consiguiente necesidad de brindar a los ciudadanos el acceso en igualdad de oportunidades para el desarrollo de las excepciones culturales locales.

Es aquí donde está el fundamento y la base esencial de la intervención del Estado paraguayo en el ámbito de la cultura, y la razón de ser de las políticas culturales.

No solamente las repuestas de los gobiernos pasan por otorgar mayores presupuestos al desarrollo de la cultura. Es también fundamental crear las condiciones materiales y legales para conseguir resultados acordes a una verdadera sociedad tolerante y democrática.

El Estado paraguayo sigue estando ausente desde la visión del rol que cumple la cultura en una sociedad, y mucho menos está presente en la promoción de los derechos culturales.

Existe una ausencia total de legislación acorde a las nuevas exigencias del desarrollo mundial. En Paraguay, en la mayoría de los casos, existen excelentes iniciativas de desarrollo cultural, pero en más del 90% siguen respondiendo a la buena predisposición individual de algún exponente de la cultura paraguaya, que actúa en la función pública. Hay que señalar que la mayoría de las veces esas figuras culturales son utilizadas coyunturalmente por políticos de turno.

Paraguay no cuenta con una ley de incentivo a la creación y protección del desarrollo cultural y de las excepciones artísticas. La mayoría de los artistas y creadores no tienen un sistema de protección social. El Estado paraguayo no garantiza el marco mínimo legal para quienes impulsan y buscan promover las diversas expresiones culturales del pueblo.

No existen políticas públicas y estrategias positivas que promuevan la inversión y el desarrollo de las llamadas "industrias culturales", que son incipientes pero existen.

La función primordial del Estado paraguayo, ejercida políticamente por los gobiernos elegidos democráticamente, debe ser generar y establecer las condiciones para que se puedan desarrollar las diferentes expresiones culturales en sus diversas ramas, entendiendo que el Estado no debe realizar todo, pero sí todo lo debe hacer en función de crear esas condiciones dignas para sus cuidadanos.

Por último hay que señalar que el Estado paraguayo y el gobierno, si bien ausentes, las más veces se encuentran en contra de los derechos culturales, que también son derechos humanos.

RECOMENDACIONES

Recordando que la diversidad cultural es un derecho humano y que los Estados y sus respectivos gobiernos deben garantizar su salvaguardia y su promoción.

Recomendamos:

- que el gobierno nacional, las gobernaciones y las municipalidades elaboren y implementen políticas públicas destinadas al fomento y desarrollo de las expresiones artísticas en todas sus manifestaciones;
- urgente implementación de un sistema nacional de seguridad social para productores, creadores, artistas y promotores culturales en general;
- elaboración y desarrollo de políticas públicas destinadas al fomento y creación de las llamadas industrias culturales;
- fomento de la participación de la sociedad civil organizada y referentes culturales y definición de las estrategias y acciones para el respeto y fomento de la diversidad cultural en Paraguay;
- reconocimiento pleno y público por parte del Estado y gobierno del Paraguay de que los derechos culturales son derecho humanos;
- promoción de leyes específicas que garanticen a las minorías étnicas gozar de los derechos sociales y económicos sin perder su identidad cultural, específicamente una ley de educación indígena y una ley de salud indígena;
- creación de un ministerio público para la defensa, promoción y desarrollo de los derechos culturales, la diversidad cultural y la cultura propiamente dicha (Ministerio de Cultura); y separación del MEC de todo lo que tenga que ver con el ámbito y desarrollo de la cultura en Paraguay;
- aplicación y pleno respeto de los tratados y compromisos internacionales de defensa y promoción de los derechos humanos en general y los derechos culturales en particular, los cuales han sido firmados y ratificados por el Estado paraguayo. Específicamente hacemos referencia a los que hacen al fiel cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT);
- ratificación de la Convención de la Unesco para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial, del 17 de octubre de 2003;

- que el gobierno paraguayo se involucre realmente en dar seguimiento a las tratativas sobre el proyecto de la Unesco por una convención internacional sobre la protección de la diversidad de los contenidos culturales y las expresiones artísticas;
- Paraguay debe asumir la postura nacional e internacional de que los bienes culturales y las excepciones artísticas de los pueblos, entre otros elementos que hacen a la diversidad cultural, no son una mercancía más porque tienen valores, principios y representan identidades. Se deben proteger de ingresar al circuito totalizante de la cultura única y del libre mercado, el cual va en desmedro de la culturas.

El estado del bilingüismo en el Estado paraguayo (2003-2004)

Bartomeu Melià, s.j.
Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (Cepag)

Los primeros resultados del último Censo Nacional de Población y Vivienda 2002, publicados en agosto 2003, así como otros datos de carácter lingüísticos registrados por la misma investigación, permiten tener hoy una visión más detallada de las lenguas habladas en Paraguay y la distribución de sus bilingüismos. En realidad Paraguay no es sólo un país pluricultural y bilingüe, sino propiamente pluricultural y plurilingüe. Una visión más detallada y aguda de los datos permite detectar en parte el juego de lenguas y bilingüismos en esta tierra. Es cierto que el bilingüismo guaraní, guaraní-castellano es muy relevante y característico de Paraguay, pero no su definición general y determinante.

LAS LENGUAS EN EL PARAGUAY

Guaraní, bilingüismo y otras lenguas

La distribución general de los hablantes en Paraguay —a partir de datos provenientes del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2002, de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Dgeec)— se puede presentar según esta tipología, como lo hace en su análisis todavía inédito Carlos Carrera (2004)[1]:

Pueblos indígenas	87.099	**1,8%**
Guaraní parlantes	1.399.220	**27%**
Guaraní bilingües	1.721.200	**33%**
Castellano bilingües	1.330.810	**26%**
Castellano parlantes	411.780	**8%**
Idioma portugués	122.520	**2,4%**
Idioma alemán	36.200	**0,7%**
Idioma japonés	3.210	**0,1%**
Idioma coreano	2.810	**0,1%**
Otros idiomas no indígenas	3.960	**0,1%**

[1] *Carlos Carrera. "Diversidad cultural y desarrollo humano: una caracterización de los diversos grupos lingüístico-culturales del Paraguay". Asunción, PNUD, 2004 (borrador en proceso de revisión).*

De estas cifras resulta el siguiente cuadro:

Guaraní	3.120.420	**60%**
Bilingüe (guaraní-castellano)	3.052.010	**59%**
Bilingüe (castellano-guaraní)	1.330.810	**26%**
Total	5.160.830	**100%**

Esta tipología lingüística configura al mismo tiempo una tipología cultural, que a su vez se traduce en otros aspectos de vida: actividad económica, pobreza, hábitat y vivienda, migración, educación, salud y supervivencia, creencias religiosas, situación de la mujer y desarrollo humano en general, como siendo la lengua expresión y reflejo de toda la vida y el modo de ser de Paraguay. Los datos lingüísticos manejados con discreción y pertinencia son clave de muchos espacios. Por esto no se puede desconocer la realidad lingüística cuando se trata de políticas públicas.

Si nos situamos en la perspectiva del idioma del hogar, las proporciones se presentan un tanto diferentes, pero dentro de parámetros similares.

Reducido a las solas dos formas alternativas de guaraní y castellano, si bien en realidad la predominancia de un idioma en el hogar no siempre excluye el otro, el cuadro lingüístico de los hogares se presenta visualmente en esta forma[2]:

	País		Urbana		Rural	
Total	1.117.398		659.174		458.224	
Guaraní	661.589	**59,6%**	282.677	**42,9%**	378.912	**82,7%**
Castellano	398.741	**35,7%**	360.310	**54,7%**	38.431	**8,4%**
Otro	56.858	**5,1%**	16.058	**2,4%**	40.800	**8,9%**

El idioma usualmente hablado en los hogares es el guaraní, con 59,2%. En el 35,7% de los hogares el idioma predominante es el castellano, mientras que el peso porcentual de los hogares que hablan otros idiomas es de aproximadamente 5%, según los datos del censo del 2002.

En el sector urbano las proporciones se invierten ligeramente: 42,9% guaraní, 54,7% castellano, 2,4% otras lenguas. En el sector rural: 82,7% guaraní, 8,4% castellano, 8,9% otras lenguas. Hay que recordar que el país se ha tornado un tanto más urbano en el último dece-

[2] *Dgeec. "Principales resultados del Censo 2002. Vivienda y población". Asunción, 2003, pág. 30.*

nio; la población urbana asciende ahora a 659.174 personas, mientras la rural es de 458.224[3].

Lenguas indígenas y formas de bilingüismo

Los datos relativos a los pueblos indígenas, según el II Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas 2002, publicados en dos libros de gran formato, nos acercan a la realidad de cada una de las lenguas indígenas en Paraguay y sus diversas formas de bilingüismo[4].

El cuadro que ofrecemos a continuación proviene del registro de datos levantados, aunque trabajados y dispuestos de manera particular inédita.

Indígenas y lenguas en Paraguay

	Total	LP	%	Guaraní	%	Castellano	%	Portugués	%	Otra	
1. Guaraní	Aché	1.190	911	76,55%	739	62,10%	339	28,48%	78	6,55%	3 Ch
Avá-	Guaraní	13.430	6.308	46,96%	9.061	67,46%	2.842	21,16%	1.910	14,22%	122Mb
Mbyá		14.324	10.016	69,92%	7.915	55,25%	1.329	9,28%	199	1,39%	247Ch
Pāi-	Tavyterā	13.132	6.364	48,46%	9.289	70,73%	482	3,67%	592	4,50%	43Mb
Guaraní Oc.		2.155	574	26,63%	1.724	80,00%	1.396	64,77%	4	0,18%	38Ni
Ñandeva		1.984	1.550	78,12%	1.419	71,52%	715	36,03%	2	0,10%	49GO
2. Enlhet-Enenlhet (Lengua-Maskoy)											
	Total	LP	%	Guaraní	%	Castellano	%	Otra	%		
Enlhet Norte	7.221	6.439	89,17%	1.094	15,15%	3.448	47,74%	306ES	4,23%	157Tb[5]	
Enxet Sur	5.844	3.842	65,74%	4.184	71,59%	1.743	29,82%	398EN	6,81%	38TQ[6]	
Sanapaná	2.271	984	43,32%	1.480	65,16%	624	27,47%	52 EN	2,28%	50ES	
Toba	1.474	1.253	85,00%	380	25,78%	431	29,24%	142EN	9,63%	22 Al	
Angaité	3.694	1.030	27,88%	2.996	81,10%	353	9,55%	45 ES	1,21%	30 EN	
Guaná	242	29	11,98%	198	81,81%	31	12,80%	30 Tb	12,39%	9 EN	
Maskoy	756	12	1,58%	638	84,39%	179	23,67%	18 Tb	2,38%	6 EN	

[3] *Ibidem.*

[4] *Dgeec. "II Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas 2002. Pueblos Indígenas del Paraguay. Resultados finales". Fernando de la Mora. Dgeec publicaciones, 2003. 688 págs.*
Dgeec. "Atlas de las comunidades indígenas en el Paraguay". Fernando de la Mora: BID/Dgeec, 2004. 568 págs.

[5] *Alemán: 468. Maká: 32. Toba-Qom; 28.*

[6] *Alemán: 22. Sanapaná: 28. Toba: 22.*

3. Maŋaco Mataguayo										
	Total	LP	%	Guaraní	%	Castellano	%	Otra	%	
Nivaclé	12.028	10.109	84,04%	786	6,53%	4.644	38,60%	167 Al	1,38%	114 Mj
Maká	1.282	1.042	81,27%	426	33,22%	412	32,13%	149 Ni	11,62%	15 EN
Manjui	452	365	80,75%	31	6,85%	76	16,81%	107 Ni	23,67%	
4. Zamuco										
	Total	LP	%	Guaraní	%	Castellano	%	Otra	%	
Ayoreo	2.016	1.756	87,10%	36	1,78%	706	35,01%	19 Portu	0,94%	12 Yb
Ybytoso	1.468	1.174	79,97%	557	37,94%	921	62,73%	55 Portu	3,74%	6 Ay
Tomárahò	103	85	82,52%	64	62,13%	24	23,30%	59 Yvyt	57,28	1 Port
5. Guaicurú										
	Total	LP	%	Guaraní	%	Castellano	%	Otra	%	Otra
Toba-Qom	1.474	1.183	80,25%	1.022	69,33%	362	24,55%	29 ES	1,96%	25 EN
No indígenas										
	Total	LP	%	Guaraní	%	Castellano	%	Otra	%	Otra
	559	421	75,31%	386	69,05	114 Port	20,39%	25 Ing[7]		

Como se ve, no es sólo el bilingüismo guaraní-castellano el que hay que considerar, sino esos otros bilingüismos, que parecen tan curiosos, como el guaraní indígena-guaraní paraguayo, aunque es equívoco el decir guaraní indígena, diversificándose éste en por lo menos seis etnias y culturas.

Las enseñanzas de los números

Aun con el grado de mera aproximación que estas cifras puedan tener, ofrecen un panorama ilustrativo de la realidad lingüística de la sociedad nacional paraguaya.

Estos datos lingüísticos deben ser considerados seriamente cuando se trata de planificación de estrategias de diverso orden, pero sobre todo en educación y desarrollo humano. Se cuenta ahora con datos de la realidad que no pueden ser pasados por alto. Lo mismo vale para cuando se trata de pueblos y comunidades indígenas, como veremos con más detalle. Quedan muchas cuestiones abiertas acerca de las lenguas en Paraguay y las relaciones mutuas entre ellas, pero no se puede decir que carezcamos del todo de información. Los elevados índices de monolingüismo guaraní en las áreas rurales, que se da incluso en algunas ciudades del interior y en determinados barrios de la capital, hace tiempo deberían haber sido considerados

[7] *Inglés: 25. Avá Chiripá: 34.*

en cualquier planificación relacionada con la comunicación, como son la educación, los mismos medios de comunicación, la transmisión de conocimientos, y tantos otros. Es por ello que el Estado no puede prescindir alegremente de los datos que"él mismo ha buscado, ha investigado y que ahora ya tiene.

EL MARCO LEGAL

La variedad y complejidad de situaciones y hechos lingüísticos fueron barruntados en Paraguay desde hace mucho tiempo. La confusión de perspectivas entre lo que es y lo que se desea que sea, impedía, sin embargo, construir un marco legal desde el cual la nación pudiera definir su política lingüística. La corriente hacia la castellanización fluía tanto por la superficie, como por debajo de cualquier política que implicara comunicación. En muchos hombres de gobierno la lengua guaraní fue tradicionalmente un "todavía" destinado a desaparecer, que había que hacer desaparecer, a pesar de que muchos de estos políticos usaban, hasta con gusto, el guaraní como lengua coloquial y propia de su identidad. La escuela sería la principal plataforma para el cambio deseado. La ausencia de incentivos y apoyo a la lengua guaraní, así como el dejarla librada a la mera improvisación, fue la táctica por muchos años, y no está del todo cerrada.

Es cierto que no se carecía totalmente de algunos instrumentos legales con los que el guaraní agredido podía defenderse, pero hay que esperar el año de 1992 para tener un reconocimiento formal, aunque todavía tímido, por parte del Estado de su especial condición lingüística.

La Constitución de 1992

Después de un período constituyente, en el que se discutieron los futuros temas y artículos con altura y patriotismo, el artículo 140 de la Constitución Nacional, de 1992, declara que *"el Paraguay es un país pluricultural y bilingüe. Son idiomas oficiales el castellano y el guaraní. La ley establecerá las modalidades de utilización de uno y otro"*. En el artículo 77 se dispone que *"la enseñanza en los comienzos del proceso escolar se realizará en la lengua oficial materna del educando. Se instruirá, asimismo en el conocimiento y en el empleo de ambos idiomas oficiales de la República. En el caso de las minorías étnicas cuya lengua materna no sea el guaraní, se podrá elegir uno de los dos idiomas oficiales"*.

La ley y el marco legal vigente reconocen de hecho la especial situación lingüística del país y ponen la base para que se pueda diseñar y aplicar una política. El artículo 140 no supera aquella antigua y ambi-

gua restricción de pensar que el único bilingüismo en Paraguay es el castellano-guaraní, con lo que restringe el horizonte lingüístico de Paraguay. El artículo 77 termina con una grave imprecisión cuando parece decir que las minorías étnicas, una vez asegurada la enseñanza en los comienzos en su lengua materna, deben pasar necesariamente a la instrucción en castellano o guaraní. Aún así, las ambigüedades e imprecisiones pueden ser interpretadas a favor de la pluralidad lingüística y dejar caminos abiertos para que las lenguas puedan ser habladas con libertad y se desarrollen en el futuro[8].

El bilingüismo aparece de nuevo en la Ley Nº 28/92, que establece en su artículo 1 que *"es obligatoria la enseñanza de las lenguas oficiales, castellano y guaraní, en todos los niveles del sistema educativo paraguayo: primario, secundario y universitario"*. La Ley de Educación, sancionada en 1998, en su artículo 31, dice en cuanto a la educación formal: *"la enseñanza se realizará en la lengua materna del educando desde los comienzos del proceso escolar o desde el primer grado. La otra lengua oficial se enseñará desde el inicio de la educación escolar con el tratamiento propio de una segunda lengua"*. Lo importante en este artículo es la inclusión de la noción de segunda lengua, en consideración al hablante concreto, que no es lo mismo que a nivel de país.

Aunque estas leyes no son del período del informe que nos ocupa, son sí actuales las persistentes deficiencias en su cumplimiento —y hasta me atrevería a decir— su casi olvido.

La creación en 1993 de la Comisión Nacional de Bilingüismo (CNB), mediante decreto del Poder Ejecutivo, indica que el Estado tenía la intención de abordar el problema, o por lo menos mostrarlo.

Del dicho al hecho...

En este último período (2003-2004) el marco legal continúa siendo el mismo de años anteriores.

Lo nuevo es que, aún con ese marco legal, no se llega a diseñar una lingüística razonable y una educación de acuerdo con la situación lingüística del país. Alguien podría atribuir el hecho a las ambigüedades e imprecisiones de los citados textos. La política real no ha respondido ni responde a los principios y a las declaraciones, que, sin ser óptimas, son razonables y permitirían acciones más decididas en muchos campos.

Hasta este momento el problema no es tanto la falta de una Ley que reglamente los artículos 140 y 77 de la Constitución de 1992, o una Ley de normalización sobre el uso oficial del guaraní y otros usos en

[8] *Véase también Melià, Bartomeu. "Bilingüismo: inclusión y exclusión" en revista Acción nº 248, octubre de 2004, págs. 19-20.*

los medios de comunicación y en la educación formal. Bien hechas y aplicables esas leyes serían sin duda muy útiles y provechosas. De todos modos ya sería revolucionaria la aplicación decidida de los instrumentos legales existentes, hecha con sentido común y perseverancia.

A veces se espera de una nueva ley —confiada e ingenuamente— soluciones y resultados que ésta no puede dar ni son de su competencia. Si el marco legal actual no ha sido capaz de promover una política lingüística adecuada, no es de esperar que nuevas leyes lo consigan. El problema está probablemente en otro lugar.

El Estado, las leyes y las políticas lingüísticas

Paraguay, un país "lingüístico" por excelencia, objeto de consideración y de repetidos estudios desde el exterior, podemos decir que ha carecido en su interior de un grupo de lingüistas significativo, aunque haya nombres relevantes en el campo gramatical y lexicográfico. El lingüista guaraní ha sido sinónimo en algunos casos de "guaranílogo" con marcado significado peyorativo y rebajado a la condición de mero aficionado y, para peor, fanático fundamentalista.

En este punto hay que recordar que la lengua pertenece a dos instancias en perpetua tensión: es sistema y es acto, es tradición y novedad, es pasado y futuro[9]. La perspectiva del deber ser y de lo que se desea que sea se confunde con frecuencia con lo que es. La lengua es del pueblo, pero puede ser y es orientada por agentes especializados. Es popular y es clásica a la vez. Es lo normal y lo original. Quien se hace emperador de la lengua, como dice Günter Grass, se vuelve su empeorador, pero tampoco es una turba de vociferantes.

En este supuesto, ¿qué puede y debe hacer el Estado a través de su gobierno? ¿Qué debería haber hecho y no ha hecho?

El profesor Joan Moles, colaborador de la Cátedra Unesco del *Institut d'Estudis Catalans,* al visitar el portal del gobierno paraguayo en internet, se preguntaba con razón "¿por qué el portal ni ninguna de sus secciones, incluida la del Ministerio de Educación y Cultura, que tiene responsabilidades directas sobre la lengua guaraní, no tiene una versión en guaraní? Lo encuentro absolutamente humillante, vergonzoso e incluso antipatriótico. Absolutamente y radicalmente antiparaguayo".

Hace poco el mismo Joan Moles, en "El guaraní, lengua nacional del Paraguay: algunas propuestas prácticas"[10], centra su argumentación

[9] *Véase Rodríguez, José Carlos. "Desarrollo de la lengua en el Paraguay: una opción políglota", en revista Acción nº 248, octubre de 2004, págs. 16-18.*

[10] *Artículo publicado en la edición número 248 de la revista Acción Asunción, octubre de 2004, págs. 26-29.*

sobre la necesidad de hacer del guaraní una lengua nacional, combatir los prejuicios y adoptar una serie de medidas concretas, que ya han aplicado con éxito en situaciones lingüísticas análogas. Proponer que el guaraní sea considerado en Paraguay como lengua nacional desencadenaría en una serie de actitudes y tratamientos públicos y privados muy distintos de los que se derivan de la afirmación bastante deletérea de que somos un pueblo bilingüe. Hay otras propuestas que se pueden leer detalladamente en el artículo de referencia, que sin el protagonismo del Estado difícilmente llegarán a concretarse.

El Estado, a través de su gobierno, sea el que fuere en la ocasión, tiene tareas específicas en política lingüística, política en este momento tanto o más crítica que la política ecológica, la de los acuíferos, la de los bosques y selvas y la candente política agraria. Es el ser y la identidad del país los que están en juego.

Esto no quiere decir que se tenga que esperar todo del Estado. En algunas ocasiones la vigilancia y aun los incentivos deben darse de manera prudente y hasta distanciada, sin dejar de ser actuantes y decididos.

Ya hemos mencionado la tarea de ahondar en la noción de lengua nacional, ver si ella es aceptada y si es rechazada, y por qué. Hay grandes sectores de la sociedad paraguaya, cuya lengua era el guaraní, que la abandonaron o la están abandonando[11]. El sector de los castellano-hablantes no quiere ni está en condiciones de guaranizarse; le falta voluntad y se ha cerrado a sus espacios y áreas de posibilidad. Culturalmente, más que nunca se están formando dos Paraguay, situación anunciada en uso exclusivo de una lengua. El Estado no puede inhibirse ante esta situación. Tener en cuenta los diagnósticos ya existentes, estudiarlos y buscar líneas de acción es su deber. El Estado como tal debe tener una opinión y una opción al respecto; esto es política también.

El Estado y sus organismos

El Estado se vale de dos organismos para su política lingüística, ambos sumamente limitados en sus recursos humanos y económicos, lo que debe atribuirse sin más a la falta de conciencia y actitudes remisivas de gobernantes y legisladores sobre el asunto. De este modo, ni el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) ni la CNB, a pesar de sus esfuerzos, han estado en condiciones de cumplir a cabalidad sus funciones. Es cierto que el MEC y la CNB se han abocado varias

[11] *Kalisch, Hannes."Abandonaron su lengua: consideraciones acerca del bilingüismo a partir de la renuncia a la lengua materna", en revista Acción nº 248, octubre de 2004, págs. 19-21 y 22-25.*

veces sobre la situación de la lengua guaraní y la cuestión del bilingüismo en Paraguay. Algunos de sus trabajos han sido publicados[12]. El MEC, en convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), encomendó la realización de una serie de estudios bajo la coordinación general de Hedy Penner, entre los cuales podemos relevar "*El guaraní mirado por sus hablantes; investigación relativa a las percepciones sobre el guaraní*"[13], coordinado por Friedhelm Guttandin, y "*Consultas a sectores sociales y profesionales acerca de sus necesidades y expectativas hacia el guaraní*"[14], investigación de Lidia Riquelme. Lo que los paraguayos dicen de sus lenguas es un camino para entender la especial situación del guaraní en Paraguay y cómo se encara su futuro por parte de la población. Trabajo de mayor envergadura ha sido el coordinado por Harald Thun y otros[15].

Aunque anterior al período de este informe, hay que recordar el IV Congreso Latinoamericano de Educación Intercultural Bilingüe, desarrollado en Asunción del 6 al 9 de noviembre del año 2000, organizado por la CNB, que contó con relevantes expositores y conferencistas. Trabajos de carácter general, así como aportes más específicos sobre la situación lingüística de Latinoamérica y de Paraguay, están registrados y pueden ser consultados[16]. Tanto por su valor de diagnóstico como por sus propuestas es un material no despreciable. No sabemos, sin embargo, cuál ha sido su impacto real en la discusión lingüística dentro de Paraguay ni en las estrategias y programas de educación.

A lo largo de 2002 y 2003, la CNB promovió una serie de siete foros que tuvieron lugar en varias ciudades, donde se recogieron impresiones y expresiones de la comunidad educativa, sobre todo en relación con el programa de educación bilingüe y enseñanza del guaraní, publicados en otros tantos folletos, bajo el título general de "*Estrategias para el mejoramiento y fortalecimiento de la educación bilingüe*"[17], y presentados ahora en un solo volumen.

[12] *La CNB en su "Ñane ñe'ẽ Paraguái; Paraguay bilingüe; Políticas lingüísticas y educación bilingüe" (Asunción, 1997, 224 págs.) ofrecía ya una abultada bibliografía de casi 300 títulos, en gran parte relacionados con la sociología de la lengua.*

[13] *Asunción, 2001, 212 págs.*

[14] *Asunción, 2001. 56 págs.*

[15] *Thun, Harald; Jacquet, María Gloria Pereira; Harder, Andreas; Ramírez Machuca, Martín; Premoler, Johanne. "Atlas lingüístico guaraní - románico. Sociología". Tomo I. Comentarios. Kiel: Westensee-Verl., 2002. 448 págs.; Tomo II. Mapas. Kiel: Westensee-Verl., 2002. 282 págs (Dialectología pluridimensionalis Románica; 2).*

[16] *IV Congreso Latinoamericano de Educación Intercultural Bilingüe. "Desafíos de la educación intercultural bilingüe en el tercer milenio". Asunción, CNB-Linguapax, 2001, 512 págs.*

[17] *CNB. "Estrategias para el mejoramiento y fortalecimiento de la educación bilingüe". Asunción, 2004, 118 págs.*

Se debe anotar que la discusión sobre bilingüismo —que, dicho sea de paso, se lleva a cabo casi exclusivamente en castellano— en este año de 2004 adquiere un cierto clímax por los ataques contra el valor y el uso de la lengua que ha venido haciendo sistemáticamente el diario Abc Color. No han faltado, desde otros diarios, oportunas intervenciones y respuestas adecuadas, abundantes en un momento, pero calladas poco después.

El MEC ha publicado un folleto titulado "*La educación bilingüe en la reforma educativa paraguaya*"[18], que quiere presentar *"una breve reseña de las principales experiencias vividas durante el proceso de implementación [del programa de educación bilingüe] y de las investigaciones que sirvieron, fundamentalmente, para la toma de decisiones referidas a rectificar rumbos o a afianzar procesos que resultaron exitosos"* (pág. 5). Esas páginas han levantado una polvareda excesiva entre algunos docentes y estudiantes de carreras y cursos de guaraní, que manifiesta claramente las irritadas susceptibilidades entre un grupo que estuvo en el MEC en el inicio del programa, y el equipo técnico actual.

El Estado y los estados de opinión

La ciencia lingüística, que no es solamente sociolingüística o psicolingüística, podría ayudar a orientar seriamente las políticas. Las nociones lingüísticas adecuadas deberían sistematizarse en las universidades, institutos y centros de estudios, y es deber del Estado apoyar e incentivar este tipo de estudios con seriedad y solvencia.

Es deseable que en política lingüística se confronten opiniones y puntos de vista científicos. Hay que hacer lo posible para que desde los más diversos sectores se manifiesten y propongan esos puntos de vista y se disciernan con fundamento y conocimiento de causa; con erudición incluso.

En estos últimos años dos grupos de ciudadanos han presentado en la Cámara de Diputados dos anteproyectos de ley para su consideración. Uno de ellos carecía de seriedad y fundamento lingüístico y político; el segundo no podía esconder su objetivo principal, que era la creación de un organismo, como Dirección General de Política Lingüística, que se asignaba funciones excesivas de control y en cuya composición se corría un real riesgo de partidismo exclusivo. Una reglamentación del artículo 140 de la Constitución, mediante una ley, necesita definir mejor su objetivo y sus posibilidades.

Del 8 al 10 de octubre de 2003 la CNB convocó una consulta amplia, que de hecho no contó con la representatividad que se deseaba,

[18] *MEC. "La educación bilingüe en la reforma educativa paraguaya". Asunción, 2004, 50 págs.*

para examinar las líneas que deberían tenerse presentes en las políticas lingüísticas nacionales. De todos modos quedaron registradas propuestas dignas de consideración. En realidad se manifiestan dos posiciones, que no son contradictorias, pero difieren sustancialmente en la toma de posición y en sus objetivos. Una es la política de primero crear un órgano rector con poder determinante y dictaminante sobre diversos aspectos de la lengua, desde su ortografía, gramática y lexicografía hasta las cuestiones de enseñanza en la escuela y los programas de estudio. Otra posición más moderada, pero que puede ser más práctica por sus alcances reales, se encamina hacia una ley de normalización de la lengua guaraní en sus usos públicos, siendo lo público no sólo lo oficial de la administración estatal en sus tres poderes, sino también el uso normalizado en espacios que afectan a la sociedad en general, de tal manera que la visibilidad del guaraní y su difusión oral se atenga a formas homogéneas, aunque no únicas.

BILINGÜISMO Y BILINGÜISMOS EN PARAGUAY

Paraguay, a lo largo del siglo XX, ha recibido una inmigración de procedencias diversas que han tenido problemas para aclimatarse en el mundo mental guaraní. Esos inmigrantes en parte se establecieron en los centros urbanos, pero ciertas comunidades étnico-culturales se afincaron en el campo, donde constituyen enclaves definidos y a veces bastante cerrados. La penetración brasileña, a manera de frontera móvil, es el fenómeno más llamativo de las últimas décadas, cuyo alcance económico y cultural apenas se conoce y cuyo desarrollo presagia tensiones y conflictos.

El cuadro lingüístico de Paraguay se está transformando. Hay una creciente fuga de la gente del campo hacia las ciudades, cuyo centro urbano se desenvuelve en castellano, si bien es cierto que los guaraní hablantes se han extendido hacia las ciudades y han ganado nuevos espacios.

Por influencia de sus dueños y selección de su público, los medios de comunicación —diarios, revistas y televisión—, que siempre estuvieron castellanizados, mantienen y agrandan la misma tendencia. Sólo las radios que atienden prioritariamente a la población rural siguen usando habitualmente el guaraní. El bilingüismo, mal entendido, lleva a la sustitución de la lengua guaraní, en una ida sin retorno. El puente entre las dos lengua queda roto.

Formas equívocas de bilingüismo

Una política lingüística no debe encarar sólo el bilingüismo, aunque éste sea una tarea importante y en este caso primordial.

La heterogeneidad del mapa lingüístico de Paraguay en su conformación actual da lugar a perplejidades e indecisiones de todo orden. Las diversas lenguas que se hablan en el país, aunque en sí son sistemas de expresión totales y cada una hace de vehículo de culturas importantes, y todas ellas tienen derecho a ser respetadas y promovidas, se encuentran en diversas situaciones socio-políticas poco equitativas, que menoscaban su derechos y su vida.

Desde el punto de vista socio-histórico se pueden distinguir dos tipos de lenguas, que no se agrupan en este caso por su estructura y filiación lingüística —por lo que son como lenguas—, sino por razón de origen y por su relación con el conjunto socio-cultural en que están insertas. En otras palabras, están las lenguas que en Paraguay tienen su autonomía propia, casi única, como las indígenas, y están las lenguas de inmigración, como el castellano, el portugués brasileño, el alemán, el japonés o el coreano y en cierta medida el inglés, que se rigen normativamente por un patrón de lengua que no es el que hayan podido desarrollar en Paraguay, sino en aquel centro de donde los inmigrantes proceden. Así pues, no es desde Paraguay que se desarrollarán ni se discutirán aspectos de ortografía o normas gramaticales ni pautas de estilo. A lo más, estilos personales de sus eventuales escritores. Estas lenguas están en Paraguay pero no son de Paraguay. Sin embargo, cada una de ellas reclama para sí un cierto papel de dominio y de influencia, según el peso de su historia y el poder que se atribuye.

Esas lenguas al Paraguay extrañas, forman todavía parte de conjuntos culturales y económicos que mantienen fuertes lazos con los centros exteriores de origen, los cuales de una manera u otra ya han asimilado la globalización o la mundialización. Es un dato que hay que tener en cuenta cuando se habla del bilingüismo en Paraguay, pues ahí radica un factor esencial y permanente del tipo de diglosia imperante entre esas lenguas y el guaraní. El bilingüismo japonés-castellano, o alemán-castellano, el bilingüismo brasileño-castellano, cuando se da, tiene sus propias características poco semejantes al bilingüismo en el que interviene una lengua indígena americana. Y esto hay que tener en cuenta muy seriamente. La cuestión del paso del guaraní a la modernidad, que es uno de los problemas más acuciantes, se presenta muy de otra forma en el bilingüismo entre castellano y cualquiera de las otras lenguas de migración, pues cada una de ellas ya realizó su proceso de actualización y de modernización de su terminología técnica y científica en el país de origen.

En otro orden están las lenguas indígenas que son propias en Paraguay, aunque no todas exclusivas de Paraguay. La lengua de los Päi y de los Ava-Guaraní, por ejemplo, es hablada también en Brasil, y

los Mbyá están también en Argentina. Hay Ayoreo también en Bolivia y Nivaclé en Argentina. Pero toda la familia Enlhet-Enenlhet se encuentra en el Chaco paraguayo, así como los Maká, los Ybytoso y los Tomárahõ (ambos llamados anteriormente Chamacoco). En todos los pueblos indígenas se están dando grados más o menos pronunciados de bilingüismo o trilingüismo, según los contactos y dependencias en que se encuentran con la sociedad local. La segunda lengua suele ser el castellano, cuando los indígenas están en relaciones más bien cultural-religiosas con misioneros o con escuelas formales; es el guaraní cuando su dependencia se dio como obreros en las fábricas de tanino, en las estancias como peones o en las diversas changas.

Pero la distancia más significativa entre ambos tipos de lenguas por su razón de origen, y que afecta también los modos del bilingüismo que de ellas resultará, está en la cultura que expresan. Tal vez lo más relevante es que las lenguas inmigradas en Paraguay provienen de culturas decididamente mercantilistas, en las cuales el precio de las cosas responde a la venganza en la comunicación, mientras que las lenguas indígenas se adscriben a culturas económicas dominadas por el don, aunque conocen también la venganza. No son lo mismo a fin de cuentas los bilingüismos establecidos entre dos lenguas de sociedades mercantiles y bilingüismos en los cuales una de ellas se rige todavía de manera significativa por la economía de la reciprocidad y del don.

Por otra parte, así como el bilingüismo en que se manejan dos lenguas extranjeras es considerado como una suma apreciable, indicadora de cultura y de capacidad personal, puerta para posibilidades y oportunidades, el que se da entre dos lenguas indígenas o entre el guaraní o cualquier otra lengua indígena y el castellano es tenido como necesidad perentoria que el hablante de la lengua indígena no tiene más remedio que aceptar. En estos últimos casos el bilingüismo es muchas veces una invitación al abandono de la lengua propia.

Estas y otras razones marcan el modo especial como se presenta el bilingüismo y los bilingüismos en Paraguay.

Tampoco serán los mismos los bilingüismos entre dos lenguas ya operantes en el mundo de la globalización —castellano-inglés, francés-alemán y todas las combinaciones posibles de este género, y aquellos que se dan cuando una de las lenguas no ha desarrollado, porque no las necesitaba, terminologías tecnológicas consideradas modernas, aunque las tiene notablemente desarrolladas en otros campos no menos científicos de la botánica, la zoología y la ecología,

de los cuales las ciencias naturales podrían sacar no poco provecho en un diálogo sincero.

¿Bilingüismo o lengua propia?

Las dudas y perplejidades en hacer políticas lingüísticas, incluso el marasmo en el que se encuentran, así como la dificultad de extender esas políticas a toda la nación, pueden tener sus causas en una limitada concepción teórica del asunto. Es un hecho que en la actualidad muchas lenguas se están muriendo, otras están en agonía, pero también otras están saliendo de la postración y marginación en que estaban reducidas y encaran un futuro promisorio. Una lengua, aun sin miles de hablantes, tiene futuro y tiene derecho a ese futuro[19].

Uno de las aspectos teóricos que definirán la práctica es la determinación de la lengua propia de Paraguay, o mejor dicho de la mayoría de la sociedad paraguaya. La manera de presentar el bilingüismo de Paraguay como derivación de un hecho histórico primordial de la vida colonial —lo mestizo— es una lectura sesgada. El bilingüismo no es lo propio y específico de Paraguay. Tomarlo como tal redunda al final en confusas conductas y sentimientos de desasosiego y desconcierto. No se puede confundir lo que fue —raíz y tradición— con lo que se quiere ser —proyecto actual de futuro. Lo que define la identidad de la paraguaya y del paraguayo ¿es el bilingüismo o es el guaraní? Este planteamiento está lejos de ser entendido, de ser aceptado y asumido. Se puede ser bilingüe y tener como propia una sola lengua. De hecho, la mayoría de los bilingües en el mundo aprendieron una segunda lengua sin abandonar la propia.

Pero también es cierto que hay políticas que proponen un bilingüismo de transición, mediante el cual se encamina al hablante a sustituir su propia lengua por otra, en un movimiento orientado hacia el monolingüismo. En este proceso estarían amplios sectores de la sociedad paraguaya.

No podemos entrar aquí en el tema de la identidad nacional. Pero no se debe omitir cuánto la lengua es raíz y horizonte de identidad, que tendría más fuerza cuando es una sola, aunque positivamente al bilingüismo y a los bilingüismos.

Parafraseando la Ley Nº 1/98, del 7 de enero, de política lingüística de Cataluña, España[20], podríamos decir que—"la lengua guaraní es un elemento fundamental de la formación y la personalidad nacional

[19] *Véase también Villagra, Delicia. "Las lenguas en las políticas lingüísticas. El caso paraguayo", en "IV Congreso Latinoamericano de Educación Intercultural Bilingüe. Desafíos de la educación intercultural bilingüe en el tercer milenio". Asunción, 2001, págs. 183-187.*

[20] *Catalunya. "Llei 1/1998, de 7 de gener, de Política Lingüística. Generalitat de Catalunya". Departament de Cultura, 1998, 32 págs.*

del Paraguay, un instrumento básico de comunicación, de integración y de cohesión social de los ciudadanos y ciudadanas. La lengua guaraní ha sido el testimonio de la fidelidad del pueblo paraguayo hacia su tierra y su cultura específica"[21].

Estas y muchas otras cuestiones teóricas deben ser planteadas si queremos llevar adelante políticas aceptables. Las soluciones posibles piden un cierto grado de estudio y clarificación. La práctica necesita teoría.

Cuando se habla de política lingüística, sobre todo desde la Constitución de 1992 y de manera más aguda en estos últimos años, se han mezclado varios enfoques, dando lugar a diversos planos de intervención.

Dos aspectos del bilingüismo han retenido sobre todo la atención y han suscitado acaloradas polémicas, de las cuales el Estado no puede estar ajeno, aunque no son de su sola incumbencia.

Educación escolar

Desde la reforma educativa se plantearon estrategias para la atención de la educación bilingüe. Una de ellas atendía a la necesidad de llevar el guaraní a la escuela. Fueron planificados dos modelos que parecían responder a dos situaciones clara y suficientemente diferenciadas: la modalidad guaraní hablante y la modalidad castellano hablante. En ambas modalidades el objetivo era el desarrollo y la propuesta fue recibida con bastante entusiasmo en sus principios, en el año 1993. Unas 500 escuelas adoptaron la modalidad bilingüe. Los resultados fueron tenidos como altamente satisfactorios: mayor comunicación, mayor alegría en los alumnos, mejor y más rápido aprendizaje.

Sin embargo, surgieron problemas que tuvieron como agentes a los docentes, poco preparados, mal preparados y a veces contrarios al programa, a su espíritu. El Estado, a través del MEC, actúa mediante programas escolares que son aplicados sobre todo, aunque no exclusivamente, por un amplio cuerpo de docentes.

Dejemos de lado cómo se desarrollan los programas de enseñanza del castellano, lo cual constituye también otro drama escolar.

Desde hace años esa educación formal está librada a equipos de educación cuya competencia puede ser seriamente puesta en duda.

[21] *Véase también Balears. "Llei 3/1988, de 29 d'abril, de Normalització lingüística a les Illes Balears". Palma de Mallorca, Conselleria de Cultura, Educació y Esports del Govern Balear, 1998. 25 págs. Y Etxebarria Arsotegui, Maitena. "El bilingüismo en el Estado español". Bilbao, 1995, 496 págs.*

Por dos razones principales: por la concepción de lengua con que se trabajó y trabaja y por la manera autoritaria de su política lingüística escolar.

Aunque parezca paradójico, un cierto fracaso de la lengua guaraní en la escuela se debe a que se ha hecho de ella una lengua escolar, encarcelada en las propias paredes de la escuela, como si las necesidades lingüísticas de los alumnos se redujeran a decirse en el aula y para el aula. Hay un guaraní de escuela que no sale ni al patio de la misma escuela[22].

Se ha creado una lengua "escolar" que ni siquiera respeta la índole de la lengua. Palabras supuestamente guaraníes, sin lengua guaraní. Esto es sin cultura, sin tradición, sin memoria, y por lo tanto sin futuro.

Cuando leo y analizo ciertos libros didácticos, me espanto del alto grado de servilismo que reclaman para sí. ¿Cómo? La entrada al guaraní de la escuela es algo así como la entrada a los infiernos de la Divina Comedia: los que aquí entran, dejen toda esperanza de encontrar el guaraní familiar, el de la madre, el de la abuela, el de los compañeros de la calle o de la cancha. Se presenta un tipo de lengua de iniciados para una secta de iniciados. Hay niños que pueden divertirse con el juego, pero a la familia no le hace ninguna gracia. Les parece —y con mucha razón— una pérdida de tiempo. El guaraní en la escuela paraguaya y para paraguayos no puede ser una lengua sectorial a la manera de un inglés para secretarias bilingües, o para ingenieros informáticos. Esto puede llegar, pero después.

Los textos didácticos están plagados de neologismos que pretenden decir —y lo dicen mal— lo que ya se dice mejor en castellano. Los trabajadores de nuevas terminologías, aparte de haber estado poco acertados en su creación y en su divulgación, las derramaron sin ninguna discreción y como granizo de verano sobre las cabezas de quienes no tienen más remedio que pasar por la escuela.

Creados fuera de contexto social, esos términos mal llamados neologismos son divulgados e impuestos en los ambientes escolares sin el beneplácito de la sociedad. Y una sociedad que no ame su lengua, incluso una modalidad de lengua, la rechazará o le pasará de lado.

Los docentes de guaraní son los primeros en quejarse de la poca afición de los alumnos de la mayoría de los centros escolares a la lengua. Pero no siempre se preguntan de dónde procede ese rechazo y qué parte de responsabilidad cabe al MEC en sus orientaciones técnicas y pedagógicas.

[22] *Véase también Ovelar, Blanca (entrevistada por Estela Ruiz Díaz). "El guaraní no es el problema sino quien enseña", en revista Acción nº 248, octubre de 2004, págs. 13-15.*

Es cierto que nunca como ahora se había hablado más y mejor *del* guaraní, pero tampoco nunca como ahora, proporcionalmente, la sociedad había hablado menos y peor *el* guaraní.

No desconocemos, tampoco, que la "guerra" contra el guaraní en ciertos sectores de la sociedad paraguaya se ha aprovechado interesadamente de las fallas pedagógicas con que se presenta en la escuela, y las ha exagerado como si fueran deficiencias de la misma lengua.

Normalización

Al tomar partido por la lengua del pueblo, no se entienda que defendemos la anarquía que a veces se instala en lenguas híbridas ni tampoco incentivamos una tercera lengua. La normalización de los usos de la lengua es necesaria cuando se trata de usos oficiales y administrativos, dentro de cuyo dominio entra el sistema escolar y la definición de terminologías.

Es un campo en el que el Estado, a través de alguna autoridad, puede dar orientaciones y pautas, aunque no sean coercitivas.

"Normalizar quiere decir 'hacer normal' una cosa o una situación (...) De acuerdo con este significado, la *normalización lingüística* es el proceso de la lengua y de la comunidad lingüística hacia una situación normal"[23].

¿Habría anormalidad en el uso de la lengua guaraní en Paraguay? Ciertamente. El guaraní es lengua oficial en Paraguay, pero está hoy muy lejos de ser normal. De ahí la perplejidad y el malestar.

Algunos casos: no es normal que un guaraní hablante reciba información en su lengua en las instituciones judiciales del país; no es normal que la administración pública ni privada disponga de documentos ni registros en guaraní; no es normal que la enseñanza escolar sea (también) en guaraní; es poco normal ser atendido en guaraní en los bancos y en ciertos comercios; no es normal encontrar periódicos escritos en guaraní.

La normalización del guaraní en principio no se refiere a que los monolingües castellanos tengan que hablar guaraní, sino que los guaraní hablantes (entre los cuales se incluyen naturalmente los bilingües) vean sus derechos lingüísticos respetados y fortalecidos.

Una ley de normalización ¿podría asegurar esos derechos con equidad y justicia? Esta posibilidad se convierte en deber, porque también de este modo Paraguay asegura su futuro cultural y económico, y sobre todo político.

[23] *Aina Moll. "La nostra llengua". Palma de Mallorca, 1990, pág. 147.*

La normalización es la selección de normas, no sólo gramaticales, que rigen el uso de la lengua en determinados ámbitos y para ciertos fines. Es la aplicación de esas normas. Es el juego jugado; un juego que tiene reglas, pero que no es juego hasta que no se juega.

Lo que se puede y se debe normalizar es el modo o los modos de uso de una lengua. De hecho, la normalización se refiere más al uso, al habla, como dicen los lingüistas, que a la lengua en cuanto sistema. La normalización de un guaraní de uso administrativo, de enseñanza escolar en sus diversos grados y de empleo en los medios de comunicación, es probablemente lo más urgente. Una ley debería tener estos tres campos como prioritarios[24].

A la normalización me refería hace unos años (Melià, 1999)[25], y me permito reeditar algunos párrafos, actuales todavía por la triste circunstancia de que muy poco se ha avanzado en este campo. El Estado sigue ausente hasta hoy.

Normalización y normatividad

En lo normal subyace una norma, muchas veces una costumbre y hábito, un modo de ser, un *ñande reko*. Se ha podido definir la norma como el "conjunto de hábitos lingüísticos en un lugar o en una clase social... El esfuerzo a veces latente de mantener la norma y extenderla a otros lugares y clases es uno de los factores de lo que se llama corrección"[26].

Normalizar un uso o diversos usos de una lengua supone generalmente seguir una lengua normativizada. El guaraní ha tenido ya un amplio y constante proceso de normativización. Desde las gramáticas de los jesuitas Alonso de Aragona (1629), Antonio Ruiz de Montoya (1639) y Paulo Restivo (1724) del tiempo colonial, hasta las más recientes del siglo XX, de Juan Bianchetti (1944), del padre Antonio Guasch (1944, primera edición y 1956, tercera edición), del padre José Valentín Ayala (1989; 1993), de Natalia Krivoshein de Canese y Feliciano Acosta (2001) y de Tadeo Zarratea (2002), entre otras, hay mucho y buen trabajo. La organización no gubernamental Fe y Alegría prepara también una gramática pedagógica (2004) que esperamos será útil. Por contraste, considérese que en cinco siglos prácticamente no hay ninguna gramática normativa del castellano paraguayo.

[24] *Véase también Parlamento Vasco."Ley 10/1982", de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del Euskera", Vitoria, 1982, 19 págs.*

[25] *Melià, Bartomeu. "El sentido político de la lengua guaraní", en revista Acción, nº 196, agosto de 1999, págs. 24-27. También en diario Última Hora, Correo Semanal.*

[26] *J. Mattoso Camara Jr. "Dicionário de lingüística e gramática". Petrópolis, Vozes, 1999, pág. 177.*

No se puede consentir que se diga que el guaraní no tiene ortografía. En la forma de escribir ha habido cambios sin duda y persiste alguna que otra divergencia de detalle, pero el guaraní ha conseguido un sistema ortográfico, ampliamente aceptado, mucho más coherente y fácil que el español y, por supuesto, que el inglés.

Los diccionarios, también numerosos, tanto en el tiempo colonial como en los últimos 60 años, presentan un léxico muy rico y de uso generalizado, que la gente emplea sin mayores problemas.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que una lengua nunca está del todo hecha: cambia, crece, se renueva, a veces muere y aún resucita.

La estandarización

Un aspecto de la norma, especialmente el que se refiere al léxico, es la terminología estandarizada. Es una tarea propia de la planificación lingüística en países como el nuestro, donde el desarrollo de la terminología técnica quedó tan rezagado y descuidado. No hay duda de que la normalización será más factible si se cuenta con términos estandarizados que respondan a la vida moderna, que no es necesario que sean todos neologismos. Están como solución los hispanismos y hasta lusismos, galicismos y anglicismos, pero todos ellos deben ser aceptados como estandarizados.

Es curioso que haya sucedido esta parálisis en los tiempos modernos, cuando durante la colonia hubo ya una estandarización notable de los términos guaraníes y modos de decir para significar la religión católica —entonces tan nueva— y otros aspectos sociales y económicos de la vida colonial.

"La estandarización es la preparación y cultivo de una lengua elegida para los cometidos que le han sido asignados"[27]. Paul Garvin hablaba ya en 1954 del "cultivo/cultura de la lengua" —"*cultivation of language*"—, en vistas a su estandarización. Como anota la misma investigadora, "la evolución de una lengua vernácula a una lengua estándar (...) es un campo de acción complejo que sólo puede ser superado exitosamente en común acuerdo y con la participación activa de los integrantes, los usuarios, para así poder garantizar la aceptación social de las medidas de planificación lingüística".

Dado que la cuestión de la estandarización de los términos léxicos ha estado muy relacionada con los campos semánticos de la llamada modernidad, a la elaboración de esos léxicos especializados se la

[27] *Gleich, Utta. "Educación Primaria Bilingüe intercultural en América Latina". Eschborn, 1989, pág. 44.*

ha llamado "modernización" (Ferguson, 1968)[28] e incluso "intelectualización" (Garvin, 1959)[29].

La denominación de intelectualización sólo se puede aceptar en el sentido restricto de selección y creación de términos que tendrían que ver con determinadas formas de expresión de un pensamiento que se arroga valores universales, como el de las ciencias y filosofía "occidentales". De hecho no hay ninguna lengua que no haya ejercido altos grados de intelectualización que el mundo moderno no consigue conservar, como aparece en los sistemas de parentesco, en la taxonomía zoológica y botánica, en la simbología mitológica, etc.

La normalización es una cuestión de política lingüística relacionada con situaciones concretas históricas de las lenguas en una sociedad, generalmente donde una de esas lenguas está en una situación de diglosia.

De un modo especial nos referimos aquí a la normalización de la lengua en los usos administrativos de carácter público, pero que por analogía puede extenderse a otros ámbitos.

Del uso institucional

La historia de la lengua guaraní tanto en el Paraguay colonial como en el período independiente muestra claramente la discriminación de la lengua propia de Paraguay. En términos generales, confirmados por la casi totalidad de testimonios históricos y procedimientos socioculturales, la lengua guaraní ha estado proscrita del uso institucional, sobre todo del administrativo-oficial. El guaraní estuvo y está en una clara situación de diglosia, según el sentido que a este término le da la sociolingüística más corriente.

La normalización en la enseñanza escolar

La normalización de la lengua en la escuela es un capítulo específico. En él, más que en otros campos de normalización, debe ser atendida la lengua común y hasta coloquial junto con los eventuales neologismos y modos de decir.

Tradición y creación, memoria y utopía, son las referencias del proceso educativo. La lengua como instrumento privilegiado de comunicación orienta y asegura como ningún otro el proceso educativo. La historia de las personas acaba siendo al fin la historia de su "palabra", de su lengua. En Paraguay la exclusión fraudulenta o taimada de una de las lenguas hoy tenidas como oficiales representa una

[28] *Ferguson, Charles A. "Diglossia", Word, 1959, págs. 325-340.*
[29] *Garvin, Paul. "The Standard Language Problem: concepts and methods", en: Anthropological Linguistics, 1959, págs. 28-31.*

tragedia de efectos catastróficos para el futuro de las personas y de la sociedad.

Lo que está en juego es la libertad de poder hablar guaraní sin que haya por ello exclusión social y cultural. Pensar que el guaraní es de solo tradición oral y que siempre salió triunfante, y que lo mismo sucederá de hoy en adelante, es desconocer las nuevas estructuras sociales y políticas en las que los procesos masificantes de globalización son tan brutales e irrespetuosos, sobre todo con los débiles.

La ley debería fortalecer y promover el uso institucional de la lengua en todo el país, incluso en las áreas donde ya se piensa que el castellano se ha establecido definitivamente, sustituyendo al guaraní. Es tal vez el uso institucional del guaraní la asignatura más pendiente del Estado paraguayo, aún cuando ha proclamado la oficialidad de las dos lenguas, castellano y guaraní.

La libertad de hablar la lengua propia

Hay circunstancias históricas en las que la política lingüística debe contemplar necesidades de bilingüismo más o menos extensivo y generalizado. Es el caso de Paraguay. Ahí es de suma importancia llegar a una buena conceptualización del tipo de bilingüismo que por opción o por necesidad se requiere.

Sin embargo, quisiera poner de relieve un aspecto en el que sociedad y Estado pueden entrar en colisión. Y es cuando los programas estatales cercenan la auténtica libertad de la sociedad.

Juan Jacobo Rousseau, que desconfiaba sinceramente del Estado, en el capítulo XX de su "*Ensayo sobre el origen de las lenguas*" (publicación póstuma de 1781, pero escrita varias décadas antes), advertía: "(...) y como no se tiene nada más que decir al pueblo sino *dennos dinero*, lo decimos con carteles en las esquinas o con soldados dentro de las casas. No se debe reunir a nadie para eso; por el contrario, es necesario mantener a las personas separadas; es la primera máxima de la política moderna (...) Una lengua en la cual no podemos ser entendidos por el pueblo reunido es una lengua servil, es imposible que un pueblo que hable esa lengua se mantenga libre". Hay lenguas promovidas por el Estado que son instrumentos de dominio y de servilismo: el castellano en América, pero también en España, desde que en él ciertas formas de Estado han tenido esa triste función. La democracia pasa necesariamente por una democracia lingüística.

En un nuevo siglo que se anuncia como el siglo de la lucha por los lenguajes, el dominio de las personas desde la lengua, por la lengua y para la lengua, es el gran desafío y también el gran peligro.

Para el pueblo paraguayo la lengua guaraní ha sido el lugar de su libertad frente al Estado, y muy especial frente al tipo de Estado liberal vigente a lo largo del siglo. El Estado pretendió darle una lengua al paraguayo: el castellano. Lo hizo tan mal que lo dejó sin lengua. Para poder hablar, los paraguayos de hecho han tenido que prescindir alegremente de las enseñanzas impartidas a través de los programas estatales.

No es precisamente el Estado el que ha suministrado los recursos más adecuados conforme a las necesidades lingüísticas de los hablantes.

El pueblo, de hecho, desconfía de los programas lingüísticos del Estado. ¿Por qué?

El guaraní debe ser devuelto definitivamente al pueblo. Y esto quiere decir a su tradición y a su historia. No es sensato ni estamos en condiciones para inventar un nuevo guaraní. Quienes de una u otra manera han confundido la ecología donde se produce la comunicación con campos experimentales de términos técnicos y supuestamente científicos, han contribuido muy señaladamente a ese estado en que se encuentra la lengua guaraní escolar.

El problema no está en si hay que hablar un guaraní puro o mezclado; el problema del guaraní no está en que sea hablado en forma de *yopará* —nombre de esa comida paraguaya, mezcla por lo demás muy rica, de arroz y porotos— o en forma literaria y culta, sino en que sea hablado. Lo que está en juego no es solo el guaraní del futuro, sino el de hoy. Que los ciudadanos que tienen el derecho y el deber de hablar las dos lenguas oficiales del país puedan optar por una de ellas con toda libertad, según sus necesidades, según sus conveniencias, pero sobre todo por puro gusto —o mejor, por buen gusto— es lo que el Estado, como servidor del bien público, está obligado a ofrecer. Y que no se pueda dudar de sus buenas intenciones y de su capacidad.

La antigua cuestión de para qué sirve la lengua guaraní, que si puede dar cuenta de la vida moderna y si tiene futuro, es todavía el asunto más debatido en el año 2004. Es un tema típicamente colonial, que el actual neocolonialismo no ha hecho sino agudizar.

"El caso del Paraguay es de importancia ejemplar para la planificación lingüística, porque la mayoría de las lenguas indígenas se ve confrontada con el mismo problema de mayor o menor grado", dice en artículo reciente Klaus Zimmermann (2002)[30], quien incluso abo-

[30] *Zimmermann, Klaus. "La amenaza de la lengua guaraní, planificación lingüística y purismo en Paraguay", en "Thule. Rivista Italiana di estudi americanisti", número 12/13, abril-octubre de 2002, págs. 175-205.*

ga por un purismo como estrategia de identidad, que considero aceptable desde su perspectiva.

Cuando no se hable guaraní, cuando haya huecos y vacíos, como los que comienzan a haber en el mapa de Paraguay, en los que ya no se habla guaraní, la política lingüística se encontrará ante una selva deforestada, un campo de soledad cuya recuperación puede costar esfuerzos vanos.

El guaraní y su salud no son sólo nuestros: son bienes de la humanidad sobre los que tenemos responsabilidad.

RECOMENDACIONES

Es necesario una ley que promueva el uso institucional de la lengua guaraní en todo el país.

Los artículos relativos al tema podrían ser los siguientes:

- las normas y leyes oficiales serán comunicadas en guaraní y castellano. Cuando esta comunicación se haga por escrito, se hará en ambas lenguas;
- todas las administraciones del Estado paraguayo contarán con personas aptas que se puedan desempeñar en las dos lenguas oficiales;
- el gobierno debe contar, para quienes lo deseen y soliciten, con el aparato necesario para capacitar a las personas en el buen uso de las lenguas oficiales. El conocimiento de las dos lenguas será requisito necesario para cumplir con determinadas tareas administrativas. Para determinados ámbitos se establecerá un reglamento conforme a las necesidades y conveniencia del caso;
- son válidas las actuaciones judiciales, tanto orales como escritas, realizadas en cualquiera de las lenguas oficiales. A quien así lo solicite, se le darán las testimoniales de las sentencias y otros actos resolutorios que le afecten en cualquiera de las lenguas oficiales;
- son válidos todos los documentos oficiales otorgados en cualquiera de las dos lenguas;
- los documentos públicos serán redactados en la lengua de preferencia del interesado, siempre y cuando lo pida expresamente. *(La cuestión de estos y otros usos institucionales, que podrían ser objeto de interminable casuística, se resolverá mediante reglamentos apropiados a la índole de las diversas instituciones).*

Derecho a la vivienda

Esta es la casa de los nativos.



Surgen iniciativas autogestionarias para paliar el déficit de viviendas

Cristina Vila y Ricardo Canese
Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (Cipae)

Otro año sin legislación que norme la utilización y distribución de tierras para viviendas, la especulación inmobiliaria, que adecue las normas de construcción. Por tanto, no es de extrañar que continúe acrecentándose el déficit de viviendas. Es imperativo que el Estado impulse con mayor eficacia las políticas de acceso a la vivienda para sectores populares.

Marco legal

Sigue sin reglamentarse el derecho a una vivienda digna (artículo 100, Constitución Nacional), luego de 12 años de su promulgación.

La discusión en relación a la problemática de la vivienda se orientó a la constitución de entes públicos que debían atender la problemática del déficit habitacional. Ante las severas críticas existentes contra la política oficial de viviendas bajo gobiernos anteriores, el propio Poder Ejecutivo orientó la discusión hacia la creación de una Secretaría o Ministerio de Vivienda, en sustitución del Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi), creado por Ley N° 118/90.

A partir de la iniciativa de la sociedad civil, organizaciones de sectores sin vivienda y no gubernamentales, se consiguió en diciembre de 2003 la promulgación de la *"Ley que crea el Fondo para las Viviendas Cooperativas"*, lo que facilitará la autogestión comunitaria en la búsqueda de una solución al déficit habitacional. En el curso de 2004 se pudo lograr un consenso entre organizaciones cooperativas y el Conavi para elaborar un borrador de decreto reglamentario para esta ley, el cual está a consideración del Ministerio de Hacienda, sin que se haya promulgado aún.

En cuanto a la **utilización y distribución de tierras**, no se ha avanzado nada. No existe ordenamiento territorial y, al contrario, los monopolios privados de empresas inmobiliarias continúan con la práctica de elevar artificialmente el precio del lote urbano y suburbano sin ley que limite su práctica monopólica, prohibida por la Constitución Nacional (artículo 107), pero impunemente violada. Tampoco hay cambio alguno en relación a leyes que restrinjan la **especulación de la tierra o la vivienda.**

En cuanto a **leyes relativas a las normas de construcción**, no ha existido cambio de la legislación, que es tradicional y orientada al sector formal. No ha habido cambio en la legislación relativa a los **derechos de los inquilinos.** Tampoco hay cambios en cuanto a la legislación relativa a los que viven en una **ocupación.** Sigue vigente la ley de usucapión que permite que en el plazo de 20 años el ocupante de un terreno privado pueda ser propietario del terreno que ocupa mediante trámites judiciales. Y la Ley Nº 622/60 que establece que las ocupaciones estables en predios privados, sean urbanas o rurales, podrán ser regularizadas a partir de10 años y serán reconocidas como colonizaciones de hecho en el área rural o urbanizaciones de hecho en las ciudades.

Descripción de la situación general de la vivienda

Un análisis detallado de los datos estadísticos ha permitido calcular en forma más precisa que en Paraguay existía en 1998 un déficit habitacional de 635.000 viviendas o bien el 55,7% del total. A la fecha el déficit habitacional estaría en torno a 736.000 viviendas, si es que no creció porcentualmente con el aumento de la pobreza, como sería lógico de estimar[1].

El déficit puede ser clasificado de la siguiente forma:

a. **el 16,3% (206.000 viviendas) es vivienda materialmente deficitaria.** De este, el 8,3% (110.000 viviendas) presenta hacinamiento y un índice sanitario deficitario (el déficit habitacional más agudo) y el 8% (106.000) presenta una de las dos últimas falencias (hacinamiento o deficiencia sanitaria), pero no en forma simultánea;
b. **el 20,8% (275.000 viviendas) es vivienda de calidad regular.** En este grupo están las que presentan en forma simultánea deficiencias sanitarias y hacinamiento (103.000 viviendas) y, en

[1] *Ver Daniel Bogado. "Situación habitacional en Paraguay. Condiciones de habitabilidad, hacinamiento y déficit habitacional". Asunción, 2003.*

cambio, el 13% (172.000 viviendas) presenta una de estas falencias (hacinamiento o deficiencia sanitaria), pero no en forma simultánea; y

c. **el 18,6% (246.000 viviendas) es de buena calidad**, pero presenta falencias simultáneas de hacinamiento y deficiencias sanitarias (6,2% o bien 82.000 viviendas) o una de ellas (hacinamiento o deficiencias sanitarias, el 12,4% o bien 164.000 viviendas).

Otros aspectos que hacen al déficit habitacional importantes de destacar son que:

1. el 71,1% de la población vive en casas de material y el 0,4% en departamentos, en tanto que el 22,7% en ranchos, el 3,8% en piezas o inquilinatos y el 0,4% en viviendas precarias;
2. de acuerdo al índice de saneamiento, en cambio, más del 50% de las viviendas del país son deficitarias;
3. se considera que existe hacinamiento cuando hay tres o más personas por dormitorio, lo que llega al 22,4% de las viviendas del país;
4. otro hecho importante a resaltar es el dominio o situación legal de las familias en relación a su vivienda. El 76,1% vive en su casa propia, lo que es un elevado porcentaje. El 11,3% son inquilinos y el 11,1% tiene una vivienda cedida.

También son relevantes los datos en cuanto a los servicios públicos con que cuenta cada vivienda. Se observa así que más del 40% de las viviendas carece de agua potable o de un aceptable sistema de tratamiento de excretas. También en más del 40% de las viviendas se cocina con un combustible inadecuado e insalubre (leña, carbón) y más del 60% carece de un adecuado sistema de recolección de residuos sólidos. El servicio de energía eléctrica, en cambio, llega a la inmensa mayoría de la población (casi 92%).

El número de familias que viven en asentamientos "ilegales" es también difícil de medir por la definición misma de tal concepto. En Asunción se estima en forma bastante precisa que el 15% de la población (75.000 personas) vive en áreas inundables y el 5% (25.000 personas) en "salamancas" (cañadones profundos) u otras zonas de riesgo, en plazas y calles ocupadas. En el departamento Central, que rodea a Asunción, se estima igual porcentaje (20%) de viviendas con tenencia irregular.

La cantidad de personas expulsadas de su vivienda (desalojos por no pagar el alquiler o por ocupación de terrenos) es una cifra importante cada año, pero no existen estadísticas especializadas ni confiables.

MEDIDAS ADOPTADAS PARA PONER EN PRÁCTICA EL DERECHO A LA VIVIENDA

El Estado ha tomado pocas o ninguna iniciativa para que el derecho a la vivienda sea accesible. En general algunos avances de regularización de tenencia de tierra o el logro de la vivienda para los sectores carenciados provienen de la lucha de los propios afectados.

No hay planes eficientes para que el sector popular (o incluso el sector medio) pueda acceder a un alquiler razonable ni mucho menos a un lote de terreno a bajo costo.

Los planes de viviendas populares impulsados por el gobierno son muy inferiores a la tasa de crecimiento del déficit habitacional. En el último año que se analiza (2003-2004) el Estado no ha llegado a construir ni 1.500 viviendas, menos del 10% del crecimiento del déficit habitacional del país por año (15.000 viviendas por año).

Escasos avances

Se debe destacar que en el último año el gobierno ha impulsado el mejoramiento de la vivienda en barrios de extrema pobreza, pero con soluciones habitacionales de baja calidad, alto costo para la calidad ofrecida, contratando a empresas constructoras privadas y sin participación de la población, principalmente en base a donaciones de Taiwán. Es prácticamente nula la suma asignada en el Presupuesto General de Gastos de la Nación de recursos del Tesoro (fuente 10) a nuevas viviendas o mejoramiento de viviendas.

De acuerdo a informaciones proporcionadas por el presidente del Conavi, ingeniero Isacio Vallejos, con el financiamiento a través de una donación de la República de China de Taiwán se desarrollaron proyectos de viviendas mediante un convenio entre Conavi y la organización Fundapueblos, que no se limitan a la construcción de las viviendas, ya que los proyectos se orientan a satisfacer otras necesidades de los beneficiarios provenientes de sectores de extrema pobreza. Según Vallejos, este proyecto contempla la construcción de 557 unidades habitacionales en las siguientes localidades:

LOCALIDAD	BARRIO	Nº DE VIVIENDAS
Cnel. Oviedo	Ciudad Nueva	120
Itá	María Auxiliadora	90
Asunción	Villa Esperanza	86
Ñeembucú	Laureles	30
Guarambaré	Tesa Peará	50
Asunción	Refugio	72*
Atyrá	Rosa Mística	15
Presidente Hayes	Nanawa	24
Filadelfia	Campo La Princesa	70

* *El proyecto de construcción de 72 viviendas en la zona de la Chacarita, en el lugar denominado Área Refugio, se concretó después de casi tres años de espera. Los beneficiarios son pobladores de la Chacarita (sector marginal de Asunción) que vivían en el vivero del parque Caballero. El costo de este emprendimiento es de 2.700.000 dólares, y la concreción estuvo a cargo del Comité de Emergencia Nacional (CEN) y fue entregada a la Municipalidad de Asunción. El área abarca seis hectáreas y forma parte del área del subprograma del Proyecto de la Franja Costera. Esta experiencia será tomada en cuenta para la implementación global del Proyecto de la Franja Costera de Asunción, encarado por la Municipalidad de Asunción con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).*

Para 2005 se prevé un presupuesto —en base a la misma donación de Taiwán y poco más— de unos 60 mil millones de guaraníes, lo que daría para construir unas 2.000 viviendas (apenas el 12% del crecimiento del déficit habitacional de un año), equivalente al 3% de lo que se destina a la educación (dos billones de guaraníes). Sin desconocerse la importancia de la educación —que tendría que tener un presupuesto incluso mayor, así como mejor utilizado— salta la evidencia de la escasa importancia que le otorga el gobierno a un derecho humano que es fuente de otros derechos, como es el derecho a una vivienda digna.

La institucionalidad del Estado para la ejecución de los planes de viviendas está caracterizada por la falta de coordinación y centralidad, ya que aún estando en funcionamiento el Conavi son varios los organismos del Estado que se involucran en la ejecución de proyectos para los sectores afectados por la carencia, de tal modo que se pueden citar, además del Conavi, también a la Secretaría de Acción Social (SAS) y al CEN, con participación de la Municipalidad de Asunción, que construyen viviendas sin intervención del Conavi.

El impulso a la vivienda cooperativa —a través de la Ley N° 2.329/03 y su decreto reglamentario, que se encuentra en estudio— ha sido más una iniciativa de la sociedad civil que del gobierno, que ha mostrado cierta receptividad, hecho que es de destacar.

Otra iniciativa de las organizaciones sociales de importancia ha sido la promoción de la tarifa eléctrica social. Luego de bastante insistir, la Cámara de Diputados aprobó en agosto de 2004 una ley que elevaba la tarifa social de 100 a 150 kWh por mes (hasta agosto de 2003 estaba en 75 kWh y en setiembre subió a 100 kWh/mes), con lo cual se estima que más del 50% de los usuarios (500.000 familias) de extrema pobreza y situados en la franja de pobreza serán beneficiados por una tarifa que será 50% más barata que la normal. La ley fue promulgada en noviembre de 2004 y, aún con sus imperfecciones, será un alivio para los sectores sociales más carenciados.

Como un hecho puntual se señala la regularización de una ocupación de tierra producida hace mas de ocho años, que ha pasado por procesos muy conflictivos y litigiosos entre pobladores y propietarios, en el distrito de San Lorenzo, lugar denominado Marquetalia, ocupado por un promedio de 1.000 familias sin techo. En varias ocasiones la policía había intentado sin éxito proceder al desalojo de estas familias en el marco de gestiones judiciales realizadas por los propietarios. Tales acciones no fueron logradas mediante la resistencia de los ocupantes. Sin embargo, este año el caso fue finiquitado con el compromiso del Estado de abonar a los propietarios el precio del terreno: una parte en efectivo y la suma restante a través de cesión de propiedades del Estado. El mismo presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos, participó en la celebración realizada por los pobladores en el terreno por la legalización de la urbanización de hecho.

Por otro lado, también mediante el esfuerzo de la sociedad civil, en agosto de este año se desarrolló en Paraguay, la Tercera Conferencia Regional de Vivienda Popular, de la cual participaron representantes de todos los países latinoamericanos y de organizaciones cooperativas internacionales que apoyan el sector. Una de las conclusiones del evento es que la vivienda digna es un factor indispensable para que los pueblos se desarrollen sustentablemente y que el Estado debe prever los mecanismos técnicos y financieros para dar solución a esta carencia sufrida por miles de familias en la región.

RECOMENDACIONES

En el caso de Paraguay, para que el derecho a la vivienda digna sea una realidad, reiteramos las recomendaciones del año pasado, que siguen vigentes:

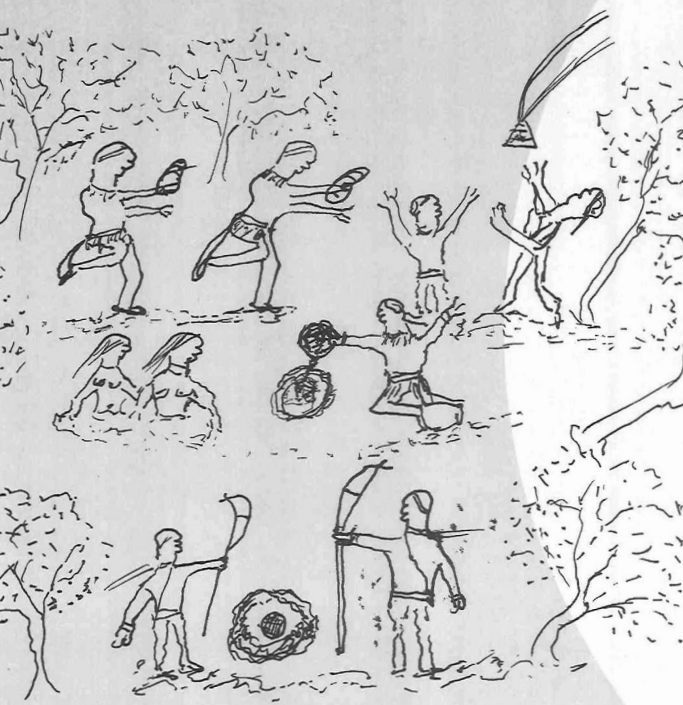
- crear más conciencia acerca de que la vivienda es uno de los derechos humanos más trascendentes, no sólo en sí mismo, sino para que el respeto de otros derechos, como a la salud y educación, puedan cumplirse. Sin una vivienda digna —la pri-

mera escuela de los niños y niñas— ¿qué educación y salud podrán recibir los niños y niñas?;

- apoyar las propuestas autogestionarias y participativas que, de hecho, han sido las que más éxito han tenido, como son las basadas en la ayuda mutua y ahora, más recientemente, en las cooperativas de vivienda por ayuda mutua, que desde fines de 2003 cuentan con una ley que les da el necesario marco legal (Ley N° 2.329/03);
- reforzar el rol del Estado, tanto para la obtención de fondos como de un adecuado marco jurídico, que facilite el acceso a la tierra urbana a bajo costo, creando "carteras de tierras" a partir de los inmuebles urbanos que el Estado recupera de la quiebra generalizada de bancos públicos y privados, proporcione suficiente financiamiento "blando" en la forma lo más directa posible a los sectores populares que se organicen autónomamente (como las cooperativas) bajo un estricto control.
- En cuanto al subsidio habitacional, lo más adecuado es —como ya se indicó— actuar sobre las tasas de interés (que deberían ser nulas para sectores de bajos ingresos), reajustándose el monto a prestar sobre la base del salario mínimo (dimensión humana) y no en base a una variable externa (el dólar), con lo que el subsidio va a la familia y no al capital, que subsidia a las empresas constructoras y a las intermediarias financieras privadas, que siguen lucrando con tasas usurarias y precios inflados; como ha sido la práctica en materia de soluciones a la vivienda popular en los últimos años, con catastróficas consecuencias; y
- hacer más estrictos los controles del uso de fondos, con participación de toda la sociedad y no sólo de parte de los organismos del Estado. Se debe buscar que el dinero público que se utilice para financiar viviendas populares sea empleado en ese fin y que sea recuperable, para lo cual se ve la vía cooperativa como una de las más convenientes, por los controles que posee y por la modalidad muy particular de departamentos de vivienda, que prevé la reciente Ley N° 2.329/03.
- Dada la positiva experiencia nacional en ayuda mutua y cooperativas, el Estado podría adoptar esta modalidad como la alternativa principal para resolver el déficit habitacional en forma inmediata, continuando con la experiencia en cooperativas de vivienda como una de las vías que podría optimizar el uso de los recursos y, sobre todo, la calidad de las soluciones, como se puede constatar ya en el caso de algunas experiencias en curso, a más de las existentes en otros países de América Latina, con buenos resultados. De esta forma, el costo de la vivienda será mucho menor, pues se ahorrará el costo de la mano de obra y también se ahorrará en la compra de materiales gracias a la autogestión cooperativa.

Derechos de la infancia y la adolescencia

Los niños se divierten en diferentes juegos.



Quince años de una Convención con (in)convenientes en la aplicación

Luis Claudio Celma, VinculArte/
Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)[1]

A 15 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en las Naciones Unidas y del inicio de la transición democrática, la pregunta por su aplicación nos lleva a ver cómo el Estado paraguayo asume compromisos que los sucesivos gobiernos no cumplen, solo establecen formalidades que terminan maquillando una realidad que a todas luces posterga los derechos de niños, niñas y adolescentes, incluso poniendo en riesgo sus vidas.

En 2004 conmemoramos los 15 años de democracia y también los 15 años de la CDN. Convergen en este aniversario doble y singular dos preguntas acerca de los avances que se dieron: la primera, en las formas de implementación y en los resultados de un sistema de

[1] *La CDIA es una asociación de organizaciones de la sociedad civil que trabaja por la plena vigencia de los derechos de la niñez y la adolescencia en nuestro país. Son miembros de la CDIA: Alternativa CIED, Atyha, Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA), Centro de Ayuda Mutua de Salud para Todos (Camsat), Callescuela, Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (Cectec), Fundación Don Bosco, Fundación Vida Plena, Global... Infancia, Hermanas del Buen Pastor, Hogar Santa Teresa, Instituto de Estudios en Ciencias Penales y Sociales (Inecip), Luna Nueva, ProJoven, Plan Internacional, Rondas, Servicio Paz y Justicia Paraguay (Serpaj Py), SOS Aldea de Niños Paraguay, VinculArte. Se incluyeron también apreciaciones de los y las integrantes de la plataforma de niños, niñas y adolescentes organizados.*

convivencia y de gobierno democráticos, y la segunda relacionada con una legislación de carácter internacional que busca garantizar los derechos de más de la mitad de la población del país.

Más allá de la coincidencia de las fechas, pretendemos esbozar lo significativo de estos dos acontecimientos íntimamente relacionados entre sí. Nos preguntamos por las posibilidades de la democracia y los derechos de la niñez y la adolescencia como mutuamente dependientes. Para ello, con base en los compromisos asumidos por el Estado paraguayo al firmar y ratificar la CDN, veremos cuáles han sido los avances generados en este tiempo y particularmente nos detendremos en la forma en que se implementaron en el último año. Estas responsabilidades serán vinculadas con los elementos para la construcción de la democracia.

Asimismo, realizaremos una revisión de la situación de los derechos específicos de niños, niñas y adolescentes a partir de las categorías de derechos que se presentan en la misma convención (derechos a la supervivencia, a la protección, al desarrollo, a la participación). Finalmente, presentaremos algunas conclusiones y sugerencias para una mejor implementación de medidas garantistas por parte del Estado a través de sus diferentes agentes y en sus diferentes ámbitos de acción.

Los (des)compromisos del Estado paraguayo

Si bien la CDN es el instrumento internacional más importante en materia de derechos de la niñez y la adolescencia, se encuadra con otros instrumentos de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos y los convenios y pactos regionales, así como con otros instrumentos que la complementan en el esfuerzo por garantizar estos derechos (las convenciones internacionales para la erradicación de toda forma de discriminación contra la mujer y de toda forma de discriminación racial, las convenciones interamericanas relativas a la restitución internacional, la prevención del tráfico de niños y niñas, la inclusión de personas con discapacidad, etc.)[2].

La adecuación legislativa

El Estado se comprometió a adecuar sus leyes a los principios y los derechos consagrados en la CDN con el fin de garantizar su plena vigencia en nuestra sociedad. En estos 15 años, el Estado fue adecuando algunas de sus leyes a estas condiciones. Sin embargo, la

[2] *El cumplimiento de los compromisos asumidos en estas otras convenciones puede verse en los capítulos relativos a los derechos de la mujer, los derechos de las personas migrantes, los derechos de las personas con discapacidad, entre otros, y están íntimamente relacionados con el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes.*

vigencia del Código del Menor hasta fines del año 2001 dificultaba la efectiva implementación de los nuevos paradigmas en la acción a favor de niños, niñas y adolescentes. Aun cuando la misma Constitución Nacional, de 1992, reconoce estos derechos (art. 54), los modos de implementación establecidos en el Código del Menor contradecían estos principios y generaban una esquizofrenia legal[3]. Con el esfuerzo de numerosas organizaciones de la sociedad civil, en conjunto con parlamentarios y parlamentarias, se sancionó la Ley de Adopciones (1.136/97) y el Código de la Niñez y la Adolescencia (1.680/00) (CNA).

Con el CNA se creó el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, creándose así órganos ejecutivos y de concertación, con alcances en los ámbitos nacional, departamental y municipal.

La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), en relación con otras dependencias ejecutivas del área social, cuenta con escasos fondos en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, y a mitad del año 2004 apenas había ejecutado el 26% de estos recursos[4]. El cargo está siendo ocupado actualmente por Mercedes Brítez de Buzó, una persona por cuyas actuaciones se mantuvo una causa contra el Estado paraguayo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Esta persona sigue al frente de la SNNA a pesar de los reiterados pedidos de renuncia o destitución, formulados por diferentes sectores sociales y por la misma CDIA.

En el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia se encuentran representantes de otros ministerios del Ejecutivo y órganos del Poder Judicial. Sin embargo, no todos ellos cuentan con poder de decisión suficiente como para incidir en las políticas y el presupuesto de las instancias a las cuales representan, lo que tendería a dificultar la implementación de las decisiones que pudieran tomarse en su seno a favor de la niñez y la adolescencia del país. Si bien en el Consejo Nacional participan representantes de organizaciones de la sociedad civil, no se cuenta con representación de organizaciones propias de niños, niñas y adolescentes.

A lo largo del presente año, la SNNA ha convocado en diferentes ocasiones a los gobernadores con el fin de orientar la conformación

[3] *Emilio García Méndez. "Derecho de la infancia-adolescencia en América latina: de la situación irregular a la protección integral". Santa Fe de Bogotá: Forum Pacis. 1994. Págs. 29-30.*

[4] *A junio de 2004 se había ejecutado Gs. 903.362.782 de los Gs. 3.444.319.627 presupuestados. En números redondos, el presupuesto de la SNNA equivale al 10% del presupuesto de la Secretaría de Acción Social (SAS).*
Presidencia de la República. "300 días por un país mejor. Tercer informe de gestión de gobierno. Abril 2004-Junio 2004". Asunción. Págs. 98 y 104-107.

de los Consejos Departamentales de Niñez y Adolescencia, donde deben encontrarse representantes de los organismos departamentales de salud y educación, de la Junta Departamental y de organizaciones de la sociedad civil, incluidas organizaciones de niños, niñas y adolescentes. La conformación de diversos Consejos Departamentales se ha dado a lo largo del año, sin embargo la simple designación de representantes no garantiza el funcionamiento adecuado de los consejos, cuyas funciones van más allá de sesiones y reuniones. Asimismo, el gobierno departamental no puede asegurar una representación adecuada de la sociedad civil a través de sus organizaciones y de la voz de niños, niñas y adolescentes sin un proceso participativo e incluyente, que demanda tiempo y esfuerzo.

Las Consejerías Municipales por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (Codeni) deberían ser creadas en cada municipio del país. Hasta hoy, y gracias al esfuerzo de varias organizaciones de la sociedad civil, de sucesivas administraciones municipales comprometidas con el desarrollo local, de agencias de cooperación internacional, de miembros de las comunidades y de las funcionarias y los funcionarios de estas dependencias, 107 municipios[5] tienen una Codeni, lo que representa aproximadamente el 50% de todos los municipios del país. El perfil de las Codeni hoy es altamente heterogéneo: algunas cuentan con presupuesto propio y con funcionarios y funcionarias con idoneidad para el cargo, mientras que otras ni siquiera han sido oficialmente creadas como dependencias o sus funcionarios y funcionarias cambian conforme a los intereses partidarios de la administración de turno, sin muchos miramientos a la idoneidad[6]. Con el fin de apoyarse mutuamente en el desarrollo de capacidades para trabajar a favor de los derechos de niños y niñas y procurando la prevalencia del carácter técnico de su tarea sobre el carácter político-partidario, se conformó el 1 de setiembre en San Lorenzo la Asociación Nacional de Consejeros y Consejeras Municipales por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

Los Codeni son todavía menores en número y su conformación se debe principalmente al apoyo de organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación que trabajan en los municipios y apuntan a la instalación de capacidades de gestión y desarrollo transparente y participativo[7]. Han significado como experiencia un modo de apren-

[5] *Datos proveídos por el área Incidencia en Legislación y Políticas Públicas de Global... Infancia.*

[6] *Sondeo de experiencias realizado por el redactor con consejeros y consejeras en el III Encuentro Nacional, realizado en Asunción el 29 de julio de 2004.*

[7] *Contamos con registro de existencia de Codenis en Caacupé, Coronel Oviedo, Itá, Itacurubí de la Cordillera, Mariscal Estigarribia, San Bernardino, San Lorenzo, San Pedro del Ycuamandiyú, Tacuatí y Yaguarón. Asimismo se cuenta con Consejos Departamentales en Central, Cordillera y Presidente Hayes (fuente: entrevistas del autor con Mabel Benegas y Nancy Cuyer, de Global... Infancia).*

dizaje, de participación e inclusión de los diferentes actores sociales de la comunidad a favor de niños, niñas y adolescentes.

El mismo CNA ha creado también la justicia especializada en niñez y adolescencia, que debe contar con Juzgados, Defensorías y Fiscalías de Niñez y Adolescencia, así como con equipos de apoyo conformados por profesionales de la psicología, el trabajo social y el derecho. En algunas circunscripciones judiciales se cuenta con nombramientos en los cargos de Juzgados y Defensorías, sin embargo en otras circunscripciones estos nombramientos todavía no se dieron. En el año resultó auspiciosa la inclusión en la Corte Suprema de Justicia de una magistrada especializada en el área de derechos de la niñez y la adolescencia para la implementación de este sistema de justicia, sin embargo la citada instancia no cuenta todavía con una relatoría del área.

En el año se habilitaron siete Juzgados Penales de Adolescentes, es decir, dependencias especializadas, sin embargo éstas no se dieron en la capital. La obligatoriedad de contar con un equipo de apoyo especializado y multidisciplinario en las diferentes circunscripciones no está contemplada en el presupuesto y son nuevamente las organizaciones de la sociedad civil y las agencias de cooperación internacional las que se encargan de su implementación, con miras a que progresivamente sean incluidas en el presupuesto[8], tal como sucedió en el ámbito administrativo con el Centro de Adopciones, que hoy cuenta con un presupuesto propio al interior de la SNNA.

La difusión de los derechos

El segundo compromiso del Estado es difundir estos derechos entre la población para que todas las personas, especialmente las adultas, responsables de la educación y la formación de las mismas niñas, niños y adolescentes, los conozcan y estén en condiciones de defenderlos y exigir su cumplimiento.

Si bien no existen estudios de carácter nacional ni de origen oficial, las investigaciones desarrolladas por diversas organizaciones de la sociedad civil en las comunidades donde trabajan nos llevan a afir-

[8] *En el trabajo de justicia penal adolescente se cuenta con un equipo que realiza el apoyo a la Corte Suprema de Justicia, mientras que existe un equipo de trabajo de mantenimiento del vínculo en el área de colocación familiar y adopciones, tanto desde el Centro de Adopciones como desde el proyecto de Acogimiento Familiar, impulsado por Rondas. Se cuenta con un proyecto piloto de atención a adolescentes infractores en el Juzgado Penal de Adolescentes con funcionamiento en San Lorenzo. A inicios de octubre continuaban las tratativas de las organizaciones de la sociedad civil para desafectar personal del Poder Judicial de otros cargos e incorporarlos efectivamente para estos equipos, acompañando a los de las organizaciones de la sociedad civil y las agencias de cooperación internacional.*

mar que los derechos son poco conocidos y que la noción de derecho en niños y niñas no se encuentra como parte de su cotidiano, como tampoco en el día a día de otros actores de la comunidad[9].

En el sistema educativo los derechos de la niñez y la adolescencia están incluidos en el currículo formal —es decir, deben ser estudiados por los alumnos y las alumnas—, mas no se evidencian medios de implementación y reconocimiento de estos derechos en la administración educativa ni por parte de las autoridades escolares o de las y los docentes. Esto puede verse principalmente cuando los centros de estudiantes no son reconocidos ni tenidos en cuenta a la hora de tomar decisiones y cuando niños y niñas son sometidos a situaciones donde deben permanecer en silencio, no son escuchados y son tratados como "inútiles", "bobos" o "haraganes"[10].

A fines de 2003 se discutió en las escuelas del país la reglamentación del Estatuto Docente, entre cuyas cláusulas se encontraba la prohibición de castigar con humillaciones verbales y con golpes al alumnado por parte de los y las docentes. Esto significaría de alguna manera reconocer que este tipo de castigo es implementado, por lo cual se debe prohibir. Dame la lista de reglamentos y prohibiciones y te hablaré de las prácticas y aberraciones de una comunidad[11].

La difusión de los derechos guarda una íntima relación con los derechos en la difusión de informaciones. En este sentido, los medios de comunicación social juegan un rol preponderante, pero la legislación no contempla la regulación de los modos en que deben darse a conocer las informaciones en relación con el respeto a los derechos humanos (CDN, art. 17). Así, en muchas ocasiones se utilizan lenguajes soeces y degradantes para referirse a adolescentes en conflicto con la ley penal ("caballo loco" y "peajero" son expresiones corrientes que estigmatizan a la persona) y si bien solo se incluyen las iniciales de los nombres de niños, niñas y adolescentes víctimas de maltrato y abuso e incluso de sospechosos de haber cometido hechos punibles, los otros datos que se brindan como la edad, la filiación, el domicilio y hasta las fotografías llevan a violar el derecho a la privacidad. En estudios relacionados con el tratamiento en la prensa

[9] *Investigaciones de Plan Internacional en los departamentos de San Pedro, Caaguazú y Guairá realizadas por Rondas, VinculArte y Global... Infancia.*
Rondas y VinculArte. "Diagnóstico situacional de la participación de niños, niñas y adolescentes en 23 escuelas del departamento de San Pedro – Marzo a junio de 2004". Asunción, Plan Internacional (inédito).
Global...Infancia. "Diagnóstico situacional de los derechos de niños y niñas en 31 escuelas de los departamentos de Caaguazú y Guairá. Marzo a julio de 2004". Asunción. Plan Internacional, 2004 (inédito).

[10] *Algunas de estas descripciones podrán encontrarse en el capítulo referido al derecho a la educación.*

[11] *Umberto Eco."El péndulo de Foucault". Editorial Lumen.*

del tema infancia se ha visto que se estaría reforzando la doble victimización de niños y niñas y ante el impacto de lo fatal y morboso en la opinión pública, se omite plantear en la noticia soluciones que puedan darse o mostrar experiencias positivas que abordan la problemática planteada[12].

La implementación de políticas públicas

El tercer compromiso consiste en la implementación de políticas públicas que garanticen la vigencia de estos derechos. Se trata entonces de establecer estas políticas públicas en forma coherente y congruente y de asignar los recursos económicos y financieros suficientes para su logro. En este ámbito es importante rescatar el compromiso del Estado de dedicar el máximo de los recursos posibles a garantizar el cumplimiento de los llamados derechos económicos, sociales y culturales y de favorecer la cooperación internacional en esta materia, incluso con recursos financieros, para garantizar la universalidad en la vigencia de estos derechos (CDN, art. 4).

El primer escollo se encuentra en que la SNNA no cuenta aún con la habilitación de la denominada "Fuente 50" que le permitiría recibir recursos de la cooperación internacional para el desarrollo de programas específicos destinados a garantizar estos derechos. Por otro lado, diversas legislaciones nacionales establecen que los fondos destinados a ciertas adquisiciones del Estado paraguayo, tendientes a garantizar la salud de niños y niñas, deben asignarse con la denominada "Fuente 10", con fondos del Tesoro, sin embargo, varias de ellas se asignan en el presupuesto propuesto por el Ministerio de Hacienda con "Fuente 30", con lo cual su asignación depende de la recaudación del propio ente —el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en este caso— y se corre el riesgo de no contar con los recursos o de aumentar las tasas por atención en centros de salud, con lo cual nuevamente la población menos pudiente estará cubriendo estos costos.

Si bien se cuenta con una Política Nacional de Niñez y Adolescencia (Polna) y un Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia (PNA), éstos no están suficientemente difundidos ni cuentan con inclusión en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, lo cual imposibilita su ejecución.

Tampoco se cuenta con un registro único de programas sociales del Estado destinados a la niñez y la adolescencia, éstos se encuentran diseminados en diversas dependencias de los ministerios del Poder

[12] *Entrevista con María Silvia Calvo y Mariana Domínguez, de la Agencia Global de Noticias, desde donde se están desarrollando estos estudios.*

Ejecutivo, tal vez actuando en forma desarticulada y descoordinada entre sí, con lo que su eficiencia y eficacia se verían reducidas y se corre un alto riesgo de duplicación de funciones, derroche de finanzas públicas, superposición y concentración de servicios en una misma localidad o región, con la consecuente ausencia en otra.

Sin embargo, el concepto del "Mega Ministerio de Desarrollo Social" ha vuelto a aparecer en el ámbito parlamentario[13]. No creemos que esta sea la respuesta a la desarticulación de programas, sino que simplemente se volvería a ocultar las problemáticas de diferentes sectores sociales, y no precisamente a mejorar la cobertura y la calidad de los programas de atención, protección y promoción. La atención de los diferentes sectores sociales requiere de una política social unívoca pero de acciones con seguimiento específico, coordinado y visible, según las diferentes condiciones de cada sector.

La SNNA se ha atribuido la creación del programa "Coordinadora Nacional para el Desarrollo Integral en la Primera Infancia" (Conadipi), pretendiendo incluir un órgano consultivo como un simple programa de gestión y desconociendo la labor de organizaciones de la sociedad civil, cuando que ésta es en realidad una instancia generada a raíz de la constante insistencia de ellas desde el año 2000, procurando posicionar el tema en la agenda social[14]. Asimismo, se atribuye la autoría de los proyectos generados en conjunto con esta instancia consultiva y apoyados financieramente por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), presentándolos como propios y autoerigiéndose como líder de los procesos de Conadipi, cuando que ni siquiera forma parte de ésta conforme al decreto de constitución. Esperemos que estas actitudes sean para poder ejecutar efectivamente los programas y no solo para rellenar páginas en el informe de gestión.

El incendio del 1 de agosto

Como una muestra de las omisiones, el caso del incendio del supermercado Ycuá Bolaños terminó de desnudar la incapacidad del Estado y el gobierno para responder a las necesidades de la población en materia de prevención y protección, generando condiciones de seguridad y de atención inmediata en casos emergentes. Dejó al descubierto la inacción en materia de control y la incapacidad de generar respuestas a las urgencias. Incluso la misma SNNA se limitó a habi-

[13] *Presentada el 3 de marzo de 2004 por el diputado Edmundo Rolón Osnaghi, con entrada el 4 de marzo a la Cámara de Diputados.*

[14] *Presidencia de la República. "300 días por un país mejor. Tercer informe de gestión de gobierno. Abril 2004-junio 2004". Asunción. Pág. 105.*
La Conadipi cuenta con un decreto de reconocimiento anterior a la actual administración de gobierno central (Decreto Nº 21.918/03).

litar su espacio físico para la acción de la sociedad civil a favor de niños y niñas de familias afectadas por los hechos. La crisis institucional al interior del Comité de Emergencia Nacional (CEN), generada con esta acción, evidenció el escaso interés de los responsables de las entidades gubernamentales por garantizar una atención adecuada y la verdadera significancia que dan al poder de toma de decisiones y al interés por figurar frente a los medios y la opinión pública como salvadores de la población y como víctimas de un sistema perverso que les impide actuar.

El derecho a la seguridad se manifestó como uno de los menos garantizados a partir del incendio del supermercado Ycuá Bolaños. Éste generó un giro en la Semana por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, prevista en función de la participación infantil y la superación de las condiciones que la impiden, dirigió su mirada a la reflexión y la denuncia sobre el avasallamiento al derecho a una vida segura, con bienestar y en libertad para niños, niñas y adolescentes, expresado crudamente en los hechos del 1 de agosto, pero vividos a diario en los diferentes grupos que ven avasallados sus derechos en nuestro país.

El informe al Comité de Derechos del Niño

Para acompañar el cumplimiento de estos compromisos por parte de los Estados, la CDN creó el Comité por los Derechos del Niño, conformado actualmente con 18 miembros, expertos de diferentes países signatarios de la convención, que ocupan el cargo a título personal. Cada Estado Parte debe presentar al comité un informe de sus avances y dificultades en materia de implementación de la misma convención y tras una ronda de consultas, preguntas y respuestas con representantes del Estado y con organismos de la sociedad civil, el comité emite recomendaciones cuyo cumplimiento se incluirá en el siguiente informe periódico.

Nuestro Estado se ha caracterizado por la entrega tardía de informes: el primero debía ser entregado en octubre de 1992 y fue entregado en agosto de 1993 (diez meses de atraso), el segundo debía ser entregado en enero de 1998 y fue entregado en marzo de 2002 (cuatro años y tres meses de atraso) y el tercero debía ser entregado en enero de 2003 y aún no fue entregado (al momento de la edición del presente informe son dos años y 11 meses de atraso)[15]. Actual-

[15] *Estos datos están actualizados al 4 de marzo de 2004, última fecha de actualización disponible hasta octubre de 2004 en el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con sede en Ginebra, Suiza (www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/RepStatfrset?OpenFrameSet). En la SNNA no confirmaron este dato pero tampoco brindaron acceso a un posible reporte actual.*

mente el comité se encuentra retrasado en el estudio de los informes dado el alto número de Estados Parte, con lo cual la presentación de Paraguay fue postergada para más adelante.

Los derechos consagrados y cancelados

Categorizar derechos humanos es correr el riesgo de seccionarlos y jerarquizarlos, con lo que se atentaría contra algunos de sus principios básicos, como son la integralidad y la indivisibilidad, es decir, que éstos no pueden garantizarse por separado y que cuando uno de ellos no está garantizado, todos los otros están incompletamente garantizados[16]. Sin embargo, categorizarlos nos permite trazar una distinción provisoria para abordarlos de una forma integral y visible. Como veremos, los derechos incluidos en una categoría se ven afectados por otros incluidos en otra e incluso un mismo derecho podría estar en varias categorías según el énfasis que se quiera dar.

La CDN establece estas categorías, y con el fin de evitar su disección, propone tres principios esenciales que las atraviesan y que deben posibilitar su conexión: el interés superior del niño y la niña, la universalidad de los derechos (que incluye la no discriminación) y la integralidad. Éstos pueden resumirse en la expresión: todos los derechos para todas las niñas y todos los niños. ¡Y en primer lugar!

Estos derechos están consagrados en la Constitución Nacional, la CDN, el CNA y otras leyes conexas, sin embargo podemos ver cuál es el grado de responsabilidad que asume el Estado paraguayo en su garantía y podemos afirmar que todavía están cancelados para una gran parte de la población infantil y adolescente de nuestro país.

Quien no muera en el intento, será un buen vasallo (los derechos a la supervivencia)

El derecho a la vida es fundamental en lo que refiere al goce de los derechos humanos y al desarrollo pleno de todas las potencialidades de la persona y la comunidad. En cuanto a la garantía de este derecho, el Estado paraguayo está omitiendo acciones que tiendan a garantizarlo plenamente.

La desnutrición afecta a un porcentaje elevado de la población infantil y de las mujeres embarazadas. Estudios desarrollados por agen-

[16] *Pedro Nikken. "El concepto de derechos humanos" en: Pedro Nikken (compilador). "Antología básica en derechos humanos". San José de Costa Rica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 1994. Págs. 9-28.*
Ligia Bolivar. "Estado actual de los derechos económicos, sociales y culturales" en: "II Curso Interamericano 'Sociedad civil y derechos humanos'. Memoria". San José de Costa Rica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 2002. Págs. 271-300.

cias de cooperación en el país muestran el grado de desnutrición crónica en que se encuentran niños y niñas —tanto de sectores urbanos y rurales como de comunidades indígenas—, al punto que las fases del crecimiento en que se generan sustancias esenciales para el desarrollo y cuya producción no puede ser posterior son las fases donde niños y niñas carecen de los nutrientes necesarios para este proceso orgánico[17]. El Presupuesto General de Gastos de la Nación para el 2005 no preveía inicialmente acción alguna frente a la desnutrición infantil. Al cierre de la edición de este informe se contaba con los fondos para abordar apenas un poco más del 1% de la población afectada[18].

Motivos de este grado de desnutrición podrían ser el factor socioeconómico que dificulta a las familias el acceso a alimentos nutrientes para ser proveídos a sus hijos[19], las pésimas condiciones de saneamiento básico[20] y el bajo nivel de instrucción de las madres[21], así como el escaso recurso a la leche materna, ya que nuestro país figura en el último lugar en América Latina en el tiempo promedio de práctica de amamantamiento a recién nacidos (27 días frente a los seis meses recomendados)[22]. Por otro lado, la ley de control de sucedáneos de la leche materna exige del Estado acciones de seguimiento y control que no se están llevando a cabo.

Muertes en el servicio militar

No se asumen todavía las responsabilidades en materia de desaparición forzosa e incluso muertes inexplicadas en el cumplimiento del servicio militar obligatorio, lo que afecta principalmente a adolescen-

[17] *Unicef. "Resultado de una investigación muestral sobre indicadores de desarrollo integral en la primera infancia". Asunción. Unicef (inédito).*

[18] *Para prestar atención a los tres niveles de desnutrición infantil (niños y niñas en desnutrición crónica, niños y niñas en riesgo de desnutrición y mujeres embarazadas en condiciones de desnutrición) se precisan de 24 millones de dólares, mientras que el 27 de septiembre de 2004 el Presupuesto General de Gastos de la Nación contemplaba tan solo 0,37 millones de dólares (fuente: Decidamos. "Demos vida al presupuesto 2005. Campaña Desarmemos el Presupuesto". Asunción, 2004.*

[19] *Juan Max Boettner y C. Di Martino. "Desnutrición en menores de dos años. La Fundación CONIN y sus CARENS" en: "Anales del 8º Congreso Paraguayo de Pediatría y la 7ª Jornada Paraguaya de Enfermería Pediátrica". Asunción. Sociedad Paraguaya de Pediatría, 2003.*

[20] *M. Sanabria y M. Robles. "Factores determinantes de la situación nutricional de la niñez paraguaya. Encuesta Integrada de Hogares 2000/01". Asunción y Fernando de la Mora. Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) y Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (Dgeec), 2002.*

[21] *S. Sánchez y otros. "Perfil nutricional de niños y niñas menores de 2 años de la III Región Sanitaria". Asunción. Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (Mspbs), 2003.*

[22] *Organización Internacional de la Salud (OMS)/Unicef. "Global strategy for infant and young child feeding". Geneva. OMS. Disponible en: www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA55/ea5515*

tes y sus familias. El 22 de octubre de 2003, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró la admisibilidad del caso "Marcelino Gómez Paredes y Cristian Ariel Núñez" en contra del Estado paraguayo por la desaparición de ambos adolescentes de 14 años de edad durante el cumplimiento del servicio militar obligatorio, presentado por Deogracia Lugo de Núñez, Zulma Paredes de Gómez, el Servicio Paz y Justicia – Paraguay (Serpaj-Py) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil, por su sigla en inglés)[23]. En septiembre de este año falleció David Cañiza por complicaciones de un cáncer que se le había detectado a los 17 años, mientras cumplía el servicio militar obligatorio y las Fuerzas Armadas habían negado asistencia de urgencia "por falta de rubros", solo lo dieron de baja en forma adelantada, y recién este año se hicieron cargo de los gastos[24].

Adolescentes en conflicto con la ley

Las condiciones de seguridad en los centros donde se encuentran adolescentes en conflicto con la ley penal saltaron nuevamente al tapete de la opinión pública con la sentencia definitiva del 2 de setiembre de 2004 por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la causa del "Panchito López"[25], donde se debe resarcir a los familiares de las víctimas fatales de los tres incendios acaecidos en el lugar y a los sobrevivientes. Corresponde ahora al Estado cumplir con la sentencia, asumir públicamente sus responsabilidades, presentar un plan de acción, resarcir a las víctimas con más de tres millones y medio de dólares y ajustar sus modos de abordaje de la justicia penal juvenil[26].

La salud y el desarrollo

La salud es una condición vital de supervivencia y desarrollo de las personas y las comunidades. En nuestro país, la condición de salud de niños, niñas y adolescentes está fuertemente golpeada y atravesada por carencias y vejámenes a los que están expuestos desde antes de su nacimiento.

[23] *CIDH. "Memoria 2004". Washington. CIDH/HRIC, 2003. Disponible también en internet, en www.cidh.org (los casos relacionados con el servicio militar obligatorio y la objeción de conciencia pueden verse en los capítulos referidos a esa temática en este informe).*

[24] *Diario Última Hora, 18 de septiembre de 2004, pág. 12.*

[25] *Véase www.corteidh.or.cr/seriecpdf/seriec_112_esp.pdf Esta causa fue presentada ante la Corte por la CIDH tras el estudio de la petición de Cejil y la Fundación Tekojoja y siguiendo los procedimientos establecidos en la Convención Interamericana de Derechos Humanos y en los reglamentos internos de la Corte y de la CIDH.*

[26] *Véase en este mismo capítulo la sección de derechos a la protección para ampliar información sobre las condiciones actuales de atención a los y las adolescentes en conflicto con la ley.*

La deficiencia de iodo en nuestra tierra es una problemática que genera condiciones de atrofia en el desarrollo de la persona, pues su falta de consumo impide el crecimiento adecuado y las posibilidades de producción de sustancias necesarias para las capacidades intelectuales denominadas superiores. Esta deficiencia de iodo debería ser paliada a través de una alimentación que la complemente efectivamente y la forma suplementaria más eficiente es la sal iodada. La legislación actual exige que esta sea la forma en que se comercialice el producto para consumo humano, sin embargo resulta más económica la adquisición de sal para consumo animal, que no cuenta con estos estándares de producción, y en muchas ocasiones el contrabando favorece el acceso del consumidor a sales no controladas, con lo cual el consumo de sal no iodada aumenta.

El Programa de Prevención de las Disfunciones por Déficit de Iodo se está iniciando en nuestro país con apoyo del Unicef y con la participación de organismos de la sociedad civil y de empresas productoras y distribuidoras de sal iodada, procurando aumentar el consumo de este producto en la población y fortalecer las capacidades del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Una vez más, las acciones del gobierno en materia de prevención dependen de la cooperación internacional.

Como ya se citó anteriormente, la propuesta de ley de Presupuesto General de Gastos de la Nación contradice leyes de salud que exigen que los insumos para vacunación y los costos del "test del piecito" para la prevención de discapacidades en recién nacidos sean adquiridos con fondos del Tesoro (Fuente 10), lo que garantiza su adquisición y ejecución. Sin embargo, la propuesta de presupuesto establece un porcentaje bajo con esta fuente y supedita los demás a la recaudación del Ministerio de Salud (Fuente 30).

La intoxicación de niñas, niños y adolescentes por el uso irresponsable de agroquímicos en la producción agrícola, principalmente de la soja, trae consigo el deterioro de las condiciones de vida y de crecimiento, con altas probabilidades de muerte por consecuencia de la intoxicación. Un caso seguido de cerca en los tribunales de Encarnación denotó el interés del empresariado de la producción sojera por demostrar que la muerte del niño se debía a condiciones de malnutrición antes que de intoxicación y la pronta aceptación del Tribunal de Apelación denotó la posible incidencia de éstos en la justicia[27].

[27] *El 12 de abril de 2004, en la causa Nº 3-1-2-931-2003-699 llevada en los tribunales de Encarnación, conformada por Manuel Aguirre Rodas, Guillermo Skanata Gamón y Fausto Cabrera Riquelme, los dos imputados fueron declarados culpables de producción de riesgos comunes cuando se demostró que en la mañana del 6 de enero de 2003 el uso irresponsable de agroquímicos había generado daños en la comuni-*

El Laboratorio Central de Investigación de Enfermedades Tropicales (Lacimet) ha planteado un programa de atención a niños y niñas portadores del virus de inmunodeficiencia humana (VIH), ya que detectaron que ellos son los últimos en ser atendidos y cuidados.

El servicio de atención gratuita materno-infantil en los centros de salud se constituye en la iniciativa más loable del Estado en materia de supervivencia. Dos cuestiones quedan pendientes: por un lado, ésta no fue todavía evaluada en su implementación, lo que podría arrojar dificultades y posibilidades; por otro lado, con la cobertura de los costos de consulta no alcanza para garantizar el acceso de la población materno-infantil a los servicios de salud, es necesaria la cobertura del denominado "kit de parto", la ampliación de lo gratuito a los insumos y medicamentos y la extensión del servicio fuera de los centros de salud, principalmente en zonas periurbanas y rurales y en comunidades indígenas, con respeto a las prácticas tradicionales de atención y prevención.

El Plan Nacional de Salud Reproductiva entró en vigencia en febrero de 2004[28] y afecta directamente a la población adolescente del país, cuyos derechos sexuales y reproductivos no son comunicados ni garantizados en forma efectiva en nuestra sociedad. Ellos y ellas deben poder acceder a información e insumos oportunos y adecuados para la toma de decisiones libre y consciente en materia de ejercicio de su sexualidad y cuidado de su salud sexual y reproductiva. Por primera vez, a iniciativa de la Campaña 28 de Septiembre, se debatió durante una semana en espacios de intercambio acerca de estos derechos en diferentes ámbitos de la población, como estudiantes de nivel medio, legisladores y legisladoras, docentes, agentes de salud pública, incluyéndose la temática de la despenalización del aborto en forma abierta para el debate, lo que esperamos signifique un proceso de discusión al interior de nuestra sociedad política

dad aledaña a sus terrenos y a la familia Talavera Villasboa. Uno de ellos fue declarado culpable de homicidio culposo ocurrido el 7 de enero de 2003, siendo víctima Silvino Talavera Villasboa. La ejecución de la pena privativa de libertad de dos años fue suspendida a prueba por el pago de una reparación en efectivo y la obligación de realizar la fumigación según las normas internacionales y de presentarse al Juzgado de Paz local cada seis meses. Sin embargo, el 10 de setiembre el Tribunal de Apelación de Encarnación —constituido por Wilfredo Clemente Román Molinas, Blás Eduardo Ramírez Palacios y Sergio Martyniuk Barán— anuló parcialmente la sentencia definitiva del 12 de abril ordenando la conformación de un nuevo Tribunal de Sentencia y un nuevo juzgamiento para los culpables Alfredo Lauro Laustenlager y Herman Schlender Thiebeaud. Véase en el Tribunal de Sentencia de Encarnación el S.D. 34/04/T.S. del 12 de abril de 2004, el acta del juicio oral y público del 30 de marzo de 2004 bajo el número del expendiente citado al inicio de esta nota, el Acuerdo y Sentencia 0208/05/01 del 10 de setiembre de 2004 de la Primera Sala del Tribunal de Apelación de Encarnación.

[28] *Decreto Nº 1.702/04 de la Presidencia de la República. Veasé Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. "Plan nacional de salud sexual y reproductiva. Paraguay 2003-2008". Asunción, 2004.*

en consideración con los altos índices de mortalidad materno-infantil, de muertes por causa de abortos clandestinos, entre otros.

Estas condiciones referidas hasta el momento al derecho a la vida y a la salud nos muestran que la tendencia se mantiene a sostener el statu quo del sistema autocrático, pues con personas que si no están muertas, crecerán sin poder desarrollar sus capacidades intelectuales, será más fácil manipular las conciencias y mantener la opresión en beneficio de sectores restringidos de poder fáctico, con lo que la democracia seguirá siendo maquillaje de otras formas de ejercicio del poder.

Derecho a la identidad

La construcción de la identidad es un elemento de seguridad humana y se constituye en un derecho humano por cuanto posibilita la construcción cultural del vínculo y por tanto de las relaciones interpersonales y de desarrollo de la personalidad[29]. La CDN establece como componentes del derecho a la identidad el nombre, la familia y la nacionalidad (CDN, art. 8). Estos tres componentes se garantizan en el Estado a través de la inscripción, que posibilita un reconocimiento legal del estatuto de persona miembro de la comunidad nacional y la inclusión en las políticas públicas pertinentes a la edad, el género, el grupo étnico de referencia, entre otros. Ya en años anteriores en este espacio se llamó la atención sobre el bajo índice de niños y niñas que efectivamente son inscriptos en el Registro Civil.

Pese a esta evidencia, el Programa de Inscripción y Cedulación de la SNNA contempla solamente a niños y niñas dentro del sistema escolar[30], cuando es importante tener en cuenta que existe un amplio margen de niños y niñas en edad escolar que no se hallan matriculados, y por tanto no se encuentran en las escuelas. La mayoría de las organizaciones de CDIA que trabajan directamente con grupos de niños, niñas y adolescentes comentan haber percibido un bajo índice de inscripción y cedulación de quienes participan en sus programas.

La inscripción en el Registro Civil no se ha constituido aún en una práctica común de las familias paraguayas, esto se agrava por las diferentes crisis de la institución en materia de conservación y organización de los archivos en forma obsoleta, así como por el "via crucis" institucional por el que deben pasar las familias de escasos re-

[29] *Pablo Angarita. "La seguridad ciudadana, ¿nuevo reto en la defensa de los derechos humanos?" en: Pablo Angarita (coordinador). "Derechos humanos, seguridad ciudadana y sociedad civil. Sistematización de experiencias". San José de Costa Rica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2002. Págs. 117-165.*

[30] *Presidencia de la República."300 días por un país mejor. Tercer informe de gestión de gobierno. Abril 2004-junio 2004". Asunción. Pág. 107.*

cursos tras el nacimiento de sus hijos e hijas, con una sucesión de documentaciones cuya utilidad les resulta desconocida.

Un problema diplomático

Los nombres de Guillermo y Arturo se han constituido en un probable problema diplomático para el gobierno paraguayo al no cumplir con el acuerdo firmado y ratificado para la restitución internacional de niños[31] en la causa solicitada por un tribunal brasileño, acatada por una jueza paraguaya y solicitada también desde el Ministerio Público. Esta orden no estaría siendo cumplida con aparente complicidad de agentes de la Policía Nacional. Estos dos niños fueron introducidos al país en forma clandestina en febrero de este año y continúan ocultados.

Derecho a la libertad

En el ámbito del derecho a la libertad y su ejercicio, una vez más ha pasado un año sin que se apruebe una ley que reglamente la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio. Un gran número de adolescentes y jóvenes solo cuenta con la protección de su declaración ante el Juzgado de Paz de su localidad o ante la Comisión de Derechos Humanos del Congreso, pero no pueden participar de modos diferentes de servicio social porque éstos no están organizados ni reconocidos por ley.

Los derechos a la protección

Los Planes Nacionales de Prevención de la Explotación Sexual y de Erradicación del Trabajo Infantil fueron aprobados en sesiones apresuradas[32] del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia a finales del 2003. Sin embargo, no cuentan con presupuesto para su ejecución. De parte de la SNNA, responsable del seguimiento a su implementación, solamente se dieron pasos en relación con la cooperación de los proyectos ya en marcha de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) referidos al tema de la explotación sexual infantil en la llamada zona de la Triple Frontera (que une a Argentina, Brasil y Paraguay). En el ámbito de la explotación laboral solo se dieron pasos proteccionistas presentados más adelante en esta sección y una iniciativa abordada en el conjunto de derechos al desarrollo.

La escalada de proteccionismos que se sucedieron como medidas del gobierno en aras a mejorar las condiciones de vida de la pobla-

[31] *Ley Nº 928/96 que aprueba la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores.*

[32] *Irónicamente ambos fueron aprobados en sesiones del Consejo Nacional convocadas para el 28 de diciembre de 2003, Día de los Inocentes.*

ción, salvaguardar los intereses públicos y garantizar la tranquilidad y la seguridad de la gente protegiendo sus bienes y a sus hijos e hijas puede ilustrarse con los siguientes casos.

Proteger sin escuchar. En la Municipalidad de Asunción, la "Ordenanza 114/03 de convivencia ciudadana y prevención de la violencia", rebautizada como "edicto", apoyada por órganos del gobierno central, se constituyó en una imposición de protección para los y las adolescentes sin que medie un proceso de consulta efectiva ni de concertación alguna con los diferentes grupos afectados por ella. Una vez más no fueron escuchados ni escuchadas y mucho menos fueron tenidas en cuenta sus opiniones, intereses e ideas. La situación se reprodujo en los diferentes municipios del área metropolitana con mayor o menor acatamiento. Lo que generó la ordenanza fue una clandestinidad en la vida nocturna, que terminó desprotegiendo a quienes pretendía proteger.

Institucionalizar sin opciones. La articulación de dos programas al interior de la SNNA concentrados en la población de la Terminal de Ómnibus de Asunción dio una muestra, al inicio de las gestiones de la actual administración, de que las prácticas de institucionalización se mantendrían como línea de su titular. Así, el primer programa presentado y abordado fue la inclusión de niños, niñas y adolescentes en situación de calle en el marco del programa de situaciones de alta vulnerabilidad combinado con el de fortalecimiento de los hogares de abrigo.

Esto no solo muestra que el destino de quienes se encuentran en situación de calle es necesariamente una entidad de abrigo como depósito, volviendo a la práctica de "parchar" los problemas sociales abordando solo sus consecuencias, sino que abre la sospecha de que en la concepción de la actual administración de la SNNA todos los problemas de vulnerabilidad se reducen a la situación de calle, pues no presentaron otras situaciones que serían abordadas en el marco del referido programa[33].

Por otro lado, las acciones directas corresponden, conforme al CNA, a las Codeni, y la SNNA debería concentrar su trabajo en el desarrollo de políticas públicas de alcance nacional (CNA, arts. 39 a 41). De esta manera no solo superpone funciones, sino que también deja de lado su rol.

Como si la situación descrita no bastara para una descripción surrealista de los modos en que el Estado sigue pretendiendo "proteger" a la niñez en nuestro país, se desconoce hasta hoy el paradero exacto de un grupo de niños y niñas que de la zona de la Terminal de

[33] *Presidencia de la República."300 días por un país mejor. Tercer informe de gestión de gobierno. Abril 2004-junio 2004". Asunción. Págs. 105-107.*

Ómnibus fueron trasladados a una unidad militar sobre la avenida Artigas y luego a una dependencia del Ministerio de Salud, sin condiciones para atenderlos ni promover sus condiciones de vida. Desde la CDIA se realizó el seguimiento al caso, buscando esclarecer quiénes son los responsables. Como un paso importante se reactivó la Comisión Interinstitucional de Visita a Cuarteles, junto con el Unicef, la Asociación de Familiares de Víctimas del Servicio Militar (Afavisem), altos mandos militares y la Coalición para acabar con la utilización de niños como soldados[34].

Criminalizar la pobreza y la protesta social. En la escalada, aquellos a quienes no se escucha, sino que "se protege" y luego se institucionaliza sin dar opción, pueden llegar a protestar de diferentes maneras, lo cual resulta molesto e incómodo. Entonces, la acción consecuente es criminalizar esa protesta. Como muestra de esta criminalización podemos citar los siguientes ejemplos.

El primero: los casos de impune violencia de agentes de policía contra niños, niñas y adolescentes que trabajan en las calles, registrados desde hace años y algunos presentados al sistema de justicia, que todavía no se ha expedido sobre caso alguno, agravada la situación por la falta de un cuerpo normativo único y vigente para la intervención policial con niños, niñas y adolescentes. Se destacan la desprotección frente a torturas y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes (CDN, art. 37) y la ausencia de cuadros especializados en el cuerpo policial para un trabajo similar cuando que el mismo CNA establece esta condición (art. 230).

En segundo lugar, la obligatoria inscripción de las personas que trabajan en calle en las comisarías de la zona, acción totalmente contraria al derecho, siendo que se encuentran realizando actividades legítimas y deberían en todo caso inscribirse en la autoridad administrativa del trabajo o en la municipalidad donde ejerzan sus labores[35]. Finalmente, el anteproyecto de Código de Contravenciones[36], donde se sancionan actos como la práctica de la mendicidad y la inducción a esta práctica, generando una evidente estigmatización de la presencia en calle.

[34] *Registros de CDIA.*

[35] *En el CNA se faculta a la Codeni a registrar a los adolescentes trabajadores y las adolescentes trabajadoras con el fin de garantizar el cumplimiento de sus derechos (art. 50, inc. e).*

[36] *Una propuesta del agente fiscal Blas Antonio Imas a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores.*

En relación con la justicia penal adolescente[37], se resalta por parte del Estado la acción del Servicio Nacional de Atención a Adolescentes Infractores (Senaai), que favoreció que en menos de un año se redujera el número de internos dentro del sistema penal —de 400 que había en el 2003 a 293 en el registro de agosto de 2004—, si bien varios fueron trasladados a penales de adultos por haber alcanzado la mayoría de edad[38]. Asimismo, cabe destacar la creación del Centro Educativo de Concepción, siguiendo el modelo de los Centros Educativos de Itauguá y La Esperanza.

La cobertura del Senaai alcanza a cinco de los 13 centros de reclusión del país donde se encuentran adolescentes infractores e infractoras, cubriendo de este modo a 225 adolescentes dentro del sistema (76% del registro). Con esta supervisión y la disminución del número de internos todavía queda pendiente una tarea por la agilización de trámites —que cuenta con el apoyo de profesionales del Programa Derechos Humanos del Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política (Cidsep) de la Universidad Católica— así como el recurso a medidas alternativas a la privación de libertad, tal como se indica en el CNA[39], pues solo 40 de todos estos adolescentes tienen condena, los otros están detenidos sin condena. Un aspecto resaltante es que 130 adolescentes acceden al sistema de escolarización proveído principalmente por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

El Centro Virgen de Fátima alberga a 9 adolescentes y jóvenes privadas de libertad de entre 15 y 22 años de edad. Se eligió la opción de mantenerlas en el centro a pesar de haber cumplido la mayoría de edad por los avances dentro del programa y por considerar que podría ser contraproducente el paso a la penitenciaría de mujeres adultas "Buen Pastor".

En materia de justicia penal con adolescentes todavía queda por difundir la práctica de las medidas alternativas a la privación de libertad como acciones primeras por parte de los juzgados, así como articular equipos multidisciplinarios de apoyo a estos organismos. No existe un registro único de implementación de las denominadas medidas socioeducativas y correccionales, lo que dificulta su monitoreo y evaluación.

[37] *La información relativa a este tema fue extraída de Senaai. "Informe oficial – año 2004 del Servicio Nacional de Atención a Adolescentes Infractores (Senaai) del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT)", 2004. Fue complementada con Comisión Interinstitucional de Visita y Monitoreo de Cárceles. "Condiciones de reclusión de los adolescentes privados de libertad en el Paraguay. Primer informe 2004".Asunción (inédito).*

[38] *Senaai. "Informe oficial – año 2004 del Servicio nacional de atención a adolescentes infractores (Senaai) del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT)". 2004. Págs. 5 y 10.*

[39] *En el Libro V del CNA se establecen los modos en que deben aplicarse y la sucesión que corresponde a las medidas socioeducativas, las correccionales y las privativas de libertad.*

El maltrato infantil y el abuso sexual forman parte del cotidiano paraguayo; se mantienen vigentes desde la indiferencia hasta los castigos físicos y las punziones sobredimensionadas. En las escuelas y en los centros de salud el maltrato institucional continúa en forma cotidiana a pesar de los llamados y esfuerzos de diferentes sectores, incluido el Comité por los Derechos del Niño[40] de las Naciones Unidas. El maltrato es apenas visibilizado por la sociedad en hechos que la escandalizan, pero que no generan una acción sostenida más allá del repudio.

A agosto de 2004, se contaban diversos casos de niñas que habían sido raptadas, violadas, brutalmente asesinadas y sus cuerpos abandonados en el monte en localidades del interior. El caso más sonado fue el de Felicita, ocurrido el 29 de mayo en Yaguarón, que ocupó lugar en la prensa junto con la indignación ciudadana de Asunción por el asesinato de Emilio Aguirre[41].

En setiembre de 2004 diversas organizaciones de la sociedad civil, lideradas por Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA), presentaron al Congreso el proyecto de ley de protección en el proceso penal a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia y abuso sexual, que viene a llenar un vacío legal en materia de protección judicial. En el servicio telefónico de atención de casos de maltrato infantil, organizado por BECA, se registraron, entre abril de 2002 y septiembre de 2004, 1.674 llamadas, de las cuales 642 corresponden a situaciones de maltrato y abuso sexual infantil, concentradas en niñas de 5 a 9 años de edad[42].

Igualmente otras formas de maltrato infantil y abuso sexual permanecen vigentes, como prácticas de crianza, que incluyen el maltrato psicológico, y hasta se alientan los concursos de belleza donde participan niñas y adolescentes, que al menos exaltan el cuerpo femenino como objeto de deseo y en el peor de los casos ocultan formas de tráfico sexual no explícito.

[40] *Comité de Derechos del Niño. "Observaciones de conclusión del Comité de Derechos del Niño: Paraguay". Documento de las Naciones Unidas CRC/C/15/Add.166, 12 de octubre de 2001, párrs. 35 y 36.*

[41] *Otro caso con repercusiones en la opinión pública fue el de Basilia Angélica Castillo Paredes, de 9 años de edad, en Villa Hayes, el 28 de agosto de 2004 (diario Abc Color, 29 de agosto de 2004, pág. 57). Sin embargo, no se realiza un seguimiento de los casos de personas declaradas con paradero desconocido por parte de sus familiares, principalmente en la prensa escrita, ni inciden con tanta fuerza casos de cuerpos hallados como el de una adolescente de 16 años, encontrada en Vaquería, presuntamente de nombre Limpia Díaz, quien fuera acuchillada, estrangulada y posiblemente violada (diario Abc Color, 30 de setiembre de 2004, pág. 25). Sobre las movilizaciones ciudadanas se puede ver el Informativo del Observatorio Social de América Latina (OSAL), disponible en www.clacso.org*

[42] *Informe de BECA para la elaboración del presente capítulo. Responsable: Margarita Rehnfeldt.*

La protección contra la explotación económica y laboral no es una condición real de niños, niñas y adolescentes del país. Sin embargo, las acciones del gobierno tienden más a atacar las consecuencias antes que las causas mismas, estigmatizando a niños, niñas y adolescentes trabajadores solo por ejercer una actividad laboral, cuando que la realidad de niños, niñas y adolescentes trabajadores es diferente.

La situación actual de la niñez trabajadora en el país ascendería a cerca de 250 mil niños, niñas y adolescentes, prevaleciendo la visibilidad del trabajo de los varones sobre el de las mujeres. Aunque el trabajo rural está más invisibilizado que el urbano, existe paridad en el número de trabajadores en ambos, contándose con una concentración mayor en los segmentos de la población considerados no pobres, lo que demuestra que no solo la niñez en situación de pobreza trabaja.

Sin embargo, esta estadística incluye solo a niños y niñas desde los 10 años de edad. Tampoco considera incluidas a quienes realizan tareas domésticas en calidad de trabajo familiar no remunerado. Si lo hiciera, aumentaría el número a 670 mil niños, niñas y adolescentes. En general, niños, niñas y adolescentes trabajadores se encuentran en un proceso de empobrecimiento, como el conjunto de toda la población paraguaya. Asimismo, siete de cada ocho niños y niñas se encuentran desprotegidos por las condiciones de realización del trabajo fuera del hogar, donde no reciben remuneración alguna. El promedio de horas de trabajo asciende a 35 por semana, incidiendo en la deserción escolar el aumento de estas horas conforme aumenta la edad del niño y la niña trabajadores[43].

Incluso cuando se haya aprobado el Convenio 138 de la OIT[44] como un marco de protección, hasta ahora las iniciativas tienden a mantener prácticas alejadas de la realidad. Así, en septiembre se inició la consulta para la determinación de las peores formas de trabajo infantil que serán prohibidas, controladas y duramente sancionadas, en virtud del Convenio 182 (ratificado en el 2001). Entre ellas se pretende incluir por ejemplo la recolección del algodón, con lo cual se afecta directamente a un sistema de sobrevivencia de la familia campesina paraguaya y se contradicen todos los esfuerzos de diversas escuelas rurales por adecuarse a los tiempos de siembra y cosecha en su calendario escolar, favoreciendo la asistencia escolar. Consideramos que esto solo tendería a alejar al niño y la niña de la escuela. Nuevamente en lugar de proponer procesos de educación se orienta hacia la punición y al ocultamiento.

[43] *Roberto Céspedes. "Seguimiento de indicadores sobre la niñez trabajadora en Paraguay según la Encuesta de Hogares". Asunción. OIT/IPEC y Unicef, 2003. Págs. 15, 20 y 88-92 (para los datos numéricos y las interpretaciones estadísticas).*

[44] *Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo.*

Los derechos al desarrollo

El acceso a la educación es un indicador elemental de los derechos al desarrollo, sin embargo puede apreciarse que en relación con la asistencia al sistema formal de educación escolar existen serios déficits en materia de cobertura y facilidades de acceso.

Uno de cada diez paraguayos y paraguayas tiene dificultades para satisfacer la necesidad básica del acceso a la educación[45], situación que aumenta a casi dos de cada diez en el Chaco y disminuye en los centros urbanos, tal vez por la proximidad de establecimientos escolares.

El preescolar es obligatorio desde la vigencia de la Ley General de Educación, sin embargo en la misma legislación se prevé que se implementará esta obligatoriedad cuando se disponga de los recursos financieros y humanos necesarios. Resulta increíble que en seis años todavía no se haya logrado una inversión presupuestaria ni una formación de personal cualificado para su implementación.

El boleto estudiantil no deja de ser un elemento molestoso para los empresarios, y por tanto para el Estado. A pesar de los esfuerzos del MEC por garantizar el cumplimiento de la ley, la falta de sanciones adecuadas dificulta que los y las adolescentes puedan disfrutar de este derecho que favorece el acceso al sistema escolar.

Niños y niñas con discapacidades cuentan con dificultades todavía para ingresar a las escuelas no solo porque la infraestructura edilicia no es adecuada, sino porque los y las docentes no cuentan con una preparación suficiente como para incluir a alumnos y alumnas en estas condiciones[46].

El derecho al juego está orientado a garantizar en niños y niñas no solo el descanso, la recreación y el esparcimiento, sino el aprendizaje y el desarrollo integral, pues en el espacio lúdico es donde construyen la realidad, la significan y la pueden ir modificando progresivamente, asumiendo roles propios y alternando válidamente con los roles de otros —el juego del papá y la mamá, por ejemplo—, así como el aprendizaje de la convivencia —el juego con reglas, por ejemplo. Lastimosamente el sistema educativo no propicia espacios de

[45] *Elaboración propia en base a datos de Dgeec. "Condiciones de vida de la población paraguaya". Fernando de la Mora. Dgeec, 2004. Pág. 43. Curiosamente, el cuadro del total de país no presenta datos totales del país en cuanto a necesidades básicas insatisfechas, solo los referidos a cada departamento y a la capital, con lo que este cálculo se hizo promediando los porcentajes de población con NBI en acceso a la educación para las 18 circunscripciones: 10,3%).*

[46] *Otros aspectos relacionados con la inclusión y la no discriminación de niños y niñas con discapacidad pueden verse en el capítulo sobre los derechos de las personas con discapacidad.*

juego como espacios de aprendizaje más que en los niveles iniciales, así como tampoco se cuenta con una valoración del juego en la vida del niño. Sin embargo, resulta grave que niños y niñas no puedan jugar porque no cuentan con lugares para ello en las comunidades, puesto que los terrenos para plazas y parques han sido cooptados por intereses sectoriales o porque la escasa infraestructura de juegos no es mantenida en condiciones de seguridad.

En relación con el desarrollo es importante el reconocimiento, la valoración efectiva y la promoción de la pluriculturalidad, sin embargo, a pesar de los preceptos constitucionales, el esfuerzo homogeneizador del Estado se ve manifestado en actos de violencia constante contra los grupos minoritarios.

Así, continúan en vigencia los casos peticionados ante la CIDH contra el Estado paraguayo y a favor de las comunidades Sawhoyamaxa y Xakmok Kásek del pueblo Enxet, quienes sufrieron vejámenes a sus prácticas ancestrales y expulsión de sus tierras[47]. En ambas comunidades la expulsión ha afectado al desarrollo de niños y niñas, pues pierden su hábitat y sufren la fragmentación de la migración forzosa.

No se cuenta todavía con una política lingüística que incluya la posibilidad del aprendizaje y la valoración de la lengua de origen en el ámbito escolar, salvo que esta sea el guaraní o el castellano, siendo que en el país se habla diariamente en los hogares al menos 15 lenguas diferentes (entre las indígenas, las eslavas, las ibéricas y las asiáticas, principalmente).

A pesar de las numerosas iniciativas que se desarrollan desde el MEC con apoyo de las agencias de cooperación internacional y de las entidades de préstamo de la región, las modalidades escolares desarrolladas e implementadas siguen siendo "escuelas para" y no "escuelas de"[48], es decir, se preparan modelos escolares tipo paquetes que deben ser adquiridos y desarrollados en las comunidades rurales, periurbanas, de reciente conformación o con tradiciones particulares, y no se está posibilitando la emergencia de los modos de educación propios de cada localidad y comunidad. Unido a esto, el abordaje que en las escuelas se estaría realizando del legado cultural y de las memorias colectivas estaría restringido a una historia oficial que se mantiene como hegemónica y no posibilitaría más que

[47] *Véase las declaraciones de admisibilidad en www.cidh.org/annualrep/2003sp/Paraguay.322.htm y en www.cidh.org/annualrep/2003sp/Paraguay.326.htm. Más datos pueden encontrarse en el capítulo referido a los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas.*

[48] *Esta expresión es atribuida al educador popular paraguayo Ubaldo Chamorro, quien trágicamente nos fuera arrebatado dejando un legado de trabajo y compromiso con la educación en el país.*

en algunas excepciones la emergencia de las narrativas comunitarias, tradicionales y originarias que circulan en la comunidad.

El aumento significativo en el número de suicidios, principalmente de adolescentes, en la segunda mitad del año nos lleva a plantear la construcción del sentido de la vida en el conjunto de los derechos al desarrollo. Poder crecer significa también construir este sentido y esto implica que las condiciones del entorno deben favorecer espacios, oportunidades y opciones para que este sentido pueda ser explorado, dialogado, compartido.

Los derechos a la participación

La participación es un elemento esencial para el desarrollo de niños, niñas y adolescentes, así como para la vigilancia en el cumplimiento de sus derechos. Sin embargo, si, tal como hemos visto, los derechos son desconocidos tanto por los sujetos mismos como por las instituciones, no pueden ser considerados en el cotidiano. Urge en este ámbito una difusión clara de los derechos y una revisión de las actitudes y los modos de acción que posibiliten la participación.

En general, los niños y las niñas están en el rango de lo invisible en los diferentes procesos que vive la sociedad. Así, en las noticias sobre las marchas campesinas y las violentas represiones a las ocupaciones de tierra e incluso los desalojos de comunidades indígenas completas, priman los intereses de los sectores adultos y no se ven ni se muestran las consecuencias sobre la vida de niños y niñas ni sus opiniones al respecto.

En relación con la libertad para expresar la propia opinión, se encuentra la responsabilidad del Estado de garantizar que el niño y la niña sean escuchados en todos los procedimientos que les afecten y que sus opiniones sean tenidas en cuenta. Sin embargo, como hemos visto, en general se toman decisiones "por su bienestar", sin consultar acerca de sus intereses, ideas ni sentimientos.

Los espacios de participación todavía están restringidos a algunos ámbitos comunitarios y son solamente los Consejos de Niñez y Adolescencia (a escalas municipal y departamental) y los Consejos Departamentales de Educación aquellos vinculados al poder público donde niños, niñas y adolescentes pueden participar. Sin embargo, sin una cultura de participación e inclusión de su voz que incorpore sus visiones, intereses y sentimientos es muy difícil que una simple representación pueda ejercerse plenamente (tal como sucede entre las personas adultas, se corre el riesgo de terminar perdiendo el carácter representativo y democrático).

Varias de las organizaciones de la sociedad civil promueven espacios de participación y reflexión entre niños, niñas y adolescentes agrupados según sus identidades e intereses, como la Organización de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores (Onnat), la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (Fenaes), los grupos parroquiales y eclesiásticos, los grupos comunitarios de base, los comités cooperativistas y vecinales de jóvenes, los comités escolares y los grupos ambientalistas. Todos estos se constituyen a su vez en organizaciones de la sociedad civil gestionadas en mayor o menor medida por los mismos adolescentes, niños y niñas[49].

En muchas ocasiones la participación de niños y niñas se ve limitada a la ejecución de acciones tendientes a paliar falencias de las personas adultas —ya sea como gobernantes o como autoridades institucionales—, por ejemplo, limpiando la escuela o las calles, pintando el aula o arborizando el parque.

Pareciera estar menos expandida una participación que incluye la discusión de modos de incidir en la toma de decisiones que les afectan, como la habilitación de espacios públicos, la planificación educativa, las formas de evaluación del aprendizaje y el control del cumplimiento de sus derechos, como el esparcimiento y el acceso a información, educación y atención sanitaria.

Como siempre, en los planes se encuentra el mandato de la participación (forma parte de la Polna y el PNA, así como del Plan Nacional de Salud Integral de la Adolescencia 2002-2006[50]), sin embargo su efectiva implementación continúa postergada en la realidad.

[49] *Algunas iniciativas apoyadas desde las organizaciones de la sociedad civil son los gobiernos escolares de escuelas rurales de Plan Internacional; los consejos escolares en escuelas urbanas, rurales e inclusivas de Global... Infancia; Jóvenes Unidos por un Continente sin Violencia (Joucovi), con apoyo de BECA; la Plataforma de organizaciones de niños, niñas y adolescentes impulsada por CDIA; la Onnat, con apoyo de Callescuela; el Movimiento por la Obtención del Bienestar Estudiantil (MOBE)/Fenaes, apoyados por Decidamos y el Movimiento por la Objeción de Conciencia (MOC), con participación también de jóvenes adultos y apoyado por Serpaj Py. El Foro Global de Infancia y Adolescencia se constituyó este año en un espacio de interacción entre varias de estas organizaciones y con la sociedad civil adulta. Es destacable además la iniciativa de audiencia pública en siete municipios y en el Congreso Nacional con adolescentes de Joucovi por el tema de la prevención de la violencia contra niños, niñas y adolescentes, apoyada también por BECA.*

[50] *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. "Plan nacional de salud integral de la adolescencia. 2002-2006". Asunción. Págs. 23 y 32.*

RECOMENDACIONES

Consideramos que junto con las recomendaciones de años anteriores, se deberían pensar acciones en las líneas siguientes:

- considerar el Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia para el Presupuesto General de Gastos de la Nación;
- enfocar desde la Polna los planes de gobierno y de Estado que involucren y afecten a este sector, principalmente en los ámbitos de la educación, la salud, la protección y la participación en los espacios de toma de decisión;
- apoyar procesos de participación de la sociedad civil organizada en las comunidades y los departamentos, especialmente de las organizaciones de niños, niñas y adolescentes, para que porten una voz representativa en los Consejos de Niñez y Adolescencia y éstos puedan ser eficaces en su trabajo;
- establecer una relatoría especial de los derechos de la niñez y la adolescencia en la Corte Suprema de Justicia y contar con senadores y diputados especialistas en el tema en las diferentes comisiones parlamentarias, principalmente las referidas a derechos humanos, presupuesto, políticas sociales y equidad;
- capacitar en forma permanente a los operadores de la justicia en los diferentes lugares del país en el ámbito de los derechos de la niñez y la adolescencia, especialmente asegurar esta acción a través de las unidades de derechos humanos que se hallan en las diferentes circunscripciones judiciales;
- nombrar personal idóneo y calificado para los cargos dentro del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, especialmente designar representantes con poder en la toma de decisiones sobre las políticas y la asignación de recursos en las dependencias a las que representan;
- nombrar personal idóneo y asignar el máximo posible de fondos a las Codenis de todas las municipalidades del país; y
- revisar las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas tras el último informe presentado por Paraguay, con el fin de orientar su implementación y monitorear su alcance e impacto.

La niñez y el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica

Andrea Cristina Vera Aldana

El registro del estado civil de niños y niñas, pese a ser un elemento central de la personalidad jurídica que define circunstancias fundamentales ante la sociedad y el Estado -tales como el nombre, la edad y ubicación jurídica en el núcleo familiar y social-, enfrenta en Paraguay un sistema ineficiente de inscripción para los nacidos vivos, con un alto saldo de niños y niñas que nacen y mueren sin haber sido registrados, en violación de sus derechos fundamentales.

INTRODUCCIÓN

En términos de teorías contractualistas comúnmente aceptadas, el derecho surge para regular las conductas intersubjetivas de las personas en sociedad, imponiendo la adaptación de éstas a ciertas normas cuya legitimidad yace en la búsqueda del bien común de todos los convivientes.

Si bien las diversas formas de convivencia y cultura respecto a cada sociedad han creado regulaciones normativas diferentes acordes a la realidad de cada una de ellas, la lucha por el reconocimiento de numerosos derechos como la vida, la libertad y otros, han determinado que hoy día existan instancias de garantías colectivas establecidas por los Estados, que aunque de distinta cultura jurídica y conformación social, se obligan en el marco del derecho internacional de los derechos humanos a respetar ciertos derechos como infaltables y necesarios en el orden jurídico de aquellos.

Dentro de estos derechos fundamentales y asociado históricamente a la proscripción de la esclavitud y servidumbre, se encuentra el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el cual ha adquirido contemporáneamente un desarrollo que lo sitúa claramente en

la órbita del derecho a la vida, proyectos de vida y la expresión de la personalidad[1], y más recientemente, con carácter fundamental y prevalente, en el plexo de los derechos del niño y de la niña[2].

Nuestro país ha adecuado a este imperativo su orden jurídico, reconociendo el derecho de la niña y el niño a la personalidad jurídica en diversos instrumentos normativos de distinta prelación, entre los que destacan la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)[3], la Convención sobre Derechos del Niño[4], el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[5], la Constitución Nacional, la Ley Nº 1.680/01 que establece el Código de la Niñez y la Adolescencia, la Ley Nº 1.255/87 del Registro del Estado Civil de las Personas y el Código Civil (1986).

En este conjunto de normas, el derecho a la personalidad jurídica guarda íntima relación, como se ha dicho, con los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la identidad personal, en cuanto ambos representan expresiones de libertad, proyectada en valores o atributos de la individualidad personal y de la distinción del sujeto frente a los demás. Es ésta además la doctrina constitucional que subyace en nuestra Carta Magna.

Dicho esto, el presente artículo se centra en uno sólo de los aspectos concernientes al derecho a la personalidad jurídica de niños y niñas: el relativo a su identidad personal o estado civil. Como podrá verse seguidamente, pese a ser este un ámbito legal que define circunstancias fundamentales de la persona del niño o niña ante la sociedad y el Estado –tales como el nombre, la edad y, en conjunto, su ubicación jurídica en el núcleo familiar y social–, el Estado paraguayo sostiene un sistema ineficiente de inscripción para los nacidos vivos, con un alto saldo de niños y niñas que nacen y mueren sin haber sido registrados, generando un grave cuadro de violación de sus derechos fundamentales.

De la inscripción de niños y niñas ante el Registro del Estado Civil

El artículo 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que todo ser humano tiene el derecho universal al reconocimiento de su personalidad jurídica, y en su artículo 24(2) dispone

[1] *Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos,* Caso de los "Niños de la Calle" *(Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Sentencia de 19 de noviembre de 1999 (http://www.corteidh.or.cr/seriec/index_c.html).*

[2] *Véase también, Corte Interamericana de Derechos Humanos.* 'Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño". *Opinión consultiva – 17/02 de 28 de agosto de 2002 (http://www.corteidh.or.cr/seriea/index_a.html).*

[3] *Paraguay ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos en fecha 24 de agosto de 1989.*

[4] *Ratificada el 25 de de setiembre de 1990.*

[5] *Ratificado el 10 de junio de 1992.*

como norma conexa que todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre. Sobre esta última disposición del tratado, el Comité del Pacto en su Observación General Nº 17[6] ha señalado que se encuentra estrechamente vinculada a medidas especiales de protección y tiene por objeto favorecer el reconocimiento de la personalidad jurídica del niño, y ha agregado:

> *"La obligación de inscribir a los niños después de su nacimiento tiende principalmente a reducir el peligro de que sean objeto de comercio, rapto u otros tratos incompatibles con el disfrute de los derechos previstos en el Pacto. En los informes de los Estados Partes deberían indicarse en detalle las medidas adoptadas para garantizar la inscripción inmediata de los niños nacidos en su territorio[7].*
>
> *"Asimismo, debería prestarse especial atención, dentro del marco de la protección que ha de otorgarse a los niños, al derecho enunciado en el párrafo 3 del artículo 24 que tiene todo niño a adquirir una nacionalidad. (...) los Estados están obligados a adoptar todas las medidas apropiadas, tanto en el plano nacional como en cooperación con otros Estados, para garantizar que todo niño tenga una nacionalidad en el momento de su nacimiento. A este respecto, no se admite ninguna discriminación, en la legislación interna, con respecto a la adquisición de la nacionalidad, entre los hijos legítimos y los extramatrimoniales o de padres apátridas o por causa de la nacionalidad de uno de los padres o de ambos padres. En los informes de los Estados Partes deberían siempre indicarse las medidas adoptadas para garantizar que los niños tengan una nacionalidad[8]".*

Por su parte, el artículo 3 del Pacto de San José reconoce igualmente el derecho de toda persona a que se reconozca su personalidad jurídica; el artículo 18, el derecho a un nombre propio y a los apellidos de los padres o al de uno de ellos; el derecho a la nacionalidad en el artículo 20; y en el artículo 19, que todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

Adicionalmente, la Convención sobre los Derechos del Niño dispone en su artículo 7(1) que el niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

[6] *35º período de sesiones, 1989. Véase en http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1402.pdf*
[7] *Ítem 7, Id. 6.*
[8] *Ítem 8, Ibidem.*

Pese a lo tangible de este cuerpo de normas, en el país existen niños y niñas sin estatuto jurídico que los reconozca como sujetos de derechos y protección estatal, por la siguiente casuística: existe en Paraguay un promedio elevado de nacidos vivos al año. Sin embargo, el cotejo estadístico demostrado más abajo respecto a su inscripción en el Registro del Estado Civil de las Personas nos demostrará que muchos de los que han nacido con vida, siguen sin ser inscriptos.

El Estado paraguayo sostiene un sistema ineficiente de inscripción para los nacidos vivos. Muchos de estos niños y niñas nacen y mueren sin haber sido registrados, sin posibilidad de un derecho al nombre, a la identidad y otros que les son conexos. Adicionalmente, muchos de los que permanecen con vida, siguen por años excluidos de los derechos enunciados y generalmente deben someterse a un sistema informal de inscripción, debiendo hacer uso de la corruptela del sistema de inscripciones.

Del ejercicio de los derechos humanos

De lo expuesto, el Estado, al violar el derecho a la personalidad jurídica del niño, establece un menoscabo generalizado en derechos económicos, sociales y culturales, como la salud y la educación, dado que en la generalidad de los casos estos derechos sólo son accesibles con un documento que permita identificar al niño.

En Paraguay, el reconocimiento del derecho a la identidad y al nombre no obliga al Estado en forma coherente y eficiente a hacerlos efectivos ni a respetar la obligación mencionada en el artículo 6 de la Constitución Nacional, respecto a que "*(...) la calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad (...)*". Ante el desconocimiento de cuántas personas nacidas y con vida existen en el país, el Estado no puede, de esta manera, obtener una estadística poblacional real que haga posible la concreción de políticas públicas de mejoramiento de la calidad de vida, las que implican acceso a la salud, a la educación, a la vivienda, a los alimentos y muchos otros, cuando es el propio Estado el que obstaculiza el perfeccionamiento de los derechos mencionados, los que finalmente impiden el uso y goce de los demás, como el derecho a una *buena calidad de vida*.

Diagnóstico

En este punto tomaremos las referencias de las normas particulares, por cuanto al comienzo ya mencionamos los principales instrumentos internacionales comprometidos, y porque el problema de fondo no es una cuestión de ausencia de normas, sino más bien el proble-

ma legal que planteamos sobre el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica tiene sustento en la incongruencia de las normas vigentes, en cuanto éstas establecen mecanismos diferentes para las certificaciones y no existe hasta la fecha resolución o decreto reglamentario que ponga fin a un problema de interpretaciones, de negligencia y mala praxis en la perfección del documento base "Certificado de Nacido Vivo" para la inscripción posterior en el Registro del Estado Civil de las Personas.

El Código Sanitario[9] dispone que "*todo nacimiento o defunción deberá ser certificado por el profesional actuante*". La definición de certificado permite considerarlo: *"(...) documento generalmente de carácter público, pero que también puede ser privado por el que se acredita o atestigua un hecho del cual quien lo suscribe tiene conocimiento. Los certificados públicos más corrientes se refieren a nacimientos, matrimonios, defunción, domicilios, buena conducta y estudios de las personas, así como la propiedad de bienes raíces, el pago de impuestos, etc. Entre los certificados privados de uso corriente se cuentan los de enfermedad, suscriptos por médicos no oficiales, y los de trabajo librados por los empleadores a petición de los empleados (...)"*[10]. Con esta definición de certificado, tenemos que éste puede ser público o privado. La documentación pública es aquella que la realiza o se perfecciona con la constancia o firma de un sujeto legalmente habilitado para el efecto, en este caso "*el profesional actuante*" (médico, obstetra o partera). Sin embargo, lo que se pretende con la documentación no es sólo la idoneidad del sujeto que registra los datos, sino además que éste dé fe, acredite o atestigüe el hecho que se consigna en el documento público. Lo que en realidad se busca es documentar, registrar, consignar un hecho realmente ocurrido y presenciado por el sujeto actuante tratando en lo posible que tal circunstancia lo acredite el sujeto "profesional actuante", lo que no descarta la posibilidad de que sean otros sujetos intervinientes en el hecho los que puedan ayudar al registro de lo sucedido (nacimiento o defunción), consignando los datos necesarios para las estadísticas sanitarias, documento que será presentado al centro sanitario más próximo y al Registro del Estado Civil de las personas. A falta de un profesional autorizado, el hecho será atestiguado por dos personas hábiles.

El Código Civil, para el efecto de los testigos, reputa plenamente capaz a todo ser humano que haya cumplido veinte años de edad y no haya sido declarado incapaz judicialmente. La Convención sobre los Derechos del Niño, en relación con la ley adicional al Código de la

[9] *Ley Nº 836 del 14 de diciembre del año 1980, Libro I, Título III, Capítulo III, De las Estadísticas Vitales y Sanitarias, art. 146.*

[10] *Osorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Edit. Heleasta, pág. 166.*

Niñez, reputa plenamente capaz a todo joven que haya cumplido 18 años de edad. El Código de Procedimientos Civiles, por su parte, se refiere a la posible edad de los testigos a partir de los 14 años, y la Ley del Registro Civil en el artículo 38 dispone que "(...) *podrán ser testigos todos aquellos que hayan cumplido los 18 años de edad, sean hábiles y no estén comprometidos en parentesco con el Oficial del Registro dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, los parientes de los interesados serán admitidos con preferencia(...)*". En conclusión, podrán ser testigos todas las personas de 18 años cumplidos, hábiles, sin compromiso de parentesco con el funcionario público y preferentemente familiar del niño cuya certificación se requiera.

Pues bien, para comprender los alcances del artículo 146 del Código Sanitario en contraste con la Ley del Registro del Estado Civil de las personas analizamos su artículo 55, que dispone: "el nacimiento se justificará mediante certificado médico o la partera que haya asistido el parto". El apartado de esta ley es más explicito respecto a este punto en relación con lo que dispone el primer apartado del artículo 146, en el sentido de que el certificado podrá ser "medico o de la partera", no especificando en este caso si se refiere sólo a la partera habilitada o también a la partera empírica, diferencia que genera problemas a los efectos de la "habilidad del profesional actuante" con relación a las parteras empíricas, debiendo ser posible, según nuestra opinión, la certificación en ambos casos. En este sentido, recordemos el concepto de la certificación, que no es sólo la consignación de datos, sino la presencia y asistencia de un sujeto al hecho, por lo que una partera empírica no estaría desafectada de la norma. En consecuencia, la partera, por más empírica que sea, es más que un simple testigo, aunque quizás no sea un profesional actuante calificado, y atendiendo a que un simple testigo puede verificar los hechos acontecidos, más aún lo puede realizar una partera actuante del hecho. Además, su nivel de intervención en nuestro país no puede ser tenido al margen por la alta incidencia, sobre todo en áreas rurales.

Si se produjera el nacimiento sin la asistencia de profesionales o idóneo alguno, los padres del recién nacido, sus familiares o parientes de cualquier grado deberán comunicar el hecho a la autoridad sanitaria de su localidad dentro de los ocho días en Asunción y quince en el interior, para que se proceda a su constatación, previamente a las investigaciones pertinentes, a los efectos de llenarse el requisito del certificado médico y la correspondiente autorización para la inscripción en el Registro. En este apartado está claro lo acentuado en términos anteriores: lo importante en el caso del registro no es

sólo la fidelidad del sujeto que emite el certificado, sino aquel que presencia el acto y da fe de que "eso ocurrió". Ahora bien, respecto al procedimiento de constatación del hecho nada menciona la norma, por lo que debe ser reglamentado así como ampliado el plazo establecido para la comunicación a la autoridad sanitaria, mediante resolución del órgano competente, en este caso el Ministerio de Salud Pública.

Entonces, de la comparación entre el Código Sanitario y la Ley del Registro Civil tenemos que "el acto" nacimiento o defunción deberá ser certificado por el profesional actuante, o en su caso por dos testigos hábiles. El Código Sanitario no establece plazo de comunicación. Por su parte, la Ley del Registro taxativamente dispone que son los familiares o parientes los que deberán comunicar "el acto" a la autoridad sanitaria en un plazo determinado, a cuyo efecto la autoridad sanitaria deberá constatar el hecho para la certificación.

Con la normativa especificada en la Ley del Registro del Estado Civil, lo que sucede es que el sistema se complica, primero por la cuestión del plazo, segundo por la limitación de las personas habilitadas para comunicar el hecho, a diferencia del Código Sanitario, que refiere a testigos del hecho en general, alcance éste que consideramos más favorable. Tercero, la "habilidad de los testigos" en cuanto que para la Ley del Registro éste no es requisito suficiente para que la autoridad sanitaria proceda a perfeccionar el instrumento público, sino que comunicado el hecho procede a la investigación y verificación de lo ocurrido, que en todo caso no está mal, pero a falta de reglamentación del procedimiento a seguir, éste se convierte en un obstáculo más para perfeccionar la inscripción.

Por otro lado, la pregunta que surge es qué sucede pasado el plazo establecido en la Ley del Registro Civil, a lo que respondemos que los padres deben judicializar el hecho para poder reconocer a sus hijos, con todo lo que implica llevar a estrados judiciales en términos de costos y desgastes, hecho que genera en la gran mayoría de las personas recurrir a mecanismos ilegales de inscripción, efectivos y menos complejos y cuando se requiere del documento público, por ejemplo cuando el niño se encuentra próximo al inicio de la etapa escolar.

De todo lo expuesto tenemos que el grave problema normativo no se debe expresamente a la ausencia de normas, sino a su deficiente enunciación y alcance sumado a una falta de claridad por parte del órgano del Estado encargado de orientar y salvar los obstáculos mediante una buena reglamentación de la ley en armonía con la realidad en esta materia, tal como vienen denunciando numerosas organizaciones, entre éstas la Coordinadora por los Derechos de la Infan-

cia (CDIA). Dicha institución, haciendo uso del derecho establecido en el artículo 40 de la Constitución Nacional –peticionar a las autoridades bajo apercibimiento de denegación ficta–, ha solicitado informe al Ministerio de Salud respecto al alcance dado por el órgano competente al "(...) procedimiento de certificación, el plazo de comunicación y la participación de los dos testigos hábiles para la certificación (...)". La petición no fue respondida, teniéndose por denegada la solicitud de los informes señalados y evidenciándose de esta manera la falta de voluntad en facilitar los mecanismos legales para mejorar el problema en cuestión.

CASOS

Conforme palabras del doctor Jorge Palacios, director de Planificación y Evaluación del Ministerio de Salud, se estima que en el país se producen 155.000 nacimientos al año, sin embargo se registra solo el 50%. Con la conformación de un Consejo Nacional de Estadísticas Vitales se pretende corregir este elevado subregistro[11].

El Ministerio de Salud admite el déficit histórico de los registros de nacimientos en el lanzamiento de su Consejo Nacional de Estadísticas y Censos, instancia surgida de la culminación de la ejecución del Préstamo del BID[12] a ser destinado al financiamiento del Programa de Reformas a la Atención Primaria de Salud, cuya ejecución estará a cargo del Ministerio de Salud. La ejecución de este crédito tenía como uno de sus componentes el mejoramiento de las estadísticas vitales[13], para lo cual se disponía de U$S 560.000 dólares.

Luego de cinco años de ejecución de dicho proyecto las cifras de inscripciones de los nacimientos no han mejorado, mantienen su constante histórico de aproximadamente 46% de los recién nacidos sin certificados de nacido vivo. Esto se comprueba con la investigación realizada por Roberto Céspedes[14] resumida en el siguiente cuadro.

[11] *Diario La Nación, 24 de marzo de 2004, pág. 18.*

[12] *Ley Nº 1.279/98 por la que se aprueba el Contrato de Préstamo Nº 1006/OC-PR, suscrito en fecha 22 de mayo de 1997 entre el Gobierno de la República del Paraguay y el BID por un monto equivalente a 39.000.000 dólares.*

[13] "Subcomponente 3. Mejoramiento de estadísticas vitales del sistema actual de registro de nacimientos y defunciones maternas y de menores de un año con información específica sobre mortalidad materna y de menores de un año, para dar confiabilidad a la información y promover su reconocimiento formal y su utilización en los distintos niveles del sector público. Este componente incluye la capacitación de quienes generan y analizan la información.

[14] *Roberto Céspedes R. "Deficit en el registro de la niñez" (1992-2002). Abril del 2004.*

Diferencias (cantidades y porcentajes) entre nacimientos estimados[15], nacimientos registrados civilmente[16] y nacidos vivos[17], (1992-2002)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nac.estim.DEEC.	150,204	151,298	152,399	153,509	154,627	155,753	156,887	158,030	159,180	160,339	161,507
Nac. reg. MJT	115,568	121,148	122,008	119,647	121,177	112,805	101,029	96,038	82,698	67,483	46,012
Nac. Vivos MSP	75,376	77,991	79,575	79,591	88,438	88,422	86,596	90,007	86,000	83,919	90,085
Difer. MSP-MJT	-40,192	-43,157	-42,433	-40,056	-32,739	-24,383	-14,433	-6,031	3,302	16,436	44,073
Difer. MSP-DEEC	-74,828	-73,307	-72,824	-73,918	-66,189	-67,331	-70,291	-68,023	-73,180	-76,420	-71,422
MSP/MJT (%)	65.20%	64.40%	65.20%	66.50%	73.00%	78.40%	85.70%	93.70%	104.00%	124.40%	195.80%
MSP/DEEC (%)	50.20%	51.50%	52.20%	51.80%	57.20%	56.80%	55.20%	57.00%	54.00%	52.30%	55.80%
MJT/DEEC (%)	76.94	80.07	80.06	77.94	78.37	72.43	64.40	60.77	51.95	42.09	28.49
Diferencia Reg MJT y MSP	40,192	43,157	42,433	40,056	32,739	24,383	14,433	6,031	-3,302	-16,436	-44,073
% de inscrip sin NV en edad escolar	34.78	35.62	34.78	33.48	27.02	21.62	14.29				
Diferencia Nac Est DEEC y Reg MJT	34,636	30,150	30,391	33,862	33,450						
% de no inscriptos en edad escolar	23.06	19.93	19.94	22.06	21.63						

[15] *Según la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Dgeec).*
[16] *Según el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT).*
[17] *Según el Ministerio de Salud.*

Resumen por año de nacimiento

Año de ocurrencia del nacimiento	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Promedio
% de inscrip antes de 1 año	25.10	32.10	31.40	31.90	32.40	33.50	29.60	33.00	29.00	27.70	28.50	30.38
% de inscrip antes de 2 años	47.60	52.60	52.20	50.60	53.50	51.60	49.20	48.80		46.00	42.10	49.42
% de inscrip antes de 3 años	54.90	59.50	58.60	56.10	60.40	59.60	55.50	56.40	52.00			57.22
% de inscrip antes de 4 años	59.30	63.40	63.40	62.30	65.80	63.90	60.90	60.80		62.48		
% de inscrip antes de 5 años	62.20	66.80	66.60	66.50	69.30	68.40	64.40					66.31
% de inscrip antes de 6 años	65.50	69.80	70.60	70.10	74.20	72.40						70.43
% de inscrip antes de 7 años	68.80	73.70	74.20	74.90	78.40							74.00

Las conclusiones de dicho cuadro son:

- el 46% de los niños y niñas que nacen por año (en promedio) no poseen certificado de nacido vivo, por lo que el mismo porcentaje debería ser el de niños y niñas no inscriptos en el Registro Civil, ya que no poseen el certificado de nacido vivo, condición única para la inscripción en esa dependencia;
- el 46% de los niños y niñas que nacen por año (en promedio) no posee certificado de nacido vivo, pero en un periodo de 6 años de ocurrencia del nacimiento se inscribe el 74% de los nacidos ese año, en los dos primeros años de ocurrencia del nacimiento se inscriben el 49,42%, que coincide con el número de certificados de nacidos vivos expedidos, manteniéndose luego constante en 2,5% hasta a la edad escolar para luego bajar a 1,5%;
- para entender mejor el déficit y la problemática de inscripciones se deben establecer algunas constantes, para lo cual se ha tomado la edad escolar como referencia. El proceso de inscripción es dinámico, acumulativo pero se podría tomar a la edad escolar como punto de referencia para establecer el déficit;

- el déficit de inscripción de los niños y niñas en edad escolar es del 21%, esto significa que aproximadamente 32.000 niños y niñas en edad escolar no están inscriptos en el Registro Civil y podría ser la causa de su no asistencia;

5. el 33% (40.000) de los niños y niñas en edad escolar se inscriben en el Registro Civil sin certificado de nacido vivo. Para ello debieron pagar alguna coima, ya sea para obtener su certificado de nacido vivo o su certificado de nacimiento. Promediando una coima promedio de 30.000 guaraníes por cada inscripción irregular, hacen la suma de 1.200.000.000 guaraníes (aproximadamente 200.000 dólares).

Como vemos, se realiza un préstamo para mejorar las condiciones de la atención primaria de la salud, donde uno de sus componentes es el mejoramiento de la expedición del certificado de nacido vivo, pero a los cinco años de ejecución, el Ministerio de Salud tiene como producto un manual de normas y procedimientos que no aporta nada nuevo y solo sistematiza la información sobre la expedición de certificados de nacido vivo y la inscripción de nacimiento, dejando una laguna procedimental sobre la expedición de certificados de nacido vivo en los nacimientos ocurridos sin la presencia de profesional, artículos 146 del Código Sanitario - Ley N° 836/80 y el artículo 55 de la Ley N° 1.266/87 de Registro Civil, en atención al análisis que realizáramos sobre estos puntos en el apartado anterior.

RECOMENDACIONES

- La reglamentación del artículo 146 del Código Sanitario - Ley N° 836/80, para que los certificados de nacido vivo se expidan con dos testigos hábiles en ausencia de "profesionales actuantes", sin plazo o con un plazo flexible y acorde a la realidad, desplazando esta deficiencia de la Ley del Registro. De esta manera se facilitará la posterior inscripción de los más de 75.000 niños y niñas que por año no pueden y no acceden al documento básico, para luego tener el certificado de nacimiento y con este un "nombre", "identidad", "filiación" y otros muchos derechos y beneficios sociales.
- Promover el aumento en el número de certificados de nacido vivo con el apoyo a las parteras empíricas, quienes a los efectos de mejorar su calidad "habilitante" para certificar los nacimientos podrían, mediante disposición del Ministerio de Salud, ser registradas en los servicios de salud de la localidad quien debería autorizarlas con una "certificación" que permita validar sus actuaciones con la categoría de "profesional idóneo", permitien-

do además que acredite nacimientos anteriores a los que ella haya actuado y cuya validez fuera discutida por cuestiones formales ya mencionadas.

- Promover a través de la Contraloría General de la República la investigación en cuanto al destino y utilización de los 560.000 dólares, del componente mejoramiento de estadísticas vitales del prestamo del BID atención primaria de salud - Ley N° 1.279/98.

Derechos de los pueblos indígenas

El monte da mucha cosas a los nativos. Ellos se sienten protegidos.



De la denegación estructural de derechos al estado de cosas inconstitucional

Andrés Ramírez
Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco

La violación de derechos humanos de los indígenas, como a la tierra, a la identidad cultural, a la vida e integridad personal, ha alcanzado en el 2004 un nivel tan alto que no deriva ya de un único acto u omisión estatal, sino de un conjunto de actos u omisiones interrelacionados entre sí que termina estableciendo un estado de cosas inconstitucional.

INTRODUCCIÓN

Ya en el informe del año 2002 correspondiente a este mismo capítulo[1] quedaba plasmada la tesis de que el saldo negativo en materia del disfrute de los derechos fundamentales por parte de los y las indígenas del país obedecía fundamentalmente al vacío institucional creado por el acelerado derrumbe del modelo indigenista estatal establecido dos décadas atrás[2], y al fracaso de sucesivos gobiernos en establecer un marco institucional alternativo, lo cual en su conjunto era el corolario de la política indigenista nacional de los últimos años: *negar a los pueblos indígenas sus derechos prestándoles la menor atención posible en términos financieros y políticos*[3].

[1] *Ramírez, Andrés. "Denegación estructural de los derechos de los pueblos indígenas ", en "Derechos Humanos en Paraguay 2002 ". CODEHUPY, 2002, Asunción, págs. 417-440.*

[2] *Tomamos como referencia temporal la sanción de la Ley 904 en el año 1981, que establece, además del estatuto legal de las comunidades indígenas, la carta orgánica del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), entidad rectora desde entonces de la política indigenista estatal.*

[3] *CODEHUPY. "Derechos Humanos en Paraguay 2001", Asunción, 2001, pág. 295.*

Es así que, siguiendo la lectura del informe citado, podía observarse en las comunidades indígenas del país una situación caracterizada por violaciones sistemáticas a varias categorías de derechos —*in crescendo* las relativas a derechos económicos, sociales y culturales—, lo cual hacía sugerir la idea de estar en presencia de un cuadro de denegación estructural de derechos.

Esta situación en términos generales no presentó cambios positivos en el periodo que abarcó el informe del año siguiente, el cual sostuvo que en dicho lapso las elecciones generales constituyeron quizás la única variable en *el estado de cosas* examinado durante el 2002.

Hoy, a casi una década del primer informe sobre derechos humanos en Paraguay (1994) y del capítulo que sobre pueblos indígenas lo ha venido acompañando, se puede afirmar comparando las recomendaciones al Estado de cada año, que el deterioro sustantivo de derechos que hace a la idea de denegación estructural aludida, lejos de haber estado en camino de superarse, se ha venido continuamente agravando y no existen a la fecha visos de mejoría o al menos de contención de este deterioro. Testimonio de ello es la presencia en los informes de los últimos años —y éste no será la excepción— de violaciones no abordadas en ellos tradicionalmente, pero que han adquirido recientemente una insoslayable entidad.

En efecto, si se observan las distintas recomendaciones anuales, hay en todas ellas un catálogo de derechos afectados que ha permanecido invariable, *inter alia*: los derechos a la tierra y el territorio, a la salud, al trabajo, a la educación y la cultura. Otros derechos sin embargo han sido de reciente presencia en los informes anuales señalados y corresponden *grosso modo* al ámbito de los derechos organizativos, civiles y políticos por una parte (consulta y participación, garantías contra la discriminación y el desplazamiento), y por otra a un novel catálogo de derechos económicos, sociales y culturales (derecho a un medio ambiente sano, derecho al agua).

Dado que no corresponde aquí un examen exhaustivo de las causas o razones que podrían explicar la situación antedicha, la hipótesis prima facie más robusta pareciera ser la expansión cada vez más acentuada del universo de violaciones a derechos de los pueblos indígenas y un nivel también más alto de contestación, en términos organizativos y reivindicativos, desde voces indígenas y de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos.

En auxilio de la citada hipótesis, y como seguidamente se podrá ver, los múltiples casos registrados durante el lapso que corresponde al presente informe demuestran no solo la persistencia del cuadro de denegación estructural de derechos ya señalado, sino además una

caída cada vez más acelerada, cualitativa y cuantitativamente, de estándares mínimos de protección a derechos, libertades y garantías reconocidos universalmente por el derecho de los derechos humanos.

Dicha multiplicidad de casos a su vez no ha estado ajena al sistema local de protección de derechos humanos, básicamente integrado por los tribunales nacionales y dependencias administrativas con jurisdicción en materia indígena. Este sistema fue receptor durante el periodo 2003–2004 de reclamos de tutela y reparación estatal provenientes de comunidades indígenas de ambas regiones del país, pero dado el colapso del indigenismo oficial y las deficiencias en la administración de justicia, caracterizan la situación actual a la que se enfrentan los indígenas del país como un *estado de cosas inconstitucional*.

Brevemente, la figura del *estado de cosas inconstitucional*, aunque de desarrollo reciente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia[4], ha sido particularmente ilustrativa y útil para el pensamiento jurídico latinoamericano al abordar la violación de derechos de grupos amplios de personas, cuando su causa reside en una situación estructural cuyo remedio requiere la atención de distintas entidades públicas.

La razón de traer a colación dicha figura en el presente informe obedece a la observación de una situación continuada o permanente en los últimos años en el país, que por un lado es estructural e importa en consecuencia un menoscabo permanente a la dignidad humana. Por otro lado, aunque a la sazón descrita en informes anteriores, esta situación presenta una cualidad que en informes anteriores no ha sido señalada, y es la emergente de las consecuencias *erga omnes* para las comunidades indígenas de la falta de respuesta estatal a las demandas legales para remediar dicha situación, sea ante órganos judiciales, administrativos o legislativos.

El hecho es que frente a dichos reclamos el Estado no sólo no ha reparado determinadas situaciones antijurídicas, como ser la privación de los indígenas de sus tierras, sino además ha continuado la realización de acciones u omisiones lesivas de derechos constitucionales, tales como no asignar fondos para la restitución de tierras o incluso realizar desalojos o desplazamientos forzosos.

[4] *Hasta ahora la figura del estado de cosas inconstitucional ha sido aplicada por la Corte Constitucional en nueve ocasiones, en materias diversas como distribución de ingresos fiscales (SU-559 de 1997), pensiones de vejez (T-068 de 1998), hacinamiento carcelario (T-153 de 1998), concursos de notarios (SU-250 de 1998), protección a defensores de derechos humanos (T-590 de 1998), sistema de salud en las prisiones (T-606 de 1998) y procesos penales (T-966 de 1999).*

Por ello, al aplicar la figura del estado de cosas inconstitucional se estima habrá de visualizarse mejor que la violación de derechos humanos de los indígenas, como la tierra, la identidad cultural, la vida e integridad personal, ha alcanzado un nivel tan alto que no deriva ya de un único acto u omisión estatal, sino de un conjunto de actos u omisiones interrelacionados entre sí, que además de lesionar el derecho constitucional de quien peticiona ante la autoridad, vulnera o amenaza derechos de terceros (individuos o comunidades) que permanecen bajo la misma situación de manera continuada.

Seguidamente se presentan varios casos que hacen al substractum fáctico del posicionamiento teórico que se ha dado, previa presentación de información general sobre los pueblos indígenas y sus comunidades, actualizada conforme los resultados finales del último censo (2002) realizado en el país.

SITUACIÓN GENERAL

Marco jurídico vigente

El derecho positivo en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas en Paraguay básicamente se halla consagrado en la Constitución Nacional (capítulo V), la Ley Nº 904/81 "Estatuto de las comunidades indígenas", la Ley Nº 234/93 "Que ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)", la Ley Nº 253/93 "Que ratifica el Convenio sobre Diversidad Biológica", y la Ley Nº 1.863/02 "Que establece el Estatuto Agrario"[5].

Paraguay es también Estado Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y reconoce la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. A la fecha se encuentran en trámite ante el sistema interamericano de derechos humanos establecido por la convención cuatro denuncias de comunidades indígenas contra el gobierno de Paraguay que hacen alusión, fundamentalmente, a la denegación de sus derechos de propiedad y posesión respecto a sus tierras ancestrales.

Información de fuentes oficiales

Según datos oficiales del Segundo Censo Nacional Indígena 2002, realizado por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Dgeec) de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República[6], la población empadronada asciende a 87.099

[5] *Para mayor detalle al respecto puede recurrirse a los informes anteriores de la CODEHUPY, capítulo "Pueblos indígenas".*

[6] *Los datos expresan sin modificaciones los resultados del Segundo Censo Indígena obrantes en el website de la Dgeec, www.dgeec.gov.py*

personas, que representan el 1,7% de la población total del país. Un poco más de la mitad del total de la población indígena reside en la región Oriental (44.135) y el resto (42.964) en la región Occidental.

Los y las indígenas están distribuidos en 17 pueblos distintos (o 19, según reclamos de muy reciente data), subagrupados en cinco familias lingüísticas diferentes[7]:

- la familia lingüística Guaraní, compuesta por seis pueblos: los Guaraní Occidentales, Guaraní Ñandéva, de la región Occidental o Chaco, y los Paî Tavyterã, Mbya Guaraní, Avá Guaraní y Aché de la región Oriental;
- la familia lingüística Maskoy, integrada por los Guaná, Toba Maskoy o Enenxet, Sanapaná, Angaité y Enxet o Enlhet, todos del Chaco. Estos dos pueblos han sido clasificados con la designación común de Lenguas (Sur y Norte, respectivamente), pero existen reclamos atendibles de que se tratan de dos pueblos socio-lingüística y geográficamente distintos;
- la familia lingüística Mataco-Mataguayo, compuesta por los Nivaclé, los Maká y los Manjui, también originalmente chaqueños, aunque los Maká son los indígenas urbanos de la actualidad —vecinos de Asunción— de más larga data;
- la familia lingüística Zamuco, compuesta por los Ayoreode y los Yshyro, quienes a su vez hablan de una diferenciación entre Ybytosos y Tomárahos, todos ellos chaqueños;
- la familia lingüística Guaicurú, constituida por un sólo pueblo, los Toba Qom o Qom Lick, también chaqueños.

Conforme la Dgeec, a efectos censales la población indígena se clasificó en 20 grupos étnicos, de los cuales tienen mayor volumen poblacional los Avá Guaraní, Paî Tavyterã, Mbya, Nivaclé, Enlhet Norte y Enxet Sur, y menor población las siguientes etnias: Guaná, Manjui, y Tomáraho. Los indígenas de Paraguay están asentados predominantemente en las áreas rurales (91,5%). Sin embargo, cabe destacar que cinco etnias tienen una presencia significativa en áreas urbanas: Maká (77,4%), Maskoy (32,7%), Guaraní Occidental (29,4%), Nivaclé (25,2%) y Enlhet Norte (24,4%). Esta distribución denotaría un desplazamiento hacia los centros urbanos, y de mantenerse las condiciones actuales, probablemente podría intensificarse en los próximos años.

En cuanto a la distribución de la población indígena por departamento, se destacan en la región Occidental: Boquerón (22,9%) y Presi-

[7] *Villagra, Rodrigo. "Tierra y territorialidad indígena en el Paraguay. Legislación, políticas públicas y actores sociales". Asunción, 2002.*

dente Hayes (22,8%), y en la región Oriental: Amambay (12,1%), Canindeyú (11,1%) y Caaguazú (8%).

Las pirámides de la población indígena del país mantienen la forma característica de una estructura poblacional eminentemente joven, con base ancha, clara expresión de una fecundidad elevada, que luego se va reduciendo rápidamente en las edades adultas. En porcentajes, el 47,1% de la población censada tiene de 1 a 14 años, mientras que el 25,6% cuenta entre 15 y 29 años. Suman 63.368 personas pertenecientes al segmento juvenil, lo que implica cerca del 70% de la población. A esto se contrapone la alta tasa de mortalidad que caracteriza a los aborígenes en edades adultas, es decir, de 65 años de edad en adelante, que apenas alcanzan el 2,6% del total poblacional.

En cuanto a la distribución por sexo, existe un ligero predominio del masculino (51,7% varones versus 48,3% mujeres). Esta diferencia se acentúa en algunas etnias.

El II Censo Indígena ha expuesto también en sus resultados cifras oficiales de la alarmante situación social de los indígenas, como ser el alto grado de analfabetismo, que afecta al 51% de las y los indígenas, con un promedio de 2,2 años de estudio entre los aborígenes de 10 años y más, frente a los 7 años que se registra en la población nacional no indígena. El problema se agrava en zonas rurales (53,3%), comparativamente con áreas urbanas (29,2%).

Paralelamente a la información sobre niveles de educación formal, un elemento vital de las culturas indígenas tomado en cuenta por el censo y que se muestra vivo constituye la lengua. El 76,5% de las y los indígenas habla la lengua de su respectiva etnia. Contrariamente a lo esperado, los indígenas urbanos conservan en mayor proporción la lengua de su etnia. Los Manjui y los Tomárahos tienen la totalidad de su población utilizando la lengua de su etnia. Adicionalmente estos pueblos mantienen vivas sus prácticas tradicionales de subsistencia, es decir, la pequeña cacería, pesca y recolección de frutos, entre otras.

En cuanto al derecho a la tierra, el censo expresa que la situación de pobreza extrema de los pueblos indígenas se ve reflejada en la falta de tierra propia que padecen estas sociedades. Los resultados censales indican que existen en Paraguay 412 comunidades indígenas, de las cuales 185, el 45% del total, todavía no disponen de aseguramiento legal y definitivo, tal como lo establece la Constitución Nacional en su capítulo V, artículo 64.

Información suministrada por organizaciones indígenas

A la par de estos datos, en su mayoría oficiales, durante la segunda plenaria de la Comisión por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI)[8], celebrada del 10 al 12 de octubre del corriente año en la capital del país, líderes y representantes de organizaciones indígenas debatieron los distintos problemas que los afectan, relevando los puntos centrales de reclamo que fueron dados a conocer a la ciudadanía en actos públicos[9].

Entre las situaciones que afectan comúnmente a las y los indígenas y que fueron registradas como críticas en dicho encuentro, se citan las siguientes:

a) numerosos casos de reivindicación de tierras que llevan más de una década de tramitación y que violan el derecho a la protección judicial y a las garantías judiciales;

b) comunidades con tierras insuficientes que no satisfacen el mínimo legal, con efectos violatorios de otros derechos (bosques que se pierden junto con los animales silvestres, imposibilidad de garantizar alimentos suficientes con la siembra y ausencia de apoyo técnico para la producción). Esto genera a su vez inseguridad alimentaria que, sumada a razones de degradación ambiental, fuerza a desplazamientos a los centros urbanos, donde se produce la violación a la vida y la seguridad e integridad personales, en perjuicio de niños, niñas y adultos, fundamentalmente;

c) pérdida de medicina tradicional y prácticas tradicionales de subsistencia sin alternativas viables (tecnología) para el consumo y la venta a terceros, incorporando rubros tradicionales;

d) ausencia de políticas estatales de reparación a daños ambientales y territoriales;

e) prácticas de discriminación contra los indígenas, expresadas en intentos de asimilación religiosa y política, en la distribución de recursos para compra de tierras (diferencia en los fondos para tierras campesinas e indígenas) o la venta privilegiada de tierras a extranjeros, entre otras;

f) falta de respeto, protección y garantías a las tierras indígenas (invasiones campesinas, desmontes), que involucran denegación de justicia y garantías judiciales (irrespeto a resoluciones judiciales a favor de indígenas);

[8] *La CAPI aglutina a representantes y comunidades indígenas del país en base a un programa de defensa de sus derechos de consulta y participación establecidos en el Convenio Nº 169 de la OIT.*

[9] *Diarios Abc Color y Última Hora, 12 de octubre de 2004.*

g) en el contexto de la inseguridad territorial también se producen violaciones al patrimonio cultural de las comunidades (idiomas, religiones y culturas extrañas que son introducidas en ellas);

h) ausencia de servicios públicos de salud, educación, agua potable, en comunidades con tierras o sin tierras, tanto de jurisdicción del gobierno central, como de gobernaciones y municipalidades;

i) exclusión de la participación indígena en distintos niveles de gestión estatal y en la elaboración de políticas públicas; y

f) estado de corrupción.

Otras de las preocupaciones que surgieron durante el encuentro fueron respecto al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), evaluada negativamente en su diseño, negociación y efectos para los derechos indígenas, como también los casos de desalojos forzosos de comunidades de su hábitat y de indígenas asesinados con ocasión de la reivindicación de sus tierras, hechos que permanecen sin ser esclarecidos judicialmente.

DEL EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Derecho a la propiedad

Apenas iniciado el año la prensa se hacía eco nuevamente de la magra situación presupuestaria del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) para dar respuesta a las reivindicaciones de tierras indígenas. Una información publicada en el diario Abc Color (el 5 de enero de 2004) señalaba que el Parlamento había destinado al ente Gs. 6.200 millones, de los cuales solo Gs. 2.000 millones se hallaban imputados a la compra de tierra. Su deuda en concepto de pago por compromisos anteriores en cambio supera los 23.000 millones de guaraníes.

Continúan existiendo, no obstante, partidas presupuestarias previstas dentro del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) para la adquisición de tierras a comunidades indígenas comprendidas en las áreas de influencia de rutas en construcción de la región Oriental y Occidental[10] que cuentan con financiamiento de organismos multilaterales.

Esta situación de insolvencia por parte del INDI, arrastrada desde ya hace varios años, ha generado un gravamen adicional a algunas comunidades sin tierras aún aseguradas, que se ven enfrentadas en la actualidad con acciones de desalojo promovidas por propietarios a quienes el INDI no ha abonado por la compra de los inmuebles afec-

[10] *Convenio de préstamo 993/OC-PR, ruta 10 "Las Residentas", región Oriental, y convenio de préstamo 278/00 entre el gobierno Paraguayo y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Corredores de Integración".*

tados, así como con el levantamiento de medidas judiciales de tutela de su hábitat por las mismas razones. Frente a un Estado insolvente, la capacidad de adquisición de tierras por compra directa para indígenas resulta hoy inviable.

Como muestra de lo precedentemente afirmado presentamos los casos de las comunidades Enxet de Kayawe Atog Kelasma (San Fernando) y de Makxawaiya (ex Misión Inglesa), asentadas en el departamento de Presidente Hayes, Chaco.

En el caso de la comunidad de San Fernando, los líderes comunitarios denunciaron a comienzos de año ante el Ministerio Público[11] la violación de la medida de no innovar dispuesta por un juzgado en las tierras que actualmente ocupan. Los miembros de la comunidad de San Fernando denunciaron a su vez que podrían ser desalojados de las 10.000 hectáreas de tierras que ocupan, propiedad de Rafael Sabe, debido a que el INDI aún no adquiere el inmueble reivindicado. El acuerdo de compra-venta fue firmado en 1997, sin embargo hasta la fecha el INDI no abonó por falta de fondos el costo exigido por el propietario. A causa de este incumplimiento el dueño del inmueble decidió iniciar los trámites pertinentes para vender sus tierras a particulares y como primera medida inició los litigios correspondientes para el levantamiento de la medida judicial dictada en su momento a favor de dicha comunidad.

En circunstancias similares, el 27 de setiembre de 2004[12] fue levantada la medida judicial de protección sobre las tierras reivindicadas por la comunidad de Makxawaiya (anotación de litis), alegando la jueza interviniente que el transcurso de ocho años de vigencia de dicha medida sin perfeccionarse la titulación definitiva constituía una restricción intolerable al derecho de propiedad privada. En este caso, como el anterior, el propietario de las tierras reclamadas por la comunidad había aceptado cederlas en venta al Estado, pero dado el incumplimiento gubernamental las soluciones a los reclamos indígenas quedaron frustradas.

Otros casos conflictivos respecto al derecho de propiedad durante el periodo examinado por este informe han sido los relacionados a invasiones y atropellos a tierras indígenas por terratenientes, campesinos paraguayos, empresas y colonos brasileños o traficantes de madera y animales silvestres en general, tanto en la región Occidental como Oriental.

Como son varias las muestras recogidas en dicho sentido, pasaremos a citar solo algunas representativas de la situación general.

[11] *Diario Abc Color, 29 de enero de 2004.*

[12] *Auto Interlocutorio (AI) Nº 1651 del 27 de septiembre de 2004, dictado por el Juzgado en lo Civil y Comercial del Primer Turno de la Capital.*

a) Comunidades indígenas "La Armonía" y "La Herencia", de Presidente Hayes, Chaco

A mediados de año representantes del Ministerio Público y la Secretaría del Ambiente (SEAM) intervinieron un establecimiento propiedad de la firma Aceros del Paraguay S.A. (Acepar), equipado con 36 hornos para fabricar carbón, en tierras de la comunidad indígena "La Armonía", asentada a la altura del km 376 de la ruta Transchaco[13].

Los hornos fueron ubicados en el asiento de la comunidad para la quema de leñas a ser extraídas del sitio. La comitiva fue recibida por personal de Acepar, entre ellos Amado Jara, quien manifestó a la prensa que hubo un acuerdo con la comunidad indígena, que cedió una parte de sus tierras para la instalación de 36 hornos (se proyecta llegar a 100) y que los propios miembros de la comunidad proveerán la leña.

Dicho procedimiento es similar al llevado a cabo por Acepar a 58 kilometros del sitio, donde se encuentran otros 33 hornos para producir carbón en territorio de otra comunidad indígena Enxet, "La Herencia".

La crónica periodística señalada agregaba que los agentes públicos coincidieron en que la producción de carbón en gran escala, como proyecta Acepar, constituye un riesgo de depredación masiva del propio hábitat de las y los indígenas, ahuyentando a animales silvestres que les sirven de alimentación.

b) Caso de la comunidad indígena "San Juan Lloví", de J. Eulogio Estigarribia, Caaguazú

A finales de enero del corriente año Sinforiano Fernández y Félix Cabrera, líderes de la comunidad indígena del pueblo Mbya - Guaraní "San Juan – Lloví" denunciaron a la prensa que campesinos autodenominados sin tierra habían invadido sus tierras y habían comenzado a extraer los últimos rollos que la comunidad conservaba allí[14].

Los bosques de dicho inmueble de 719 hectáreas, titulado a nombre de la comunidad y ocupado por 40 familias, al momento de hacerse presente el Ministerio Público en el lugar, seis meses después de la denuncia de los líderes, ya se hallaban reducidos finalmente a madera y carbón por los invasores del inmueble[15].

[13] *Diario Abc Color, 28 de mayo de 2004.*
[14] *Diario Abc Color, 23 de enero de 2004.*
[15] *Diario Abc Color, 11 de julio de 2004.*

c) Caso de la comunidad indígena "Gua'ay", de Santa Rosa del Aguaray, San Pedro

A mediados de octubre del corriente año líderes de la comunidad Gua'ay del pueblo Paĩ Tavyterã solicitaron al fiscal general adjunto, Marcos Alcaraz, el inicio de la investigación del asesinato del líder indígena Luciano González. Los hechos también fueron denunciados ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores y a las autoridades del INDI[16].

Conforme manifestaciones a la prensa de Ramón Recalde, presidente—de la Asociación Paĩ Tavyterã "Rekopave", la víctima fue asesinada en la tarde del 23 de setiembre, sindicándose como supuestos autores del hecho a empleados de la estancia Monte Café, propiedad de un colono de nacionalidad brasileña interesado en el desalojo de la comunidad.

Según el relato, el líder fue asesinado en su casa, frente a su esposa y sus nueve hijos. Los asesinos ingresaron hasta el patio de su vivienda; él estaba acostado en su hamaca, y sin atinar defensa los maleantes le dispararon cinco tiros.

A pesar de la gravedad del hecho, según los nativos las autoridades judiciales departamentales no han hecho nada para castigar a los culpables.

d) Caso de la comunidad indígena "Kelyenmagategma", de Presidente Hayes, Chaco

La comunidad indígena Kelyenmagategma del pueblo Enxet se encuentra asentada en el lugar conocido como Puerto Colón, a 40 km al norte del puerto de la ciudad de Concepción, en el departamento de Presidente Hayes, Chaco.

Desde el año 2003 dicha comunidad ha estado expuesta a un grave cuadro de violaciones a sus derechos, alusivo a la permanente exposición de sus miembros a un patrón de violencia y coacción proveniente de personal de la firma El Algarrobal SA, al amparo del poder público, con el fin de desplazarlos de su asentamiento y eventualmente hacerlos cesar en la reivindicación de sus tierras.

Esta situación de violencia tuvo en menos de un año puntos críticos que se sitúan fundamentalmente en dos momentos: el primero se refiere a la expulsión de los indígenas por personal policial y civiles armados con la participación de los fiscales Javier Quintana y Ra-

[16] *Diario Abc Color, 14 de octubre de 2004.*

món Grance a finales de agosto y comienzos de setiembre de 2003[17]; el segundo, registrado el 29 de agosto, cuando empleados de la empresa El Algarrobal SA, con disparos de armas de fuego y petardos sobre las viviendas, expulsaron nuevamente de su asentamiento a los indígenas de manera violenta, obligándolos a dispersarse e internarse en el monte en un intento de protegerse[18].

Es así que siendo aproximadamente las 14:50 horas del 29 de agosto se hicieron presentes en el asentamiento de Kelyenmagategma personas armadas que procedieron a agredir físicamente y a expulsar a la gente del asentamiento comunitario con disparos al aire de armas largas de grueso calibre.

Muchas de estas personas así debieron desplazarse bajo un absoluto desamparo hacia el lugar conocido como Buena Vista, ubicado a 25 km del lugar de los hechos, y otras quedaron con paradero desconocido, incluyendo niños y niñas que se separaron de su familia e ingresaron al monte.

Los indígenas denunciaron que los autores del desalojo fueron empleados de la empresa El Algarrobal SA, actual titular de las fincas reivindicadas, quienes desde hace unas semanas venían realizando trabajos sobre el casco urbano de la estancia. Dicho trabajo, a cargo de un grupo de 20 peones contratados por los responsables de la mencionada firma, se venía realizando desde comienzos del pasado mes de agosto, en total contravención de una prohibición judicial de no innovar firmada por el juez del Tercer Turno en lo Civil y Comercial de la Capital, Miguel Ángel Rodas Ruiz Díaz, que establece que los propietarios de ésta no pueden realizar ninguna mejora en el sitio[19].

[17] *Diario Última Hora, 14 de setiembre de 2003.*

[18] *Diario Última Hora, 8 de setiembre de 2004.*

[19] *Autos caratulados "Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) s/ Medida Cautelar" de 2003. En dicho expediente el INDI solicitó al juzgado medidas de no innovar de hecho y de derecho, junto a la anotación de litis sobre la finca asiento de la comunidad Kelyengmagategma el 23 de setiembre de 2003. Dicha presentación obedecía entre otras razones y según sus propios términos "(...) a que en la actualidad (...) los miembros de la comunidad son permanentemente hostigados y amenazados con la remoción y expulsión del lugar de parte de personas que dicen trabajar para la firma Algarrobal SA (...)". El juzgado hizo lugar al pedido del INDI por providencia del 6 de noviembre de 2003, siendo librado oficio para la inscripción de las medidas en los Registros Públicos el 6 de abril de 2004. El 25 de agosto de 2004 la firma el Algarrobal SA es notificada de la resolución judicial antedicha, ante urgimiento del INDI presentado en razón de que la empresa propietaria del inmueble afectado se encontraba realizando "(...) todo tipo de trabajo como limpieza, corrales para cargar animales en el inmueble de referencia y de paso están sacando a las familias indígenas con todos sus enseres (...); aparte de esto, están amenazando a la comunidad prepotentemente con disparos de arma de fuego en forma constante y que constituyen peligro cierto a la vida e integridad física de los indígenas (...)" (escrito del abogado Higinio A. Lovera Sostoa, párrs. 3 y 4). Cuatro días después la comunidad fue víctima del desalojo forzoso.*

A más de violar la citada medida judicial, la firma terrateniente y sus empleados también venían hostigando constantemente a los indígenas, incluso amenazándolos de muerte.

Ante esta nueva escalada de violencia y los fundados temores respecto a la libertad e integridad personal de los indígenas de la comunidad, la CODEHUPY planteó el 30 de agosto, como tercero en conocimiento de los hechos, una acción de hábeas corpus genérico, peticionando con carácter urgente al juzgado su constitución en el lugar para constatar y salvaguardar a las personas afectadas.

Luego de transcurrir más de 30 días sin que la comunidad o la CODEHUPY fuera notificada o informada de acción alguna adoptada en sede judicial, la coordinadora hizo público un comunicado señalando en sus puntos centrales que:

"La CODEHUPY ha venido acompañando con especial atención la situación de las 43 familias indígenas que componen la comunidad Kelyenmagategma, quienes se encuentran asentadas en tierras, propiedad de la firma El Algarrobal SA, ubicada en el lugar conocido como Puerto Colón.

"La situación de violencia permanente a la que viene siendo sometida dicha comunidad se caracteriza por el uso ilegal y arbitrario de la fuerza, incluyendo la utilización de armas de fuego por particulares, a la sazón empleados de la firma El Algarrobal, en flagrante violación a los derechos fundamentales de la comunidad: a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad personales, a la protección y garantías judiciales, todo en conexión con la privación de sus derechos territoriales de propiedad y posesión

"Pese a la obligación del Paraguay de respetar y garantizar los derechos de la comunidad, entre otras formas mediante la provisión de un recurso judicial efectivo frente a las violaciones denunciadas, los tribunales nacionales han negado la protección requerida pese a la urgencia de adoptar medidas de amparo y hábeas corpus oportunamente peticionadas.

"En el presente caso, la acción ilegal de particulares, sumada a la falta de medidas de protección del poder público, obliga lamentablemente a la CODEHUPY a levantar de nuevo su voz como hace un año para reclamar la impune violación de los derechos de la comunidad Kelyenmagategma. Recordamos aquí que en el informe anual del 2003 esta entidad denunció de la manera más firme el atropello sufrido por dichas familias indígenas en casi idénticas circunstancias con el mismo propósito de expulsarlas de su asentamiento".

Dada la inacción del Estado en proveer protección judicial eficaz a las víctimas, el 30 de setiembre fue presentada a favor de la comunidad Kelyenmagategma una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), solicitándose adicionalmente medidas cautelares para proteger a sus miembros de un nuevo desalojo forzoso y garantizar sus vidas y seguridad personales.

Las medidas cautelares fueron concedidas por la CIDH apenas días después y en una fecha emblemática: el 12 de octubre.

e) Caso de grupos Ayoreo en aislamiento voluntario - "silvícolas"

Conforme el coordinador general de *Iniciativa Amotocodie,* Benno Glauser[20], genera honda preocupación la situación a la que se encuentran sometidos y expuestos los últimos grupos del pueblo Ayoreo que viven en aislamiento voluntario, los cuales hasta ahora no han tenido contacto alguno con la civilización moderna[21]. Suman alrededor de 50 personas en total, y continúan en su vida tradicional de cazadores y recolectores seminómadas. Los vértices centrales de su hábitat actual, una zona de bosque virgen extenso, tiene las coordenadas 21° 7' S. y 60° 8' O., unos 50 km al sur del cerro León, en el norte del Chaco paraguayo.

La existencia de estos grupos en la mencionada zona está comprobada desde 1998, año en el cual se produjeron tres ataques calificados por conocedores como "de advertencia" ante las incursiones en su hábitat (dos ataques contra estancias, un ataque en contra de una topadora/máquina que abre caminos en el monte virgen). Dichos ataques fueron registrados por el Ministerio Público. De 1998 en adelante existen numerosos testimonios sobre huellas, "avistamientos a distancia" y otros testimonios de la existencia y presencia de los Ayoreo en aislamiento voluntario en la referida zona. El Censo Nacional Indígena de 2002 menciona la existencia de los grupos en aislamiento voluntario.

Los siguientes hechos de suma gravedad afectan a estos grupos y ponen en peligro sus vidas, su existencia humana y su tierra, amenazando aniquilarlos y poner fin a su existencia a muy corto plazo.

a) En setiembre de 2004 el Touring y Automóvil Club Paraguayo, organizador del anual Transchaco Rally, dio a conocer la ruta del rally de 2004, la que en un tramo llamado "Prueba Especial N° 16" previó cruzar el hábitat de los Ayoreo en aislamiento vo-

[20] *El testimonio de Benno Glauser obra en formato digital en los archivos de la organización no gubernamental Tierraviva y de la CODEHUPY.*

[21] *En Paraguay son llamados "silvícolas".*

luntario de punta a punta, abriendo a tal efecto un camino nuevo por el monte virgen de 72 km de largo. La Unión de Nativos Ayoreo de Paraguay (UNAP), la Iniciativa Amotocodie y otras organizaciones no gubernamentales agrupadas en la Articulación Chaqueña (ACHA) denunciaron esta situación de amenaza grave. Mientras el INDI y el Ministerio Público se hicieron eco de las denuncias, varias instancias competentes y decisivas del gobierno, departamentales y nacionales, se abstuvieron e incluso se negaron a intervenir para proteger a los Ayoreo en aislamiento voluntario. Finalmente fue decisiva la intervención aislada pero enérgica de una fiscal del Medio Ambiente, que obligó a los organizadores del rally a eliminar el tramo referido del evento.

Este hecho de violación grave, evitado en este caso solo por la buena voluntad de una funcionaria pública, dio prueba de la indefensión y desprotección de los Ayoreo en aislamiento voluntario ante la falta de voluntad política de las autoridades competentes. Tenemos todas las razones de temer nuevos hechos similares en cualquier momento y que esta vez no podrán ser evitados, y que producirán en lo inmediato el aniquilamiento de la existencia de los Ayoreo en aislamiento voluntario.

b) En marzo de 2004 un grupo Ayoreo de 17 personas que habían vivido en aislamiento voluntario y sin contacto hasta esa fecha entraron en contacto con la sociedad envolvente. Entre sus primeras expresiones, manifestaron que "por favor, no se toque el monte (los bosques) que nos da vida. ¡Paren las grandes máquinas que destruyen el monte y que nos llenan de miedo y terror!". Manifestaron haber vivido bajo crecientes presiones muy fuertes.

Los grupos restantes que aún viven en el monte en aislamiento voluntario siguen expuestos a estas enormes presiones, las que también en cualquier momento los pueden forzar a rendirse y entregarse, y a discontinuar su existencia actual.

c) A las presiones y amenazas citadas se suman las siguientes: el interés de la gobernación del departamento de abrir una ruta permanente por el hábitat de los grupos del monte, los llamados corredores bioceánicos, cuya inminente implementación, con un caudal de tránsito pesado internacional enorme, transformará gravemente a su paso amplias zonas del Chaco, entre ellas el hábitat de los Ayoreo en aislamiento voluntario, concesiones para actividades de la industria extractiva de recursos del subsuelo que fueron otorgadas por el Estado en el mismo hábitat de los Ayoreo en aislamiento voluntario, el auge, en los últimos años, de la explotación y el tráfico con fines de exportación de las maderas preciosas y los animales vivos del hábitat menciona-

do, los proyectos por parte de los propietarios privados de las tierras del hábitat de los Ayoreo en aislamiento voluntario de expansión de actividades de explotación ganadera y forestal y que implican la deforestación dentro del hábitat a corto plazo. La totalidad del territorio actualmente en uso de estos grupos está en manos de propietarios privados; las propuestas de planes de uso productivo son aprobadas por las autoridades competentes sin tomar en cuenta la presencia y los intereses silvícolas.

Todas estas actividades actualmente promovidas en la zona del hábitat y sus alrededores, y otras que incursionen o afecten a los Ayoreo en aislamiento voluntario y su territorio, son las que ponen en peligro su vida y existencia.

La vigencia del conjunto de estos hechos y amenazas genera una situación de indefensión, aumentada por la falta de protección de parte del gobierno, que de esta manera actúa en contravención a lo estipulado tanto por la Constitución Nacional como por el Convenio 169 de la OIT, del cual Paraguay es signatario.

Esta desprotección, generada tanto por acción como por omisión por parte de las autoridades gubernamentales, en sí constituye una gravísima violación de los derechos humanos que desemboca en un genocidio humano y cultural verdadero. Es tanto más grave si se tiene en cuenta la imposibilidad de estos grupos de asumir ellos mismos la defensa de sus derechos ante las instancias competentes del Estado.

f) Caso Ayoreo Totobiegosode

Conforme información brindada por la organización no gubernamental Grupo de Apoyo a los Totobiegosode (GAT)[22], prosiguieron las gestiones de regularización de tierras destinadas a los Ayoreo Totobiegosode, fundamentalmente aquellas ubicadas en la zona sur del patrimonio natural y cultural, departamento del Alto Paraguay, Chaco. Un hecho de gran relevancia constituyó el encuentro de los Areguedeurasade (grupo silvícola de 17 miembros) con sus parientes Totobiegosode, que fueran "sacados" de la selva décadas atrás. El hecho aconteció el 3 de marzo, fecha en que dos Totobiegosode acompañados de un técnico del GAT y un tractorista se encontraban en el extremo sureste del patrimonio efectuando tareas de reconocimiento para la construcción de un tajamar en el sitio denominado "Chaidi", donde familias Ayoreo Totobiegosode se aprestaban a crear

[22] *El texto obra en formato digital en los archivos de la ONG Tierraviva y de la CODEHUPY. Para mayor información visite: www.gat.org.py*

un segundo asentamiento en tierras de su dominio (el primero fue Arocojnadí, en 1977).

El hecho adquiere ribetes históricos dado que el encuentro se produjo en tierras de dominio Totobiegosode, lo que impidió que la gente del monte fuera trasladada a reducciones de la zona del Chaco central o a misiones fuera de su territorio, como ha venido ocurriendo desde los años '40. El grupo recibió asistencia por parte de la comisión especial constituida por la Fiscalía General del Estado (Resolución Nº 474/04). En el año asimismo por iniciativa de un grupo de diputados fue presentado un proyecto de ley para la expropiación de dos inmuebles (uno de ellos propiedad, desde fines del siglo XIX, de la empresa de origen anglo-argentino Carlos Casado SA, y el otro de propiedad reciente de las empresas de origen brasileño Luna Park International Ltda. e Itakyry SRL). Este proyecto de ley —referente a unas 114.0000 hectáreas— que beneficia a los Totobiegosode obtuvo media sanción favorable en plenaria de la Cámara Baja, por amplia mayoría, el 29 de julio. No obstante, fue rechazado por la plenaria de Senadores el 4 de noviembre. El propietario brasileño ha propuesto al Congreso la constitución de un área de reserva privada de su dominio sobre unas 27.000 hectáreas y el desmonte de más de 50.000 para cría de ganado. Los líderes indígenas se oponen a esta propuesta, al desmonte de sus bosques. El proyecto fue girado nuevamente a la Cámara de Diputados.

Ya finalizando el año, el titular de la SEAM adoptó la importante decisión de impulsar la inclusión del patrimonio Ayoreo Totobiegosode en el Alto Paraguay como zona núcleo de la Reserva de la Biosfera del Chaco, iniciativa cuya puesta en marcha aportaría a la reducción de amenazas de deforestación e innovaciones que sufre el patrimonio indígena, y que fuera reiteradamente denunciado tanto por los líderes Ayoreo Totobiegosode como por el GAT, organización que apoya esta gestión de preservación cultural y ambiental iniciada en 1993.

g) Caso comunidad Avá-Guaraní Tekoha Ryapu

Situación del caso administrativo

Según información recibida de Balbino Vargas Zárate, de la organización no gubernamental Servicios Profesionales Socio-Antropológicos y Jurídicos (Spsaj)[23], la comunidad Avá-Guaraní está tramitando desde 1995 la legalización de la posesión de su territorio ancestral ante los entes gubernamentales correspondientes (INDI e Instituto del Bienestar Rural -IBR-), otorgando para este efecto poder a Spsaj.

[23] *El texto obra en formato digital en los archivos de Tierraviva y de la CODEHUPY.*

En junio de 1995 el Estado paraguayo reconoció como representantes legales de la comunidad a Gervasio Noceda, Víctor Noceda y Narciso Esquivel y en julio de 1998 le otorgó la personería jurídica (Decreto Nº 21.815), ambos requisitos legales siendo tramitados ante el INDI por Spsaj. Las tramitaciones para la legalización de las tierras de la comunidad fueron iniciadas por Spsaj ante el IBR en agosto de 1996 (expediente IBR Nº 4.136/96).

La comunidad Tekoha Ryapu se encuentra asentada en tierras privadas que en 1992 (resp. 1994) fueron adquiridas por la Fundación Mbaracayu con el propósito de incorporarlas a la "Reserva Natural del Bosque Mbaracayu", administrada por la Fundación Moisés Bertoni. La creación de una reserva natural o área silvestre protegida en sus tierras recibió el pleno apoyo de la comunidad Tekoha Ryapu, preocupada, como la Fundación Moisés Bertoni, por la creciente destrucción de los bosques y humedales en la región. La comunidad ofreció a la Fundación Moisés Bertoni su colaboración en la defensa del medio ambiente. Sin embargo, rechazó renunciar a sus derechos constitucionales de posesión sobre las tierras y resistieron toda presión por parte de la fundación para abandonar sus tierras ancestrales y asentarse fuera de la "Reserva Natural del Bosque Mbaracayu".

A pesar del tiempo transcurrido, la comunidad Tekoha Ryapu mantiene abierta su oferta de cooperación con la Fundación Moisés Bertoni en cuanto al mantenimiento del área silvestre protegida, siempre y cuando la fundación reconozca formalmente el derecho de posesión y de soberanía de la comunidad sobre sus tierras ancestrales, derecho garantizado por la Constitución Nacional.

La sinceridad del deseo de la comunidad Tekoha Ryapu de buscar una solución concertada con la Fundación Moisés Bertoni se manifiesta en el hecho que hasta la fecha no presentó su caso ante los entes gubernamentales, a pesar de la situación legal favorable, y se abstuvo de hacer valer su derecho a ampliar su asentamiento y su producción agropecuaria. También la comunidad toleró la presencia inconsulta de visitantes y científicos en su territorio y en sus asentamientos, como la construcción de un puesto de vigilancia en la cercanía del asentamiento principal.

LA SITUACIÓN JURÍDICA

La Constitución Nacional, en su artículo 63, reconoce y garantiza "el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat. Tienen derecho, asimismo, a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa (...)" y en el artículo 64 establece que "los

pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida (...)" y también que "se prohíbe la remoción o traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos". Además la Carta Magna garantiza a los pueblos indígenas, en su artículo 65, "(...) el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, esta Constitución y las leyes nacionales".

El Convenio Nº 169 "Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes", que fue suscrito por el gobierno en 1993 (Ley Nº 234), refuerza y amplía los estamentos constitucionales.

Artículo 6 que establece la obligatoria consulta de los pueblos indígenas sobre medidas legislativas y administrativas que los afectan directamente.

Artículo 7.1 que confirma el derecho de los pueblos indígenas de "(...) participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente".

Artículo 13.1 que obliga al gobierno nacional a "respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios (...)".

Artículo 14.1 que reza: "deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia".

Artículo 17.3 que exige al gobierno "(...) impedir que personas extrañas a esos pueblos pueden aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos".

La Ley 904 Estatuto de las Comunidades Indígenas, promulgada en 1981, aunque anterior a la Constitución Nacional vigente, se rige por los mismos principios y establece la forma jurídica de la comunidad indígena otorgándole personería jurídica (artículo 7) y el derecho a la propiedad comunitaria (artículo 17), reglamentando su aplicación.

Sin embargo, en las leyes ambientales que en su mayoría fueron promulgadas después de que se sancionó la nueva Constitución

Nacional, en 1992, la situación legal especial de los pueblos indígenas prácticamente no fue tomada en cuenta. Sobre todo el Plan estratégico del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (Sinasip) y la Ley Nº 352 de Áreas Silvestres Protegidas, promulgada en 1994, que desconocen los derechos de posesión de los pueblos indígenas sobre sus territorios tradicionales, derechos que afectan a un número importante de áreas silvestres protegidas bajo dominio público o privado. La Ley Nº 352/94 establece en su artículo 24, inciso c, solamente que "los inmuebles, titulados o no, con asentamientos de comunidades indígenas no serán afectados por el presente inciso", refiriéndose a la expropiación de inmuebles para la creación de un área silvestre protegida.

El hecho que la Ley Nº 352/94 no contempla la realidad de la superposición de muchas áreas silvestres protegidas existentes y planificadas con el hábitat/territorio de los pueblos indígenas causa no poca confusión entre los indígenas, defensores del medio ambiente, indigenistas y funcionarios y lleva a un clima de enfrentamiento, donde debería prevalecer la alianza entre indígenas y defensores del medio ambiente ante la meta común de salvar de la desaparición a los ecosistemas tradicionales.

DERECHO A LA VIDA Y A LA SALUD

La situación de la salud en diversas comunidades indígenas, principalmente del Chaco, sigue siendo precaria y produciendo víctimas fatales por falta de acceso a servicios básicos o por enfermedades prevenibles y atendibles, como disentería, tétanos, sarampión, deshidratación, anemia, etc. Baste como ejemplo señalar el aumento de los casos de tuberculosis en la región Occidental[24], los problemas de desnutrición aguda asociados al infanticidio[25], las muertes por inanición en albergues infrahumanos[26] o por deshidratación[27].

[24] *Diario Abc Color, 10 de setiembre de 2004. El informe periodístico se basa en información suministrada por la doctora Gerturde Hiebert, secretaria de Salud de la Gobernación de Boquerón, señala que dicha región sigue con una preocupante situación de casos de tuberculosis, otra vez en aumento desde el año pasado. La tasa actualmente es de 166/100.000, comparando con 123/100.000 en el 2002. La enfermedad azota en el Chaco casi exclusivamente a indígenas. Durante años el departamento de Boquerón contó con la tasa más alta del país y de todo el continente. Ahora, según Hiebert, por primera vez el departamento de Presidente Hayes supera al de Boquerón con 167/100.000, mientras que en Alto Paraguay no existe trabajo de diagnóstico.*

[25] *Diario Abc Color, 22 de octubre de 2004. La publicación está hecha en base a una entrevista con la enfermera española Teresa Mayoral, del equipo de salud del Vicariato Apostólico del Pilcomayo (VAP), quien afirma que la falta de alimentos es un problema social y cada año es más profundo. Hay niños con graves problemas de desnutrición en los hospitales de la región. Pienso que es por una mala política que están*

Ante esto lamentablemente la respuesta del Estado sigue estando ausente en la mayoría de los casos. En palabras del presidente del INDI, coronel (SR) Oscar Centurión, esta ausencia en sus diferentes formas es una de las principales causas del agravamiento del problema indígena en nuestro país, sumada a la falta de una política gubernamental y los escasos recursos financieros, técnicos y humanos destinados al sector[28].

En cuanto a la alegada falta de recursos, como en años anteriores siguen estando presente denuncias de mala administración por parte de gobernaciones como la de Alto Paraguay. En este sentido, indígenas de dicho departamento denunciaron el total abandono de las autoridades regionales encabezadas por el gobernador colorado Erasmo Rodríguez, quien vive en Fernando de la Mora y hace oficina en Asunción. Los indígenas alegaban que para colmo de males en junio pasado destituyó a un nativo de la secretaría de Asuntos Indígenas para nombrar en su reemplazo a una persona que vive también en Asunción. Paradójicamente, el Ministerio de Hacienda ya había desembolsado a la gobernación la suma de Gs. 5.200.000.000 a julio del 2004[29].

En cuanto al departamento de Presidente Hayes, por hambre niños y niñas dejaban de ir a clases a mediados del pasado mes de octubre. Sobre el particular, la profesora Amada Ramírez, de la escuela Sanapaná de Karanda'y Pukú, señalaba en una entrevista a la prensa que los niños y niñas desde el segundo semestre ya habían dejado de asistir regularmente a clases por falta de alimentos en todas las comunidades indígenas. Agregaba que los docentes indígenas se sentían impotentes ante la situación, afirmando: "yo no tengo corazón para seguir las clases; mis niños por poco se desmayan, ya no responden, la mayoría viene sin comer nada. Los que ya abandonaron la escuela se internaron en el monte con sus padres en busca de

haciendo tanto el gobierno (central) como la gobernación y la misma municipalidad". "En Boquerón hay familias indígenas que no comen cada día. El hambre incide en el infanticidio y es causa de la mala política gubernamental", agregó la entrevistada.

[26] *Diario Última Hora, 14 de octubre de 2004. La nota revela la extrema pobreza que afecta a miembros de la etnia Ayoreo de Filadelfia, la cual derivó en la muerte por hambre de la anciana Guanape Picanare tras pasar varias semanas sin ingerir alimento alguno. El deceso de la mujer se produjo en el lugar conocido como Casa Pasajera, propiedad de la Gobernación de Boquerón, donde unos 300 indígenas de esta parcialidad sobreviven en condiciones infrahumanas y lejos de toda ayuda oficial.*

[27] *Diario Abc Color, 29 de marzo de 2004. La nota revela que un adolescente de 14 años y una mujer indígena de 20 años fallecieron a consecuencia de deshidratación y desnutrición en la aldea La Leona, de La Patria, jurisdicción de Presidente Hayes. La falta de alimentos y medicamentos suficientes fue la causa de la tragedia.*

[28] *Diario Última Hora, 12 de octubre de 2004.*

[29] *Diario Abc Color, 27 de agosto de 2004.*

palmitos de karanda'y y miel". A criterio de la docente, no se veía otra alternativa que concluir las clases[30].

Esta situación no fue la excepción incluso en el caso de comunidades indígenas chaqueñas declaradas en su momento en emergencia por el Poder Ejecutivo, dada su particular situación de vulnerabilidad al estar asentadas a la vera de la vía pública por falta de tierras. Nos referimos a las comunidades de Yakye Axa y Sawhoyamaxa, respecto a las cuales un reciente análisis de salud realizado por profesional médico[31] testimonia las condiciones infrahumanas en las que sobreviven.

Extraemos del estudio médico de la comunidad de Yakye Axa cuanto sigue, a modo de muestra.

Mortalidad

Las enfermedades infecciosas constituyen las principales causas de muerte debido a la poca y casi nula accesibilidad a los servicios de salud, a la falta de asistencia médica y de medicamentos.

Las infecciones respiratorias agudas, las enfermedades diarreicas agudas y las deshidrataciones son las principales causas, seguidas luego por los accidentes.

Morbilidad

Las enfermedades que prevalecen en la comunidad y que necesitan mayor énfasis en la atención médica son:

- enfermedades diarreicas agudas;
- infecciones respiratorias agudas;
- parasitismo;
- anemia;
- desnutrición;
- enfermedades bucodentales en casi el 100% de los casos; y
- tuberculosis.

Accesibilidad a los servicios de salud

Debemos resaltar que debido a la distancia poseen una mayor y mejor accesibilidad a los servicios de salud en la ciudad de Concepción, pero que existe mucho descuido por parte de las autoridades sanitarias del departamento de Presidente Hayes, al cual pertenecen (y

[30] *Diario Última Hora, 19 de octubre de 2004.*

[31] *Delgadillo, Ronald. "Análisis de la Situación de salud de la comunidad Enxet de Yakye Axa et al". Concepción, junio de 2004.*

por ende al gobierno), pues sucede que los recursos humanos y de insumos (materiales, medicamentos, vacunas, etc.) para la atención de estas comunidades están presupuestados, disponibles en la Región Sanitaria de Villa Hayes, pero nunca llegan a estas comunidades. Estas coberturas sanitarias las deben realizar, paliar, la Región Sanitaria de Concepción, que no cuenta con los recursos asignados para ello, lo cual nos indica que se necesita una nueva política sanitaria reorientada hacia ellos.

En el caso del departamento de Boquerón, la falta de agua y alimentos obligaba a inicios de octubre a las y los indígenas de diversas comunidades a desplazarse para poder seguir viviendo. Esto motivó que varias escuelas de dicho departamento hayan adelantado la clausura del año lectivo, como en las comunidades indígenas de Makxawaiya, El Estribo y La Patria, asentadas en Presidente Hayes[32].

GARANTÍAS ESPECIALES CONTRA LA ASIMILACIÓN Y LA DISCRIMINACIÓN

Derecho a no ser sometido a cualquier forma de desplazamiento

Siguen durante el presente año registrándose situaciones que contravienen el deber del Estado de garantizar el derecho individual y colectivo de los pueblos indígenas a medidas estatales de prevención o reparación respecto a cualquier forma de desplazamiento al cual sean sometidos y que tenga como objetivo o efecto violar cualquiera de sus derechos.

Muestras en este sentido se han presentado en varios lugares del país, aunque han sido nuevamente los pueblos indígenas de la región Oriental los más afectados respecto al desplazamiento forzoso hacia centros urbanos. Tal es el caso de los niños y niñas indígenas en las calles esteñas, a merced de las drogas y la explotación sexual.

Conforme registran varias publicaciones periodísticas[33], las calles de Ciudad del Este se están poblando cada día más de niños y niñas indígenas. Esta situación social es doblemente preocupante cuando están de por medio niños y niñas nativos que en compañía de sus padres abandonan su hábitat por situaciones de extrema pobreza, ganando la zona urbana en busca de soluciones. Pero antes que constituir un bálsamo a la situación social, pasan a ser un problema de gran dimensión que es difícil de remediar.

[32] *Diario Noticias, 14 de octubre de 2004.*
[33] *Diario Noticias, 22 de octubre de 2004.*

En tal sentido, señalan los medios que desde hace tiempo se puede observar en el microcentro del distrito, específicamente en los alrededores del colegio Centro Regional de Educación, varios niños y niñas viviendo a la total intemperie, sitio de donde salen mendigando y quedando además a merced de las drogas y la explotación sexual.

Respecto a la capital del país, se siguió presenciando niños y niñas provenientes de comunidades indígenas en la vía pública, mendigando en la zona del Mercado 4. Tomaron intervención durante el año diversas dependencias, incluyendo Juzgados de la Niñez y la Adolescencia, Consejos Municipales por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (Codeni) y como siempre el INDI.

Finalmente dichas instituciones debieron recurrir al Despacho de la Primera Dama para poder recuperar a los niños y niñas indígenas de la calle, dado que carecían de fondos para la reinserción a sus comunidades[34]. No se tiene información sobre los resultados de estas gestiones.

DENUNCIAS ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

Caso 12.313 - comunidad indígena Yakye Axa versus Paraguay

Se aguarda que se celebren audiencias ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el transcurso del año próximo para el debate del fondo del caso. Inicialmente se había previsto que las audiencias se realicen en Buenos Aires, Argentina, a mediados del mes de agosto y a invitación de este país. Empero, por razones presupuestarias, la Corte Interamericana decidió suspender dichas audiencias y eventualmente realizarlas en su sede, en San José, Costa Rica, a finales del presente año.

Caso 12.419 - comunidad indígena Sawhoyamaxa versus Paraguay

Se celebraron audiencias el 3 de marzo del corriente año en la sede de la CIDH, en Washington DC, Estados Unidos, en las cuales los líderes de la comunidad (Carlos Marecos y Leonardo González) y abogados de Tierraviva brindaron sus testimonios y expusieron sobre los méritos de la denuncia. Es el primer caso junto a Xakmok Kásek en el que indígenas de Paraguay participan en una audiencia

[34] *Diario Abc Color, 7 de enero de 2004.*

ante el sistema interamericano. Se aguarda después de estas audiencias que la CIDH pronuncie su informe final (artículo 50) sobre el fondo de la cuestión planteada a finales del año. Luego el caso se encontraría en condiciones de ser sometido ante la Corte Interamericana, al igual que sucediera con Yakye Axa.

Caso 12.420 - comunidad indígena Xakmok Kásek versus Paraguay

Testimonios y alegatos adicionales sobre el fondo del caso fueron presentados conjuntamente con los de Sawhoyamaxa el 3 de marzo de 2003 ante la CIDH. Participaron de dicha audiencia como representantes de la comunidad sus líderes, Marcelino López y Maximiliano Ruiz. A tenor de los compromisos asumidos por el Estado de Paraguay, se realizaron nuevamente gestiones a nivel interno para explorar soluciones respecto al reclamo de tierras en el marco del Programa de Corredores de Integración del Occidente (convenio de préstamo 1.278/OC-PR-BID), en donde como contrapartida local se encuentra asignada la suma de 1.000.000 de dólares para compra de tierras en favor comunidades indígenas afectadas por el proyecto, entre ellas eventualmente Xakmok Kásek.

Denuncia P-987-04 - comunidad indígena Kelyenmagategma del pueblo Enxet

La denuncia fue presentada el 30 de setiembre a favor de la comunidad Kelyenmagategma, peticionándose a la CIDH medidas cautelares y que se declare al Estado de Paraguay responsable por violación de los artículos 4 (derecho a la vida), 5 (derecho a la integridad personal), 8 (garantías judiciales), 11 (derecho a la intimidad e inviolabilidad del hogar), 21 (derecho a la propiedad) y 25 (protección judicial), todos ellos en conexión con el artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) de la Convención Americana.

Las medidas cautelares fueron dictadas por la comisión, y el proceso relativo a la denuncia sigue el trámite relativo a la fase de admisibilidad.

RECOMENDACIONES

Reforma legal e institucional

Finalizar el proceso de consulta abierto con los pueblos indígenas y sus representantes, congregados en la CAPI, de cara a establecer una nueva legislación indígena asignando los fondos necesarios para tal efecto.

Iniciar los estudios legislativos de rigor para la inclusión nuevamente en la legislación laboral de un capítulo destinado a pueblos indígenas, a efectos de contemplar la especial situación del trabajador indígena en zonas rurales.

Cumplimiento de compromisos internacionales

- Dar cumplimiento a las recomendaciones de la CIDH respecto a la asignación de fondos necesarios para la restitución y aseguramiento de las tierras de las comunidades y pueblos indígenas del país, y para el efecto desarrollar las posibilidades del recurso legislativo de expropiación.
- Dar cumplimiento a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de las Naciones Unidas, adoptando las medidas legislativas y de otro carácter que sean necesarias para tal efecto, en particular con la penalización de la discriminación racial.

Acciones afirmativas

- Establecer un programa de acciones afirmativas destinadas a los indígenas desplazados de sus comunidades, en especial mujeres, niñas y niños, dejando de lado las medidas racistas denunciadas en el presente informe. Dichas acciones positivas deberán ser hechas en consulta con las comunidades afectadas y las organizaciones indígenas interesadas.

Obligación de mantener estándares mínimos de disfrute de derechos

- Adoptar con carácter urgente las medidas de salud pública que correspondan para prevenir y remediar las enfermedades crónicas y epidemias que asolan a las comunidades.

- Establecer un plan de acción global destinado a dar solución a los problemas de agua en la región chaqueña, evitando la reiteración de las enfermedades y muertes acaecidas por causa de la falta o escasez del líquido vital.
- Extender la cobertura de los servicios del Ministerio de Justicia y Trabajo a las zonas de alta concentración laboral indígena, con énfasis en la región del Chaco.

Medidas de protección especial

- Reparar a las víctimas o familiares de las víctimas que hayan sido lesionadas en sus derechos a la vida y la salud como consecuencia de la omisión de los deberes del Estado en prevenir y adoptar medidas eficaces ante las endemias y epidemias presentes en las comunidades.
- Implementar los planes de mitigación ambiental de proyectos nacionales de desarrollo y construcción de rutas en curso con financiación de organismos multilaterales, según los estándares legales de garantía y protección de los derechos territoriales indígenas, y promover iniciativas y propuestas ante dichos organismos que contemplen como principal objetivo la restitución territorial.
- Proteger mediante un control efectivo de los organismos ambientales pertinentes la explotación y tráfico ilegal de maderas y pieles silvestres en tierras indígenas.
- Investigar con seriedad y adecuadamente los hechos de corrupción denunciados respecto a la administración de las gobernaciones de los departamentos de Presidente Hayes y Alto Paraguay, sancionando a los responsables y procurando la recuperación de los fondos defraudados.

Derecho a la paz y al desarme

Están buscando la paz, presentan a sus hijos a otros nativos.



Cuarteles en la ciudad, un atentado a la seguridad

Orlando Castillo. Servicio Paz y Justicia - Paraguay (Serpaj-Py)

Un niño con una bala alojada en la pierna izquierda, y otra que le rozó el estómago y el brazo izquierdo, 50 casas dañadas y toda una población aterrorizada son el saldo de prácticas de tiro y de la concentración de unidades militares en la capital. Así también el resguardo militar de estancias y el aseguramiento de rociado de campos con agroquímicos siguieron marcando el actuar de la institución castrense en nuestro país.

INTRODUCCIÓN

El derecho a la paz se inscribe dentro de los llamados derechos de solidaridad, con lo cual se conocen a los derechos humanos de tercera generación. Se dice que son derechos de solidaridad el derecho a la paz, a la conservación del medio ambiente, pues al atentar contra ellos se violan los derechos humanos de todos los pueblos del mundo. Asimismo, se atenta no solamente contra los derechos de las personas que viven en el presente, sino también contra los derechos humanos de las generaciones futuras.

Es por ello que el sistema jurídico internacional fue incorporando dentro de sus normativas, tanto vinculantes como no vinculantes, el derecho a la paz y al desarme por considerar necesaria la supresión de todo peligro a la humanidad, como las guerras.

En este sentido nuestra Constitución Nacional se ha imbuido de este espíritu de conservación de la paz como primordial para la vida de la humanidad, por lo cual ha renunciado a la guerra de agresión, pero sustenta el principio de la legítima defensa, establecido en el artículo

144, con lo cual la Carta Magna incorpora en su ordenamiento jurídico los "derechos y obligaciones que le asisten como miembro de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, o como parte en tratados de integración"[1].

Esta declaración y compromiso asumido por el país, y con él todos y cada uno de sus habitantes, es el fortalecimiento del respeto al derecho a la vida de la población nacional y de la población mundial, pues, como ya lo señaláramos más arriba, este derecho es solidario. En la medida que los Estados renuncien a la guerra, apuestan por la vida tanto para el presente como para las poblaciones futuras.

No obstante a que nuestro país ha renunciado a la guerra y a su preparación, seguimos manteniendo unas Fuerzas Armadas establecidas constitucionalmente, sustentadas en el principio de la legítima defensa, con el fin de custodiar la integridad territorial y defender a las autoridades legítimamente constituidas, según lo establece el artículo 173 de la Constitución Nacional.

Su funcionamiento interno se encuentra regido por varias legislaciones, entre las que podemos citar la Ley 216/93 "De organización general de las Fuerzas Armadas de la Nación", Ley Nº 1.115/97 "Del Estatuto del Personal Militar" y el decreto 21.839 que lo reglamenta, entre otros.

Asimismo, para este capítulo se tendrán en cuenta los instrumentos internacionales ratificados por nuestro país, y que según el artículo 137 forman parte de nuestro derecho positivo, prevalentemente a las leyes dictadas por el Congreso Nacional, en concordancia con el artículo 141 de la Constitución Nacional ("De los tratados internacionales").

Pasos positivos dados por el estado

La reparación moral a las familias que han perdido a sus seres queridos en instalaciones militares durante la prestación del servicio militar —o durante la estancia o presencia en instituciones estatales de carácter militar o civil bajo responsabilidad estatal— es y debe ser lo primordial, junto al derecho a la verdad y a la justicia, es decir, que la verdad salga a luz y los responsables sean sancionados.

Uno de estos gestos de reparación —aunque aún insuficiente— es otorgar honores póstumos a los fallecidos. En este sentido, las Fuerzas Armadas han rendido honores a los niños y adolescentes fallecidos en instituciones militares, uno durante la prestación del servicio militar y otro en carácter de aprendiz, fallecidos en muy dudosas circunstancias.

[1] *Véase la Constitución Nacional, art. 144.*

Una de las familias reparadas es la de Luis Fernando Bobadilla, adolescente de 15 años que recibió un disparo de arma de fuego en la cabeza mientras se encontraba en su dormitorio con un arma de un militar del cuartel de la Armada En noviembre del 2003. La reparación consistió en la construcción de un panteón para depositar el cuerpo del adolescente fallecido. En esta ocasión el coronel Trinidad Jiménez, de la oficina de Enlace de las Fuerzas Armadas, pidió *"perdón por errores cometidos"*, hecho que marca un hito, debido a que nunca un representante de las Fuerzas Armadas dijo eso a los familiares de víctimas por las pérdidas humanas, lo cual señala la responsabilidad de la institución.

Otro acto con las mismas características tuvo lugar en abril de este año, cuando luego de 8 años las Fuerzas Armadas reconocieron su responsabilidad en el fallecimiento del joven Vicente Ariel Noguera, ocurrido en enero de 1996 en el Cuartel General del Ejército. Los restos de Ariel fueron depositados en un panteón en el Cementerio del Este, donde le rindieron honores. Las llaves del lugar fueron entregadas a su madre, María Noguera, presidenta de la Asociación de Familiares Víctimas del Servicio Militar (Afavisem) por parte del coronel Isaac Miranda, director del Centro de Instrucción Militar para Estudiantes de Formación de Oficiales de Reserva (Cimefor) y del director de la Oficina de Derechos Humanos del Comando de las Fuerzas Militares, capitán Pablo Villalba.

No obstante estos pasos dados por las Fuerzas Armadas, esta institución y el gobierno siguen teniendo una gran deuda con estas familias, debido a que no existen investigaciones serias de lo acontecido y no se sancionó a los responsables, por lo que el derecho a la verdad y la justicia siguen aún muy lejanos para los familiares de las víctimas.

Misiones de paz o intervenciones disfrazadas

Este año el gobierno nacional tuvo que soportar nuevamente una fuerte presión del gobierno de Estados Unidos, liderado por George W. Bush, para el envío de tropas nacionales a Irak y para que se otorgue inmunidades a funcionarios de su gobierno.

Este intenso lobby estadounidense trajo al país a Otto Reich, encargado de Asuntos del Hemisferio Occidental. Intentó reunirse con Nicanor Duarte Frutos, quien no lo recibió. Su principal objetivo era solicitar que el gobierno nacional envíe tropas a Irak. Esta situación ha tensado más las relaciones bilaterales y en especial con el Mercosur, pues todo el bloque tomó la misma posición, como varias otras asumidas frente a Estados Unidos y su política exterior.

El funcionario vino acompañado del comandante de la Guardia Nacional del Estado de Massachusetts, George W. Keefe, y 50 miembros de su unidad, para impartir cursos especiales de combate al narcotráfico, demostrando la predisposición del gobierno Bush con el nacional para lograr el apoyo a la política internacional norteamericana.

Esto produjo un movimiento de las organizaciones antimilitaristas, pacifistas y de diferentes tendencias en contra de la posibilidad de enviar tropas al Golfo, para lo cual se realizó una acción directa no violenta el 20 de marzo de este año, frente al Ministerio de Defensa, en el marco de una movilización mundial de repudio a la citada invasión. Los manifestantes, que desplegaron una alfombra humana frente a la cartera de Defensa, señalaron que el envío de tropas nacionales a Irak atentaría contra la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración de los Pueblos por la Paz, además de colaborar con las violaciones de los derechos humanos que se suceden en aquel país.

Cabe señalar que el gobierno nacional, en concordancia con la política del Mercosur, decidió no enviar tropas a Irak, y siguió firme con la política asumida en el año 2003 de no otorgar inmunidad a funcionarios estadounidenses ante la Corte Penal Internacional, creada por el Estatuto de Roma.

A pesar de la postura asumida en el tema de Irak, y en coherencia con la política dictada desde Itamaratí para el Mercosur, el gobierno nacional, a contrario sensu a la posición asumida, decidió el envío de tropas paraguayas bajo mando brasileño a Haití.

Luego de un oscuro incidente, en el cual el presidente de Haití fue depuesto por medios militares, con apoyo de los Estados Unidos y Francia, y fue designado un presidente provisional con el acuerdo de los gobiernos mencionados, el gobierno nacional decidió enviar las tropas. En nombre de la paz se ha apoyado una situación bastante irregular, que atentaría contra los principios de legalidad internacional que sustenta nuestra Carta Magna[2].

Con respecto a la participación en operativos de mantenimiento de paz, además del que se realizó en Haití, donde se encuentran 6 oficiales superiores, también se ha enviado en calidad de observadores al Congo[3], Costa de Marfil[4], Eipia/Eritrea[5] y Liberia[6].

[2] *Véase la Constitución Nacional, art. 145 "Del orden jurídico supranacional".*
[3] *Diecinueve suboficiales superiores y 1 suboficial subalterno.*
[4] *Ocho suboficiales superiores, 2 subalternos.*
[5] *Tres suboficiales superiores.*
[6] *Cuatro suboficiales superiores.*

En calidad de contingente el país ha enviado a 8 suboficiales subalternos y 24 suboficiales a Chipre, y existe la posibilidad de enviar 3 suboficiales superiores a Burundi como observadores, además de más efectivos a Haití.

Si bien la Carta de las Naciones Unidas señala la necesidad de colaborar en el mantenimiento de la paz en el mundo, el gobierno nacional debe analizar si el envío de tropas es realmente la colaboración efectiva en este sentido, teniendo en cuenta la experiencia de los Balcanes, donde las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas no intervinieron en matanzas como la de Sberenika y otras, o como el caso de Haití, en que se está apoyando un golpe de Estado.

Desarme y tráfico ilegal

En octubre del 2003 el gobierno nacional, en cumplimiento de compromisos con Naciones Unidas tendientes al desarme, procedió a la destrucción de 3.000 armas pertenecientes al Ejército paraguayo. Según el acuerdo firmado por el gobierno y Naciones Unidas, el Estado paraguayo procederá a la destrucción de unas 263.000 armas de fuego, entre pistolas, revólveres, fusiles y otros, de manera a que no caigan dentro del tráfico ilegal.

Para la destrucción de las armas se procedió a su incineración en los hornos de Aceros del Paraguay (Acepar). También se destruyeron 70 toneladas de municiones de altos calibres.

Estas armas se encontraban en los depósitos de la Dirección de Material Bélico (Dimabel) de las Fuerzas Armadas, el organismo encargado del registro de las armas de fuego que ingresan al país, aunque su trabajo dista de eficacia, lo cual se ve reforzado con una deficiente legislación de armas, que sigue esperando su reglamentación por parte del Ejecutivo nacional.

El vicepresidente de la República, Luis Castiglioni, en declaraciones a la prensa[7] y en ocasión del lanzamiento de la campaña "Armas bajo control", en noviembre de 2003, manifestó que habría una lucha tenaz y un compromiso del Poder Ejecutivo de "combatir el tráfico ilegal de armas en el país y establecer con las autoridades correspondientes mecanismos para controlar su venta y distribución". De noviembre hasta este año nada se ha sabido de políticas impulsadas por el gobierno sobre legislación, reglamentación o acciones tomadas en este sentido.

[7] *Diario Abc Color, 1 de octubre de 2003,pág. 7.*

Con respecto al tráfico ilegal de armas, las redes involucradas en el tema se estarían situando en el seno de las Fuerzas Armadas, aunque este dato no puede comprobarse ya que no existe una investigación profunda al respecto que sea impulsada por el Ministerio Público. Sin embargo, este año hubo una "caza de brujas" en este sentido, motivada por conflictos internos de poderes.

Las tensiones internas en las Fuerzas Armadas, causadas por privilegios y persecuciones que se dan desde los nombramientos hechos por el presidente Nicanor Duarte en la institución de hombres de confianza, como el general de división José Key Kanasawa, el coronel Heriberto Galeano, entre otros, causan bastante descontento a este sector.

Con la asunción de varios militares "amigos" del presidente, la nueva y vieja oficialidad se encuentran en una guerra de baja intensidad, hecho por el cual fue descubierto el teniente coronel Enrique Sarubbi durante la supuesta sustracción de una ametralladora de aviación calibre .50 mm. Es una arma de fuego potente, de gran tamaño, que no se puede trasladar en cualquier vehículo.

Los datos señalan que de la Fuerza Aérea, con asiento en Ñu Guazú, han desaparecido nada menos que cuatro ametralladoras del tipo señalado, teniendo como principal responsable y en el ojo de la tormenta al teniente coronel Sarubbi, quien alegó en su defensa que todo fue montado y que fue víctima de una conspiración.

No obstante, este hecho demuestra lo sencillo que es sacar armamento de las Fuerzas Armadas, que no existe ningún tipo de control sobre las personas y sus vehículos al salir del recinto y deja entrever que existiría todo un aparato destinado al tráfico ilegal de armas, que podría involucrar desde generales hasta suboficiales, que aún no ha sido investigada.

Como repercusión de este caso fue denunciada ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados la violación de los derechos fundamentales del teniente coronel Carlos Benegas. Según su abogada, Myrian Ferreira, el hecho se produjo debido a la negativa de su cliente a firmar un inventario de armas de la Fuerza Aérea, por no coincidir con la realidad.

Es decir, luego del robo de las ametralladoras el comando de la unidad ordenó el correspondiente inventario, el cual, para el teniente coronel Benegas dejaba muchas dudas, por lo que se negó a firmarlo. Por esta razón el coronel Humberto Gregor le habría propinado golpes, incluso con la culata de su arma reglamentaria. El caso se encuentra actualmente en manos de la Justicia Militar, aunque la sentencia sería el castigo por indisciplina, pues el general Arnulfo Soley, comandante interino de la Fuerza Aérea, afirmó que éste sería el

problema[8]. Del caso también tomaron intervención los fiscales Edgar Sánchez, Juan de Rosa Avalos y Fátima Britos.

A este caso se suma la extraña desaparición de ocho fusiles G-3 de procedencia alemana, que se produjo en el Cuartel Central del Comando Logístico, de Mariano Roque Alonso, además de siete cargadores, por lo cual fueron detenidos 16 militares a inicios de noviembre del año pasado.

Se abrió un sumario de averiguación de los hechos a cargo del juez Anastasio Benítez, que el 24 de noviembre dictó el A.I. 25/2003, decretando la prisión del vicesargento primero Eugenio González, el sargento primero Edgar Gamarra, los vicesargentos primeros Joel Estigarribia, Freddy Insfrán y Orlando Heriberto Giménez.

Varias son las hipótesis que se manejan con respecto a la desaparición de armas de las Fuerzas Armadas, algunas producidas de manera clandestina y otras por medio de la delincuencia común, sustraídas con violencia o bien sin que nadie se dé cuenta. Es así que varias armas del Ejército fueron encontradas en favelas de Río de Janeiro o San Pablo, en manos de narcotraficantes. De hecho, en el plano internacional nuestro país es considerado como paso obligado de armas hacia Brasil, Argentina e incluso Colombia, según la prensa internacional y organizaciones no gubernamentales, entre otras.

Unidades militares en zonas urbanas, un atentado contra la vida

La ciudad de Asunción posee 11.700 hectáreas, de las cuales el 5% se encuentra ocupada por predios militares, es decir 520 hectáreas de terreno, que se distribuyen entre el Comando de la Armada (22,43 hectáreas), la Primera División de Caballería (305 hectáreas), la Primera División de Infantería (77 hectáreas), el Comando de Ingeniería (54 hectáreas), Comando de Comunicaciones (42 hectáreas), Prisión Militar de Viñas Cue (18 hectáreas) y el Regimiento Escolta Presidencial (1,94 hectáreas), sin contar las dependencias del Ministerio de Defensa.

Es decir, las principales armas del estamento militar se encuentran en Asunción, por lo cual también se concentra la mayor fuerza de fuego, el mayor arsenal militar, conocido como polvorín, conjunto de materiales militares almacenados en una bodega.

La presencia de estamentos militares con un alto poder de fuego es un claro peligro a la vida de las personas que viven en sus proximida-

[8] *Diario Última Hora, 24 de enero de 2004, pág. 5.*

des y para toda la capital del país, y de esto se han tenido varias situaciones en lo que respecta al periodo de este informe.

La más grave se produjo en el barrio Varadero, en el depósito del Arsenal de Marina de la Armada Nacional, donde el polvorín de dicha unidad explotó, afectando a toda la población del lugar.

El hecho se produjo el 28 de febrero de este año en horas de la noche. Los vecinos del lugar escucharon una explosión, a la cual siguió una lluvia de cemento y proyectiles de armas de fuego de pequeño y gran calibre, que afectaron a casas de incluso a 5 cuadras alrededor del lugar (500 a 550 mts.), que sufrieron todo tipo de daños materiales, además de algunos heridos.

La Dirección de Comunicación Social de las Fuerzas Armadas, por medio de su responsable, coronel Elio Antonio Flores, señaló que durante el incendio ocurrido explotaron municiones de 9 mm, se detonaron proyectiles 762 x 51 de la NATO[9], municiones de fusiles antiaéreos de 20 mm y de 40 mm, además de granadas de 60 mm y de 81 mm.

Lo más peligroso es que varios de estos materiales no han hecho detonación, pero fueron a parar a casas del vecindario y en terrenos baldíos, zonas desabitadas, donde cualquier niño puede encontrarlas y sufrir un accidente, como de hecho ya ocurrió con el niño Alejandro Quintana Torres (10) que falleció a causa de una granada que fue abandonada por efectivos militares en un campo de tiro sin valla de seguridad, en Paraguarí, en 1996, caso por el cual los familiares aún no han sido reparados.

La explosión del polvorín de la Armada afectó a más de 50 viviendas, que sufrieron destrozos. Las Fuerzas Armadas se han hecho cargo de la reparación de unas 20 viviendas. Este hecho no es el primero, debido a que una situación parecida ya había ocurrido en el año 1988, con un incendio en la Primera División de Caballería con asiento en Campo Grande, en Asunción, y a pesar de esto se siguen manteniendo unidades militares con alto poder de fuego en la capital.

Asunción es una ciudad sitiada por unidades militares, las cuales se encuentran ubicadas en los cuatro puntos cardinales, tanto en las entradas como salidas de la capital, con gran capacidad de fuego, como ser el Regimiento Escolta Presidencial, en pleno centro, o el Comando de Infantería, en Tacumbú, por ejemplo.

De hecho, estas dos unidades militares actualmente son resistidas por los pobladores de la zona por representar un peligro para ellos. En el Comando de Infantería, en noviembre de 2003, durante una

[9] *Suponemos que se trataría de proyectiles fabricados por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN o NATO, por su sigla en inglés), aunque esto no se sabe.*

práctica de tiro de soldados de la unidad, que se adiestraban para la visita del presidente de la República al lugar, los proyectiles de los fusiles-ametralladoras M-16 fueron a parar a varias casas del Bañado Sur y en la pierna de un niño de un año y cinco meses de edad que se encontraba jugando en el patio de su casa.

El niño Cristian Rubén Samudio recibió dos disparos de una M-16, una de las balas se alojó en su muslo izquierdo, y la otra, luego de rozarle el vientre, le traspasó el brazo del lado también izquierdo. Unas casas también sufrieron daños materiales.

Ese 17 de noviembre del 2003, unas 1.000 personas estuvieron en estado de zozobra total, apostadas bajo sus camas, con el famoso "cuerpo a tierra", madres corriendo detrás de sus hijos para evitar que las balas los alcancen.

Las Fuerzas Armadas trataron de negar el hecho señalando que ellos no habían disparado con municiones reales, y que los proyectiles que dieron en el niño y en las casas no eran balas suyas. Trataron por todos lados de evadir su responsabilidad, pero ésta era bastante clara, la ciudadanía sabía de dónde provenían las balas. La bala extraída de la pierna de Cristian Samudio señalaba que pertenecía a una M-16, arma reglamentaria de la institución castrense.

Ante la imposibilidad de eludir la responsabilidad militar, la institución ofreció asistencia al niño, la cual nunca se cumplió. La ayuda castrense consistió en enviar un enfermero en una única oportunidad a la casa de la familia Samudio, pero nunca se hicieron cargo de la compra de medicamentos, de brindarle atención sicológica, de indemnizarlo y, por sobre todo, de reconocer públicamente y en presencia de los padres la irresponsabilidad con que actuaron y el peligro al cual se expuso a la población del Bañado Sur y al trauma al cual sometieron a Cristian.

Semanas después y luego de una fuerte movilización ciudadana, con manifestaciones, visitas de parlamentarios y presentación de una formal denuncia por delitos de acción penal pública, que debía investigarse de oficio, el Comando de las Fuerzas Militares ordenó el cierre del polígono de tiro de dicha unidad.

Pero como si la gente se olvidara de lo acontecido, las Fuerzas Armadas continuaron con prácticas de tiro en zonas urbanas, y esta vez en el barrio Bernardino Caballero de la capital, en plena avenida Mariscal López, a pasitos del barrio conocido como "Mundo aparte", una populosa zona marginada.

El Regimiento de Guardia Presidencial realizaba en dicho lugar prácticas de tiro casi diarias, según denunciaron los vecinos a los medios

de comunicación, pero a pesar de ello el stand sigue habilitado, tal vez esperando nuevamente que alguna desgracia se produzca.

El presidente de la República, en su carácter de comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación, tiene la responsabilidad directa sobre esta situación e incurre dentro de la figura del dolo eventual de producirse algún daño o lesión a propiedades o personas, sobre todo a las personas en su integridad física y en su vida.

La población de Asunción y de las zonas urbanas como Paraguarí y otras no pueden seguir viviendo en un estado de indefensión y de temor permanente. La seguridad es un compromiso del Estado, y no consiste solo en la lucha-parche contra la delincuencia, sino en el aseguramiento de una vida plena, sin temores, en especial de los que provengan del Estado, como sujeto obligado.

Cuando de derechos humanos se trata es el Estado el sujeto obligado a brindar seguridad a las personas, asegurando que no serán quebrantadas ni violadas en sus derechos. En esta situación y en otras es el propio Estado el que atenta contra la fundamentalidad de los derechos al crear un estado de temor permanente y de peligro a sus ciudadanos, por lo que las unidades militares en las zonas urbanas deben ser trasladadas y clausurados sus polígonos o campos de tiro.

Niños soldados

Si bien la práctica de reclutar a niños ha disminuido con relación a años anteriores, aún existe un margen importante de posibilidad de que continúen formando parte de las filas de las Fuerzas Armadas.

Esto se desprende por sobre todo de la negativa por parte de las Fuerzas Armadas y del comandante en jefe en particular de permitir el ingreso de parlamentarios y miembros de organizaciones civiles a las unidades militares.

En mayo de este año, la comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, representada por la diputada Olga Ferreira de López y Carlos Soler, y el líder de la bancada de Patria Querida, Héctor Lacognata, con miembros del Serpaj y la Afavisem, intentaron realizar un control de la edad de los conscriptos que prestaban servicios en el Comando de Ingeniería, Comunicaciones e Infantería de Asunción.

La voz unísona de los comandantes de la unidad fue la imposibilidad de permitir la entrada de la comitiva a realizar dicha visita y control a los soldados, pues se debía solicitar un permiso especial al comandante de las Fuerzas Militares, general de división José Key Kanazawa, y éste debía tramitarlo ante el comandante en jefe, Nicanor Duarte Frutos.

Esto creó un ambiente de enfrentamiento entre la Comisión de Derechos Humanos y el comandante de las Fuerzas Militares, a quien fue enviada una carta solicitándole explicaciones del por qué de la prohibición, la cual no ha tenido respuesta hasta el momento.

Esta negativa a permitir el ingreso y control de la tropa deja muchas sospechas en cuanto a la composición del personal de reemplazo, sobre todo respecto a la edad, pues la Comisión de Visitas a los Cuarteles había señalado el mantenimiento del 10 al 15% de la tropa con edades por debajo a los 18.

Asimismo, el Defensor del Pueblo, Manuel Páez Monges, en una visita realizada en diciembre del 2003 a la Prefectura General Naval, encontró que dos de los chicos que prestaban servicio militar habían cumplido la edad de 18 años en la unidad, lo cual representa una irregularidad, debido a que ingresaron antes de la edad establecida.

De hecho, la Coalición para acabar con la utilización de niños como soldados y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) señalaron que la práctica del reclutamiento de niños ha disminuido pero continúa, sobre todo el reclutamiento inducido, consistente en la visita casa por casa de personal militar prometiendo educación y atención médica a los niños a cambio de que ingresen en los cuarteles. Este informe fue rechazado por el ministro de Defensa, pero no señaló la posibilidad que las organizaciones sociales realicen visitas sorpresas y controles de la edad de los conscriptos.

Intervenciones militares

La militarización de los conflictos sociales se ha convertido en el eje de la política estatal como respuesta a la exigencia de los campesinos de una mejor condición de vida, que tiene como centro una política agraria que parte de la distribución gratuita de la tierra como primer paso fundamental.

Ante la presión ejercida por la Federación Nacional Campesina (FNC) y la Mesa de Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (Mcnoc) con las ocupaciones de tierra y cierres de ruta, además de las denuncias de intoxicaciones por agrotóxicos, la respuesta fue la militarización del campesinado.

Efectivos militares fueron apostados como guardias de sojales en las zonas de Caaguazú, San Pedro, Concepción y Alto Paraná a inicios de este año para garantizar que los estancieros productores de soja pudieran fumigar con los agrotóxicos.

Asimismo, se ha participado de varios desalojos en el interior del país en cooperación con la Policía Nacional, tanto de campesinos

como de "mesiteros", en Ciudad del Este, para la demolición de galerías.

Estas intervenciones fueron solicitadas en varias oportunidades por la Asociación Rural del Paraguay (ARP), a través de su presidente, Alberto Soljancic, quien señaló que las grandes intervenciones militares deben darse principalmente en San Pedro y Amambay. Incluso solicitó que los militares realicen guardia privada en las haciendas.

Cabe señalar que la participación de los efectivos militares se ha dado al margen de toda legalidad, y con prescindencia de la Ley N° 1.337 "De Defensa Nacional y Seguridad Interna", que establece una cooperación logística de las Fuerzas Armadas, y no de acción de represión, solo en caso de serias crisis, como los estados de excepción o como serían los casos de intentos de golpe de Estado, por ejemplo[10].

Como cada año lo señalamos: no se cumple con los requerimientos legales para la salida de los militares a la calle, cumpliendo las condiciones objetivas, que es el estado de conmoción interna, y luego formales, que es por medio de un decreto, donde se establece la zona de participación de las fuerzas, así como el tiempo por el cual saldrán de sus cuarteles, y por último un informe al Parlamento Nacional. Todos estos requisitos no se cumplen, por lo cual las participaciones militares en conflictos sociales son ilegales.

RECOMENDACIONES

- Establecer de manera clara y con sanciones penales la incorporación de niños y adolescentes a las Fuerzas Armadas para la prestación del servicio militar.
- Legislar más restrictivamente la tenencia y portación de armas, además de investigar a fondo el tráfico ilegal, en especial en el interior de las Fuerzas Armadas.
- Reparar económica y moralmente a los familiares y víctimas de violaciones de derechos humanos cometidos por las Fuerzas Armadas, además de sancionar penalmente a los responsables.
- Retirar las tropas nacionales apostadas en Haití, por apoyar así a un golpe de Estado en el que estarían involucrados los gobiernos de Estados Unidos y Francia, además de subvertir el ordenamiento jurídico nacional e internacional.

[10] *Véase la Ley N° 1.337 "De Defensa Nacional y Seguridad Interna", artículo 56.*

- Trasladar las unidades militares fuera de Asunción, traspasando los edificios a ministerios sociales, para su conversión en hospitales y escuelas.
- Terminar con la utilización de efectivos militares para la intervención en problemas sociales e investigar judicialmente su utilización discrecional en el interior del país, ya sea por parte del presidente de la República, estancieros y de los propios fiscales.
- Retirar la reserva al Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativa a la participación de niños y niñas en conflictos armados, por el cual se establece la edad de 16 años para la incorporación voluntaria a las Fuerzas Armadas.

Víctimas de violencia institucional en las Fuerzas Armadas: Sigue la deuda del Estado

María Noguera– Andrés Vázquez [1]
Asociación de Familiares Víctimas del Servicio Militar (Afavisem)

La muerte de David Cañiza, ex niño soldado, manifiesta la necesidad de que el Estado asuma las responsabilidades de prevención, protección y reparación y asistencia integrales a víctimas y sus familiares, de acuerdo a los compromisos internacionales. La explotación de familias de comunidades de pueblos originarios del Chaco y los malos tratos denunciados a civiles dentro de la Escuela de Caballería manifiestan la necesidad de verificar la situación general de civiles en unidades militares que incluyan a la práctica del "criadazgo" y de la militarización de adolescentes en conflicto con la ley. Debe asumirse la práctica sistemática de "descuereo" como tortura e implementarse las medidas de reparación para las víctimas y familiares de víctimas. Se reactivó el trabajo de la Comisión Interinstitucional de Visita a Cuarteles.

ESTUDIO DE SITUACIÓN Y PRESENTACIÓN DE CASOS

Se registraron denuncias de explotación y malos tratos en relación con las Fuerzas Armadas. Estos hechos infringen la legislación vigente. Es imprescindible que los casos de denuncias de víctimas de violaciones de derechos humanos en instituciones castrenses sean atendidos por la justicia ordinaria. La publicación en la prensa visibilizó la sospecha de años anteriores de que familias indígenas son explotadas en olerías de Mariscal Estigarribia a cambio de alimentos y a cambio de bonos que pueden ser canjeados solamente en almacenes dentro de la villa militar[2].

Durante el año 2004 se registró al menos una denuncia de "militarización" de adolescentes presuntamente con problemas de drogas y en conflicto con la ley, quienes a pedido de la Fiscalía Barrial de Nazareth, Asunción, fueron entregados a un cuartel como procedi-

[1] *Este artículo contó con la colaboración de Susana Sciscioli.*
[2] *Artículo de opinión firmado por Julio Benegas Vidallet, publicado en el diario Abc Color, el 31 de agosto de 2004, pág.11*

miento de desintoxicación y posiblemente correctivo, lo que, según denuncia hecha pública por la Coordinadora de Derechos de la Infancia y Adolescencia (CDIA), contaría con la anuencia del despacho de la Primera Dama. Esta práctica fue corriente durante la dictadura stronista y se teme que vuelva a instalarse como medida sustitutiva a la prisión, en infracción de las medidas de protección señaladas por el Código de la Niñez y de la Adolescencia[3].

Arcenio Echeverría Cabañas[4], tras haber prestado el servicio militar obligatorio durante nueve meses, solicitó su baja[5] ante las Fuerzas Armadas el 13 de mayo de 2004. De acuerdo a nota 656 de la DISERINTE del 12 de noviembre de 2004 la asesoría jurídica de la Dirección del Servicio de Reclutamiento y Movilización (DISERMOV) dictaminó que se mantenga el cargo de deserción "esta Auditoría de Guerra recomienda NO HACER LUGAR a lo peticionado por improcedente y temerario"- El dictamen será apelado ante el Comandante en Jefe ya que la deserción fue forzada; el joven denunció al teniente primero Daniel Rojas por torturarlo durante dos días continuados por la pérdida de un control remoto. El teniente primero Rojas fue sancionado por las Fuerzas Armadas. Al momento de escribir este informe no se tiene conocimiento del inicio de algún proceso de reparación o investigación por parte del Ministerio Público u otra instancia responsable del Estado sobre las torturas infringidas a Arcenio Echeverría Cabañas.

Un joven civil de 16 años quedó sin dedos al explotarle una granada de mano en el barrio María Auxiliadora, Puerto Falcón, en un terreno perteneciente a las Fuerzas Armadas, a cargo de la Primera División de Infantería, a un paso del puente Remanso[6].

La Justicia Militar está pronta a expedirse en un expediente que investiga un supuesto hecho de "conducta homosexual" dentro las Fuerzas Armadas. El procesado es el teniente coronel Claudio Rodríguez Pino, denunciado el año pasado por constantes acosos a un soldado. El militar, según el expediente, fue acusado de "atentar contra la decencia y la moral". Si bien no hubo otras denuncias de acoso o violaciones a varones o mujeres durante el año, no se han visto avances al respecto de las recomendaciones señaladas en el informe del año 2003 para que dentro de la formación de los integrantes de las Fuerzas Armadas se incluya una educación con perspectiva de género.

[3] *Ley Nº 1.680/01.*
[4] *Informe de Derechos Humanos 2003. CODEHUPY, pág. 404.*
[5] *Información obtenida de la nota presentada por Arcenio Echeverría Cabañas al director de la Dirección del Servicio de Intendencia del Ejército (DISERINTE) el 13 de mayo de 2004. Expediente Nº 926.*
[6] *Artículo firmado por Julio Benegas Vidallet, publicado en el diario Abc Color, el 9 de setiembre de 2004.*

Feliciano Vera González falleció a los 16 años el 9 de setiembre de 1990. Su madre, Inocencia González de Vera, solicita desde el 2002 la reapertura del caso dado que la muerte se produjo en circunstancias no muy claras. El joven Vera González se encontraba, al momento de su deceso, realizando tareas domésticas en el domicilio particular de la hija del entonces coronel Federico Carpinelli. La familia Vera González no cuenta hasta el momento con reparación o respuesta alguna. Esto certifica que la práctica del "criadazgo", calificada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como análoga a la esclavitud, es histórica en Paraguay. Al momento de la confección de este informe, la Oficina de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de Fuerzas Militares[7] recomendó la apertura del sumario correspondiente para determinar la responsabilidad de las Fuerzas Armadas en este caso.

Muertes

Luis Fernando Bobadilla: Desde setiembre de 2003 al momento de escribir este informe no se han denunciado muertes en las Fuerzas Armadas. El último caso registrado continúa siendo el de Luis Fernando Bobadilla (2002), estudiante de la Escuela Técnica de Arsenal de la Marina. Como en otros casos, no ha habido avances en la investigación penal, el caso se encuentra paralizado desde hace un año. La Fiscalía afirma no contar con elementos para continuar con la investigación. Finalmente, en octubre de 2003 la madre del fallecido pudo recuperar los efectos personales de su hijo. Estas pertenencias no estaban completas y algunos de los objetos entregados no correspondían a Bobadilla. El 17 de noviembre de 2004, en el primer aniversario de su muerte, sus restos fueron trasladados a un panteón provisto por las Fuerzas Armadas, en el Cementerio del Este luego de varios pedidos de los familiares de víctimas.

David Feliciano Cañiza Rolón: El exniño soldado David Cañiza Rolón murió el 15 de setiembre de 2004 por un cáncer que se manifestara como consecuencia de un "descuereo" realizado en el año 2000, a los 6 meses de haberse enrolado, con 17 años, en el Servicio Militar Obligatorio (SMO). No se puede afirmar que las Fuerzas Armadas no hicieron nada en su caso, dado que se han cubierto muchos de los gastos de los últimos años e incluso ocupara un cargo administrativo oficial. Organizaciones de derechos humanos consideran que estas acciones deberían haber correspondido desde el primer pedido de atención sobre todo en la verificación de aptitud física para el servicio, por lo que se cree que las medidas tomadas han sido insuficientes.

[7] *La "Oficina de Enlace de las Fuerzas Armadas con Organizaciones de Derechos Humanos" está bajo la dirección del coronel DEM Eladio Manuel Araujo y el teniente coronel Tomás de Jesús Caballero Kraüer, encargado de Derechos Humanos.*

TORTURA Y MALOS TRATOS

El viernes 20 de agosto de 2004 fue publicada una noticia que indica al mayor Armando Rebollo como responsable de golpear con una fusta a adolescentes que estaban cuidando de caballos privados en caballerizas alquiladas por las Fuerzas Armadas a civiles. Estos adolescentes no estaban registrados como personal civil del estamento militar ni se encontraban realizando el servicio militar obligatorio. No se tiene conocimiento de las medidas tomadas sobre este caso[8].

Miguel Ángel Quintana Sánchez, de 20 años, fue reclutado al servicio militar obligatorio en febrero de 2004, cumpliendo sus funciones en la Guardia Presidencial. Él ha presentado una denuncia por torturas ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados. Debido a los reiterados golpes y "descuereos" fue operado de hernia. Al volver al cuartel, con indicación de reposo, fue obligado a realizar tareas de limpieza. Huyó del cuartel aludiendo que *"realmente tenía mucho miedo que me mataran, como escuché que se les hizo a muchos soldados paraguayos de mi misma condición"*[9]. En la nota a la Comisión de Derechos Humanos pide protección y la constancia de objetor de conciencia. Esta constancia fue otorgada por la comisión parlamentaria.

Francisco Javier Bogarín Cáceres presentó una denuncia por *"maltratos físicos, amenazas de muerte y otras lesiones a sus derechos humanos mientras cumplía con el servicio militar obligatorio en el Cuerpo de Infantería de la Marina, Base Naval de Pacú Cuá"*[10], y obtuvo su constancia de objetor de conciencia.

Los padres de Matías Castelvi, de 18 años, presentaron el 29 de julio de este año una denuncia a la Cámara de Senadores narrando lo ocurrido en fecha 3 de julio de 2004. Este joven fue víctima de un asalto en su puesto de guardia. *"Se acercaron al mismo dos desconocidos con rostro cubierto y le exigieron que le entregara el arma de fuego. Después de varios forcejeos el citado joven accedió a entregar dicha arma, razón por la cual (...) se encuentra recluido en una celda, totalmente aislado de los demás camaradas"*[11]. Tras la intervención de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, el joven obtuvo su libertad. Luego de haber reconocido a uno de los autores del robo, empezó a sufrir amenazas y persecuciones, razón por la cual se solicitó su traslado de la unidad militar del Centro de Instrucción Militar del Ejército (Cimee), en Campo Grande,

[8] *Diario Noticias, 20 de agosto de 2004.*
[9] *Información obtenida de la nota presentada por Miguel Ángel Quintana Sánchez a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, el 5 de julio de 2004.*
[10] *Información obtenida de la nota presentada por la Comisión de Derechos Humanos ante el comandante de las Fuerzas Militares, el 11 de agosto de 2004.*
[11] *Información obtenida de la nota presentada por los padres de Matías Castelvi al presidente de la Cámara de Senadores, el 29 de julio de 2004.*

anterior asiento de la Caballería. El 16 de agosto de 2004 fue trasladado a la Intendencia del Ejército, donde cumple el servicio militar obligatorio.

Reparación a víctimas

La Ley Nº 847/75, artículo 118 y Ley Nº 1.115/97, artículo 124 expresan: *"el personal militar que a consecuencia de accidentes, enfermedad o heridas contraídas en acto de servicio quedare inválido para el servicio activo o falleciere como consecuencia de ello, previo informe de la junta de reconocimiento médico, podrá ser promovido al grado inmediato superior y pasado a la inactividad o dado de baja por fallecimiento, con haberes de retiro o pensión íntegra correspondiente al nuevo grado, cualquiera fuere el tiempo de servicio que tuviere".*

Emigdio Garay Duarte prestaba servicio militar en el Cuartel General del Estado Mayor del Ejército durante 1992. Garay Duarte sufrió un accidente de tránsito el 24 de noviembre de ese año estando bajo bandera. El 2 de febrero de 1994, por Orden Especial Nº 14 del Comando en Jefe, fue ascendido a vice sargento primero de Infantería, se solicitó una pensión en noviembre de 2000 al Ministerio de Hacienda bajo expediente CIME 33.119, que fue rechazada en el año 2004 por la Resolución Nº 1352/04. El ascenso otorgado es reconociendo un acto de servicio y según el artículo 118 de la Ley 847/75 tiene derecho a la pensión. Actualmente este joven se encuentra postrado, sin recursos y no cuenta con la atención médica especializada necesaria en su caso, por las secuelas surgidas del accidente.

El vice sargento primero Diego Ariel Casui Penayo sufrió un accidente por la explosión de una granada de mano que se encontraba en el bolsillo de su pantalón y por la cual perdió la mano derecha y la pierna derecha, que debe ser amputada, cuando se celebraba una demostración militar ante representantes del gobierno estadounidense, el 21 de agosto de 2003. Realizó un pedido de cirugía de reparación y prótesis ante el Comando de las Fuerzas Militares. El comandante de las Fuerzas Militares, general de división José Key Kanazawa, solicitó asistencia a la oficina de cooperación de defensa de la Embajada de Estados Unidos de América, a cargo del coronel Carlos Calderón. Esta oficina respondió el 12 de agosto de este año, diciendo que esta solicitud está siendo tramitada ante el estado norteamericano de Massachuset. Paralelamente, el general Kanasawa emitió una circular el 17 de septiembre de este año en la que solicitaba la cooperación económica a todos los oficiales y suboficiales en servicio, por medio de un descuento de Gs. 10.000 a oficiales y Gs. 5.000

a suboficiales. De esta forma se recaudó una suma aproximada a los Gs. 10.000.000. Hasta la fecha no se tiene constancia oficial sobre el destino de estas "donaciones", bajo administración del girador de las Fuerzas Militares, coronel Braulio Catebeke. El 5 de octubre de 2004 se corrió traslado de amparo bajo oficio 412/04 ante el Procurador General de la Nación, Nelson Mora, para garantizar esta atención. Dicho amparo fue concedido por el juez Angel Miguel Cohene, ordenando al Estado paraguayo arbitrar las medidas necesarias para la atención del joven.

Gerardo Vargas Areco falleció el 30 de diciembre de 1989 en la 'Segunda División de Infantería, de la ciudad de Villarrica, víctima de un disparo de arma de fuego. Su caso se tramita ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Inicialmente fue declarado desertor por las Fuerzas Armadas pero recientemente, en el proceso de reparación, bajo recomendación de la Oficina de Enlace de las Fuerzas Armadas, esta carátula fue retirada. Actualmente el pedido de ascenso póstumo por la muerte en servicio está para la firma del presidente de la República. Esto permitirá lograr parte de la reparación solicitada por su familia.

Felipe Rodríguez falleció a los 17 años en 1995, en un accidente de tránsito mientras conducía un vehículo militar para llevar víveres a una unidad militar del Chaco, en la que prestaba servicio militar obligatorio. Desde 1996 sus padres gestionan el ascenso póstumo y la pensión correspondientes. Este pedido luego de 8 años de gestiones fue aprobado por decretó número 3903 de fecha 29 de octubre de 2004.

Nelson Benítez, del arsenal de marina falleció presuntamente por meningitis en el año 1997 también fue ascendido por decretó número 3905 del 29 de octubre de 2004. También el conscripto Juan Bautista González fue ascendido por decreto número 3945 en la misma fecha.

Asistencia médica a ex niños soldados

No existe ninguna reglamentación que regule los procedimientos para reparar a víctimas de menos de 18 años bajo tutela del Estado y en cumplimiento de los compromisos como Estado Parte asumidos por Paraguay desde la adhesión a la Convención de los Derechos del Niño, en 1990, y la ratificación del Protocolo Facultativo de esa convención relativo a niños soldados, en 2001.

Desde 2002 Nicolasa Ovelar de Britos está reclamando la atención y tratamiento médico para su hijo, Pablino Ramón Britos Ovelar, quien prestara servicio a los 16 años en la Infantería de Marina BIM-3. Además, la solicitud para la declaración de invalidez en prestación de servicio activo fue presentada al entonces comandante en jefe, Luis

Ángel González Macchi, el 3 de junio de 2002, y aún no fue dada una respuesta a pesar de las constantes reiteraciones hasta octubre de 2004.

En agosto de 2004, Abdo Ramón Jiménez Ovelar presentó ante la Asociación de Familiares Víctimas del Servicio Militar (Afavisem) una denuncia que señalaba que fue reclutado por las Fuerzas Armadas en enero de 1987 para cumplir con el servicio militar obligatorio. Tenía 17 años de edad y luego de ser declarado apto lo enviaron a cumplir con la conscripción en la Dirección General del Servicio de Tren (Digetren). El 12 de octubre del mismo año sufrió un accidente en su puesto de guardia. El joven fue herido por arma de fuego (fusil punto 30) por el lado de la espalda, a la altura de la cintura, siendo derivado al Hospital Militar, donde fue intervenido quirúrgicamente por el doctor Rafael Barreto, quien lo atiende en consulta hasta la fecha. Si bien continúa siendo atendido en el mencionado hospital, es por exclusiva voluntad del médico y no por una situación institucional de seguimiento a esta víctima del accidente narrado. Actualmente, y tras haber quedado con secuelas definitivas que le imposibilitan desarrollar una vida normal, solicita ser atendido integralmente por las Fuerzas Armadas, apelando a la Ley Nº 847/75[12] del Estatuto del Personal Militar.

Ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, los padres del ex niño soldado Domingo Savio Villalba reiteraron la denuncia efectuada en varias ocasiones acerca del estado de salud en la que su hijo se encuentra por padecer problemas psiquiátricos como secuela de torturas y malos tratos efectuados durante el cumplimiento del servicio militar obligatorio en el año 1990.

José de Jesús Bordón, quien fuera ingresado a la Dirección de Servicios Agropecuarios (Diseragro) a los 16 años, y contaba con 17 al momento del accidente del 2 de abril de 2003, cuando volcó un camión de carga en que era transportado, sin ningún tipo de medidas de seguridad. Junto a otros compañeros[13] fue ascendido al grado inmediato superior y cuenta con una pensión que no cubre la asistencia médica que requiere para su rehabilitación, a pesar de contar con secuelas definitivas que le imposibilitan llevar una vida normal. Cándido Benítez, otro joven que se accidentó con Bordón, tiene como secuelas problemas respiratorios graves y aún su caso no fue atendido.

[12] *Art. 118 de la Ley Nº 847/75.*

[13] *Informe de Derechos Humanos 2003, CODEHUPY, pág. 405.*

Asistencia médica a jóvenes en edad reglamentaria

Ovildo Barreto, de 18 años, conscripto que presta servicio en el Comando de Ingeniería del Ejército, sufrió de meningitis y está internado en la sanidad del comando. Como consecuencia de la meningitis, tuvo dos intervenciones quirúrgicas en la cabeza realizadas en el Hospital Militar. Allí le implantaron una válvula que lo mantiene con vida. Aunque quedará con secuelas definitivas y debería ser dado de alta antes de fin de año, aún no se hicieron públicos los resultados del sumario administrativo para su baja por invalidez y los recaudos tomados para garantizar su atención desde el alta.

Reparación moral a familiares de víctimas del servicio militar

Algunas reparaciones recibidas han sido parciales y como resultado de la insistencia de víctimas, familiares y organizaciones de derechos humanos.

No avanzaron ningunas de las solicitudes de reparación integral de familiares de víctimas del servicio militar. La madre de Vicente Ariel Noguera solicitó una casa *"dentro del marco de la reparación (...), donde pueda acoger a mi familia dada mi condición de madre soltera sin medios suficientes para subsistir dignamente"*[14]. Esta solicitud fue denegada. Por otra parte, solicitó un panteón[15] para los restos de su hijo, pedido que fue aceptado luego de una campaña al interior de las Fuerzas Armadas. El panteón fue construido en el Cementerio del Sur y entregado el 29 de abril de 2004. Esta construcción se realizó con aportes voluntarios.

Visitas a cuarteles

Luego de más de un año de insistencia de organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Nacional accedió a retomar los trabajos de monitoreo de la Comisión Interinstitucional de Visita a Cuarteles, con la colaboración de ambas cámaras.

El 28 de mayo de 2004 un grupo conformado por parlamentarios y algunas organizaciones no gubernamentales realizaron una visita

[14] *Información obtenida de la nota presentada por la Afavisem ante el presidente de la República, el 22 de diciembre de 2003. Expediente Nº 11.567.*

[15] *Información obtenida de la nota presentada por la Afavisem ante el Comandante en Jefe Dr. Nicanor Duarte Frutos.*

sorpresiva a la Primera División de Infantería, Comando de Comunicaciones y Comando de Ingeniería. Su acceso no fue permitido. A continuación la Dirección de Comunicación Social de las Fuerzas Militares solicitó que *"como institución no deliberante, disciplinada, regida por leyes y reglamentos vigentes (...) se cumplan los trámites de rigor por el conducto correspondiente para las visitas"*[16].

Desde finales de setiembre está sesionando nuevamente la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos para Visita a Cuarteles, impulsada por la sociedad civil y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), y comenzará a efectivizar las visitas a partir de noviembre de 2004.

RECOMENDACIONES

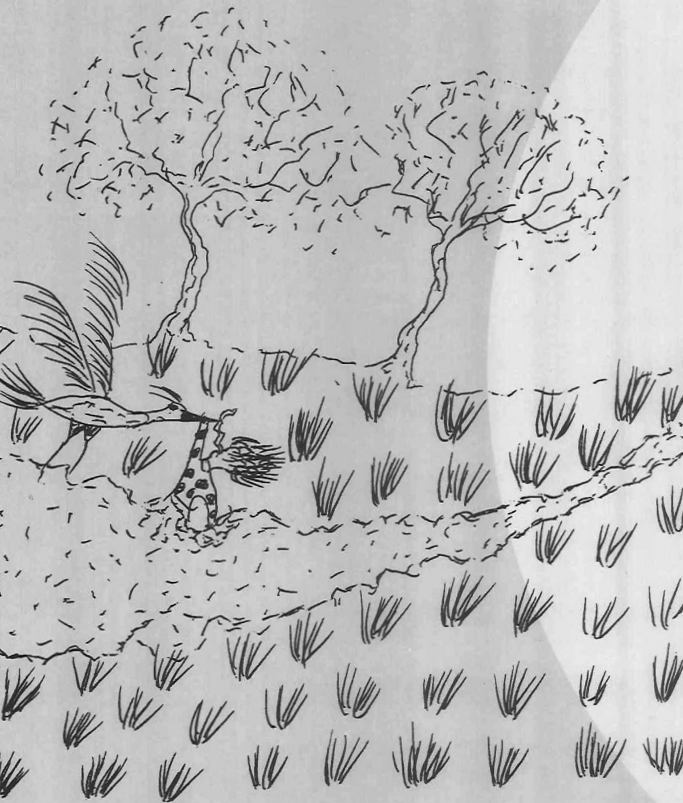
- Es imprescindible que el Estado asuma su responsabilidad en torno a establecer un proceso de reparación integral a las víctimas y familiares de víctimas de las Fuerzas Armadas.
- Entendiendo que las secuelas de violaciones a los derechos humanos requieren de un tratamiento diferenciado e integral, tanto para las víctimas como para sus familiares directos, debe establecerse un procedimiento administrativo simple y rápido para la atención médica y psicológica de todos aquellos que sufrieran cualquier tipo de accidente o enfermedad mientras estuvieren bajo tutela del Estado, incluyendo a conscriptos, civiles que presten tareas formales o informales en instituciones castrenses (sin excluir a "criaditos" y criaditas"), militares y sus familiares.
- Debe asumirse al "descuereo" como una práctica sostenida de tortura en virtud de la definición de tortura de la Convención contra la Tortura suscripta por Paraguay.
- Se deberá continuar con las investigaciones de todos los casos presentados por muertes, malos tratos, torturas y amenazas y asegurar que los responsables sean llevados ante la justicia por juicios rápidos e imparciales, considerando al fuero civil como único órgano jurisdiccional para casos de investigación sobre posibles violaciones a los derechos humanos en la fuerza pública.
- La oficina de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa, como oficina designada a tal efecto por el Estado paraguayo, deberá propiciar el monitoreo de la sociedad civil y garantizar la implementación efectiva

[16] *Información obtenida de un fax enviado por la Dirección de Comunicación Social del Comando de las Fuerzas Militares, el 28 de mayo de 2004.*

de la normativa vigente y en particular lo relativo al Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño sobre Niños Soldados y la Convención contra la Tortura y Todo Tipo de Violencia, tanto a varones como a mujeres.

Derecho al medio ambiente sano

El chamán recibe el poder de las aves.



La armonía con el medio ambiente está lejos de lograrse

Beatriz Silvero
Sobrevivencia – Amigos de la tierra Paraguay

Muy contados municipios y gobernaciones se preocupan por promover la búsqueda de un desarrollo en armonía con el medio ambiente; la mayoría tiene serias dificultades para satisfacer las demandas y requerimientos básicos de las comunidades, por lo cual está muy lejos de lograrse la armonización de estas demandas con el medio natural.

Desde 1992, a partir de la nueva Constitución Nacional, se define a nuestro país como un gobierno unitario y descentralizado y se ha tratado de dar las herramientas necesarias para promover la participación pública a los efectos de promover y articular —tanto entre los municipios, las gobernaciones y la ciudadanía— la satisfacción de las necesidades comunitarias y la gestión ambiental.

Entre los puntos más resaltantes que hacen a la política ambiental comentamos los siguientes. La Secretaría de Medio Ambiente (SEAM), con fondos del Proyecto Pr-0116 de "Apoyo al Sistema Nacional del Ambiente", se propuso como meta el fortalecimiento de las entidades ambientales a través de unidades creadas en las gobernaciones y los municipios, proceso que debe continuar para lograr la efectiva descentralización y no una simple desconcentración.

Se ha iniciado el proceso de definición de la política ambiental nacional. Si bien la intención es buena, falta aún definir conceptos claros y aproximaciones coherentes a estos conceptos.

Está en discusión en el Parlamento la Ley de Aguas, llamada también Código de Agua, pero originalmente llamada Ley de Uso y Aprovechamiento de los Recursos Hídricos, nombre que refleja cabalmente

las disposiciones que contiene. La Vicepresidencia de la República ha impulsado un proceso de mejorar esta ley a través de la participación pública, habiendo recibido interesantes insumos que podrían llevar a la elaboración de una verdadera Ley de Aguas que promueva la gestión socio-ambiental de la cuenca, que asegure y proteja a todos los elementos que interactúan en el cumplimiento del ciclo del agua, para garantizar la producción de este líquido y la sustentabilidad de este importante bien natural. Antes de regular esto no se puede presentar una ley que regule solamente el uso y aprovechamiento de este patrimonio natural que nos pertenece a todos por igual.

Podemos señalar en este sentido una gran omisión por parte del Estado ante la falta de políticas de gestión ambiental. La buena gestión ambiental —implementando políticas ambientales adecuadas— conduce a un ambiente equilibrado y saludable; de lo contrario, seguiremos teniendo contaminación del aire, suelo, agua, la degradación de los bosques, la degradación de los suelos, pérdida de biodiversidad, fauna y flora.

Si bien el ente regulador del ambiente trata de diseñar una política nacional ambiental, el gobierno —en especial sus ministerios— cree que dicha política solo debe ser seguida y cumplida por la SEAM, y no existe una coordinación de estas secretarías de Estado para impulsar todos juntos una política ambientalmente adecuada. Los ministros no son concientes aun de que cada uno de ellos es miembro del Consejo Nacional del Ambiente (Conam), y en consecuencia forman parte del Sistema Nacional del Ambiente. Es así que la política agraria y la política industrial no tienen coherencia con la política ambiental y sistemáticamente violan las leyes ambientales. El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) ha incluido en el programa de estudios el tema ambiental de una manera totalmente insuficiente, teniendo docentes y estudiantes carentes de conocimientos ambientales básicos.

La mala gestión ambiental también responde a la falta de aplicación y cumplimiento de las leyes ambientales.

En este sentido, debemos remarcar un retroceso. En años anteriores avanzamos de una ausencia de leyes al surgimiento de nuevas leyes administrativas, civiles y penales. Hoy las leyes penales son menos severas, respondiendo a una política de despoblar las cárceles; prácticamente en la actualidad nadie es encarcelado por delitos ambientales porque simplemente paga multas, o sea, paga por contaminar.

Una de las mayores violaciones al derecho de vivir en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado ha sido siempre la falta de armonía entre las obras llamadas de "desarrollo" y el ambiente. Las mega obras de infraestructura o de producción siguen originando graves impactos ambientales, muchas veces irreparables, que a su vez se convierten en problemas sociales.

La voluntad política de los gobiernos de Paraguay y Argentina de terminar la hidroeléctrica Yacyretá e iniciar Corpus son amenazas graves para la sociedad y el ambiente. Resultan también impredecibles los impactos que puede generar Corpus, sumada a las demás represas que ya están construidas sobre el río Paraná y cuyos impactos han sido catastróficos para las comunidades que dependen directa o indirectamente del curso hídrico para su subsistencia.

La agricultura no es un problema en sí misma. Los problemas aparecen con el modelo basado en la agro exportación, que necesita de grandes extensiones de tierra e insumos externos (como ser insecticidas, herbicidas, fertilizantes químicos), los cuales son fuente principal de contaminación en las zonas rurales. Durante el 2004 han aumentado las áreas de cultivo de soja (altamente mecanizada), lo que se traduce en un aumento en el uso de estos insumos "biocidas", con sus correspondientes impactos sobre la salud humana.

Una acción preocupante por parte del gobierno fue la liberación del uso de la soja transgénica, cuyos efectos son impredecibles al no existir certeza científica sobre los posibles impactos a la salud humana y al ambiente. Esta liberación —producida a través del decreto dictado en el mes de octubre de este año— no reúne los requisitos exigidos por la Ley que crea la Comisión de Bioseguridad, que establece que los **organismos modificados genéticamente** no pueden liberarse sin antes realizar una exhaustiva evaluación de riesgos. Tal evaluación no se realizó en los términos exigidos por esta ley y a pesar de la nota de reclamo y oposición remitida por importantes organizaciones ambientalistas del país y la región, el Ministerio de Agricultura y Ganadería no ha revertido esta autorización. Dicha liberación en consecuencia es nula y así debe ser declarada por la Corte Suprema de Justicia.

Tampoco las pequeñas industrias son problemas, pero las industrias destinadas a la exportación (curtiembres, aceiteras, cervecerías, productoras de gaseosas, textiles, detergentes, fertilizantes, plaguicidas, fábricas de pinturas, etc.) también ejercen presión sobre el ambiente y los bienes naturales. Estas industrias impactan directamente sobre los cursos de agua, violando legislaciones ambientales que prohíben la eliminación de desechos líquidos sin tratamiento a los ríos, arroyos y lagos.

Son conocidas las contaminaciones producidas al suelo, agua y aire por los efluentes líquidos y residuos sólidos, así como por las emanaciones de gases vertidas en la atmósfera, como pesticidas y fertilizantes.

Otra actividad humana que presiona al ambiente es el transporte, con sus emanaciones de monóxido de carbono y metales pesados.

Durante el gobierno anterior, por Decreto Nº 21.937/03 del 12 de agosto del 2003, formalizó la creación del Parque Nacional Médanos del Chaco.

El actual gobierno, si bien en su plan de trabajo menciona a las áreas protegidas, la importancia de su conservación y de destinar recursos para su conservación, nos ha sorprendido con el Decreto Nº 1.791 del 17 de febrero del 2004, por el cual se suspenden los efectos del decreto de creación del parque para permitir el ingreso de industrias extractivas de gas en la zona. Después del reclamo generalizado de organizaciones ambientalistas, de reuniones participativas en el Consejo Nacional del Ambiente, en especial con la Comisión de Bioseguridad y otras como la Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales, se logró rever este hecho y se dictó un nuevo Decreto Nº 2.726 del 30 de junio del 2004, que restablece el parque y modifica parcialmente el artículo 1.

Se vislumbra una política de priorizar las industrias extractivas en el Chaco y se está impulsando la creación o el mejoramiento de infraestructuras que faciliten estas actividades productivas, como los Corredores de Integración del Occidente, llamados también Corredores Bioceánicos, así como el proyecto de acueducto, puentes y aeropuertos en el marco del proyecto Integración para la Infraestructura Regional Sud Americana (Iirsa).

Las industrias extractivas de gas y petróleo son las que más impactos negativos producen en el ambiente y han creado graves problemas sociales. Son incontables los accidentes que han producido con víctimas fatales en la región.

El riesgo de accidentes no es solamente en estos rubros, sino en muchos otros y como ejemplo vale mencionar el derrame de agroquímicos producido recientemente en la ciudad de Capiatá, que arrojó varias víctimas intoxicadas que tuvieron que ser internadas. Estos son ejemplos de que los mecanismos de control no funcionan. El transporte circulaba tranquilamente, sin reunir los requisitos legales y de precaución.

Los casos de intoxicaciones se van multiplicando. La justicia —que sentó un precedente muy interesante condenando a sojeros, que con

sus fumigaciones posibilitaron el homicidio culposo de un niño de 12 años— hoy ha cambiado su rumbo y se encausa nuevamente por el camino de la impunidad. El Tribunal de Apelación revocó su sentencia y actualmente el caso se encuentra en la Corte Suprema de Justicia.

Ante tantas experiencias negativas no podemos seguir creyendo en que un crecimiento industrial ilimitado trae beneficios y mejora la calidad de vida de la gente, cuando sus efectos han sido contrarios, concentrando los beneficios en unos pocos a costa de la gente.

Gestión local del territorio

Los gobiernos locales cuentan con órganos legislativos desaprovechados, ya que teniendo la oportunidad de velar por los ríos, arroyos, lagos, bosques y aire, dictando ordenanzas departamentales o municipales que regulen el uso y aprovechamiento de estos bienes naturales que son finitos y que siendo un patrimonio natural, estamos obligados a conservar para las generaciones futuras, los ejecutivos municipales y departamentales —menos contadas excepciones— tampoco han promovido estas normativas, y mucho menos han incorporado en la gestión ambiental la visión de cuenca.

En cuanto a los gobiernos locales, existen innumerables problemas. Uno de los más graves y antiguos es el procesamiento deficiente de los desechos sólidos. La falta de gestión adecuada de los desechos y de una política de manejo de los residuos sólidos ha llevado a ubicar a Paraguay entre uno de los mayores productores de basura por habitante de la región latinoamericana y que en promedio genera 0,939 kg por habitante por día[1].

Hasta hoy la gestión es ineficiente, el servicio de recolección se deteriora ante el crecimiento de la población, la mayoría de los municipios por falta de recursos carecen de vertederos o relleno sanitario, con excepción de algunas comunas que cuentan con formas de disposición final clasificadas como "relleno de vertido controlado". No se han incorporado acciones de promoción del servicio ni de educación a la comunidad, que inducirían un cambio de comportamiento en los usuarios para reducir la basura, reusar, recolectar y reciclar.

Son numerosas las enfermedades infecciosas, parasitarias, orgánicas y de intoxicación a las que están expuestas las personas debido al ineficiente servicio de aseo urbano, y es alto el riesgo de contraerlas porque los animales domésticos pueden ser portadores, los roedores y los artrópodos vectores mecánicos y ellos pueden actuar di-

[1] *Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID). "Diagnóstico de situación del manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe". Serie ambiental Nº 18, 1997.*

rectamente sobre los alimentos, más aún considerando que éstos merodean en los basureros incontrolados, y los recicladores mantienen un contacto directo con las basuras sin observar ninguna norma de higiene y sanidad.

Con respecto a los residuos hospitalarios, no se realiza una buena clasificación de los desechos en la fuente, pues los infecciosos se desechan con los no infecciosos, no se cuenta con estación de almacenamiento y se queman a cielo abierto.

Con relación a la disposición de excretas, sigue siendo un pasivo ambiental identificar y cuantificar las obras requeridas para la adecuación ambiental de los emisarios cloacales. Sólo una ínfima proporción de las aguas residuales reciben algún tipo de tratamiento antes de su disposición final. Algunos ejemplos de lo anteriormente citado son el lago Ypacaraí, víctima más sentida de la contaminación por efecto humano; los pozos y tajamares en Filadelfia, región Occidental; los alrededores de Cateura, en Asunción, están contaminados con coliformes.

Los estudios de casos revelan también que los acuíferos tienen posibilidad de contaminación a través de fuentes puntuales (industrias, vertederos, pozos negros, estaciones de servicios, etc.) y también hay peligro por el desequilibrio entre la recarga y la descarga de los acuíferos.

Una omisión grave que podemos atribuir a los gobiernos municipales es no exigir evaluación de impacto ambiental a los loteamientos y proyectos de obras en áreas urbanas.

Graves impactos socio-ambientales se ven obligados a soportar las personas que viven en estas áreas, que fueron ubicadas en humedales. Se han perdido lagunas que hasta producían peces en esas áreas y eran paisajísticamente importantes para la recreación. Otras áreas lamentan la pérdida de los servicios ambientales de los únicos remanentes de bosques que han sido sacrificados para urbanizaciones.

Pero en este tema no tenemos que atribuir la culpa solamente a la municipalidad, sino también a la SEAM, y en particular a la Dirección de Impacto Ambiental porque es la institución que otorga el permiso desde el punto de vista ambiental para la ejecución de una obra o la habilitación ambiental para un loteamiento.

En muchos casos algunas inmobiliarias recurren a esta institución y presentan un cuestionario básico ambiental, tal como les exige la Ley Nº 294/93 y su decreto reglamentario, dictado recién en 1996, y la institución ambiental les indica que no requieren impacto ambiental.

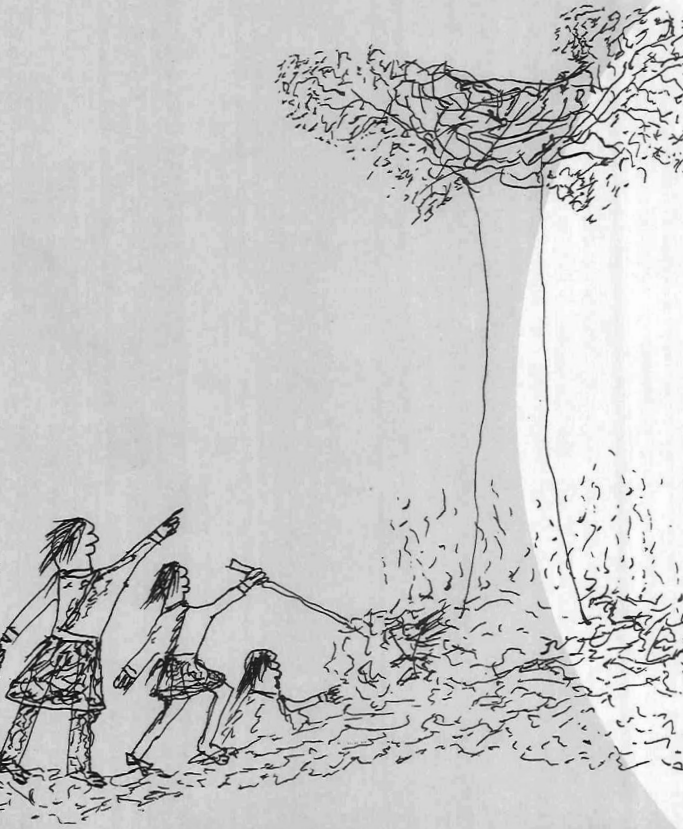
Muchos de los loteamientos son clandestinos, no cuentan con aprobación municipal, y mucho menos con evaluación de impacto ambiental, produciendo impactos socio-ambientales graves. Los loteamientos a la orilla de los arroyos han producido la pérdida de los bosques de galerías, que son protectores de estos afluentes, cuya existencia depende de la permanencia de los bosques. Muchos son los casos en los cuales los loteamientos, con la consecuente eliminación de los bosques, han producido el desecamiento de arroyos y nacientes. Ni la municipalidad ni la SEAM intervienen para solucionar estas irregularidades, que fomentan los loteamientos tanto en zonas rurales como urbanas sin ningún tipo de ordenamiento territorial, otra omisión tanto a nivel nacional como local.

RECOMENDACIONES

- Continuar el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental. Diseñar los mecanismos de aplicación de la descentralización.
- Definir y mejorar la política ambiental nacional.
- Promover cambios en el modelo de desarrollo. Producción diversificada. Apoyo a pequeños productores.
- Ordenamiento territorial.
- Promover la gestión ambientalmente adecuada de las cuencas.
- Manejo comunitario de los bienes naturales.
- Taller de actualización y mejoramiento de la aplicación de las leyes ambientales de fondo y forma. Creación del fuero ambiental.
- Garantizar el derecho a la información para asegurar el respeto del derecho al ambiente saludable y ecológicamente equilibrado a través de la producción y difusión de información, incluida la implementación de un adecuado sistema de recolección de datos.
- Ratificación y reconocimiento de competencia por parte del Estado de los mecanismos de protección de los instrumentos internacionales de los derechos humanos ambientales.
- Monitoreo de la actuación del Estado en relación a la aplicación de las leyes ambientales y los derechos económicos, sociales y culturales.
- Rescate y protección de la biodiversidad cultural.
- Prohibir la manipulación genética.
- Generar mecanismos que promuevan la justicia ambiental.

Tema del año

El fuego es poderoso en el monte.
Los nativos les respetan.



Más allá de la tragedia, ¿dónde está la responsabilidad?

Ade Galeano, Andrés Ramírez

Sin lugar a dudas, fue la tragedia del supermercado Ycuá Bolaños el tema del año. Ahora familiares y víctimas esperan justicia y reparación. La sociedad paraguaya sigue aguardando también que se establezca la responsabilidad de la administración municipal y sus autoridades.

El incendio del supermercado Ycuá Bolaños, del barrio Santísima Trinidad de Asunción, ocurrido entre las 11 y las 12 horas del domingo 1 de agosto del 2004, constituye una de las mayores tragedias humanas en décadas. Los datos señalan que 319 personas fallecieron en el incendio, de las cuales 42 no fueron identificadas y otras 17 fueron denunciadas como desaparecidas[1].

El Ministerio Público —con la colaboración de un grupo de investigadores de la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF), dependiente del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América, y el trabajo de compañías de Bomberos Voluntarios del país, la Policía Nacional y de Formosa (Argentina)— tuvo la tarea de determinar la causa de esta tragedia que enlutó al país.

De acuerdo a un informe de la Fiscalía General del Estado, el fuego se inició en la planta alta del patio de comidas. Fue a raíz de la com-

[1] *No se tienen cifras ciertas de los desaparecidos. Los familiares denuncian que hay 17 y otros documentos 49 (Martha Velázquez Alén y Felipe Oddone. "Ycuá Bolaños. Memoria de una tragedia" en revista Fiscales. Año II. Nº 13. Asunción).*

bustión de grasas y carbonillas acumuladas en una desviación de tipo codo en el tiro de la chimenea de la parrilla, a 45 centímetros del techo, por encima del cielo raso, debido al calor producido durante la cocción de productos cárnicos. Tras quemarse la grasa y la carbonilla, se gestaron temperaturas y gases calientes que provocaron desprendimientos de las uniones de soldadura, y se transfirió el calor al material aislante del techo. Dicho material, al estar expuesto a temperaturas superiores a 200 °C, fue combustionando lentamente, con el consiguiente aumento de la producción de gases calientes, que fueron acumulándose entre el techo y el cielo raso.

De este modo, se inició el desprendimiento gradual del cielo raso en forma aleatoria, que produjo la entrada súbita de oxígeno, enriqueció el proceso de combustión y propagó el fuego rápida y violentamente hacia distintas direcciones. A su paso, el fuego fue quemando los distintos tipos de combustibles que halló hasta llegar al estacionamiento, donde hizo explotar a los vehículos.

En el itinerario del fuego se produjeron explosiones, roturas y caídas de vidrios, vigas, cielo raso, un compresor, cañería de un refrigerador, aerosoles, ceras y polvos diversos, lo que en un principio los testigos confundieron con la detonación de explosivos.

De acuerdo al análisis de parte de ciertos especialistas de la Compañía de Bomberos Voluntarios de Asunción, los primeros que llegaron al lugar del siniestro, el voraz incendio que se produjo en las instalaciones del supermercado llegó a una fase denominada "cremación", es decir, que el fenómeno de fuego que arrasó con el lugar alcanzó una temperatura de entre 900 °C a 1.000 °C, suficiente para carbonizar a cualquier persona en pocos minutos. Esta hipótesis coincidió bastante con el informe final del grupo de investigación de la causa del incendio.

Con respecto al cierre de las puertas de salida del local de parte de los guardias de seguridad del supermercado —quienes habrían recibido esa orden para evitar robos— la Fiscalía recibió el testimonio de sobrevivientes que aseguran que las puertas del supermercado Ycuá Bolaños se cerraron.

EL INFORME OFICIAL DE LA INVESTIGACIÓN DEL INCENDIO

El Ministerio Público informó que el incendio se originó por la acumulación de residuos y grasas al interior de la chimenea de la cocina del patio de comidas del Ycuá Bolaños, provocando el inicio del fuego, que luego se propagó por una tubería y finalmente llegó al interior del supermercado. Conforme al procedimiento de examen de las evi-

dencias, la chimenea de la parrilla del patio de comidas fue totalmente desmontada y cortada en secciones. De esta manera pudo observarse por dentro el contenido. El mismo procedimiento se realizó en la falsa chimenea de la panadería, que estaba ubicada encima de la cámara de maduración de masa. La tarea de investigación incluyó recolectar la mayor cantidad de piezas posibles del cielo raso, que fue una de las primeras secciones en desmoronarse. Los peritos encontraron suficiente material para determinar las condiciones en que se encontraban porque no todos los sectores ardieron.

Las líneas de la investigación

El Ministerio Público conformó tres equipos de investigación para conocer las causas de la tragedia. El grupo uno, a cargo del agente fiscal abogado Edgar Sánchez, fue encargado a investigar la responsabilidad penal de los propietarios, guardias de seguridad y otras personas. El grupo dos, a cargo del agente fiscal abogado Olindo López, encargado de investigar la responsabilidad penal del proyectista y constructor del edificio del supermercado. El grupo tres, a cargo de la agente fiscal abogada Matilde Moreno, se encargó de investigar la responsabilidad penal de los funcionarios municipales.

LOS NÚMEROS DE LA TRAGEDIA

A cuatro meses de la tragedia todavía falta información oficial completa de los muertos. Existen 12 cuerpos por reconocer y 22 fragmentos de cuerpos humanos que están enterrados en el cementerio Jardín de la Paz. El grupo de familiares de personas desaparecidas señala que hay 17 personas denunciadas como desaparecidas.

Se conformaron cinco organizaciones relacionadas a las víctimas: a) la *Coordinadora de Víctimas, Familiares y Personas Amigas de los afectados del Ycuá Bolaños*; b) la *Asociación de Víctimas del Ycuá Bolaños - Zeballos Cué*; c) el *Grupo de Familiares de Desaparecidos*; d) la *Asociación de Víctimas del Ycuá Bolaños*; y e) la organización *Ni Olvido, Ni Perdón*.

EL PROCESO PENAL

El fiscal Edgar Sánchez deberá presentar el 2 de enero la acusación por el delito de homicidio doloso ante el juez penal de garantías de Lambaré, Ramón Augusto Melo. Por homicidio doloso están imputados Juan Pío Paiva, uno de los principales accionistas del supermercado; su hijo, Daniel Paiva, y los guardias de seguridad Daniel Areco,

Ever Sánchez, Ismael Alcaraz y Jorge Daniel Penayo. Todos ellos están recluidos en el penal de Tacumbú.

Por omisión de auxilio está procesado Humberto Casaccia, otro de los accionistas de la empresa, quien guarda prisión domiciliaria. Casaccia también está imputado por exposición de personas a lugares peligrosos de trabajo, junto con los demás accionistas Agustín Alfonso Martínez, María Victoria Cáceres de Paiva (esposa de Juan Pío Paiva), Antolina Burgos de Casaccia y Guillermo Alberto Alfonso, quienes no tienen ningún tipo de medida cautelar.

Desde el inicio del caso, seis jueces se inhibieron: Pedro Darío Portillo, Blanca Gorostiaga, Hugo Sosa Pasmor, Oscar Delgado, Alcides Corbeta y Pedro Mayor Martínez.

Por otro lado, las víctimas siguen esperando la imputación contra el arquitecto y constructor, Bernardo Ismachowiez, ya que es de suponer que el edificio siniestrado no contaba con las suficientes y eficientes medidas de seguridad. A casi cuatro meses del incendio, el fiscal Olindo López no imputó al profesional.

La fecha tope para la presentación de la acusación también rige para las querellas. A la fecha, el expediente cuenta con 37 acciones radicadas en representación de más de un centenar de víctimas.

EL PAPEL DE LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN

El arquitecto Bernardo Ismachowiez tuvo a su cargo el proyecto, dirección, construcción y diseño de interiores del edificio Ycuá Bolaños Botánico.

Desde la inauguración del supermercado, la Municipalidad de Asunción nunca realizó una fiscalización sobre el estado del edificio y el cumplimiento de las normativas vigentes. El intendente Enrique Riera dijo que, de acuerdo a los criterios de inspección, era un edificio muy nuevo, por lo que las intervenciones se realizaron en otros diez supermercados.

Luego del incendio, el concejal municipal de Asunción por el movimiento ciudadano independiente Asamblea de Asunción, arq. Luis Alberto Boh, presentó el documento "**Incendio del supermercado Ycuá Bolaños. Marco normativo municipal relacionado**"[2], en el que se presenta la normativa municipal vigente referida a cuestiones de seguridad y prevención contra incendios en los edificios. El docu-

[2] *Luis Alberto Boh. "Incendio del supermercado Ycuá Bolaños. Marco normativo municipal relacionado". Junta Municipal de Asunción. Bancada de Asamblea de Asunción. Agosto de 2004*

mento señala que la Ley Nº 1.294/87 Orgánica Municipal destina varios artículos a la obligatoriedad de legislar y hacer cumplir normas de seguridad y prevención contra incendios, en el marco de las competencias y responsabilidades que les asigna a los municipios.

Es así que en el capítulo IV, "Del objeto y la función municipal", se establece en el artículo 17 que *"el municipio tiene por objeto (...) la protección de la salud y la seguridad de las personas"; y en el artículo 18 dispone que "(...) son funciones municipales: e) la reglamentación y fiscalización de los planos de construcción; (...) l) la creación y reglamentación de la Policía Municipal para el cumplimiento y el control de las actividades relativas a las materias de competencia municipal".*

En el marco de las atribuciones y deberes de cada uno de los órganos que componen el gobierno municipal —Junta Municipal y Ejecutivo comunal—, la Ley Orgánica Municipal establece, en la sección tercera, "De las atribuciones y los Deberes de la Junta Municipal", artículo 39, que *"en relación a obras públicas, privadas y de servicios, corresponderá a la Junta Municipal:*

a) dictar normas relativas a la construcción, alteración, demolición, e inspección de edificios públicos y privados; estructuras e instalaciones mecánicas, eléctricas, electromecánicas, acústicas, térmicas, inflamables o parte de ellas;
b) reglamentar la ocupación, el uso, mantenimiento e inspección de predios, edificios, estructuras e instalaciones; c) reglamentar la fiscalización e intervención municipal en las construcciones de obras públicas y privadas; (...)
f) dictar normas de prevención y protección contra incendios y derrumbes".

Por otra parte, la misma Ley Orgánica Municipal legisla específicamente sobre el particular en su artículo 40, donde señala que *"todos los edificios, según sea el volumen de la construcción, grado de habitabilidad, destino y zona de influencia, deberán contar con: 1) protección preventiva, a través principalmente del control de instalaciones eléctricas de gas y de calefacción, y del uso de material inflamable" (sic) —se supone que habrá querido decirse "material no inflamable"—; "2) protección pasiva o estructural relacionada con la construcción de edificios, considerando la situación de éstos en orden, especialmente, a su resistencia al fuego, puertas contra incendios, cajas de escaleras, ascensores protegidos, escaleras de escape de incendio y helipuerto; 3) protección activa, o capacidad para combatir siniestros, contando para ellos (sic) con equipos manuales y otros de mayor envergadura, instalaciones fijas, alarmas, detectores y capacitación del personal. La habilitación parcial o total de los*

edificios estará supeditada al cumplimiento de las condiciones establecidas en cada caso conforme a las disposiciones de este artículo".

La parte final del artículo precedentemente trascripto es particularmente significativa, puesto que se está determinando por ley que la habilitación de los edificios está sujeta al cumplimiento previo de las condiciones de seguridad.

Por su parte, el artículo 46 reza: *"en las cuestiones relacionadas con seguridad y tránsito son atribuciones y deberes de la Junta Municipal:*

(...) d) reglamentar servicios contra incendios".

INDEFENSIÓN CIUDADANA

La responsabilidad estatal en materia de seguridad respecto a espacios públicos no admite excusas, y en tal sentido la normativa anterior expresa dicha idea, que queda así plasmada en el ámbito del derecho público municipal y constituye una de las fuentes de exigibilidad de reparaciones a las víctimas del Ycuá Bolaños frente a la administración comunal como entidad jurídica o a los funcionarios públicos involucrados.

En materia de derechos humanos, el Estado es sujeto de responsabilidad objetiva respecto a los actos y omisiones de sus agentes que incumplan la obligación de garantizar a la personas bajo su jurisdicción derechos como a la vida, salud, seguridad e integridad física. Esta responsabilidad es como decíamos exigible tanto ante tribunales locales, en términos de indemnización, como ante organismos internacionales de jurisdicción subsidiaria, como la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos, de caras a la restitutio in integrum[3].

Por otra parte, es un principio básico del Estado de derecho que las autoridades no se encuentran por encima de la ley y que su incumplimiento acarrea, además de responsabilidad para el Estado, también responsabilidad personal para éstas, por lo que deben responder civilmente con su patrimonio y penalmente conforme la sanción que corresponda.

En esta lógica, la CODEHUPY señaló en un comunicado a la opinión pública apenas días después de la tragedia del 1 de agosto que el incendio del supermercado Ycuá Bolaños reveló que en Paraguay la ciudadanía se encuentra desprotegida en razón de un Estado ausente, que no adopta las medidas necesarias para asegurar los derechos de sus ciudadanos y ciudadanas, en este caso a través de la

[3] *Restitución integral.*

evidente falta de fiscalización y control sobre lugares públicos como en el que ocurrieron los hechos.

Estas responsabilidades básicas del Estado son incumplidas de manera cotidiana y también se expresa otros ámbitos, por ejemplo como hace un año atrás un incendio de agrotóxicos en los depósitos de la Oficina Fiscalizadora de Algodón y Tabaco (OFAT) del Ministerio de Agricultura y Ganadería lanzó gases tóxicos letales a una zona densamente poblada, afectando en forma directa a cinco barrios vecinos al depósito y alrededor a un amplio sector de la población en un radio mayor.

Por otra parte, muchos de los servicios de "seguridad privada" son absolutamente precarios, no profesionales y riesgosos para la ciudadanía. Sobre ellos tampoco recae un riguroso proceso de habilitación y supervisión ni control jurisdiccional, que en la práctica a menudo va asociado a la impunidad.

Quedan temas pendientes sobre otras funciones que debió cumplir el Estado y se espera que informe sobre su resultado:

1. rendición de cuentas de los aportes solidarios entregados al Comité de Emergencia Nacional (CEN). La suma varias veces millonaria fue formada por aportes institucionales e individuales nacionales y la ayuda enviada de países vecinos con un fin preciso: hacer frente a la emergencia y necesidades de las víctimas;
2. informe sobre la situación del personal empleado en el local comercial en cuanto a las leyes laborales y de seguro social;
3. la Municipalidad de Asunción y las de otras ciudades deben informar de las medidas tomadas o de los planes de prevención a ser implementados para evitar que hechos similares vuelvan a ocurrir; y
4. la Municipalidad de Asunción también debe rendir cuentas sobre la parte de responsabilidad que le corresponde y sobre el trámite que abrió para identificar a los responsables.

CONCLUSIONES

Lo ocurrido en Ycuá Bolaños ha sido, prima facie, consecuencia del actuar criminal de los directivos de esa empresa, pero es ante todo responsabilidad objetiva del Estado y sus agentes, así como consecuencia de una lógica de seguridad que garantiza primero la propiedad y después la vida de las personas, más allá de la ley y de normas básicas de derechos humanos.

A efectos de que hechos luctuosos como este no se repitan, es necesario que se adopten medidas de reparación respecto a las víctimas, se sancione a los particulares y funcionarios públicos involucrados, evitando así la impunidad, y además es urgente que se establezcan garantías de no repetición de los hechos.

Recomendaciones

En las casas de los nativos se pueden hacer muchas cosas, también se puede bailar afuera.



Síntesis de las Recomendaciones

Las recomendaciones presentadas en este informe reflejan las deudas del Estado –algunas largamente postergadas, al punto que hoy se habla de un Estado ausente– y del gobierno actual –más de un año de promesas incumplidas–, así como las tareas pendientes de las organizaciones comprometidas con la consolidación democrática, con la construcción de una cultura de paz y la plena vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales para todas las personas que habitan en Paraguay.

En varios casos, las recomendaciones son reiteradas no sólo año a año, sino de derecho a derecho, lo que demuestra fehacientemente la indisolubilidad de los derechos y que el atentado o incumplimiento de uno de ellos afecta a otros. Aquellas consideraciones que ya fueron presentadas en informes anteriores están contenidas en el folleto desplegable presentado, por lo cual no se incluyen en este apartado.

En un rápido repaso a las recomendaciones hechas en los capítulos se observa que los principales obstáculos para la plena vigencia de los derechos humanos en nuestro país –en la gran mayoría de los casos– están vinculados al marco legal y a las políticas públicas.

MARCO LEGAL. ADECUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN Y CREACIÓN DE NUEVAS LEYES

Sobre seguridad personal e integridad física

- Reinstaurar la autonomía de la querella en el procedimiento penal e introducir la acción popular para los delitos contra los derechos humanos mediante la modificación del Código Procesal Penal.

Sobre la protección judicial

- Adecuación del sistema penitenciario al ordenamiento político y jurídico de la República.
- Mayor atención por parte del Poder Legislativo a las iniciativas en materia normativa presentadas en pos de la reforma penitenciaria.
- Estudio del proyecto de ley de protección en el proceso penal a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia y abuso sexual, y la aprobación de una ley al respecto.

Sobre la igualdad y no discriminación

- Legislación que penalice todo tipo de discriminación.
- Hacer cumplir el principio de igualdad de todas las personas declarado en la Constitución Nacional, eliminando las leyes discriminatorias y homofóbicas.
- La reglamentación de la actual Ley Nº 978 de Migraciones para la agilización de la normativa migratoria en el país.
- El Presupuesto General de Gastos de la Nación debe priorizar el gasto social para mitigar la pobreza y la desigualdad.

Sobre la libertad ideológica y de expresión

- Hacer los cambios necesarios a la Ley Nº 642/95 de Telecomunicaciones, instando a los legisladores a tener presente la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

Sobre la participación política, organización y asociación

- Proponer legislaciones que obliguen a la autoridades electorales a brindar información sobre costos de campañas políticas a la ciudadanía, así como sobre los aportes de fondos estatales que reciben los partidos políticos.
- Contar con una legislación que facilite el control sobre la declaración jurada de bienes y el acceso público a la información sobre los datos de los funcionarios y autoridades públicas.
- Revisión de legislaciones para asegurar una mayor participación ciudadana en instancias electorales, tradicionalmente reservadas solo a los partidos políticos.

Sobre la niñez

- Establecer de manera clara y con sanciones penales la incorporación de niños y adolescentes a las Fuerzas Armadas para la prestación del servicio militar.

Sobre la educación

- Incluir en la capacitación del docente particularmente el desarrollo de competencias y habilidades relacionadas con el manejo de nuevas situaciones surgidas en el contexto escolar (violencia, suicidio, acoso sexual, etc.).
- Incorporar los criterios de calidad educativa derivados del derecho a la educación, conforme se encuentran formulados en la

normativa internacional (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad; la exigibilidad del derecho a la educación deberá basarse en estas cuatro características principales).

Sobre la salud

- Creación de un órgano de revisión para los casos de internación compulsiva, al cual se debe dar cuenta en un plazo de 24 horas.
- Dar cumplimiento a las recomendaciones de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw), despenalizando el aborto.

Sobre seguridad alimentaria

- Reestructuración de los diferentes entes y direcciones que trabajan el problema de alimentación y nutrición bajo una dirección única, evitando superposición de funciones y gastos superfluos de fondos que solo benefician a los directores y otros funcionarios del gobierno.

Sobre el ambiente sano

- Prohibir la habilitación de monocultivos que promuevan el uso de tóxicos en las cercanías de comunidades campesinas e indígenas.

Sobre el trabajo

- Derogación de los artículos del Código Laboral que establecen condiciones discriminatorias al trabajo doméstico.

Sobre la paz

- Crear una nueva ley de armas con mayores exigencias que las actuales para la portación y tenencia, así como mejorar su sistema de control.
- Mientras no se realice la enmienda constitucional, el Parlamento debe sancionar una ley que suspenda el servicio militar obligatorio.

Sobre la cultura

- Creación de una ley que promueva el uso institucional de la lengua guaraní en todo el país.
- Ratificación de la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial.

- Creación de un ministerio público para la defensa, promoción y desarrollo de los derechos culturales (Ministerio de Cultura), separando del Ministerio de Educación lo relativo al ámbito y desarrollo de la cultura en Paraguay.
- Reconocimiento pleno y público por parte del Estado y gobierno del Paraguay de que los derechos culturales son derecho humanos.
- Creación de leyes específicas que garanticen a las minorías étnicas gozar de los derechos sociales y económicos sin perder su identidad cultural, específicamente una ley de educación indígena y una ley de salud indígena.

Sobre los pueblos indígenas

- Emprender las reformas legales e institucionales necesarias para hacer efectivos los derechos de propiedad y posesión indígena sobre sus tierras ancestrales y resolver las reivindicaciones territoriales planteadas.

MARCO LEGAL. APLICACIÓN DE LAS LEYES. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA

Sobre derecho a la vida

- El Estado en general debe asumir sus responsabilidades por la omisión de sus deberes de respeto, protección y promoción adecuada del derecho a la vida en dignidad (proyectos de vida).

Sobre seguridad personal e integridad física

- Se debe terminar con la utilización de fuerzas militares para intervenir en problemas sociales e investigar judicialmente la utilización discrecional que se hace de ellas, ya sea por parte del presidente de la República, estancieros o fiscales.
- Creación del registro único de atención de casos de violencia de género.

Sobre la protección judicial

- Mejoramiento de las condiciones de las cárceles y tratamiento a los internos.
- Respeto del derecho al sufragio de las personas privadas de libertad y sin condena.

Sobre la libertad de expresión

- Dar cumplimiento irrestricto al derecho de libertad de expresión sin más parámetros que los dispuestos por la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

Sobre la igualdad y no discriminación

- Creación de la Comisión Nacional de la Discapacidad, con participación del sector público y privado, asegurando la participación de personas con discapacidad, a fin de que impulse y monitoree la elaboración y aplicación de las políticas, planes, recursos y legislación relativos a la discapacidad.
- Derogar las ordenanzas municipales que discriminan a las personas trabajadoras del sexo.

Sobre la niñez

- Reglamentación del artículo 146 del Código Sanitario, Ley Nº 836/80, para que los certificados de nacido vivo se expidan con dos testigos hábiles en ausencia de profesionales actuantes, sin plazo o con tiempo flexible y acorde a la realidad.
- Creación de una relatoría especial de los derechos de la niñez y la adolescencia en la Corte Suprema de Justicia.
- Promover a través de la contraloría pública la investigación en cuanto al destino y utilización de los 560.000 dólares del componente de mejoramiento de estadísticas vitales del préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para atención primaria de salud, Ley Nº 1.279/98.
- Retirar la reserva al Protocolo Facultativo sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños y Niñas en Conflicto Armado, por la cual se establece la edad de 16 años para la incorporación voluntaria a las Fuerzas Armadas.
- Capacitar en forma permanente a los operadores de la justicia, en los diferentes lugares del país, en el ámbito de los derechos de la niñez y la adolescencia, especialmente asegurar esta acción a través de las unidades de derechos humanos que se hallan en las diferentes circunscripciones judiciales.

Sobre el desarrollo

- Facilitar el acceso de los jóvenes a la tierra y a programas de capacitación que pongan en marcha actividades productivas generadoras de empleo.

- Saneamiento de las finanzas públicas y sinceramiento de los ingresos y gastos del sector público, como medida de liberar fondos para la inversión en planes de desarrollo.

Sobre la paz

- Terminar con la represión militar en las luchas sociales. Estas actuaciones no tienen sustento constitucional. Y, desde luego, evitar los asedios, destrucción y saqueo de los campamentos de sectores populares.
- Retirar las tropas nacionales apostadas en Haití.

Sobre la vivienda

- Profundizar en las reglamentaciones de las nuevas normativas creando un marco de políticas que facilite el acceso a la tierra urbana a bajo costo a través de cartera de tierras, créditos blandos y directos.

Sobre la educación

- Cumplir con el porcentaje mínimo constitucionalmente asignado para el financiamiento de la educación pública.
- Disponer un relevamiento de la cantidad y el estado de los establecimientos escolares a fin de evaluar la racionalidad del gasto en el sector.
- Definir la reorientación de la formación y la capacitación docente desde el eje de una pedagogía crítica que promueva un análisis de los procesos de integración regionales y la autonomía del docente.

Sobre la cultura

- Pleno respeto y aplicación a los tratados y compromisos internacionales y material de defensa y promoción de los derechos humanos en general, y los derechos culturales en particular, los cuales han sido firmados y ratificados por el Estado paraguayo. Específicamente hacemos referencia a los que hacen al fiel cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Que los ciudadanos y ciudadanas que tienen el derecho y el deber de hablar las dos lenguas oficiales del país puedan optar por una de ellas con toda libertad, según sus necesidades o conveniencias.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y REFORMAS INSTITUCIONALES

Sobre seguridad personal e integridad física

- El Estado debe abstenerse de amenazar con el uso de la fuerza a los grupos vulnerables con los que, por otro lado, sigue estando ausente y que a raíz de su ausencia o abusiva presencia provoca el contexto de la violencia desatada y legalizada en el sistema penal, ocasionando más muertes a sus protegidas y protegidos.
- Formular una política penal y administrativa contra la tortura.
- El Estado debe hacerse responsable de los índices elevados de suicidios, implementando de manera más visible los programas de prevención de la conducta suicida. El Estado debe garantizar a cada habitante (mujer, varón, de cualquier edad) el derecho a la integridad física y psíquica y esto debe estar medido en sus políticas sociales relacionadas con el trabajo, la educación y la salud. Deben realizarse serios planes de contingencia y prevención del suicidio.
- Se anima al Ministerio de Relaciones Exteriores a continuar con sus obligaciones en el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, derecho penal internacional y derecho internacional humanitario, con la interactuación de todas las organizaciones cooperantes y con los roles específicos para la plena vigencia de los instrumentos internacionales con los que se ha comprometido a cumplir, en especial el Estatuto de Roma, que cuenta con un plan de acción iniciado en la sociedad civil para su adecuación e implementación local.

Sobre la protección judicial

- Realizar mejoras edilicias a algunos establecimientos penitenciarios hoy inservibles, buscando además paliar el problema de la superpoblación carcelaria. Contar con un plan que permita a mediano plazo, al menos, el fin de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, la cual debe ser definitivamente clausurada.
- En el caso Ycuá Bolaños, la investigación penal debe mantenerse objetiva y el Ministerio Público debe evitar al máximo la violencia procesal sobre los grupos más vulnerables ante la eventual responsabilidad individual penal por hechos punibles de acción penal pública que se detecten.

- La sospecha de omisión de auxilio a Aureliano Espínola y las causas de otras víctimas del conflicto social que involucra a la fuerza pública y el Ministerio Público deben ser investigadas con la misma diligencia de otros hechos punibles investigados donde los campesinos son blanco de imputación, muchos de ellos dirigentes rurales, claves en la dinámica social reivindicativa.
- El Ministerio Público debe investigar los hechos punibles contra las bases naturales de la vida humana, que los habitantes de zonas rurales han denunciado, con la misma diligencia que otros hechos punibles.
- Deben agotarse las vías menos gravosas (administrativas, civiles) que las penales, y sobre todo para justificar el uso de la fuerza'–que debe ser moderada– a la cuestión de la lesión a un derecho al tránsito y libre circulación, debe ser probada de manera particular –por quien invoque a la fuerza pública porque se siente lesionado y manifieste el perjuicio que le ha sido causado– y una vez agotadas todas las demás instancias. En todos los casos y para todas las personas intervinientes el derecho a la vida debe ser garantizado.
- Fortalecimiento de la Defensoría Pública con mayores recursos y el nombramiento de defensores y defensoras públicas al menos igual a la cantidad que hoy tiene el Ministerio Público.
- Instalar un sistema de registro unificado de víctimas de trata, con datos desagregados por edad sexo, origen y generar suficiente información sobre las diferentes formas de trata.

Sobre la reparación, rehabilitación e indemnización

- El Estado debe reconocer su responsabilidad e indemnizar a las víctimas de violaciones de derechos humanos del post-stronismo, a familiares de campesinos muertos por agentes estatales y de soldados del servicio militar obligatorio muertos en los cuarteles o con secuelas de incapacidad.

Sobre la igualdad y no discriminación

- Desarrollar políticas eficaces y prácticas para superar los factores de expulsión o vulnerabilidad a la trata de mujeres, con especial atención a la discriminación de género, como la menor paga a las mujeres, la desinformación y la violencia social, intrafamiliar y sexual desde temprana edad.
- Incluir la discapacidad en la agenda pública y determinar específicamente el área de competencia dentro de la estructura del Estado y del gobierno.

- El Estado debe diseñar una política de atención especial a la población rural más vulnerable, como son los niños, niñas, adolescentes, mujeres e indígenas.
- La promulgación de una Política Nacional de Migraciones ayudará sensiblemente, en caso que se le dote de los recursos (políticos y económicos) para poder ser cumplida, a encarar con seriedad el tema migratorio en el país.
- Modernización institucional de la Dirección General de Migraciones (DGM).

Sobre la libertad ideológica y de expresión

- Disponer los mecanismos necesarios para garantizar en el país el ejercicio seguro y libre del periodismo.

Sobre la asociación, reunión y participación

- Abordaje nacionalista pero flexible del conflicto con agricultores brasileños en la frontera.
- Continuar y profundizar los controles sobre corrupción y abuso de poder de las autoridades cometidos contra los migrantes.

Sobre la educación

- Insistir en la implementación, dentro del currículum educativo, de programas de no discriminación, como ser de educación sexual en escuelas y colegios de todo el país, dando cumplimiento a uno de los objetivos generales de la reforma educativa.
- Extender progresivamente la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza, con un cronograma cierto, hasta alcanzar a los adolescentes de 17 años de edad. Asimismo, se debe aumentar progresivamente la cobertura de los niveles de educación preescolar, básica y media.
- Reforma de la carrera de formación docente con participación de todos los actores involucrados, dignificando la profesión docente y el desempeño profesional.
- Desarrollar estrategias definidas por su integralidad para el abordaje y resolución de problemas relacionados con la repitencia y la deserción.

Sobre la salud

- Dotar al plan de gobierno del presupuesto adecuado.
- Implementación de la Ley de Vacunas de manera prioritaria. Es decir, garantizar la provisión anual para el desarrollo del Progra-

ma Ampliado de Inmunizaciones. Igual tratamiento se recomienda para el presupuesto e insumos para el programa de salud sexual y reproductiva

- Asegurar la asignación presupuestaria suficiente para garantizar el parto gratuito efectivo en los servicios de salud a mujeres de escasos recursos.
- Los servicios de atención en salud mental deben formar parte y funcionar en hospitales generales de cada región y localidad, con capacidad para resolver los problemas de salud mental en el propio lugar de residencia de los pacientes.
- Asignación de un mayor presupuesto al Programa Nacional de Lucha contra el Sida, que permita garantizar la provisión suficiente y permanente de medicamentos antirretrovirales y la realización regular de los estudios de carga viral y CD4 a todas las personas que viven con el VIH/Sida.

Sobre el trabajo

- Generar políticas que apunten al crecimiento de los sectores primarios y secundarios, posibilitando el crecimiento económico del país y, a través de éste, la generación natural de fuentes de trabajo.
- Implementar planes para capacitar para el trabajo y la producción.
- Impulsar políticas de manufactura a partir de productos agrícolas, de modo a generar empleo y dinamización del mercado nacional.
- El Estado debe diseñar políticas de diversificación laboral para los y las jóvenes del sector rural, para evitar la migración del campo a la ciudad, donde en las condiciones actuales de grave recesión económica no encuentran oportunidades de superación.

Sobre seguridad social

- Los fondos del Instituto de Previsión Social (IPS) deben ser destinados a los asociados aportantes, y no deben ser derivados a actividades que nada tienen que ver con el servicio que la institución debe prestar.

Sobre seguridad alimentaria

- Elaborar una política de emergencia que dé respuestas a la situación de hambre existente en el país, que alcanza aproximadamente a un millón de personas, que comen sólo una comida al día.

Sobre la niñez

- Apoyar procesos de participación de la sociedad civil organizada en las comunidades y los departamentos, especialmente de las organizaciones de niños, niñas y adolescentes, para que porten una voz representativa en los Consejos de Niñez y Adolescencia.

Sobre la vivienda

- Promover propuestas autogestionarias y participativas de construcción de viviendas, con créditos blandos y orientando los subsidios a los sectores de escasos recursos y no a las empresas constructoras de viviendas, con un estricto control del uso de los fondos realizado con participación de toda la sociedad.

Sobre el ambiente sano

- Generar mecanismos que promuevan la justicia ambiental.

Sobre el desarrollo

- Promover asentamientos campesinos asociativos, por el capital social que genera la pertenencia y el mayor nivel de desarrollo que pueden alcanzar.
- La reactivación económica del país debe ser priorizada a través de políticas que impulsen la producción y el empleo.
- Dotar efectivamente al Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) de los recursos necesarios en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, de modo que pueda llevar adelante los planes de reforma agraria que durante tanto tiempo han sido relegados.
- El Estado debe encontrar un mecanismo efectivo para evitar la especulación con la tierra, dado el carácter social que ésta tiene.
- La violencia estructural de un Estado ineficiente y ausente debe ser superada. Las organizaciones campesinas y de productores solicitan la efectiva asistencia técnica para la producción. Esta tarea le corresponde al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y a sus instituciones dependientes, que deben centrar su atención en la seguridad alimentaria, la diversificación productiva y el arraigo de las familias campesinas en los asentamientos como parte de un programa de reforma agraria integral.
- Los asentamientos campesinos deben ser dotados de infraestructuras sanitarias y educativas, además de instalación de luz eléctrica y agua potable, junto con la construcción de caminos de todo tiempo, para el efectivo desarrollo de estas personas y asegurar sus necesidades básicas.

Sobre la cultura

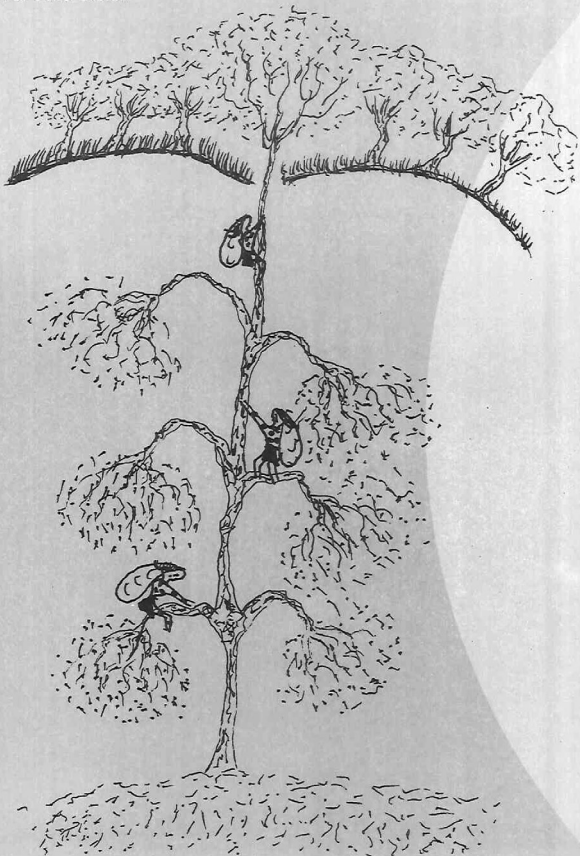
- Es necesaria una política que promueva el uso del guaraní en todas las administraciones del Estado.
- Implementación de políticas destinadas al fomento y desarrollo de las expresiones artísticas, impulsadas por el gobierno nacional, departamental y municipal.

Sobre los pueblos indígenas

- Adoptar con carácter urgente las medidas de salud pública que correspondan para prevenir y remediar enfermedades crónicas y epidemias que asolan a las comunidades.
- Establecer un plan de acción global destinado a solucionar los problemas de agua de la región chaqueña.
- Extender la cobertura de los servicios del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) a las zonas de alta concentración laboral indígena, con énfasis en la región chaqueña.

Directorio de organizaciones

Los nativos buscan alimentos en el otro cielo.



CODEHUPY. Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay
Capítulo paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)
Eligio Ayala 972 c/ Estados Unidos, Asunción
Telefax: (595 21) 449 482
Correos electrónicos: codehupy@pla.net.py
comunicacion@codehupy.org
www.codehupy.org

DIRECTORIO DE ORGANIZACIONES INTEGRANTES DE LA CODEHUPY

ORGANIZACIONES TITULARES

• ***AFAVISEM***
Asociación de Familiares Víctimas del Servicio Militar
Estados Unidos 766 c/ Luis Alberto de Herrera, Asunción
Teléfono: (595 21) 496 356
Correo electrónico: afavisem@hotmail.com

• ***AAJ***
Asociación Americana de Juristas
Testanova 1.412 e/ Capitán Gwinn, Asunción
Teléfono: (595 21) 420 427
Correo electrónico: nelgar@cu.com.py

• ***BASE - IS***
Base - Investigaciones Sociales
Ayolas 807 esq. Humaitá, Asunción
Teléfono: (595 21) 451 217
Fax: (595 21) 498 306
Correo electrónico: baseis@baseis.org.py
www.baseis.org.py

• ***CDE***
Centro de Documentación y Estudios
Cerro Corá 1426 e/ Pai Pérez y Perú, Asunción
Teléfonos: (595 21) 225 000 - 204 295
Fax: (595 21) 213 246
Correo electrónico: cde@cde.org.py
www.cde.org.py

• ***CMP***
Coordinación de Mujeres del Paraguay
Eligio Ayala 973 c/ Estados Unidos, Asunción
Telefax: (595 21) 446 617
Correo electrónico: mujeres_py@yahoo.com

• ***CDIA***
Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia
Zanotti Cavazzoni 253, Asunción
Telefax: (595 21) 202 819 - 207 422
Correo electrónico: cdia@sce.cnc.una.py
www.cdia.org.py

• ***CEJIL***
Centro por la Justicia y el Derecho Internacional
1630 Connecticut Ave., NW, Suite 401, Washington DC, Estados Unidos
Teléfono: (1 202) 319 3000 - ext. 10
Fax: (1 202) 319 3019
Correo electrónico: washington@cejil.org
www.cejil.org

• ***CEPAG***
Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch
15 de agosto 1.850 e/ 6ta. y 7ma. proyectadas, Asunción
Telefax: (595 21) 370 753
Correo electrónico: cepag@uninet.com.py

• ***CODEHUCO***
Coordinadora de Derechos Humanos de Cordillera
Juan E. O'Leary 1.676, Caacupé
Telefax: (595 511) 42 368

• ***COMUNICA***
Asociación Paraguaya de Radiodifusión Comunitaria
Avda. Fernando de la Mora 302 y 12 de Octubre
Teléfono: (595 21) 331 236
Correo electrónico: comunica@rieder.net.py

• **CONAPI - CEP**
Coordinadora Nacional de Pastorales Indígenas
Alberdi 782 c/ Humaitá, Asunción
Teléfono: (595 21) 443 752
Telefax: (595 21) 495 115
Correo electrónico: conapi@conexion.com.py

• **CLADEM PARAGUAY**
Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer
Alonso y Testanova, Asunción. Palacio de Justicia. Planta baja. Círculo de Abogadas del Paraguay
Teléfono: (595 21) 649 915
Correo electrónico:
clademparaguay@cladem.org

• **DECIDAMOS**
Campaña por la Expresión Ciudadana
Colón 1700 y París, Asunción
Teléfonos: (595 21) 425 850/2
Correo electrónico:
comunicacion@decidamos.org.py
www.decidamos.org.py

• **DNI**
Defensa del Niño Internacional
Juan de Salazar 690, Asunción
Teléfono: (595 21) 222 722
Telefax: (595 21) 221 012
Correo electrónico: dni@conexion.com.py

• **ESPACIOS de Participación Ciudadana**
Dr. Camacho 260, Asunción
Teléfono: (595 21) 292 796

• **FUNDACIÓN KUÑA ATY**
Celsa Esperati 3.865 casi Capitán Cañiza, Asunción
Telefax: (595 21) 226 793
Correo electrónico: katy@conexion.com.py

• **FUNDACION VENCER**
París 1.081 c/ Colón, Asunción
Telefax: (595 21) 422 524
Correo electrónico:
venfenix@conexion.com.py

• **FUNPARE**
Fundación para la Reforma del Estado
21 proyectadas 2.073 c/ Félix Bogado
Teléfono: (595 21) 311 949

• **GAG – LT**
Grupo de Acción Gay Lésbico Transgénero
Alberdi 720 c/ Haedo, Asunción
Teléfono: (595 21) 440 956
Correo electrónico: gagl_py@hotmail.com

• **INECIP Py**
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales - Paraguay
25 de mayo 972 e/ Estados Unidos y Tacuary, Asunción
Teléfono: (595 21) 447 009
Correo electrónico: inecip@inecip.org.py
www.inecip.org.py

• **MOC - PY**
Movimiento de Objeción de Conciencia - Paraguay
Tte. Fariña 386 e/ Caballero e Iturbe, Asunción
Correo electrónico: moc_py@yahoo.com
www.moc-py.ya.st

• **ÑEMONGETARÃ**
Programa de Educación Popular
Cedro 1.095 c/ Encarnación, Asunción
Telefax: (595 21) 558 629
Correo electrónico: mongeta@rieder.net.py

• **SEAS - AR**
Servicio de Educación y Apoyo Social/Área Rural
Nicolás Krisvoshein 423 c/ Dr. Portillo, Asunción
Telefax: (595 21) 610 536
Correo electrónico: seas-ar@sce.cnc.una.py

• **SEDUPO**
Servicio de Educación Popular
Pitiantuta 143 c/ ruta Mcal. Estigarribia, Fernando de la Mora
Telefax: (595 21) 501 063
Correo electrónico: sedupo@uninet.com.py

• **SEIJA**
Servicio Jurídico Integral para el Desarrollo Agrario
Estrella 892 c/ Montevideo. Primer piso. Oficina A, Asunción
Telefax: (595 21) 492 516
Correo electrónico:
seija@rieder.net.py

• **SERPAJ - PY**
Servicio Paz y Justicia - Paraguay
Tte. Prieto 354 c/ Dr. Insfrán, Asunción
Telefax: (595 21) 481 333 - 481 340
Correo electrónico: serpajpy@serpajpy.org.py

• **SOBREVIVENCIA**, *Amigos de la Tierra Paraguay*
Isabel La Católica 1.867, Asunción
Telefax: (595 21) 480 182
Correo electrónico:
coordina@sobrevivencia.org.py
www.sobrevivencia.org.py

• **SPP**
Sindicato de Periodistas del Paraguay
Independencia Nacional 629 c/ Azara
Telefax: (595 21) 448 198 - 440 617
Correo electrónico: spp17@conexion.com.py

• **TIERRAVIVA** *a los Pueblos Indígenas del Chaco*
Manuel Domínguez 1.073, Asunción
Telefax: (595 21) 202 039 - 209 092
Correo electrónico:
comunicacion@tierraviva.org.py
www.tierraviva.org.py

ADHERENTES

• **AMNISTÍA INTERNACIONAL**
Tte. Zotti 352 e/ Hassler, Asunción
Teléfonos: (595 21) 604 329 - 604 822
Correo electrónico: ai-info@py.amnesty.org
www.py.amnesty.org

• **ATYHA**
Alternativas para la Salud Mental
Perú 1.903 esq. Santo Domingo, Asunción
Teléfonos: (595 21) 206 736 - 211 534
Correo electrónico: atyha@rieder.net.py

• **BASE ECTA**
Base de Educación, Comunicación y Tecnología Alternativa
Defensores del Chaco 350 c/ España, 1º piso, oficinas 2 y 3, San Lorenzo
Telefax: (595 21) 580 239 - 576 786
Correo electrónico: basecta@basecta.org.py

• **BECA**
Base Educativa y Comunitaria de Apoyo
Tte. Alcides González 1.144 c/ Encarnación, Asunción
Telefax: (595 21) 556 990
Correo electrónico: beca@sce.cnc.una.py

• **CEPATE**
Centro Paraguayo del Teatro
Avda. República 284, Asunción
Telefax: (595 21) 451 807
Correo electrónico: cepate@telesurf.com.py

• **GESTION LOCAL**
De la Conquista 1.331, Asunción
Telefax: (595 21) 423 448 - 420 364
Correo electrónico:
gestionlocalrm@cmm.com.py
www.gestionlocal.net

• **GRUPO LUNA NUEVA**
General Díaz 765, Asunción
Telefax: (595 21) 444 105
Correo electrónico: lunanue@supernet.com.py

• **LINAJE**
Liga Nativa por la Autonomía, Justicia y Ética
José Asunción Flores 2.231, Asunción
Telefax: (595 021) 221 159

• **PASTORAL SOCIAL NACIONAL**
Alberdi 874, Asunción
Teléfono: (595 21) 491 707
Fax: (595 21) 441 009
Correo electrónico: pastorso@rieder.net.py

ÍNDICE DE ARTÍCULOS

PRESENTACIÓN ____ 7

ANÁLISIS DE COYUNTURA

Análisis sociopolítico. ***Paraguay empobrecido*** ____ 13
Line Bareiro. Centro de Documentación y Estudios (CDE)

Análisis económico. ***De un modelo de desarrollo insostenible a otro sostenible*** ____ 29
Lila Molinier

DERECHO A LA VIDA

El Estado social de derecho en su búsqueda reivindicativa de la soberanía y la vida ha terminado otra vez con más muertes ____ 43
Yeny Villalba. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales - Paraguay (Inecip - Py)

DERECHO A LA LIBERTAD, SEGURIDAD PERSONAL E INTEGRIDAD FÍSICA

Tortura: fuera de la agenda pública ____ 57
Hugo Valiente. Centro de Documentación y Estudios (CDE)

Situación carcelaria: crítica e insostenible ____ 65
Jorge Rolón Luna. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales - Paraguay (Inecip - Py)

Trata de mujeres con fines de explotación sexual, una forma de esclavitud moderna ____ 81
María Molinas Cabrera. Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)
Elba Núñez Benítez. Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem) - Paraguay

DERECHO A LA PROTECCIÓN JUDICIAL

Derecho a la reparación, rehabilitación e indemnización.
Avances tímidos después de nueve años ____ 101
Dionisio Gauto. Ñemongetará. Programa de Comunicación y Educación Popular

Anexo 1: ***Audiencia pública de evaluación de la gestión de la Defensría del Pueblo*** ____ 109

DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN

Igualdad y no discriminación: discurso versus realidad ____ 115
Myrian González Vera y Ofelia Martínez. Centro de Documentación y Estudios (CDE)

Continúa la intolerancia contra grupos de orientación sexual diversa ____ 147
Grupo de Acción Gay Lésbico Transgénero (GAG-LT)

La situación migratoria en el país.
Para las autoridades, la migración es un problema de seguridad ____ 157
Tomás Palau Viladesau. Base - Investigaciones Sociales (Base - IS)

Derechos humanos: utopía para las personas con discapacidad en el Paraguay ____ 167
Julio Fretes, Claudia Pacheco, Adriana Zacur, Marta Codas. Coordinadora Nacional de ONGs por la Promoción Social de las Personas con Discapacidad (Conaprodis)

DERECHO A LA LIBERTAD IDEOLÓGICA, RELIGIOSA Y DE CONCIENCIA

La objeción de conciencia. ***Enmienda constitucional: una decisión pendiente*** _____ *177*
Ana Sofía Samudio Salinas. Movimiento de Objeción de Conciencia – Paraguay (MOC- Py).
Orlando Castillo. Servicio Paz y Justicia – Paraguay (Serpaj – Py)

DERECHO A LA INFORMACIÓN Y A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

A 15 años de la apertura democrática, la libertad de expresión sigue amenazada _____ *187*
Miguel H. López. Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)

DERECHO A LA ASOCIACIÓN, REUNIÓN Y PARTICIPACIÓN

Movimiento campesino. ***El campo no se resigna a seguir postergado*** _____ *201*
Quintín Riquelme, Mirtha Rodríguez. Centro de Documentación y Estudios (CDE)

Derechos laborales. ***Crisis económica y crisis sindical*** _____ *215*
Elsy Vera, Roberto Villalba. Centro de Documentación y Estudios (CDE)

Participación ciudadana. ***El reclamo de lo propio una exigencia ante un derecho negado*** _____ *229*
Laura Bareiro. Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana

DERECHOS POLÍTICOS

Propuestas de cambio sin mirada ciudadana _____ *249*
Rossana Gómez. Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana

DERECHO AL DESARROLLO SOSTENIBLE

Otro año más marcado por la lucha por la tierra _____ *265*
Gladys Fariña. Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (Cectec)

DERECHO AL EMPLEO

El discurso cínico: política económica, populismo y derecho al empleo _____ *287*
Luis Ortiz Sandoval. Escuela de Asunción de Teoría e Investigación Social

DERECHO A LA SALUD

El Estado sigue sin priorizar la salud _____ *301*
Desireé Masi, Esperanza Martínez. Círculo Paraguayo de Médicos (CPM)

Derechos humanos de personas afectadas por transtornos o enfermedad mental. Avances limitados, puntuales y aislados _____ *317*
Carlos Portillo. Atyha. Centro de Alternativas en Salud Mental

DERECHO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La degeneración biológica y la seguridad alimentaria _____ *325*
Guillermo Ortega Ríos. Base Investigaciones Sociales (Base IS)

DERECHO A LA EDUCACIÓN

Sigue pendiente el desafío de la calidad educativa _____ *335*
Marta Almada, Ramón Corvalán. Servicio Paz y Justicia Paraguay (Serpaj - Py)

DERECHOS CULTURALES

Diversidad cultural: patrimonio común de los pueblos ____ 347
Aldo Pelli. Centro de Investigaciones y Estudios. "Cultura, Memoria e Identidad de los Pueblos" (CIE). Ignacio Telesca. Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (Cepag)

El estado del bilingüismo en el Estado paraguayo (2003-2004) ____ 359
Bartomeu Melià, sj. Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (Cepag)

DERECHO A LA VIVIENDA

Surgen iniciativas autogestionarias para paliar el déficit de viviendas ____ 385
Cristina Vila y Ricardo Canese. Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (Cipae)

DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

Quince años de una Convención con (in)convenientes en la aplicación ____ 395
Luis Claudio Celma, VinculArte/Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)

Derechos de los niños y de las niñas. ***La niñez y el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica*** ____ 421
Andrea Vera Aldana

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

De la denegación estructural de derechos al estado de cosas inconstitucional ____ 435
Andrés Ramírez. Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco

DERECHO A LA PAZ Y AL DESARME

Cuarteles en la ciudad, un atentado a la seguridad ____ 465
Orlando Castillo. Servicio Paz y Justicia - Paraguay (Serpaj - Py)

Víctimas de violencia institucional en las Fuerzas Armadas: sigue la deuda del Estado ____ 479
María Noguera, Andrés Vázquez. Asociación de Familiares Víctimas del Servicio Militar (Afavisem)

DERECHO A UN AMBIENTE SANO

La armonía con el medio ambiente está lejos de lograrse ____ 491
Beatriz Silvero. Sobrevivencia – Amigos de la Tierra Paraguay

TEMA DEL AÑO

Más allá de la tragedia ¿Dónde está la responsabilidad? ____ 501
Ade Caleano, Andrés Ramírez

SÍNTESIS DE LAS RECOMENDACIONES ____ 511

DIRECTORIO DE ORGANIZACIONES INTEGRANTES DE LA CODEHUPY ____ 525

Se terminó de imprimir
en el mes de diciembre de 2004
en los talleres gráficos de la
EDITORA LITOCOLOR SRL
Cap. Figari 1115 - Telefax: 213 691 - 203 741
Asunción - Paraguay



Editado por

COORDINADORA
DERECHOS
HUMANOS
PARAGUAY

Apoyan

diakonia
ACCIÓN ECUMÉNICA SUECA

icco

FONDO CANADA