

COORDINADORA  
DERECHOS  
HUMANOS  
PARAGUAY

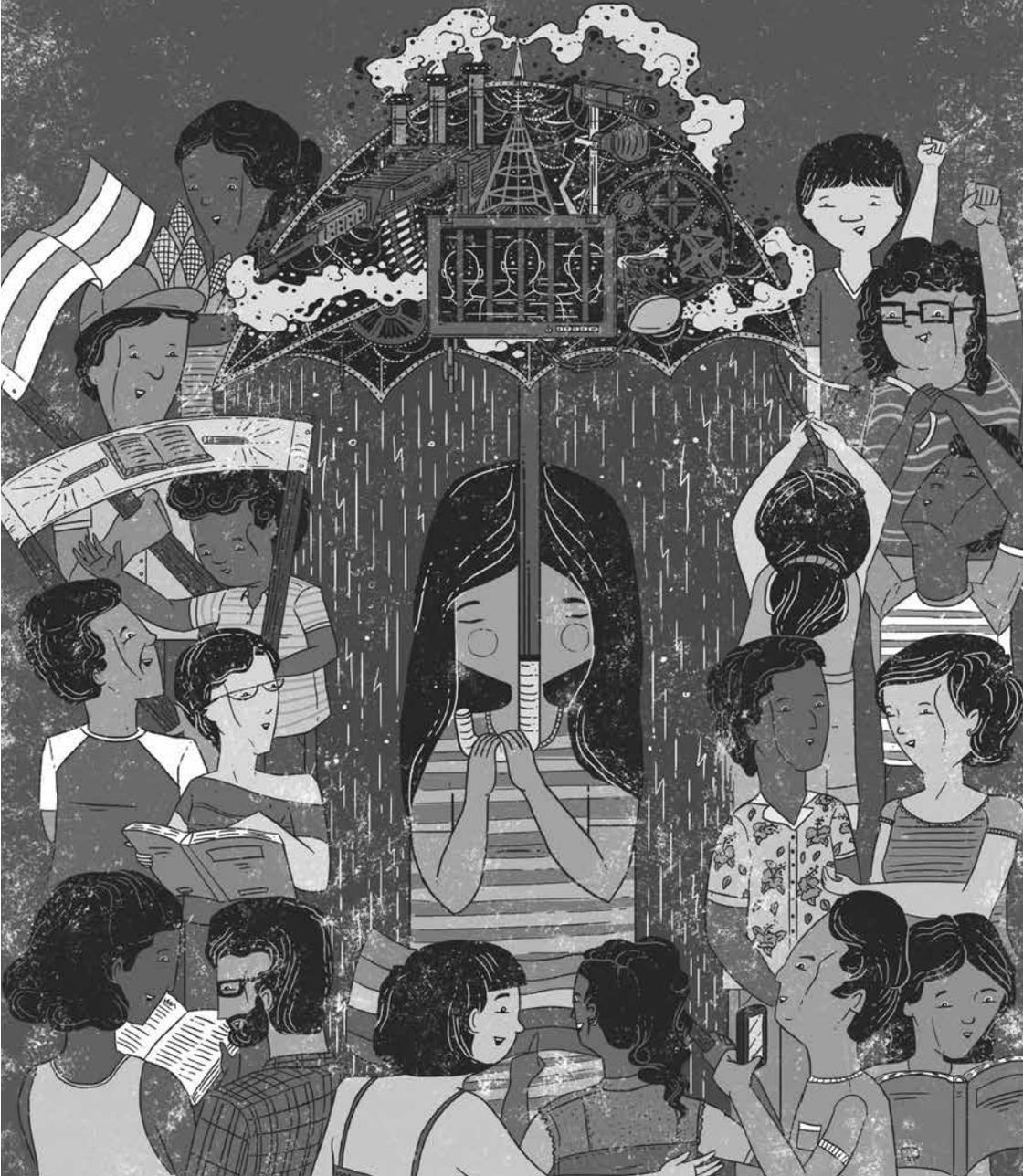
# DERECHOS HUMANOS PARAGUAY 2015





COORDINADORA  
DERECHOS  
HUMANOS  
PARAGUAY

# DERECHOS HUMANOS PARAGUAY 2015



# DERECHOS HUMANOS PARAGUAY 2015



## Edita

© Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay  
Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos,  
Democracia y Desarrollo (PIDHDD)  
Carlos Antonio López N° 1691 esquina Gobernador Irala, Asunción – Paraguay  
codehupy@codehupy.org / www.codehupy.org

## Equipo Editor:

Coordinación General: *Enrique Gauto Bozzano*  
Dirección Académica: *Soledad Cáceres*  
Edición: *Lorena Battilana*  
Equipo Académico: *Nora Edith Lezcano, Rosa Posa Guinea, Alberto Simón*  
Corrección: *Paulo López, Rubén Romero*  
Secretaría: *Laura Ortega Robles*  
Revisión final: *Emilio Ferreira Planás, Diana Zalazar, Cecilia Fernández, Liliana Aguirre, Clara de Iturbe*  
Proyecto gráfico: *Juan Heilborn*  
Ilustración: *Robert Báez*  
Diagramación: *Rossana Paniagua - Comunicación Visual SRL*

ISBN 978-99953-70-04-6

Impresión: *AGR S.A. Servicios Gráficos*  
Primera Edición, *diciembre 2015*  
Tirada: *1000 ejemplares*

Están autorizados el uso y la divulgación por cualquier medio del contenido de este libro, siempre que se cite la fuente. El contenido de los artículos es de responsabilidad de las autoras y los autores, y no refleja necesariamente la postura de la Codehupy, de las organizaciones participantes ni de las entidades cooperantes.

El uso de un lenguaje no sexista es un interés de la Codehupy, por lo que el criterio editorial ha sido nombrar en masculino y en femenino cuando corresponda. Se ha buscado utilizar un lenguaje que no discrimine a ningún grupo humano, particularmente a las personas con discapacidad, viviendo con VIH y Sida, pueblos indígenas, afroparaguayos y afroparaguayas, de orientaciones e identidades sexuales diversas, las feministas y aquellas organizaciones que trabajan con ellas, así como la reivindicación del guaraní como idioma oficial y el reconocimiento de las diversidades culturales.

La elaboración, la edición y la impresión de este material fueron posibles gracias a la cooperación y el apoyo de la Fundación Ayuda en Acción; Diakonia - Gente que cambia el mundo; Obra Episcopal MISEREOR; la Asesora en Derechos Humanos de las Naciones Unidas para Paraguay de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos; Oxfam en Paraguay; la Unión Europea; y UNFPA - Fondo de Población de las Naciones Unidas.

La presente publicación cuenta con el apoyo de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de Codehupy y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

¿Cómo citar un artículo de este informe?

Autor/a del artículo (2015) Título del artículo en: Codehupy (2015)  
*Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay*  
2015. Asunción: Codehupy, pp [Página de inicio]-[Página de fin].

## ORGANIZACIONES PARTICIPANTES

- Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas
- Alianza Nacional de la Campaña por una Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos
- Base Investigaciones Sociales (Base IS)
- Centro de Denuncias de VIH/Sida y Derechos Humanos
- Centro de Desarrollo, Hábitat y Medio Ambiente (Cedes/hábitat)
- Centro de Documentación y Estudios (CDE)
- Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo (Cimde)
- Centro Interdisciplinario de Desarrollo Educativo (Cides)
- Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de las mujeres, Paraguay (Cladem-Py)
- Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)
- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)
- Decidamos. Campaña por la expresión ciudadana
- Fundación Dr. Rivarola Queirolo (F.U.N.D.A.R.)
- Fundación Vencer
- Grupo de trabajo sobre migraciones de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)
- Grupo Luna Nueva
- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales del Paraguay (Inecip-Py)
- Las Ramonas
- Ñepyru, Centro de Investigación y Educación Sexual
- Panambi, asociación de travestis, transexuales y transgéneros del Paraguay
- Red contra toda forma de discriminación
- Servicio Paz y Justicia-Paraguay (Serpaj-Py)
- Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)
- Sindicato de Trabajadoras Domésticas de Itapúa (Sintradi)
- Unidas en la Esperanza (UNES)
- Tape'a
- Tierraviva

## ÍNDICE

Presentación..... 9

In Memoriam..... 13

### ANÁLISIS DE COYUNTURA

Burocracias mafiosas

*Coyuntura política*..... 23  
Line Bareiro

¿Hacia dónde va la economía

*Coyuntura económica*..... 37  
Lila Molinier (Tape'a)

### CAPITULO I: DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

Recuento de un año con reminiscencias autoritarias,  
donde lo indígena parece no contar

*Derechos de los pueblos indígenas*..... 55  
Oscar Ayala Amarilla (Tierraviva)

La Iglesia Católica como agencia consultora del Estado

*Estado laico*..... 63  
Álvaro Martínez Gómez, Mirta Moragas Mereles, Rosa Posa Guinea  
(Red contra toda forma de discriminación)

Universalizar los DDHH de las personas que viven con VIH,  
un nuevo desafío para los próximos años

*Derechos de las personas viviendo con VIH y Sida*..... 71  
Martín Negrete Larsch (Fundación Vencer)

Mucha tela que cortar

*Derechos de las personas migrantes*..... 85  
Patricio Dobrée (CDE y Grupo de Trabajo sobre Migraciones de la PIDHDD)

Continúan los crímenes de odio mientras el Estado

ojapo kangyvai nuestros derechos

*Derechos de las personas LGTBI*..... 95  
Rosa Posa Guinea (Aireana)

Cuerpos institucionalizados: maternidad forzada y en conflicto

*Derechos de las mujeres*..... 109  
María de Jesús Caballero Legal (Cladem-Py)

Paso a paso. Un largo camino en el reconocimiento de derechos

*Derechos de las trabajadoras domésticas*..... 123  
Librada Maciel, Marcella Zub Centeno (Sintradi y Cimde)

Pasos hacia el reconocimiento del trabajo sexual como trabajo independiente  
*Derechos de las mujeres trabajadoras sexuales* \_\_\_\_\_ 133  
 Unidas en la Esperanza (UNES)

Personas con discapacidad: Existencia(s), incidencia(s), insistencia(s)  
*Derechos de las personas con discapacidad* \_\_\_\_\_ 139  
 Álvaro Martínez Gómez

## CAPITULO II: DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

La salud en Paraguay: ¿retrocedió como derecho? De la teoría a la práctica. Una brecha que afecta a la población  
*Derecho a la salud* \_\_\_\_\_ 149  
 María Gloria Montórfano

Lucha por la tierra, derecho avasallado, duelo. Abordaje de la situación en salud mental desde un caso en Marina Kue  
*Derecho a la salud mental* \_\_\_\_\_ 165  
 Equipo Fundación Dr. Rivarola Queirolo (F.U.N.D.A.R.)

El aumento de la indigencia en las zonas rurales  
*Derecho a la alimentación* \_\_\_\_\_ 173  
 Víctor J. Imas R. (CIDES)

Lo esencial invisible: la calidad educativa  
*Derecho a la educación* \_\_\_\_\_ 185  
 Ramón Corvalán (Serpaj-Py)

La cultura es de todos o de ninguno  
*Derechos culturales* \_\_\_\_\_ 195  
 Ale Villamayor León

Entre algunos avances y grandes retrocesos. Los desafíos organizativos para la sociedad y el Estado  
*Derecho al trabajo* \_\_\_\_\_ 205  
 Lila Molinier (Tape'a)

Derecho a la vivienda adecuada y sostenible  
*Derecho a la vivienda* \_\_\_\_\_ 225  
 Silvio Ríos Cabrera, Emma Gill Nessi (Cedes/hábitat)

Derecho al agua: una década de desidia del Estado  
*Derecho al agua* \_\_\_\_\_ 235  
 Guillermo Ortega Ríos (Base IS)

“La propiedad” vs. “la sociedad”  
*Reforma agraria* \_\_\_\_\_ 245  
 Inés Franceschelli (Base IS)

### CAPITULO III: DERECHO A LA LIBERTAD

Explotación sexual y trata de niñas, niños y adolescentes. Los vacíos en la inversión hablan del déficit en la intervención <i>Prohibición de la esclavitud y la trata de personas</i> _____	267
Raquel Fernández, Regina Bachero (Grupo Luna Nueva)	
Nada nuevo bajo el sol: Pasos firmes en la contrarreforma del sistema penal y judicial amenazan el sistema de garantías <i>Derecho a las garantías judiciales y al debido proceso</i> _____	283
Eduardo Martín Aguayo Ruíz, Ximena López (Inecip-Py)	
Alarmante crecimiento de la población penitenciaria y pocas acciones para revertir este fenómeno <i>Derecho al trato humano a las personas privadas de libertad</i> _____	299
Dante Ariel Leguizamón Morra (Codehupy)	
Usuales prácticas de privación arbitraria de libertad <i>Detenciones ilegales y arbitrarias</i> _____	317
Ximena López, Dante Ariel Leguizamón Morra (Inecip-Py y Codehupy)	
Política de seguridad militarizada: Inconstitucional e ineficiente <i>Seguridad ciudadana</i> _____	329
Juan Martens (Inecip-Py)	
Concentración mediática y atentados contra el derecho humano a comunicar <i>Derecho a la comunicación e información</i> _____	339
Paulo López y Jorge Zárate (SPP)	
A 20 años del Informe de Derechos Humanos en Paraguay, el Estado sigue sin garantizar los derechos de las y los objetores de conciencia <i>Derecho a la objeción de conciencia</i> _____	351
Vidal Acevedo (Serpaj-Py)	
Represiones y amenazas no detienen las manifestaciones <i>Derecho a la reunión, manifestación y asociación</i> _____	361
Dania Pilz (Decidamos)	
El vuelo del Cóndor, 40 años después: Instaurar la vigencia real de los derechos humanos en el Mercosur, sin olvidos, con justicia y reparación <i>Derecho a la verdad, memoria, justicia y reparación</i> _____	373
Myrian González Vera (CDE)	
Silencios cómplices, poder y violencias <i>Derechos sexuales</i> _____	385
Mirta Moragas Mereles (Alianza Nacional de la Campaña por una Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos)	

Cuando todo el sistema de protección falla

*Derechos reproductivos* \_\_\_\_\_ 393

Mirta Moragas Mereles (Alianza Nacional de la Campaña por una Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos)

Un Estado violento para las mujeres: Sin voluntad política ni presupuestos para erradicar la violencia de género

*Derecho a una vida libre de violencia* \_\_\_\_\_ 403

Myrian González Vera (CDE)

#### **CAPITULO IV: DERECHOS POLÍTICOS**

Elecciones municipales: Avances opacados ante debilidad institucional y persistencia de irregularidades

*Participación política* \_\_\_\_\_ 421

Dania Pilz (Decidamos)

#### **CAPITULO V: DERECHO A LA VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL**

Ningún avance contra la impunidad en las ejecuciones arbitrarias

*Ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas* \_\_\_\_\_ 437

Francisco Benítez, Dante Ariel Leguizamón Morra (Codehupy)

Avance de la militarización, inconstitucional uso de las fuerzas militares y peligrosa normalización de la violencia

*Derecho a la paz y al desarme* \_\_\_\_\_ 451

Abel Irala, Vidal Acevedo (Serpaj-Py)

La inacción del Estado para sancionar la tortura sostiene la utilización sistemática de esta práctica por parte de las Fuerzas de Seguridad

*Prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes* \_\_\_\_\_ 467

Claudia Cuenca Franco, Dante Ariel Leguizamón Morra (Codehupy)

#### **CAPITULO VI: DERECHOS GENERACIONALES**

Un Estado que trata a niñas, niños y adolescentes como objetos y no como sujetos de derechos, se autocondena al fallo de su existencia

*Derechos de niñas, niños y adolescentes* \_\_\_\_\_ 487

Aníbal Cabrera Echeverría, Alejandra Rodríguez, Karina Cuevas, Lourdes Barboza y Norma Benítez (Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la CDIA)

UNA agitada primavera cívica impulsada por las juventudes paraguayas en oposición a un Estado cada vez más exiguo en garantizar sus Derechos

*Derechos de las juventudes* \_\_\_\_\_ 505

María M. Pereira (Las Ramonas)

Envejecimiento en Paraguay: Desafíos para el ejercicio  
del derecho a la protección social

*Derechos de las personas adultas mayores* \_\_\_\_\_ 519  
Verónica Serafini, Claudina Zavattiero

## CAPITULO VII: SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DDHH

Derechos humanos *À la Carte(s)*: La construcción de una  
institucionalidad a medida

*Sistema paraguayo de protección de derechos humanos* \_\_\_\_\_ 533  
Mario J. Barrios Cáceres (Cimde)

Ser o parecer: La política de inserción internacional del gobierno  
Cartes y el incumplimiento de obligaciones internacionales en  
materia de derechos humanos

*Sistema internacional de protección de derechos humanos* \_\_\_\_\_ 541  
Mario J. Barrios Cáceres (Cimde)

## TEMAS DEL AÑO

Embarazo forzado en niñas. Reflexiones en torno al caso  
de la niña Mainumby \_\_\_\_\_

Mirta Moragas Mereles (CMP) 557

La primavera estudiantil \_\_\_\_\_ 565

José Carlos Rodríguez

## PRESENTACIÓN

Para la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) es un inmenso gusto presentar el “Informe Derechos Humanos en Paraguay 2015”, el cual constituye un esfuerzo colectivo de organizaciones de la sociedad civil y de personas defensoras de derechos humanos, quienes año a año siguen aportando su compromiso, conocimientos, tiempo y energías a la elaboración de este documento, que brinda un análisis exhaustivo de la situación en Paraguay, así como las propuestas, demandas y reivindicaciones al Estado paraguayo para que éste cumpla con sus obligaciones y compromisos y así genere las condiciones necesarias para que todas las personas, sin discriminación alguna, podamos acceder y ejercer plenamente nuestros derechos, y a su vez ello permita el mejoramiento de nuestra calidad de vida.

Desde 1999 –año de su creación– y en forma ininterrumpida hasta hoy, la Codehupy tiene la tarea de trabajar en la edición y presentación de este Informe, que pretende ser una herramienta informativa y de exigibilidad en materia de derechos humanos ante el Estado paraguayo. Pero ya tres años antes, desde 1996, un conjunto de organizaciones –varias de ellas hoy integrantes de la Codehupy– asumieron el gran desafío de trabajar en la preparación de este documento, y así hoy llegamos a la vigésima edición de este Informe. Por ello, esta es una ocasión propicia para señalar y agradecer el gran esfuerzo de aquellas organizaciones que dieron inicio a la producción de este importantísimo documento, que reúne las voces de una diversidad de organizaciones y personas que día a día siguen activando en defensa de la vigencia de los derechos humanos desde diferentes ámbitos.

Desde la Codehupy, en este año 2015 observamos nuevamente un balance negativo respecto a la situación de derechos humanos en nuestro país, que claramente se vincula a la preocupante y continua ausencia de esta temática en la agenda de prioridades de las autoridades estatales. Persiste, desde el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el sistema de justicia en general, un patrón de actuaciones violatorias de derechos humanos, así como una falta de señales que indiquen que este patrón disminuirá o se revertirá. En tal sentido, urge que el Estado paraguayo tenga presente que su membresía, desde octubre de 2014, en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas constituye en la práctica asumir una obligación adicional, a nivel nacional e internacional.

Más allá de los compromisos y obligaciones estatales en materia de derechos humanos, es evidente y resulta fundamental la participación y movilización ciudadana para conquistar y lograr la vigencia de nuestros derechos. La historia de los derechos humanos nos demuestra que han sido ciudadanas, ciudadanos y movimientos sociales quienes se han movilizado por la defensa y conquista

de los derechos humanos. Ante un Estado que no protege ni garantiza derechos fundamentales, es clave la participación y movilización ciudadana; por ello, el lema del Informe de este año es “Participando conquistamos derechos”.

## Estructura del Informe

El Informe 2015 reúne 43 artículos elaborados por 43 autoras y autores y 28 organizaciones de la sociedad civil. Cada artículo constituye un monitoreo respecto a los avances, estancamientos y retrocesos en la situación del derecho que es abordado, así como recomendaciones que deben ser tenidas en cuenta por el Estado paraguayo, a fin de mejorar la situación de los derechos humanos. El periodo de análisis en que se basan los artículos es desde noviembre de 2014 hasta octubre de 2015, si bien varios artículos han extendido hasta noviembre de 2015 el periodo de análisis.

Los mismos, están distribuidos en nueve secciones. La primera reúne artículos de análisis de coyuntura política y económica. Luego, en los siguientes siete capítulos, se incluyen artículos sobre el conjunto de derechos humanos –tanto los civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales– así como artículos sobre los sistemas de protección de derechos humanos. La novena y última sección incluye dos artículos identificados como temas del año.

## Temas del año y otros temas destacados en este Informe

Desde el año 2007 la Codehupy ha considerado fundamental incluir en el Informe algunos temas que, por su fuerte impacto en materia de derechos humanos, los definimos como *temas del año*. Este año la Codehupy ha priorizado dos temas; uno de ellos, guarda directa relación con la alarmante situación de niñas víctimas de abuso sexual y embarazos forzados, y la pésima respuesta estatal frente a esta grave problemática; y el otro, refiere a la gran movilización estudiantil, tanto a nivel universitario como secundario, en defensa del derecho a la educación pero también reclamando un cambio urgente y estructural en la actuación de las autoridades gubernamentales en general y en la gestión educativa desde el Estado. Estos temas son desarrollados en artículos incluidos en la última sección del Informe.

Otros temas que la Codehupy ha considerado de particular relevancia están abordados en diferentes artículos, y son los siguientes: la persistencia de una actuación estatal claramente violatoria de derechos humanos respecto al *Caso Curuguaty*; los *40 años del Operativo Cóndor*; la *militarización* persistente y continua, desde agosto de 2013, acompañada de permanentes atropellos y violaciones de derechos humanos de comunidades en departamentos del nor-

te de la Región Oriental; y la *concentración de medios de comunicación y su afectación a las libertades de expresión e información*.

## **Defensoras y defensores de derechos humanos homenajeados en este Informe**

La Codehupy, desde el año 2009, presenta el Informe rindiendo un merecido homenaje a personas que demostraron un gran compromiso y realizaron un incalculable aporte en la defensa y vigencia de los derechos humanos, y que lamentablemente nos han dejado en el periodo que abarca este Informe. Así, este año, la Codehupy rinde un homenaje a Juan Manuel Benítez Florentín, al pastor Armín Ihle, a Jorge Garbett y a Luis Casabianca. En esta ocasión, también la Codehupy homenajea a Dominga Mora, madre de Luciano Ortega, uno de los campesinos fallecidos en Curuguaty el 15 de junio de 2012, y quien en vida luchó incansablemente por encontrar justicia por la muerte de Luciano. En la sección *In Memoriam* del Informe se incluyen merecidas dedicatorias para ellos y para Dominga Mora.

## **Agradecimientos**

Finalmente, la Codehupy expresa su inmenso agradecimiento a autoras, autores y organizaciones que elaboraron en los artículos, así como a las y los integrantes del Equipo Académico y Editor del Informe. También desde la Codehupy agradecemos especialmente a las siguientes agencias y entidades que dieron su apoyo y contribución para la realización de este Informe: Fundación Ayuda en Acción; Diakonia - Gente que cambia el mundo; Obra Episcopal MISEREOR; la Asesora en Derechos Humanos de las Naciones Unidas para Paraguay de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos; Oxfam en Paraguay; la Unión Europea; y UNFPA - Fondo de Población de las Naciones Unidas. Sin todas las personas, organizaciones y entidades mencionadas, este Informe no hubiera sido posible.

Finalmente, la Codehupy reafirma su pleno compromiso a favor de la defensa y vigencia plena de los derechos humanos, como así también a favor de la práctica de una cultura de paz y no violencia.

**Enrique Gauto Bozzano**  
Secretario Ejecutivo  
Codehupy



# IN MEMORIAM





## JUAN MANUEL BENÍTEZ FLORENTÍN

A fines de julio de 2015, el liberalismo lamentó la muerte de unos de sus dirigentes históricos más representativos de la resistencia a la dictadura y de los años de transición a la democracia. El fallecimiento de “Papi” Benítez Florentín ocurrió a sus 78 años luego de una prolongada enfermedad, que fue sobrellevada con entereza y dignidad por el abogado, político y catedrático.

Benítez Florentín era una persona con una trayectoria académica brillante. Había sido medalla de oro del Colegio Nacional de la Capital y mejor egresado de la Facultad de Derecho de la UNA. No retiró la medalla que le correspondía por este logro para no recibirla de manos del dictador Stroessner.

Era un liberal de pura cepa. En lo ideológico y en la vivencia del tiempo difícil que le tocó recorrer. Su partido estaba en la oposición y tenía pocas posibilidades de producir una modificación del orden político. Sin embargo, Benítez Florentín creía en el Partido Liberal como instrumento de cambio y militó desde su juventud en sus estructuras. Ocupó todos los cargos a los que un hombre de partido puede aspirar. Fue convencional en las asambleas constituyentes de 1967 y 1992. Fue electo presidente del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) en dos ocasiones, parlamentario y candidato a vicepresidente de la República.

Su protagonismo en tantas décadas de la política paraguaya lo hacen merecedor de los homenajes rendidos por los liberales. Pero la coherencia antidictatorial y la honestidad personal de Benítez Florentín lo convierten en un ejemplo ciudadano que supera las fronteras partidarias.

Su interés por la defensa de los derechos humanos se plasmó en toda la energía y constancia que volcó como miembro de la Comisión Verdad y Justicia. En todas las etapas de su vida, en las que sufrió persecución y en las que fue un celebrado hombre público, “Papi” nunca cambió. Era la persona austera y modesta con la que siempre era fácil comunicarse. Ese fue su gran legado ciudadano: se puede ser duro en las convicciones y principios sin dejar de ser afable en el trato con el prójimo.

ALFREDO BOCCIA PAZ

## PASTOR ARMIN IHLE

*“Un país no consigue la pacificación de las instituciones solamente por decretos, sino por el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes” (A. Ihle)*

Frase que rescata el profundo sentido humanitario del pastor ARMIN IHLE, incansable luchador en favor de los derechos humanos en nuestro país durante los oscuros años de la dictadura stronista.

Armin nació en Ludenscheld, Alemania, el 16 de julio de 1944. Fue pastor luterano de la Iglesia Evangélica del Río de la Plata (IERP). Ejerció el pastorado en Argentina, Paraguay y en los últimos 20 años, en Uruguay. Su tarea pastoral siempre fue acompañada por un fuerte compromiso con la vida, los derechos humanos, el diálogo interreligioso como una forma de hacer visible el anuncio de Jesucristo.

En 1977 toma el ministerio pastoral en la Congregación Evangélica Alemana de Asunción. A partir de ese año, y hasta 1995, formó parte de la Junta Directiva del Comité de Iglesias en representación de la IERP, año en que fue trasladado a la congregación de Montevideo.

Fue también destacado directivo de la Misión de Amistad, uno de los nichos de libertad y resistencia en tiempos de la dictadura. Durante todos esos años supo combinar el púlpito con la calle. Desarrolló su carisma de pastor comprometido con causas sociales de libertad y de justicia, y a través de estos desafíos pastorales muchas vidas de perseguidos por la dictadura pudieron ser puestas a salvo. Con ello, generó hacia su persona un reconocimiento especial de toda la ciudadanía de aquella época. Su coraje, hábilmente recubierto con excelentes dotes de diplomacia e histrionismo, dio el respaldo, la confianza y la esperanza a muchos presos políticos, a campesinos, a trabajadores y a todos aquellos que, de alguna forma, se resistían al sometimiento del dictador.

En el año 1994, por ley del Congreso, se convirtió en el primer extranjero declarado Ciudadano Honorario del Paraguay por los servicios prestados a la República.

El Pastor Armin Ihle nos deja un legado de genuino compromiso con las causas sociales de justicia, paz, solidaridad y tolerancia. Compromiso fundado en su coraje, su fe y su amor cristiano. Compromiso que todo ciudadano(a) deberíamos asumir más allá del credo, profesión o ideología que abracemos.

Aguyje, Armin.

COMITÉ DE IGLESIAS PARA AYUDAS DE EMERGENCIAS (CIPAE)

## JORGE ERNESTO GARBETT VINADER

El 11 de octubre último falleció en Asunción, JORGE GARBETT, notable como músico, ciudadano y comunicador social. Había nacido en Encarnación, el 7 de noviembre de 1954.

Como músico, GARBETT fue destacado integrante, por espacio de 41 años, del Grupo “Sembrador”, referente principalísimo del Nuevo Cancionero Popular Paraguayo, el más importante movimiento de resistencia cultural contra la dictadura del general Stroessner. Creador de más de una treintena de canciones compuestas sobre su propia poesía o sobre textos de sus compañeros generacionales o de escritores consagrados de América Latina, algunas de gran difusión; compuso además la música de una larga lista de puestas teatrales montadas por el Arlequín Teatro, señera y destacada institución en el teatro contemporáneo paraguayo que dirige José Luis Ardissonne. Escribió, asimismo, la música de películas, documentales y audiovisuales varios, entre los que destacan los realizados por el cineasta paraguayo Gregorio López Grenno.

Como ciudadano, JORGE fue un hombre de altos valores libertarios, vinculados permanentemente a la fraternidad y la solidaridad, apuntando a la construcción de una sociedad más justa y equitativa. Como prueba de ello, a más de su innegable condición de militante cultural, se cuenta su decisión, la última antes de su fallecimiento, de pugnar por un escaño en la Junta Municipal de Asunción. Además, por décadas enteras, su presencia fue constante y decidida al lado de los más desposeídos, en plazas y espacios públicos donde fuera necesario sentar una postura frente a los desmanes del poder. Fue también notable su desempeño en la función pública, en cargos tales como los de director del Departamento de Teleducación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) o del Centro Paraguayo Japonés, dependiente de la Municipalidad de Asunción.

Como comunicador, JORGE GARBETT fue amplio, generoso e inclusivo, dando cabida en sus muy escuchados espacios radiales –entre los que destaca “Mandu’ará”, por largos años en Radio Ñandutí y luego en otras emisoras– a todas las manifestaciones de la música, en particular, y del arte, en general. Su programa “De todo un poco...”, emitido de lunes a viernes de 7:00 a 9:00 horas por la radio FM Concert, fue enormemente escuchado, destacando por la calidad de la música difundida cotidianamente.

Con el fallecimiento de JORGE GARBETT se produce la desaparición física de una persona no solamente buena, sino esencialmente necesaria.

JOSÉ ANTONIO GALEANO

## CARLOS LUIS CASABIANCA

*“Y lo repito una vez más: he vivido por la alegría. Por la alegría he ido al combate y por la alegría muero. Que la tristeza no sea unida nunca a mi nombre. ¡Hombres! Yo os amé. ¡Velad!” (Julius Fucik)*

Luis Casabianca, Lubi o Lui, el luchador, militante, poeta, abogado, maestro, periodista, humanista insurrecto, revolucionario, desde sus tiempos de estudiante secundario supo entender que la injusticia debe ser enfrentada tomando partido a favor de quienes padecen la explotación y la exclusión económica, política y cultural, trabajando decididamente por la unidad de las mayorías trabajadoras del campo y de la ciudad.

La cárcel, la tortura, el exilio y el hecho de haber tenido que vivir la tortura y la muerte física de queridas y queridos camaradas, lo reafirmó en la necesidad vital de superar, en términos humanistas, al modo de producción capitalista y construir la nueva sociedad en la que cada mujer y cada hombre puedan desarrollar y complementar sus capacidades libremente. Así entendió Luis la lucha por la liberación nacional, por el socialismo y por la sociedad comunista, así la vivió desde una militancia digna y coherente.

Desde muy joven hasta su muerte enfrentó tenazmente a las fuerzas opresoras, ya desde sus tiempos en el colegio y la facultad luchó por la paz mundial y contra la guerra imperialista sumando estudiantes, trabajadoras y trabajadores en el repudio a la bomba atómica, militando por la libertad de los presos políticos, organizando la lucha armada contra la tiranía stronista en la clandestinidad, trabajando en el gobierno de la Unidad Popular del Chile de Allende hasta el nefasto Golpe de Estado de 1973, batallando por la solidaridad latinoamericana desde su exilio en Suecia, sumando su experiencia y su capacidad militante al internacionalismo proletario donde le tocó vivir. La revolución cubana y su heroico pueblo encontraron en Casabianca la síntesis de uno de los principios más nobles del movimiento comunista: la solidaridad internacionalista.

Fue miembro del Movimiento Nacional de Víctimas de la Dictadura Stronista y de la Comisión Verdad y Justicia. Durante sus últimos años, continuó militando en las calles por el juicio y castigo a los saqueadores y torturadores del pueblo. Trabajó como abogado del luchador campesino Rubén Villalba cuando éste cayó preso, presentando un habeas corpus y luego querellando al golpista Federico Franco por no respetar el derecho a la presunción de inocencia. Acompañó día y noche las luchas gremiales de estudiantes y trabajadores del campo y la ciudad. Tan solo días antes de morir manifestaba su ferviente solidaridad con los transportistas crucificados de la Línea 49.

Luchó por la libertad desde una mirada integradora que privilegiaba a la cultura de los pueblos y al arte como forjadores de sociedades mejores. Hasta su último suspiro trabajó por el periódico comunista Adelante!, decano de la prensa paraguaya. La Juventud Comunista valora con orgullo el esfuerzo tenaz de Casabianca por sembrar poesía en la lucha revolucionaria, y lo considera un sembrador fecundo de la potente obra poética de la camarada Carmen Soler. Casabianca estuvo involucrado en todas las iniciativas de estudio y supo impulsar con respeto y entusiasmo las ideas renovadas de los más jóvenes.

Militó por la vida con una dignidad capaz de sostener la enorme alegría que solo la lucha revolucionaria –la verdadera y justa– puede generar en mujeres y hombres. Estuvo en todas las trincheras de batalla, venciendo el miedo con su “cañón de futuro”, como diría el cantautor cubano Silvio Rodríguez en su “Canción del elegido”, cuya letra entera pareciera referirse a nuestro camarada Luis.

Esa coherencia, esa convicción y esa alegría históricamente han formado parte de nuestro proyecto, junto a la intransigencia hacia el enemigo, junto a la rabia e indignación que la injusticia nos demanda, accionando para romper la indiferencia hacia la opresión del ser humano contra el ser humano. El camarada Casabianca seguirá al lado de cada demócrata que decida levantarse contra la injusticia y por un mundo libre de la explotación y la exclusión de mujeres y hombres.

COMISIÓN POLÍTICA DEL PARTIDO COMUNISTA PARAGUAYO

## DOMINGA MORA

A estas líneas acompaña el recuerdo permanente de doña Dominga Mora, campesina que se mantuvo firme en el ideal de garantizar el derecho a la tierra para su familia, por los que luchó al lado de su esposo desde un primer momento.

El Estado, por toda respuesta, permitió la muerte de su único hijo en el campo de Marina Kue, y por la falta de atención sanitaria, ella misma sucumbió ante la desidia estatal unos años después.

En homenaje a otra mujer luchadora, no la llamemos mártir: llamémosla heroína de las causas populares, y cuya memoria siempre aceitará nuestro transitar hacia la utopía.

Ña Dominga, fue madre de Luciano Ortega, joven de 18 años, muerto por las balas asesinas durante la masacre de Curuguaty, el 15 de junio de 2012. Ella estuvo imputada porque su nombre supuestamente estaba consignado en un cuaderno que nunca apareció. Por temor a ser arrestada no acudió a ningún centro de atención médica aunque sufría de una serie de síntomas dolorosos, los cuales aumentaban con el correr de los meses por la sentida ausencia del único hijo arrebatado por las mezquindades de quienes detentan el poder. Finalmente cuando fue atendida ella estaba con un cáncer muy grave hasta que la llevó el pasado 5 de noviembre, sin que pudiera ver realizado su sueño de que Marina Kue sea de las campesinas y campesinos que lucharon por ella y donde queda la sangre de su amado hijo.

COORDINADORA NACIONAL DE ORGANIZACIONES DE MUJERES TRABAJADORAS  
RURALES E INDÍGENAS (CONAMURI)

# ANÁLISIS DE COYUNTURA





# BUROCRACIAS MAFIOSAS

ANÁLISIS DE COYUNTURA POLÍTICA



La actividad política fue intensa, por momentos agresiva, con disputas electorales en primarias, internas y municipales. Hubo también importantes tensiones con pérdida de gobernabilidad y de brújula, por momentos. Pero el distintivo del 2015, lo que lo diferencia de años anteriores, ha sido la evidencia de la captura del Estado por mafias burocratizadas, o como diría Rita Segato, la captura de las mafias por el Estado.

**Line Bareiro**

CON LA COLABORACIÓN DE MACKY PEREIRA

## JUGAR CON LA GOBERNABILIDAD

Uno de los comentarios más frecuentes entre analistas políticos era que ningún Presidente de la República, desde el Gral. Andrés Rodríguez, había tenido tanto poder como Horacio Cartes. Notable el presidente, en 2015 tiró por decisión propia su “granítica” gobernabilidad.

En efecto, no fue frecuente que el partido de un presidente lograra mayoría propia en una o ambas cámaras del Poder Legislativo, o como en el caso de Raúl Cubas, si bien su partido, la Asociación Nacional Republicana (ANR- Partido Colorado), tuvo mayoría en ambas cámaras del Congreso, se encontraba tan dividido, que sus más importantes opositores fueron el propio vicepresidente Luis María Argaña y la mitad de la bancada colorada en cada una de las cámaras.

Horacio Cartes contó y cuenta con mayoría propia y fiel en la Cámara de Diputados. Así fue también en el Senado desde el 15 de agosto de 2013 hasta mediados de febrero de 2015. Si bien la ANR no tenía mayoría propia, Cartes consiguió gobernabilidad mediante un pacto con Blas Llano, entonces presidente del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y el ovedismo. De esa manera, en tiempo récord, logró la aprobación de tres leyes sumamente conflictivas.

Una semana después de asumir, Cartes promulgó la Ley N° 5036/2013 que modifica la Ley N° 1337/1999. Por esta ley el presidente puede decidir por decreto el uso de las Fuerzas Armadas, sin necesidad de declarar Estado de Excepción. La única condición es informar al Congreso Nacional, cuyas cámaras pueden decidir el cese del procedimiento anclado en la muy conocida doctrina de la Seguridad Nacional. Es más, el propio presidente es quien tiene “la conducción de todas las fuerzas militares y policiales afectadas”. Se suponía que el traslado de militares y policías al Norte de la Región Oriental del Paraguay tendría como rápido resultado la aniquilación del autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP).

La segunda ley, aprobada a tambor batiente, fue la N° 5098/2013 “De Responsabilidad Fiscal”, promulgada el 29 de octubre. Fue probablemente la más positiva del triduo en el que asentó su gobierno Cartes en sus primeros meses de gobierno. El gobierno se autoimpuso que las leyes del Presupuesto General de la Nación tendrán por regla que el déficit fiscal anual de la Administración Central no será mayor que el 1,5% del producto interno bruto (PIB) estimado de ese año fiscal.

Para el 1 de noviembre de 2013 Cartes ya estaba promulgando la Ley N° 5102/2013 “De Promoción de la Inversión de la Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de los Bienes y Servicios a Cargo del Estado”, más

conocida como ley de Alianza Público-Privada (APP). Según esta ley, el presidente es quien puede hacer todas las concesiones al capital privado para un amplio abanico de tareas del Estado, sin necesidad de contar con la aprobación del Poder Legislativo.

Dos años después, las tres leyes fundacionales del gobierno Cartes se veían en serias dificultades, así como la gobernabilidad. De hecho, el propio gobierno incumplió la Ley de Responsabilidad Fiscal en cada propuesta de Presupuesto General de Gastos, ya que presentó cada año presupuestos con déficits de aproximadamente 3,5% y no de 1,5% como dispone la ley vigente, presentada por el propio Ejecutivo.

El EPP no pareciera sufrir mucho el impacto de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), e incluso surgió un nuevo grupo terrorista, la Agrupación Campesina Armada (ACA), un desprendimiento del EPP, enfrentado a este último, según la información oficial. Se supone que el EPP no cuenta con más de 40 integrantes, pero continúa manteniendo secuestrado desde julio de 2014 al suboficial de policía Evelio Morínigo y a un agricultor menonita Abraham Fehr<sup>1</sup>, desde agosto de 2015. Como en otros casos, el joven Arlan Fick había sido liberado a fines de 2014<sup>2</sup>, luego del pago de rescate. Hubo éxitos en la persecución a la ACA y ningún efecto frente al EPP. De manera creciente, se cuestionó el alto costo y los bajos resultados del combate al EPP.

Pero el mayor signo de pérdida de gobernabilidad fue la modificación de la ley APP resuelta por el Senado, con el liderazgo de 15 senadores de la ANR. El conflicto interno se inició en febrero de 2015, cuando el presidente Cartes anunció la candidatura única de Pedro Hércules Alliana a la presidencia de la ANR<sup>3</sup>. Una vez más, los cambios en el Paraguay pasaron por los juegos de poder en el centenario mayor partido político del país. Ya en ese momento el presidente de todos/as los/as paraguayos/as se comprometió a “teñir de rojo el Paraguay”, es decir amenazó durante 9 meses con coloradizar el país y solamente se calmó después de los malos resultados electorales de su partido.

## LAS INTERNAS DE LA ANR

De ninguna manera es claro cómo decidió Horacio Cartes poner a NADIE en la presidencia del Partido Colorado. Si bien Alliana ha sido gobernador de Ñeembucú y es diputado, no es alguien con peso en el partido o en la opinión

1 Última Hora (12/08/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/fiscalia-se-pone-disposicion-la-familia-abraham-fehr-n921322.html>

2 E'a (25/12/2014) Disponible en: <http://ea.com.py/v2/arian-libre-gracias-a-todo-el-paraguay/>

3 Paraguay.com (17/02/2015) Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/alliana-el-elegido-124000>

pública, encima pugnando por la presidencia colorada líderes de trayectoria importante, como la propia presidenta del partido, Lilian Samaniego, que con notable pericia condujo al partido en los difíciles momentos de tres años de llanura, luego de 62 años continuos en el poder, la mayor parte subordinado a algún dictador. Algún día se sabrá por qué liderazgos como Lilian Samaniego, Javier Zacarías Irún y líderes de otros tres movimientos internos aceptaron la propuesta de la candidatura única del diputado Alliana.

¿Qué le llevó a Cartes a imponer a un personaje muy menor como Alliana, si se lo compara con los liderazgos antes nombrados? ¿Molesta a la ambición de concentración del poder del presidente que haya liderazgos fuertes en el partido que lo llevó al poder? Se debe tener en cuenta que la ANR tuvo que cambiar sus estatutos para permitir que un recién llegado pudiese ser candidato por el Partido Colorado. Llegado de la mano del senador Juan Carlos Galaverna, se logró el cambio estatutario. La falta de presencia de Alliana en la campaña por las municipales, ya electo presidente del partido, es un indicador de su ausencia de liderazgo. El presidente electo simplemente no existió, no jugó rol alguno.

Quien no aceptó la imposición y mantuvo su candidatura fue el senador Mario (Marito) Abdo Benítez. Bien educado, bonito, con capacidad de relacionarse con personas de diferentes niveles sociales y culturales y un discurso articulado, *Marito* proviene de uno de los linajes de la derecha dura del Paraguay. Nieto de Victoriano Benítez Vera, fundador del Frente de Guerra, integrado por militares simpatizantes de la Alemania Nazi y propulsores del nazismo en el Paraguay. Hijo del eterno secretario privado de Alfredo Stroessner, llamado también Mario Abdo Benítez, integrante del cuatrinomio de oro, equipo de conducción de los “colorados militantes stronistas”. *Marito* comenzó a hacer política con un equipo de herederos y reivindicadores de la dictadura stronista, compuesto por el nieto del dictador Alfredo (Goli) Domínguez (apellido que él borró) Stroessner y Carolina González Alsina (hija de Ezequiel González Alsina, eterno ministro de Justicia y otras carteras, y director del diario Patria durante la larga dictadura).

En 2005 formaron parte del movimiento Reconstrucción Nacional Republicana. De hecho, aceptaban el liderazgo de Goli Stroessner. Este llegó a ser senador, pero a diferencia de Marito, sin capacidad de un discurso articulado, ni de relacionamiento más allá de su gente, su máxima expresión era llevar la foto de su abuelo dictador a las sesiones y alzarla. González Alsina, formada como socióloga, desapareció del ámbito político luego de que no prosperó el planteamiento inicial.

Se citan solamente dos ejemplos de la pérdida de gobernabilidad de Cartes y el poder que adquirió el Grupo de los 15. En primer lugar, conformaron una

suerte de alianza con diversos sectores de la oposición y así lograron derogar el artículo 52 de la ley APP. De esa manera, el Congreso sacaba la potestad de decisión unilateral del Poder Ejecutivo y devolvía funciones constitucionales al Congreso. Marito fue electo como presidente de la Cámara de Senadores y por lo tanto, del Congreso Nacional, contando con un vicepresidente del Frente Guasu y otro un disidente del PLRA, Carlos Filizzola y Carlos Amarilla, respectivamente.

La pasión de Cartes pasó a ser ganar al Grupo de los 15, que Alliana le gane a Marito en la disputa por la presidencia de la ANR y que sus candidatos/as, es decir, de Honor Colorado, ganen las candidaturas del partido en las primarias para intendentes/as. ¿Se puede decir que Cartes ganó la disputa? Y sí, aunque no hubiese alegría alguna en el festejo de su triunfo y menos aún cuando vociferó y ESTO SE HIZO CON EL DINERO DEL Presidente de la República. Marito perdió las internas, pero los votos de Alliana estuvieron muy por debajo de los que lograron otras candidaturas de Honor Colorado. Cartes compró su victoria para poner a NADIE en la presidencia del partido, el electorado colorado aceptó ser comprado aunque poco después, en las elecciones municipales de noviembre, tomó su revancha por la humillación. Una cosa es aceptar ser comprado, que puede estar en la cultura política colorada, y otra muy distinta es que eso se publique.

## LOS DISCURSOS DEL PRESIDENTE

Horacio Cartes tiene por lo menos dos discursos, uno que es políticamente correcto, aunque no siempre veraz, que al presidente le sale pero no le entra. Voy a explicar: cuando Cartes va a hablar formalmente otras personas le escriben el discurso y en estos dos años, Cartes aprendió a leer esos discursos, con maestría le da entonación, se pone serio, sonrío, es decir, actúa, pero no tiene la menor idea de lo que está diciendo. Un video de su discurso en una universidad de New York da una idea muy concreta de esto. Cartes estaba hablando con entusiasmo sobre el movimiento estudiantil explicando que él apoyaba a ese movimiento en su lucha, sonreía, gesticulaba, recibía aplausos, cuando de pronto... se quedó mudo y comenzó a ordenar “más alto” a gesticular con ambas manos con las palmas hacia arriba. ¿Qué había pasado? Se descompuso el *teleprompter* y no pudo emitir una sola palabra más sobre el tema abordado. Un verdadero bochorno<sup>4</sup>.

El otro discurso del presidente es el espontáneo, el del hombre que no usó su cara para su campaña electoral, sino la de un señor de cara larga, un poco más alto que el vicepresidente, tal como aún puede verse en las paredes del edifi-

4 Youtube. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=Q\\_ay3WV6-vY](https://www.youtube.com/watch?v=Q_ay3WV6-vY)

cio del diario Patria. Es el discurso consignado en informes anteriores, donde ofrece a empresarios brasileños que “usen y abusen del Paraguay” o que “el Paraguay debe ser fácil como una mujer bonita”.

Esa es una fuente inagotable de risas pero también de indignación y preocupación, ya que es el presidente constitucional del Paraguay. Algunas de sus últimas joyas espontáneas son justamente lo del dinero del presidente, o refiriéndose a sus contrincantes internos del partido se burló de ellos diciendo que “no saben ni robar”<sup>5</sup>. En algunos casos el discurso es consistente, sobre todo en lo que hace a alabanzas a la dictadura de Alfredo Stroessner como sucedió nuevamente el pasado 3 de noviembre, fecha (in)feliz del cumpleaños del dictador.

## IGLESIAS APOYANDO A CARTES

Una novedad del año fue la constitución de una alianza entre el presidente, la alta jerarquía católica y una parte de las Iglesias evangélicas. El punto más alto fue la visita del papa Francisco, quien le dio un espaldarazo al gobierno. La oposición y la ciudadanía crítica al gobierno trataba de leer como críticas al gobierno algunas frases papales, pero no dejó dudas el apoyo al gobierno. En realidad, antes de la visita papal, durante la misma y después de la partida, se fue concibiendo un nuevo Concordato.

Se llaman concordatos a los tratados con el Vaticano. No se conoce aún el borrador del nuevo tratado, pero por declaraciones del canciller Loizaga pareciera que gira alrededor de decisiones sobre la educación en el Paraguay, tanto pública como privada, así como subsidios estatales y el nombramiento de vicarios castrenses. Obviamente hay temas aún no conocidos por la ciudadanía que están siendo tratados. Sin embargo, parece claro que el actual nuncio, monseñor Eliseo Antonio Ariotti, es el artífice de un acercamiento que lleva tiempo. Se puede recordar que fue el primer diplomático que visitó a Federico Franco para darle su respaldo y reconocerlo como gobierno, luego del golpe contra Fernando Lugo. Fue quien gestionó las dos visitas de Cartes y su familia al Vaticano y quien manejó la visita del papa Francisco en el Paraguay.

Pocos días después de la visita papal se concretó oficialmente una colaboración entre la Iglesia católica y el Estado, para llevar adelante conjuntamente programas sociales. Pero el punto culminante del apoyo al gobierno corrió por parte del arzobispo de Asunción y presidente de la Conferencia Episcopal Paraguaya (CEP), monseñor Edmundo Valenzuela.

En vísperas de las elecciones municipales, la Asociación de Iglesias Evangélicas del Paraguay (ASIEP) pidió el voto a favor de Arnaldo Samaniego, candidato

5 Paraguay.com (24/10/2015) Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/una-vez-mas-cartes-polemiza-con-su-discurso-135503>

colorado, o mejor pidió que no se vote por Ricardo Meyer ni por Mario Ferreira por estar a favor del aborto y del matrimonio igualitario. El comunicado lleva la firma del presidente de la ASIEP, pastor Santiago Maldonado<sup>6</sup>.

En una entrevista en Radio 970, monseñor Valenzuela fue consultado, entre otros temas, sobre el pronunciamiento de la ASIEP y él manifestó su total acuerdo con lo manifestado por Maldonado. De ahí en más, los titulares periodísticos y la comprensión popular pasaron a ser que la jerarquía católica y evangélica apoyaban al candidato colorado a la intendencia de Asunción. Varios obispos católicos se manifestaron diciendo que eso nada tiene que ver con el pronunciamiento de la CEP<sup>7</sup> que insta a votar a conciencia. De la misma manera hubo Iglesias evangélicas como el Centro Familiar de Adoración que explícitamente se distanciaron del comunicado de la ASIEP.

No se puede saber si tendrá influencia en las posiciones eclesiales de diverso signo, pero al electorado asunceno poco le importó la opinión de obispo de más alta jerarquía del país, o de la ASIEP, lo cierto es que al día siguiente de las elecciones la CEP sacó un comunicado con el título “El voto ciudadano fortaleció la democracia”<sup>8</sup>.

## BUROCRACIAS MAFIOSAS

La antropóloga argentina-brasileña Rita Segato hace una lectura muy interesante del Estado considerando tanto la normativa y el funcionamiento institucional como lo que rodea y condiciona al poder político. Incorpora, al igual que Boaventura de Souza Santos, a la colonialidad como constitutiva de nuestros Estados en la región. Pero en sus últimos trabajos como “Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres” se refiere al importante rol de las mafias en los Estados latinoamericanos y desarrolla nociones como la captura del Estado por las mafias, la mafialización del Estado y también la captura de las mafias por el Estado. El énfasis principal lo pone en el vínculo entre el crimen organizado y las instituciones y decisores políticos.

En el Paraguay se han manifestado diversas formas de narcopolítica, como por ejemplo el asesinato del periodista Pablo Medina y su asistente Antonia Almada, considerándose que el autor moral del hecho fue supuestamente Vilmar Acosta Márques, más conocido como Neneco Acosta, intendente de Ypohū, integrante de Honor Colorado y cercano a la diputada María Cristina Villal-

6 Última Hora (12/11/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/evangelicos-toman-partido-y-piden-votar-arnaldo-n945445.html>

7 Conferencia Episcopal Paraguaya (06/11/2015) Disponible en: <http://episcopal.org.py/news-item/mensaje-de-los-obispos-del-paraguay-ante-las-proximas-elecciones-municipales-del-15-de-noviembre/>

8 Conferencia Episcopal Paraguaya (16/11/2015) Disponible en: <http://episcopal.org.py/news-item/el-voto-ciudadano-fortalecio-la-democracia/>

ba, quien anteriormente fue gobernadora de Canindeyú, y es muy cercana al presidente Horacio Cartes. Se supone que el crimen contra Medina y Almada se debió a las investigaciones que publicó el periodista sobre redes de narcotráfico en el periódico *Abc Color* y que develaba el rol en el narcotráfico del intendente y la diputada<sup>9</sup>. Recientemente se logró la extradición de Neneco desde el Brasil. Hay otros numerosos casos más como el del diputado suplente por Amambay, Carlos Rubén Sánchez, alias Chicharó (ANR-Honor Colorado).

Sin embargo la narcopolítica no es el tema de la mafialización del Estado en 2015, aunque tenga gran vigencia, sino que se van a revisar someramente la constitución de mafias en instituciones públicas, lo que en todos los casos implica corrupción, pero en algunos también la propia institución deja de cumplir los objetivos para los cuales existe y en otros, hay una coexistencia entre el cumplimiento de sus obligaciones y el funcionamiento mafioso.

Un caso interesante es el de la Contraloría General de la República. Según el artículo 281 de la Constitución Nacional, “es el órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los departamentos y de las municipalidades.” La institución tiene autonomía funcional y administrativa y se compone de un contralor y un subcontralor nombrados por cinco años y solamente pueden ser removidos por juicio político debido a la comisión de un delito o mal desempeño en sus funciones.

Desde el primer contralor electo con este mandato, hubo escándalos por situaciones de chantaje para no publicar los informes sobre diversas instituciones. Pero con el ovidista Oscar Rubén Velázquez se produjo la conjunción de estafa, inducción a un funcionario a un hecho punible y cobro indebido de honorarios. En el caso de la secretaria del contralor llegó a cobrar más horas extras que horas tiene el día, aun estando de viaje, conocido gracias a una investigación publicada por el diario *Última Hora*. No se trataba de una excepción, sino del funcionamiento regular de la institución, siendo beneficiadas personas de confianza del contralor. La Cámara de Diputados resolvió que había razones suficientes para el juicio político y lo presentó ante la Cámara de Senadores, que es la juzgadora en este tipo de juicios. La renuncia del contralor se produjo horas antes de una posible condena del Senado. Renunció también la subcontralora, Nancy Torreblanca, que además del juicio político enfrentó un juicio ordinario.

Por Ley N° 4758/2012 fue creado el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide) destinado exclusivamente a lo que su nombre indica y financiado por la totalidad de los recursos de aumento de la compensación de Itaipú lograda por el gobierno Lugo, de aproximadamente 300 millones de

9 *Abc Color* (18/10/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/especiales/fin-de-semana/los-padrinos-de-neneco-1418205.html>

dólares anuales. El 25% del Fondo se distribuye entre las municipalidades y gobernaciones, que son 75 millones de dólares anuales. Cada una de las municipalidades debe destinar el 50% de lo recibido a proyectos de “infraestructura en educación, consistentes en construcción, remodelación, mantenimiento y equipamiento de centros educativos” y el 30% de lo recibido debe destinarse a “almuerzo escolar beneficiando a niños y niñas de Educación Inicial y Escolar Básica del 1° y 2° ciclos de instituciones educativas del sector oficial ubicados en contextos vulnerables”. Las intervenciones deben realizarse conforme a la normativa del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y rendir cuentas a los órganos de control.

El impacto en la ciudadanía fue muy grande debido en parte a que solamente el 10% de las municipalidades rindieron cuentas a la Contraloría sobre los recursos recibidos del Fonacide, según investigaciones periodísticas, sobre todo de los periódicos Última Hora y Abc Color. Pero el shock sobrevino cuando se comenzaron a caer los techos de las escuelas, concretamente en el Colegio Nacional de Lambaré se cayó un techo -construido hace dos años- sobre las cabezas de 18 niños y niñas. Notablemente en los siguientes meses se cayeron los techos de más escuelas. Pésimas construcciones y, en el caso de Lambaré, el dinero del Fonacide había pasado directamente a la cuenta personal del intendente lambareño, Roberto Cárdenas, quien contrató a una empresa de otra especialidad para la construcción que se desplomó. En el momento de la caída del techo, Cárdenas era candidato a reelección por la ANR.

En muchos de los casos mafiosos, están involucradas cuestiones como pago a las amantes pero también acoso sexual a funcionarias. El caso más impactante fue el de Ángel “Toto” Gómez Verlangieri, quien sometía sexualmente a empleadas de la municipalidad en su propio despacho y filmaba el acto sexual. En un caso, el video se difundió y rápidamente se viralizó por las redes sociales. Uno de sus hermanos era el candidato a intendente por el PLRA y la familia manejaba la municipalidad desde los años 90. Fue impresionante ver manifestaciones de mujeres liberales defendiendo a Gómez Verlangieri proclamando su adhesión a su intendente “bien macho”.

En el caso del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), nos encontramos con una institución que cumple a cabalidad su mandato, tanto en cuanto a la organización de las elecciones como en la transmisión de resultados y juzgamiento de las actas. Su asesoría es reclamada por organizaciones sociales y privadas incluso para sus elecciones. Sin embargo, esta institución llegó a tener unos 10.000 empleados/as, su presidente reconoció que si todos los *planilleros* asistieran un día, no podrían caber en el local. Por años recorrió escándalos de doctorados comprados y plagiados, de peleas escandalosas de sus más altas autoridades, pero este año se llegó hasta un atentado con armas contra la admi-

nistradora de la institución, a quien supuestamente uno de los jefes acusaba de ser quien pasó a la prensa los datos de “sus planilleros”<sup>10</sup>.

Se debe señalar que la publicidad de los casos de mafias en el Estado y la indignación de la población llevó en algunos casos a derrotas electorales como de Octaviano Gómez Verlangieri en Limpio y Roberto Cárdenas en Lambaré. Pero el caso que tuvo una doble importancia política-ciudadana fue el de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), tanto porque dio lugar a un renacer del movimiento estudiantil que había prácticamente desaparecido después de la caída de Stroessner, pero sobre todo porque tuvo un impacto tan grande que en poco tiempo no sólo tuvo que renunciar el rector Froilán Peralta, sino también varios decanos de las distintas facultades. Debe ser el movimiento estudiantil que tuvo el mayor éxito en poquísimos tiempos. No se alargará el punto, pues es uno de los temas centrales del año.

Pero se debe pensar que el Paraguay está en el lugar 138 en calidad de la educación de 148 países evaluados por el Foro Económico Mundial, especialmente en lo que a educación primaria se refiere. En este caso también fue la publicación del diario Última Hora el que dio la información sobre el nivel de corrupción en la UNA. Simplemente para ubicarse, había en planillas de sueldo tantos docentes que daba un docente por cada 2 estudiantes y medio. El bajo nivel de la universidad no tiene nada que ver con falta de presupuesto, sino con verdaderas mafias que privatizan y se apoderan de recursos públicos e impiden que el país sea menos desigual y pueda avanzar.

## **LAS ELECCIONES MUNICIPALES**

Las elecciones municipales se realizaron el 15 de noviembre de este año, pero en realidad alrededor de esas elecciones giró gran parte de la política durante todo el año. Las candidaturas se definieron en las primarias de los partidos y movimientos políticos, primarias simultáneas realizadas por primera vez el 26 de julio de 2015. En general, en este tipo de primarias realizadas todas el mismo día se hace sobre padrón nacional, o como en este caso, sobre el padrón distrital. No pudimos llegar a eso, debido a que la ANR-Partido Colorado se negó a que Mario Ferreiro -candidato del Partido Revolucionario Febrerista (PRF)- pudiese utilizar el padrón distrital de Asunción para sus primarias. La ANR puso todos los obstáculos a la candidatura de Ferreiro, pero no pudieron impedirlo. Tenían razón, al final él ganó lejos la intendencia municipal de Asunción.

Es mucho lo que puede decirse de las candidaturas, como por ejemplo, la ausencia de liderazgos en el PLRA para ganar las grandes ciudades como Asun-

10 TN Press (02/12/2015) Disponible en: <http://www.tnpress.com.py/v7/index.php/noticias-del-dia/2459-declaró-sobre-atentado-funcionaria-del-tsje-y-anunció-que-renunciará-al-cargo.html>

ción o Encarnación, y mucho menos aún para la presidencia de la República. Como en 2008, debió apoyar a un outsider como Mario Ferreiro en Asunción y a un integrante del Partido Patria Querida en Encarnación. Olvida el PLRA que su tribunal ético no le enjuició al intendente acosador de mujeres y degradador de su institución y siguió apoyando a Octaviano Gómez Verlangieri cuyos hermanos y primos fueron los intendentes de Limpio en los últimos 25 años, pero expulsó del partido a Carlos Amarilla por haber votado según su conciencia en el Senado. Sin embargo, en muchas ciudades intermedias y pueblos, los candidatos del PLRA parecerían ser mejores.

El Partido Colorado en pocos lugares presentó candidatos que significasen una esperanza de mejor gobierno. Eso fue reiterado por dirigentes colorados a la hora de explicar lo que llaman su derrota electoral. El propio presidente Cartes, quien iba a teñir de rojo (colorado habrá querido decir) nuestro país, tuvo que expresar al día siguiente que “la derrota se debió a la mala elección de candidatos”<sup>11</sup>, olvidando que la mayoría de esos candidatos pertenecían a su movimiento interno Honor Colorado (nótese que tiene las mismas iniciales que el presidente) y que incluso él trató de salvar a Roberto Cárdenas a pesar del techo caído sobre 18 niños y niñas en el Colegio Nacional de Lambaré. Por su parte, Marito Abdo expresó que “ese discurso de que con la maquinaria se hace todo, que en política vale todo, que con el famoso discurso tropa y territorio se conquista el corazón de la gente, es un discurso perimido”<sup>12</sup>.

Las candidaturas de izquierda quedaron desdibujadas, aunque Ferreiro era el candidato apoyado firmemente por el Partido del Movimiento al Socialismo (PMAS). El Frente Guasu casi no existió en Asunción. En Encarnación formó parte de la coalición ganadora, e incluso ganó algunos distritos de la importancia de Tomás Romero Pereira (María Auxiliadora). La derrota en el feudo del vicepresidente Afara resonó en el país. Algo singular para consignar, Ricardo Meyer, decano de la Facultad de Arquitectura, fue el candidato de una coalición liderada por el Frente Guasu, que nunca tuvo un porcentaje relevante de votos. Sin embargo, tenía una altísima legitimidad en el estudiantado de la UNA y en plena campaña electoral, fue nombrado rector interino de la más importante universidad del país. Él optó por no aceptar ser rector y volver a su campaña electoral. Quizá esto indique cierta miopía política, ¿es acaso más importante ser intendente de Asunción que rector de la Universidad Nacional? Sobre todo en momentos en los cuales el movimiento estudiantil se convirtió en la esperanza de recuperación moral de la nación.

11 Última Hora (20/11/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/cartes-admite-que-mala-eleccion-candidatos-anr-llevo-la-derrota-n947220.html>

12 Abc Color (18/11/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/segun-marito-anr-volvera-a-perder-si-no-hay-autocritica-1427681.html?desktop=true>

Dos características más de estas elecciones. La primera es que disminuyó la cantidad de mujeres candidatas tanto a intendentas como a concejales en todas las nucleaciones políticas, a excepción de Kuña Pyrenda, que es justamente un partido feminista. La segunda característica es que en la acción, en la vida política, en el ejercicio de cargos públicos no se gana prestigio. Por eso la necesidad de buscar candidatos que son conocidos por su excelencia en otros ámbitos.

Extraño, la campaña electoral fue al mismo tiempo aburrida y agresiva. Por ejemplo, en los debates se recitaban libretos, pero luego se amenazaba con que “sí o sí” o “sea como sea” vamos a ganar. Un elemento interesante es que si bien todas las encuestas anunciaban la victoria de Mario Ferreiro en Asunción, en forma consistente durante semanas parecía que no se creía del todo en esos resultados.

Lo interesante fue que se equivocaron todas las bocas de urna, menos una, ya que en Asunción daban ganador a Arnaldo Samaniego, que pugnaba por su reelección por la ANR. Quizá esa equivocación contribuyó a que los colorados no comenzaran a empujar mesas, o a cumplir su sea como sea, sí o sí ganaremos. Después de las elecciones, comenzaron los políticos a decir que regularían las bocas de urna porque distorsiona el voto. Sería una lástima.

Se puede ver un cambio en el rol de la sociedad civil en las elecciones. Esta vez no fueron ya protagonistas organizaciones como Decidamos, que a 15 días de la caída de Stroessner comenzó a enseñar cómo votar, qué es democracia, que rol tienen las municipalidades, qué es una constitución, en fin, una labor con implantación nacional, incluso de observación electoral. Era impresionante ver cómo la gente aprendió a votar, hubo poquísimas excepciones que no entendían al cuarto oscuro, constituido por un biombo de cartón que protege al votante de las miradas de otras personas. Tampoco hubo Sakâ, organización que desde las primeras elecciones municipales hizo cómputo paralelo de las elecciones tanto nacionales como municipales. La última vez que jugó un rol fundamental fue en el 2008, cuando TREP (o conteo rápido) del Tribunal Superior de Justicia Electoral alzó datos iniciales de empate, inmediatamente Sakâ alzó su cómputo del 60% de las mesas con un 10% a favor de Fernando Lugo. En menos de 5 minutos, el TREP equiparó sus datos a los de Sakâ. Sin embargo, en todos los casos, coincidieron los datos de la autoridad electoral con los de la vigilancia ciudadana.

Sin tiempo aún para procesar todos los resultados electorales, podemos decir que los colorados se sienten derrotados, no por haber disminuido la cantidad de distritos que gobernarán, en realidad aumentó el número de distritos, sino porque perdieron en las grandes ciudades, en la capital del país, en el departamento Central en el que el PLRA conquistó el gobierno en 13 de los 19 distritos de este departamento metropolitano.

Y, finalmente, una anécdota. Como se sabe, este análisis no es resultado de un proceso solitario de la autora, sino de un intenso debate, realizado en tres momentos del año por las organizaciones integrantes de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) y facilitado por la autora. El último análisis de coyuntura fue muy impresionante porque personas de muy diferentes experiencias contaban cómo la gente comió lo que la ANR ofrecía, se subió a las camionetas que les transportaban al local electoral, recibieron cierto pago por sus votos, y votaron por quien mejor les parecía.

¿Es real que se plebiscitó el gobierno central y salió mal y, por lo tanto, no habrá reelección? ¿Es cierto que las bases coloradas cobraron de esa manera la humillación del presidente vociferando que la victoria de sus candidatos se hace con dinero de su bolsillo? No se sabe. Lo cierto es que el paso de la caída en picada a la nueva esperanza es maravillosa, aunque quizá dure poco tiempo.



# ¿HACIA DÓNDE VA LA ECONOMÍA PARAGUAYA?

ANÁLISIS DE COYUNTURA ECONÓMICA 2014-2015



En el segundo año de gestión del actual gobierno la recesión económica se manifestó a nivel nacional, en el contexto de la crisis regional y mundial. Aunque han habido referencias en ese sentido desde el año pasado, de parte de exponentes del sector privado, no se anticiparon políticas públicas de prevención y atención a sus efectos, pues se siguió insistiendo en presentar al país como uno de los de mayor crecimiento en la región, y en proceso de mejorar sus condiciones para atraer mayores niveles de financiamiento y de inversión extranjera para el desarrollo de la infraestructura.

**Lila Molinier**

TAPE´A

## DISCRECIONALIDAD, CORRUPCIÓN, NEPOTISMO Y ESCAMOTEO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La atención y las tensiones estuvieron puestas en las elecciones municipales del 15 de noviembre, lo cual también fue propicio para que las redes sociales y los medios masivos de comunicación lanzaran información, evidencias fotográficas y temas de debate sobre la inoperancia, dejadez, desgobierno y corrupción con los fondos públicos como una constante en las municipalidades. Se evidenció que a más de 20 años de elecciones directas de las intendencias y las juntas municipales, no se ven muchos aprendizajes y experiencias en favor de las infraestructuras públicas ni de la atención a la gente, sino que, por el contrario, se ha desaprendido aquello que en los primeros tiempos se proponía que había que aprender y mejorar con base en el estatuto jurídico y político de la autonomía municipal, tales como, el ordenamiento territorial, la gestión social ambiental, el desarrollo de la infraestructura pública y comunitaria, tanto económica como social, el servicio de calidad para la ciudadanía y las políticas de desarrollo local.

¿Qué les ha pasado a las intendencias y las juntas municipales? ¿Por qué en las municipalidades más grandes hay tanta impunidad en asignarse considerables sueldos sin que se asuman las responsabilidades con la comunidad y el Estado, del que los municipios son la base del relacionamiento más cercano y ancho con el pueblo? ¿Por qué hay tanta impunidad en asignar los recursos provenientes de las hidroeléctricas binacionales -royalties y Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide)- a sendos contratos amañados o depositarlos en los bancos privados para que “le trabaje” ganando intereses? ¿Por qué tanta impunidad en endeudarse y utilizar los recursos de las cajas municipales de pensiones y jubilaciones de los funcionarios municipales, como en el caso de la Municipalidad de Lambaré? ¿Qué les pasa a los órganos de monitoreo y control de los municipios del gobierno nacional?

La discrecionalidad, el acaparamiento de los fondos y recursos públicos por los grupos políticos y económicos, la superpoblación de funcionarios/as y asesores/as, no son una rareza asociada sólo con los gobiernos municipales, donde incluso, dicha posibilidad es una de las motivaciones más fuertes por las que se crean nuevos municipios<sup>1</sup>. También son frecuentes en los gobiernos departamentales y, aún más, en el gobierno central.

En 2015 entró en vigencia la nueva Ley N° 5282/2014 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”, y junto con la Ley N° 5189/2014 “Que establece la obligatoriedad de la provisión de la informa-

1 En el lapso comprendido entre las dos últimas elecciones se crearon 12 nuevos municipios, para pasar de 238 a 250 en total (2015).

ción en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay”, pero ha sido lenta e incompleta la disponibilidad de la información pública por internet. En el caso del Ministerio de Hacienda (MH) incluso se constata una extraña forma de cumplir dichas leyes, pues informes de transferencia del Fonacide 2015, para los gobiernos departamentales y municipales, así como los informes de ejecución presupuestaria 2014 (Subsecretaría de Administración Financiera) sólo publicó a noviembre, y no permite su descarga<sup>2</sup>.

La publicación de la información de la sección del personal, con todos los detalles en cuanto a la nómina del personal, según cargo, remuneraciones percibidas por diversos conceptos, entre otros, es una herramienta útil para la información pública y su manejo para la participación y la opinión criteriosa de los comunicadores y especialistas sobre el tema, como se demostró en el caso de las denuncias de la prensa. Las muestras extraídas por investigaciones periodísticas sobre la información institucional y financiera del Estado, transparentaron las prácticas y niveles de corrupción en las propias instituciones legalmente constituidas para garantizar la protección, seguridad ciudadana y justicia, así como la gestión administrativa y financiera de las instituciones públicas en su totalidad como ser la Policía Nacional; Contraloría General de la República; Defensoría del Pueblo, Tribunal Superior de Justicia Electoral. Recordemos que un año atrás, el foco de corrupción expuesto ante la ciudadanía fue el Congreso Nacional, por el exceso del número y los altos niveles salariales del personal, y en referencia a algunos parlamentarios, el nepotismo y la estafa, el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público se convirtieron en herramientas que favorecieron que sectores interesados, como los medios de comunicación masiva, buscaran fundamentar la preocupación por identificar las causas de los problemas en la gestión pública y del atraso social.

En el ámbito de las entidades descentralizadas, en la Universidad Nacional de Asunción (UNA), también se reveló que las principales autoridades del Rectorado y de 8 de las 12 facultades, son cabeza y eslabones de la cadena de corrupción de la institución. También, el propio presidente del Instituto de Previsión Social (IPS) ha denunciado en repetidas ocasiones la corrupción de las administraciones anteriores, como los pagos indebidos a los proveedores y a las constructoras, por contratos no cumplidos, así como la acumulación de decenas de miles de solicitudes de cobro por permiso de maternidad, enfermedad y accidente no atendidos, y que la evasión de los aportes patronales ronda el 50%<sup>3</sup>.

2 Al intentar descargar aparece un texto que dice: "El servidor ha prohibido el acceso a este recurso".

3 Abc Color (22/02/15) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/notas/ips-es-un-eterno-botin-de-oro-para-los-politicos-y-gobiernos-de-turno-1338944.html>

Abc Color (7/08/15) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/corrupcion-con-reposos-de-ips-1395835.html>

Abc Color (16/09/15) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/investigacion-en-ips-sigue-sin-resultados-1408370.html>

En todos estos casos denunciados la intervención de la Fiscalía tuvo que ser solicitada y monitoreada por la prensa y, aun así, los órganos de justicia y de control administrativo no han dado suficientes señales de responsabilidad y compromiso con su función, por lo que el propio Estado se halla en situación de indefensión, de los poderes fácticos. Las lecciones aprendidas a nivel local y regional refieren que en casos tan enraizados y generalizados de corrupción, le corresponde a los sectores sociales reclamar y exigir el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas en función de restaurar la institucionalidad y el ejercicio adecuado de sus competencias, como lo han hecho los estudiantes de la UNA. Pero la responsabilidad de las instituciones públicas de ejercer sus funciones y competencias no es transferible, y debe ser cumplida, de ahí que ellas deben tener y demostrar capacidad para cumplir con los objetivos establecidos, con el mejor uso de los recursos públicos.

El sistema de corrupción del sector público no actúa sólo. Está estrechamente relacionado con la demanda de obtención de beneficios privados a costa de los recursos públicos, y con la oferta de acceso al consumo y a los bienes públicos en beneficio de personas, familias y empresas nacionales o extranjeras. De ahí la necesidad de que la sociedad paraguaya resignifique sus intereses y valores, mientras que las instancias del Estado asuman su responsabilidad de servir y dar explicaciones de sus actos a la sociedad.

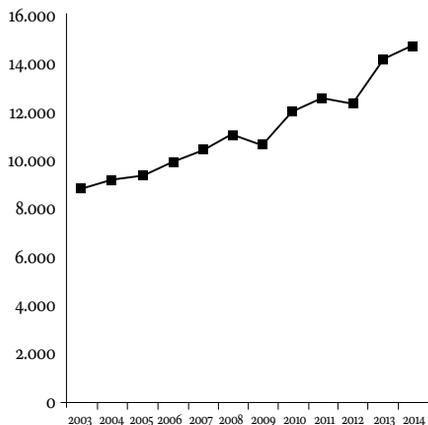
## **DEL CRECIMIENTO Y LA RECESIÓN**

No sorprende que el año 2014 haya cerrado con el crecimiento real del producto interno bruto (PIB) del 4,4%, pues desde 2008 muestra fluctuaciones que han combinado ciclos anuales de crisis y de elevado a menor crecimiento, debido a que los picos elevados, de 13% (2010) y 14% (2013), no son sostenibles (Gráficos 1 y 2), al estar relacionados con la inversión de los sectores agroexportadores, y por consiguiente con las fluctuaciones de la demanda externa y los precios internacionales para la producción y exportación de materias primas y alimentos de carácter más especulativo. Pero en el presente año continuaron bajando los precios internacionales y se declaró la crisis de la economía brasileña, de la cual la economía paraguaya es dependiente, por lo que la situación presentada implica ver los efectos en los sectores directamente afectados, y en el resto de la economía.

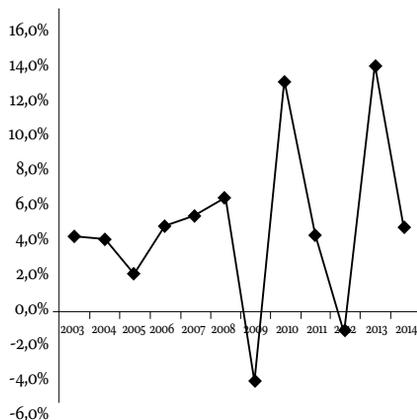
En 2014, la desaceleración de la agricultura al crecer sólo en 2,2% frente al 58% en el 2013, impactó en el sector del agronegocio y en el crecimiento del comercio en 5,8% frente al 10,5%, dos sectores con peso relativo importante en la estructura del PIB (Gráfico 3). Sin embargo, siguieron creciendo la ganadería, construcción, industria, electricidad y agua, entre los sectores más grandes, y

las finanzas, minería, hoteles y restaurantes, asociados con pocos sectores de inversión pero de alta rentabilidad.

**Gráfico N° 1: Paraguay. PIB total en millones de US\$ 1994**



**Gráfico N° 2: Paraguay. Evaluación del PIB. En % de crecimiento real**



Fuente: BCP. Anexo estadístico. Informe económico setiembre 2015.

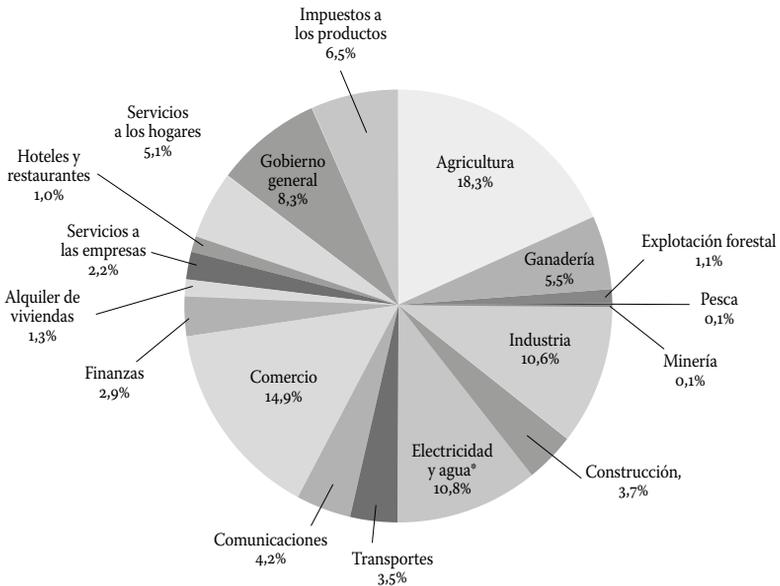
Por el lado de otro sector fuerte como el del comercio de importaciones, siguió en la tendencia decreciente de la partida correspondiente a la triangulación hacia el Brasil<sup>4</sup>, desde el 2012, pero se sostuvo mediante la distribución equilibrada en bienes de consumo durables y no durables; intermedios y de capital, en un país importador de la totalidad de los derivados del petróleo, aceites y lubricantes<sup>5</sup>, un negocio que moviliza en forma importante el sector de transporte terrestre y fluvial, y el de la distribución y comercialización en el mercado interno.

- 4 Se estima en más de 1.000 los comercios ya cerrados en Ciudad del Este y se desconoce el número del personal cesante, aunque a principios de diciembre 2015 hay 525 reclamos por despido sin indemnización en la Oficina del Trabajo local. Desde julio se han reducido al mínimo la visita de turistas y "sacoleiros", se ha reducido de 300 a 150 dólares las compras liberadas ya han aumentado los controles militares en la frontera. La Nación (16/03/2015) Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/2015/03/16/mas-de-500-reclamos-por-despidos-en-ciudad-del-este/>
- 5 El elevado margen de contrabando de importación genera reservas hacia las estadísticas oficiales, pero se espera que las mismas establezcan tendencias aproximadas. En el Cuadro N° 1. Indicadores socioeconómicos 2014-2015 se encuentran las estadísticas analizadas, salvo especificaciones concretas.

El caso de la fuerte reducción del precio internacional del petróleo es ilustrativo de la forma en la política económica benefició a los sectores empresariales y casi nada los sectores mayoritarios que utilizan el transporte público de pasajeros movido a gas oil, pues los propietarios de las cadenas de estaciones de servicio aprovecharon para modernizar sus instalaciones en el lapso que lleva dicha reducción, mientras la pequeña reducción del costo del pasaje fue revertido en el corto plazo, mientras sigue bajo el precio de importación del petróleo. Así también, entregó un subsidio de más de 11 millones de dólares para la compra de 398 ómnibus para el transporte conurbano de pasajeros, en febrero pasado.

Por otro lado, la caída del precio internacional del petróleo tuvo su efecto negativo para el precio de la caña de azúcar y la demanda de aumento exigida por los productores a las plantas productoras de alcohol absoluto de Petróleros Paraguayos (Petropar).

**Gráfico N° 3: Estructural porcentual del PIB. Año 2014**



Fuente: BCP, Anexo estadístico. Informe económico setiembre 2015.

Asociado con el negocio inmobiliario y la inversión pública en infraestructura, el sector de la construcción creció a nivel record (14%). También crecieron los sectores de la producción de electricidad y agua, al margen de la caída de producción de las hidroeléctricas, y los transportes, con porcentajes de crecimiento por encima del promedio general.

El negocio inmobiliario y la maquila crecieron mediante la incorporación de la inversión extranjera, en su mayor parte. La construcción de edificios de altura, hoteles-instalaciones para eventos y centros comerciales-financieros, está vinculada con la inversión extranjera y transnacional en busca de oportunidades de inversión de mayor rentabilidad y seguridad que el de los países desarrollados en crisis, incluyendo los vecinos regionales. Los factores internos que atraen dichas inversiones son determinantes, pues incluyen incentivos fiscales, como los pocos y bajos impuestos y las exoneraciones previstas; costos relativos más bajos en el precio de la tierra urbana, la fuerza de trabajo, los servicios públicos. En el caso de Ciudad del Este y las demás ciudades fronterizas con el Brasil -e incluso Encarnación, en la frontera sur con la Argentina-, estas inversiones son consideradas como parte de la reconversión económica de la zona frente a la caída del comercio de triangulación de importaciones, por la mayor liberación comercial de dichos países. Pero todo este crecimiento de la inversión inmobiliaria y de la construcción en las zonas urbanas no respondió a un ordenamiento territorial y una planificación a mediano y largo plazo en el aspecto urbanístico, sino a las decisiones tomadas por los propios inversionistas, relacionadas con las opciones más ventajosas del mercado. Sin embargo, ejercen una enorme presión sobre los servicios públicos urbanos, con serios déficit para el conjunto de la población, como la red de distribución del agua y saneamiento ambiental, de la electricidad, de los ejes viales y el tránsito vehicular.

En el presente año, sin embargo, los signos de la recesión aparecieron en el sector comercial y financiero, asociado con la caída de las ventas externas e internas, y el aumento de la morosidad de los deudores, situación que, sin lugar a dudas, implica problemas a nivel de la producción y el consumo productivo y familiar. Para setiembre, el Banco Central del Paraguay (BCP) redujo la expectativa de crecimiento real del PIB 2015 a 3,7%<sup>6</sup>.

Dos de los factores que habrían afectado las ventas en el mercado interno son el aumento del tipo de cambio y las altas tasas de interés para el crédito al consumo mediante las tarjetas de crédito, que implicó el sobreendeudamiento y el aumento de los morosos. En cuanto al tipo de cambio del guaraní con el dólar, el aumento sobre los promedios mensuales de agosto 2014, mes que al que llegó al nivel más bajo, a setiembre 2015, fue del 29%. Pero en relación con el peso argentino fue un aumento menor, del 15%, y con el real, una reducción

6 Otras mediciones realizadas por organismos de cooperación y consultoras prevén un crecimiento menor de hasta de 2,7%.

del 27%, siendo estas dos monedas las de mayor incidencia en el precio de la canasta alimentaria (BCP, 2015: 57).

El aumento del tipo de cambio del guaraní por dólar siguió las fluctuaciones de la oferta de divisas asociadas con su ingreso durante la zafra agrícola y los envíos del cargamento a los mercados de destino. No obstante, se considera que los bancos de plaza y la intervención del BCP en la compra venta del dólar para cortar los picos más altos y más bajos fue un subsidio cambiario a favor de los exportadores, y en compensación por la pérdida en los precios internacionales.

A junio 2015, la caída de los precios internacionales promedios para la semilla de la soja - respecto del promedio de 2014-, había sido del 22%; el maíz, 10%; trigo, 13%; arroz, 19% y la carne, 4%. Las opciones enfrentadas por el sector agroexportador fueron, aumentar el volumen exportado (semilla de soja, productos de la carne, aceites vegetales, harina de soja) (BCP, 2015).

## **LA REDUCCIÓN DE LOS INTERESES DE LAS TARJETAS DE CRÉDITO**

Los bancos, financieras y comercios llevan años abusando de los usuarios y usuarias de las tarjetas de crédito que no cancelan sus saldos por la suma total de sus compras y pagos mensuales, y se encuentran en mora, muchas veces con más de una tarjeta. El “bicicleteo” tiene límites y el sobreendeudamiento también, y se volvió un problema para los comercios y servicios que vieron en ellos la causa del receso de sus ventas desde el año pasado.

El Congreso Nacional se hizo eco del problema y convocó al presidente del BCP para estudiar las medidas de protección para las y los usuarios. Pero aunque identificó el problema frente a ambas cámaras, el directivo no estuvo de acuerdo de sancionar una ley sobre transacciones que se rigen por contrato voluntario entre las partes, y propuso normas para transparentar las comisiones cobradas, la difusión de la información, y la educación financiera de las y los usuarios. Además de las altas tasas de interés, cuyo límite era de 54,22% para setiembre, los bancos y financieras cobraban comisiones en concepto de 440 rubros, y muchas veces sin dar el servicio cobrado al usuario. Las comisiones cobradas reportaron ingresos al sector de 50 millones de dólares a julio 2015. La cartera de tarjetas de crédito llegó a octubre a 2,76 billones de guaraníes.

Era claro que el sector financiero, a través de las tarjetas de crédito en mora, en pago de intereses punitivos y acogida a cualquiera de los instrumentos de renegociación, conseguían transferir a sus cajas millonarios recursos financieros dado su uso generalizado, como pago a sus servicios de deuda. El corte dado por la ley a los abusos en detrimento de las y los usuarios es una medida

necesaria, pero está por verse su sostenibilidad, en vista al rechazo del sector, y su capacidad de lobby.

## LOS PROBLEMAS DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL MODELO DE CRECIMIENTO

La recesión de la economía nacional por efecto de las desfavorables condiciones del mercado brasileño y mundial en crisis, asociado con el modelo de crecimiento económico vigente, es preocupante pues en dicho contexto se acentúa su característica extractiva, desigual y dependiente, generador de pobreza y exclusión social.

A los problemas de la sostenibilidad social y ambiental de los que se ha hablado reiteradas veces, en la coyuntura actual se ha sumado con fuerza el problema de la sostenibilidad financiera y monetaria, impulsado por el crecimiento de la deuda del sector privado y del sector público.

En efecto, en el primer caso, la presión de los pequeños y medianos productores ejercida sobre el Gobierno en demanda de la refinanciación de sus deudas, tras el inicio de la temporada agrícola de los cultivos temporales para la exportación y en el contexto de las elecciones municipales del 15 de noviembre, reveló el acelerado endeudamiento del sector, asociado con la agroexportación. De setiembre 2014 a septiembre 2015, el sector agrícola había aumentado sus deudas a más del doble, al pasar de 1.500 a 3.250 millones de dólares, mientras la tasa de morosidad había aumentado al triple en dicho lapso, de 0,4% a 1,2%<sup>7</sup>.

El presidente de la poderosa Unión de Gremios de la Producción (UGP) actuó de mediador ante el BCP para solicitar la refinanciación de las deudas del sector a través de una nueva herramienta de negociación, que además de considerar como causales a la sequía y la caída de la producción, incorpore la caída de los precios internacionales, por culpa del mercado, por la situación que afectó la producción y las exportaciones de la soja, el maíz, trigo y arroz. La solicitud fue por 10 años de plazo, a 10% de interés para deudas en moneda nacional y de 6% en dólares<sup>8</sup>. Además, la reivindicación del sector de los pequeños productores movilizados también incluyó demandas de información sobre las recaudaciones del Iragro (impuesto a la renta agropecuaria, Ley 5061/2013) para pedir suprimir su aplicación al sector.

7 Alto Paraná Digital (18/11/2015) Disponible en: <http://www.altoparanadigital.com/2/paraguay/agronegocios/el-agro-es-el-sector-que-registra-mayor-crecimiento-de-morosidad/16467>

8 Hoy (18/11/2015) Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/productores-piden-al-bcp-la-refinanciacion-de-deudas>

Las dos resoluciones emitidas por el BCP atacan el problema planteado (préstamos otorgados a sectores vinculados al agro afectados por duras y sostenidas reducciones de precios de productos agrícolas) y que cumplan los dos requisitos establecidos: (i) deben tratarse de obligaciones vencidas por hasta 180 días (6 meses) al 31 de diciembre 2015; y (ii) con extensiones de plazos de por lo menos 5 años. En estos casos, la Resolución N° 1, establece como medida transitoria hasta finales del 2015, la interrupción del cómputo del plazo en moratoria, previo estudio de cada caso en particular y para los tres tipos de renegociación (renovación, refinanciamiento o reestructuración del capital, incluyendo los intereses devengados y otros recargos). También dispone la intervención de la Superintendencia del BCP para identificar a los sujetos beneficiarios de la Resolución vinculados con la cadena agrícola para determinar la causal atendida (la caída sistemática de los precios de los productos agrícolas) y otras tres medidas orientadas a regular las acciones de las entidades financieras involucradas.

En la Resolución N° 2, establece como medida transitoria, hasta el 30 de junio 2016 y previo estudio de cada caso en particular, la nueva categoría de deudor ya aludida en la Resolución N° 1, como sujeto del beneficio, para que las instituciones financieras dejen de considerar las pérdidas comprobables que deriven de reducciones duras y sistemáticas de precios de los productos agrícolas, como las categorías de deudores relacionadas con “debilidades financieras transitorias” ni como “dudas razonables sobre el reembolso del préstamo”.

De lo que se trata es que las actuales deudas refinanciadas en relación con la recesión en el mercado mundial y regional no dificulten ni impidan el acceso a nuevos créditos, pues lo que se busca es justamente seguir habilitando a estos deudores para el acceso al crédito de la banca privada y pública.

Por todo eso, se advierte el riesgo de sobreendeudamiento de los pequeños, medianos y grandes productores en los próximos años, pues ¿cómo justificarán la solicitud de nuevos créditos en 2016, si las causales del impago se mantienen?, y ¿cuál será la forma de financiamiento que les permitirá producir en la temporada agrícola 2015/2016? ¿podrán garantizar continuar produciendo, con la capacidad instalada de capital fijo existente en cuanto a tierras, instalaciones, maquinarias, equipos, y los propios compromisos de pago de sus deudas en los próximos cinco años?

El sector agroexportador no es homogéneo. La producción de los granos oleaginosos y cereales está a cargo empresas grandes, medianas y pequeñas, incluyendo las cooperativas y asociaciones de productores, mientras en la exportación de los granos en estado natural y la de las agroindustrias de los aceites

vegetales, harinas y expeller, se encuentran las transnacionales<sup>9</sup>, con mucha capacidad instalada en todo el ciclo industrial y de comercialización, con sus cadenas de proveedores, acopiadores, productores, transportistas y servicios financieros que enfrentan situaciones diferentes en relación con la demanda y los precios internacionales. Pero la mayor presión ejercida sobre el gobierno para obtener la refinanciación conveniente de sus deudas fue aportada por los pequeños y medianos productores<sup>10</sup>.

Por otro lado, la movilización de pequeños productores por la refinanciación de las deudas en mora también incluyó a los comités de pequeños productores asistidos técnica y financieramente por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), lo cual debe ser analizada por sus implicancias, para la economía familiar campesina, pues se trata de niveles considerables, además de plantear críticas atendibles a los programas del MAG. Nada más que en Itapúa y algunas zonas aledañas se identificaron a 26.000 pequeños productores que no pudieron vender su producción por falta de mercado, y entraron en moratoria con el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH). Además necesitan nuevos apoyos para iniciar la temporada agrícola 2015/2016. No pueden aceptar la nueva modalidad de asistencia 70/30 del CAH-MAG porque no tienen capital operativo para mantener los invernaderos. La tasa de interés que les cobra el CAH es de 18% y el Iragro es de 25%, y no pueden comprometerse a un 43% en total de retención. La gobernación y el diputado departamental de Itapúa les prometieron conseguir excluirlos del pago del Iragro, a través de la modificación de la ley tributaria correspondiente, aumentando el rango de menos 5 a 20 considerados como pequeños productores, a menos 5 a 50 hectáreas.

Hay 3.100 productores con una deuda total de 19 mil millones de guaraníes aproximadamente con el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), mientras otros “morosos de años anteriores” también esperan renegociar sus deudas de 11 mil millones de guaraníes. En cuanto al BNF prometió la refinanciación de la deuda de sus deudores<sup>11</sup>.

9 Molinier, Lila (2013) La caída del gobierno de Fernando Lugo: balance económico 2008-2012 en: Codehupy (2013) *Yvypóra Derecho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción, pp. 35-56.

10 Los manifestantes representan al Gremio de Productores, la Coordinadora Agrícola del Paraguay (CAP); de Pequeños Productores Rurales, y de la Federación de Camioneros del Paraguay. Última Hora (04/11/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com.py/productores-anuncian-manifestacion-todo-el-pais-n943811.html>  
5 días (10/11/2015) Disponible en: <http://www.5dias.com.py/42896-tensa-situacion-en-el-sector-agricola-aguardan-pronuncacion-del-bcp>

11 Abc Color (25/11/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/bnf-comprara-deuda-de-agricultores-1429817.html>

## LA CRECIENTE DEUDA PÚBLICA

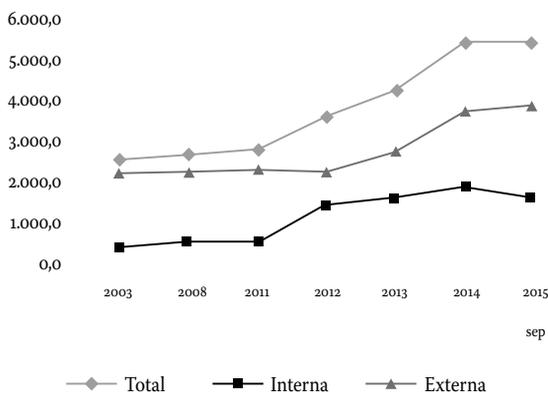
La sostenibilidad del modelo agroexportador y del modelo de producción de la economía campesina, tal como está siendo desarrollada por la política económica del gobierno actual, es poco probable asociado con sistemas de endeudamiento externo creciente.

Por el lado del crédito otorgado a la agricultura campesina, el MAG y las instituciones financieras públicas asociadas (CAH y Banco Nacional de Fomento-BNF) están a tiempo para evaluar los programas financiados con el préstamo de 100 millones de dólares del Banco Mundial (BM), y la transferencia de los 50 millones de dólares de los llamados bonos “soberanos” (2014)<sup>12</sup>. Son muchos recursos y compromiso de pago de amortización e intereses para el presupuesto de gastos disponible, para desperdiciarlos en proyectos insostenibles. Además, porque involucran a muchas familias campesinas que van camino a un mayor empobrecimiento y de desesperanza por cambiar y mejorar sus condiciones de vida precarias.

En cuanto a la deuda pública en su conjunto, en 2014 se duplicó el saldo que tenía tres años antes, y durante el 2015 siguió aumentando hasta mediados de año, para después reducirse el saldo de la deuda interna y aumentar la externa, para llegar a octubre a 5 mil 400 millones 800 mil dólares, sólo décimas superior al saldo de fines 2014. Con ello, finalmente se estabilizó el saldo total, con el crecimiento del saldo de la deuda pública externa a un total de 3 mil 909 millones 400 mil dólares y la reducción del saldo de la interna a 1 mil 491 millones 400 mil dólares. La deuda pública externa representa actualmente el 72,4% y la interna el 27,6% del saldo total.

12 Al 30 de setiembre 2015 aún no le habían sido transferidos al MAC/CAH un poco más de 30 millones de dólares, de los 50 millones previstos. En cuanto al préstamo con el BM, sus desembolsos son graduales, y había que revisar el diseño y la implementación del Programa.

**Gráfico N° 4: Saldo de la deuda pública total, interna y externa.**  
**En millones de dólares**



Fuente: elaboración propia con base en MH/SSE/ Departamento de Política de Endeudamiento: Estadísticas de la deuda pública 2003-2015 y Clasificación de la deuda pública, setiembre 2015.

En mayo del presente año, el Tesoro Público había ejecutado una nueva emisión de bonos externos llamados “soberanos” en el mercado financiero norteamericano por un monto de 280 millones de dólares a 4,45% de interés y 8 años de plazo, y el pago de una comisión a los bancos intermediarios de 0,3 millones de dólares (Molinier, 2015: 10-13). En cuanto a los bonos internos, ejecutó seis emisiones a tasas de interés que varían del 7,9 a 8,9% para plazos que varían de 3 a 7 años, que son condiciones relativamente duras. A fines de octubre pasado, la partida más importante de la estructura del saldo total de la deuda pública corresponde a los bonos externos, (34,9%), dentro de los cuales, las tres emisiones de bonos “soberanos”, de 1 mil 780 millones de dólares, no amortizables, ocupa la mayor parte, 33% de la deuda pública total. Le sigue el saldo de la deuda externa con los organismos de cooperación mundial y regional (32,6%), y en tercer lugar, el saldo de los bonos internos (14,7%) en poder de los bancos privados de plaza; del BNF y del Fondo de Garantía de Crédito del BCP<sup>13</sup>.

No obstante lo visto hasta aquí, la reducción del saldo de la deuda pública interna a favor del aumento de la externa, y la estabilización del saldo total en octubre a nivel de diciembre 2015, el pago de los servicios de la deuda públicas (amortizaciones + intereses + comisiones) está en aumento por efecto del pago semestral de los intereses por los bonos “soberanos”.

<sup>13</sup> Ministerio de Hacienda. Subsecretaría de Economía. Dirección de Políticas de Endeudamiento (DPE) Clasificación de la deuda pública 2015. Disponible en: <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php>

La pregunta preocupante es cuánto es el costo actual de la deuda pública, interna y externa en términos de los pagos semestrales y anuales que debe realizar para devolver las cuotas de amortización de los préstamos, y para pagar los intereses sobre el saldo de los préstamos externos. Asimismo, cuánto es el monto de los intereses semestrales y anuales que debe pagar sobre el monto total de los bonos soberanos colocados, de 1 mil millones 780 mil dólares.

Otra pregunta que hay que responder es cuál es el porcentaje del presupuesto de gastos del gobierno central y general, que se destina al pago anual de estos servicios de la deuda externa. El Ministerio de Hacienda, los organismos financieros de cooperación siempre están preocupados por la alta proporción de los gastos rígidos del presupuesto público en Paraguay, pero en los dos últimos años, la política económica del actual gobierno ha logrado aumentarlos por dos vías, difíciles de revertir: la matriz y el nivel salarial de la función pública y los pagos de los servicios de la deuda pública.

Ambas vías no han tenido el tratamiento adecuado, pues podrían haber sido de otra manera, en coherencia con el contexto nacional, de las condiciones reales y las alternativas de mejorar gradualmente. Pero aquí se ha procedido discrecionalmente, sin medida en ambos aspectos. Para los tiempos del país hay tiempo de revisar y hacer ajustes a dichas lógicas que no van a llevarnos al desarrollo como tanto se pregona, muy por el contrario, lo van a frenar, y van a sembrar desconfianza hacia las posibilidades que tenemos para vivir bien, la mayoría.

Para el año 2016, el Ministerio de Hacienda proyecta nuevas emisiones de bonos externos preferentemente, por un monto de 740 millones de dólares, de los cuales 401,2 millones de dólares son para infraestructura (60%) y 338,4 millones de dólares para cubrir las deudas.

¿Cuál es la responsabilidad fiscal que tiene el MH para pagar cuotas de la deuda pública externa de bajo costo, con los organismos financieros de cooperación, con bonos “soberanos”, colocados en el mercado financiero especulativo norteamericano, mucho más caros? ¿Cuál es su responsabilidad fiscal de invertir más deudas en infraestructura cuando tiene 200 proyectos que no puede ejecutar sino marginalmente por problemas previsibles? El Congreso Nacional tiene la responsabilidad de ajustar dichos montos. También la ciudadanía debe exigir, pues las consecuencias de la gestión y de los niveles de endeudamiento público actual nos afectan a todas y todos.

**Cuadro N° 1: PARAGUAY. Indicadores socioeconómicos 2014 - 2015 <sup>\*/</sup>**  
**En guaraníes corrientes o constantes, dólares y porcentajes, según especificaciones**

Producto Interno Bruto (PIB) con binacionales. En millones de dólares corrientes (2014) 1/	30.759
PIB total con binacionales. % de crecimiento real interanual 2014 - 2015. G. constantes 1994	4.4%
PIB con binacionales por habitante. En dólares corrientes (2014)	4.462
Salario Mínimo Legal (SML) desde marzo 2014. // 347 dólares (agosto 2015) 2/ En guaraníes:	1.824.055
SML. Índice del SML real, Enero a agosto 2015, con base año 1980:	124,2
Inflación gral. acumulada a dic 2014 = 4,2% y a agosto 2015 = 3,9%. Interanual agosto 2014-2015 3/	3,9
Inflación en bienes alimenticios. Interanual, agosto 2014-2015 3/	4,5
Inflación en bienes alimenticios sin frutas y ni verduras. Interanual agosto 2014-2015 3/	0,1
Inflación en servicios. Interanual agosto 2014-2015 3/	4,4
Inflación en rentas. Interanual agosto 2014-2015 3/	6,0
Población total, estimada a diciembre 2014 4/	6.780.504
Población pobre total: 22,6% Zonas urbanas: 16,2% Zonas rurales: 32,0%	
Población pobre extremo total: 10,5% Zonas urbanas: 4,6% Zonas rurales: 19,2%	
Total exportaciones registradas de bienes (2014). Millones de dólares	9.655,5
% exportado al MERCOSUR 5/ (2014)	40,2%
% exportado a la U. Europea (2014)	14,6%
% exportado a Rusia (2014)	10,7%
% exportado al Asia (2014)	12,6%
Total exportaciones registradas de bienes al 31 de junio 2015. Millones de dólares	4.609.108
Total importaciones registradas de bienes. Millones de dólares (2014)	11.299,3
% importado del MERCOSUR 5/ (2014)	40,8
% importado de China Popular (2014)	25,5%
% importado de UE (2014)	8,8%
% importado de TLCNA-NAFTA (2014)	3,5%
Importaciones registradas de bienes al 31 de agosto 2015. Millones de dólares	6.448,4
Ingreso de divisas de entidades binacionales: Itaipú: 564,8 y Yacyreta: 0 Total millones US\$ (2014)	564,8
Ingreso total de divisas de Itaipú /, Enero a agosto 2015. Millones de dólares	421,3
Saldo de la deuda externa pública a septiembre 2015. En millones de dólares corrientes	3.909,4
Desembolsos del crédito externo en el 2014. Incluye bonos externos de 1.000 millones de dólares	1.608,3
Servicio de la deuda externa pública.pagado en 2014. Millones US\$	455,4
Desembolsos del crédito externo de enero-septiembre 2015.Incluye bonos externos: 280 millones US\$	486,3
Servicio de la deuda externa pública.pagado a septiembre 2015. Millones US\$	216,3
Transferencia neta de recursos del crédito externo en 2014. Millones de dólares	1152,9
Activos de Reservas Internacionales. Saldo a fines de agosto 2015. Millones de dólares	6.771
Remesas familiares. Ingresos de divisas en 2014. En millones de dólares	422,2
Tipo de cambio nominal promedio, guaraníes por dólar al 31 de agosto 2015	5.262
Déficit fiscal ( - ) a diciembre 2014, en millones de guaraníes	-3.133,8
\$/ Banco: Tasas efectivas de interés anual. Sistema bancario En moneda nacional. Pasivas/ promedio mensual a agosto 2015. Tasas pasivas: a la vista (0,80%); a plazo (7,41%); CDA (8,46%)	

<sup>\*/</sup> Los indicadores del empleo son registrados y analizados en el capítulo sobre el Derecho al Trabajo.

1/ A precios del comprador, incluye impuestos a los productos.// 2/ tipo de cambio promedio: 5.262 G = 1 dólar // 3/ Año Base= dic 2007// 4/ No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, con el 2% de la población total// 5/ Sin incluir Venezuela// 6/ Resto de ALADI, excluye MERCOSUR// 7/La Argentina no ha transferido los royalties y compensaciones a la fecha.

FUENTE: Elaboración propia con base en el Informe económico septiembre 2014/www.bcp.gov.py y EPH 2014/ www.dgcec.gov.py.

## Bibliografía

- Banco Central del Paraguay (2015) *Anexo Estadístico del Informe Económico*, Setiembre 2015. Asunción, BCP. Disponible en: <http://www.bcp.gov.py/estadisticaseconomicas/>
- Molinier, Lila (2015) ¿Por qué es peligroso el creciente endeudamiento público en Paraguay?, en *Acción. Revista de reflexión y diálogo de los Jesuitas del Paraguay* N° 357, agosto, pp. 10-13.

CAPITULO I

# DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN





# RECUENTO DE UN AÑO CON REMINISCENCIAS AUTORITARIAS, DONDE LO INDÍGENA PARECE NO CONTAR

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS



La captura del Estado devenido en empresa, instrumento y ente de guerra para los pueblos indígenas, confronta en los tiempos que corren la idea y aspiración de la dignidad con la marcha desarrollista de un capitalismo en crisis, que a fuerza de deudas externas, cesión de soberanía y propaganda pretende evitar la caída de sus tasas de ganancia, regando recursos financieros donde no hay siembra, sin esperanza ni augurio de inclusión para quienes no cuentan en los planes ni programas, salvo en los censos y las estadísticas de la emergencia, y en las listas y padrones de los “punteros”, así como en los prontuarios policiales, verdaderos sucedáneos de un repertorio estatal dimitente en lo económico y social que en el presente año se presentó desde el vamos con un horizonte incierto.

**Oscar Ayala Amarilla**

TIERRAVIVA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL CHACO

## INTRODUCCIÓN

Entre lo político y lo social, el Estado persiste en situar lo indígena como una categoría ajena al progreso social, ignorándolo una vez más en sus políticas públicas y diluyendo sus obligaciones en genéricos planes de protección y contención de la pobreza, con una política de restitución de tierras echada hacia atrás, sin presupuesto ni prioridad a la vista. A esto se le suman las obligaciones internacionales en mora, la falta de diligencia y dilaciones e indeterminaciones con resultado de frustración y violación continua, conformando el dibujo de un mapa con derechos en caída libre.

En la separata de lo positivo se registra la ley de Salud Indígena, que no por lo formal del logro deja de ser relevante en este caso, pues en la lucha por lo sustantivo de su contenido será, sin dudas, una herramienta feroz. Asimismo, la confirmación de la condena a Quesnel<sup>1</sup> y el precedente que supone en la lucha contra la impunidad, resumen el austero avance experimentado... y por ahí nos quedamos. Mucho más no hubo, solo amenazas de El Niño, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), los petroleros y sus proyectos inconsultos e insensatos, además de las empresas sojeras y ganaderas de siempre, en el contexto de una herencia cultural conservadora y llena de prejuicios groseramente exhibidos en sociedad por los epígonos del *establishment*, sin ética ni reparo social.

La captura del Estado devenido en empresa, instrumento y ente de guerra para los pueblos indígenas, confronta en los tiempos que corren la idea y aspiración de la dignidad con la marcha desarrollista de un capitalismo en crisis, que a fuerza de deudas externas, cesión de soberanía y propaganda pretende evitar la caída de sus tasas de ganancia, regando recursos financieros donde no hay siembra, sin esperanza ni augurio de inclusión para quienes no cuentan en los planes ni programas, salvo en los censos y las estadísticas de la emergencia, y en las listas y padrones de los “punteros”, así como en los prontuarios policiales, verdaderos sucedáneos de un repertorio estatal dimitente en lo económico y social que en el presente año se presentó desde el vamos con un horizonte incierto.

Los desastres y las muchas formas de calamidades adosadas a la historia que hoy vuelven y se hacen presente con un diferido lenguaje neoliberal, marcan el esquema conservador y autoritario en el cual los derechos no son comprendidos intelectual ni políticamente como una labor inherente y exigible al Estado por parte de sus actuales gobernantes, sino más bien como una molestia que impide el desarrollo de sus fuerzas productivas.

1 Iniciativa Amotocodie (14/09/2015) Disponible en: <http://www.iniciativa-amotocodie.org/2015/09/confirman-condena-a-ex-presidente-del-indi/>

La hostilidad –a veces sofisticada pero las más de las veces primaria, instintiva y torpe– expresa el sombrío panorama de los derechos indígenas en la actualidad, que amenazando seriamente sus tierras y recursos naturales hace a la renta capitalista que será disputada por propios y extraños, en un escenario de recesión generalizada.

## MARCO JURÍDICO<sup>2</sup>

### De la regresión a un avance significativo, la ley de salud indígena

Como se adelantara, entre lo poco de positivo que nos deja el año se destaca la Ley N° 5469/2015<sup>3</sup> “De la salud de los Pueblos Indígenas”, que fue ampliamente celebrada como un logro e importante avance, en especial por la creación de la Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas, con lo cual se repara la violación al principio de progresividad que supuso la eliminación de la Dirección General de Salud Indígena, creada, aunque no por una ley, en el año 2008, y que fuera injustificadamente suprimida durante el gobierno emergente tras la destitución del presidente Fernando Lugo. Asimismo, otro aspecto importante que destacar en la ley constituye la creación de un Consejo de Salud de los Pueblos Indígenas, órgano orientado a garantizar la participación de los pueblos interesados en la gestión pública de los servicios de salud, que se espera respondan a la realidad de las comunidades en todo el país.

A partir de ahora habrá que ver cuál es la experiencia que se genera en la implementación de la ley, así como el tratamiento presupuestario que reciba para su cabal funcionamiento. De momento, el marco legal surge como auspicioso.

### Debates en el ámbito legislativo

Lo más destacado en este ámbito, sin duda, constituye el proyecto de ley que busca penalizar el “arrendamiento” de tierras indígenas y el anteproyecto que crea la Secretaría Nacional de Pueblos Indígenas<sup>4</sup>.

El proyecto, radicado actualmente en el Senado, es visto como un esfuerzo claramente insuficiente para atacar un mal que requiere una batería de acciones que deben estar orientadas a rescatar del estado de necesidad a las comuni-

2 Para ampliar información sobre la normativa aplicable, consultar el informe Derechos Humanos en Paraguay 2010 de la Codehupy, pág. 417.

3 Gaceta Oficial, Ley N°5469/2015. Disponible en:<http://www.mspbs.gov.py/v3/wp-content/uploads/2015/11/LEY-5469-TEMA-SALUD-INDIGENA.pdf>

4 Instituto Paraguayo del Indígena (s/f) Disponible en:<http://www.iindi.gov.py/articulo/357-proponen-una-secretaria-nacional-de-pueblos-indigenas.html>

dades, que, esencialmente, por esta razón originada en la pobreza y extrema pobreza, se ven obligadas a ceder sus fincas a empresas sojeras y ganaderas.

El debate al respecto está abierto. La falta de un programa de consulta amplia a todas las comunidades interesadas pone en riesgo su continuidad, así como la escasa atención que a los cuestionamientos técnicos y conceptuales del proyecto se le ha dado pone en riesgo el desarrollo del debate futuro.

En cuanto al anteproyecto mencionado, si bien es formulado a partir de la idea de jerarquizar el marco institucional que atiende la cuestión indígena, hecho reclamado por algunas organizaciones indígenas, creando una secretaría con rango ministerial, en lo sustantivo no sugiere ni propone mucho más, pues no contempla mayores facultades ni establece recursos que sean más efectivos de los existentes para la reclamación de derechos, por ejemplo.

Una vez que se convierta en proyecto esta iniciativa dada a conocer por la Comisión de Pueblos Indígenas de la Cámara de Diputados, el análisis sobre un documento más definido podrá permitir su ponderación adecuada. Mientras, lo que cabe aquí es llamar la atención sobre la necesidad de arbitrar mecanismos que garanticen la consulta y participación de todas las organizaciones y comunidades interesadas en el debate sobre todas las iniciativas citadas aquí. Esto a simple vista nuevamente parece omitido, siendo un déficit del proceso que hace al derecho de participación.

## **EL PRESUPUESTO Y LA FALTA DE EJECUCIÓN DEL MISMO, UN INDICADOR DE LO QUE NO SE QUIERE**

El anteproyecto de ley del Presupuesto General de la Nación (PGN) para el 2016, presentado por el Poder Ejecutivo, establece un recorte de más del 50% en la asignación destinada al rubro “tierras”<sup>5</sup>, que es de donde se pagan las adquisiciones e indemnizaciones originadas en la compra o expropiación de inmuebles que deben ser entregados a las comunidades indígenas.

A esto se suma el dato de que durante el presente año, es decir el ejercicio fiscal correspondiente al 2015, el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) no ejecutó un solo guaraní de dicho rubro<sup>6</sup>, situación contradictoria si tenemos en cuenta los crecientes compromisos del Estado en la materia. Entre ellos está el caso de Xákmok Kásek, que aguarda la concreción de la adquisición de un inmueble de 7.701 hectáreas en el Chaco, que con los fines de restitución ordenada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) debe ser titulado

5 Abc Color (29/09/2015) Disponible en:<http://www.abc.com.py/nacionales/gobierno-paraguayo-elimina-casi-la-mitad-del-presupuesto-dedicado-a-indigenas-1412450.html>

6 Gente, Ambiente y Territorio (12/10/2015) Disponible en:<http://www.gat.org.py/v5/index.php?detalle=1263&titu=7&sec=20>

y entregado a la comunidad de referencia sino quiere el Paraguay seguir acumulando una penalización pecuniaria -mayor de la que mensualmente ya está sumando-, impuesta por el tribunal en su fallo.

El caso de los sanapaná de Xákmok Kásek es ilustrativo de una situación que expresa, casi deliberadamente se diría, la falta de voluntad para resolver un caso pese a haber concluido exitosamente para todas las partes en cuanto a los trámites legales. Aun así, no puede perfeccionarse por la falta de pago del precio pactado, ubicando la solución anhelada por los indígenas en una zona de riesgo, debido a que la operación puede quedar nuevamente sin efecto si el INDI no honra su compromiso como públicamente fue denunciado y reconocido por el ente estatal<sup>7</sup>.

### **CUYABIA NO ES SOLO UN CASO, SINO UN EJEMPLO DE RESISTENCIA Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS<sup>8</sup>**

Después de vencer la impunidad, logrando que las principales personas responsables de la venta ilegal de sus tierras sean condenadas en primera y segunda instancia, ahora las y los ayoreos del subgrupo atetadiegosode, agrupados en la comunidad Cuyabia, impulsan la mensura judicial de sus tierras en cuestión, dada la disputa existente con vecinas empresas ganaderas que han expandido sus linderos sobre tierra indígena<sup>9</sup>, valiéndose para ello de dudosos títulos en una zona del país donde la ganadería busca ensanchar sus áreas de producción a cualquier precio.

El ritmo de la burocracia y las demoras en la justicia no se compadecen, como es sabido, con los derechos de la gente, por lo cual, a la par de exigir el desarrollo regular del juicio de mensura, por cierto lleno de dilaciones que afectan la seguridad jurídica y la pronta solución del contencioso territorial, las comunidades del pueblo ayoreo también han decidido encarar una tenaz lucha para frenar la depredación de su hábitat por sus propios medios.

Un episodio de la defensa de su territorio, del ambiente y de los recursos naturales, ejercido de manera directa por la comunidad, consistió en la incautación y retención por varios días de una topadora sorprendida en el momento que derribaba el monte en un área de ocupación y dominio ancestral del pueblo ayoreo, ubicada en la finca que es objeto del trámite de mensura judicial aludido más arriba.

7 Instituto Paraguayo del Indígena (s/f) Disponible en: <http://www.indi.gov.py/articulo/367-xakmok-kasek-ya-todo-esta-hecho-solo-falta-pagar-por-las-tierras.html>

8 Para complementar información sobre el tema consultar el artículo sobre reforma agraria del presente informe.

9 Iniciativa Amotocodie (06/04/2015) Disponible en: <http://www.iniciativa-amotocodie.org/2015/04/cuyabia-relatorio-de-una-ocupacion-ilegal/>

Como derivación de esta acción, legítima, por cuanto responde a la protección de la comunidad misma, en el ámbito de su hábitat tradicional, el líder de Cuyabía fue objeto de una denuncia penal que a la luz de los hechos debiera ser desestimada por el Ministerio Público (MP), cuyos agentes, antes que actuar proponiendo medidas cautelares de resguardo, muestran una pasividad que favorece la depredación de los bosques, agravando la lesión al patrimonio ayoreo.

Asimismo, los antecedentes del hostigamiento<sup>10</sup> verificados a lo largo del periodo que se informa expresan lo delicado de este conflicto, que con demasiadas tensiones que se van acumulando devienen en un tema central que el Estado debería tomar nota y formular inmediatamente medidas de protección para la comunidad, ínterin los trámites judiciales y administrativos lleguen a término.

La participación impropia de agentes estatales, como la de un militar y algunos efectivos de la policía nacional, que sin orden judicial ni fiscal, junto con personas vinculadas a las empresas ganaderas, ingresaron hasta el asentamiento indígena, en ocasión de la retención de la topadora, dan cuenta de la poca institucionalidad existente y del carácter funcional que para los grandes intereses económicos tiene la labor de estos funcionarios y funcionarias en el ámbito rural.

## **IMPUNIDAD Y DEFORESTACIÓN AFECTAN INTEGRIDAD DEL PATRIMONIO TOTOBIEGOSODE**

Mientras la empresa Jaguarete Porã S.A. sigue deforestando<sup>11</sup>, sin que, al parecer, nadie la pueda parar, manteniendo a esta comunidad ayoreo en zozobra por la falta de protección de su hábitat y la posibilidad de algún contacto no deseado con integrantes de su pueblo viviendo en situación de aislamiento, otra empresa, Itapotí S.A., también entra en escena, invadiendo y alambrando una parte de las tierras ya tituladas al pueblo totobiegosode<sup>12</sup>, alegando tener derechos para ello con un título que sería falso. Al momento del cierre del presente informe no se constató acción judicial alguna orientada a juzgar esta situación y dar protección a las víctimas de un nuevo atropello, que supone la dramática afectación de la vida de un pueblo de contacto inicial, que vive, además, preocupado por sus familiares que siguen en el monte.

10 Iniciativa Amotocodie (03/09/2015) Disponible en: <http://www.iniciativa-amotocodie.org/2015/09/guardias-armados-custodian-estancia-dentro-de-territorio-ayoreo/>

11 Gente, Ambiente y Territorio (07/10/2015) Disponible en: <http://www.gat.org.py/v5/index.php?detalle=1235&titu=7&sec=40>

12 Gente, Ambiente y Territorio (19/06/2015) Disponible en: <http://www.gat.org.py/v5/index.php?detalle=1136&titu=7&sec=40>

## SUPERVISIÓN DE SENTENCIAS INCUMPLIDAS<sup>13</sup>

La Corte IDH pronunció una resolución sobre el incumplimiento de sus tres sentencias de casos indígenas respecto a Paraguay el 24 de junio<sup>14</sup>. En un tono de preocupación y abriendo el procedimiento a acciones que supondrían en el futuro la constitución en el país de los jueces en quienes el tribunal delegue el seguimiento de los tres fallos, exige al Estado un pormenorizado informe de la situación que deberá presentar, a más tardar, el 4 de diciembre de 2015.

Entre los temas de especial preocupación está la situación de la comunidad enxet de Yakye Axa, que sigue sin poder mudarse a sus tierras por falta de infraestructura vial. Asimismo, la falta de perfeccionamiento de la expropiación para Sawhoyamaxa es otro de los temas, dada la maraña judicial que entorno al pago de la indemnización han promovido las dos empresas que han sido objeto de expropiación de una parte de sus tierras.

La Corte IDH también determinó que el Estado paraguayo ya está en situación de mora desde el mes de setiembre de 2014 y que deberá pagar de manera retroactiva USD 10.000 a la comunidad indígena Xákmok Kásek por no devolverle sus tierras, lo que constituye una sanción inédita dado que en los casos precedentes de Yakye Axa y Sawhoyamaxa no existe una penalidad similar.

## DESAMPAROS, DESPLAZAMIENTOS FORZOSOS Y MIGRACIÓN HACIA LAS URBES

En el departamento de Canindeyú, en donde frecuentemente surgen problemas derivados de la duplicación de títulos de propiedad, esta situación nuevamente se ha manifestado afectando a una comunidad indígena, en este caso Bajada Guazú, cuyas tierras fueron objeto de usurpación con base en documentos que serían falsos<sup>15</sup>, dado que los avá guaraní tienen un título comunitario sobre el inmueble. En este caso, son casi 3.000 hectáreas las que están en juego, donde viven unas 84 familias que son las víctimas del atropello. Ante la lentitud de las autoridades estatales, la autoridad indígena de la propia comunidad es la que ejerce en terreno la defensa de su hábitat e impide el acceso de toda persona extraña a la misma, hasta tanto el INDI y las autoridades judiciales dispongan medidas de salvaguarda y protección de las tierras y de los miembros de la comunidad, que al cierre de este informe no han sido efectivas.

13 Para complementar información sobre el tema consultar el artículo sobre sistema internacional de protección de derechos humanos del presente informe.

14 Ver Resolución de la Corte IDH de 24 de junio de 2015, *Casos de las comunidades indígenas Yakye Axa, Sawhoyamaxa y Xákmok Kásek vs. Paraguay, Supervisión de cumplimiento de sentencia y reparaciones relativas a identificación, entrega y titulación de tierras tradicionales*. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/yakie\\_24\\_06\\_15.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/yakie_24_06_15.pdf)

15 Demoinfo (24/02/2015) Disponible en: <http://demoinfo.com.py/denuncian-invasion-de-tierras-indigenas-en-canindeyu/>

## RECOMENDACIONES

- Encarar decididamente la creación de mecanismos que garanticen la participación de los pueblos indígenas, de cara a los proyectos y anteproyectos de leyes que deben ser debatidos y respecto a los cuales el Estado requiere obtener el consentimiento informado de los pueblos indígenas para avanzar en su eventual promulgación.
- Elaborar participativamente el presupuesto para las políticas destinadas a pueblos indígenas, consignando claramente las obligaciones subsistentes para el Estado en materia de tierras y otras cuestiones conexas.
- Frenar la deforestación, especialmente en el Chaco, en las áreas de ocupación y dominio ancestral de los pueblos indígenas, que en todos los casos deben ser consultados, previamente a la concesión de licencias ambientales.
- Cumplir, sin más dilaciones, todas las sentencias de la Corte IDH, en especial lo referido a la titulación de las tierras y la creación de los fondos de desarrollo comunitario prevista en las mismas.
- Implementar políticas de protección que garanticen la seguridad jurídica de los derechos de propiedad colectiva ante atropellos y usurpaciones de particulares en tierras indígenas.

# LA IGLESIA CATÓLICA COMO AGENCIA CONSULTORA DEL ESTADO

ESTADO LAICO



El cumplimiento de un Estado laico es cada vez más lejano desde que el Poder Ejecutivo decide trabajar directamente con la Iglesia Católica para llevar adelante sus políticas públicas. A las imágenes de vírgenes y santos en edificios públicos se suman los proyectos de desarrollo del Estado implementados por esta institución religiosa a quien el Presidente de la República también le pide “ayuda espiritual”. El aval del papa católico otorgado durante su visita al Paraguay en julio de 2015 borra todo cuestionamiento a cualquier instancia del Estado.

**Álvaro Martínez Gómez, Mirta Moragas Mereles, Rosa Posa Guinea**

RED CONTRA TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN

## INTRODUCCIÓN

Aún hoy, y pese a ser norma constitucional, el concepto de Estado laico está ausente en el debate social. Existe un desconocimiento generalizado sobre sus implicancias reales. Podríamos decir que no se conoce, y cuando se conoce, no se debate ni problematiza, como si la extraña simbiosis Estado-Iglesia fuera condición excluyente para ser mejor ciudadano o, incluso, mejor persona.

Vislumbrar los límites entre la Iglesia y el Estado ha sido siempre una controversia. En el caso paraguayo, se arrastran cuestiones muy marcadas que tienen que ver con una simbiosis en la cual el discurso del Estado está permanentemente enmarcado por pautas que tienen que ver con dogmas sobre formas de vida y de convivencia únicas, unívocas, con pautas de comportamientos esperados, modos de ser más legítimos que otros, etc. Así, cuesta entender cuál es el discurso del Estado, cuál es un discurso presidencial, constitucional, legítimo, político y gubernamental, y dónde entran a tallar cuestiones más íntimas y personales, como las creencias de cada uno y cada una.

Esta situación se agrava si es el Estado el que cambia su mensaje de acuerdo a quién va dirigido. Se espera que cada quien viva y manifieste su creencia, pero cuando la misma es utilizada para justificar discursos de odio e incitar a la violencia, la cosa pasa de ser meras declaraciones a acciones violatorias de derechos, y es tiempo de hacer algo.

Durante el periodo analizado se han sumado elementos que nos alejan aún más de este propósito.

## MARCO JURÍDICO

La separación de la Iglesia y Estado está explicitada constitucionalmente en el artículo 24 de la Constitución Nacional que establece que “ninguna confesión tendrá carácter oficial”, al tiempo que se reconocen la “libertad religiosa, la de culto y la ideológica, sin más limitaciones que las establecidas en esta Constitución y en la ley”. Es decir, al tiempo de manifestarse que el Estado no tiene una creencia oficial, se reconocen la pluralidad de pensamientos, ideologías y religiones.

La cultura laica está basada en la convicción de que todas las personas de una sociedad son iguales ante las leyes. Y, en consecuencia, en la convicción de que las leyes de una sociedad deben ser para toda la sociedad, sin ventajas para quienes tienen determinadas creencias religiosas y sin discriminación para quienes no comparten esas creencias. La cultura laica está basada en la igualdad de todo el pueblo ante las leyes, sin darle ningún privilegio a las personas

o a las ideas por razones “sagradas”. La cultura laica supone la separación del Estado de la religión, la separación del Estado de la iglesia o de las iglesias. El Estado laico es el que está al servicio de todas y de todos los ciudadanos, tengan la religión que tengan o no tengan religión (López Vigil, s/f: 4).

Este pluralismo, protegido constitucionalmente, choca con numerosos obstáculos en la realidad, a partir del momento en que un conjunto de ideas ligadas a expresiones religiosas y representadas por sus referentes, pretenden universalizar a través de leyes (o de ausencia de leyes), determinadas creencias en detrimento de quienes tengan otro tipo de creencias. La laicidad plantea que en estados democráticos, todas estas ideas deberían poder coexistir, permitiendo que quien tenga determinada creencia pueda ejercerla sin impedir a personas que no las tengan, ejercer sus derechos.

En Latinoamérica y en Paraguay la intromisión de las iglesias en políticas públicas plantea el debate de la ubicación de la institución Iglesia como un actor político relevante que complejiza el debate a partir del momento que opone dogmas (es decir, verdades reveladas), a argumentos científicos y de evidencia que se proponen desde otras miradas. Esto es particularmente fuerte en los temas vinculados a sexualidad.

En muchos foros se ha planteado la importancia de pensar con claridad los límites a las instituciones poderosas, independientes del Estado y con pocos controles democráticos, empezando con las inmensas compañías multinacionales. La iglesia católica plantea un problema similar: es una multinacional de la moral, igualmente rica, poderosa y ajena a los controles democráticos (Le-maitre, 2010: 300).

Más allá de estos debates, lo que se pretende es presentar situaciones que dan cuenta de la presencia pública de las instituciones Iglesias<sup>1</sup> para influir en las decisiones de políticas públicas y en este año electoral, para influir en el sentido del voto de las personas electoras.

## **VISITA DEL PAPA: DESDE UN DISCURSO RELIGIOSO SE LEGITIMA UNA PRÁCTICA POLÍTICA**

La visita de Francisco, en su doble rol de jefe del Estado Vaticano y de líder de la religión católica, tuvo un despliegue inusualmente espectacular con relación a otras visitas de jefes de Estado. Cabe preguntarse entonces en qué carácter asistió a los diferentes encuentros tanto de la sociedad civil como con las autoridades nacionales.

1 Se hace referencia a las Iglesias como instituciones para separar las ideas fundantes de estas creencias con el posicionamiento de las instituciones organizadas o jerarquías, que lideran el posicionamiento público de los mismos, sin contar con mecanismos que garanticen las voces y las opiniones de la feligresía que dice representar.

Durante la visita de Francisco, se observó un inusual despliegue técnico y logístico, nunca antes visto con ninguna otra delegación diplomática. El operativo, que tuvo consecuencias en el tráfico, e incluso incluyó, por decreto presidencial, un feriado nacional, demostró la poca trascendencia que tiene la laicidad para nuestro Ejecutivo central.

Esta visita trajo al recuerdo la visita del papa Juan Pablo II, que se dio en el contexto de la dictadura. Se recordó incluso, que la dictadura de Stroessner intentó evitar el encuentro del papa con la sociedad civil, encuentro con los denominados “constructores de la sociedad”<sup>2</sup>. Ante la amenaza del papa de no llegar al Paraguay si se evitaba ese encuentro, la dictadura no tuvo más remedio que retroceder y permitir su realización. Ni Stroessner ni ningún representante de su gobierno asistieron a ese acto. En cambio, en el encuentro del papa Francisco con alrededor de 3.000 representantes de organizaciones de la sociedad civil no solo participó el presidente Cartes y el presidente del Senado, Mario Abdo Benítez, sino que en el acto hizo uso de la palabra el ministro de la Secretaría Técnica de Planificación (STP), José Molinas. Esta diferencia muestra claramente la falta de respeto del Gobierno hacia los espacios de sociedad civil.

## LA IGLESIA CATÓLICA COMO UNA AGENCIA DE DESARROLLO

Otro de los temas que llama la atención de esta relación entre la Iglesia Católica y el gobierno de Cartes es que en los programas de reducción de la pobreza de la STP aparece ésta como un actor central en la implementación de los mismos, “dialogando con las pastorales además de trabajar con los obispos ‘diócesis por diócesis’, porque son ellos quienes conocen la realidad de cada una de las regiones”<sup>3</sup>. La cooperación incluye la elaboración de un plan operativo concreto en cuya aplicación habrá una importante participación de la Iglesia Católica a través de su estructura.

Este hecho desconoce que las acciones de un Estado laico no deben estar enmarcadas en ninguna religión, justamente para poder garantizar la libertad religiosa de ciudadanos y ciudadanas ¿Quién garantizará la efectiva inclusión de personas de otras religiones, ateas o agnósticas en dichos programas? ¿Puede la Iglesia católica ser un actor “imparcial”?

2 Para una crónica de la visita de Juan Pablo II, ver el artículo de Andrés Colmán “El día en que la dictadura intentó prohibir un acto con el papa”. Disponible en: <http://m.ultimahora.com/el-día-que-la-dictadura-intento-prohibir-un-acto-el-papa-n899935.html>

3 Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social (27/07/2015) *Iglesia Católica y Gobierno Nacional aunarán esfuerzos para reducir pobreza extrema*. Disponible en: <http://www.stp.gov.py/v1/?p=61260>

Adicionalmente, este método de trabajo implica que la Iglesia católica no pasa por un proceso de licitación como las demás organizaciones que trabajan con el Estado. Un privilegio, sin duda, muy beneficioso para la institución.

En el mismo proyecto con la STP “El equipo de Cartes pidió a la Iglesia que colabore en la parte de enseñanza espiritual de los beneficiarios<sup>4</sup>”. Es decir, el Estado impone un credo para recibir ayuda.

La explicitación de esta fusión puede encontrarse en la página oficial de la Presidencia de la República. Luego de una reunión mantenida y consultado al respecto, monseñor Valenzuela

Agradeció al señor Presidente la visita y la colaboración que se ha venido dando entre Gobierno e Iglesia, sobre todo el efecto positivo en la visita Papal. Aprendimos muchas cosas decía el Monseñor Valenzuela, que juntos podemos superar problemas latentes en la sociedad<sup>5</sup>.

Es llamativo cómo un grupo de hombres de cierta edad que no consideran a toda la ciudadanía por igual, pretendan superar los problemas de una sociedad cuya diversidad niegan.

Esta fusión, conlleva compromisos<sup>6</sup> de un gobierno adherido a la forma que tiene la jerarquía católica de pensar el país: con fe y sin derechos, una sola forma de familia, la negación de los derechos de las mujeres, el aplauso a la dominación masculina, la patologización de la diversidad sexual, el ocultamiento al abuso de niños y niñas por parte de sus jerarcas, el embarazo forzado de niñas como solución al abuso, entre otras.

Estas señales muestran sin pudores que el Ejecutivo está más cerca de la Iglesia católica que de cualquier otra cooperación.

## IGLESIAS Y ELECCIONES MUNICIPALES

A partir de la publicación de una serie de entrevistas a candidatos y candidatas a la intendencia y concejalía de varios municipios del país –donde se formulaban una serie de preguntas sobre opiniones, tanto de temas vinculados a sus funciones,

4 Última Hora (28/07/2015) Disponible en: <http://m.ultimahora.com/cartes-pide-ayuda-la-cep-plan-favor-23000-pobres-extremos-n916965.html>

5 Presidencia de la República del Paraguay (04/11/2015) Disponible en: <http://www.presidencia.gov.py/noticia/18758-presidente-cartes-dialogo-con-nuevas-autoridades-de-la-cep.html#.VkulJdlvd1s>

6 Última Hora (13/11/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/cep-coquetea-cartes-y-lo-felicita-apoyar-proyecto-la-familia-n945536.html>

como de temas que nada tienen que ver con el marco de sus funciones<sup>7</sup>-, primero las iglesias evangélicas y luego la católica, tomaron postura a favor de uno de los candidatos, argumentando que los demás candidatos estaban en contra de la vida y la familia.

La Asociación de Iglesias Evangélicas del Paraguay (ASIEP), expresó en su comunicado “que no caigan en su buena voluntad, y que por equivocación voten por personas que propician creencias y comportamientos contrarios a la vida cristiana como los candidatos a la intendencia de Asunción, Mario Ferreiro y Ricardo Meyer, quienes se han mostrado abiertamente a favor de ideologías que atentan contra la vida, la familia y por ende, contra nuestros principios cristianos”<sup>8</sup>.

Posteriormente, la Iglesia Católica apoyó el comunicado y se manifestó en el mismo sentido, aunque aclarando que no se trataba de apoyar a ningún candidato en particular<sup>9</sup>.

Esta postura de la Conferencia Episcopal Paraguaya (CEP), coincide con una reunión mantenida con el presidente Cartes, donde le entregaron un “rosario de pedidos al gobierno”. Tras la reunión, la CEP felicitó a Cartes por su decisión “a favor de la vida”<sup>10</sup>.

Las críticas hacia ambas iglesias no se hicieron esperar, ya que entre otras cosas, se señalaba, por un lado que los temas cuestionados nada tienen que ver con el ámbito de las funciones de la intendencia municipal, desviando la atención de la corrupción que es atribuida a quienes ellos declaran “defensores de la vida”. En el caso de las iglesias evangélicas, se criticó que esa postura estaba motivada por los “favores” debidos al candidato colorado, ya que en febrero de este año la comuna había aprobado la donación de 200 millones de guaraníes a los comedores del Centro Familiar de Adoración, cuyo referente es el pastor Abreu<sup>11</sup>.

7 A quiénes elegimos.org.py Disponible en: [http://www.aquieneselegimos.org.py/candidatos.php?filtrocargo=60&institucion\\_id=93&poder\\_id=14&tipo\\_id=6](http://www.aquieneselegimos.org.py/candidatos.php?filtrocargo=60&institucion_id=93&poder_id=14&tipo_id=6)

8 Última Hora (12/11/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/evangelicos-toman-partido-y-piden-votar-arnaldo-n945445.html>

9 Hoy (13/11/2015) Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/iglesia-catolica-pide-no-votar-a-candidatos-que-apoyan-aborto-y-a-gays>

10 Última Hora (13/11/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/cep-coquetea-cartes-y-lo-felicita-apoyar-proyecto-la-familia-n945536.html>

11 Hoy (19/02/2015) Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/g.200-millones-para-los-3-comedores-de-abreu-y-ni-un-guaran-para-a-sara>

## RECOMENDACIONES

- Garantizar la vigencia del Estado laico, tal como establece el artículo 24 de la Constitución Nacional.
- Firmar y ratificar las convenciones interamericanas contra el racismo y contra la discriminación y armonizar la legislación interna de acuerdo a sus postulados.
- Aprobar el proyecto de ley contra toda forma de discriminación.

### Bibliografía

Lemaitre, Julieta (2010) "Anticlericales de nuevo. La iglesia católica como un actor político ilegítimo en materia de sexualidad y reproducción en América Latina", en: Alegre, Marcelo et al. (2010) *Derecho y Sexualidades*. Buenos Aires, Librería. Pp 286-304.

López Vigil, María (s/f) *¿Qué significa vivir en un estado laico y en una cultura laica? ¿Cómo tener conciencia laica?* Managua, Católicas por el derecho a decidir. Disponible en: <http://catolicasporelderechoadecidir.net/UserFiles/File/pdf/Cultura%20Laica.pdf>



# UNIVERSALIZAR LOS DDHH DE LAS PERSONAS QUE VIVEN CON VIH, UN NUEVO DESAFÍO PARA LOS PRÓXIMOS AÑOS

DERECHOS DE LAS PERSONAS VIVIENDO CON VIH Y SIDA



El Estado ha logrado importantes avances en los últimos 15 años en materia de acceso a la prevención, diagnóstico y tratamiento del Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) en el marco de los compromisos asumidos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), sin embargo una deuda pendiente sigue siendo la universalización de los derechos humanos. El nuevo desafío al 2030 es poner fin a la epidemia del VIH/Sida, una meta que no será lograda si no se transforman las estructuras que mantienen y perpetúan las desigualdades y la pobreza. En este sentido, el acceso a una salud integral para todos y todas sólo se logrará eliminando las barreras sociales, políticas y económicas que impiden el pleno ejercicio de los derechos humanos de todas las personas, y en especial de los grupos expuestos a mayor vulnerabilidad.

**Martín Negrete Larsch**

FUNDACIÓN VENCER

## INTRODUCCIÓN

Luego de 15 años de la Declaración del Milenio, en la cual 189 países (incluido el Paraguay) se comprometieron a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), aún persisten importantes brechas en el cumplimiento de la universalización del acceso a la prevención, tratamiento y apoyo a las personas que viven con el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH), específicamente el ODM relativo a Combatir el VIH/Sida, el paludismo y otras enfermedades.

No obstante, el Paraguay ha logrado avances importantes en especial en el aumento de la cobertura en la oferta de pruebas diagnósticas gratuitas a todos los servicios de salud, un aumento significativo en el acceso al tratamiento gratuito de las personas que lo requieren y una adecuación del marco legal a través de la promulgación y reglamentación de la Ley N° 3940/2009<sup>1</sup>.

Sin embargo, pese a estos avances, como se señaló, en el país persisten importantes brechas en el acceso al diagnóstico y tratamiento oportuno, y sobre todo en el acceso a la justicia y reparación en los casos de violación de los derechos humanos (DDHH) de las personas viviendo con VIH (PVV), en especial de las poblaciones particularmente vulnerables. En consonancia con esto, la estrategia de ONUSIDA 2011-2015 orientada a “cero nuevas infecciones, cero discriminación y cero muertes relacionadas al VIH” advierte que es poco probable llegar a las metas de reducir las infecciones y muertes, sin reducir el estigma y la discriminación, principales barreras para lograr la detención y retroceso de la epidemia (ONUSIDA, 2010).

A partir de 2015, y basados en los ODM, los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) establecieron una agenda 2030 para el desarrollo sostenible, que incluye un conjunto de diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático. El objetivo 3 “Buena Salud”, adopta una visión integral orientada a una cobertura universal de salud y a un férreo compromiso para poner fin a las epidemias de sida, tuberculosis, malaria y otras enfermedades contagiosas hasta 2030.

Los nuevos objetivos mundiales y la agenda para el desarrollo sostenible van mucho más allá de los ODM, abordando las causas fundamentales de la pobreza y las desigualdades.

1 Ley N° 3940 del 14 de diciembre de 2009. Que establece derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (Sida). Disponible en: <http://digesto.senado.gov.py/ups/leyes/7946.pdf>

## MARCO JURÍDICO

En relación al año 2014, no se ha identificado avances en materia del marco legal y normativo (Ivaszuk, 2014: 112-119). La Ley N° 3940/2009 y la reglamentación de la misma -mediante la Resolución SG N° 675/2014 del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social-, sigue siendo la única normativa en el marco legal nacional que sanciona explícitamente actos de discriminación basados en el estado serológico de las personas.

De igual manera, durante el año 2015 no se ha identificado avances significativos en relación a la promulgación de leyes complementarias a la Ley N° 3940/2009 que garanticen el pleno ejercicio de los DDHH de todas las personas y en especial de las más vulnerables<sup>2</sup>. El 31 de octubre de 2015 se ha realizado una movilización denominada “Marcha por la vida y la familia” organizada por organizaciones nucleadas en la Federación de Asociaciones por la Vida y la Familia (Fedavifa), donde el contenido central ha sido una abierta arremetida hacia agencias del Sistema de las Naciones Unidas, en especial de la Organización Mundial de la Salud (OMS), así como hacia la organización de DDHH Amnistía Internacional, las cuales han sido acusadas de tratar de imponer una “ideología gay y de género”<sup>3</sup>, evidenciando un claro rechazo a los instrumentos internacionales en materia de DDHH y salud suscritos por el Paraguay<sup>4</sup>.

Esta movilización ha sido una respuesta a las recientes recomendaciones del relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Sr. Dainius Pūras, en relación a la necesidad de aprobar una ley contra toda forma de discriminación, afirmando que el “Paraguay es uno de los pocos países de la región que no cuenta con dicha ley y esto representa una deuda histórica con la sociedad paraguaya”. Por otro lado, también recomienda la implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos a nivel escolar, con énfasis en la educación sexual y advierte sobre las consecuencias de la intromisión en las escuelas de grupos religiosos que socializan información no basada en evidencia, dificultando así una correcta toma de decisiones por parte de los adolescentes en relación al ejercicio de su sexualidad, contribuyendo al aumento de embarazos adolescentes y el riesgo de infección por VIH y otras ITS (Naciones Unidas, 2015).

2 Entre 2004 y 2010, se discutió una serie de proyectos de ley en el Parlamento paraguayo en materia de derechos sexuales, reproductivos y no discriminación en todas sus formas. Estos proyectos son: (1) ley que crea un programa de prevención y asistencia a las víctimas de hechos punibles contra la autonomía sexual y contra menores; (2) de salud sexual, reproductiva y materno perinatal; (3) contra todas formas de discriminación; y (4) marco rector pedagógico sobre educación de la sexualidad. Ninguna de estas iniciativas ha sido aprobada, gran parte como resultado de la presión de grupos conservadores mediante una articulada campaña de desinformación.

3 Abc Color (01/11/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/religiosos-contra-la-onu-oms-y-amnistia-internacional-1422589.html>

4 Paraguay ha ratificado todos los tratados y convenciones en materia de DDHH, excepto la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia y la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.

A nivel de las instituciones públicas, se ha identificado una gran segmentación de las acciones y falta de coordinación interinstitucional. En general se observa que el Estado no cuenta con una respuesta integral al VIH/Sida, e inclusive aún existen normativas institucionales vigentes en clara oposición a la Ley N° 3940/2009.

Un ejemplo claro de la segmentación de las acciones y de la falta de coordinación interinstitucional se puede evidenciar en la siguiente situación: mientras la Policía Nacional ha eliminado las restricciones de acceso, permanencia y promoción en las fuerzas policiales a personas con VIH, la Dirección General de Migraciones aún mantiene restricciones de migración y naturalización para personas diagnosticadas con VIH, siendo ambas instituciones dependientes del Ministerio del Interior.

Por otro lado, en el Ministerio Público existe una prohibición legal de difusión del estado serológico pero no cuenta con procedimientos de oficio para investigar y sancionar violaciones de la confidencialidad por tratarse de una acción penal privada (Red de ONG que trabajan en VIH y Sida, 2014: 10-11).

## SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA

Según el informe de la situación epidemiológica del VIH/Sida en Paraguay (MSPBS/Pronasida, 2014), hasta diciembre de 2014 se han registrado 1.369 casos de VIH y 401 de sida<sup>5</sup>. En relación al sexo, en 2014, el 65% de los nuevos casos de VIH eran hombres<sup>6</sup>, el 35% mujeres<sup>7</sup> y 0,8% personas trans femeninas, siendo la razón hombre/mujer de 1,82 (dos hombres por cada mujer infectada). La razón hombre/mujer se incrementó de 1,55 en el 2010 a 1,82 en 2014. Las brechas entre los sexos aumenta aún más en los casos de sida, siendo los hombres los más expuestos a desarrollar fases terminales de la enfermedad, la razón hombre/mujer en casos sida se eleva a 2,28.

A nivel geográfico, las tasas de nuevas infecciones han aumentado desde 2010, siendo la capital y el departamento Central las zonas con mayores tasas de infección por VIH. En ambas regiones viven el 61% de todos los casos registrados en el país.

- 5 Hasta el cierre del informe Derechos Humanos en Paraguay 2014, se registraba en el país un total de 13.933 casos acumulados de VIH y 4.318 de sida desde 1985 hasta 2014, de las cuales 1.554 personas han fallecido.
- 6 Del total de nuevos casos en población masculina, el 27% corresponde a hombres que tienen sexo con hombres; el 0,46% a usuarios de drogas; el 71% a población general y el 1,25% a personas trans. Nota del autor: Nótese que la población de personas trans femeninas aún siguen siendo incluidas como subpoblación dentro de la categoría "población masculina" por parte del Pronasida. Esto se debe a que las categorías de exposición a nivel epidemiológico no se basan en las categorías de género ni con la autodefinición del colectivo trans, sino que focalizan en el tipo de prácticas sexuales ligadas a los aspectos biológicos.
- 7 Del total de nuevos casos en mujeres, el 24% correspondían a mujeres embarazadas y el 1,86% a mujeres trabajadoras sexuales.

Según grupo de edad, el 54% de casos registrados se encuentra en la franja etaria que va de 20 a 34 años, registrándose un aumento en el grupo de 50 años y más, el cual explica el 13% de todos los casos registrados hasta 2014.

En relación al diagnóstico tardío, el 40% las personas diagnosticadas presentan niveles de CD4<sup>8</sup> menores a 200 al momento del primer dosaje, es decir, 4 de cada 10 acceden al diagnóstico en etapas avanzadas de la infección. En relación al género, son los hombres quienes acceden en mayor proporción al diagnóstico tardío (43% en comparación con el 37% de las mujeres).

## **LOGROS Y RETROCESOS EN EL CUMPLIMIENTO DEL ODM 6 PARA EL 2015**

Como firmante de la Declaración del Milenio, el Estado paraguayo está comprometido a cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>9</sup> para 2015, en este sentido, durante el gobierno de Fernando Lugo (2008-2012), este compromiso se incluyó explícitamente en sus dos principales programas: el Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013 y la Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020.

Como parte del compromiso asumido por el Estado está el de informar acerca de los avances que se van logrando en el cumplimiento de cada ODM. En el año 2011, el Gobierno paraguayo presentó el primer informe. Este documento permite evaluar el cumplimiento de cada ODM durante el periodo 2000-2010 (Gabinete Social, 2011).

Para el año 2010, las dos metas relacionadas al VIH, presentaban claros retrasos en su implementación y con un nivel de logro insuficiente: para ese año el 60% de las personas con requerimiento de terapia antirretroviral recibían medicamentos y la tasa de incidencia presentaba una tendencia ascendente. La incidencia de VIH en el grupo etario de 15 a 19 años se había incrementado de 4,45 para el año 2000, a 9,77 casos por 100 mil habitantes en el año 2011; y el grupo de 20 a 24 años presentaba un incremento aún mayor, de 12,37 (2000) a 27,35 casos por 100 mil habitantes (2011). En esa ocasión, este incremento en la incidencia se habría justificado por el mejoramiento del sistema de registro y

8 Los linfocitos-T CD4 son un tipo de células que constituyen una parte esencial del sistema inmunitario. Su función principal es la de activar al propio sistema alertándolo de la presencia de patógenos. El VIH infecta estas células lo que impide que éstas realicen su función habitual de activar el sistema inmunitario frente a infecciones y enfermedades. La medición de la cantidad de células CD4 en sangre constituye el principal marcador utilizado para conocer la situación de salud de una persona con VIH y la capacidad del sistema inmunitario para responder adecuadamente.

9 La Declaración del Milenio de la ONU fue firmada por 189 países asistentes a la Cumbre del Milenio en septiembre de 2000. El sexto ODM, referente a combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, define tres metas: a) haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA; b) lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/Sida de todas las personas que lo necesiten; y c) haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

notificaciones y el mayor acceso de la población a las pruebas diagnósticas para el VIH (Gabinete Social, 2011).

Por otro lado, el informe alternativo de la sociedad civil (2000-2005)<sup>10</sup> presentaba el análisis y la evaluación de todos los ODM y la tendencia del avance de logro de las metas. Para el ODM relacionado al VIH, se había calificado de “empeorando” la tendencia de los indicadores y “no se cumplirá” en relación al logro de las metas para el 2010 y 2015 (Paraguay Sin Excusas, 2005).

La conclusión extraída en esa ocasión fue que:

Las tendencias actuales de morbilidad y mortalidad de las enfermedades comprendidas en este ODM, así como el marco institucional y el nivel de inversión pública destinada al combate de las mismas no contribuyen a la consecución del compromiso asumido. No sólo es necesario incrementar los recursos, sino redireccionar la política sanitaria y educativa hacia la prevención y atención integral (Paraguay Sin Excusas, 2005: 80).

Hasta diciembre de 2014, según datos proveídos por el Programa Nacional de control del VIH/Sida/ITS (Pronasida), los nuevos diagnósticos de VIH han aumentado de forma sostenida en el periodo 2010-2014, registrándose 3 nuevos casos por día, y más de 100 casos mensuales (mediana de 116). La tasa de incidencia aumentó de 16,87 (2010) a 19,86 casos por 100 mil habitantes en 2014. En relación al género, se observa un incremento en la población masculina (20,06 a 25,25 por 100 mil habitantes en el mismo periodo de observación) y en el caso de las mujeres, se percibe cierta desaceleración (12,97 a 14,16 por 100 mil habitantes). El grupo etario de mayor afectación en 2014 sigue siendo el de 20 a 44 años, el cual representa el 72% de todos los casos registrados y concentra a la población en edad reproductiva y laboralmente activa. El 24% de todos los casos notificados corresponde a mujeres embarazadas, de las cuales el 60% se encuentra entre los 20 y 29 años de edad (MSPBS/Pronasida, 2014).

A pesar de que en los últimos diez años se han realizado notables esfuerzos para la universalización del testeo voluntario mediante la oferta de pruebas rápidas a nivel de la atención primaria de la salud mediante las Unidades de Salud de la Familia (USF) en todo el territorio<sup>11</sup>, el acceso oportuno para el diagnóstico de los nuevos casos es aún bajo. En este sentido, el 67% de los nuevos casos en 2014 se han diagnosticado en estadios avanzados de la infección. Esto sugiere que a pesar del aumento de la cobertura de la oferta de las pruebas

10 El informe recoge y sistematiza la visión y perspectiva crítica de más de 50 organizaciones civiles paraguayas las cuales durante el año 2005 se han unido en la Plataforma Paraguay Sin Excusas contra la Pobreza para impulsar acciones de demanda y exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) a través de la información, el cabildeo, la comunicación social y la movilización.

11 Entre 2008 y 2013, se habían instalado 743 USF en los 18 departamentos del país, cubriendo a unas 2.500.000 personas.

gratuitas de VIH, esto no se refleja en la demanda de los mismos, aún persisten dificultades en el acceso al diagnóstico.

En relación a la cobertura del tratamiento antirretroviral, también se ha logrado importantes avances, en 2007 Paraguay sólo cubría el 22% de las PVV con infección avanzada que requerían tratamiento (Naciones Unidas, 2010: 241), en 2014 la cobertura subió hasta el 60%, gran parte con ayuda de la cooperación internacional<sup>12</sup>. A pesar de ello, aún no se logra la universalización en relación al tratamiento, ya que 4 de cada 10 personas con VIH que necesitarían el tratamiento aún no lo reciben.

A la luz de los informes de avance citados y de los datos epidemiológicos actualizados, se concluye que las metas propuestas para el ODM6 tienen un cumplimiento insuficiente, ya que se evidencia aún brechas entre el acceso al diagnóstico y al tratamiento y por otro lado, el avance de la epidemia sigue siendo sostenido y progresivo, focalizándose en grupos de mayor vulnerabilidad, como los hombres que tienen sexo con hombres y las mujeres transgéneros, dos de los colectivos sociales más estigmatizados y objeto de discriminación, lo que profundiza aún más el impacto de la epidemia al interior de estos grupos.

## SITUACIÓN DE LOS DDHH DE LAS PERSONAS VIVIENDO CON VIH

### Casos

El Centro de Denuncias en DDHH y VIH/Sida de la Red de ONG que trabajan en VIH, ha recibido un total de 187 denuncias durante el periodo octubre de 2014 a setiembre de 2015. La población mayormente afectada ha sido la de las personas que viven con VIH (PVV) que representa el 47% de todas las denuncias documentadas. La población de PVV fue afectada por 80 casos en el periodo mencionado y los casos de discriminación por estado serológico y violación al derecho a la intimidad fueron los más denunciados.

### *Discriminación por estado serológico*

Queda prohibida toda forma de discriminación o cualquier acto degradante en perjuicio de las personas que viven y conviven con el VIH y Sida. Así mismo se prohíben las restricciones y medidas coercitivas de los derechos y garantías de estas personas cuando fuesen impuestas por la sola razón de su estado serológico real o presunto (art. 18, Ley N° 3940/2009).

12 En el periodo 2004-2014 el Paraguay ha recibido el apoyo técnico y financiero mediante la cooperación lazos Sur-Sur entre países del sur del hemisferio y el gobierno de Brasil, para aumentar el acceso a los medicamentos Antirretrovirales (ARV), así como dos subvenciones del proyecto del Fondo Global de lucha contra el Sida, Tuberculosis y Malaria (2006, 2008) que han cubierto parte de la brechas en relación a la cobertura de tratamiento con ARV.

**L.B. (34 años).** Areguá, abril de 2015. La denunciante cuenta que vive en el mismo terreno que su suegra, quien constantemente le agrede con palabras como sidosa, enferma, y otros, refiriéndose a su estado serológico. El equipo del Centro de Denuncias realiza una mediación entre las partes donde se le explicó a la denunciada los alcances y disposiciones legales respecto a la discriminación. Varios meses posteriores a la visita, no habiendo reincidentes en el caso presentado, por lo tanto se da por culminada la denuncia.

**E.L. (29 años).** Ciudad del Este, abril de 2015. Narra la denunciante que tiene conocimiento que los niños que viven con VIH en un hogar son afectados por la discriminación de los vecinos, y por tal situación los dueños del local han solicitado que se retiren. El Centro de Denuncias, conjuntamente con la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), tuvo una entrevista con los responsables del hogar para buscar una estrategia de sensibilización a los vecinos. Finalmente, el hogar de niños se trasladó a otra zona de la misma ciudad y actualmente están en búsqueda de un local propio con la ayuda de la Gobernación de Alto Paraná.

### ***Discriminación en el ámbito laboral***

“Queda prohibida la realización hacia el trabajador de actos arbitrarios, hostigamiento, violación de la confidencialidad acerca del estado serológico, despidos u otra forma de discriminación en el empleo” (art. 20, Ley N° 3940/2009).

**E.A. (26 años).** Villa Elisa, marzo de 2015. Cuenta el denunciante que siendo funcionario de un sanatorio se vio en la necesidad de internarse en el mismo por un problema de salud. En aquella ocasión, el médico solicitó al afectado varios análisis entre los cuales se encontraba el test de Elisa. El resultado de este último fue positivo. Una vez reincorporado a sus labores, los dueños del sanatorio, quienes conocían su estado serológico, le comunican su despido con el argumento de proteger la salud de los pacientes.

**Z.M. (29 años).** Capiatá, octubre de 2014. Manifiesta el denunciante que trabaja como repartidor en una empresa privada con una antigüedad de 9 meses. El encargado de recursos humanos de dicha empresa solicita a los trabajadores la realización de estudios y análisis clínicos, entre ellos el test de Elisa. Ante esta solicitud, el denunciante pide asesoramiento al Centro de Denuncias (CD) y se le orienta sobre la Ley N° 3940/2009 y la Resolución N° 130/2009 del Vice Ministerio de Justicia y Trabajo (VMJT). El denunciante presenta a los encargados los resultados del análisis realizado, menos el del test de Elisa, explicándoles lo conversado con los profesionales del Centro. El denunciante agrega que otros compañeros tampoco presentaron dicho documento.

## ESTADO ACTUAL DE LAS RECOMENDACIONES AL ESTADO PARAGUAYO EN MATERIA DE VIH Y SIDA

**Reglamentar e implementar la Ley N° 3940/2009, que establece derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida.** Luego de cuatro años de la promulgación de la Ley N° 3940 se logró la reglamentación de la misma por medio de la Resolución SG N° 675/2014 del el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). Si bien, es un avance importante –que cumple con las reiteradas recomendaciones exigidas por parte de las organizaciones que trabajan en VIH, expuestas en los informes de DDHH de los últimos años<sup>13</sup>, y orientada a la consolidación de una política pública que garantice el respeto, la protección y la promoción de los DDHH de las personas que viven y conviven con el VIH en Paraguay–, a nivel práctico no se ha logrado resultados concretos hasta la fecha. Según información proveída por el Centro de Denuncia en DDHH y VIH/Sida, desde su reglamentación no se ha logrado aplicar ninguna sanción descrita en la ley para las personas físicas o jurídicas infractoras.

La principal barrera encontrada al momento de la aplicación efectiva de las sanciones expuestas en la Ley N° 3940/2009 es la ausencia de una instancia que articule los diferentes sectores involucrados en el proceso. Hasta la fecha no se ha efectivizado lo expuesto en el artículo 1 de la reglamentación mencionada que establece que el MSPBS, en su carácter de organismo rector de la Respuesta Nacional al VIH/Sida a través del Programa de Control de VIH/Sida/ITS creará el Consejo de la Respuesta Nacional, el cual estará conformado por las diferentes instancias de gobierno, organismos internacionales y organizaciones sociales y no gubernamentales que se encuentren vinculadas, interesadas e involucradas en la problemática del VIH/Sida, a los efectos de que reunidas bajo la coordinación del Pronasida, a través de sus respectivos representantes, puedan elaborar un reglamento interno de articulación y funcionamiento. Por otro lado, persiste el temor de las personas denunciantes a la exposición de sus respectivos estados serológicos, por lo que en su mayoría deciden acceder a una mediación extrajudicial en lugar de iniciar un litigio con el patrocinio de un profesional del derecho, lo que implicaría un largo y costoso proceso<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Ver artículos sobre derechos de las personas que viven con VIH/Sida en los informes Derechos Humanos en Paraguay de la Codehupy, correspondiente a los años 2012, 2013 y 2014.

<sup>14</sup> La Ley N° 4423/2011, Orgánica del Ministerio de la Defensa Pública, imposibilita a las personas defensoras públicas penales ejercer la representación de particulares en querrelas en el ámbito privado.

***Socializar la Ley N° 3940/2009, y sus implicancias, entre el personal de salud, educación, protección y seguridad, y entre la población en general.*** Según el Centro de Denuncias, la Ley N° 3940/2009 aún es desconocida mayormente fuera del ámbito de la salud. A pesar de realizar acciones de socialización y sensibilización del contenido de dicha ley, llevadas a cabo principalmente por organizaciones de la sociedad civil, aún existe un gran desconocimiento por parte de las diferentes instancias involucradas. Sin embargo, en los espacios de mediación llevados a cabo por el Centro de Denuncias se ha podido utilizar la ley como un elemento persuasivo al informar a las partes infractoras sobre las implicancias y derivaciones penales y administrativas a las cuales se exponen, no obstante, por las razones expuestas en el apartado anterior, si a partir de la mediación no se logra un resultado satisfactorio, la mayoría de las personas denunciantes prefieren no recurrir a instancias superiores.

***Elaborar e implementar un protocolo para la atención sin discriminaciones a las personas que viven con VIH/SIDA en los establecimientos de salud.*** En 2010 se ha realizado el primer estudio sobre estigma y discriminación hacia las personas que viven con el VIH, en el personal de salud<sup>15</sup>. El resultado fue que el 96.7% de los encuestados revela una actitud estigmatizante y discriminatoria en mayor o menor medida hacia el VIH/Sida. Para la mayoría de las y los profesionales de salud entrevistados, aún sigue vigente una percepción de las personas con VIH como “peligros sanitarios” que deben ser “controlados” para evitar la expansión de la epidemia, creencias que podría predisponer a conductas y prácticas discriminatorias por parte del personal de salud. En los últimos años se han realizado una serie de acciones orientadas a generar una atención con calidad y calidez por parte del personal de salud, lamentablemente no se ha realizado un estudio posterior al del año 2010 para identificar si los esfuerzos realizados han impactado en el cambio de actitudes y prácticas en el personal de salud.

Por otro lado, durante la elaboración del Plan Estratégico de la Respuesta Nacional al VIH y Sida 2013-2018, se ha identificado la necesidad de desarrollar estrategias diferenciadas de abordaje del VIH según población, en especial para población masculina, adolescentes, varones gay, personas trans, indígenas y personas con discapacidad. El MSPBS no cuenta con una política institucional que aborde a estas y otras poblaciones vulnerables. Por otra parte, otras instituciones del Estado como el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio del Interior, Ministerio Público, Ministerio de Justicia y Ministerio de Trabajo tampoco cuentan con protocolos y procedimientos para abordar violaciones de los DDHH de las PVV (Red de ONG que trabajan en VIH y Sida, 2014).

15 Proyecto Avanzamos: Fortaleciendo la Respuesta Nacional al VIH/SIDA/ITS en 6 Regiones Sanitarias hacia la meta del acceso universal financiado por el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria.

***Aumentar los recursos destinados a la prevención y tratamiento en VIH/Sida, de manera que se garantice la sostenibilidad en la respuesta a la epidemia de manera universal, con equidad, integralidad, y garantizando procesos de participación ciudadana.*** No se ha identificado avances en este sentido. La asignación presupuestaria al Pronasida para la prevención sigue estando muy por debajo de los requerimientos mínimos para desarrollar acciones que generen impacto en las diferentes poblaciones. La mayor parte de los recursos para prevención provienen de la cooperación internacional mediante la ejecución de proyectos.

Desde el año 2007, la principal fuente de financiación para acciones de prevención en VIH/Sida ha sido los proyectos del Fondo Mundial (2006, 2008 y 2015) de los cuales, las dos primeras subvenciones han concluido y la última tiene una duración hasta el año 2018, fecha en la cual la transferencia de fondos llegará a su fin y el Estado deberá asumir los costos para garantizar la sostenibilidad de las acciones emprendidas. El punto crítico en este sentido es la alta dependencia de las organizaciones de la sociedad civil con los fondos del proyecto. Gran parte de las organizaciones civiles que ejecutan actividades de prevención dependen, en algunos casos, en su totalidad de dichos fondos, lo que implica una seria amenaza para su existencia más allá de 2018.

***Promocionar y difundir ampliamente la fe de erratas del Viceministerio del Trabajo sobre la no obligatoriedad del pedido del test de Elisa para acceder o permanecer en algún puesto laboral.*** A pesar que la Resolución N° 730 está vigente desde 2009, muchas empresas aún siguen solicitando la prueba del VIH a las personas para su contratación, permanencia o promoción laboral. En el año 2014 se ha informado acerca de las empresas que han sido denunciadas como infractoras tanto de las disposiciones de esta resolución como de la Ley N° 3940/2009. Hasta agosto de 2015, el Centro de Denuncias ha identificado 47 empresas infractoras de los arts. 20 y 21 de la Ley N° 3940 y de la Resolución N° 730/2009 del Ministerio de Justicia y Trabajo. Esto sugiere que estas empresas desconocen la existencia y/o alcance tanto de la resolución como de la ley por lo que, luego de seis años de vigencia de ambos instrumentos, se siguen violando los derechos laborales de las trabajadoras y trabajadores.

## RECOMENDACIONES

- Aplicación efectiva de la Ley N° 3940/2009.
  - Cumplir el art. 1 de la reglamentación de la Ley N° 3949/2009 que establece la creación del Consejo de la Respuesta Nacional;
  - Armonizar las normativas, procedimientos y protocolos institucionales alineando los mismos a las disposiciones de la Ley N° 3940/2009;
  - Socializar ampliamente el contenido y alcance de la ley a todas las instituciones del Estado y designar al interior de cada organismo una instancia responsable de garantizar el cumplimiento de la ley, y recibir y derivar los casos de violación de los DDHH relacionados al VIH/Sida a las instancias correspondientes.
  
- Sustentabilidad de la Respuesta Nacional al VIH/Sida.
  - Aumentar el presupuesto asignado al Pronasida, incrementando de forma anual recursos destinados a acciones de prevención principalmente y blindando el presupuesto para la compra de ARV, reactivos para pruebas laboratoriales y medicamentos para infecciones de transmisión sexual.
  
- Sanción de leyes relacionadas a la promoción y defensa de los DDHH.
  - Aprobar leyes claves en materia de DDHH, como la ley contra toda forma de discriminación, ley de salud sexual y reproductiva, y una ley de educación integral de la sexualidad, siguiendo las recomendaciones al Estado paraguayo del relator especial de la ONU sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

## Bibliografía

- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2013) *Agenda de exigibilidad en materia de Derechos Humanos-Corto Plazo*. Asunción, Codehupy.
- Gabinete Social de la República del Paraguay (2011) *Primer Informe del Gobierno -Objetivos de Desarrollo del Milenio 2010*. Asunción.
- Ivaszuk, Fabiola (2014) *El verdadero compromiso del Paraguay ante el VIH. Derechos de las personas viviendo con VIH/Sida*, en: Codehupy (2014) *Yvypóra Derecho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción.
- Naciones Unidas (2010) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. El progreso de América Latina y el Caribe hacia los ODM. Desafíos para lograrlos con igualdad*. Santiago de Chile, ONU.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social/Programa Nacional de Control del VIH/Sida/ITS (2014) *Informe de la Situación Epidemiológica del VIH y Sida. Paraguay 2014*. Asunción, MSPBS/Pronasida.

- ONUSIDA (2010) *Llegar a cero: estrategia del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH y el sida (ONUSIDA) para 2011-2015*. Ginebra. Disponible en: [http://www.unaids.org/sites/default/files/en/media/unaids/contentassets/documents/unaidspublication/2010/JC2034\\_UNAIDS\\_Strategy\\_es.pdf](http://www.unaids.org/sites/default/files/en/media/unaids/contentassets/documents/unaidspublication/2010/JC2034_UNAIDS_Strategy_es.pdf)
- Plataforma Paraguay Sin Excusas contra la Pobreza (2005) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe alternativo de la sociedad civil - Paraguay 2000-2005*. Asunción, Paraguay Sin Excusas.
- Naciones Unidas (2015) Observaciones preliminares. Visita País a Paraguay. Relator Especial de la ONU sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Dainius Puras. Octubre 2015. Disponible en: <http://www.hchr.org.py/docs/informes/008%20Observaciones%20preliminares%20de%20la%20Visita%20del%20Relator%20de%20Salud%20a%20Paraguay%202015%20ESPA%C3%91OL.pdf>
- Red de ONG que trabajan en VIH y Sida (2014) *Consulta sobre Políticas Públicas en VIH y Sida. Resultado de la consulta pública al respecto del monitoreo de DDHH en el marco de la implementación de la Ley N° 3940/2009 sobre VIH y Sida en instituciones públicas de Paraguay*. Asunción.



# MUCHA TELA QUE CORTAR

SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES  
QUE TRABAJAN EN TALLERES DE COSTURA EN BRASIL



La migración de trabajadores y trabajadoras de origen paraguayo a Brasil es una tendencia que se ha afianzado en los últimos años. Muchas de estas personas trabajan en talleres de costura en condiciones informales y precarias. Este artículo tiene como propósito dar visibilidad a esta realidad poco conocida.

**Patricio Dobrée**

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS

GRUPO DE TRABAJO SOBRE MIGRACIONES DE LA PLATAFORMA INTERAMERICANA  
DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO (PIDHDD)

## INTRODUCCIÓN

La configuración de mercados de trabajo de carácter transnacional alienta la formación de circuitos por donde transitan personas que buscan asegurar su subsistencia y la de sus familias a través de la oferta de mano de obra. En todo el mundo numerosos trabajadores y trabajadoras migrantes cruzan las fronteras para insertarse en nuevos espacios laborales donde esperan encontrar mejores oportunidades, aunque para ello deban enfrentar numerosos riesgos. La posibilidad de ser objeto de discriminación por su origen nacional o étnico, de trabajar en condiciones de explotación o de sufrir distintos tipos de abusos coexiste con el deseo de lograr un mayor bienestar.

Como parte de esta dinámica global, Paraguay participa desde hace décadas en la trama de la migración laboral como exportador de trabajadores y trabajadoras. El caso más conocido corresponde al corredor migratorio formado entre Paraguay y Argentina. Año tras año este país recibe a miles de hombres y mujeres de nacionalidad paraguaya que se insertan principalmente en el sector de la construcción (los primeros) y del trabajo doméstico (las segundas) en virtud a una configuración del mercado laboral para inmigrantes claramente definida por sesgos asociados al origen nacional y al género. Pero, por otro lado, también existen corredores migratorios menos conocidos donde circulan cada vez más personas de origen paraguayo. En este sentido, algunas ciudades brasileñas han comenzado a convertirse en un polo de atracción para la migración laboral paraguaya a partir de la oferta de trabajo en sectores como la industria textil, la construcción y el empleo doméstico.

Este artículo tiene como objetivo abordar la situación de los y las migrantes de origen paraguayo que trabajan en talleres de costura ubicados en la región metropolitana de São Paulo. Su propósito es poner a la luz algunos nudos de vulneración de derechos que padecen estas personas, identificar las responsabilidades del Estado y sugerir algunas recomendaciones para garantizar condiciones de trabajo decente. La principal fuente de información utilizada es una investigación todavía no publicada sobre redes de reclutamiento de trabajadores y trabajadoras migrantes en el contexto del corredor migratorio establecido entre Paraguay y Brasil<sup>1</sup>. Los datos sobre las condiciones de trabajo que se describen en este artículo fueron tomados de los testimonios de migrantes entrevistados en el contexto del mencionado estudio.

1 El estudio fue realizado en el primer semestre de 2015 y forma parte de los insumos de una investigación comparativa a nivel global enmarcada en la 'Iniciativa de Reclutamiento Justo' (Fair Recruitment Initiative), impulsada por el Programa Especial en Trabajo Forzado (SAP-FL) y la División de Migración Laboral (Migrant) de la Organización Internacional del Trabajo (Dobrée, 2015).

## UN CORREDOR MIGRATORIO EMERGENTE Y POCO CONOCIDO

Saber cuál es el número exacto de migrantes paraguayos que residen en Brasil no es una tarea sencilla. Ello se debe a que existe un alto subregistro de casos no captados por los instrumentos estadísticos disponibles y a que en las zonas fronterizas circula un importante contingente de trabajadores y trabajadoras estacionarios que por lo general no son registrados. No obstante, de acuerdo con diferentes fuentes por lo menos unos 40.000 paraguayos y paraguayas residirían actualmente en Brasil. Según el Censo Demográfico 2010 realizado en este país, viven en el territorio brasileño unas 39.252 personas nacidas en Paraguay, de las cuales el 46% son hombres (18.098) y el 54% son mujeres (21.154) (de Oliveira, 2014). Según la misma fuente, el stock de paraguayos en Brasil aumentó un 26,6% durante la última década (*Ibidem*). En 2000 se contabilizó la presencia de 28.819 personas nacidas en Paraguay y en 2010 el número subió a 39.252.

Este considerable incremento de la migración paraguaya a Brasil se puede asociar a distintos factores. En primer lugar, es necesario tomar en cuenta la persistencia de condiciones económicas y sociales desfavorables para un importante sector de la población paraguaya. En segundo lugar, hay que considerar el impacto negativo que tuvieron las crisis económicas experimentadas por países que históricamente, o de manera más reciente, han sido grandes receptores de la migración paraguaya. Por último, es relevante observar los reacomodos de ciertos sectores productivos y del mercado de trabajo brasileños.

El desplazamiento de numerosas personas fuera de las fronteras de Paraguay, en efecto, tiene un origen económico en la mayoría de los casos. La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2014<sup>2</sup> indica que el 82,1% de las personas que migraron durante los últimos 5 años tomó la decisión de salir del país con la finalidad de buscar trabajo. Este dato no resulta extraño considerando que, según la misma fuente, 1 de cada 4 personas activas en Paraguay tiene problemas de empleo. El porcentaje de población desempleada sobre el total de la población económicamente activa (PEA) es 6% y el porcentaje de población subocupada es 20%. Dicha dificultad, además, es más aguda para las mujeres, quienes se encuentran desempleadas (8%) y subocupadas (23,1%) en mayor medida que los hombres.

Por otra parte, si bien la pobreza se ha reducido durante los últimos años, la incapacidad para acceder a bienes y servicios básicos continúa afectando a un alto porcentaje de la población rural (en esta zona el 32% es pobre y el 19,2%, pobre extremo), que es justamente el ámbito donde se registra una mayor proporción de hogares con integrantes que han migrado (el 59,3% del total pertenece a esta zona). Todos estos factores, sumados al desplazamiento de muchas

2 Procesamiento propio de la base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2014 suministrada por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).

familias campesinas imposibilitadas para sostener sus medios tradicionales de vida frente al avance de la agricultura empresarial a gran escala, representan motivos de expulsión para miles de paraguayos y paraguayas que buscan oportunidades laborales en el exterior.

En este contexto, Argentina ha sido históricamente el principal país de destino de la migración paraguaya, al cual se sumó España a partir de la mitad de la década de los noventa. Sin embargo, ambos países sufrieron el impacto de severas crisis económicas que entre sus consecuencias podrían haber provocado un giro para que Brasil comience a ser visto como un destino atractivo para muchos trabajadores y trabajadoras migrantes. En el caso de Argentina, la caída del valor del peso argentino entre 2000 y 2002 y el proceso inflacionario registrado a partir de 2007 pusieron un freno a la migración paraguaya, mientras la crisis global que comenzó a afectar a España a partir de 2008 causó el mismo efecto.

Frente a estas circunstancias, Brasil se convirtió en una potencial alternativa para los flujos migratorios originados en Paraguay. El incentivo que comenzaron a ejercer São Paulo y otras ciudades de su zona metropolitana se encuentra ligado a una configuración del mercado laboral favorable a la recepción de trabajadores migrantes provenientes de países con menores niveles de ingreso.

En este sentido, la reestructuración de la economía brasileña contribuyó a la formación de nichos laborales para migrantes en sectores específicos como el de la industrial textil. Dicho de modo sintético, una serie de factores combinados como el pasaje de una estructura del empleo de tipo fabril a una de servicios, la modernización del sector industrial y la necesidad de reducir costos de producción para competir con productos extranjeros en el área de la confección, estimuló la creación de unidades productivas más flexibles y baratas, predispuestas a recibir mano de obra extranjera a cambio de una baja remuneración (Souchaud, 2012). Estas unidades por lo general están organizadas en el formato de pequeños talleres de costura caracterizados por la producción a destajo y mínimos niveles de formalidad, lo cual permite reducir costos a las grandes empresas contratistas.

En resumen, las corrientes migratorias que se originan en Paraguay responden a las dinámicas del mercado capitalista global, aportando trabajadores y trabajadoras a sectores de la producción que demandan mano de obra poco calificada y predispuesta a aceptar condiciones laborales menos favorables que las que gozan la mayoría de los y las nacionales. Este hecho representa un gran desafío para el Estado paraguayo y es necesario comenzar a visibilizarlo con la finalidad de activar mecanismos que garanticen el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas, incluyendo a aquellas que han estado forzadas a salir del país por no poder acceder a los medios necesarios para sostener su vida y la de sus familias.

## Varios botones como muestra de la precariedad

Las personas migrantes que trabajan en talleres de costura con frecuencia se encuentran expuestas a condiciones laborales que no se ajustan a estándares básicos del trabajo decente y que hasta pueden presentar características análogas al trabajo esclavo. Una de las principales barreras que impide el goce de los mismos derechos laborales que el resto de los trabajadores y trabajadoras de Brasil es la situación de irregularidad migratoria. Para residir de modo regular en Brasil, lo primero que debe hacer un trabajador o trabajadora migrante es obtener una Cédula de Identidad de Extranjero (CIE). Este documento lo habilita a firmar un contrato laboral, obtener una Libreta de Trabajo y Previsión Social (CTPS) e inscribirse dentro del empleo formal (Mercosur, sin fecha).

Sin embargo, gran parte de las personas que viajan para trabajar en el sector de la costura llevan únicamente su cédula de identidad, sin saber que las autoridades brasileñas les exigirán documentación complementaria para regularizar su situación. La falta de acceso a información adecuada es un inconveniente durante el proceso migratorio, porque una vez en Brasil la obtención de documentos no es un asunto sencillo. Los consulados paraguayos no tienen suficientes facultades ni capacidades para la gestión de estos papeles legales, por lo que la persona migrante debe tramitarlos personalmente o por medio de familiares o personas amigas que viven en origen, lo cual supone costos de traslado o de envío.

La dificultad para acceder al empleo formal incrementa así el riesgo de padecer diversos tipos de abusos. La arbitrariedad en el pago de la remuneración acordada y la extensión de los horarios de trabajo son hechos comunes para muchas personas migrantes que trabajan en el sector de la confección. Es relativamente habitual que los empleadores paguen una remuneración inferior a las personas recién llegadas por considerarlas “aprendices”, que realicen deducciones del salario por prendas mal confeccionadas o que retengan pagos en caso de que no logren vender la mercadería producida. Igualmente hay casos de trabajadores y trabajadoras que no reciben remuneración hasta saldar la deuda con el empleador que cubrió el costo de su traslado hasta Brasil.

Por otro lado, las largas jornadas laborales, que pueden extenderse hasta 12 horas por día con mínimos intervalos de descanso, también forman parte de la experiencia de muchas personas migrantes. Es importante tener en cuenta que la legislación brasileña establece un salario mínimo de 788 reales (aproximadamente unos USD 254) y determina que la jornada laboral es de 8 horas diarias o 44 horas semanales, con un máximo de 2 horas extras por día. Pero muchas personas migrantes desconocen esta información o no están dispuestas a realizar denuncias en caso de incumplimiento debido a que temen ser sancionadas por encontrarse en una situación de irregularidad.

Otra forma de abuso se relaciona con las malas condiciones del lugar de trabajo, que en varios casos funciona también como vivienda. Muchas personas migrantes trabajan y viven en talleres de costura caracterizados por el hacinamiento y la falta de dispositivos de salubridad y de seguridad elementales como la separación de los espacios de descanso y de trabajo, ventanas para aireación, salidas de emergencia o matafuegos. Tampoco la comida que se ofrece en los lugares de trabajo siempre es suficiente. Para las personas migrantes recién llegadas a Brasil, la posibilidad de alojarse y recibir alimentación en los talleres de costura donde trabajan –ciertamente– representa una oportunidad para encontrar de inmediato un lugar donde vivir y ahorrar algo de dinero. Pero a la vez puede llegar a ser una trampa, dado que los empleadores retienen parte de su remuneración para cubrir estos costos e incluso en algunos casos pueden limitar su movilidad al cerrar con llave las puertas de sus locales por las noches.

Los derechos laborales como los aportes para la jubilación, el pago de aguinaldo, el acceso a un seguro médico y los permisos por maternidad o enfermedad también se encuentran directamente ligados a la formalización de los trabajadores migrantes. Quienes no regularizaron su situación por lo general no pueden acceder a estas prestaciones básicas que forman parte de la definición del trabajo decente. Por otra parte, tampoco las vacaciones suelen reconocerse como un derecho. Los trabajadores y las trabajadoras informales ocupados en talleres de costura –y a veces también los formales– tienen una suerte de período de receso “forzado”, que se produce entre diciembre y enero. Durante estos meses, los talleres detienen el ritmo de la producción y las personas migrantes deben regresar a sus hogares de origen o buscar otro trabajo para subsistir en Brasil.

En el caso específico de la atención a la salud, es relevante tomar en cuenta que el Estado brasileño provee de manera universal ciertos servicios y medicamentos gratuitos. No obstante, algunas personas migrantes dejan de acudir a centros de salud cuando lo necesitan debido a que pierden la paga por un día de trabajo. Además, en otros casos, cuando los empleadores llevan a un o una migrante a una consulta médica, este hecho se interpreta como una suerte de “favor” del patrón que desvirtúa la noción del derecho universal, sustituyéndola por una lógica de “padrinazgo”.

Para finalizar este brevísimo recuento de situaciones que atentan contra la dignidad de los trabajadores y trabajadoras migrantes ocupados en talleres de costuras localizados en Brasil, es necesario destacar dos hechos más. El primero es que no resulta extraño que personas menores de edad se encuentren trabajando en estas condiciones, lo cual contraviene lo establecido por el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil de la OIT (C182) que compromete a los Estados brasileño y paraguayo a prohibir trabajos que impliquen el traslado a otros países y que requieran el uso de máquinas y herramientas peligrosas,

como las que se emplean en la industria textil. El segundo hecho es el riesgo que corren las personas migrantes de ser objeto de tratos humillantes e intimidantes y, en el caso de las mujeres, de acoso sexual. Los insultos, las amenazas de despido y el reclamo de trato íntimo por parte de patrones y jefes pueden llegar a ser moneda corriente en muchos talleres de costura.

## **RESPONSABILIDADES PÚBLICAS PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS**

Partiendo de lo que se acaba de describir, es necesario ahora analizar el marco normativo que protege los derechos de las personas migrantes. El Estado paraguay tiene la responsabilidad de velar por el respeto de la integridad y la dignidad de los trabajadores y las trabajadoras que se movilizan fuera del país en virtud a algunos mandatos derivados de principios constitucionales, tratados internacionales y leyes que de modo directo o indirecto establecen reglas para la migración.

La Constitución Nacional reconoce el derecho al tránsito y la residencia (art. 41) y a la libertad y la seguridad (art. 9) y establece que en el país están proscritas la esclavitud, las servidumbres personales y la trata de personas (art. 10). De ello se desprende que es una función del Estado garantizar que las personas tengan derecho a optar libremente si desean migrar o no migrar, sin ningún tipo de coerción. Por otra parte, el Estado paraguayo ha ratificado numerosos instrumentos internacionales de protección de derechos humanos que lo comprometen a garantizar condiciones para que las personas puedan vivir con dignidad, sin sentirse forzadas a migrar, como por ejemplo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), que entre muchos otros aspectos reconoce el derecho a trabajar y a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado (art. 6).

Ahora bien, cuando la migración ocurre, el Estado paraguayo tiene la obligación de garantizar que sea en condiciones seguras y de manera informada. Como signatario de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CMW por sus siglas en inglés), se ha comprometido a suministrar información a los trabajadores y trabajadoras migrantes sobre los requisitos de admisión establecidos por el país de destino, las condiciones de empleo, sus derechos y sus obligaciones (arts. 33 y 37). A su vez, la Ley de Migraciones (Ley N° 978/1996) determina que la Dirección General de Migraciones (DGM), en coordinación con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), deben implementar mecanismos para brindar información sobre las posibilidades de acceder a un trabajo en el país receptor y sobre su situación política, socioeconómica, salarios, poder adquisitivo y sistema de seguridad social, entre otros aspectos (art.

120). Aquí es relevante mencionar, además, que la Dirección General de Migraciones ha propuesto al Poder Ejecutivo una nueva política migratoria que amplía este mandato con un enfoque integral de derechos humanos, aunque por el momento dicha política no ha sido sancionada (MI-DGM, sin fecha).

Otro marco legal que regula la migración laboral, si bien prácticamente ignorado, es el Código del Trabajo (Ley N° 213/1993). Este cuerpo normativo establece que todo contrato celebrado por trabajadores paraguayos para la prestación de servicios fuera del país, debe ser aprobado y registrado por la autoridad administrativa del trabajo, vale decir, por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y visado por el cónsul del país donde el trabajador prestará los servicios (art. 57). Además, estos contratos deben contener tres cláusulas indispensables donde se fijan algunas obligaciones para el empleador como la cobertura de los gastos de transporte y alimentación del trabajador y su familia, así como los derivados del cumplimiento de las leyes sobre emigración; el pago de una fianza suficiente para garantizar los gastos de repatriación llegado el caso; y que el trabajador tenga por lo menos 20 años de edad, salvo que fuera contratado conjuntamente con un familiar mayor de edad.

Considerando que existen casos de adolescentes que migran a Brasil para trabajar en talleres de costura, el Estado paraguayo igualmente tiene la obligación de proteger a niños, niñas y adolescentes contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso, entorpecer su educación o dañar su salud, tal como lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y el ya mencionado Convenio 182 de la OIT, ambos instrumentos ratificados por el país.

Finalmente, es importante destacar que como Estado parte del Mercado Común del Sur (Mercosur) Paraguay también incorpora a su legislación las decisiones resueltas por el Consejo del Mercado Común (CMC). Dentro de este ámbito, existen decisiones que reconocen el derecho a la portabilidad de las contribuciones hechas a los sistemas de seguridad social de los países donde residen y que promueven procesos de regularización. Tales acuerdos son relevantes porque permiten a Paraguay exigir el reconocimiento de derechos para los y las connacionales que residen en los demás Estados parte del Mercosur en el marco de un espíritu de reciprocidad.

## RECOMENDACIONES

La presencia de una comunidad cada vez más amplia de trabajadores y trabajadoras paraguayos en Brasil plantea significativos retos para el Estado. Estos desafíos son urgentes debido a que en muchos casos las condiciones laborales en las que se desempeñan estas personas se caracterizan por la precariedad y

la exposición a riesgos que colocan en entredicho el ejercicio de sus derechos humanos. Es así que para cumplir con esta tarea se proponen las siguientes recomendaciones:

- Desarrollar políticas de empleo decente, programas de reducción de la pobreza y sistemas de protección social para evitar que la migración sea producto de la exclusión económica y social.
- Asegurar a las personas migrantes el acceso a información clara y relevante sobre las condiciones de trabajo y los derechos que les son reconocidos en la sociedad de destino.
- Desarrollar mecanismos que faciliten el acceso de las personas migrantes a los consulados y que faciliten la realización de trámites.
- Implementar una política eficaz de repatriación de connacionales que cuente con programas de reinserción en el mercado de trabajo nacional.
- Aprobar y sancionar la nueva política migratoria formulada por la Dirección General de Migraciones e iniciar un proceso para la elaboración de una nueva Ley de Migraciones.
- Crear espacios de diálogo social de carácter binacional entre organizaciones de migrantes paraguayos, centrales obreras e instituciones públicas.
- Producir más información sobre la situación de los trabajadores y trabajadoras migrantes que residen en Brasil y las condiciones en las que trabajan.

## Bibliografía

- De Oliveira, Antônio Tadeu (2014) *O perfil geral dos imigrantes no Brasil a partir dos censos demográficos 2000 e 2010*, en Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Antonio Tadeu; Tonhati, Tânia (Orgs.) (2014) *A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro*. Brasília, Cadernos do Observatório das Migrações Internacionais.
- Dobrée, Patricio (2015) *Corredor migratorio Paraguay – Brasil. Estudio sobre prácticas de reclutamiento*. Asunción [Sin publicar].
- Ministerio del Interior – Dirección General de Migraciones [sin fecha] *Política migratoria. República del Paraguay*. Asunción, MI-DGM / Fondo de la OIM para el Desarrollo.
- Mercado Común del Sur (sin fecha) *Cómo trabajar en los países del Mercosur. Guía dirigida a los nacionales de los Estados parte del Mercosur*. Mercosur.
- Souchaud, Sylvain (2012) *A confecção: nicho étnico ou nicho econômico para a imigração latino-americana em São Paulo*, en Baeninger, Rosana *Imigração boliviano no Brasil*. Campinas, Núcleo de Estudos de População–Nepo/Unicamp, Fapesp, CNPq, Unfpa.



# CONTINÚAN LOS CRÍMENES DE ODIOS MIENTRAS EL ESTADO *OJAPO KANGYVAI*<sup>1</sup> NUESTROS DERECHOS

SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE LESBIANAS, GAYS,  
BISEXUALES, PERSONAS TRANS E INTERSEXUALES (LGTBI)



A pesar de haber aceptado todas las recomendaciones de los diferentes comités de derechos humanos, el Estado paraguayo sigue sin establecer mecanismos de denuncia para la discriminación. Al mismo tiempo diferentes instancias gubernamentales dan pequeños pasos hacia la igualdad, mientras los casos de discriminación y violencia se suceden en la familia, en el sistema educativo, de salud, en la calle. La impunidad y la naturalización de la violencia hacia LGTBI alientan su continuidad.

**Rosa Posa Guinea<sup>2</sup>**

AIREANA, GRUPO POR LOS DERECHOS DE LAS LESBIANAS

CON LA COLABORACIÓN DE:

PANAMBI, ASOCIACIÓN DE TRAVESTIS, TRANSEXUALES Y TRANSCÉNEROS DEL PARAGUAY

ÑEPYRU, CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN SEXUAL

CENTRO DE DENUNCIAS DE VIH/SIDA Y DERECHOS HUMANOS

- <sup>1</sup> En guaraní ojapo kangyvai significa hacer las cosas sin ganas y por obligación.
- <sup>2</sup> La autora agradece los aportes de Judith Grenno, Carolina Robledo, Camila Zabala, Elianne Barrail, Margarita Rehnfeldt y Mirta Moragas.

## INTRODUCCIÓN

El 2014 fue el año de la negación, en este 2015 no hubo ni eso. El gobierno de Cartes se esfuerza en formar parte de organismos internacionales, como el Consejo Ejecutivo de la Unesco<sup>3</sup> pero ignora ostentosamente a grandes sectores de la ciudadanía, entre los que están las lesbianas, las personas trans, los gays, bisexuales e intersexuales.

Cada año suceden varios momentos en los que salta al debate público el tema de los derechos LGTBI. Este año fue la invitación a varias organizaciones LGTBI y feministas al encuentro del papa católico con 3.000 representantes de la sociedad civil y la otra, a modo de profecía del pánico, atribuyendo al hoy intendente electo de Asunción, Mario Ferreira, la posible aprobación del matrimonio igualitario en Paraguay, unido a la legalización del aborto, temas que solo se unen en las mentes fundamentalistas católicas y evangélicas.

Estos momentos de revuelo en la prensa<sup>4</sup> y en las redes sociales, sirven para tomar la temperatura de la tolerancia, pero todavía no sirven para comprometer al Estado con los derechos LGTBI.

Mientras los países de la región avanzan, el Estado paraguayo permanece en una postura que ya no condice con los tiempos que vivimos. Se diría que hay un orgullo terco en abrazar la discriminación, no obstante haber aceptado las múltiples recomendaciones de los diferentes comités de Naciones Unidas, aún no se perciben avances.

A pesar de esto en varias instancias del Estado se asume, al menos en apariencia, el principio de igualdad y no discriminación, eso significa que la cultura está cambiando al mismo tiempo que persiste la naturalización de la violencia hacia LGTBI.

## MARCO JURÍDICO

El marco jurídico continúa sin una ley contra la discriminación que regule el artículo 46 de la Constitución Nacional. Por otro lado, tampoco ha tenido avances el proyecto de ley que declara el 30 de setiembre como día nacional por los derechos de las personas LGTBI.

Sin embargo hay algunas instituciones del Estado que han incluido o se han comprometido a contribuir en el trabajo contra la discriminación, al menos desde la formulación de acciones o políticas públicas.

3 Ministerio de Relaciones Exteriores (11/11/2015) Disponible en: <http://www.mre.gov.py/v2/Noticia/3413/paraguay-ingresa-al-consejo-ejecutivo-de-la-unesco>

4 Desde Aireana se calculó que de enero a noviembre de 2015 ha habido, al menos 333 publicaciones sobre temas LGTBI en la prensa paraguaya.

**Cuadro N° 1. Compromisos de Estado con los derechos de LGTBI en 2015**

Institución	Compromiso
Ministerio de Justicia	Elaborar un protocolo de atención a personas trans privadas de libertad.
Ministerio de la Mujer	Compromiso de incluir la violencia hacia las lesbianas en el protocolo de atención a víctimas de violencia.
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)	Mesa de trabajo para elaboración de una resolución por la cual se registre y se reconozca a las personas trans con su nombre social en servicios de salud de referencia.  Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2014-2018 incluye LGTBI.
Ministerio de la Defensa Pública	En la sección de derechos y garantías del capítulo V del Reglamento Interno del Ministerio de la Defensa Pública (art. 87), que incluye la igualdad entre los principios y garantías establece “en el ejercicio de la potestad disciplinaria los sujetos obligados serán tratados sin discriminación alguna por razones de género, preferencias políticas, religión, raza, condición social, orientación sexual o por cualquier otro motivo que vulnere el principio constitucional de igualdad ante la ley”.  Asimismo, entre las obligaciones del funcionariado, se establece la prohibición de la discriminación en el tratamiento de casos.
Secretaría de la Función Pública	Resolución SFP N° 0665/2015 por la cual se aprueba el instrumento de medición del grado de implementación del Plan de igualdad y no discriminación en la Función Pública del Paraguay.
Secretaría Nacional de Cultura	Una persona representante del movimiento LGTBI en el Consejo Nacional de Cultura.
Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	Resolución N° 5731/2015 del MEC, que establece la Guía de Intervención Interinstitucional para la atención de casos de vulneración de derechos sexuales y derechos reproductivos en el ámbito educativo, prevé el abordaje para la atención de casos de estudiantes víctimas de discriminación vinculada a sus derechos sexuales y derechos reproductivos. Aunque no cita explícitamente orientación sexual e identidad o expresión de género, habla de “vulneración de derechos sexuales”.
Comisión de DDHH de la Cámara de Senadores	Se acordó la conformación de una mesa multisectorial para el trabajo de estrategias de defensa de DDHH de personas trans.

Fuente: elaboración propia.

En este cuadro aparecen solamente aquellos compromisos que nombran explícitamente a lesbianas o a gays o a personas trans, bisexuales o intersex y no aquellos en los que se puede interpretar como por ejemplo, el Plan Estratégico de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) 2014-2018 que contempla en su punto 2.2 en los indicadores de niños, niñas y adolescentes “atendidos para la restitución de los derechos” a la niñez y adolescencia en situación de calle y trabajo infantil, sin referente familiares de protección, víctimas de trata y explotación sexual, privados de libertad, con discapacidad, de pueblos originarios, migrantes, primera infancia, viviendo con VIH, en situación de adicción y pertenecientes a grupos minoritarios”. (SNNA, 2014).

En la interpretación de “grupos minoritarios” pueden entrar o no niños, niñas y adolescentes LGTBI.

Hay muy pocas acciones concretas, sí, algunos compromisos no escritos que demuestran que el Estado no ha superado el nivel del “gesto amable”<sup>5</sup> pasando al nivel de las políticas públicas para LGTBI o políticas universales que tengan en cuenta especificidades de lesbianas, de personas trans, de gay, de bisexuales y de intersexuales.

## Organización de Estados Americanos (OEA)

En la 45ª Asamblea 2015 de la OEA que tuvo lugar en Washington los días 15 y 16 de junio de 2015 los gobiernos priorizaron el debate sobre el futuro de la OEA y solamente aprobaron una resolución que establece que todas las resoluciones que habían sido aprobadas en la 44ª asamblea en 2014 extenderían su vigencia un año más (OEA, 2015)<sup>6</sup>. Por lo tanto, la resolución sobre orientación sexual e identidad y expresión de género de 2014 continúa hasta la próxima asamblea en 2016<sup>7</sup>.

Paraguay sigue sin firmar ni ratificar la Convención contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia ni la Convención contra el Racismo y Formas Conexas de Intolerancia.

5 Desde las organizaciones venimos hablando de “gestos” del Estado desde 2009 que no se transforman en políticas públicas. Ver Posa, Rosa (2009) Por algo se empieza, en: Codehupy (2009) *Yvypóra Derecho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2009*. Asunción, pp 289-295.

6 La Asamblea General resuelve encomendar al Consejo Permanente, al Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), a la Secretaría General y a los demás Órganos comprendidos en el art. 53 de la Carta, que continúen trabajando en la implementación de los mandatos pertinentes; salvo que en determinada resolución se exprese lo contrario, o que los mandatos hayan sido cumplidos. Los textos de las resoluciones aprobadas por la Asamblea General en sesiones anteriores permanecerán en pleno vigor; los textos incluyen las declaraciones unilaterales que los estados hayan presentado.

7 Resuelve respecto a las personas LGTBI: condenar todas las formas de discriminación, alentar a que los Estados consideren la adopción de políticas públicas contra la discriminación contra personas a causa de orientación sexual e identidad o expresión de género, condenar los actos de violencia y las violaciones de derechos humanos contra personas a causa de su orientación sexual e identidad o expresión de género, entre otras. (AG/RES. 2863) (XLIV-O/14). Disponible en: [scm.oas.org/pdfs/2014/AG06559S04.doc](http://scm.oas.org/pdfs/2014/AG06559S04.doc)

## Mercosur

La XXVI Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados asociados (RAADH) que se realizó en Brasilia el 6 de julio de 2015 tuvo por objetivo reflexionar y construir un Mercosur más integrado en cuanto a los derechos humanos. En este sentido se realizaron varios avances: el Grupo de Trabajo derechos LGBT pasó a ser Comisión Permanente LGBTI<sup>8</sup> para ello se aprobó un plan de trabajo por dos años con el cronograma de actividades y el reglamento interno de la Comisión Permanente LGBTI. A solicitud de la delegación brasilera se encomendó al Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) un estudio y mapeo regional de buenas prácticas gubernamentales para la garantía y protección de los derechos de las personas LGBTI y se designó un representante por país encargado de facilitar este trabajo.

La XXVII RAADH tuvo lugar en Asunción, los días 25 y 26 de noviembre de 2015. La Comisión permanente LGTBI avanzó en propuestas para el diseño de un programa de capacitación para agentes del Estado en educación, justicia, seguridad pública y legislativa con un programa de contenidos para agentes de justicia propuesto por el IPPDH. Además el IPPDH presentó una propuesta para la realización de un “Compendio regional sobre buenas prácticas en experiencias gubernamentales para garantizar los derechos LGTBI”. En el momento de exponer las buenas prácticas, la delegación paraguaya se refirió al protocolo de atención a personas trans privadas de libertad del Ministerio de Justicia citado anteriormente y al deseo de que se apruebe la ley contra toda forma de discriminación.

## Situación del derecho

Los derechos humanos se refieren a la responsabilidad del Estado. El Estado tiene que garantizar los derechos de las personas sin discriminaciones. En Paraguay no existe mecanismo de denuncia para quienes sufren discriminación.

Tampoco existe una forma jurídica que reconozca y proteja el vínculo entre dos personas de mismo sexo, ni tampoco existe una ley que reconozca la identidad de género elegida.

Aunque las leyes no cambian por sí solas la cultura, estos vacíos contribuyen a un acceso restringido a los derechos humanos por causa de la orientación sexual y la identidad de género. Las expulsiones de la familia, del sistema educativo, la violencia, la negación del acceso a la salud, a la justicia, los despidos laborales forman parte de las consecuencias de la discriminación.

8 Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados asociados. Disponible en: <http://www.raadh.mercosur.int/comisiones/lgbt/>

El no acceso a los derechos no se da de la misma forma en personas trans, en lesbianas en gays, bisexuales o intersexuales.

“La mayoría de las personas trans en América Latina no ha completado el nivel básico de educación, lo que colisiona con la garantía de la enseñanza primaria (art. 13, inc. 2. a, del Pidesc)”. La falta de vivienda, unida a la dificultad de acceder a un alquiler (por la imposibilidad de demostrar ingresos debido a la realización de trabajos informales y por el estigma y la criminalización mediática) (Redlactrans, 2014: 32). El no poder contar con documentaciones personales acorde a la identidad de género elegida llevan a que el acceso al empleo formal sea prácticamente imposible. A lo que se suma la persecución policial en el ejercicio del trabajo sexual. Como última forma de exclusión social, la muerte, los crímenes de odio y la impunidad por parte de las instituciones garantes de la justicia son el final de una serie de violaciones a los derechos humanos que sufren las personas trans<sup>9</sup>.

Por otro lado, adolescentes y jóvenes lesbianas y bisexuales que sufren violencia en sus familias tienen muchas dificultades en salir de situaciones que en algunos casos llevan a la tortura. El control patriarcal sobre la sexualidad de las mujeres sigue siendo un gran obstáculo cultural para el ejercicio de los derechos humanos.

Jóvenes gays sufren represión y violencia en sus familias. No existe información precisa en el Paraguay sobre crímenes de odio hacia gays, lesbianas o bisexuales por la dificultad en el acceso a la información. Cuando se dice en la prensa “joven apuñalado en una fiesta” ¿tenemos la certeza de que no era un crimen de odio?

Respecto a las personas intersex o intersexuales, no se tiene conocimiento de investigaciones en el Paraguay ni por parte del Estado ni de la sociedad civil, sobre registros en hospitales, posibles mutilaciones normalizadoras. Es un tema que debería ser abordado.

9 El informe de investigación “Asesinatos a personas trans durante el período democrático en Paraguay (1989-2013)” es una evidencia de esto. Esta investigación realizada por la organización Panambí trabajó sobre los casos de asesinatos de personas trans que se verificaron en el período de transición democrática en Paraguay, abarcando del 4 de febrero de 1989 al 31 de diciembre de 2013.

De los 54 casos se lograron documentar mínimamente 36 de ellos, y sólo en 2 de ellos se constató que el perpetrador ha sido sancionado. De los 36 casos documentados, 28 de los asesinatos cometidos fueron realizados en las principales paradas de las compañeras trans, donde ofrecen sus servicios sexuales.

En cuanto a las víctimas, el 52,8% se encontraba en las edades comprendidas entre los 20 y 30 años, cuyos lugares de origen son en un 41,7% del interior del país y han migrado a Asunción y el departamento Central, motivadas por el rechazo de sus familias de origen a causa de su identidad y/o expresión de género. La gran mayoría ejercía el trabajo sexual por carecer de otras opciones laborales, otra vez, a causa de su identidad.

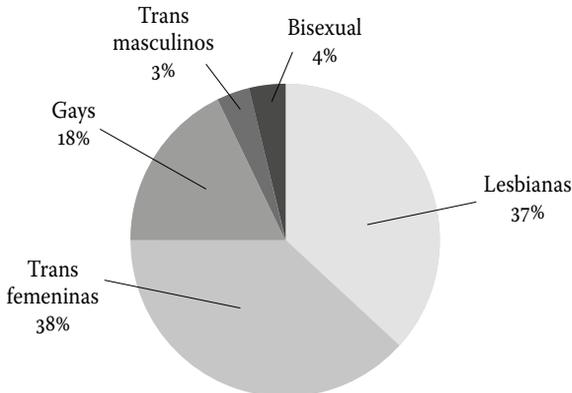
## Servicios de denuncias desde la sociedad civil

“Rohendu”<sup>10</sup> es el nombre del servicio telefónico de apoyo a lesbianas, gays, bisexuales, personas trans e intersexuales, así como también sus familiares, llevado adelante por Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas. De enero a noviembre de 2015 el servicio recibió 140 llamadas.

El Centro de Denuncias de VIH/Sida y Derechos Humanos<sup>11</sup> es una iniciativa de la Red de ONG que trabajan VIH/Sida. Trabaja con varios sectores de la sociedad, además del LGTBI: personas viviendo con VIH, trabajadoras sexuales, personas usuarias de drogas inyectables y población en general. Recibió 155 llamadas en el mismo periodo, de las cuales 46 son casos de discriminación por orientación sexual o identidad de género. Por lo tanto, entre los dos servicios se han recibido 186 casos de discriminación a LGTBI. Esto no quiere decir que haya habido solamente ese número de casos de discriminación, sino que las organizaciones tenemos la información sólo de esos, ya que el silencio es lo que impera cuando de violencia y discriminación a LGTBI se trata.

Sumando las identidades de las personas que han utilizado tanto Rohendu como el Centro de Denuncias para denunciar discriminación por orientación sexual o identidad de género, vemos que el mayor porcentaje de denuncias es de lesbianas y trans femeninas, seguida de las denuncias de gays<sup>12</sup> y en menor medida, bisexuales y trans masculinos que están más invisibilizados.

**Gráfico N° 1. Identidad de las personas que utilizaron el servicio de Rohendu**



Fuente: elaboración propia

<sup>10</sup> Rohendu. Disponible en: [http://www.aireana.org.py/llamar\\_gratis\\_apoyo\\_asesoria\\_denuncias\\_LGBTI.html](http://www.aireana.org.py/llamar_gratis_apoyo_asesoria_denuncias_LGBTI.html)

<sup>11</sup> El Centro de Denuncias de VIH/Sida y Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.denuncias-vih.org.py/>

<sup>12</sup> El Centro de Denuncias no utiliza la categoría "gay", utiliza HSH (hombres que tienen sexo con hombres) que es una categoría epidemiológica para abarcar a varones que no se identifican con la palabra pero sí tienen relaciones con otros varones.

Respecto a los motivos de las llamadas, en el servicio Rohendu se constató lo que se expone en el siguiente cuadro.

**Cuadro N° 2. Distribución en número y porcentaje de llamadas, según motivo o tema.**

Temas o motivos de llamada	N° de llamadas	Porcentaje
Búsqueda de herramientas para afrontar la discriminación	54	39%
Violencia intrafamiliar	22	16%
Discriminación en el ámbito público (colegios, hospitales, calle, locales comerciales, etc.)	10	7%
Privación de libertad	3	2%
Hijos/as (prestación alimentaria, guarda, régimen de convivencia)	6	4%
Protección de bienes en la pareja	2	1%
Información sobre el servicio	7	5%
Varios	36	26%
TOTAL	140	100%

Fuente: Servicio "Rohendu" de Aireana.

La búsqueda de herramientas para afrontar la discriminación tiene que ver con buscar apoyo para "salir del clóset" con la familia o en el trabajo, estudiar argumentos para rebatir docentes con prejuicios, necesidad de elevar la autoestima baja a causa de la discriminación, orientarse cuando hijos/as son LGTBI.

La violencia intrafamiliar que se ha recibido en el servicio es fundamentalmente la violencia (física y psicológica) de padres y madres hacia jóvenes lesbianas o gays. En menor medida violencia en la pareja.

La privación de libertad incluye detenciones arbitrarias a gays, encerramientos en la casa por parte de la familia, etc.

El tema de hijos e hijas se refiere a madres lesbianas con hijos/as de parejas varones anteriores que son hostigadas por sus ex para sacarle la convivencia de sus hijas e hijos con el único objetivo de dañar a la afectada usando la "protección" a la infancia como excusa.

La protección de bienes supone la búsqueda de soluciones sobre bienes adquiridos en pareja a la hora de la separación.

La diferencia respecto al año anterior es que la cifra de llamadas sin datos, equivocado o de insultos al servicio ha desaparecido prácticamente, ha pasado de 84 a 36 donde la categoría “varios” incluye solicitudes de información de otros servicios, llamadas cortadas, intervenciones en crisis de personas no LGTBI y otras.

Es importante señalar que de los casos recibidos en el Centro de Denuncias hay 5 que reportan abuso de autoridad por parte de agentes de la Policía Nacional hacia personas trans. Esto es una constante que no ha cambiado a lo largo de los años y que persiste por la naturalización de la violencia hacia las personas trans, avalada por una extrema impunidad.

## CASOS

***Negación del derecho al libre tránsito.*** Y.F. (persona trans, 25 años): Ciudad del Este, marzo de 2015. Manifiesta la denunciante haber sido discriminada por su identidad de género. La misma relata que fue a visitar a un amigo en la Penitenciaría de Ciudad del Este. Una vez que presenta su cédula en la ventanilla de entrada, la funcionaria a cargo le sonríe de manera burlona al mirar la foto de su documento y se dirige a unos policías para pedir autorización de entrada. Los policías y la funcionaria hacían gestos burlones hacia su persona, y uno de los agentes le comunica que no va a poder ingresar con ese aspecto femenino y ordena su salida del recinto. El Centro de Denuncias acompañó a la denunciante en la presentación de esta denuncia ante la Fiscalía de la misma ciudad la cual fue caratulada “A determinar”.

Las razones para no dejar entrar a una persona en una penitenciaría están relacionadas con la seguridad: no portar armas ni drogas. No tienen que ver con el aspecto físico de la persona. A una mujer cisgénero no le van a plantear que no puede ingresar a un lugar por su aspecto femenino. Al mismo tiempo el derecho de la persona privada de libertad a recibir visitas también quedó truncado por los prejuicios de un funcionaria del Estado.

***Discriminación a madre lesbiana.*** E.R. es lesbiana y tiene una hija de 8 años, desde que su familia se enteró que es lesbiana la violentaron brutalmente incluso le amenazaron con quitarle a su hija, en ese momento ella se fue de la casa para proteger a su hija. La ex pareja (hombre) de E.R. entabló una demanda para quedarse con la convivencia de la niña, alegando que E.R. podía confundirla por ser lesbiana y vivir con otra mujer, además le acusó de abusar sexualmente de la niña. En el marco del juicio por la convivencia de su hija, tanto la fiscal como la defensora de la niñez y la adolescencia argumentaron frente al juez que E.R. no estaba en condiciones de criar a su hija porque es lesbiana, y

que debería dejar que la niña se quede con el padre, un hombre violento con antecedentes, y con quien la niña no quiere estar.

Este es un caso de discriminación por parte del Estado, aquí se debería velar por el interés superior de la niña y su derecho a convivir y vincularse libremente con su familia y no alegar la orientación sexual de la madre como impedimento para la crianza. En reunión de Aireana con la defensora general Noyme Yore, se comprometió a tomar medidas alegando que una de las normativas que rigen el actuar de la defensoría son las 100 Reglas de Brasilia y la Cedaw.

Jueces, juezas y defensores/as de la niñez y la adolescencia deberían tener información acerca de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que a partir del caso “Karen Atala Riffo y niñas vs Chile”<sup>13</sup> estableció que la orientación sexual y la identidad de género son categorías de discriminación prohibidas por la Convención Americana de Derechos Humanos (o Pacto de San José de Costa Rica, ratificado por Ley N° 1/1989) y el interés superior de la niñez debe primar en cuanto al régimen de convivencia y relacionamiento con sus familias.

**Violencia en la familia.** Desde el servicio “Rohendu” se recibió un caso del departamento de Ñeembucú. Una madre habría violentado a su hija adolescente y la habría encerrado en su casa por varios días sin dejarla salir, ni ir al colegio porque se enteró que es lesbiana. Como la adolescente se desesperó por el encierro, la llevó al hospital para sedarla, días después la trasladó a Asunción con un familiar y la cambió de colegio, donde la tenía controlada sin dejarla salir a ningún lado, ni comunicarse con nadie. Ante este caso se hizo la denuncia en la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia, quienes tardaron meses en actuar.

Muchas veces adolescentes quedan expuestas ante la violencia familiar porque el Estado no actúa con rapidez y mucho menos con eficacia, es más, el Estado es cómplice de muchos suicidios adolescentes porque quienes deberían custodiar la protección de el/la adolescente les preocupa mucho más proteger y resguardar la “privacidad familiar” encubriendo así la violencia como derecho de la madre o padre sobre sus hijas/os.

Adolescente varón de 17 años que sufre violencia intrafamiliar física y psíquica en forma constante, después de contar a su madre y padre que es gay. Él denuncia este hecho a la fiscalía solicitando su exclusión del hogar familiar a pesar de no haber cumplido todavía 18 años para ir a vivir con una tía que le apoya y poder seguir sus estudios sin contratiempos y su vida sin violencia. La fiscalía le concede la exclusión del hogar familiar por ser ese un lugar donde su vida apeliagra.

13 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_239\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_239_esp.pdf)

En este caso el Estado intervino para proteger los derechos del adolescente. Es necesario subrayar que no hay ninguna justificación para ejercer la violencia contra adolescentes y el Estado tiene la obligación de proteger sus derechos.

**Tenencia de bienes.** Pareja de lesbianas que viviendo juntas compran una casa a nombre de una de ellas, a la que en adelante llamaremos A, para la compra la otra a quien llamaremos B, obtiene un préstamo personal de monto importante a pagar en cuatro años. La pareja se separa a los dos años de convivencia quedando A con la casa y B con la deuda sin tener como reclamar a su expareja la parte de la propiedad que debería corresponderle en derecho en el caso de haber sido un matrimonio heterosexual.

Al no haber reconocimiento igualitario para las parejas, las personas quedan desprotegidas.

**Violencia en la pareja.** Joven lesbiana que es acosada por su expareja no logra que la policía tome sus denuncias por atropello de domicilio y violencia física porque la misma quiso especificar en la denuncia que se trataba de una expareja mujer.

Aunque el Estado no reconozca a las parejas de mujeres o de hombres, no puede negar que existen. Admitir o no una denuncia por violencia en la pareja queda al arbitrio de la policía o del juzgado de paz, la tendencia debería ser ampliar derechos y no restringirlos.

**Despido laboral.** En junio de 2014 Pedro<sup>14</sup>, hombre gay, es despedido de su trabajo, supuestamente por reducción de personal, luego uno de los gerentes que mantenía una relación afectiva con Pedro, le confirma que fue despedido por ser gay, ante esto Pedro, realiza una denuncia en contra de la empresa por discriminación, con el patrocinio de la Organización Ñepyrú. La empresa se amparó bajo el Código Laboral que establece que el empleador puede realizar despidos por motivos de reducción de personal. Nunca se pudo comprobar que el despido fue por discriminación, pues el Estado no cuenta con una ley contra toda forma de discriminación.

**Crímenes de odio y agresiones.** Los relatos de crímenes de odio y agresiones a personas trans que se presentan en este informe son una ínfima parte de lo que sucede en el país. Las personas que han logrado hablar de estos hechos, en su mayoría no han realizado una denuncia formal porque el sistema de justicia hasta ahora no ha dado ninguna garantía para las víctimas. A esto se agrega la naturalización de la violencia ejercida contra las personas trans, contra gays y lesbianas

14 Nombre de fantasía para el informe.

**Asesinato de Marilina Brizuela**<sup>15</sup>. El nuevo caso de asesinato a una persona trans se registró en Ciudad del Este, Área 2 sobre la avenida Alejo García. Según relatos de algunas personas, Marilina abordó en la madrugada del sábado un auto de la marca Toyota Premium y luego de una discusión se escucharon varios tiros.

Por otro lado, el relato de otras compañeras trans es que en la madrugada del sábado Marilina Brizuela se encontraba trabajando sobre la avenida Alejo García cuando un hombre a bordo de un vehículo sin chapa de la marca Toyota Premium, sin mediar palabra, a quema ropa dio 6 tiros que impactaron en el cuerpo de la Marilina. Este asesinato se suma a los 54 registrados en democracia, según datos de la organización Panambí.

**Agresiones a personas trans.** Una agresión contra una trans femenina se produjo este mes en la localidad de San Lorenzo, en el Gran Asunción, cuando se encontraba repartiendo preservativos y lubricantes entre las trabajadoras sexuales presentes en la vía pública.

Un grupo de cinco personas se acercaron a ella armados con hierros, piedras y palos, le golpearon en la cabeza, mientras le gritaban que la odiaban y que la iban a matar.

La víctima fue auxiliada por las trabajadoras sexuales que se encontraban en la zona y fue trasladada a un centro médico, donde recibió atención hasta que salió de peligro y fue dada de alta.

**Brutalidad sin límites.** En una ciudad del departamento de Caaguazú en febrero de 2015, siendo las 23:00 horas aproximadamente, Berta<sup>16</sup> mujer trans trabajadora sexual, se encontraba en su casa cuando recibió una llamada de un supuesto cliente solicitando sus servicios, una vez acordado el servicio, pasa a buscarla de su casa en un auto blanco (no se pudo identificar marca ni modelo). Aproximadamente a las 23:30 horas, Berta aborda el vehículo donde estaban 2 hombres y el chofer. Se dirigen a un lugar descampado una vez allí, al parar el motor los hombres empiezan a agredir verbalmente a Berta y comienzan a golpearla. Berta intentó escapar pero no pudo, los 3 hombres la violaron brutalmente y la golpearon hasta el punto de quedar inconsciente. Berta fue encontrada al otro día tirada en una cuneta con una bolsa negra por la cabeza totalmente desnuda, estaba en coma a causa de los golpes que recibió, también le arrancaron los dientes con una pinza de mecánico. Berta fue llevada de urgencia a un hospital por una mujer que la encontró, estuvo 5 días en coma inducido, había perdido la memoria y el habla. Después de un mes de internación

15 Última Hora (01/11/2015) Disponible en:<http://www.ultimahora.com/brutal-ataque-transexuales-cde-y-san-lorenzo-n943247.html>

16 Nombre de fantasía para este informe.

fue recuperándose paulatinamente. Los agresores fueron identificados por la víctima pero nunca quiso hacer una denuncia formal por temor a represalias hacia su familia, pues luego recibió mensajes anónimos diciendo que la próxima no fallarían y que la matarían a ella y a su familia.

El caso quedó impune, la víctima no desea hacer la denuncia formal por temor a ser de nuevo agredida.

Este caso fue reportado en 2015 aunque sucedió en agosto del año 2013: Jessica, mujer trans trabajadora sexual, fue llevada a la fuerza a la comisaría central de Coronel Oviedo, porque un cliente la había denunciado por violación. El cliente, un hombre de aproximadamente 60 años alegó que Jessica lo violó sexualmente. Jessica permaneció sólo 2 horas en la comisaría y sin ninguna posibilidad de defenderse. Haciendo caso omiso de todos los procesos legales, fue trasladada directamente a la penitenciaría de Coronel Oviedo, donde estuvo presa 9 meses hasta que su abogado logró su liberación. En prisión Jessica fue tratada como un hombre y obligada a usar ropa masculina, le raparon la cabeza. Jessica nunca quiso realizar una denuncia a la policía nacional, a pesar de haberse violado el debido proceso, ella teme represalias de parte de la policía.

## RECOMENDACIONES

- Reconocer la discriminación existente hacia LGTBI.
- Aprobar el proyecto de ley contra toda forma de discriminación.
- Apoyar un proceso para una ley de identidad de género.
- Asumir la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso “Atala Riffo y niñas vs Chile” para garantizar el interés superior de los niños, niñas y adolescentes.
- Investigar los crímenes de odio y agresiones a personas trans y terminar con la impunidad.
- Firmar y ratificar la Convención contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia y también la Convención contra el Racismo y Formas Conexas de Intolerancia.
- Adecuar la legislación paraguaya a los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado paraguayo.

## Bibliografía

- Ministerio de la Defensa Pública (2012) *Reglamento interno*. Disponible en: <http://www.mdp.gov.py/el-ministerio/reglamento-interno>
- Organización de Estados Americanos (2015) *Cuadragésimo quinto período ordinario de sesiones*. Asamblea General realizada del 15 al 16 de junio de 2015 (OEA/Ser. P). Washington, D.C. Disponible en: <http://scm.oas.org/ag/documentos/Documentos/AGO6865So2.doc>
- Panambí (2014) *Olvidadas hasta en la Muerte*. Asunción. Disponible en: <http://www.panambi.org.py/public/upload/upl949785-20141230160442340000.pdf>
- Red de Personas Trans de Latinoamérica y el Caribe (2014) *Informe sobre el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales de la población trans en Latinoamérica y el Caribe*. Redlactrans. Disponible en: <http://www.panambi.org.py/public/upload/upl717261-20150318191746920000.pdf>
- Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (2014) *Plan estratégico institucional SNNA 2014-2018*. Disponible en: [http://www.snna.gov.py/archivos/documentos/planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica\\_web.compressed\\_ymaiocto.pdf](http://www.snna.gov.py/archivos/documentos/planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica_web.compressed_ymaiocto.pdf)

# CUERPOS INSTITUCIONALIZADOS: MATERNIDAD FORZADA Y EN CONFLICTO

DERECHOS DE LAS MUJERES



Este año se han concretado avances jurídicos que a futuro pueden ser de gran significación: trabajo doméstico y ley de lactancia, en el ámbito de los derechos humanos laborales. Sin embargo, la maternidad forzada, el familismo, la desprotección en la salud sexual y reproductiva, las permanentes situaciones de abuso sexual y el feminicidio continúan cruzando las vidas de las mujeres en el Paraguay en contra de la igualdad y equidad plena.

**María de Jesús Caballero Legal<sup>1</sup>**

COMITÉ DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES,  
PARAGUAY (CLADEM-PY)

<sup>1</sup> Este documento contó con el apoyo y con aportes de integrantes de Cladem-Py.

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo propone abordar los avances, retrocesos y continuidades de los derechos de las mujeres en el periodo que abarca el presente informe. El 2015 ha sido un año de lucha constante de las mujeres, jóvenes y niñas; repercutiendo en sus proyectos de vida y en su condición humana. Niñas que evidencian un protocolo de actuación por parte del sistema, donde la maternidad es forzada. Cuerpos sujetos al familismo, a la trata de personas, al feminicidio, a la desprotección en la salud sexual y reproductiva, y al abuso sexual en ámbitos laborales. Se ha objetivado a las mujeres y niñas a situaciones de violencia y esto supone un desmedro importante en el campo de los derechos humanos.

Por otra parte, la ley de lactancia y del trabajo doméstico de reciente aprobación, están a la espera de presupuestos nacionales y cumplimiento tanto en el ámbito público como privado.

La educación integral de la sexualidad continúa a la espera de decisiones por parte del Ministerio de Educación y Cultura, que no muestra urgencias ante graves situaciones que evidencian su ausencia en el sistema educativo.

Un nuevo proyecto contra toda forma de discriminación ha sido presentado en el Congreso, que se suma al debate con el proyecto “Filizzola”<sup>2</sup> y que las organizaciones de derechos humanos desde hace muchos años han trabajado conjuntamente e intentado su consideración y aprobación.

## MARCO JURÍDICO

La Constitución Nacional (CN) de 1992 expresa en sus artículos 46, 47 y 48 que el Estado paraguayo garantiza la igualdad de derechos y la no discriminación.

(...) el Estado promoverá las condiciones y creará 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, CN).

A esto se suman en el ámbito internacional instrumentos como la Convención de Belém do Pará para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés).

2 El proyecto fue presentado en mayo de 2007. Para ampliar información relativa a este proyecto y su tratamiento en el Congreso en el año 2014, consultar el artículo sobre Estado laico del informe Derechos Humanos 2014 de la Codehupy.

En este marco se han dado avances en la profundización de los procesos de igualdad y no discriminación, pero también han quedado evidenciadas responsabilidades por parte del Estado en el cumplimiento de brindar garantías y protección a las mujeres.

Luego de años de esfuerzo, se han aprobado leyes significativas para las mujeres, algunas de las cuales son:

**Ley N° 5407/2015 “Del Trabajo Doméstico”**<sup>3</sup>. Con satisfacción y muchos años de lucha de las trabajadoras domésticas, ha sido aprobada la ley del trabajo doméstico en un régimen legal diferenciado que regula el trabajo doméstico y mantiene aún brechas importantes a conquistar.

“Esta ley no es un regalo que recibimos de arriba, es el fruto de nuestra lucha (...) Queremos el salario mínimo como todos los trabajadores”, refirió Marciana Santander, presidenta de la Asociación de Empleadas del Servicio Doméstico del Paraguay (ADESP)<sup>4</sup>. “Nuestro trabajo tiene el mismo valor, es digno como cualquier otro, los parlamentarios nos discriminaban diciendo que nosotros no tenemos ningún título como para ganar salario mínimo”, dijo Librada Maciel, del Sindicato de Trabajadoras Domésticas y Afines de Itapúa (Sintradi)<sup>5</sup>.

**Ley N° 5415/2015 “Que crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam)”**. Esta ley crea el Redam, con lo que la responsabilidad de las y los progenitores por el cumplimiento del deber obligatorio de la alimentación de hijas e hijos queda evidenciada. La ley reglamenta el funcionamiento del Redam y crea una partida presupuestaria para su implementación, siendo el Ministerio de la Mujer y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) los que prestarán colaboración para su eficaz implementación. Esta legislación supone el bloqueo económico por incumplimiento del deber de prestación alimentaria.

**Ley N° 5422/2015 “Que modifica los artículos 4, 5, 6, 7 y 13 de la Ley N° 45/1991 que establece el divorcio vincular del matrimonio”**. Esta ley permite que las parejas puedan divorciarse de mutuo consentimiento sin mediar un plazo establecido. También modifica causales de divorcio.

**Ley N° 5446/2015 “Políticas públicas para mujeres rurales”**. Esta nueva legislación establece la incorporación y la transversalidad de la perspectiva de género en el marco del derecho para la elaboración, implementación y evaluación de proyectos, planes y programas del ámbito rural, como así también la

3 Para ampliar información con relación a esta ley consultar el artículo sobre derechos de las trabajadoras domésticas en este mismo capítulo del presente informe.

4 Abc Color (17/10/15) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/ley-celebrada-y-criticada-1418206.html>

5 Abc Color (19/10/15) Disponible en: <http://www.abc.com.py/especiales/fin-de-semana/trabajo-domestico-lo-nuevo-1418302.html>

institucionalización de unidades específicas, garantizando así los principios de igualdad, equidad, empoderamiento e inclusión social.

Los resultados de la implementación de políticas públicas para mujeres rurales serán evaluados a través de indicadores de género para las mujeres campesinas. Entre sus objetivos específicos se observa que la ley garantiza el acceso y uso de servicios brindados por el Estado en igualdad de condiciones y oportunidades; propone modificaciones legislativas que salvaguarden la igualdad y la equidad a las mujeres rurales en el acceso a servicios, tierra, créditos y otros; fortalece y/o crea las unidades de género en organismos gubernamentales estableciendo una coordinación interinstitucional. El Estado se compromete al avance progresivo de la aplicabilidad de esta legislación, a proveer los presupuestos necesarios no reprogramables y con control de gastos, siendo el órgano rector el Ministerio de la Mujer.

*Ley N° 5483/2015, que modifica el artículo 8 de la Ley N° 3728/2009 “Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza”.* Si bien su texto engloba a hombres y mujeres, no presenta las necesidades particulares de las mujeres de la tercera edad. Esta ley establece que la responsabilidad de la implementación queda a cargo del Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Pensiones no Contributivas, que fijará las políticas, procedimientos y requisitos de las y los beneficiarios. Si bien será un aliciente para las mujeres mayores en situación de pobreza, aún no tiene plazos establecidos para su implementación. Cabe aclarar que tampoco se ha señalado el monto que recibirán. En términos de derechos humanos, es importante que la pensión alimentaria tenga un parámetro digno.

*Ley N° 5508/2015 “Promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia”.* Otorga a la madre 18 semanas ininterrumpidas de permiso por maternidad (anteriormente era de seis semanas antes y seis después del parto), y para el padre dos semanas. Será de carácter irrenunciable y el Instituto de Previsión Social (IPS) cubrirá, de manera progresiva, el 100% de su salario<sup>6</sup>.

Es importante que para el cumplimiento de esta ley se establezcan presupuestos adecuados que permitan al Régimen de Seguridad Social del IPS el pago del 100% del salario de la trabajadora. Queda aún pendiente el incremento de las salas de lactancia materna en instituciones públicas y privadas con más de 30 trabajadoras.

Si bien esta ley es beneficiosa para niñas, niños lactantes y pequeños, la promulgación de esta ley ha generado cuestionamientos por parte de las agremiaciones empresariales, específicamente del presidente de la Unión Industrial

6 Para ampliar información sobre esta ley remitirse al artículo sobre derecho al trabajo del presente informe.

Paraguay (UIP), Eduardo Felippo, quien a través de un comunicado expresó “que las condiciones socioeconómicas del país no están dadas para su implementación”, y que lejos de generar un beneficio a la población femenina del país, puede constituir un obstáculo para su contratación”<sup>7</sup>. Cabe resaltar que hay empresas que con anterioridad han implementado salas de lactancia y guarderías, lo que expresa el efecto positivo.

Por otra parte, las mujeres han tenido opiniones favorables a la ley, desde diferentes ópticas. “Lo que Eduardo Felippo y todos los empresarios deben aprender es que al permitir a la madre amamantar por más tiempo estamos invirtiendo en el país. Tendremos ciudadanos más sanos y con mejor autoestima”. “No somos un país de esclavos”. “Contratar menos mujeres es un craso error. Pues las mujeres tenemos más iniciativas, somos más productivas y cumplimos varios roles a la vez”<sup>8</sup>.

***Ley N° 5423/2015 “Del ejercicio profesional del obstetra en la República del Paraguay” (Vetada por el Poder Ejecutivo).*** En noviembre de 2014 esta ley tuvo la sanción de aprobación por el Congreso Nacional. La misma protege el ejercicio de la profesión y recoge las recomendaciones internacionales sobre los partos sin riesgo, con normativa homologada por la Conferencia Internacional de Matronas. Esta propuesta de ley, en junio de este año, ha sido vetada en su totalidad por el Poder Ejecutivo, con las siguientes argumentaciones: por recomendación del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), ya que es muy genérica y confusa, lo cual afecta indirectamente otras normativas de la salud; y por ir en contraposición del art. 79 de la CN, que garantiza el principio de autonomía de las universidades. La presente ley desconoce que las/os obstetras pueden ser formados en Institutos de Educación Superior. Esto va en contra el art. 47 de la CN, que garantiza a todos los ciudadanos igualdad en el acceso a las funciones públicas<sup>9</sup>.

### ***Propuestas de ley sobre violencia***

Organismos y comités de las Naciones Unidas han recomendado la aprobación de una legislación sobre violencia de género. Hasta la fecha, el Congreso Nacional no ha considerado el proyecto de ley integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres basada en asimetrías de género. La iniciativa ha sido ampliamente analizada y debatida en audiencias públicas, donde las organizaciones de derechos humanos y sociedad civil han participado activamente presentando propuestas y conformando una coalición de

7 Unión Industrial Paraguaya (29/10/15) Disponible en: <http://www.uip.org.py/?p=6431>

8 Última Hora (28/10/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/gobierno-promulga-ley-lactancia-y-se-extienden-permisos-maternidad-n942413.html>

9 Abc Color (3/06/15) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/cartes-veta-ley-de-obstetras-1373288.html>

organizaciones en favor de la ley. Es preocupante que hasta la fecha no tiene sanción en ninguna de las comisiones del Congreso.

Grupos fundamentalistas realizan intensos cabildos con la idea de excluir de este proyecto toda referencia al género e identidad de género, lo cual pone en duda que las propuestas presentadas por organizaciones de derechos humanos sean tomadas en cuenta.

### ***Rol del Ministerio de la Mujer<sup>10</sup>***

El Ministerio de la Mujer se constituye en la rectora normativa y estratégica de las políticas de género. Actualmente lleva adelante la ejecución del Tercer Plan Nacional de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2008/2017, como así también adelanta gestiones en el Parlamento para impulsar una Ley “De Especial Protección Integral de las Mujeres en Situación de Vulnerabilidad”. Sin embargo, considerando su responsabilidad, esta ha quedado en bajo perfil ante situaciones que han conmovido a la sociedad, como es el caso de la niña Mainumby, y otros similares que aún están sin resolver. Además, si bien brinda atenciones para la trata de personas, tampoco ha tenido una intervención satisfactoria y visible en otro caso de trata de personas. Sus acciones se orientan a la prevención y en este marco a las campañas de difusión y concientización, fundamentalmente.

## **SITUACIÓN DEL DERECHO**

***Derecho a una vida libre de violencia.*** La ausencia de legislación muestra señales respecto al interés del Estado en este amplio ámbito. Se suceden los femicidios/femicidios (según informes, “cada diez días muere una mujer en manos de su pareja, esposo, novio o expareja”<sup>11</sup>), las violaciones de derechos como la trata de personas, el abuso y el acoso sexual, entre otros. No hay una debida e inmediata protección de las mujeres en situación de vulnerabilidad. La despenalización del aborto es otra de las legislaciones pendientes y aun la vigente no se aplica, dando lugar a que mujeres corran peligro de vida y se les niegue esta opción ante consideraciones y presiones religiosas.

El cierre de la Organización Kuña Aty, de gran trayectoria en la atención a mujeres víctimas de violencia de género, denota la ausencia de ayuda del Estado. La misma ha tenido que suspender sus actividades, abandonando el acompañamiento a las víctimas y seguimiento de los casos judicializados. Esta situación es un retroceso en procura de una vida digna y libre de violencia para las mujeres.

10 Institución pública creada por Ley N° 4675/2012, que eleva al rango de Ministerio a la Secretaría de la Mujer creada en el año 1992.

11 Centro de Documentación y Estudios. Disponible en: <http://www.cde.org.py/mujeres-libres-de-violencia/>

**Derechos laborales.** En este ámbito cabe mención especial a la ley de promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia recientemente aprobada, que guarda significación relevante para el descanso debido de las mujeres y para la atención por parte del padre. Es importante que esta legislación cuente con el presupuesto adecuado para su implementación.

Por otra parte, es importante que se cumpla con la legislación laboral que protege y garantiza los derechos de todas las mujeres trabajadoras, incluyendo –por supuesto– a las empleadas domésticas, mujeres en régimen de maquila, entre otras.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)<sup>12</sup> firmaron un acuerdo interinstitucional que tiene por objeto la implementación progresiva de centros laborales saludables, como resultado de gestiones de cooperación con la Organización Panamericana de la Salud, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Internacional del Trabajo. El convenio no establece presupuestos nacionales para su implementación.

**Derecho a la salud.** La asistencia a la salud de las mujeres, jóvenes y niñas, requiere de mayores presupuestos que permitan la gratuidad, derecho en el cual se ha dado una regresión con relación a otros años.

La ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal es aún un tema pendiente y urgente.

Por Resolución SG N° 612/2015, el MSPBS aprobó la Política Nacional de Salud 2015-2030 para su aplicación en todo el país, que expresa avances hacia el acceso y cobertura universal a la salud.

**Derecho a la Educación.** A pesar de la multiplicidad de casos que se han presentado este año con relación al abuso y al acoso, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) aún no ha emprendido acciones concretas orientadas a la implementación de una educación integral de la sexualidad. Se tiene conocimiento que se ha realizado un Curso de Especialización en Educación Integral de la Sexualidad desde la perspectiva de los derechos humanos, dirigido a técnicos y docentes de Educación Escolar Básica y Educación Media de Asunción y del departamento Central. Sin embargo, no se conocen los principios o valores rectores en este proceso en que la transversalidad y la incorporación de la mirada de género desde los derechos humanos son imprescindibles.

<sup>12</sup> Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en: [http://www.mtess.gov.py/application/files/9824/4724/2887/acuerdoinstitucional\\_MTESS\\_MSPyBS.pdf](http://www.mtess.gov.py/application/files/9824/4724/2887/acuerdoinstitucional_MTESS_MSPyBS.pdf)

## CASOS

### El Caso Mainumby

La niña Mainumby<sup>13</sup> sufrió abuso sexual desde los 9 años por parte de su padrastro. CEF<sup>14</sup>, madre de la niña, hizo la denuncia ante la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (Codeni) en 2013 y ante la fiscalía en 2014, siendo desoída en ambas circunstancias. En 2015, llevó a la niña a diferentes centros de salud, ya que esta se quejaba de dolores de estómago. Una vez establecido el diagnóstico de embarazo de 21 semanas, la niña fue separada de su madre y recluida en el Hospital de la Cruz Roja y luego en el Hogar de la Cruz Roja, bajo la figura de la medida cautelar de abrigo. Las autoridades del Estado decidieron que llevara a término su embarazo.

El caso de la niña Mainumby no es un hecho aislado. Datos del Hospital de Clínicas dan cuenta de que más de 14 niñas y adolescentes de entre 9 y 15 años fueron madres en 2014, “a más de los 108 casos de adolescentes de entre 15 y 19 años que dieron a luz sin complicaciones”<sup>15</sup>. Este alto índice de embarazo, que representa el 20% del total de embarazos en Paraguay, es producto, entre otros aspectos, de la desidia y la falta de políticas públicas para abordar la educación integral de la sexualidad, responsabilidad del MEC.

Este caso, los anteriores y los actuales presentan por parte del Estado el procedimiento habitual de mantener el embarazo bajo cualquier situación. Las niñas son obligadas a ser madres aun a riesgo de su vida, de sus proyectos de vida y del desarrollo de su organismo en clara violación de sus derechos humanos, lo que coloca al Estado en una situación de flagrante violación de los derechos humanos de la niña.

La situación de la niña y de la madre conmovió al mundo entero. Muchas expresiones de solidaridad fueron recibidas en Paraguay por las organizaciones de derechos humanos que se movilizaron en torno al caso. Abrió el debate sobre la despenalización del aborto y se realizó una audiencia pública para analizar y discutir el tema, actividad en la cual participaron la sociedad civil, las organizaciones de derechos humanos y grupos religiosos. Cabe notar la marcada presencia de grupos religiosos fundamentalistas que han “cercado” a la familia de Mainumby e incidido en las decisiones de continuidad del embarazo.

En este sentido, tanto en la reunión con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en Washington como en Paraguay, representaciones

13 Nombre ficticio para proteger su identidad.

14 Iniciales del nombre para proteger su identidad.

15 Agencia de Información Paraguaya (3/05/15) Disponible en: <http://www.ip.gov.py/ip/?p=19248>

del Vaticano han llevado a cabo acciones para incidir en las consideraciones de las instancias nacionales e internacionales. La familia hasta la fecha recibe sistemáticamente la visita de personas vinculadas a la Iglesia a modo de acompañamiento, pero vigilante sobre quiénes las visitan. Paraguay es un país laico, que aún no asume la responsabilidad de separar la religión individual con las políticas públicas nacionales.

Por otra parte, es importante analizar la operatividad del sistema de justicia en el caso de la madre de Mainumby, quien realizó acciones de protección y cuidado de la niña, incluso en un contexto de violencia familiar, que fueron desestimadas. Entre el 23 y el 27 de marzo, CEF fue detenida arbitrariamente. Con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, estando en prisión, presentó una carta al MSPBS y al Juzgado de la Niñez y la Adolescencia para que permitieran la interrupción del embarazo por el riesgo de vida que tenía la niña. Como respuesta, es enviada al Penal del Buen Pastor permitiéndosele únicamente la visita de su abogada. Ante presiones nacionales e internacionales, en el último mes de embarazo se le permitió acompañar a su hija, recibiendo libertad condicional.

La fiscalía Monalisa Muñoz imputó a CEF por complicidad en el abuso sexual, violación del deber de cuidado, desestimando las acciones realizadas por ésta. Públicamente la señaló como responsable de obstrucción a la persecución penal del sindicato como autor del abuso.

En prisión estuvo sometida a fuertes presiones e intimidaciones, inclusive a prohibición de relacionamiento con organizaciones de derechos humanos.

La defensa había solicitado el sobreseimiento definitivo incluso por su condición de víctimas de violencia (para ella y Mainumby), que fuera denegado por el Ministerio Público alegando que no tenía “suficientes” pruebas.

La fiscalía Monalisa Muñoz, en el ejercicio de sus funciones, cometió graves violaciones a los derechos humanos de CEF:

- La separó de su hija Mainumby, quien con sus escasos 10 años fue institucionalizada y separada de su referente principal, su madre, a la cual se le permitía visitarla solo cada 15 días.
- Violó el debido proceso en la investigación del abuso sexual, sometió a prisión arbitraria a CEF antes de comunicar al juzgado, la utilizó como testigo y la imputó. La obligó a acompañar allanamientos, sin contar con la orden judicial correspondiente.

- La mantuvo incomunicada durante su prisión arbitraria, prohibiéndole tomar contacto con organizaciones y entidades gubernamentales que acudieran junto a ella.
- No se tomaron en cuenta los elementos de cargo y descargo, que con una debida diligencia, y ante la ausencia de pruebas, la fiscalía podría haber solicitado la desestimación de la causa.
- Durante la audiencia la fiscalía manejó argumentos sexistas sobre el rol de CEF y mostró desconocimiento de la explicación de cómo opera la violencia y por qué las víctimas permanecen con sus agresores, conforme a los estándares establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Paraguay en la materia.
- Posteriormente, varios meses después de estar detenida, aislada y separada de su hija, su expediente fue remitido a la ciudad de Limpio, dado que este es el ámbito natural para el enjuiciamiento.

La defensa técnica interpuso un incidente de nulidad general, tomando en cuenta los puntos planteados más arriba y explicitando los derechos violados, incluyendo los artículos constitucionales correspondientes. Fue rechazado *in limine* por el Juzgado Penal de Garantías, basado en que: a) la defensa técnica no había señalado el artículo correspondiente del Código Penal que dispone la apelación; b) supuestamente habrían precluido los plazos para presentar este incidente; c) se revisó el expediente completo no hallando violación de los derechos de la acusada por parte del Ministerio Público.

A la fecha de cierre del presente informe, la defensa técnica y CEF consideran la presentación de una apelación sobre el Acto Interlocutorio (AI), con relación al incidente de nulidad y al impedimento de indemnización por prisión arbitraria. En la actualidad, CEF recibe 50 dólares para el mantenimiento de su familia y los insumos que le permitieron construir una habitación. El 11 de noviembre del corriente CEF fue sobreseída definitivamente.

Es necesario subrayar el patrón de hostigamiento que el Estado paraguayo ha tenido con las organizaciones de derechos humanos que han acompañado muy de cerca el caso<sup>16</sup>, impidiéndoles la comunicación con las víctimas e intimidando a la familia si mantenían comunicación con las mismas, como así también obstáculos para que la defensa acudiera a la cita con la CIDH.

16 Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de las mujeres-Paraguay, y Amnistía Internacional Paraguay.

## Caso Gómez Verlangieri

El intendente con permiso de la ciudad de Limpio, Ángel Gómez Verlangieri, sometió sexualmente a una joven funcionaria de la Municipalidad. La joven fue drogada y sometida bajo amenazas a la seguridad de su familia si comentaba lo ocurrido y que ante una posible denuncia “él y su familia tienen el suficiente poder económico y político para manejar a las autoridades a su antojo (...)”<sup>17</sup>.

Ante esta amenaza, continuó siendo sometida y filmada por el abusador Gómez Verlangieri mientras mantenían relaciones sexuales en su oficina. El video fue luego difundido en las redes sociales. Ante este hecho, la joven presentó denuncia en la fiscalía de Limpio acusándolo por supuesto “acoso, coacción sexual, lesión a la intimidad, lesión del derecho a la comunicación y la imagen”<sup>18</sup>.

Este caso –que cobró estado público a través de las redes sociales, tuvo eco en la prensa y el Ministerio Público imputó y apresó a Gómez Verlangieri– probablemente sea uno más de los múltiples casos de acoso y abuso sexual en el marco de una relación laboral. Esta expresión del machismo presenta diferentes aspectos por parte de los varones: la posesión de una mujer, joven o niña en relación a la jerarquía establecida y que muestra un eje de poder y de sometimiento. La idea del sometimiento como condición de potencia y virilidad masculina reconocida como un valor importante en una sociedad patriarcal. Otro de los aspectos es el miedo, la intimidación, acorralar a la víctima al silencio bajo amenaza de deshonra, maltrato o pérdida del empleo siendo extorsionada permanentemente.

Ante la proximidad de las elecciones municipales, tanto los adeptos como los allegados partidarios del intendente pretendieron establecer un blindaje a los hechos a modo de protección a un miembro de la tribu.

## Caso recusación de fiscal feminista

El exdirector de la Dirección de Educación en Derechos Humanos, dependiente de la Dirección General de Currículo, Orientación y Evaluación del MEC, con 23 años de antigüedad, recusó a la fiscal Sonia Mora “por ser feminista”<sup>19</sup>.

17 Abc Color (12/10/15) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/funcionaria-denuncia-que-gomez-abuso-de-ella-1425963.html>

18 Abc Color (28/10/15) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/jueza-resolvera-si-otorga-o-no-prision-domiciliaria-gomez-1421439.html>

19 Abc Color (30/10/15) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/exdirector-del-mec-denunciado-por-acoso-sexual-recusa-a-fiscal-por-feminista-1421893.html>

El Sr. José Ángel Gallardo Notario acosó a una funcionaria de su dirección, a la cual lanzó la amenaza de que “o sos mi amante o mi enemiga”<sup>20</sup>. La funcionaria presentó una denuncia en su contra por acoso sexual.

### **Caso Rosalía Amarilla Escobar**

Rosalía representa uno de los casos de víctima del crimen transnacional de la trata de personas. En 2012, fue detenida en el Aeropuerto Internacional de Beijing, transportando drogas bajo obligación de sus tratantes. Este delito es castigado en China con la pena de muerte, por lo que Rosalía fue inicialmente condenada a dicha pena.

Organizaciones de derechos humanos del Paraguay enviaron nota a la Cancillería pidiendo urgente intervención. A través de la Embajada argentina, país que mantiene relaciones con la República Popular China, se solicitó la conmutación de la pena y el retorno al Paraguay. Se pudo establecer el contacto de Rosalía con su familia, quien pudo visitarla y comunicarse con ella antes del juicio.

En el mes de agosto del presente año, el Consulado de la Argentina en China informó a la Cancillería Nacional que Rosalía fue condenada a cadena perpetua y que su causa será nuevamente revisada en dos años.

Sin embargo, el Estado paraguayo no garantizó inmediatamente el acceso a la justicia a una víctima de trata de personas con pena de muerte, primero, y luego cadena perpetua. Por otra parte, se ha dado nuevamente en este caso un patrón de hostigamiento a la familia para evitar que sigan en contacto con Cladem, Amnistía Internacional y otras organizaciones que han dado su apoyo y acompañamiento.

### **RECOMENDACIONES**

- Sancionar e implementar la ley contra toda forma de discriminación.
- Proveer presupuesto que permita aumentar la producción de conocimiento y datos sobre modalidades, tipos y situaciones que promueven y facilitan la explotación sexual y la trata de personas.
- Generar los presupuestos adecuados que permitan la implementación de la ley de Lactancia Materna, Ley N° 5508/2015.

20 Abc Color (30/10/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/exdirector-del-mec-denunciado-por-acoso-sexual-recusa-a-fiscalia-por-feminista-1421893.html?desktop=true>

- Aprobar una ley de despenalización del aborto.
- Garantizar el mandato constitucional de Estado laico libre de injerencias religiosas.
- Aprobar una política de educación integral de la sexualidad en el sistema de educación formal para prevenir riesgos de embarazos no deseados y abuso sexual.
- Diseñar e implementar por parte del Ministerio de Educación y Cultura un protocolo para casos de denuncias por acoso institucional en las instituciones educativas.
- Implementar campañas en las instituciones educativas del nivel medio orientadas a las organizaciones estudiantiles, personal docente y administrativo del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) referidas a la educación integral de la sexualidad y al embarazo seguro conforme a la perspectiva de género y de derechos humanos.
- Establecer garantías concretas y efectivas en la salud, la educación, la vivienda y el trabajo sostenible y sustentable de las mujeres.
- Implementar campañas en contra de la maternidad forzada.
- Identificar y acompañar los casos de mujeres detenidas en el exterior, muchas de ellas incomunicadas y sin medios para ser defendidas.
- Realizar campañas sistemáticas en contra del abuso sexual de mujeres, jóvenes y niñas.
- Documentar el patrón de persecución y criminalización de mujeres, jóvenes y niñas víctimas de violencia, abuso sexual, acoso laboral y violación.
- Garantizar la independencia del sistema de justicia para no criminalizar a las mujeres por ninguna causa.
- Mejorar el acceso de las mujeres a la justicia, con calidad en la atención.
- Agilizar los procesos por denuncias de acoso laboral.
- Exigir la sanción de operadoras y operadores de justicia que fundan sus decisiones en valores religiosos.

- Garantizar que las mujeres y niñas no sean objeto de criminalización y/o institucionalización por inhabilidad e ineficiencia de operadoras y operadores de la salud pública.
- Visibilizar los registros de niñas abusadas y embarazadas que permitan magnificar el problema y generar las atenciones públicas más adecuadas.
- Establecer registros públicos eficaces y eficientes que visibilicen las muertes de mujeres.

### Bibliografía

Valiente, Hugo y López, Verónica (2005) *Trabajo doméstico remunerado en Paraguay*. Asunción, OIT/IPEC.

Fondo de Población de las Naciones Unidas (2015) Boletín Informativo N° 05/2015. Disponible en: <http://www.unfpa.org.py/>

# **PASO A PASO. UN LARGO CAMINO EN EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS**

DERECHOS DE LAS TRABAJADORAS DOMÉSTICAS



Luego de un largo proceso legislativo, el salario de las trabajadoras domésticas aumenta del 40% al 60% y se equiparan otros derechos laborales. No obstante, los sindicatos no dejarán de luchar hasta conseguir el reconocimiento pleno de sus derechos.

**Librada Maciel**

SINDICATO DE TRABAJADORAS DOMÉSTICAS DE ITAPÚA (SINTRADI)

**Marcella Zub Centeno**

CENTRO DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA PARA EL DESARROLLO (CIMDE)

## INTRODUCCIÓN

“Todos los habitantes son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones”, establece el artículo 46 de la Constitución Nacional, y sigue al afirmar que “el hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales” (art. 48). No obstante, estas disposiciones constitucionales parecen no regir para las más de 230.000 trabajadoras domésticas en el país (DGEEC, 2012) que continúan siendo discriminadas en razón del salario.

La Ley 5407/2015 “Del Trabajo Doméstico”, publicada en la Gaceta Oficial el pasado 13 de octubre<sup>1</sup>, aumenta el porcentaje de salario mínimo a las trabajadoras domésticas del 40% al 60%, manteniendo la discriminación, como un derecho a medias de las mujeres trabajadoras, pero equipara otros derechos laborales como ser las causales de despido, indemnizaciones, horario de trabajo, entre otros.

El proceso legislativo duró aproximadamente dos años y fue acompañado por una intensa labor de cabildeo e incidencia de los sindicatos de trabajadoras domésticas del país: la Asociación de Empleadas del Servicio Doméstico del Paraguay (ADESP), el Sindicato de Trabajadores Domésticos y Afines de Itapúa (Sintradi) y el Sindicato Nacional de Trabajadores Domésticos del Paraguay (Sintradop), así como por organizaciones de la sociedad civil como el Centro de Documentación y Estudios (CDE)<sup>2</sup>, y agencias como ONU Mujeres y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El presente artículo pretende registrar brevemente algunos de los aspectos que han marcado la discusión en torno a la Ley del Trabajo Doméstico, la postura de las actoras claves, es decir, de los sindicatos de trabajadoras domésticas, y resumir los principales cambios que aporta la nueva ley, al mismo tiempo que ejemplificar la situación en la que trabajan cientos de mujeres trabajadoras domésticas a partir de un caso testigo, para concluir presentando los desafíos y las recomendaciones al Estado paraguayo.

## MARCO JURÍDICO

Hasta octubre de 2015, las trabajadoras domésticas tenían un régimen especial en el Código Laboral que reducía considerablemente sus derechos: su jornada laboral era de 12 horas diarias, el salario base correspondía al 40% del mínimo legal, no tenían derecho a la jubilación, entre otros. Esta norma es contraria a los principios de igualdad y no discriminación establecidos en la Constitución (arts. 46 y 48), además de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por Paraguay, como el Convenio 189 sobre trabajo decente para trabajadores y trabajadoras domésticas.

1 Dirección de Publicaciones Oficiales, Ley N° 5407/2015. Disponible en: [http://www.gacetaoficial.gov.py/uploads/pdf/2009/2009-10-15/gaceta\\_3280\\_FKKHEIJAIGHDEJACFJHIGJCFHGEECFJBEGFCEGK.pdf](http://www.gacetaoficial.gov.py/uploads/pdf/2009/2009-10-15/gaceta_3280_FKKHEIJAIGHDEJACFJHIGJCFHGEECFJBEGFCEGK.pdf)

2 También se contó con el apoyo durante el año 2013 del Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política (Cidsep).

Un proceso de concientización se inició hace algunos años, dando lugar a la formación de asociaciones y sindicatos de trabajadoras, lo que llevó a un proceso de discusión y debate de una propuesta legal para modificar dicho régimen discriminatorio. Antes de que el proyecto estuviera finalmente consensuado entre las trabajadoras, el senador Derlis Osorio presentó un proyecto similar, previendo el aumento del salario al 60% del mínimo legal. Ante esto, las organizaciones trabajaron para incluir modificaciones, las cuales fueron acompañadas por el senador Osorio y la Comisión de Equidad y Género del Senado. No obstante, el plenario de ambas cámaras (Senadores y Diputados) decidió modificar la ley manteniendo la discriminación laboral en razón del salario, como se verá en los próximos puntos.

## EL PROCESO LEGISLATIVO

En 2015, el proceso legislativo se vio marcado por dos temas claves de la discusión de la ley. Uno fue el lobby intenso para que la Cámara de Diputados estableciera el derecho al 100% del salario mínimo y dos, el veto del Ejecutivo con el fin de aumentar a 18 años la edad mínima para admisión al empleo, prevista en 16 años de edad según el proyecto.

### Cuadro N° 1. Proceso legislativo

01/08/2013. El senador Derlis Osorio presenta el proyecto de ley.
Octubre 2013. Se conforma la Mesa Interinstitucional de seguimiento al proyecto y se presentan modificaciones
03/2014. La Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Senadores dictamina con modificación, conforme la Mesa Interinstitucional.
10/04, 12/06 y el 10/07 de 2014. Entra el proyecto en el Plenario, pero es postergado nuevamente.
06/10/2014. Se aprueba con modificación en la Cámara de Senadores.
17/03/2015. Se aprueba en la Cámara de Diputados.
26/05/2015. Veto del Ejecutivo que aumenta la edad mínima de admisión al empleo de 16 a 18 años.
17/07/2015. La Cámara de Senadores acepta el veto.
28/08/2015. La Cámara de Diputados acepta el veto.
12/10/2015. La Ley queda promulgada.
13/10/2015. Se publica en la Gaceta Oficial.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información Legislativa. Disponible en: <http://sil2py.senado.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F101188>

## Cuadro N° 2. Comparativo – Ley de Trabajo Doméstico

Derecho	Código del Trabajo, Ley N° 213/1993	Lo que propusieron las trabajadoras domésticas	Ley N° 5407/2015 “Del Trabajo Doméstico”
Definición de las categorías de trabajo	Tareas propias del hogar como limpieza, cocina, plancha, además los choferes, jardineros, etc.	Tareas propias del hogar y se separen los oficios de las tareas de cuidado.	Tareas de aseo, cocina y demás inherentes al hogar, residencia o habitación particular. Retoma el art. 148 del Código del Trabajo. No distingue el trabajo de limpieza del de cuidado de niños, principalmente (arts. 2 y 3).
Edad para el trabajo	16 años con autorización de los padres y siempre que se garantice su salud y educación.	18 años, al ser considerado una forma de trabajo peligroso por el Decreto N° 4951/2005 y el Convenio N° 138 de la OIT.	Veto del Ejecutivo. Quedando la edad mínima en 18 años. Se deroga expresamente el capítulo sobre “trabajo adolescente” del Código de la Niñez y la Adolescencia (art. 26, inc. b).
Contrato	No es obligatorio.	Obligatorio por escrito.	Obligatorio por escrito (art. 7).
Salario mínimo	40% del mínimo legal.	100% del mínimo, conforme la CN y Convenio 189 de la OIT.	60% del salario mínimo legal (art. 10).
Alimentación y habitación	Se presume que el suministro de habitación y comida es parte del pago.	No se puede deducir del salario el suministro de alimentación y habitación.	Se presume que el suministro de habitación y comida es parte del pago, además de la retribución en dinero (art. 12).
Jornada de trabajo	12 horas.	8 horas.	8 horas diarias si el trabajo es diurno y 7 horas por día si el trabajo es nocturno.
Pago por horas extras	No previsto.	Se aplica la norma general.	No previsto expresamente, pero menciona que en caso de trabajo en días feriados, la remuneración será el doble de lo que corresponde en días ordinarios.

Derecho	Código del Trabajo, Ley N° 213/1993	Lo que propusieron las trabajadoras domésticas	Ley N° 5407/2015 “Del Trabajo Doméstico”
Bonificación familiar	No previsto.	Se aplica la norma general.	No previsto expresamente.
Descansos	12 horas de descanso absoluto, 10 para el sueño.	Al regularse la jornada máxima de trabajo, se consideró mejor excluir este artículo.	Prevé descanso intermedio de una hora para la modalidad “con retiro” y de 2 horas para las personas que presten servicios “sin retiro”.
Descanso semanal	No tiene derecho al descanso semanal obligatorio ni días feriados	Derecho a un día de descanso semanal y los feriados legales.	Bajo la modalidad sin retiro: derecho a un descanso semanal obligatorio no inferior a 24 horas.
Trabajo días feriados	Puede trabajar días feriados, no menciona remuneración extra.	Días de descanso obligatorio, salvo que exista común acuerdo y en ese caso se rige por las normas del Código Laboral.	Días de descanso obligatorio, con la opción de la trabajadora de trabajar días feriados cobrando el doble (art. 16).
Preaviso	Durante el primer año: 7 días Más de un año de antigüedad: 15 días.	Régimen general: Primer año: 30 días / de 1 a 5 años: 45 días / de 5 a 10 años: 60 días, más de 10 años: 90 días	No establecido expresamente. Eventualmente se aplicará la normativa supletoria del Código Laboral (art. 17).
Estabilidad laboral	No tiene.	Sí se incorpora.	No establecido expresamente. Eventualmente se aplicará la normativa supletoria del Código Laboral (art. 17).
Instituto de Previsión Social (IPS)	Solo cobertura médica.	Obligatorio. Régimen general de salud y jubilación o aporte por el régimen de pluriempleo.	Seguro social obligatorio del IPS sobre la base imponible de la suma total de los ingresos (pluriempleo). 9% para la trabajadora y 14% el empleador/a.

Derecho	Código del Trabajo, Ley N° 213/1993	Lo que propusieron las trabajadoras domésticas	Ley N° 5407/2015 “Del Trabajo Doméstico”
Inspección del trabajo	No hay.	Sí, debe ser reglamentada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), estableciendo criterios y velando por el derecho a la intimidad de la patronal.	No previsto.
Prescripción	Regla general.	Regla general, pero se interrumpe el plazo de prescripción con la denuncia ante el Ministerio de Trabajo.	Regla general, pero se interrumpe el plazo de prescripción con la denuncia ante el Ministerio de Trabajo.
Agencias de empleo	No reguladas.	Deben ser reguladas por el Ministerio de Trabajo	Deben ser reguladas por el Ministerio de Trabajo.
Instancias de mediación y denuncia	No reguladas.	Se brinda institucionalidad al Centro de Atención a las Trabajadoras Domésticas (CATD) otorgándole facultades para la recepción y tramitación de quejas, reclamos y denuncias.	Solo prevé que el órgano administrativo ponga en conocimiento del Ministerio Público situaciones que puedan constituir hechos punibles.
Protección gremial	No previsto para trabajo doméstico.	Se remite a las normas del Código Laboral.	Se remite a las normas del Código Laboral.
Reglamentación		Con la participación de organizaciones de trabajadoras domésticas.	Con la participación de organizaciones de trabajadoras domésticas.

Como se observa del cuadro anterior, existen aspectos que son parte de la regulación que debe realizar el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). Algunos de estos aspectos tienen que ver con:

- Clarificar cuáles son los derechos de las trabajadoras domésticas conforme la nueva ley y el Código del Trabajo, que incluya, por ejemplo: el pago de horas extras, asignación familiar, etc., que no están expresamente previstos. Si bien existe una remisión a la regla general, tantos años de discriminación pueden hacer que las personas, en especial la patronal, hagan una interpretación arbitraria sobre estos derechos.
- Elaborar un contrato de trabajo tipo o modelo para el empleo doméstico.
- Existen al momento de la publicación de la ley adolescentes trabajadoras domésticas registradas (o no) ante las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente (Codeni). Si bien la ley rige para el futuro, no afecta a las adolescentes que ya se encuentran trabajando y mantienen una relación formal por ley. Por lo tanto, es necesario que se monitoree este trabajo, que se identifique dónde están estas adolescentes y clarificar cómo queda su aporte en el Instituto de Previsión Social. Esta sería una norma transitoria hasta tanto las adolescentes trabajadoras alcancen la mayoría de edad.
- Reglamentar sobre la “inspección laboral”. Si bien no está expresamente previsto en la ley, todo trabajo debe ser objeto de inspección y, por lo tanto, conforme a la Ley N° 5115/2013 corresponde al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social establecer directrices para esta fiscalización.
- Reglamentar el funcionamiento de las “agencias de empleo”, conforme la ley y el Convenio 189 de la OIT.

El acceso a jubilación es uno de los derechos más importantes reconocidos en la nueva ley. Por primera vez las trabajadoras domésticas podrán aportar al IPS y ser beneficiarias por el régimen general a la jubilación<sup>3</sup>. Igualmente, las trabajadoras domésticas son sujetos beneficiarias de la nueva ley de Lactancia Materna – Ley N° 5508/2015, la cual aumenta el permiso de maternidad a 18 semanas con una cobertura que irá aumentando paulatinamente hasta cubrir el 100% del salario.

3 A partir del mes de noviembre de 2015, el aporte de trabajo doméstico al IPS será de G. 279.080 (9% paga la trabajadora y 16,5% paga la patronal).

## EL CASO DE FÁTIMA<sup>4</sup>

Fátima es jefa de hogar y madre de 5 hijos e hijas, y es trabajadora doméstica. Estaba trabajando en la casa de la Sra. Miriam desde hacía un mes. Como se había cortado la mano y no podía hacer determinadas tareas, le acompañaba a su trabajo su hija Alicia, de 16 años. Ambas acudían a realizar tareas domésticas en la casa de la Sra. Miriam todos los días, de siete a cinco y media de la tarde, recibiendo una remuneración de G. 40.000 por día, que suman G. 240.000 por semana.

Un día de noviembre, Fátima y Alicia concurren normalmente a la casa de la Sra. Miriam a trabajar. Al llegar, esta las acusó de haber robado cosas de la casa. Fátima y Alicia negaron el hecho. La Sra. Miriam las dejó trabajando en la casa y se fue a la comisaría del barrio a denunciarlas. Cerca de las 7:30 horas de la mañana llegó una patrullera a buscar a Fátima y a Alicia, se dirigieron a la casa de ambas, ingresaron sin autorización al lugar donde había otras hijas de Fátima, todas niñas menores de 14 años, y registraron todo, sin encontrar los objetos supuestamente robados.

Alicia fue liberada luego de estar varias horas dando vueltas en la patrullera y Fátima fue encerrada en el calabozo de la Comisaría, amenazada de ser trasladada a la penitenciaría regional y acusada de “ladrona”, además de que le iban a pegar y “reventar”. Fue liberada a las 11:00 horas de la noche.

El caso anterior da cuenta de una realidad bastante común en nuestra sociedad, y son esencialmente dos cosas: uno, que es una práctica común acusar a las trabajadoras domésticas de hurto a los efectos de no pagarles el sueldo, aguinaldo, indemnización u otra obligación legal conforme la ley. Y dos, que la Policía no solo se presta a esta clase de acciones, sino que además no impone ningún recelo en encarcelar a una mujer en contra de todos los preceptos legales, además allanar violentamente su casa sin orden judicial.

## CONCLUSIONES

Como trabajadoras domésticas la nueva ley representa un avance, “un pasito más”, “un escalón más que hemos subido con mucho esfuerzo”, señalan. Sin embargo, los sindicatos están dispuestos a seguir luchando para que no exista discriminación y se reconozca su derecho a un salario mínimo legal acorde a cualquier otra trabajadora, sin discriminación.

El acompañamiento legislativo que realizaron empoderó a las trabajadoras domésticas, a los sindicatos e, incluso, hizo cambiar la percepción que se tenía de las trabajadoras por parte de empleadores y empleadoras, quienes hoy cuentan con más información sobre los derechos de las mismas.

4 El caso es real, ocurrió en el departamento de Itapúa a mediados de noviembre de 2015. Los nombres han sido cambiados para proteger a la víctima.

Hoy el principal desafío es sin duda el cumplimiento de la ley. Si bien ésta aún es limitada con relación al 60% del salario mínimo, existe en nuestra sociedad un prejuicio que pretende limitar los derechos de las trabajadoras en cuanto a no solo el sueldo, sino también el horario de trabajo, aguinaldo, vacaciones, etc. Ahora se suma que se cumpla con el aporte al IPS, ya que esto garantiza la jubilación a las trabajadoras domésticas por primera vez en la historia del país. El registro y aporte en IPS también es fundamental para gozar de los beneficios de la ley de Lactancia Materna. Corresponde entonces un fuerte trabajo por parte del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para la difusión de la ley y la fiscalización del cumplimiento.

## RECOMENDACIONES

- Que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social cumpla en reglamentar la Ley N° 5407/2015 dentro del plazo previsto, dando participación a los sindicatos y asociaciones de trabajadoras domésticas.
- Que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social realice todas las labores tendientes a dar cumplimiento a la Ley N° 5407/2015, como ser: elaboración de contratos laborales, creación de centros de atención de trabajadoras domésticas con personal sensible y capacitado, fiscalización de la situación de las adolescentes trabajadoras, entre otros.
- Garantizar la difusión y fiscalización de la nueva Ley N° 5407/2015.
- Una vez presentado el nuevo proyecto de ley por parte de las trabajadoras domésticas para la adecuación de la Ley N° 5407/2015 a los estándares nacionales e internacional que ponen fin a la discriminación laboral, es deber del Poder Legislativo aprobar dichas modificaciones.
- Establecer políticas públicas de cuidado para la ciudadanía en general, a los efectos de que las trabajadoras domésticas también puedan dejar a sus hijos e hijas en guarderías municipales, por ejemplo.

## Bibliografía

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2012) *Encuesta Permanente de Hogares. Principales resultados EPH 2011*. Fernando de la Mora, DGEEC.

## Legislación consultada

República del Paraguay. Ley N° 5407/2015 "Del Trabajo Doméstico".

República del Paraguay. Ley N° 5508/2015 "De promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna".

República del Paraguay. Ley N° 5115/2013 "Que crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social".

República del Paraguay. Ley N° 213/1993 "Código del Trabajo".



# PASOS HACIA EL RECONOCIMIENTO DEL TRABAJO SEXUAL COMO TRABAJO INDEPENDIENTE

DERECHOS DE LAS MUJERES TRABAJADORAS SEXUALES



A pesar del no reconocimiento del trabajo sexual como trabajo, la aprobación de la Ordenanza N° 573/2015 “Que establece las condiciones de habilitación de casas de citas, clubes nocturnos y moteles urbanos de la ciudad de Asunción y de las personas trabajadoras del sexo”, significa un avance, ya que al definir trabajo sexual incluye la voluntariedad, es decir, que se consideran personas trabajadoras sexuales a aquellas que se dedican a esta actividad de manera voluntaria y para beneficio propio. Con esto, se busca diferenciar claramente el trabajo sexual de hechos punibles tales como la explotación sexual y la trata de personas.

**Unidas en la Esperanza (UNES)**

## INTRODUCCIÓN

Es constante la violación de derechos humanos de las Mujeres Trabajadoras Sexuales (MTS) en el área de Asunción y Central por la falta de regulación del trabajo sexual como un derecho, el no reconocimiento, violencia institucional y legislaciones que no realizan con precisión la separación existente entre trabajo sexual y trata de personas.

La doble moral existente se encuentra institucionalizada, ya que grupos fundamentalistas que no reconocen los derechos humanos (DDHH), plasmados en una serie de instrumentos internacionales que los reconocen y garantizan, y que han sido suscriptos por el Estado paraguayo, cuentan con mucha incidencia y vínculos con autoridades de toma de decisión institucional, hecho que se ve reflejado en campañas de desinformación en torno a proyectos de leyes encaminados contra toda forma de discriminación u otras iniciativas que promuevan los DDHH de todas las personas en el país.

La participación de las MTS en espacios de diálogo con actores de instituciones públicas todavía sigue siendo un desafío, porque demanda mayor voluntad política en la concreción de acuerdos y, por ende, la posibilidad de contar con políticas públicas más ajustadas a nuestra realidad como trabajadoras sexuales.

Fue un año que sobre todo evidenció las consecuencias de leyes poco claras en torno a la diferenciación del trabajo sexual y la trata de personas, entre las cuales se encontraron una serie de intervenciones institucionales a locales de compañeras MTS, con procedimientos muchas veces arbitrarios por parte de la policía y la fiscalía, que denota una fuerte criminalización del trabajo sexual.

## MARCO JURÍDICO

Las trabajadoras y trabajadores sexuales desempeñan una actividad lícita, pues este tipo de trabajo no está prohibido por ninguna ley. El Código Penal Paraguayo (Ley N° 1160/1997), en su art. 1, dispone que “nadie será sancionado con una pena o medida sin que los presupuestos de la punibilidad de la conducta y la sanción aplicable se hallen expresa y estrictamente descritos en una ley vigente con anterioridad a la acción u omisión que motive la sanción”.

El trabajo sexual como actividad laboral efectuada libremente encuentra en la Constitución Nacional (CN) su amparo al establecerse, en su art. 9, que “nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe”. Lo que sí está prohibido y penado por ley es la rufianería<sup>1</sup> y la trata de

1. Código Penal, Ley N° 1160/1997, art. 129a. Rufianería. El que explotara a una persona que ejerce la prostitución, aprovechándose de las ganancias de ella, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años.

personas<sup>2</sup>, situación que suele crear confusiones cuando las personas tienen poca información y conocimiento del tema.

Sobre el trabajo, la Constitución Nacional, en su art. 86, señala que “todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas. La ley protegerá el trabajo en todas sus formas y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables”.

En noviembre de 2015 la Junta Municipal de Asunción aprobó la Ordenanza N° 573/2015 “Que establece las condiciones de habilitación de casas de citas, clubes nocturnos y moteles urbanos de la ciudad de Asunción y de las personas trabajadoras del sexo”.

Esta nueva normativa viene a reemplazar a la Ordenanza N° 278/2013 e introduce una nueva definición de “trabajo sexual” que agrega el elemento de voluntariedad, es decir, que se consideran personas trabajadoras sexuales a aquellas que se dedican a esta actividad de manera voluntaria y para beneficio propio. Con esto, se busca diferenciar claramente el trabajo sexual de hechos punibles tales como la explotación sexual y la trata de personas.

La mencionada ordenanza especifica que “en ningún caso estos funcionarios podrán exceder sus funciones, ni interrogar o amenazar con sanciones a las personas trabajadoras sexuales de los locales inspeccionados, siendo su labor dirigida exclusivamente en relación al propietario o responsable del local”.

Además, en su artículo 5, se establece como responsabilidad del municipio promocionar “la realización del diagnóstico de infección por VIH, de manera voluntaria, gratuita y confidencial, de conformidad a lo establecido en el artículo 4 y concordantes de la Ley N° 3940/2009”. Para ello, realizarán campañas de concienciación sobre la importancia de la realización de la prueba y establecerá los convenios que crea convenientes, tanto con instituciones públicas como privadas.

El documento añade que las personas que han solicitado la habilitación de los locales (casa de citas, clubes nocturnos, moteles) son las responsables de que el funcionamiento se ajuste a la presente ordenanza, especificando que solo “los funcionarios municipales debidamente acreditados tendrán libre acceso a las casas de citas y clubes nocturnos, a fin de constatar las condiciones higiénicas sanitarias en que se encuentran y controlar el cumplimiento de esta ordenanza”.

2 Código Penal, Ley N° 1160/1997, art. 129b. Trata de personas con fines de su explotación sexual. 1º “El que, valiéndose de una situación de constreñimiento o vulnerabilidad de otro por encontrarse en un país extranjero, le induzca o coaccione al ejercicio o a la continuación del ejercicio de la prostitución o a la realización de actos sexuales en sí, con otro o ante otro, con fines de explotación sexual, será castigado con pena privativa de libertad de hasta ocho años...”.

En este sentido, la ordenanza es considerada un hito en cuanto al trabajo de las trabajadoras sexuales organizadas e instituciones de la sociedad civil, cuyo contenido ha sido elaborado de manera conjunta entre las trabajadoras, el concejal Carlos Galarza (partido Frente Guasu) y representantes del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA) en Paraguay, a través de reuniones de trabajo en donde fueron discutidos los principales lineamientos que contiene esta ordenanza municipal<sup>3</sup>.

La aprobación de esta ordenanza representa para el colectivo de las MTS un paso muy importante en el reconocimiento de sus derechos y es un avance en cuanto al mejoramiento de las condiciones laborales de las mujeres trabajadoras sexuales en Asunción y sienta un importante precedente que puede ser aplicado en otros municipios.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

A pesar de que falta todavía un largo trecho para el acceso pleno a los derechos humanos para las Mujeres Trabajadoras Sexuales, no se puede negar que se están dando pasos, primero para el reconocimiento del trabajo sexual como trabajo y también para el acceso a beneficios como el seguro social.

En el “Diálogo Nacional sobre Políticas Públicas y Legislación relacionadas al Trabajo Sexual en Paraguay”, que tuvo lugar el 22 de julio de 2015<sup>4</sup>, se presentó un anteproyecto de ley sobre trabajo sexual que incluye el reconocimiento del seguro social para las trabajadoras sexuales consideradas como trabajadoras independientes. La cuestión central está en el acceso al seguro social de trabajadores y trabajadoras independientes y la consideración del trabajo sexual como trabajo independiente.

En el acceso a la salud, varios hospitales públicos han seguido capacitaciones con el objetivo de derribar los prejuicios hacia las trabajadoras sexuales<sup>5</sup>. El objetivo es alcanzar una visión de salud integral y no solamente lo que se vincula de forma prejuiciosa con las Infecciones de Transmisión Sexual (ITS).

En cuanto al acceso a la justicia<sup>6</sup>, las trabajadoras sexuales organizadas entraron en el Sistema Nacional de Facilitadores Judiciales, que es “un programa nacional del Poder Judicial, dentro del marco de la aplicación de políticas pú-

3 Abc Color (30/10/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/trabajo-sexual-en-ordenanza-1422089.html>

4 Última Hora (22/07/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/trabajadoras-sexuales-buscan-seguridad-social-un-anteproyecto-ley-n915426.html>

5 Red de Mujeres Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe (21/09/2015) Disponible en: <http://www.redtrases.org/Seguimos-promoviendo-servicios.html>

6 Red de Mujeres Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe (30/07/2015) Disponible en: <http://www.redtrases.org/Trabajadoras-sexuales-paraguayas.html>

blicas de acceso a la justicia para grupos en situación de vulnerabilidad. El facilitador Judicial difunde normas cívicas jurídicas, orienta, asesora, facilita la solución de conflictos menores en su comunidad a fin de evitar un escalamiento en los conflictos y apoya a todas las instancias del Poder Judicial<sup>7</sup>. Además de la importancia del contenido, en el plano simbólico –que la ceremonia de juramento en el Poder Judicial haya sido presidida por un ministro de la Corte Suprema de Justicia, Miguel Oscar Bajac, y otras autoridades– supone un pequeño cambio en el imaginario del poder; trabajadoras sexuales se posicionan, un lugar muy diferente al que las coloca el prejuicio.

Por otro lado, continúa el acoso policial y las detenciones arbitrarias. Si bien es necesario valorar los avances que se dan, también hay que dar cuenta de las violaciones a los derechos humanos de las Mujeres Trabajadoras Sexuales en Paraguay.

## **CASOS DENUNCIADOS POR LAS COMPAÑERAS A LA ORGANIZACIÓN<sup>8</sup>**

### **Violencia policial y detenciones arbitrarias. Caso Parada 3100 (Fernando de la Mora)**

En este local, durante un allanamiento, los mismos policías ingresaron de forma arbitraria y brutal, fueron a romper las puertas, robaron celulares y todas las recaudaciones de la semana. Sin encontrar evidencias de acciones ilegales, llevaron demorado al dueño del local, un chico gay, quien además recibió represalias y malos tratos en el proceso de su detención. El local tuvo un allanamiento por segunda vez, con las mismas características, y todo ello derivó en el cierre definitivo del local, por temor a continuar con las mismas represalias.

### **Extorsiones a las MTS**

**Caso local cercanías Súper 6 (San Lorenzo).** En este lugar unos inspectores municipales exigen coimas a las compañeras MTS para una supuesta “habilitación” al trabajo, de forma sistemática. Las mismas no pueden hacer nada al respecto.

**Caso Deseo (Asunción).** Realizaron el allanamiento desde la Fiscalía anti Trata, y los policías que acompañaron la intervención, al día siguiente estuvieron en el local, pero esta vez en calidad de “clientes”, exigiendo a las compañeras MTS la prestación de sus servicios o, en caso contrario, divulgarían sus identidades.

7 Ibid.

8 La Asociación de Mujeres Trabajadoras Sexuales, Unidas en la Esperanza, asume la responsabilidad de la difusión de los casos relatados.

## Violación del derecho a la confidencialidad. Caso Candilejas (San Lorenzo)

El dueño del local exige los resultados de análisis del VIH a las compañeras MTS como requisito para ejercer su trabajo, ya que manifiesta que es una demanda de la Municipalidad. Este hecho está en contra de la voluntariedad que deben manifestar las personas para realizarse cualquier tipo de análisis médico, sobre todo el del VIH, así como el derecho a la confidencialidad con los resultados.

### RECOMENDACIONES

Se reiteran varias de las recomendaciones que fueron realizadas en años anteriores, ante la falta de avances en el cumplimiento y garantía de los derechos:

- Implementar efectivamente la Ordenanza N° 573/2015 “Que establece las condiciones de habilitación de casas de citas, clubes nocturnos y moteles urbanos de la ciudad de Asunción y de las personas trabajadoras del sexo”.
- Derogar aquellas normas jurídicas que estigmatizan a las mujeres trabajadoras sexuales.
- Aprobar el proyecto de ley contra toda forma de discriminación.
- Aprobar una ley integral contra la violencia de género que contemple la violencia que sufren las MTS por el hecho de serlo.
- Fortalecer las instancias y mecanismos de denuncia para garantizar los derechos de las trabajadoras y trabajadores sexuales.

### Bibliografía

- Unidas en la Esperanza (2014) “En nuestro cuerpo y trabajo: autonomía y libertad. Derechos de las Mujeres Trabajadoras Sexuales”, en: Codehupy (2014) *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción.
- Aquino, Mónica et al. (2010) *Del silencio a la denuncia. Avanzando en el ejercicio de los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales*.
- Otazú, María Luisa et al. (2013) “Reconocimiento jurídico del trabajo sexual a partir de normas discriminatorias, ¿avance o retroceso?”, en: Codehupy (2013) *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos humanos en Paraguay 2013*. Asunción.
- Unidas en la Esperanza (2013a). *Estudio sobre la incidencia y la participación política de las mujeres trabajadoras sexuales en América Latina y el Caribe*. Disponible en: [http://www.redtralsex.org/IMG/pdf/paraguay\\_-\\_estudio\\_pp.pdf](http://www.redtralsex.org/IMG/pdf/paraguay_-_estudio_pp.pdf)
- Unidas en la Esperanza (2013b) *Estudio sobre estigma y discriminación en los servicios de salud a las mujeres trabajadoras sexuales en América Latina*. Disponible en: [http://www.redtralsex.org/IMG/pdf/paraguay\\_-\\_estudio\\_ss.pdf](http://www.redtralsex.org/IMG/pdf/paraguay_-_estudio_ss.pdf)

# PERSONAS CON DISCAPACIDAD: EXISTENCIA(S), INCIDENCIA(S), INSISTENCIA(S)

DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD



A ritmo de vals parecen ir las reivindicaciones de este colectivo, entre el logro y el eterno retorno. Una danza en tres tiempos, pero sin pareja.

**Álvaro Martínez Gómez**

## INTRODUCCIÓN

A casi una década de su adopción en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se hacen necesarios los análisis sobre el rol de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD), no solo como principal instrumento internacional de su tipo, íntegramente dedicado a la promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad, sino, sobre todo y antes que nada, como reflejo del cambio de paradigma que este cuerpo normativo significa e implica.

Trascender miradas y prácticas individualistas, dirigidas únicamente a la superación en términos de “curación” de determinadas lecturas ultramedicalizantes y puramente rehabilitadoras de la discapacidad, para traer a la conversación el debate en cuanto a la dimensión social de la discapacidad, en relación a entornos, procesos y situaciones discapacitantes, es, sin duda, el horizonte mayor de la Convención, en sociedades que naturalizan e incluso promueven acciones u omisiones que siguen constituyendo discriminación para muchos ciudadanos y ciudadanas con discapacidad en Paraguay.

En ese contexto el Estado paraguayo, por la tibieza e indolencia de sus acciones, aún parece no considerar a la población con discapacidad como ciudadanos y ciudadanas, y sujetos plenos de derechos, por encima de los rasgos biológicos en donde esta se manifiesta, pues si bien sus derechos están profusamente garantizados legalmente, en el ejercicio de los mismos es donde aún se constatan las mayores trabas.

Quizá colaborar en la traducción de una lectura unívocamente judicial de la Convención, para sumarle un lenguaje vitalista y de cotidiano, sin negar el trascendental avance que esto implica en el andamiaje legal del país, sea el desafío hoy. Urge que el Estado visualice esto y se comprometa en el proceso.

## MARCO JURÍDICO

Los artículos 46, 48 y 58 de la Constitución Nacional, que introducen el concepto de igualdad y no discriminación, constituyen la base sobre la cual se asienta el trabajo de distintos colectivos, entre los cuales se encuentran las organizaciones de y para personas con discapacidad. Asimismo, el artículo 47, referido a las garantías de la igualdad, coloca el acceso a la justicia, la igualdad ante las leyes, el acceso, en igualdad de condiciones para mujeres y hombres, a funciones electivas, sin más condiciones que la idoneidad, así como el pleno disfrute de los bienes naturales y culturales, como focos específicos de acción del Estado.

De manera específica, el artículo 58, al hablar de las personas excepcionales, compromete al Estado paraguayo en cuanto a "...organizar una política de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración..." al tiempo de garantizarse la atención de su salud, educación, recreación y formación profesional.

En el año 2004, luego de un largo trabajo de incidencia por parte de la sociedad civil organizada, se aprueba la Ley N° 2479, que establece la obligatoriedad de contratación de un mínimo de 5% de mujeres y hombres con algún tipo de discapacidad, en el funcionariado público local, y la Ley N° 3585/2008 que modifica varios de los artículos de la Ley N° 2479/2004.

A través de la Ley N° 3540/2008, se ratifica la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD) con su protocolo facultativo, que a partir de ese momento pasan a integrar el ordenamiento jurídico nacional. La CDPD plantea un nuevo paradigma de desarrollo inclusivo para enfrentar el desafío de pasar del Estado benefactor a aquel que propicie el diseño y la implementación de normativas, políticas, planes, proyectos, programas y presupuestos desde el enfoque de derechos, considerando los principios de inclusión, no discriminación, participación, accesibilidad, ajustes razonables, entre otros.

En el 2012, por Ley N° 4720, se crea la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (Senadis), instancia rectora en lo concerniente a políticas públicas y programas de atención y promoción de este grupo poblacional<sup>1</sup>.

La Ley N° 4720/2012 se reglamenta a través del Decreto N° 10514/2013, en el cual se establece además la creación de la Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conadis)<sup>2</sup>.

Se cuenta además, desde 2013, con la Ley N° 4962, que establece beneficios para las y los empleadores que contraten personas con discapacidad en el ámbito privado, a través de exenciones que el Estado otorga por medio de deducciones fiscales.

- 1 Por Ley N° 4720/2012, art. 5, la estructura de la Senadis se compone de la siguiente manera: 1) Dirección de Protección y Rehabilitación a Personas con Discapacidad; 2) Dirección de Administración y Finanzas; 3) Dirección General de Planificación; 4) Dirección de Descentralización, Asuntos Comunitarios y Participación Ciudadana; 5) Dirección de Comunicación Social y Relaciones Públicas; 6) Dirección de Valoración de Discapacidad – Registro Nacional (Carné de Discapacidad); 7) Dirección de Ayudas Técnicas; 8) Dirección de Asesoría, Cooperación Técnica y de Enlace Interinstitucional; 9) Dirección Jurídica; y 10) Dirección de Recursos Humanos y Bienestar.
- 2 El Conadis está presidido por la máxima autoridad de la Senadis, e integrado además por las máximas autoridades del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Justicia, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de la Mujer, Ministerio de Hacienda, Secretaría de la Función Pública. Además por el Consejo de Gobernadores, la organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal, representantes de siete organizaciones de la sociedad civil de y para las personas con discapacidad, que representan a las personas con discapacidad visual, física, auditiva, psicosocial, intelectual, organizaciones de familias de y para personas con discapacidad y sector de y para personas con discapacidad del interior.

Por razones de espacio, no se citará aquí todo el marco normativo construido a partir de lo mandado por la Convención<sup>3</sup>.

## PERSONAS CON DISCAPACIDAD: ALGUNAS CIFRAS

Resultados preliminares del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012 dados a conocer por Unicef, señalan que en Paraguay el 11,4% de la población vive con algún tipo de discapacidad (Unicef, 2013 citado en Global Infancia y Save the Children, 2015: 12).

Sin embargo, persiste la falta de datos oficiales fiables en torno a la población con discapacidad en el país. Aun así, en el marco de la cooperación con la JICA (Agencia Internacional de Cooperación Japonesa), en el año 2008, se realizó un estudio de prevalencia de discapacidad en la Región Oriental, que arrojó un porcentaje de casi 20% de incidencia. En cuanto a los tipos de discapacidad, dicho estudio muestra que la prevalencia del multidéficit es de 28%, la discapacidad de aparatos y sistemas del 28%; física del 19% y visual del 19%. Otros tipos de discapacidad que aparecen en proporciones menores son: auditiva (3%), psiquiátrica (3%) e intelectual (2%) (Global Infancia y Save the Children, 2015: 19).

Un primer escollo es la identificación y cedulaación de la población con discapacidad. Las campañas impulsadas desde la sociedad civil, son acciones esporádicas, temporales, casi siempre marcadas por los recursos financieros y la utilización de los resultados numéricos como mera cifra, ahistóricos y sin análisis posterior.

Como se señaló anteriormente, la ley de la Función Pública estipula que de las personas contratadas para ocupar diversos cargos en el sector público debe incluir al menos un 5% de personas con discapacidad. En este sentido un informe de la Secretaría de la Función Pública-SFP (2012), refiere un aumento en la cantidad de personas incluidas en puestos laborales: 646 hombres (69,2 %) y 287 mujeres (30,8%) durante el 2011, lo que da un total de 893 personas, versus 651 en 2010, 390 en 2009 y 186 en el año 2008<sup>4</sup>.

Sin embargo, actualmente solo se alcanza lo equivalente al 0,7%, es decir, 1.800 funcionarios y funcionarias<sup>5</sup>.

3 Para ampliar información sobre el marco jurídico puede consultarse ediciones anteriores del informe Derechos Humanos en Paraguay, disponibles en: [http://www.codehupy.org/index.php?option=com\\_docman&Itemid=12](http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&Itemid=12)

4 Información del Informe anual de inclusión de las personas con discapacidad en la función pública remitida al Poder Legislativo. Secretaría de la Función Pública, 2012; citado en Senadis, 2014: 34.

5 *Abc Color* (31/10/2014) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/incumplen-ley-que-exige-contratacion-de-personas-con-discapacidad-1301615.html>

## AVANCES INSTITUCIONALES

En relación a la creación de la Senadis, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD, por sus siglas en inglés) en 2013 observó:

El Comité felicita al Estado de Paraguay por la adopción de la Ley N° 4720 de 2012 que crea la Senadis en sustitución del Instituto Nacional de Protección a “Personas Excepcionales”, y cuya función principal es la de formular las políticas nacionales relacionadas con las personas con discapacidad así como las acciones necesarias para dar cumplimiento a los programas nacionales y someterlas a la aprobación del Presidente de la República (Naciones Unidas, 2013, párr. 4).

En marzo de 2015 la Senadis impulsó la creación del Mecanismo de Coordinación Gubernamental aprobado por Resolución Ministerial N° 1655/2015 para facilitar la adopción de medidas relativas a la aplicación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD), de conformidad con lo dispuesto por el artículo 33, inc. 1 de la CDPD. El Mecanismo se encuentra integrado por diferentes organismos y entidades del Estado<sup>6</sup>.

Asimismo, se ha impulsado la conformación de mecanismos independientes que permitan monitorear la aplicación de la CDPD, considerando en particular lo que establece la misma en el artículo 33, inc. 2, teniendo presente el Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015-2030.

En agosto de 2015, la Conadis aprobó la matriz del Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015-2030, diseñado con enfoque de derechos humanos, que toma como base la CDPD, y las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos que ha recibido Paraguay, utilizando la herramienta nacional del Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (Simore). El mencionado Plan tiene como visión delinear la coordinación de las acciones interinstitucionales a nivel nacional, departamental y local, incidiendo en el sector privado en relación a los derechos a las personas con discapacidad. Además de plantear la misión de promover, coordinar, ejecutar las políticas públicas y el accionar del sector privado, transversalizando el enfoque de derechos de las personas con discapacidad en los planes, programas y proyectos, con miras a garantizar la igualdad, la no discriminación, la inclusión y la accesibilidad.

El Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad fue construido con la participación activa de las personas con discapacidad,

6 Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con la Discapacidad (04/03/2015) Disponible en: <http://www.senadis.gov.py/noticia/12333-la-senadis-instala-mecanismo-gubernamental-de-seguimiento-a-la-convencion-por-los-derechos-humanos-de-las-personas-con-discapacidad.html#.VkjPHgIvdHo>

sus familias, además de las organizaciones de y para las personas con discapacidad que las representan en la Conadis<sup>7</sup>.

Este Plan da cumplimiento a la recomendación realizada por el CRPD:

El Comité insta al Estado parte a que incluya de manera transversal a las personas con discapacidad en todos los elementos que integran el Plan Nacional de Derechos Humanos y que sus estrategias y acciones estén dirigidas a garantizar el pleno disfrute de los derechos contenidos en la Convención en condiciones de igualdad y erradicar cualquier forma de discriminación contra aquellas (Naciones Unidas, 2013, párr. 12).

## DISCAPACIUDAD

La accesibilidad, a pesar de algunos gestos normativos sobre todo en el ámbito del transporte público de pasajeros, sigue pensándose únicamente como un asunto arquitectónico, obviándose la adaptación de instrumentos y procesos, limitando así seriamente la participación de los colectivos con discapacidad auditiva y visual, por ejemplo, en todo lo referente al voto.

Si bien se percibe un intento por la instalación de rampas y otras adaptaciones para un desplazamiento autónomo de todas las personas, aún persisten trabas de tipo estructural y de diseño. Debe decirse, sin embargo, que estos esfuerzos, cuando y donde los hay, se dan en las principales ciudades, postergando una vez más a las comunidades rurales, que dependen, en la mayoría de los casos, de la autogestión de las vecinas y los vecinos y, casi siempre, como una práctica desvinculada de lo institucional.

La escasa planificación y caótico usufructo de los espacios comunes, niegan sistemáticamente el derecho de las personas con discapacidad –y no sólo de ellas– a la ciudad, al esparcimiento, al entretenimiento, etc., teniendo como resultado un sujeto que no acaba de ser ciudadano.

Ciudadanía que, desde los medios de comunicación, sólo es asumida en el marco de campañas como la del voto accesible, encomiable iniciativa impulsada con miras a las elecciones municipales, o bien, dada la enraizada costumbre asistencialista, alguna que otra que considera a la discapacidad más como un ítem discursivo que como una tarea pendiente.

Ciudadanía, en fin, que es, tal vez, conciencia, pero nunca existencia.

7 Como referencia el Plan fue elaborado bajo el impulso de la Senadis, conjuntamente por la Conadis, la participación de la Secretaría Técnica de Planificación, la cooperación técnica de la Asesora en Derechos Humanos para Paraguay de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y el apoyo de USAID.

## CASOS

Noelia, mujer con discapacidad visual, esperaba junto a sus tres hermanos una unidad del transporte público. Eran las 23:00 horas.

Un ómnibus de la empresa Cerro Kōi, se acercó, pero no paró. Entonces, un guardia de seguridad que casualmente les acompañaba, corrió para agredir al chofer.

El altercado, que fue grabado y viralizado por las redes sociales, fue celebrado por muchas personas.

Mención aparte merece el trabajo de la prensa en torno al caso. Desde la construcción del guardia como “justiciero”, pasando por las declaraciones de Noelia sobre la golpiza, cuando refiere que “se merecía, porque ya era tarde”, refuerzan la idea de la indefensión de las personas con discapacidad, además de justificar la violencia como método para la resolución de conflictos<sup>8</sup>.

## RECOMENDACIONES

- Garantizar el cumplimiento efectivo del Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Aprobar, en forma urgente, la Ley “Julio Fretes” contra toda forma de discriminación<sup>9</sup>.
- Asegurar el pleno goce de las personas con discapacidad, en condiciones de igualdad, de los espacios, procesos e instrumentos que les garanticen el ejercicio de una ciudadanía real y plena.
- Fortalecer el Mecanismo de Coordinación Gubernamental para facilitar la adopción de medidas relativas a la aplicación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD).
- Apoyar el impulso de mecanismos independientes de monitoreo de las medidas relativas a la aplicación de la CDPD, en virtud de lo dispuesto en su art. 33 inc. 2.
- Destinar partidas presupuestarias específicas para la formación y contratación de intérpretes de lengua de señas en instituciones públicas y privadas.

8 Hoy (15/10/2015) Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/no-vidente-sobre-pelea-de-justiciero-y-chofer-se-merecia>

9 Anteproyecto de ley impulsado por la Red contra toda forma de discriminación. Lleva el nombre de Julio Fretes como un homenaje a su labor como defensor de los derechos de las personas con discapacidad.

- Transversalizar, en todos los niveles del sistema educativo, criterios inclusivos, diversos y con perspectiva de género.
- Ampliar el acceso de personas con discapacidad al sistema educativo regular y mejorar y mantener datos estadísticos sobre las mismas.
- Propiciar espacios de intercambio y conocimiento sobre los ajustes razonables y sus implicancias, así como en todo lo referente a las tecnologías a disposición de las personas con discapacidad.

## Bibliografía

Global Infancia y Save the Children (2015) *La situación escolar de niños, niñas y adolescentes con discapacidad en Asunción y el departamento de Guairá. Documento de trabajo # 1.* Asunción, Global Infancia/Save the Children. Disponible en: <http://www.globalinfancia.org.py/wp-content/uploads/2015/05/Situaci%C3%B3n-escolar-de-NNA-cin-discapacidad-en-Asunci%C3%B3n-y-Guair%C3%A1.pdf>

Naciones Unidas (2013) *Observaciones finales sobre el informe inicial del Paraguay, aprobadas por el Comité en su noveno periodo de sesiones (15 a 19 de abril de 2013).* Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. CRPD/C/PRY/CO/1. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/PRY/CO/1&Lang=Sp](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/PRY/CO/1&Lang=Sp)

Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (2014) *Resumen del Documento "Aproximación a la realidad de las personas con discapacidad".* Asunción, Senadis/ Naciones Unidas Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.hchr.org.py/docs/publicaciones/035%20Resumen%20del%20documento%20-%20Aproximacion%20a%20la%20realidad%20de%20las%20personas%20con%20discapacidad.pdf>

CAPITULO II

# DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES





# **LA SALUD EN PARAGUAY: ¿RETROCEDIÓ COMO DERECHO?**

## ***DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA. UNA BRECHA QUE AFECTA A LA POBLACIÓN***

DERECHO A LA SALUD



En el ámbito de las políticas públicas en salud han ocurrido sucesos importantes y se ha dibujado la hoja de ruta del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en cuanto a su orientación y gestión, ya sea en acción u omisión, con respecto al cumplimiento del derecho a la salud, consagrado en la Constitución Nacional.

**María Gloria Montórfano**

## INTRODUCCIÓN

El periodo que abarca el presente informe coincide con el cierre de los dos primeros años del Gobierno en ejercicio, tiempo en el cual ya es posible observar las líneas prioritarias desarrolladas y esbozar un primer análisis a modo de evaluación de medio término de la propia gestión del Ejecutivo. En ese contexto, en el ámbito de las políticas públicas en salud han ocurrido sucesos importantes y se ha dibujado la hoja de ruta del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en cuanto a su orientación y gestión, ya sea en acción u omisión, con respecto al cumplimiento del derecho a la salud, consagrado en la Constitución Nacional.

No se puede hablar de avances en salud pública sin remitirse al periodo 2008-2012, en el que se elaboró y empezó a desarrollar por primera vez una política pública basada en el principio de la salud como derecho humano; la misma se denominó “Políticas Públicas para la Calidad de Vida y Salud con Equidad”, en la cual se enunciaban los principios, estrategias y las principales líneas de acción para garantizar en forma gradual el acceso a la salud de la población en Paraguay. Las características de dicha política fueron: universalidad, integralidad, equidad, calidad, calidez, interculturalidad, solidaridad y participación social.

En junio de 2012 aconteció un hecho terrible de gran impacto nacional y trascendencia internacional, la denominada “masacre de Curuguaty”<sup>1</sup>, hecho utilizado posteriormente como argumento para el juicio político al entonces presidente constitucional, considerado –a nivel nacional e internacional– por sus características, un golpe parlamentario contrapuesto a la voluntad popular<sup>2</sup>, luego del cual se detuvieron muchos procesos de avance en materia internacional<sup>3</sup> y en políticas públicas basadas en derechos humanos, entre ellas lo referente al ámbito de la salud. Luego de un periodo de gobierno de facto –de menos de un año de duración– asumido por el entonces vicepresidente, en abril de 2013 se realizaron comicios generales, del cual resultó ganador un empresario millonario, candidato del partido colorado, agrupación en manos de la cual ya había estado el país por más de 60 años (dictadura militar incluida), antes de la alternancia obtenida en 2008.

Lo anterior se considera relevante para entender el cambio de paradigma que afectó las acciones en salud pública y cuyas consecuencias se exponen a lo largo del informe.

1 Artículos y noticias sobre la masacre de Curuguaty. Disponible en: <http://quepasoencuruguaty.org>

2 Abc.es (25/06/2012) Disponible en: <http://agencias.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=1198117>

3 Radio Uchile (24/06/2012) Disponible en: <http://radio.uchile.cl/2012/06/24/variados-paises-de-la-region-retiran-a-sus-embajadores-en-paraguay>

## MARCO JURÍDICO

En Paraguay, desde la Constitución Nacional pasando por tratados internacionales y leyes específicas, en forma explícita y puntual está garantizado el derecho a la salud, obligando su custodia y protección al Estado paraguayo a través de su órgano rector, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), competente para la prestación, regulación y supervisión de todos los servicios sanitarios establecidos en el territorio nacional.

Mediante este marco jurídico vigente, se regula y protegen las facultades y atribuciones de cada subsistema componente del Sistema Nacional de Salud: el estatal, el privado y el mixto. Incluye leyes, decretos reglamentarios y resoluciones en los que se desenvuelve el MSPBS<sup>4</sup>.

Si bien el documento citado anteriormente, Políticas Públicas para la Calidad de Vida y Salud con Equidad, no fue refrendado con fuerza de ley, sí lo fue por Resolución del MSPBS<sup>5</sup>, y en la práctica siguió vigente hasta que el MSPBS presentara la nueva Política Nacional de Salud 2015-2030, en agosto del presente año, por lo que se considera que el análisis de los avances/retrocesos en materia de derecho a la salud debería usar como parámetro las líneas del primer documento. Además, está vigente el Plan Estratégico Institucional del MSPBS 2013-2018, en el que se enuncian la misión, visión y las líneas estratégicas con indicadores y metas para el periodo correspondiente.

Por otro lado, se pueden destacar ciertos hechos a nivel legislativo, como por ejemplo, en términos de avance, la promulgación de la Ley N° 5508/2015 “Promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia”<sup>6</sup>, presentada por la cámara de Diputados y modificada en coordinación con asociaciones de madres, el programa de lactancia del MSPBS y las comisiones de Género y Salud del Senado, aprobada aun con oposición de una mesa tripartita conformada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), el Instituto de Previsión Social (IPS) y el sector empresarial. Esta ley garantiza derechos laborales a las mujeres embarazadas y en etapa de lactancia, incluyendo el permiso de paternidad, los que fueron duramente criticados por empresarios del medio<sup>7</sup>.

4 Para ampliar información remitirse al artículo sobre el derecho a la salud en las ediciones de los años 2012 y 2013 del informe Derechos Humanos Paraguay de la Codehupy.

5 Resolución SG N° 131/2008 del MSPBS.

6 Hoy (10/09/2015) Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/senado-aprueba-ley-de-lactancia-con-modificaciones>

7 Para ampliar y profundizar información sobre el tema consultar el artículo sobre derecho al trabajo del presente informe.

Otro avance en materia de derecho a la salud es la promulgación de la Ley N° 5469/2015 “De Salud Indígena”<sup>8</sup>, que busca garantizar la asistencia sanitaria universal a los pueblos indígenas; así como proteger y fomentar la tradición medicinal milenaria de dicha población. Fue resultado de un proceso con instituciones y organizaciones del sector y líderes indígenas.

Otra ley aprobada en el Congreso Nacional, presentada por la comisión de Salud del Senado, que reglamenta la actividad de un sector de trabajadoras y trabajadores de la salud, es la Ley N° 5423/2015 “Del ejercicio profesional del obstetra en la República del Paraguay”<sup>9</sup>. La misma fue sancionada en abril del 2015 por la Cámara de Diputados, sin embargo, el Presidente de la República vetó la ley por recomendación del propio ministro de salud<sup>10</sup>. El rechazo llama la atención debido a que el ámbito afectado por la ley es fundamental para disminuir la tasa de mortalidad materna, prioridad expresada en lo formal por el MSPBS.

En contraposición, existen hasta la fecha proyectos de leyes trabajados hace varios periodos legislativos que por oposición de sectores conservadores fueron rechazados o incluso no llegaron a presentarse, como el de la ley sobre salud sexual y reproductiva y materno perinatal<sup>11</sup>, o el de la ley contra toda forma de discriminación, impulsada por la Red contra toda forma de discriminación<sup>12</sup>. A pesar de la irracional oposición de sectores que influyen a varios parlamentarios, dichos proyectos serán presentados desde espacios de coordinación de organizaciones de derechos humanos en el periodo parlamentario 2015.

Por otro lado, se presentó una nueva “Ley sobre Tabaco” que contó con dos versiones, una de Diputados en la que se dispone que el impuesto no sea mayor al 20% –posición que beneficia a las tabacaleras que realizaron un fuerte lobby parlamentario–, y otra de Senadores, en la cual la carga impositiva llegaría incluso al 50% (siendo actualmente del 13%). Esta segunda propuesta<sup>13</sup> es sumamente importante porque además de contener medidas de prevención del cáncer de pulmón y otros efectos nocivos del tabaco, contempla la regulación de la comercialización del producto evitando el contrabando, y busca cumplir

8 Dirección de Publicaciones Oficiales, Ley N° 5469/2015. Disponible en: [http://www.gacetao oficial.gov.py/uploads/pdf/2015/2015-09-10/gaceta\\_3215\\_GJJGKGHIHCDFDCDKJKDIJBGJJFAHDGCGCFBBAIJ.pdf](http://www.gacetao oficial.gov.py/uploads/pdf/2015/2015-09-10/gaceta_3215_GJJGKGHIHCDFDCDKJKDIJBGJJFAHDGCGCFBBAIJ.pdf)

9 La Nación (20/10/2015) Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/2015/10/02/rechazan-veto-del-ejecutivo-a-ley-que-regula-la-obstetricia/>

10 Presidencia de la República, Decreto N° 3515/2015. Disponible en: <http://odd.senado.gov.py/archivos/file/Poder%20Ejecutivo%20Nro%20261.pdf>

11 Abc Color (05/12/2013) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/politica/reactivan-en-senado-polemico-proyecto-de-ley-de-salud-sexual-646453.html>

12 Paraguay.com (23/08/2015) Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/impulsan-ley-contra-toda-forma-de-discriminacion-132646>

13 Última Hora (18/02/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/radican-proyecto-ley-aumentar-el-impuesto-al-tabaco-n873323.html>

con el documento que el Paraguay firmó en 2006 –Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud–, compromiso internacional de lucha contra el tabaco. Además, con la legislación se buscaría cubrir la brecha presupuestaria del MSPBS en el tema, con la asignación de fondos adicionales al sector salud. Sobre esta ley también influyen los intereses del propio presidente del Paraguay, conocido empresario del rubro del tabaco.

Por último, se ha iniciado en el Congreso Nacional un proceso de revisión y actualización de la Ley N° 836/1980 “Del Código Sanitario”, para lo cual se ha conformado una Comisión Bicameral cuya finalidad es ampliar el debate a todos los actores del ámbito de la salud: MSPBS, sociedades científicas, universidades y gremios de la salud entre otros.

## LA SALUD PÚBLICA ¿GOZA DE BUENA SALUD?

Uno de los aspectos importantes al momento de medir las acciones en salud pública, además de la existencia o no de políticas públicas explícitas, es que estas se encuentren con financiación suficiente y el ente rector con capacidad de gestión presupuestaria, de manera a poder desarrollarse en forma consistente, desde el papel a la realidad.

El Paraguay es uno de los países de la región que menos invierte en salud, a pesar de que el nivel de la inversión pública social de Paraguay ha progresado sustancialmente comparando el 10% del PIB en 2002 al 15,5% del PIB en 2013, aumentando su participación en el gasto público del 32,8% al 47,6% en el mismo periodo. No obstante, estos coeficientes crecientes se encuentran rezagados comparados con el promedio de los países de América Latina (Velaztiqui, 2015).

En cuanto al Presupuesto General de la Nación (PGN), la ejecución del MSPBS en los últimos años, puede observarse en el siguiente cuadro.

**Cuadro N° 1. Ejecución presupuestaria del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social 2011-2014**

Año	Presupuestado	Ejecutado
2011	2.340.756.284.510	89,82%
2012	3.574.265.325.120	81,7%
2013	3.967.853.783.044	71,8%
2014	4.500.049.796.127	77%

Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Hacienda y [http://isdatbank.info/boost\\_paraguay/](http://isdatbank.info/boost_paraguay/)

En 2014 el MSPBS ejecutó un total de G. 3,4 billones, de los cuales corresponde un 70,6% a servicios personales (sueldos, personal de blanco, administrativo y otros).<sup>14</sup>

La ejecución presupuestaria al corte en el presente año es baja<sup>15</sup>, pudiendo cerrar con una ejecución similar a la del año pasado, en el mejor de los casos, teniendo en cuenta los tiempos y los procesos financieros.

### **Cuadro N° 2. Ejecución presupuestaria del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social 2015 (enero a agosto)**

Año	Presupuesto inicial	Modificación	Presupuesto vigente	Ejecutado	Corte
2015	4.415.901.324.806	193.042.357.147	4.608.943.681.953	47%	31/08/15

Fuente: MSPBS. Listado de ejecución presupuestaria por el objeto del gasto sobre movimientos desde el 01/01/2015 al 31/08/2015

En lo cualitativo, en el Informe Financiero 2014 del Ministerio de Hacienda (MH), según el MSPBS, sus principales logros fueron:

- Reducción de la mortalidad materna en un 38% y de la mortalidad neonatal en un 18%.
- Del total de partos registrados al 2014, el 97% fueron institucionales y el 3% no institucionales.
- Corte epidemiológico del dengue logrado entre en el periodo 2013/2014.
- Se logró una cobertura del 99,3% en el marco de la Campaña Nacional de Vacunación 2014 (520 mil pacientes).
- Certificación Internacional de Paraguay libre de Sarampión y Rubéola.

Con respecto a los puntos 1 y 2, las cifras expresadas son vinculantes con los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) cuyo cumplimiento se evaluará el presente año. Estos datos y las estrategias que se desarrollaron para alcanzarlos deberían estar publicados en la página web del MSPBS, sin embargo el apartado de “Vigilancia de la Salud” no se encuentra disponible al público y por tanto no hay acceso a los datos. El punto 5 está presentado como

14 Ministerio de Hacienda. Informe Financiero 2014. Disponible en: <http://www.hacienda.gov.py/web>

15 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Disponible en: <http://www.mspbs.gov.py/v3/wp-content/uploads/2014/07/EJECUCION-31-08-2015-UTIC.pdf>

logro de gestión, sin embargo es efecto de las estrategias desarrolladas en al menos los últimos 10 años.

Desglosando por subprograma, el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) es el de mayor asignación financiera respecto a los once subprogramas que componen el Programa Vigilancia de la Salud, sin embargo en el período 2013-2014 el promedio de ejecución financiera fue de solo 28%, dato contradictorio con el logro reportado en el punto 4 por el MSPBS.

En 2014, el subprograma Atención Primaria en Salud (APS) – Medicina Familiar alcanzó un nivel de ejecución financiera del 85,4%, sin embargo, entre las metas establecidas en el año 2014, se había comprometido a instalar 80 nuevas Unidades de Salud de la Familia (USF), alegando en su rendición que ello no fue posible debido a que el presupuesto fue destinado a cubrir gastos de las USF ya existentes, pero el MSPBS no procedió al ajuste de las metas previstas de instalación de nuevas USF en el indicador correspondiente.

Teniendo en cuenta que la estrategia de APS es uno de los pilares fundamentales para alcanzar la necesaria universalidad de la salud pública, el hecho de que no se inviertan suficientes recursos en sostener y expandir la estrategia a nuevas comunidades denota la falta de interés del MSPBS en este subprograma, a pesar de que desde el año 2012 en adelante, ha sido objeto de varias evaluaciones tanto del sector público como de la cooperación internacional, demostrando en todas ellas su impacto positivo en la salud de la población al incidir en varios de los determinantes sociales de la salud<sup>16</sup>.

Siguiendo con el informe financiero del Ministerio de Hacienda, en general, se constataron inconsistencias en datos de algunos subprogramas, además existen varias estructuras programáticas con bajo nivel de desempeño a nivel productivo, como los casos de los hospitales de San Jorge, Fernando de la Mora, Santa Rosa del Aguaray, por nombrar algunos; y el caso contrario del Instituto de Bienestar Social que ha sobrepasado su meta de atención a personas adultas mayores y las actividades de promoción, pero con solo 2% de ejecución financiera. También los subprogramas de Agua Potable y Saneamiento Ambiental registraron bajas ejecuciones financieras<sup>17</sup>. Finalmente el citado informe insta al MSPBS a mejorar su gestión, solicitándole incluso cumplir con los plazos legales de entrega de informes.

16 Organización Mundial de la Salud. Disponible en: [http://www.who.int/social\\_determinants/es](http://www.who.int/social_determinants/es)

17 Ministerio de Hacienda. Disponible en: <http://www.hacienda.gov.py>

### Cuadro N° 3. Composición de la cobertura de salud en Paraguay

Tipo de seguro médico	Total país (%)	Área urbana (%)	Área rural (%)
IPS	20,3	25,4	12,6
Seguro privado	8,9	11,6	4,9
No tiene seguro	70,8	63,0	82,5

Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2014.

Según la Encuesta Permanente de Hogares 2014<sup>18</sup>, al ser consultadas las personas sobre su estado de salud, el 75,3% refirió estar sana y el 24,7% refirió tener algún tipo de enfermedad o accidente en los últimos 90 días antes de la encuesta, de los cuales el 80% consultó y el 20% no lo hizo. Entre las principales causas de la no consulta se encontraron la automedicación y el considerar que su dolencia no era grave. En otro estudio del mismo año (Giménez y Barrios Kuck, 2014), se ha encontrado que un tercio de la población estuvo enferma o accidentada en los últimos 90 días. El 74% consultó en el sector profesional o en el tradicional. De los que consultaron, 16% no tuvo ningún gasto, pero el 84% sí, al menos por algún concepto. El gasto promedio total fue Gs. 313.639. Sobre el gasto total, la proporción por conceptos fue: 50,4% por medicamentos; 11,8% por estudios auxiliares de diagnóstico; 6,1% por gastos hospitalarios; 4,1% por consultas; 9,4% por transporte; 3,3% por comidas; y 11,4% por otros gastos. En conclusión, las mayores proporciones de gasto de bolsillo en salud son por medicamentos y por estudios de diagnóstico, pero el promedio por hospitalización, cuando ocurre, puede ser el doble que ambos.

Volviendo a los documentos de políticas públicas del MSPBS, si bien éstos contienen las principales recomendaciones de organismos internacionales, especialmente la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), llama la atención el peso que se asigna en el Plan Estratégico 2013-2018, a las Alianzas Público-Privadas (APP), iniciativa del Ejecutivo, específicamente en el eje estratégico 1: Fortalecimiento de las funciones de rectoría y conducción; y en su objetivo estratégico 1.1., que plantea “Promover y actualizar las políticas públicas de salud y protección social”, donde señala como meta explícita “para el 2018, contar con 30 articulaciones público-privadas para la promoción de la salud y prevención de enfermedades en espacios públicos” (MSPBS, 2014: 2).

18 Dirección General de Encuesta, Estadísticas y Censos. Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py>

Esto supone un cambio de paradigma significativo, ya que si bien en la práctica muchas iniciativas de salud pública cuentan con apoyo de organizaciones de la sociedad civil, cooperación internacional y/o empresas privadas, estos socios se realizan en forma puntual cuando el MSPBS requiere aumentar el alcance de las políticas públicas, no como forma institucional de trasladar la rectoría a otro sector, lo que se infiere en el citado documento, ya que la salud pública compete al Estado como garante del Derecho a la Salud y sus servicios no pueden ser privatizados.

## Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>19</sup>

Según los datos disponibles, Paraguay no cumplirá con varias de las metas de los indicadores seleccionados de los ODM para el 2015. En lo que respecta a salud algunos resultados se encuentran muy lejos de las metas propuestas como la tasa de mortalidad de niñas y niños menores de 5 años que para el 2015 se ha llegado a 17,5 siendo la meta una tasa de 13. Por su parte, la tasa de mortalidad infantil de 20,5 siendo la meta de 15,5. La proporción de partos con asistencia de personal de salud cualificado alcanzando el 95,8% (2011), siendo la meta 100% y la proporción de la población viviendo con el VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales, cuya meta es 90%, alcanza el 69,7% (2011).

Otro indicador importante de los ODM es la disminución de la tasa de embarazo adolescente<sup>20</sup>. Desde el sector salud la estrategia recomendada es la implementación de “Consultorios amigables para adolescentes”. Si bien el MSPBS dice contar con 11 de estos servicios en todo el país, en un reciente estudio realizado en 6 regiones sanitarias se constató el funcionamiento de solo 2 de ellos en forma integral<sup>21</sup>. La tasa de embarazo en niñas y adolescentes en Paraguay es una de las más altas de la región, siendo el 20% del total de los embarazos, de los cuales cerca de 700 casos anuales corresponden a niñas de 10 a 14 años; se estima que dos niñas dan a luz por día en el Paraguay<sup>22</sup>.

19 Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: [http://interwp.cepal.org/perfil\\_ODM/perfil\\_Pais.asp?Pais=PRY&id\\_idioma=1](http://interwp.cepal.org/perfil_ODM/perfil_Pais.asp?Pais=PRY&id_idioma=1)

20 La Nación (09/10/2015) Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/2015/10/09/america-latina-y-el-caribe-tienen-la-segunda-tasa-mas-alta-de-embarazos-adolescentes-del-mundo/>

21 Informe general estudio sobre Evaluación Integral de la Calidad de los Servicios de Salud Sexual y Reproductiva desde un enfoque de Derecho – Consultoría ID 267497. AECID/STP. Año 2014.

22 Abc Color (06/11/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/onu-considera-alarmante-que-dos-ninas-den-a-luz-por-dia-en-paraguay-1424241.html>

## DENUNCIAS CIUDADANAS Y DESCONTENTO GREMIAL. SALIENDO DEL PAPEL AL TERRITORIO

Se han registrado múltiples denuncias referentes a carencias y falencias del sector salud<sup>23</sup>. Denuncias de falta de insumos y medicamentos en hospitales<sup>24</sup> y servicios de salud comunitarios, incluida la falta de disponibilidad de vacunas<sup>25</sup> fueron algunas de las situaciones expresadas por la ciudadanía. Por ejemplo: “Se registraron casos de personas que pagaron hasta G. 500.000 en consultorios privados por las vacunas, que deberían ser gratis”, hace eco la prensa. Sin embargo desde el MSPBS, en vez de asumir la situación la niegan o argumentan que la falencia es el resultado de algunas descoordinaciones e incluso del mayor control sobre los insumos<sup>26</sup>.

En cuanto a las movilizaciones gremiales del sector salud, en el periodo 2014/2015 fueron varias las ocasiones en las que los gremios llamaron a huelga por diversos motivos, por un lado por reivindicaciones laborales como el estudio de una ley que regule la profesión médica, jubilaciones, horarios de trabajo, entre otros<sup>27</sup>; también temas puntuales como la destitución del actual director de recursos humanos<sup>28</sup>. Por otro lado, exigencias de mejora de las condiciones para brindar servicios a la ciudadanía, entre ellos: mayor presupuesto para salud pública, equipos biomédicos en los hospitales, insumos e infraestructura suficiente, para prestar un servicio de calidad a la población<sup>29</sup>.

Persisten por otro lado las sospechas de clientelismo y mal uso de los bienes públicos en beneficio de particulares<sup>30</sup> y del partido de gobierno, a través de denuncias de que medicamentos del MSPBS son entregados en las campañas electorales<sup>31</sup>. Además se observan viejas prácticas prebendarias que afectan a

23 Última Hora (31/08/2014) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/situacion-precariedad-salud-aumenta-y-el-presupuesto-no-alcanza-n825435.html>

24 Abc Color (10/11/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/editorial/la-corrupcion-tambien-mata-1425184.html>

25 Abc Color (20/01/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/locales/faltan-vacunas-para-bebes-en-hospitales-publicos-1328218.html>

26 Abc Color (15/01/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/reconocen-falta-de-insumos-en-hospital-1326959.html>

27 Última Hora (28/06/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/gremios-la-salud-se-adhieren-la-huelga-nacional-n908792.html>

28 Abc Color (01/09/2014) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/notas/tres-dias-de-huelga-decretan-medicos-de-ips-y-salud-publica-1281422.html>

29 Paraguay.com (07/09/2015) Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/medicos-de-cde-anuncian-huelga-133301>

30 Abc Color (28/07/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/intervienen-farmacias-por-venta-irregular-de-medicamentos-1392660.html>

31 Hoy (23/07/2015) Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/denuncian-repartija-de-medicamentos-publicos-en-campanas-politicas>

funcionarios del sector salud<sup>32</sup>, como el uso de distintivos partidarios en el lugar de trabajo y el ausentismo en horas laborales para participar en actos pro-selitistas, entre otras.

Otro punto complejo y significativo es la falta de acción del MSPBS en forma decidida ante los casos de intoxicación y las evidencias de malformaciones y neoplasias denunciadas y atribuibles al uso indiscriminado de agrotóxicos. El modelo productivo de explotación expansiva de la soja genera en poblados aledaños a esas grandes extensiones de tierra, problemas de salud agudos y crónicos relacionados al sistema inmunológico como alergias, leucemias, enfermedades respiratorias, de piel y autoinmunes e incluso malformaciones congénitas que no están siendo investigadas por la autoridad competente en materia de salud<sup>33</sup>, por el contrario esos casos son ocultados y no se consideran un problema endémico en las zonas afectadas directamente por la soja<sup>34</sup>. Un caso concreto fue el de María Helena “Leni” Benítez quien falleció el 2 de febrero de 2015 en el Hospital de La Plata (Argentina) mientras esperaba un trasplante de médula ósea. Los familiares cuentan que los propios médicos les informaron que la aplasia medular severa que padecía la joven atleta es una enfermedad que según investigaciones tiene sus causas en agentes químicos, pesticidas, herbicidas, fármacos y radiaciones ionizantes<sup>35</sup>.

## PRINCIPALES OBSERVACIONES PRELIMINARES DEL RELATOR ESPECIAL DE LA ONU

En el periodo del presente informe se tuvo en Paraguay la visita del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, algunas de sus observaciones preliminares fueron (Cfr. Naciones Unidas, 2015):

- Existen profundas diferencias y discriminación en cuanto al disfrute del derecho a la salud en Paraguay y algunas tendencias regresivas relacionadas con ciertos logros anteriores.
- Es necesaria la aprobación de la ley contra toda forma de discriminación.
- Las mujeres y las niñas enfrentan numerosos obstáculos en el disfrute de su derecho a la salud, en particular las mujeres pobres, campesinas indígenas y privadas de libertad.

32 E<sup>o</sup>a (13/11/2015) Disponible en: <http://ea.com.py/v2/remeras-coloradas-en-hospital-publico-de-encarnacion/>

33 E<sup>o</sup>a (07/04/2015) Disponible en: <http://ea.com.py/v2/ministerio-de-salud-reconoce-que-agrotoxicos-causan-enfermedades/>

34 Servicio Paz y Justicia – Paraguay. Disponible en: <http://www.serpajpy.org.py/?p=2520>

35 E<sup>o</sup>a (16/02/2015) Disponible en: <http://ea.com.py/v2/piden-a-la-universidad-que-estudie-efectos-de-agrotoxicos/>

- Grupos específicos enfrentan serios desafíos en el ejercicio de su derecho a la salud, incluyendo mujeres y niñas; niños, niñas y adolescentes; lesbianas, gay, bisexuales y transgénero; así como personas que viven con VIH/Sida y usuarios de drogas. Las personas LGBT enfrentan discriminación por parte del personal de salud y la falta de servicios de salud integrales adaptados a sus necesidades.
- La violencia contra las mujeres y las niñas puede ser considerada una epidemia en Paraguay. Existe una prevalencia generalizada de abuso sexual y otras formas de violencia, incluyendo violencia intrafamiliar.
- Las niñas de muy corta edad se ven obligadas a continuar con embarazos de alto riesgo con un impacto perjudicial y duradero en su salud física y mental.
- El hecho de que la educación integral de la sexualidad no forme parte de los programas escolares (por la fuerte influencia de grupos religiosos) impide que las niñas y niños tengan acceso a la información necesaria para su salud sexual y reproductiva.
- Se insta a reconsiderar la decisión de construir un nuevo hospital psiquiátrico e invertir estos recursos en expandir y reforzar los servicios basados en la comunidad dejando atrás la institucionalización.
- Es necesario mejorar el desempeño del sistema de salud sobre los indicadores de derechos humanos, en particular del derecho a la salud.
- Es de suma importancia reforzar la expansión y la calidad de la Atención Primaria, aumentando el número de unidades, el personal de salud disponible, incluyendo los promotores de salud, y mejorar la infraestructura.
- Se debe promover la autorregulación de los grupos profesionales de la salud, y reforzar el papel de los consejos de salud en todos los niveles.
- Es importante apoyar la iniciativa de revisión del Código Sanitario e incluir la perspectiva de derechos humanos.
- Se necesita fortalecer la calidad de la educación médica y de las profesiones afines, debe fortalecerse para que más allá de las habilidades clínicas se promuevan otros conocimientos y habilidades, incluyendo los derechos humanos, la ética, la gestión de la salud, y la comunicación.

## RECOMENDACIONES

La salud pública es un derecho humano y debe ser accesible a todas y todos los habitantes del Paraguay. Teniendo en cuenta que actualmente alrededor del 80% de la población depende directamente de los servicios del MSPBS, este debe acelerar los pasos decisivos hacia la inclusión y accesibilidad de toda la población para alcanzar la universalidad necesaria, la que a su vez garantizará el disfrute del derecho a la salud. Para ello se recomienda:

- Instalar las 1.300 USF<sup>36</sup> necesarias para alcanzar una cobertura nacional, además del fortalecimiento de las existentes, teniendo en cuenta que actualmente se encuentran instaladas poco más de 700 USF las que no siempre cuentan con equipos completos ni insumos en forma sostenida.
- Garantizar el derecho a la salud a través de la continuidad de la gratuidad<sup>37</sup> de la atención en salud, primer paso para alcanzar la universalidad.
- Mejorar la ejecución presupuestaria del MSPBS, que será a su vez resultado de una mejor gestión, la que dará en adelante mayores posibilidades de ampliar la inversión en salud y con ello la cobertura de servicios necesarios para la población. Al ejecutar con mayor eficiencia los programas y dar mayor cobertura de servicios también se estará disminuyendo el gasto de bolsillo en salud de la población.
- Retomar principios como la transversalización de los “programas por ciclo de vida” y de los “proyectos de desarrollo de autonomía”, su mirada vinculante con la vida de las personas y sus necesidades de salud en los territorios e incluirlos en las nuevas políticas públicas de salud.
- Rever la distribución de los porcentajes del presupuesto del MSPBS poniendo mayor énfasis en aspectos preventivos y de cuidado de las personas a fin de evitar situaciones más caras y complejas.
- Coordinar y articular de manera intersectorial iniciativas sociales, entre ellas las de Salud, en el marco de los derechos humanos.
- Realizar de manera urgente acciones conjuntas entre los sectores de salud y educación para garantizar el acceso de niñas y adolescentes a toda la información en salud sexual y reproductiva disponible y los servicios de salud amigables necesarios para proteger sus vidas. El embarazo en adolescentes

<sup>36</sup> Tomando como base la población total del Paraguay, 6.600.284 habitantes, y la necesidad de instalación de una USF por una media poblacional de 2.000 habitantes.

<sup>37</sup> Exoneración de aranceles por consultas, laboratorio y medicamentos básicos en todos los servicios del MSPBS. Iniciativa instalada en diciembre del 2009.

y niñas es un problema de salud pública y derechos humanos que en Paraguay está lejos de resolverse ya que sectores conservadores no permiten desarrollar una Educación Integral de la Sexualidad en las escuelas<sup>38</sup>, principal estrategia de prevención tanto del embarazo en niñas y adolescentes, como de su primera causa: el abuso sexual, silenciado y naturalizado culturalmente. La permisividad de los sucesivos gobiernos a la injerencia confesional en un Estado laico es sumamente perniciosa y anticonstitucional.

- Promover el acceso a los cargos por competencia y concurso público e impulsar una ley de la carrera sanitaria con la participación protagónica de los gremios. Es necesario devolver al sector salud su dignidad y autonomía, de manera a trabajar libres de injerencias y manipulaciones partidarias y/o confesionales, con criterios exclusivamente de Políticas Públicas desde una perspectiva de derechos humanos.
- Capacitar a las/os trabajadores de la salud en la atención de calidad con enfoque de derecho, no discriminación, perspectiva de género y los abordajes comunitarios e interculturales.
- Fomentar la investigación en temas de salud emergentes como los efectos de los agrotóxicos y otros contaminantes industriales en la salud, con el fin de asumir posicionamientos y diseñar políticas en defensa de la salud de la población. Igualmente mantener las fuentes de información de vigilancia de la salud accesibles y disponibles al público en general y a los/as investigadores en particular.
- Invertir con más énfasis en la reingeniería del Sistema Nacional de Salud desde el punto de partida de las Redes Integradas de Servicios de Salud, como estrategia para superar la fragmentación y visión hospitalocéntrica vigente, que expulsa a las personas de sus comunidades hacia las ciudades en busca de solucionar problemas de salud en centros de gran complejidad, siendo que estos pudieran ser resueltos mediante la articulación en red de los servicios y la gestión intersectorial local.
- Apoyar el proceso de revisión y elaboración de un nuevo Código Sanitario, de manera a contar con una nueva ley, actualizada, que incluya dimensiones que garanticen el derecho a la salud y los derechos conexos, no abordados en la versión vigente de 1980 y que cuente con una amplia participación de sectores involucrados y comprometidos con la Salud.

38 Para ampliar este tema remitirse al artículo sobre derechos sexuales del presente informe.

## Bibliografía

- Asociación Latinoamericana de Medicina Social y Salud Colectiva (Alames), Capítulo Paraguay (2014) Satisfacción del derecho a la salud y calidad de vida en: Codehupy (2014) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos humanos en Paraguay 2014*. Asunción.
- Coordinadora de Derechos humanos del Paraguay (2013) *Agenda de Exigibilidad en materia de Derechos humanos*. Corto y largo plazo Asunción, Codehupy.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2015) *Encuesta Permanente de Hogares 2014. Principales resultados EPH*. Fernando de la Mora, DGEEC.
- Guillén, Cristina (2011) *Sistemas de salud en Sudamérica: desafíos hacia la integralidad y la equidad*. Asunción, MSPBS.
- Giménez, Edgar y Barrios Kuck, María Elizabeth (2014) ¿Cuánto se paga para utilizar servicios de salud en Paraguay? Una aproximación a las brechas para la cobertura universal de salud. Asunción, ID. Disponible en: <http://desarrollo.edu.py/uploads/2015/03/CUANTO-SE-PAGA-PARA-UTILIZAR-SERVICIOS-DE-SALUD-EN-PARAGUAY-EDGC-EBK-2014-ID.pdf>
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2014) *Plan Estratégico Institucional 2013-2018*. Asunción, MSPBS. Disponible en: <http://www.mspbs.gov.py/v3/wp-content/uploads/2014/10/RESOLUCION-SG-Nro-52-DEL-2014-nuevo.pdf>
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2015) *Política Nacional de Salud 2015-2030*. Asunción, MSPBS. Disponible en: <http://www.mspbs.gov.py/v3/wp-content/uploads/2015/08/PNS2030-politica-de-salud-aplicada...pdf>
- Naciones Unidas (2015) *Observaciones preliminares. Visita País a Paraguay*. Relator Especial de la ONU sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Dainius Puras. Octubre 2015. Disponible en: <http://www.hchr.org.py/docs/informes/008%20Observaciones%20preliminares%20de%20la%20Visita%20del%20Relator%20de%20Salud%20a%20Paraguay%202015%20ESPA%C3%91OL.pdf>
- Organización Mundial de la Salud (2011) *Cerrando la brecha: la política de acción sobre los determinantes sociales de la salud: documento de trabajo*.
- Ramírez, Julio (2014) *Paraguay: Inversión en Protección Social 2013-2014*. Asunción, Cadep.
- Velaztiqui, José. (2015) *Evolución de la inversión pública social en Paraguay y los Objetivos del Milenio (2002-2014)*. Observatorio Fiscal. Asunción, Cadep. Disponible en: <http://www.cadep.org.py/uploads/2015/07/Inversion-social-28julio.pdf>



# **LUCHA POR LA TIERRA, DERECHO AVASALLADO, DUELO.**

## **ABORDAJE DE LA SITUACIÓN EN SALUD MENTAL DESDE UN CASO EN MARINA KUE**

DERECHO A LA SALUD MENTAL



Disrupción social transparenta ausencia estatal

EQUIPO DE LA FUNDACIÓN DR. ANDRÉS RIVAROLA QUEIROLO (F.U.N.D.A.R.)

## INTRODUCCIÓN

Considerando a los caracteres de complejidad, contradicción y cambio, inseparables de la realidad humana, y evitando el lascivo enfoque reduccionista de un caso para la generalización, ya que tan solo un caso es contundentemente el todo para quien lo padece, Dominga y Roberto demuestran la situación por la cual atraviesa la salud mental en Paraguay, el disfuncional aparato estatal que no cumple con su deber y no logra honrar los compromisos internacionales. Desde donde establecemos relaciones reproducimos sistemas, éstos excluyen cuando no se establecen vínculos que respeten los proyectos de vida.

## MARCO JURÍDICO

La Constitución Nacional (CN) del año 1992 estipula en el art. 68 que el Estado protegerá y promoverá el derecho a la salud. La siguiente disposición constitucional (art. 69) refiere que se promoverá un sistema nacional de salud que ejecute acciones integradas, con miras a la coordinación de programas que den respuesta a las necesidades de la población. Siguiendo la misma línea, se encuentra que el art. 58 del mismo cuerpo legal, al hablar sobre los derechos de las personas excepcionales, establece que “el Estado organizará una política de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, a quienes prestará el cuidado especializado que requieran”. Complementando estas disposiciones encontramos la Ley N° 836/1980, Código Sanitario que incluye la materia de salud mental en su cuerpo legislativo.

El Estado paraguayo ha ratificado varios instrumentos internacionales de derechos humanos que le obligan a promover la salud mental. Se destaca el art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) Ley N° 4/1992, que señala que los Estados parte reconocen el “derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. A su vez, prevé que entre las medidas que deberán adoptar los Estados parte en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad del derecho a la salud, figurarán las necesarias para: “d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad”.

Por su parte, el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Ley N° 1040/1997), reconoce que “toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social”. Dispone que con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud, los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar, entre otras que se citan, las siguientes medidas

para garantizar este derecho: “b) la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado; [...] y f) la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables”.

Dentro del marco de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés), su Comité ha reconocido la especial vulnerabilidad de las mujeres con deficiencias mentales, y el efecto que produce en las mismas la discriminación por motivos de género, violencia, pobreza, conflictos armados, desplazamientos y otras formas de privaciones sociales (Comité Cedaw, 1992: párr. 25).

Con relación al derecho a la integridad física, psíquica y moral, la Constitución Nacional en su art. 5 establece que ninguna persona será sometida a torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes, en concordancia a lo dispuesto por la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes y el Protocolo Facultativo a dicha Convención, ambos instrumentos internacionales ratificados por el Estado paraguayo por medio de la Ley N° 69/1989, la Ley N° 2754/2005, respectivamente, y cómo –entre otros crímenes de lesa humanidad– los homicidios por razones políticas son imprescriptibles. Disposiciones similares se encuentran en el art. 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el art. 5 del Pacto de San José de Costa Rica.

## CASO DOMINGA Y ROBERTO

Desde mucho antes de la llegada de su hijo Luciano, eran luchadores y siguieron siéndolo, porque la lucha por una vida digna y un Paraguay justo era la misma que entonces. Luego nace este hijo tan esperado, que creció aprendiendo esa lucha y también llevándola con su comunidad. El hijo, tan anhelado, es también la tierra misma donde asentarse, donde plantar, cosechar, tener un nombre, una pertenencia y una continuidad. Por eso, las tierras de Marina Kue representaron para ellos un episodio decisivo en esa vida de lucha familiar y comunitaria. Una familia como tantas otras familias campesinas paraguayas, valerosas por la tierra y por una vida mejor.

La catástrofe llevó la vida de Luciano entre los 17 asesinados en la masacre del 15 de junio de 2012, el hijo único de Dominga y Roberto. Aquel día, Dominga se separó de su hijo, él oculto en una carpa, ella rumbo a la vivienda de un pariente suyo para ver a su marido, Roberto Ortega. A la noche les llegó la funesta noticia de la muerte de su hijo de 18 años. Luciano había logrado sobrevivir a las ráfagas del ataque en Marina Kue luego de refugiarse con unos campesinos, pero cuando salió en compañía de los demás, decidió volver porque temía por la vida de su madre, con quien perdió contacto. En ese regreso fue sorprendido

por policías, quienes a pesar de que él se rindiera decidieron ejecutarlo, según testigos. A pocos meses de la tragedia de Marina Kue, se suma a estos dolores el padecimiento del cáncer, que atrapa a Dominga, y con ella a Roberto y los golpea aún más fuerte por ser del campo y por luchar. El cáncer invade, destruye, genera células atípicas que fagocitan, encontramos en Marina Kue que la injusticia de la tierra es el cuerpo de Dominga. El cáncer, la injusticia y la violencia estatal se llevaron también a Dominga. Nuestro contacto con ellos comenzó cuando fueron desgarrados, desangrados, desappropriados de su hijo y su proyecto de vida por la violencia del Estado.

Desde el mes de abril del año 2013 inició el tratamiento para el cáncer que padecía y fue durante 6 meses que recibió quimioterapia. Estaba más aliviada, pero aún tenía pendiente volver al Instituto Nacional del Cáncer a fin de realizarse estudios para saber su situación después del tratamiento. En 2014 no pudo continuar con su tratamiento en el instituto, ya que esto suponía no solo el acompañamiento psicológico, sino también la gestión de condiciones para hacer posible ese tratamiento en particular y una situación familiar tan complicada en general. Las organizaciones articuladas ya no les brindaban los recursos para afrontar las dificultades de traslados, obtención de medicamentos, búsqueda de los mejores lugares de hospedaje. Soportó como pudo todo ese año con morfina, buscando hasta de donde no había para que no le falte esa medicina que aplaque tanto dolor. Su marido siempre estuvo atento y dispuesto a todo para que Dominga no sufriera tanto.

En junio de 2015, a tres años del arrebato de su hijo, comienza con una serie de síntomas en el cuerpo. Nuevamente tanto dolor insoportable y en una comunidad, como tantas, privadas de tantos recursos médicos para su enfermedad. Tuvieron que volver al Instituto del Cáncer de urgencia, con apenas un bolso y aprovechando justo un viaje de algún compañero que venía a Asunción. Al llegar al hospital inicia otra etapa de luchas dolorosas. Por un lado ese punzante cáncer de ovarios, la antesala de la concepción; la pérdida del hijo, el abandono de varias organizaciones sociales, esa tierra anhelada que no se les otorga y el sistema de salud pública que una vez más la violenta. Se le brindó contención psicológica en el proceso de tratamiento de la enfermedad que padeció Dominga con la contención a su marido. El servicio de atención psicológica del hospital desde el principio fue rechazado por ambos. Refirieron que la forma de ofrecerles el servicio fue pésima y no confiaban en el funcionario del hospital, porque ya tuvieron una experiencia previa de insuficiente atención de parte de un psicólogo enviado desde la Dirección de Salud Mental en el año 2013. Dominga además sentía temor de ser identificada por algún funcionario del Estado, ya que ella estaba imputada, pues su nombre aparecía como la titular en la lista de los campesinos que estaban ocupando las tierras de Marina Kue. Su hijo y Roberto le habían dicho que si les daban la tierra ella sería la titular.

Relatos traducidos del guaraní al castellano de Dominga y Roberto, sobre violaciones de sus derechos cuando se les preguntaba a algún médico de guardia si con quién se podía conversar sobre el caso de Dominga. Todos daban explicaciones diferentes, no tenía a algún médico de cabecera, constantemente se extraviaba su ficha clínica y su médica oncóloga no tenía nunca mucho tiempo para conversar.

- “Nos maltratan si les preguntamos sobre nuestras dudas y si lo hacen no nos explican en guaraní. No sé qué me dicen, por favor habla con ellos, vos que hablas en castellano te van a explicar y después contame qué me está pasando, me preocupa ver cómo cambia mi cuerpo y me duele mucho”.- Dominga.
- “Cada vez que voy a urgencias me retan. Me dicen que soy una drogadicta por pedir que me inyecten morfina. Yo no me hago, a mí me duele mucho por eso nomás les pido, sino no me iría jamás, para que encima me maltraten”. – Dominga.
- “Con Roberto tuvimos que quejarnos de las enfermeras y médicos de guardia con el jefe de turno porque no me quisieron atender en urgencias. Me retan y me dicen que ya otra vez yo voy, es que estoy muy estreñida y ni lo que tomo de medicamentos me ayuda. Es desesperante, no me puedo ni acostar, apenas me puedo sentar (obstrucción de intestinos por el tumor) después de esto espero que ya no me maltraten, el jefe les retó a los que no quisieron atenderme”. – Dominga.
- “Me miran con asco como si fuera sucia y yo a pesar de ser pobre siempre fui limpia. Esto que ves que me sale en los pies es feo, pero no es suciedad, es que la piel de mis pies se está secando [edema en ambos pies por la trombosis en las piernas que tenía a consecuencia del tumor] y la enfermera ayer me miró los pies con asco y me dijo que me los lave la próxima que vaya. Me enojé tanto, me ofendió”. -Dominga.
- “Cuando me fui a que me curen mi herida [una semana hacía de su cirugía] en la enfermería, no quisieron que entre conmigo Roberto, porque ya lo conocen y saben que ante cualquier maltrato me defiende y no deja que abusen. Cuando entré la enfermera me habló fuerte y desagradable, me dijo que me suba rápido a la camilla porque ella no tenía tiempo que perder encima por algo que no es grave. Yo le dije que no podía moverme rápido que apenas me podía mover porque me operé recién. Me dijo que eso no era nada grave, me apuré a que me suba a la camilla y era muy alta encima. Me esforcé a pesar del dolor y casi me caigo. Allí se me abrieron un poco los puntos de la herida y me asusté. Le dije que casi me caigo y ella continúa

diciendo que no era nada grave eso. Si fuera por mí ya no iría a ese hospital, no tienen paciencia por los que estamos enfermos”. – Dominga.

- “Durante la sesión de la quimioterapia se cayó la ventana sobre mi cabeza y casi no resistí. Allí sí que rápidamente me llevaron a realizarme la tomografía, si no era así después de cuánto tiempo te dan turno. Este lugar es un desastre, muchos mueren por día y todos son gente pobre como nosotros que vienen también desde lejos y acá igual mucha plata se necesita. Incluso para que tu cadáver regrese a tu casa, a la ambulancia le tenés que pagar también para que te lleven, si no no te hacen caso.” –Dominga.
- “Cuando estuvo internada, varias enfermeras ya la conocían y decían que Dominga era pichada y le hacían guerra de nervios con bromas pesadas o no nos hacían mucho caso si se le acababa el suero. Cuando Dominga me dijo que ya no aguantaba estar internada allí, le hablé al doctor de guardia para que le dé el alta. Se resistió a darle, pero le dije que tiene que respetar el derecho de cualquier persona que decide hacer con su vida y que ella ya no quería estar allí y que yo iba a firmar como responsable.” – Roberto.
- “Compramos mal un medicamento, yo compré en ampollas porque Dominga no puede digerir bien nada. Tiene muchos vómitos y cuando fuimos otra vez a la urgencia nos retó la doctora de guardia, que no es lo mismo y que no le va resultar lo que compramos. Dominga se molestó por cómo nos trató y dijo que ella no iba a poder tomar en pastilla, pero la doctora le dijo que se vea ella porque es ella la que se va a morir. Dominga, nerviosa, le respondió que no se iba a morir y la doctora le discutió y le afirmó tres veces más que se va morir. Me puse muy nervioso, casi reaccioné pero me contuve. Eso le hizo peor a Dominga, está decaída ahora.” –Roberto.
- “No da gusto estar lejos de nuestra casa. Me preocupan mis animales, qué van a comer, mi casa, acá se pasa mal.” – Roberto.
- “Es para pagar por la pieza que usas. Ni un pan acá no te invitan gratis, allá aunque sea si tenés animales no pasás hambre, extraño mi casa y sentir el viento directo.” –Roberto.

El 6 de noviembre, la Cámara de Senadores sancionó el proyecto de ley<sup>1</sup> que legaliza el robo de las tierras estatales de Marina Kue por parte de la familia Riquelme<sup>2</sup>, empresa Campos Morombí. Ese mismo día, a la tardecita, fallece Dominga Mora.

1 Proyecto de ley que acepta la donación al Estado de las tierras de Marina Kue que la empresa Campos Morombí se atribuye la posesión de la titularidad.

2 De acuerdo al Informe de la Comisión de Verdad y Justicia, las 2.000 hectáreas de Marina Kue figuran dentro de las más de 8 millones de hectáreas de tierras malhabidas.

## CONCLUSIÓN

Haciendo un correlato con los principios y criterios de los derechos humanos<sup>3</sup>, se expresa: a) **disponibilidad**: al padecimiento de Dominga y Roberto se anexa el del traslado al servicio de atención; b) **accesibilidad**: Dominga en su condición de campesina, imputada, pobre, guaraníparlante y portadora de una enfermedad crónica no logra acceder eficazmente a los servicios por las carencias del sistema, lo que perpetúa el dolor psíquico; c) **accesibilidad física**: información, insumos estratégicos para la enfermedad de Dominga y el personal fueron muy deficitarios; d) **aceptabilidad**: el sistema de atención no está adaptado culturalmente a las necesidades de satisfacción de los derechos de Dominga; y e) **calidad**: el marco teórico-científico que sostiene a la atención en salud mental se demuestra ausente en todo el sistema de salud.

La salud mental está integrada a toda la salud biológica y es transversal a la vivencia plena de los derechos humanos de los ciudadanos y las ciudadanas. Dominga lleva dos duelos insoportables, el duelo de la tierra y el del hijo, en su resistencia ella confluye su lucha por la tierra con la pérdida del hijo, también sostenida con la participación de su compañero. Este duelo amerita ser tramitado psicológicamente, lo que resultó imposible porque el discurso de atención en calidad y equidad está vacío de contenido. Si el Estado fuera un garante genuino de los derechos humanos en el sistema de salud, la atención en calidad y equidad se concretaría en una acción inmediata y eficaz. Para Dominga y Roberto aconteció exactamente lo contrario. Impunemente y en complicidad de los poderes del Estado, la legalización del robo de la tierra será la causa del desamparo y desprotección con su correspondiente y profundo malestar psicológico.

## RECOMENDACIONES

- Exigir a los entes estatales responsables la implementación de políticas públicas que puedan abordar un apoyo psicológico a las y los pacientes como un verdadero derecho.
- Exigir al Estado la aprobación de la ley contra toda forma de discriminación.
- Cumplir las recomendaciones internacionales realizadas al Estado paraguayo por los órganos de tratado de derechos humanos.

3 Observación General Aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales N° 14.

## Bibliografía

Benyakar, Moty. *Lo disruptivo (Amenazas individuales y colectivas)*. 1ª edición. Buenos Aires, Paidós.

Bleichmar, Silvia. *Violencia social - Violencia escolar. De la puesta de límites a la construcción de legalidades*. 1ª ed. Buenos Aires, Paidós.

Freud, Sigmund. *Tótem y Tabú*. 3ª. Buenos Aires, Amorrortu.

Michel Fariña, Juan J. *Ética un horizonte en quiebra*. 1ª edición. Buenos Aires, Eudeba.

Naciones Unidas (2002) *Observación General N° 14 aprobada por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)*. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2002/31

Naciones Unidas (2015) *Observaciones preliminares. Visita País a Paraguay*. Relator Especial de la ONU sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Dainius Puras. Octubre 2015. Disponible en: <http://www.hchr.org.py/docs/informes/008%20Observaciones%20preliminares%20de%20la%20Visita%20del%20Relator%20de%20Salud%20a%20Paraguay%202015%20ESPA%C3%91OL.pdf>

# EL AUMENTO DE LA INDIGENCIA EN LAS ZONAS RURALES

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN



“El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”  
(Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. ACNUDH, Folleto informativo N° 16)

**Víctor J. Imas R.**

CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE DESARROLLO EDUCATIVO (CIDES)

## INTRODUCCIÓN

Tomando en cuenta la abundante literatura existente a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), para ejercer el derecho a la alimentación, los alimentos deben estar disponibles, ser accesibles y adecuados, esto es: producidos suficientemente, estar al alcance de las personas, ser nutritivos, seguros para el consumo humano y culturalmente aceptables. Este derecho no es ejercido plenamente en el Paraguay, al menos, por una parte de la población. Si bien el hambre y la desnutrición han venido reduciéndose en el país, parece que esta tendencia se ha revertido de nuevo, especialmente en las áreas rurales.

La causa del hambre no es la falta de alimentos, sino la falta de acceso a los alimentos disponibles. Las estadísticas nacionales e internacionales muestran que se producen suficientes alimentos para todos y todas en el país. Una de las causas principales para el acceso a los alimentos es la pobreza o la falta de recursos, capacidades, opciones, seguridad y poder necesarios para alcanzar esta satisfacción.

Por otro lado, el derecho a la alimentación no es lo mismo que el derecho a ser alimentado, sino que es el de alimentarse en condiciones de dignidad, es decir, satisfaciendo las necesidades con el esfuerzo y los recursos propios, lo que no implica que en situaciones especiales el Estado u otra entidad no deba suministrar alimentos. Lo anterior es muy importante, ya que el papel del Estado es proporcionar las condiciones para el ejercicio de este derecho, de lo contrario, el Estado pasará a ser cada vez más un proveedor a partir de programas de asistencia social contenedoras del hambre.

Para el ejercicio del derecho a la alimentación es necesario que se concreten la seguridad y la soberanía alimentaria, de tal manera que las personas tengan acceso físico, social y económico a alimentos nutritivos, según un modelo de producción socialmente definidos.

Las políticas nacionales para el pleno ejercicio del derecho a la alimentación deben prestar especial atención a ciertos grupos generalmente vulnerables como: las personas en situación de pobreza en zonas rurales y urbanas, sobre todo aquellos que han caído bajo la denominada línea de la pobreza extrema o indigencia; los pueblos indígenas, que son el último eslabón de la cadena social en cuanto a la falta de consecución de derechos y; las mujeres, los niños y las niñas. En este sentido, el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la alimentación, sin denegar, prohibir o menoscabarlo a ningún grupo social. Asimismo, debería proteger este derecho contra violaciones de terceros o intereses particulares, impidiendo que se destruyan las fuentes de alimentación

tales como la tierra o el agua, además de aplicar normas de calidad y seguridad de los alimentos. Lamentablemente, asistimos en este aspecto, como el modelo productivo ha venido destruyendo las fuentes de producción y contaminando los recursos naturales y los propios alimentos.

En este informe, se reparará brevemente los adelantos o retrocesos experimentados este año con relación a algunos aspectos del ejercicio del derecho a la alimentación en el Paraguay, en lo que concierne al marco jurídico, la evolución de la pobreza extrema, la desnutrición y los avances en los programas públicos de asistencia contra el hambre.

## MARCO JURÍDICO

La Constitución Nacional tiene por reconocido este derecho al garantizar el derecho a la vida, art. 4; a la calidad de vida, art. 6; a la defensa de los intereses difusos, art. 38; la protección del niño y la niña, a los que protege específicamente contra la desnutrición, art. 54; a la protección de personas de la tercera edad, art. 57; los derechos de los pueblos indígenas, art. 66; el régimen de bienestar social, art. 70; la reforma agraria y desarrollo rural, art. 115 y la obligación del Estado de controlar la calidad de los productos alimenticios, art. 72.

Paraguay suscribió la Convención Interamericana sobre obligaciones Alimentarias, ratificada por Ley N° 899/1996 que en su art. 4 señala que toda persona tiene derecho a recibir alimentos, sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, religión, filiación, origen o situación migratoria, o cualquier otra forma de discriminación.

Además, este derecho se encuentra reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11).

A lo anterior se agrega la reciente promulgación de la Ley N° 5508/2015 de “Promoción, Protección de la Maternidad y apoyo a la Lactancia Materna”<sup>1</sup>. Dicha ley establece el ámbito de aplicación, las garantías para la protección de la maternidad y la lactancia materna, las disposiciones sobre los distintos casos de permiso de maternidad, el subsidio por permiso de maternidad, los permisos por adopción, paternidad y lactancia, así como otras disposiciones específicas y transitorias. La promulgación de esta ley fue muy criticada por el gremio empresarial con posiciones conservadoras y discriminatorias hacia las mujeres trabajadoras, a pesar de ser ampliamente reconocidos los beneficios que la lactancia aporta a los recién nacidos, entre los que se pueden destacar: el fortalecimiento del vínculo con la madre, el padre y su entorno más próximo, el mejoramiento de su desarrollo integral, la disminución del riesgo de con-

1 Sistema Legislativo del Paraguay. Disponible en: <http://digesto.senado.gov.py/index.php?pagina=leyes&id=9034>

traer enfermedades, el fortalecimiento del sistema inmunológico, entre otros. La protección de la maternidad y la lactancia materna, y con esto los derechos de los niños y niñas, beneficia a toda la sociedad y constituye un tema central de la política pública para la primera infancia<sup>2</sup>.

La promulgación por el Ejecutivo del Decreto N° 3000/2015, que sustituye el Decreto N° 1056/2013<sup>3</sup> “Por el cual se establece la modalidad complementaria de contratación denominada proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la Agricultura Familiar y se fijan criterios para la realización de los procesos de contratación y selección aplicadas para estas adquisiciones”. La razón de la promulgación de este decreto en sustitución del anterior fue básicamente responder a la presión ejercida por los intermediarios, incorporándose la modalidad de “compras indirectas” en la que las empresas intermediarias proveedoras al Estado de los servicios de alimentación son comprometidas, hasta cierto punto, a adquirir los productos agropecuarios locales de la agricultura familiar. Lamentablemente, con esta disposición, dicho decreto vino a desvirtuar el espíritu esencial de la llamada “compras públicas” que buscaba fomentar la agricultura familiar, superando justamente la intermediación y promoviendo el desarrollo local. Por otro lado, lo que menos tiene la normativa es la simplificación de los procesos de adquisición, sino más bien una excesiva complicación, que hace prácticamente una odisea su aplicación.

Por último, el Decreto N° 2319/2014<sup>4</sup> “Que crea el programa de asistencia a pescadores del territorio nacional” y su reglamentación a través de la Resolución N° 2172/2014<sup>5</sup> de la Secretaría de Acción Social (SAS), que plantea los criterios, requisitos y procedimientos para las personas beneficiarias del programa y el acceso al subsidio por la veda pesquera.

## LA SITUACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

### Vuelve a aumentar el número de personas que pasan hambre

Según la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEEC), el costo mensual por persona de la canasta de alimentos se denomina Línea de Pobreza Extrema (LPE) o indigencia. Es decir, que todas aquellas personas que se ubican por debajo de esta línea no satisfacen mínimamente sus necesidades

2 Para ampliar este tema remitirse a lo descrito en el artículo sobre derecho al trabajo del presente informe.

3 Dirección de Publicaciones Oficiales. Decreto N° 3000/2015. Disponible en: <http://www.gacetaoficial.gov.py/gaceta.php?action=show&id=2724&num=30>

4 Dirección de Publicaciones Oficiales. Decreto N° 2319/2015 Disponible en: <http://www.gacetaoficial.gov.py/gaceta.php?action=show&id=2565&num=196>

5 Secretaría de Acción Social Disponible en: [http://www.sas.gov.py/archivos/documentos/Material%20de%20lectura%20para%20Promotor%20Territorial\\_mugtaar2.pdf](http://www.sas.gov.py/archivos/documentos/Material%20de%20lectura%20para%20Promotor%20Territorial_mugtaar2.pdf)

de alimentación. En los últimos meses del 2014, en que se releva los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), el ingreso mínimo mensual por persona requerido como promedio nacional para satisfacer las necesidades de alimentación era de G. 308.548 (USD 66,6), siendo mayor el costo en las áreas metropolitanas con G. 372.029 (USD 80,4); de G. 285.501 (USD 61,7) en el resto urbano y menor en las áreas rurales, de G. 264.185 (USD 57,1) (DGEEC, 2015).

Lo anterior indica que en Paraguay 10,5% de la población total (710 mil personas), que no obtenían ingresos mensuales equivalentes a los costos mencionados, no satisfacían mínimamente sus requerimientos nutricionales, es decir, pasaban hambre; 4,6% en las áreas urbanas (187 mil personas) y 19,2% en las áreas rurales (523 mil personas) (DGEEC, EPH 2014).

La pobreza extrema había estado descendiendo, especialmente desde 2011, como resultado del aumento de la cobertura de los programas de protección social en años anteriores, ubicándose en el nivel más bajo en el año 2013 con 10,1% de la población por debajo de esta línea (677 mil personas); sin embargo, se observa que al año siguiente este descenso se frena ocasionado principalmente por el aumento nuevamente de la pobreza extrema rural. La misma volvió a aumentar considerablemente al pasar de 17,6% en 2013 al 19,2% en 2014 (DGEEC, 2015).

En el informe Derechos Humanos en Paraguay 2014 (Imas, 2014: 229-241), se había advertido sobre la alta vulnerabilidad de las familias que en los últimos años habían logrado superar las líneas de pobreza y pobreza extrema, sobre todo en un marco de retrocesos observados en la política social a partir de 2013, ya que es sabido que en el Paraguay el crecimiento económico no impacta en el mejoramiento del bienestar de los sectores de menores ingresos. Las consecuencias están a la vista: al 2014, la progresiva disminución de la pobreza total prácticamente se ha frenado y la indigencia ha vuelto a incrementar, particularmente en las áreas rurales.

## **Crece considerablemente el riesgo de desnutrición de los niños y niñas menores de 5 años de edad**

La desnutrición en los niños y niñas sigue siendo un problema grave en el país. El mayor problema se suscita en el vientre materno y en los primeros años de vida, lo cual es altamente pernicioso considerando que en esta etapa el ser humano determina física y mentalmente gran parte de su desarrollo futuro. La desnutrición en esta etapa condena al ser humano a retrasos en su desarrollo físico e intelectual y aumenta el riesgo de contraer enfermedades. Las mujeres con bajo peso y los niños y niñas con mayores porcentajes de desnutrición

y riesgo de contraerla son mayoritariamente aquellos que forman parte de la población en situación de pobreza extrema.

Analizando los datos del Sistema de Vigilancia Alimentaria Nutricional (SISVAN) practicado por el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), la situación nutricional de las mujeres embarazadas que asisten a los servicios de salud pública muestran que, entre 2008 y 2014, existe una tendencia a la disminución del porcentaje de mujeres con bajo peso pasando del 30% al 27,1% respectivamente, ocurriendo la mayor disminución en las áreas rurales. Sin embargo, entre 2013 y 2014, el bajo peso en las mujeres embarazadas ha vuelto a aumentar de 26,5% a 27,1%, trasladándose este aumento fundamentalmente en las áreas urbanas (INAN/SISVAN, 2014).

Los datos de la situación nutricional de niños y niñas menores de 5 años que acuden a servicios de salud pública muestran que la desnutrición en el periodo de 2008 a 2014 prácticamente se mantiene, experimentando una leve disminución pasando de 5,9% a 5,6%, pero aumentando considerablemente el porcentaje con riesgo de desnutrición de 12,9% a 20,6%. Entre 2013 y 2014 es evidente el empeoramiento del problema, aumentando la desnutrición de 5,0% al 5,6% y el riesgo de desnutrición de 17,4% a 20,6% (INAN/SISVAN, 2014).

Es importante plantear que un porcentaje de mujeres embarazadas y niños y niñas menores de 5 años no acceden a servicios de salud, mayoritariamente los indígenas y una parte de la población blanca en situación de extrema pobreza, con lo cual los datos planteados anteriormente no reflejan toda la magnitud del problema. Las personas en situación de pobreza extrema generalmente acceden de manera muy limitada a los servicios públicos a no ser que estos servicios lleguen hasta ellos. En ese sentido, la conformación de las Unidades de Salud de la Familia (USF), implementadas desde 2010, fue pensada justamente para subsanar esta dificultad, pero lamentablemente su expansión y fortalecimiento no han sido continuados con la política actual de salud.

Las condiciones nutricionales de las y los escolares y adolescentes (5 a 19 años de edad) que asisten a escuelas públicas y privadas son bastante mejores que las de los niños y las niñas con menos de 5 años de edad. La desnutrición global en el periodo de 2008 a 2014 tiende a disminuir de 3,1% a 1,8% respectivamente, al igual que el riesgo de sufrir desnutrición de 9,9% a 8,1%. Las variaciones de estos indicadores entre 2013 y 2014 son marginales. En contrapartida, en este grupo etario tiende a aumentar los indicadores de sobrepeso y obesidad, especialmente en los escolares y adolescentes que viven en áreas urbanas (INAN/SISVAN, 2014). Es probable que el mejoramiento de los valores de desnutrición en este grupo sea consecuencia del acceso creciente a la alimentación escolar, sobre todo al vaso de leche que se consume como desayuno y merienda y llega

a la mayoría de las y los escolares y más recientemente al almuerzo escolar que, aunque en pequeño porcentaje, ha comenzado a llegar a las escuelas.

## Avances en los programas públicos de asistencia alimentaria

El Programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad, Tekoporã, implementado por la Secretaría de Acción Social (SAS), dirigido a las familias en situación de pobreza extrema, que cuenta entre sus integrantes a niños, niñas y adolescentes entre 0 a 18 años de edad, personas con discapacidad y mujeres embarazadas, ha tenido cierto crecimiento en el periodo, principalmente por la incorporación de familias de diferentes comunidades indígenas. Al mes de agosto de 2015, el Programa Tekoporã incorporaba a 111.896 familias en 168 distritos de los 17 departamentos, de las cuales 7.760 familias pertenecen a 264 diferentes comunidades indígenas. La incorporación de comunidades indígenas al programa es un aspecto positivo, considerando que en 2013, el programa contaba solo con un 3% de la población indígena. No obstante, el listado de familias incorporadas a Tekoporã al momento de la redacción de este informe llegaba a 120.407 familias en 178 distritos, de las cuales 8.850 pertenecen a familias de comunidades indígenas, alcanzando 34% de cobertura en dichas comunidades. En general, el crecimiento de la cobertura de Tekoporã es de alrededor del 18% comparativamente a los datos del año pasado, lo que significa que estaría llegando a cerca del 75% de las familias en situación de pobreza extrema<sup>6</sup>.

El objetivo de Tekoporã es romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, posibilitando que las niñas y los niños ejerzan sus derechos para mejorar sus oportunidades futuras, facilitando el acceso al derecho a una alimentación y nutrición segura y adecuada y condicionando la permanencia de niños, niñas y adolescentes en sus respectivos niveles educativos. Además de la transferencia monetaria, el programa contempla el acompañamiento socio-familiar por parte de técnicos sociales denominados “Guías Familiares”, la participación de las jefas de hogar con la designación de una representante a nivel vecinal como “Madre Líder”, la formación de comités de pequeños productores y productoras para promover acciones de generación de ingresos y procurar el egreso –salir adelante– a través del programa Tenonderã y la inclusión financiera para el uso de cajeros automáticos y habilitación de una cuenta de ahorro con el proyecto Kakuaa.

El Programa Abrazo, implementado desde 2008 por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), a partir del Decreto Presidencial N° 869/2008, es uno de los programas que no ha mostrado cambios importantes con relación a los años anteriores. La meta del programa en este periodo de go-

6 Secretaría de Acción Social Disponible en: <http://www.sas.gov.py/pagina/54-tekopor.html>

bierno es llegar a 7.700 niños y niñas, la cual es poco significativa considerando la magnitud de la problemática del trabajo infantil en el Paraguay<sup>7</sup>. Al respecto, las cifras actuales son las siguientes: 3.125 familias de extrema pobreza son beneficiarias del programa, de las cuales 2.018 familias perciben transferencias condicionadas denominadas “bonos solidarios”<sup>8</sup>, beneficiando con ellos a 3.028 niños y niñas de 0 a 8 años y a 2.962 de 9 a 14 años, así como a 1.710 adolescentes, alcanzando con estas cifras la meta. En los 43 centros de 27 localidades son atendidos diariamente 3.502 niños y niñas, principalmente con servicios de alimentación y acompañamiento<sup>9</sup>.

Abrazo es un programa de prevención, intervención y protección a niños, niñas y adolescentes que realizan actividades económicas en espacios públicos, olerías, vertederos y agricultura. Tiene por objetivo contribuir a la reducción de la pobreza, erradicar el trabajo infantil en todas sus formas, garantizar el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, y la prestación de servicios integrales en salud, educación y protección. En los centros abiertos, de protección y comunitarios los niños y niñas reciben diariamente el almuerzo y el vaso de leche. Otros programas de la SNNA son: el Programa de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes en situación de Calle (PAINAC) y el desarrollado para niños y niñas indígenas por la Dirección de Promoción del Buen Vivir de la Niñez y la Adolescencia de Pueblos Originarios. PAINAC ha realizado este año trabajos de desintoxicación de 200 niños, niñas y adolescentes en situación de calle, en coordinación con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), así como el acompañamiento en los 4 centros de protección que posee el programa. Desde el 2009 ha atendido a más de 1.500 niños, niñas y adolescentes. No hay datos con relación a la población indígena.

El Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI), llevado adelante por el INAN del MSPBS, es una respuesta a la necesidad de combatir la desnutrición en el país, asistiendo a niños y niñas menores de 5 años de edad desnutridos o con riesgo de desnutrición y mujeres embarazadas de bajo peso. En 2014 y con relación a 2013, el PANI tuvo un aumento de la cobertura del 20,3%. La cobertura global fue de 71.302 personas, de las cuales 55.236 fueron niños y niñas menores de 5 años y 15.321 embarazadas. De los niños y niñas, 10.628 fueron indígenas y de las embarazadas 2.842. También fueron atendidos 745 casos especiales que corresponden a niños y niñas extra edad que padecen algún

7 El 22,4% de los niños y niñas del país se encuentran en situación de trabajo infantil, esto es más de 400 mil niños y niñas, de los cuales del 95% se encuentran realizando trabajo infantil peligroso. (Cfr. OIT/IPEC/DGEEC, 2013).

8 Los bonos solidarios son beneficios económicos mensuales que se entregan a familias en extrema pobreza, condicionados al cumplimiento de corresponsabilidades que asumen los padres, relacionados a la nutrición, salud, educación y disminución efectiva del trabajo infantil.

9 Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia Disponible en: [http://www.snna.gov.py/archivos/documentos/2015\\_Cifras%20Abrazo\\_02j3w3ml.pdf](http://www.snna.gov.py/archivos/documentos/2015_Cifras%20Abrazo_02j3w3ml.pdf)

grado de desnutrición debido a una enfermedad de base, tales como: parálisis cerebral infantil, exposición al VIH, malformaciones congénitas, entre otras<sup>10</sup>.

Actualmente el PANI entrega como complemento alimentario 2 kilos de leche entera enriquecida con Hierro, Zinc, Cobre y Vitamina C, que se retira de los almacenes del PANI ubicados en los servicios de salud de los distritos en donde se implementa el programa. El esquema ideal contempla la entrega de medicamentos, los cuales son entregados por el servicio de salud. Una vez ingresada al programa, la persona beneficiaria acude mensualmente para su evaluación nutricional y control, para posteriormente retirar la leche. Las personas beneficiarias son captadas en los servicios de salud correspondiente a su área de residencia. El programa se encuentra en 178 localidades de 13 regiones sanitarias. En la Región Occidental o Chaco el programa se implementa de forma universal independientemente del diagnóstico que presenten los niños, niñas y las mujeres embarazadas; lo mismo ocurre en algunas comunidades indígenas donde llega el programa.

El Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP), instituido por Ley N° 5210/2014, es implementado en Asunción por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y en el resto del país por los gobiernos departamentales y municipales. El mismo siguió este año su proceso de institucionalización, creándose la Dirección de Alimentación Escolar en el MEC, elaborándose el PAEP propiamente y los lineamientos y directrices para la implementación (Resolución MEC N° 15.866/2015). El Programa, consistente en raciones de desayuno, merienda, almuerzo y/o cena según los casos, no ha tenido variaciones importantes en la cobertura respecto al año anterior (Cfr. Imas, 2014). Su aplicación en general se halla en proceso de adecuación a la nueva normativa vigente; no obstante, entre los distintos modelos de implementación se va fortaleciendo el intermediado por la empresa privada, dejándose de lado el modelo inclusivo de compras directas de productos locales de la agricultura familiar, que en el año anterior había sido adoptado por los gobiernos departamentales de Misiones y Paraguari y que este año fue dejado de lado debido a la presión ejercida por los principales medios de comunicación que resultó en el cambio del Decreto N° 1056/2013 por el Decreto N° 3000/2015, mencionados anteriormente. La generalización de la intermediación privada en los servicios de alimentación escolar no es sostenible y conspira seriamente con el objetivo de la universalización planteada en la ley, debido a los altos costos que implica dicho modelo, además de limitar el enfoque educativo del programa.

En el proceso gradual de implementación del programa hacia la universalización, tanto el decreto reglamentario de la ley (Decreto N° 2366/2014), el PAEP y los lineamientos de implementación, priorizan las instituciones educativas

<sup>10</sup> Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición, Programa Alimentario Nutricional Integral. Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/oBofO3oY7z\\_VPbmXZCJGajQ3LUU/view?pli=1](https://drive.google.com/file/d/oBofO3oY7z_VPbmXZCJGajQ3LUU/view?pli=1)

del sector indígena; sin embargo, el programa no ha considerado la diversidad cultural de los 19 pueblos indígenas que habitan en el país y las condiciones territoriales para el acceso a las distintas comunidades, lo que en la práctica lleva a que el programa tenga muchas dificultades de implementación en las mismas.

El PAEP ya se ha convertido en el programa alimentario más importante del país en términos presupuestarios y de cobertura, por lo que merece un seguimiento permanente debido al impacto que podría provocar en el estado nutricional de niños, niñas y adolescentes, así como en el comportamiento alimentario de la sociedad paraguaya, siempre y cuando sea potenciado y fortalecido el enfoque de la educación alimentaria nutricional que tiene previsto el programa.

La pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza, implementada por la Dirección de Pensiones No Contributivas (DPNC) del Ministerio de Hacienda (MH), ha tenido este año un crecimiento sustantivo que le ha colocado prácticamente en el cumplimiento de la cobertura planteada por la Ley N° 3728/2009. Según el listado de septiembre de 2015, el programa ha alcanzado 132.680 personas<sup>11</sup>, cercana a la cifra que al inicio de la implementación del programa se estimaba como la cantidad de personas adultas mayores en situación de pobreza. Hay que apuntar que entre las personas beneficiarias, más de 2.000 son adultas mayores indígenas, no obstante que, poco más de 30% de las mismas no han logrado beneficiarse del programa por carecer de la cédula de identidad.

En el ámbito del programa “Fortalecimiento a organizaciones comunitarias”, la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN), lleva adelante los componentes “Asistencia alimentaria integral a organizaciones de Asunción y Central” y “Asistencia alimentaria a organizaciones comunitarias del interior del país”, impulsando el funcionamiento de 151 “cocinas – comedores populares”, en 14 departamentos, mediante la provisión de alimentos no perecederos para los servicios de desayuno, almuerzo o cena, según sea el caso. Las personas beneficiarias llegan a 14.200, mayoritariamente niños y niñas de comunidades principalmente rurales con alta incidencia de la extrema pobreza<sup>12</sup>. Este programa, con intermitencia se mantiene así desde hace aproximadamente 6 años.

Finalmente, todos los años en los meses de noviembre, diciembre y enero se produce la veda pesquera sobre los principales ríos del país, dejando sin fuente de sustento a los pescadores: 45 días en los ríos de frontera con la Argentina y 90 días en los ríos de frontera con el Brasil. El Decreto N° 2319/2014 ha oficializado el Programa de Asistencia a pescadores del Territorio Nacional, estimán-

11 Ministerio de Hacienda. Disponible en: <http://www.hacienda.gov.py/portalspir/lamdpcn.jsp>

12 Dirección de Beneficencia y Ayuda Social. Disponible en: <http://www.diben.org.py/ejes.php>

dose la existencia de más de 14.000, aunque la cifra remitida por la Secretaría del Ambiente (Seam) para el subsidio monetario 2015 es de 7.877 pescadores. El objetivo principal del programa es atender las necesidades alimentarias de las familias de pescadores durante el periodo de la veda pesquera<sup>13</sup>.

## RECOMENDACIONES

- Definir la estrategia nacional para el ejercicio pleno del derecho a la alimentación priorizando a las personas en situación de pobreza extrema, los pueblos indígenas, las mujeres y los niños y las niñas.
- Definir la estrategia nacional de soberanía y seguridad alimentaria a ser expresada en una ley que sea debatida ampliamente en la sociedad.
- Definir los indicadores de la estrategia nacional para el ejercicio del derecho a la alimentación y de soberanía y seguridad alimentaria para el monitoreo y la evaluación de los programas.
- Implementar una verdadera política de promoción y fortalecimiento de la agricultura familiar campesina, en cuyo ámbito se ubica la población en pobreza extrema, considerando el acceso a la tierra, a los servicios de asistencia técnica y crediticia, los fondos de emergencia y seguros agrícolas ante los riesgos del cambio climático, la incorporación al mercado institucional de las compras públicas, el establecimiento de una política de precios de productos de la agricultura familiar, el fomento a la organización para el acceso a los mercados y la incorporación a cadenas productivas.
- Implementar programas productivos de seguridad alimentaria en las comunidades indígenas respetando la diversidad cultural de las mismas.
- Ampliar el programa Tekoporã a todas las comunidades indígenas.
- Universalizar el PANI en todas las comunidades indígenas.
- Priorizar y llegar efectivamente con la alimentación escolar a todas las comunidades indígenas, con un programa que respete la cultura alimentaria de cada uno de los 19 pueblos.

13 Secretaría de Acción Social. Disponible en: <http://www.sas.gov.py/pagina/60-asistencia-a-pescadores.html>

## Bibliografía

- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2015) *Encuesta Permanente de Hogares. Principales resultados EPH 2014*. Fernando de la Mora, DGEEC.
- Imas R., Víctor (2014) De la disminución de la pobreza a la pérdida creciente de la soberanía alimentaria, en: Codehupy (2014) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción.
- Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición/Sistema de Vigilancia Alimentaria Nutricional (2014) *Situación nutricional de niños y niñas de 5 años que asisten a los servicios de salud. Años 2001-2014*. Asunción, INAN/SISVAN. Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/oBofO3oY7z\\_VPbmxzZGJGajQ3LUU/view?pli=1](https://drive.google.com/file/d/oBofO3oY7z_VPbmxzZGJGajQ3LUU/view?pli=1)
- Organización Internacional del Trabajo/Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil/Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2013) *Encuesta nacional de actividades de niños, niñas y adolescentes 2011: magnitud y características del trabajo infantil en Paraguay*. Asunción, OIT/IPEC/DGEEC.
- Organización Internacional del Trabajo/ Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil/ Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2013) *Magnitud y características del trabajo infantil en Paraguay. Encuesta nacional de actividades de niños, niñas y adolescentes, EANA 2011*. Asunción, OIT/IPEC, DGEEC.

# LO ESENCIAL INVISIBLE: LA CALIDAD EDUCATIVA

DERECHO A LA EDUCACIÓN



Nombrada por los estudiantes, tanto secundarios como universitarios, entre sus demandas; referida por el propio titular del Ejecutivo, mencionada en la Agenda Educativa 2013-2018 del Ministerio de Educación y Cultura, la noción de calidad educativa aún sigue definida desde la perspectiva tradicional del rendimiento académico en determinadas asignaturas. El enfoque de derechos humanos constituye todavía la dimensión ausente en su definición.

**Ramón Corvalán**

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA-PARAGUAY (SERPAJ-PY)

## INTRODUCCIÓN

Con la promesa de que el gobierno invertirá más de USD 60 millones<sup>1</sup> para mejoras edilicias en colegios y escuelas de todo el país, anunciada por la ministra del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Marta Lafuente, se cierra –al menos desde la perspectiva gubernamental– el proceso de reclamos iniciado en agosto de 2015 por las y los estudiantes de secundaria del país. Lo que comenzó como una *sentata estudiantil* organizada por el Centro de Estudiantes del Colegio Cristo Rey, muy pronto se replicó en Central, Itapúa, Guairá, Caazapá, Cordillera, Alto Paraná, San Pedro, Paraguari, quienes se fueron plegando a la protesta. Igualmente, las alumnas y alumnos nucleados en la Unión Nacional de Centros de Estudiantes (Unepy) habían hecho un paro y criticaron el método de enseñanza que los convierte en “copiadores compulsivos, mientras en todo el mundo el sistema educativo incluye cada vez más el uso de nuevas y mejores tecnologías”<sup>2</sup>.

Las exigencias de las y los estudiantes se concretaron en siete puntos: distribución de kits escolares, capacitación docente, mejora de infraestructura en los colegios, boleto estudiantil, alimentación en los colegios públicos, mejora del sistema administrativo actual del MEC, y mayor inversión<sup>3</sup>.

Estos acontecimientos se producían sobre el trasfondo de una serie de denuncias acerca de irregularidades que afectaban a la mayoría de las administraciones municipales de los 250 distritos del país en cuanto al uso de los recursos, principalmente del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide) y Royalties<sup>4</sup>. El derrumbe del techo de varias escuelas emergió como un serio indicador de la corrupción que rodeaba a los usos de los fondos provenientes del Fonacide; el informe realizado por la Contraloría General de la República (CGR) reveló, entre otras cuestiones, que la mayoría de las obras se ejecutaron sin la autorización del Ministerio de Educación y Cultura, sin llamado a licitación; otras comunas, por su parte, no utilizaron los recursos y prefirieron meterlos en cajas de ahorro; otras usaron el dinero para pagar sueldos y aguinaldos, contraviniendo las disposiciones legales. Apenas 17 intendentes respetaron el plazo establecido (15 de setiembre) para la presentación de las rendiciones de cuentas del uso de recursos del Fonacide y solo 11 de royalties, correspondiente al segundo cuatrimestre de 2015 (mayo a setiembre). Hasta el 1 de octubre, 74 “morosos” se pusieron al día con los informes, completando

1 Última Hora (20/10/2015) Disponible en: [www.ultimahora.com/crisis-educativa-gobierno-promete-inversion-usd-60-millones-n940412.html](http://www.ultimahora.com/crisis-educativa-gobierno-promete-inversion-usd-60-millones-n940412.html)

2 Redandi América Latina (27/08/2015) Disponible en: [www.redandi.org/node/102277](http://www.redandi.org/node/102277)

3 Abc Color (18/09/2015) Disponible en: [www.abc.com.py/nacionales/asi-fue-la-historica-marcha-por-la-educacion-1409207.html](http://www.abc.com.py/nacionales/asi-fue-la-historica-marcha-por-la-educacion-1409207.html)

4 Compensación financiera que reciben los gobiernos de Brasil y Paraguay, por la utilización del potencial hidráulico del río Paraná para la producción de energía eléctrica en la Hidroeléctrica Binacional Itaipú.

91 en el Fonacide. La CGR denunció ante el Congreso que 158 jefes comunales estaban en falta<sup>5</sup>.

En el mes de setiembre se produjo, a su vez, otro acontecimiento vinculado al derecho a la educación: estudiantes de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) lograban la renuncia del rector, Froilán Peralta, en el contexto de un movimiento estudiantil que enfrentó de manera sólida y organizada la profunda corrupción institucional universitaria.

A este panorama de intensas disputas por el derecho a la educación, en particular por la calidad educativa, volvió a surgir el problema instalado entre el derecho a la educación y las fumigaciones de los cultivos de soja. Puntualmente la Coordinadora de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras, Rurales e Indígenas (Conamuri) denunciaba las condiciones en que se encontraba una escuela ubicada en el departamento de Alto Paraná, en un lugar llamado Ytororó, situado en el distrito de Itakyry, a 430 kilómetros al este de la capital paraguaya. De acuerdo a la denuncia de la comunidad, el brasileño Wilmar Dos Santos explota en el lugar unas 100 hectáreas de soja transgénica que se mantiene con fumigaciones que suelen realizarse inclusive mientras los niños y niñas juegan o están en clase<sup>6</sup>.

La suma de estos hechos volvió a instalar la necesidad de establecer algún consenso acerca de esa noción que habitualmente suele mencionarse en las demandas sobre educación: la calidad educativa. Los estudiantes secundarios la nombraron, en los posicionamientos de los estudiantes universitarios también se la escuchó, el propio Presidente de la República apeló a ella cuando felicitó a estos últimos por “hacer lío” para mejorar “la calidad educativa”; sin embargo, pese a resultar aparentemente tan esencial aún permanece invisible.

En términos de avances, se menciona la Resolución N° 5731/2015 del Ministerio de Educación y Cultura “Por la cual se aprueba la Guía de Intervención Interinstitucional para la atención de casos de vulneración de derechos sexuales y reproductivos en el ámbito educativo”. La guía fue elaborada por una mesa intersectorial, liderada por el Ministerio de Educación y Cultura e integrada por organismos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. La coordinación técnica de la Mesa estuvo a cargo de la Coordinación del Proyecto Jaikuaa<sup>7</sup>, “Actoría juvenil para la inclusión de la salud y los derechos sexuales y reproductivos en el sistema educativo formal” y de una representante de la

5 *Abc Color* (08/04/2015) Disponible en: [www.abc.com.py/edicion-impresa/interior/un-total-de-43-municipalidades-no-rinden-cuenta-sobre-fonacide-1354276.html](http://www.abc.com.py/edicion-impresa/interior/un-total-de-43-municipalidades-no-rinden-cuenta-sobre-fonacide-1354276.html)

6 *Base Investigaciones Sociales* (04/11/2015) Disponible en: [www.baseis.org.py/en-2010-ya-existian-mas-de-160-escuelas-afectadas-por-fumigaciones-sojeras-en-alto-parana/](http://www.baseis.org.py/en-2010-ya-existian-mas-de-160-escuelas-afectadas-por-fumigaciones-sojeras-en-alto-parana/)

7 El Proyecto Jaikuaa es gestionado por una Mesa Ejecutiva integrada por el Centro de Documentación y Estudios (CDE), la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), el Servicio Paz y Justicia-Paraguay y la Agencia de Cooperación Diakonía que, además, cofinancia el proyecto conjuntamente con la Unión Europea.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay<sup>8</sup>. La guía contiene un listado de señales de alertas que comprenden aspectos físicos, conductuales y emocionales que tienden a facilitar la identificación de situaciones de vulneración de estos derechos, tanto a través de la víctima, como de quien realiza la agresión, y otro listado de las instituciones que están comprometidas a generar acciones según su competencia, promoviendo un abordaje integral y efectivo ante situaciones de violencia sexual, asimismo, define el procedimiento a seguir, sus etapas y explicita el abordaje ante situaciones particularizadas.

## MARCO JURÍDICO

La afirmación de que el derecho a la educación implica derecho a una educación con calidad de derecho humano, supone la tarea de distinguir elementos más concretos con el propósito de diferenciar el concepto de calidad educativa basado en los derechos humanos de otros enfoques de calidad educativa.

Un primer paso consiste en reconocer que el derecho a la educación se institucionaliza a partir de los instrumentos de derecho internacional del que son parte la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños. Esto significa considerar como fuentes básicas a la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 2, inc. 2), la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (art. 5, inc. 1), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13), Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 10), Convención sobre los Derechos del Niño (art. 29), Convención Americana sobre Derechos Humanos y su protocolo facultativo sobre derechos económicos, sociales y culturales. Se suman a esta serie compromisos políticos, como el Marco de Acción de Educación para Todos y las propias normativas nacionales referidas al derecho a la educación (Constitución Nacional, Ley General de Educación, Código de la Niñez y la Adolescencia).

Con estos instrumentos de derecho internacional y nacional es posible redefinir el carácter mismo de la educación y, al mismo tiempo, construir un nuevo concepto de calidad educativa congruente con los derechos humanos que podría definirse por los siguientes principios que se detallan en el siguiente cuadro.

8 MEC Digital (13/05/2015) Disponible en: [www.mec.gov.py/cms\\_v2/entradas/295696-guia-de-intervencion-interinstitucional-para-la-atencion-de-casos-de-vulneracion-de-derechos-sexuales-y-reproductivos-en-el-ambito-educativo](http://www.mec.gov.py/cms_v2/entradas/295696-guia-de-intervencion-interinstitucional-para-la-atencion-de-casos-de-vulneracion-de-derechos-sexuales-y-reproductivos-en-el-ambito-educativo)

1	La educación es un derecho humano reconocido en el derecho internacional y nacional. Y esto significa que la calidad educativa debe tener como referente el marco conceptual y normativo establecido por el derecho internacional de los derechos humanos.
2	El concepto de calidad educativa debe asumir una definición amplia y no reduccionista. No reducirla, por ejemplo, sólo a logros académicos en determinadas asignaturas de la malla curricular.
3	La educación comprende procesos individuales, familiares y comunitarios e institucionales que convergen en la construcción de los aprendizajes. Por tanto, la calidad no puede referirse únicamente a la dimensión de las asignaturas establecidas, sino a todos los elementos que inciden en la realización del derecho a la educación.
4	La calidad se vincula con las condiciones alrededor del hecho educativo. Las vías de acceso a las escuelas, los programas sociales para mitigar la crisis económica y la pobreza, el transporte para estudiantes, la seguridad en la escuela y el entorno, deben incluirse en ese sentido.
5	La calidad educativa debe abarcar los propósitos “no académicos” de la educación, al comprender que las instituciones educativas son agentes de desarrollo integral de las personas y de las comunidades. Inculcar el respeto a los derechos humanos y a la identidad del niño o la niña, sus proyectos de vida, construir relaciones de paz, igualdad entre los pueblos, desarrollar la personalidad, son algunos de tales propósitos a incluir.
6	La medición de la calidad educativa, por tanto, no puede realizarse sólo mediante la aplicación de pruebas relacionadas con el aprovechamiento escolar y sus resultados. Será preciso combinar dichas pruebas con otros procedimientos de monitoreo.
7	El hecho educativo se constituye a partir de la complejidad de relaciones e interacciones que se construyen alrededor del par maestro/alumno y por ello la calidad educativa tampoco puede medirse con base a uno solo de los sujetos de los procesos educativos.
8	La calidad se asocia, al mismo tiempo, con la apertura de espacios para la participación en la toma de decisiones.
9	La calidad educativa, a partir de los puntos anteriores, no puede concentrarse únicamente en la transmisión de saberes hegemónicos sino en la construcción del sentido comunitario de la educación.
10	La noción de calidad no puede seguir siendo vinculada con educación privada en desmedro de la educación pública.

*Fuente: Muñoz, Vernor (coord.); Arteaga Bohrt, Teresa y Méndez Coto, Marco Vinicio (2015) Un enfoque innovador de la calidad educativa en la agenda post-2015. Resumen ejecutivo. Avance de discusión. Documento inédito.*

## PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN CONCEPTO DE CALIDAD EDUCATIVA<sup>9</sup>

A partir de estos criterios mencionados, y en base a la normativa internacional existente, se propone de forma esquemática los cruces necesarios que deberán realizarse para la construcción teórica/metodológica de la calidad educativa desde la perspectiva de los derechos humanos.

**Cuadro N° 1. Esferas de la calidad educativa**

Variables de UNESCO/ OREAL	Marco de las 4 "A" – Comité DESC / Enfoque DDHH				
	Disponibilidad	Accesibilidad	Aceptabilidad	Adaptabilidad	Habilitación/ Participación
Eficacia	V	V			V
Eficiencia	V	V			V
	Derecho "a" la educación				
Pertinencia			V	V	V
Relevancia			V	V	V
			Derecho "en" la educación		
Igualdad	V	V	V	V	V

Fuente: Reproducido de Muñoz, Vernor y otros, 2015.

Cuatro esferas surgen del cuadro. La primera contiene el *derecho "a" la educación* e interrelaciona la Eficacia, la Eficiencia, la Disponibilidad y la Accesibilidad. Calidad educativa supone aquí existencia de instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente, accesibles a todos sin discriminación, asequibles materialmente y al alcance de todos mediante la garantía de una educación pública. En la segunda esfera se ubica el *derecho "en" la educación* e interrelaciona la Pertinencia, la Relevancia, la Aceptabilidad y la Adaptabilidad. Calidad educativa aquí es que la forma y fondo (programas de estudio y métodos pedagógicos) de la educación sean aceptables, pertinentes y adecuados culturalmente y que la educación sea flexible adaptándose a las necesidades locales y contextuales. En esta esfera se construyen el desarrollo de competencias necesarias para participar en los diferentes ámbitos de la vida y construir proyectos de vida personales como también en relación a los otros. La tercera esfera de calidad contiene elementos transversales como Igualdad y Habilitación/ Participación, que incluye y supera la idea de Rendición de Cuentas. Este rasgo

9 Este apartado se basa en las propuestas de Vernor Muñoz (coordinador), Teresa Arteaga Bohrt y Marco Vinicio Méndez Coto en: Un enfoque innovador de la calidad educativa en la agenda post-2015. Resumen ejecutivo. Avance de discusión. Documento inédito remitido al autor vía correo electrónico

implica cambios estructurales e institucionales que sean capaces de generar espacios y condiciones promotoras de la participación, el consenso, la transparencia y el acceso a la información. La cuarta esfera de calidad se relaciona con la responsabilidad de los Estados por cumplir con las obligaciones jurídicas y los compromisos políticos que emanan del sistema universal y regional de promoción y protección de los derechos humanos así como de los mecanismos de concertación, diálogo político y coordinación de carácter bi o multilaterales.

La complejidad derivada del cruce de estas cuatro esferas y que define un concepto de calidad educativa más cercano al campo de los derechos humanos es precisamente la que no se visualiza en las demandas formuladas por los estudiantes como tampoco en la Agenda Educativa 2013-2018 del Ministerio de Educación y Cultura.

## LAS DEMANDAS ESTUDIANTILES Y LA AGENDA EDUCATIVA

“Felicitaciones jóvenes. Nosotros somos servidores públicos y sepan que los sueños de ustedes son nuestros”, había manifestado la ministra de Educación, al sumarse a la *sentata* con los jóvenes frente a la sede del MEC; el ministro de Hacienda, Santiago Peña, también la acompañaba<sup>10</sup>. En ese acto, la ministra recibió un manifiesto conteniendo los reclamos planteados por las y los estudiantes quienes, además, solicitaron a la secretaria de Estado reunirse el próximo martes 22 de setiembre en el Colegio República de Colombia a las 07:30 horas. La reunión se llevó a cabo pero el diálogo no se concretó. La ministra de Educación, Marta Lafuente, se había negado a rubricar las actas de compromiso con representantes del grupo impulsor de la marcha estudiantil porque las condiciones no estaban dadas, conforme explicó<sup>11</sup>. Esto hizo que las alumnas y alumnos de secundaria decidieran abandonar la mesa de diálogo con el Gobierno. Finalmente, a solicitud del Presidente de la República, que pidió reunirse con líderes de centros de estudiantes de colegios secundarios en Palacio de López, se produjo el encuentro. Tampoco éste firmó las actas de compromiso y ante el pedido del estudiantado de destinar al menos el 7% del PIB a educación, el presidente Cartes planteó llegar al 6.4% para el 2018, tal como se propone en cuanto a inversión requerida en la Agenda Educativa 2013-2018. Esto hizo que no se llegase a acuerdo alguno y que, por tanto, las y los estudiantes decidieran continuar de forma indefinida con sus reclamos<sup>12</sup>.

De hecho, además de la diferencia en cuanto al porcentaje que debería destinarse a educación y a la urgencia planteada por el estudiantado que reclamaba im-

10 MEC Digital (18/09/2015) Disponible en: [www.mec.gov.py/cms\\_v2/entradas/296230-ministra-lafuente-a-los-estudiantes--los-suenos-de-ustedes-son-nuestro-esfuerzo](http://www.mec.gov.py/cms_v2/entradas/296230-ministra-lafuente-a-los-estudiantes--los-suenos-de-ustedes-son-nuestro-esfuerzo)

11 Última Hora (29/09/2015) Disponible en: [www.ultimahora.com/notas/934541-sin-acuerdo-secundarios-y-el-mec-iran-un-paro-nacional](http://www.ultimahora.com/notas/934541-sin-acuerdo-secundarios-y-el-mec-iran-un-paro-nacional)

12 Diario Las Américas (15/10/2015) Disponible en: [http://www.diariolasamericas.com/5051\\_portada-america-latina/3401457-estudiantes-de-paraguay-mantienen-el-paro-por-falta-de-acuerdo-con-el-gobierno.html](http://www.diariolasamericas.com/5051_portada-america-latina/3401457-estudiantes-de-paraguay-mantienen-el-paro-por-falta-de-acuerdo-con-el-gobierno.html)

plementar ya medidas concretas, mientras que el MEC apelaba al cronograma establecido en su Agenda Educativa 2013-2018, las siete demandas formuladas por las y los estudiantes se encontraban consideradas en la referida Agenda que identifica las siguientes áreas de intervención: aseguramiento de la calidad de la educación, desarrollo infantil temprano, consolidación de la educación para la diversidad, fortalecimiento de la educación superior y fortalecimiento del MEC. A su vez, cada área define programas, iniciativas estratégicas y líneas de acción, además de proponer indicadores y metas a partir de una línea de base establecida en el año 2012. Las metas llegan hasta el 2024 (MEC, 2014: 36-43).

Sin embargo, pese al detallado trabajo técnico planteado, la Agenda Educativa 2013-2018 se reduce nuevamente en cuanto al concepto de calidad educativa al mejoramiento del rendimiento académico en lenguaje, matemáticas y ciencias. También se propone el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento escolar, e introducción a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en el sistema educativo. Básicamente la Agenda ofrece avances, conforme al esquema referido más arriba, en ciertos aspectos del *derecho “a” la educación* quedando el *derecho “en” la educación* sin indicadores. De hecho, en las mismas demandas de los estudiantes, el concepto de calidad educativa se caracteriza por rasgos similares al de la Agenda Educativa y con ello se limita el contenido del derecho a la educación a sólo algunos de sus componentes. La noción de calidad educativa desde la perspectiva de los derechos humanos implica una reformulación del sentido mismo de la educación y de la identidad de los establecimientos educativos. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia, en su sentencia sobre el caso de Sergio Urrego, señala que “la realización del derecho a la educación, exige un proceso de interiorización y práctica efectiva, por parte de todos los miembros de la comunidad educativa, de principios fundamentales para la convivencia armónica, tales como la tolerancia, el respeto a la diversidad, el pluralismo y la igualdad en la diferencia”. Para ello los colegios tienen la responsabilidad de “construir en su interior un espacio de encuentro para resolver de manera amigable y constructiva los conflictos que se derivan de las interacciones que se producen en la comunidad educativa” (Corte Constitucional República de Colombia, 2015: 4).

Similar desafío enfrenta la lucha de las y los estudiantes de universidad. Pese a que la tarea de desmontar la corrupción denunciada de por sí ofrece un horizonte complejo, “el problema no es simplemente la corrupción, el autoritarismo, la acumulación de cargos y salarios o el nepotismo. El problema es la creación de una nueva universidad. De una nueva universidad que cumpla lo que dice la Constitución Nacional donde se establece que sus funciones son la investigación, la docencia, la extensión” (Rodríguez, 2015: 5). El derecho a la educación también encuentra en el ámbito de la educación universitaria un espacio que precisa construirse con los criterios de la calidad educativa con perspectiva de derecho humano.

## ESCUELAS FUMIGADAS

La denuncia mencionada en la introducción, efectuada por la Conamuri, sobre la situación de una escuela ubicada en el departamento de Alto Paraná, próxima a una plantación de soja transgénica y que por ello se encontraba expuesta a las fumigaciones, señala la persistencia de una situación que ya se destacó en el Informe correspondiente al año 2013 (Corvalán, 2013: 245-254).

Al respecto, una investigación sobre condiciones de goce (o no) de derechos en diez comunidades rurales, sólo en una “las personas entrevistadas manifestaron que no han experimentado efectos de las fumigaciones con agrotóxicos en la salud” (Pereira Fukuoka, 2015: 77). Asimismo, “los responsables de puestos de salud entrevistados manifestaron que no cuentan con protocolos del MSPBS para orientar a las familias en la prevención de afectaciones ni para brindar atención a personas que presentan síntomas de intoxicación con agrotóxicos” (Pereira Fukuoka, 2015: 77). El problema no es registrado en el documento de la Política Nacional de Salud 2015-2030 del Gobierno nacional aprobada en agosto de 2015; tampoco en las Observaciones preliminares compartidas por el Relator Especial de la ONU sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, como resultado de su visita País a Paraguay, se da cuenta del problema derivado de la relación agrotóxicos y salud en el país. Estas omisiones resultan preocupantes porque, además de impactar en el derecho a la educación de las comunidades educativas afectadas, existen evidencias acerca de que la exposición a plaguicidas constituye un riesgo reconocido para la salud humana por su potencialidad para producir efectos agudos o crónicos y muchos de ellos afectan el material genético. Esta modificación en la información genética se ha relacionado, a su vez, con un alto riesgo de padecer cáncer (Leite, 2015: 15-94).

Teniendo en cuenta que sólo en el año 2010 se habían registrado 163 escuelas en Alto Paraná expuestas a las fumigaciones, la invisibilización del problema constituye una grave violación de una serie de derechos, además del derecho a la educación.

## RECOMENDACIONES

- Reiterar lo afirmado por el Relator Especial de la ONU sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, en sus Observaciones Preliminares en su visita a Paraguay (Naciones Unidas, 2015: 2): que debería implementarse el Plan Nacional de Derechos Humanos de conformidad con las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos de la ONU, el Plan Nacional de Educación en Derechos Hum-

nos, y el recientemente aprobado Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Al mismo tiempo:

- Revisar y reformular los Programas, las Iniciativas Estratégicas y las Líneas de Acción de la Agenda Educativa 2013-2018 desde los principios y criterios del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos.
- Incorporar la perspectiva de derechos humanos en la definición del concepto de calidad educativa planteado en la Agenda Educativa 2013-2018.
- Establecer un Plan de Acción interinstitucional entre Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio Público, municipalidades y gobernaciones para resolver la situación de las escuelas cercanas a cultivos de soja y expuestas a la fumigación intensiva.

## Bibliografía

- Corte Constitucional de Colombia (2015) *Sentencia T-478 de 2015. Sala Quinta de Revisión*. Comunicado de Prensa. Colombia.
- Corvalán, Ramón (2013) Tensiones entre la soja, la militarización y el derecho, en: Codehupy (2013) *Yypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción.
- Leite, Stela Benítez (Editora, coautora) (2015) *Transgénicos, plaguicidas y salud humana. Memoria del Simposio Internacional realizado en la Facultad de Ciencias Médicas. Universidad Nacional de Asunción, 25 y 26 de setiembre de 2014*. Asunción.
- Naciones Unidas (2015) *Observaciones preliminares. Visita País a Paraguay*. Relator Especial de la ONU sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Dainius P ras. Octubre 2015. Disponible en: <http://www.hchr.org.py/docs/informes/008%20Observaciones%20preliminares%20de%20la%20Visita%20del%20Relator%20de%20Salud%20a%20Paraguay%202015%20ESPA%C3%91OL.pdf>
- Ministerio de Educación y Cultura (2014) *Agenda Educativa 2013-2018*. Asunción, MEC.
- Muñoz, Vernor (Coord.) (2015) *Un enfoque innovador de la calidad educativa en la agenda post-2015. Resumen ejecutivo*. Avance para discusión (Inédito).
- Pereira Fukuoka, Milena (2015) *Ciudadanía de papel. Derechos humanos en comunidades campesinas*. Asunción, Base-IS.
- Rodríguez, José Carlos (2015) *Crisis en la Universidad Nacional de Asunción. Análisis de coyuntura mensual*. Revista Economía y Sociedad N° 34. Asunción, CADEP.

# LA CULTURA ES DE TODXS O DE NINGUNX<sup>1</sup>

DERECHOS CULTURALES



La cultura de un pueblo como eje transversal se arraiga en la comunidad y florece en las organizaciones y barrios con el contraste del sistema educativo y los pocos espacios generados por los municipios y departamentos que en nada aportan a la construcción de la cultura.

**Ale Villamayor León**

<sup>1</sup> La "X" en el lugar del género es un cuestionamiento al binario hombre/mujer. Una alternativa al uso de "os/as" que incluye el más allá del masculino y femenino.

## INTRODUCCIÓN

Es necesario comprender y dimensionar que la cultura no es un derecho accesorio ni complementario, sino el resultado de esfuerzos comunitarios a través de los cuales se ha logrado construir socialmente conocimientos y saberes comunes en los cuales prevalecen la identidad y la diversidad. A través de su cultura, un pueblo es hacedor y promotor de prácticas solidarias y dignas, respetuosas de derechos humanos, que les permite atender las crisis emergentes, y trabajar con ellas de manera integral en prospectiva de su historia y su memoria.

La redacción de este artículo coincide con un contexto de recientes campañas electorales para las elecciones municipales en todo el país; en ese contexto, en un discurso electoralista, el presidente de la República reivindicaba la dictadura de Alfredo Stroessner.

La apología explícita a torturadores y criminales responsables de genocidios y del retraso económico social y cultural del país, sienta un precedente aberrante de la conducción del Estado paraguayo, pues además del discurso reivindicativo hacia la persona de un dictador, también en las prácticas el gobierno manifiesta su clara postura en materia de cumplimiento de derechos humanos a través, por ejemplo, de la ausencia de políticas y la poca inversión en educación y cultura.

Se parte de este hecho para pensar las condiciones de los derechos culturales en Paraguay. Reconocernos como herederos del periodo más nefasto de nuestra historia nos permitirá dimensionar aún más qué son los derechos humanos, cuáles son las políticas públicas de este gobierno en materia de derechos culturales, si éstas tienen enfoque de derecho y son suficientes o no para la población a la cual van dirigidas.

El análisis planteado transita por varios focos vinculantes, considerados como puntos de acceso, promoción y construcción de identidad cultural.

## MARCO JURÍDICO

Nuestro país cuenta con un sólido marco jurídico que garantiza la vigencia de los derechos culturales, partiendo desde la Constitución Nacional (CN) que garantiza la libre expresión de la personalidad (art. 25) y dedica el capítulo VII a la educación y la cultura, y establece que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad (art. 73), y busca la protección y rescate del patrimonio cultural (art. 81), y su difusión con exoneración de im-

puesto (art. 83); además establece que la política económica tendrá como uno de sus fines la promoción cultural (art. 176).

Al mismo tiempo, el Paraguay ha ratificado instrumentos internacionales de derechos humanos (DDHH) que garantizan el derecho a la cultura, entre ellos el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos y el Sistema Interamericano de Derecho Humanos.

Paraguay también es firmante de la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, de la Unesco, lo cual le compromete, entre otras cosas a (art. 1):

- Crear las condiciones para que las culturas puedan prosperar y mantener interacciones libremente de forma mutuamente provechosa;
- Fomentar el diálogo entre culturas a fin de garantizar intercambios culturales más amplios y equilibrados en el mundo en pro del respeto intercultural y una cultura de paz;
- Fomentar la interculturalidad con el fin de desarrollar la interacción cultural, con el espíritu de construir puentes entre los pueblos;
- Promover el respeto de la diversidad de las expresiones culturales.<sup>2</sup>

A nivel legislativo hace más de quince años se creó el Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (Fondec), por Ley N° 1299/1998; la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), por Ley N° 3051/2006; y la Ley N° 1328/1998 “Que protege los Derechos de Autor y Derechos Conexos”, modificada por la Ley N° 5247/2014.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### Propuesta desde las políticas públicas a nivel nacional

El Plan Nacional de Cultura<sup>3</sup> 2014 - 2018, el cual constituye la política pública en materia de Cultura a nivel nacional, tiene como desafío atender y resolver la vida cultural de la ciudadanía y dar respuesta a los derechos culturales. El mencionado Plan cuenta con los siguientes ejes estratégicos: Institucionalidad de la Gestión Cultural del Estado; Vida, diversidad y ciudadanía cultural; Procesos y espacios de creación; y Patrimonio cultural.

2 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la cultura. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002253/225383S.pdf>

3 Secretaría Nacional de Cultura. Disponible en: [http://issuu.com/secretarianacionalcultura/docs/plan\\_nacional\\_de\\_cultura](http://issuu.com/secretarianacionalcultura/docs/plan_nacional_de_cultura)

Los ejes transversales son: tecnologías de la información y de la comunicación, creatividad e innovación, desarrollo sustentable y derechos humanos.

La Secretaría Nacional de Cultura, órgano rector de las políticas públicas en materia cultural es una institución cuya reciente conformación presupuestaria la coloca casi en el último rango de prioridades y su categorización como secretaría y no ministerio, la limita en su acción.

La notoria precariedad con la cual se subvencionan los proyectos y la burocrática forma de acceder a ellos, como así también el tiempo para el desembolso, boicotea la incidencia de las y los protagonistas, que varias veces deben minimizar y limitarse para cumplir los compromisos asumidos.

La dotación de un mayor presupuesto, también la visibilización y promoción de los focos y puntos de cultura, la promoción de artistas e investigadores emergentes y la atención a iniciativas del sector son de vital importancia para el goce de los derechos a los cuales esta iniciativa del Plan Nacional de Cultura, prioritariamente debería resguardar.

Todas las instituciones educativas, correccionales y comunitarias deberían contar con una clase de arte por ley, en la cual la perspectiva de derechos humanos y de valores sociales, se relacionen con la construcción de un proyecto de vida digna, ahí debería apuntar el plan.

## **Descentralización de la cultura**

En el marco del Plan Nacional de Cultura, la Secretaría Nacional de Cultura viene desarrollando un proceso de elaboración de planes departamentales de cultura con las gobernaciones de Central, Caaguazú, Guairá, Itapúa, Concepción, Cordillera, Presidente Hayes, Amambay, Paraguari, Misiones, Ñeembucú y Alto Paraná; beneficiarias de la primera etapa del proyecto Mba' apo Poráve Rekávo, para el fortalecimiento de la descentralización de la gestión cultural, con apoyo del gobierno de la República de China (Taiwán).<sup>4</sup>

El objetivo es constituir la red de intercambio, cooperación y apoyo a la gestión cultural mediante la elaboración y aplicación de estos Planes Departamentales de Cultura (PDC), como así también del Plan Operativo de las Secretarías Departamentales para el año 2015.

Si bien esta política busca reforzar las capacidades de los gobiernos departamentales, es importante señalar que además se debe pensar en mecanismos de descentralización a nivel país, de forma a llegar con alternativas culturales concretas a todos los departamentos y municipios del país.

4 Secretaría Nacional de Cultura (12/03/2015) Disponible en: <http://www.cultura.gov.py/lang/es-es/2015/03/gobernaciones-elaboran-su-plan-departamental-de-cultura-con-apoyo-de-la-snc/>

## **La escuela como un espacio de construcción y transmisión de la cultura**

Las instituciones educativas constituyen un foco vinculante en materia de cultura. La promoción cultural, que se hace en la comunidad educativa, es un vector importante para medir el goce de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). La escuela imparte una visión de lo que es un valor cultural artístico apreciable y no.

Las prácticas culturales planteadas desde las instituciones educativas, muchas veces –las únicas conocidas por una comunidad–, distan mucho de ser herramientas creativas, lúdicas y expresivas. En lugar de posicionar al sujeto como creador-protagonista de su historia, las escuelas y colegios, en su mayoría, replican y repiten formas obsoletas, limitantes y limitadas. Metáfora que sintetiza esta idea son los mal llamados “actos culturales”, pseudo-celebraciones que carecen de sentido y significado, en las cuales se exige a alumnos y alumnas que declamen poemas, entonen canciones y presenten bailes folclóricos escenificados en constantes repeticiones, año tras año.

Si bien no se desconoce la importancia de estos espacios como rescate histórico de nuestro acervo e historia nacional, vital para el análisis y la crítica, es justamente por ello, que se plantea la necesidad de reconocerlo como tal e ir incluyendo las transformaciones necesarias para que efectivamente funja como elemento de construcción de identidad y reconocimiento histórico-cultural.

Finalmente, la falta de una articulación efectiva de programas del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), como así la efectivización de un presupuesto destinado a fortalecer y difundir obras y creaciones paraguayas para su uso en aula como también la participación en eventos artísticos de los estudiantes y la capacitación a docentes con un enfoque de derechos y de técnicas contemporáneas de la expresión artística y científica, debería ser el apuntalamiento a implementarse para el goce de los derechos culturales.

## **La cultura en términos territoriales: la comunidad, los barrios, las organizaciones**

Cabe señalar que en términos de cultura y territorio, desde el Estado no se ha logrado aún visibilizar la importancia de reconocer y promover la cultura local, comunitaria, barrial como espacios en el que convergen diversas expresiones artísticas, deportivas y organizativas.

En las comunidades barriales es posible encontrar relaciones que responden a la reciprocidad solidaria que sostienen los códigos y normativas de la buena vecindad. Aun así, estas prácticas todavía no se perciben como un aporte al proceso de una identidad barrial propia, como paso necesario para el protagonismo en la construcción del derecho a una identidad grupal-comunitaria.

Pocas son las iniciativas barriales apoyadas por el gobierno central y muchas son reprimidas en sus procesos de organización y conquistas. El problema de la tierra, los desalojos, el hacinamiento, la falta de espacios verdes y espacios recreativos nos da la pauta de la desatención de este foco. Si bien hay proyectos específicos, estos no se sustentan lo suficiente, ni en tiempo ni en forma, para llegar a establecerse como prácticas generadoras de identidad comunitaria. La situación ideal sería contar con centros culturales comunitarios que garanticen el acceso a la información y a materiales de producción artística, partiendo siempre del reconocimiento de las prácticas cotidianas que constituyen el hacer de cada comunidad.

### **Nulo apoyo a los espacios locales de difusión cultural**

La afirmación de que las paraguayas y paraguayos no sabemos aprovechar los espacios de difusión cultural es un discurso recurrente. Sin embargo, a simple vista, se puede apreciar que aquellos espacios que logran afianzarse y representar o al menos aproximarse a alguna fibra de la identidad cultural de una ciudad, son habitados y apoyados por la ciudadanía. Lamentablemente, son muy pocos los centros culturales que subsisten gracias a iniciativas y recursos estatales, de manera a que, nuevamente el acceso a la cultura, queda en manos del sector privado y, por ende, el acceso limitado a quienes puedan pagar dichos espacios.

Urge pensar en alianzas sostenidas en el tiempo que involucren a los gobiernos municipales y departamentales como generadores de mecanismos y espacios para el acceso a los derechos culturales. Se requiere contar con el mapeo específico de estos centros de manera a identificarlos, reconocer sus actividades, su vinculación con la ciudadanía, para luego promocionarlos a través de un sistema comunicativo que favorezca la relación dialógica con el público. Esto, como primer paso, para diseñar programas y subvenciones con presupuesto suficiente para garantizar su existencia.

Es de absoluta relevancia que los centros educativos que formen en las diversas disciplinas concernientes al arte respondan a un enfoque de derechos.

Otro pendiente, no menos importante, es el diálogo con todos los actores sociales que históricamente han sido relegados, para detectar sus acciones, necesidades y poner en marcha un dispositivo inclusivo y especializado. También

se precisa la creación de programas, becas y espacios de interrelación entre público y artistas, así como el incentivo y apoyo a investigaciones que afiancen y orienten los programas culturales a nivel local, departamental y nacional.

## **Artistas, creadores y hacedores de cultura en estado de desprotección**

El lugar que ocupan las trabajadoras y trabajadores del arte en nuestro país es difícil y penoso. La mayoría no se sustenta con su labor artística. Muchas veces compiten con un mercado sin las mínimas condiciones para ejecutar su labor. Aunque el mercado es creciente y el público ha dinamizado las salas, todavía los espectáculos se restringen a tres semanas o máximo un mes de funciones, por la falta de subvenciones y fondos para el desarrollo de obras y piezas escénicas de macro y micro requerimiento técnico, cuyo alto costo de producción encarecen el salario del artista que dista mucho del sueldo mínimo. Mucho menos gozan de los beneficios y seguridades sociales que les corresponden como trabajadores.

## **Los medios de comunicación y la (des)culturización**

Cabe señalar la relevancia de los medios de comunicación con relación a la educación cultural, en su rol de transmisores de información y generadores de conciencia. En ese sentido, es imperiosa la necesidad de contar con un ente regulador que posicione los derechos y establezca lineamientos en materia comunicacional que garantice el derecho a la comunicación, información y expresión así como el respeto de la dignidad de las personas.

Día a día es más notoria la necesidad de una ley de medios que defienda al consumidor, regule y reglamente los diversos programas y sus enfoques. En la actualidad la televisión paraguaya carece de contenido cultural y el sensacionalismo y la aporofobia son una constante.

## **Cultura y participación**

La puesta en valor de las actividades artísticas y culturales de nuestro país deberían estar acompañadas por la comunidad que aglomera estos intereses, sin esa mirada crítica hacia los programas y el impacto de las articulaciones del Estado que se vienen desarrollando como así el análisis de los sectores específicos que trabajan estas áreas no podemos capitalizar los conocimientos ni rectificar las acciones ejecutadas para hacer una reparación y rectificación efectiva. La parti-

cipación ciudadana debería ser sustento de las acciones y a la vez contralora de las propuestas ejecutadas en las Secretarías Departamentales de Cultura.

## **Derecho a la identidad cultural**

Esta es una materia pendiente que debemos encarar, posicionar todos los conocimientos y el debido reconocimiento de los grandes maestros que conforman la constelación paraguaya escénica e intelectual es una necesidad de vital importancia, como así la de sistematizar y estudiar toda la producción artística y cultural de nuestro país.

Nuestras bibliotecas carecen de las obras de producciones paraguayas, urge una hemeroteca y mediateca que recauden todas nuestra producción audiovisual y que sirva como un enlace de los ciudadanos y de su cultura. Si bien se reconocen todas las iniciativas de la SNC todavía se debe lograr un mayor presupuesto y que éste sea participativo.

## **CASO**

### **Censura de la obra teatral “El Burdel de Ña Candé”**

A días de estrenarse la obra teatral “Varadero, el Burdel de Ña Candé”, dirigida por Moncho Azuaga, en la Plazoleta Isabel La Católica, frente a la Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP), la misma fue censurada. Consultado el director de la obra sobre el tema, manifestó: “Primero lo desautorizó el jefe de gabinete, Fredy Ibáñez Balbuena, ahora lo prohíbe el director de la ANNP, Héctor Duarte Chávez. El motivo es que ‘no es la imagen que la institución debe ofrecer a la ciudadanía’”<sup>5</sup>.

La obra es una adaptación del libro del escritor Victorio Suárez y refiere sobre los diferentes aspectos de la vida nacional, la llegada de jovencitas desocupadas, víctimas de la trata de personas y su exportación a mercados del exterior.

La censura de obras de teatro por temas abordados atenta directamente con la libertad de expresión.

5 Hoy (02/10/2015) Disponible en: <http://www.hoy.com.py/popular/censuraron-el-burdel-de-na-cande>

## RECOMENDACIONES

- Incentivar la producción nacional de todo tipo de material artístico de fuente cultural con inversiones físicas que perduren en el tiempo y con fondos y subvenciones, que genuinos a su búsqueda puedan contribuir al vasto acervo.
- Promover un centro de difusión de las artes contemporáneas integrales, capacitando al sector para mercados internacionales inclusivos y diversos, capaces de divertir, proponer acciones de intervención científica e investigar nuevos lenguajes, como así fortalecer aquellos que ya existen dotándoles de la infraestructura y de todo el material que se necesita para encarar los proyectos.
- Aprobar una ley de medios que establezca un ente regulador responsable de los lineamientos en materia comunicacional que garantice un derecho a la información y expresión respetuoso de la dignidad de las personas.
- Impulsar leyes que expliciten los vacíos y abismos normativos existentes en materia de derechos culturales y que las mismas se concreten en programas con presupuesto.
- Aprobar la ley contra toda forma de discriminación, implementando mesas técnicas capaces de movilizar y sensibilizar, sobre los temas emergentes que son de interés social.
- Incorporar una mesa interministerial que dialogue los diversos aspectos de la cultura y se relacione con la ciudadanía a través de consultas permanentes.
- Crear y dotar de estructura presupuestaria y física, una hemeroteca de archivos y programas de manos, etc, de espectáculos y actividades escénicas, privadas, autogestionadas y estatales.
- Priorizar la estructura física del Instituto Municipal de Arte para focalizar las escuelas de arte y articularlo con los institutos de arte y las universidades.
- Establecer puntos de lecturas de materiales específicos para las artes, la producción científica y técnica, que posea un catálogo que sea capaz de responder a una histórica necesidad, la de comprar libros e intercambiar información.
- Habilitar un catálogo virtual de toda la producción visual y artística, para sistematizar y promover las actividades realizadas.

## Bibliografía

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la cultura (2013) *Textos fundamentales de la Convención de 2005 sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*. París, Unesco. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002253/2253835.pdf>

Secretaría Nacional de Cultura (2014) *Plan Nacional de Cultura 2014-2018*. Disponible en: [http://issuu.com/secretarianacionalcultura/docs/plan\\_nacional\\_de\\_cultura](http://issuu.com/secretarianacionalcultura/docs/plan_nacional_de_cultura)

# ENTRE ALGUNOS AVANCES Y GRANDES RETROCESOS. LOS DESAFÍOS ORGANIZATIVOS PARA LA SOCIEDAD Y EL ESTADO

DERECHO AL TRABAJO



Tanto los avances logrados en cuanto al marco legal con la incorporación de dos nuevas leyes de protección laboral para sectores de trabajadores y trabajadoras con inequidades discriminatorias que frenan el desarrollo social general y no solo gremial, como las violaciones a los derechos laborales y sindicales enfrentados por los afectados en la coyuntura interanual analizada, plantean enormes desafíos organizativos para la sociedad y el Estado paraguayo. Ello a raíz de que ambas partes tenemos rezagos históricos que remover, que están relacionados con las debilidades en la organización, la participación y la comunicación social existentes, y que la efervescencia de la juventud universitaria se ocupó de visibilizarlos y contagiarnos en la primavera 2015 con una propuesta básica, elemental, que en este espacio se traduciría como “trabajadora, trabajador no te calles”, los derechos laborales son exigibles.

**Lila Molinier**

TAPE'A

## INTRODUCCIÓN

En la coyuntura interanual se lograron avances en el marco legal a favor del derecho de las trabajadoras madres gestantes y lactantes, y se concretó el de las y los trabajadores domésticos, tras un largo período de organización y movilización social. Esto a pesar de los signos de retroceso en el contexto nacional y de la política laboral en relación con la protección, promoción y defensa de los derechos laborales, así como de los derechos humanos en general<sup>1</sup>.

En el primer sentido, la ley que promueve, protege y apoya la lactancia materna exclusiva, promulgada recientemente, constituye un avance en la protección de las trabajadoras gestantes y lactantes, así como la de sus hijas o hijos recién nacidos y la corresponsabilidad del padre trabajador. A su vez, la ley que regula el trabajo doméstico fue finalmente promulgada, tras la objeción parcial del Poder Ejecutivo en mayo de 2015, y su nueva sanción por ambas cámaras del Congreso Nacional.

Estos son los únicos avances en la coyuntura anual aquí analizada, pues la situación laboral es preocupante por la persistente debilidad de la estructura del empleo, así como por la vulnerabilidad en el ejercicio del derecho a la organización sindical de los trabajadores, como sucede en el caso de los choferes del transporte público de pasajeros. Estos enfrentan una grave indefensión y el retroceso en las condiciones de lucha sindical, con un Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) que no asume sus funciones a favor de una política laboral que promueva y proteja la vigencia de los derechos laborales de los trabajadores, sino de los más fuertes, la patronal. Otro sector victimizado en el ejercicio de su trabajo es el de los periodistas y trabajadores de la prensa escrita y radial, que tienen a su cargo la cobertura de zonas fronterizas, las vinculadas con el narcotráfico y los hechos asociados con otras actividades delictivas<sup>2</sup>. De ahí que la movilización de las organizaciones de ambos sectores, y la solidaridad y presión sindical regional e internacional, se hayan activado en un contexto político insensible al movimiento sindical, concentrado en las internas partidarias y las elecciones municipales del 15 de noviembre del presente año.

A dos años de las medidas extremas tomadas por los trabajadores fundadores del Sindicato de Choferes de la Línea 30, del transporte público de pasajeros que cubre Luque-Asunción (Molinier, 2013: 273-293), el también nuevo Sindicato de Choferes de la Línea 49 Limpio-Villa Elisa ha recurrido a las mismas medidas extremas de presión busca de su reconocimiento y por efecto del

1 Para ampliar en este aspecto, ver el análisis de coyuntura económica del presente informe.

2 E'a (31/10/2015) Disponible en: <http://ea.com.py/v2/spp-reclama-seguridad-para-no-seguir-muriendo>; y Facebook del Sindicato de Periodistas del Paraguay. Disponible en: <https://www.facebook.com/sindicatodeperiodistasdelparaguay/>

despido de toda su directiva por parte de la patronal, en represalia por sus indicialización. El contexto político en el que se dieron los hechos generó una aguda y prolongada crisis entre las partes, en la que la actuación del ministro del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Guillermo Sosa, favoreció al propietario de la empresa, el diputado del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) por el departamento Central, Celso Maldonado, quien no cumple con los derechos laborales de los trabajadores y mantiene un manejo clientelar y prebendario de la relación laboral, según denunciaron los miembros del nuevo sindicato.

## MARCO JURÍDICO

### Protección a las madres trabajadoras y a la primera infancia, y apoyo a la lactancia materna

La incorporación de la nueva Ley N°5508/2015 “De promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna”<sup>3</sup>, promulgada el 28 de octubre pasado, estableció un avance en el marco legal de los derechos laborales vigentes para las mujeres, gestantes y lactantes, y del derecho de las niñas y los niños en gestación y en período de lactancia. El avance está orientado a promover el desarrollo integral de la primera infancia, a través de la promoción de medidas de protección a la mujer trabajadora en edad fértil, durante el período de gestación, maternidad y lactancia, así como también de medidas de promoción de la lactancia materna exclusiva y complementaria. Introduce la prolongación del permiso de maternidad y la disposición de otros permisos laborales relacionados con la maternidad y la paternidad, como los que favorecen a la madre adoptante; la madre de la familia de acogimiento y al padre del recién nacido.

Los fundamentos de la ley mencionada se encuentran en el marco de la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (2010-2020) vigente en el Paraguay, y están relacionados con los beneficios para la niña, el niño lactante, pequeña, pequeño. Desde el punto de vista de los derechos de la mujer trabajadora, en período de gestación, maternidad y lactancia, la nueva ley plantea enormes y oportunos desafíos a la sociedad y al Estado, por su amplio alcance y los recursos que demanda.

La nueva normativa será aplicada a las mujeres trabajadoras, en período de gestación, maternidad y lactancia, sean del sector privado o público. Asimismo, a todas las personas que directa o indirectamente estén relacionadas con la lactancia materna y la alimentación de lactantes, niños pequeños y madres en periodos de gestación y lactancia (art. 1). A ese efecto, las disposiciones establecen los siguientes puntos, que por su extensión pasamos a extraer:

3 Dirección de Publicaciones Oficiales. Disponible en: [http://www.gacetaoficial.gov.py/uploads/pdf/2009/2009-10-30/gaceta\\_3315\\_FFADJFFKEGGKHCALIHJBIEHHFADFHDGBJHEHBKHF.pdf](http://www.gacetaoficial.gov.py/uploads/pdf/2009/2009-10-30/gaceta_3315_FFADJFFKEGGKHCALIHJBIEHHFADFHDGBJHEHBKHF.pdf)

- Se entiende por **lactancia materna exclusiva** la alimentación exclusiva del lactante mediante la leche materna, sin el agregado de agua, jugo, té u otros líquidos y alimentos; por **lactancia materna complementaria**, a la lactancia materna complementada con todo alimento sólido o líquido, sin sustituir a la leche materna; por **lactante** a todo niño o niña de 0 a 24 meses de vida, y por **niño, niña, pequeño, pequeña** a todo niño o niña de 24 a 36 meses de vida (art. 3).
- El Estado promoverá, protegerá y apoyará la maternidad y la lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses y la complementaria hasta los 24 meses, asegurando el cuidado y la alimentación de los niños y niñas, y de la madre en período de gestación y lactancia (art. 4).
- Es obligatoria, para el personal de los servicios de salud, cualquiera sea su especialidad, y para todos los servicios de salud públicos y privados, la implementación del programa Iniciativa Hospital y Servicio Amigo del Niño y de la Madre, a ser promovido por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (art. 6).
- Las autoridades de aplicación son el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). Para el MSPBS se establecen las funciones de promoción, protección y apoyo a la lactancia materna exclusiva y la complementaria a través de la programación, vigilancia, monitoreo y evaluación de los servicios correspondientes (art. 8).
- Al Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social le corresponde diseñar y aplicar estrategias de control, programadas y aleatorias, sobre los permisos de maternidad, lactancia y otros permisos laborales, así como la sanción inmediata para las infracciones cometidas en referencia a las disposiciones de la ley (art. 10).
- El **permiso de maternidad** para la madre trabajadora se extiende a 18 semanas ininterrumpidas, que podrán iniciarse 2 semanas antes del parto. También se prevé la prolongación del permiso según casos particulares de complicación del embarazo y del parto. En caso de muerte de la madre durante el parto, el permiso será transferido al padre o a otra persona designada por la familia, toda vez que sea para el cuidado exclusivo del recién nacido y lactante (art. 11).
- La Ley N° 5508/2015 también establece otros permisos laborales, a favor de las madres trabajadoras adoptantes y de las madres de familias de acogimiento de lactantes (durante 18 semanas en casos de niñas, niños menores de 6 meses) o de niños pequeños (durante 12 semanas en casos de niñas, niños mayores de 6 meses) (art. 13).

- **Permiso de lactancia:** consiste en un permiso de 90 minutos diarios, concedidos a la madre para amamantar al o la lactante, computados desde el primer día de su reintegro al trabajo después del permiso de maternidad, a ser utilizado por la madre de la manera más conveniente. Este permiso podrá extenderse por indicación médica desde los 7 hasta los 24 meses. Además, la madre tendrá permiso para extraer su leche, para lo cual el empleador o empleadora debe ofrecer las condiciones físicas adecuadas. En caso de parto múltiple el permiso se extenderá a 60 minutos más a partir desde el segundo hijo (art. 14).
- El **subsidio por permiso de maternidad**, tras ocurrido el parto, será del 100% de su remuneración vigente, y con cargo al régimen de seguridad del Instituto de Previsión Social (IPS) o del empleador, si este se encontrara en mora con dicha institución (art. 12).
- Desde el momento en que la o el empleador haya sido notificado del embarazo de la trabajadora, y mientras esta haga uso de su permiso de maternidad, serán nulos el preaviso y el despido comunicado a la trabajadora. La mujer gozará de inamovilidad durante 1 año después del nacimiento o adopción del hijo, hija. En ningún caso, el embarazo y la adopción de niñas, niños pequeños constituirán causal directa o indirecta de despidos (art. 15).
- Las instituciones públicas, y empresas del sector público y privado que emplean a 30 y más mujeres, están obligadas a implementar una sala de lactancia según las indicaciones del MSPBS. Dichas salas deberán garantizar la higiene y conservación de la leche materna extraída. El MTESS deberá fiscalizar el cumplimiento de dichas disposiciones (art. 17).
- En las disposiciones transitorias (art. 20) se describe la forma progresiva en la que se implementarán los permisos de maternidad y su pago, hasta llegar al 100% de lo establecido por la ley:
  - a. El permiso de maternidad será de 14 semanas durante los primeros 12 meses (un año) de vigencia de la ley, y de 18 semanas, al cumplirse el primer año de vigencia hasta los 3 años.
  - b. En relación con el pago del subsidio a cargo del IPS, la progresividad de la aplicación de la ley será del 50% del salario durante los 6 primeros meses de vigencia; del 75% hasta los 12 meses, y del 100% desde el tercer año de promulgada la ley.

En ambos casos se advierten errores de redacción que deben ser debidamente subsanados. En (a) se dice que el 100% del tiempo de permiso de maternidad (18 semanas) se establecerá hasta el plazo computado de tres (3) años de vigencia de la ley. Ello implica que el 100% de la duración del nuevo permiso de maternidad solo será otorgado hasta el 2019, limitando a

dicho año la vigencia de los permisos de maternidad de 18 semanas, sin que se establezca otro tiempo en adelante, lo cual es un grave error.

En el segundo caso (b) el error omite la referencia al período transcurrido de los 12 a los 36 meses de vigencia de la ley. A pesar de que está especificado que el 100% del subsidio se pagará a partir del tercer año de promulgación, y que ello implica que el pago del 75% se dará desde los siete meses hasta llegar a los 36 meses, es necesaria su debida corrección (art. 20) como sucede con el punto anterior<sup>4</sup>. El siguiente cuadro elaborado por técnicos del IPS establece todas las fases del ciclo gradual del permiso de maternidad y del pago del subsidio, que permite visibilizar dónde se ubica el error de escritura y el de omisión que recomendamos subsanar.

**Cuadro: Esquema de permisos de maternidad y pagos del subsidio  
Según semestres de vigencia 1/, semanas y porcentajes**

Del	Al	Porcentaje	Duración
	29/10/15	50%	9 semanas
30/10/15	29/4/16	50%	14 semanas
30/4/16	29/10/16	75%	14 semanas
30/10/16	29/10/18	75%	18 semanas
30/10/18	en adelante	100%	18 semanas

*1/ De la Ley N° 5508/2015, contado desde su promulgación y publicación FUENTE: Elaborado por la representación del IPS, 2015*

- En las disposiciones finales se establece que para la aplicación de la ley, el MSPBS y el MTESS dispondrán de recursos presupuestarios provenientes de Fuente 10, asignados anualmente en el Presupuesto General de la Nación (PGN), a través de una partida presupuestaria especial. Estos recursos no podrán ser utilizados para fines distintos a los previstos, ni ser objeto de recortes o afectación bajo ningún concepto (art. 21).

Es preciso señalar que los errores advertidos son subsanables y que la ley está en vigencia. Además, que el IPS será exigido, organizativa y financieramente, para prepararse a enfrentar, desde los próximos seis meses, abril 2016, el pago puntual del subsidio por permiso de maternidad, a las madres trabajadoras tras el parto, e iniciar un ciclo de gastos crecientes bajo dicho concepto en los

4 El Poder Ejecutivo deberá reglamentar la ley en el plazo de 120 días, es decir, en 4 meses, y aunque es importante que corrija los errores registrados no será suficiente hasta que la corrección se haga al texto de dicha ley.

próximos tres años (2018) para asumir la totalidad del monto del subsidio en todos los casos previstos.

Atendiendo a que el programa de Asistencia Médica o Seguro de Salud del IPS se encuentra en crisis financiera y de gestión, no le será fácil asignar los recursos presupuestarios para cubrir los requerimientos de la ley de Lactancia Materna, como es conocida. Pero está en sus manos aprovechar esta presión positiva en favor de garantizar la salud en la primera infancia y de la madre trabajadora, y por el crecimiento y desarrollo sano de niñas y niños, para abandonar en buena medida el modelo curativo de las enfermedades en el que se halla entrampado el IPS, por el apego a las lógicas industriales y comerciales de los grandes laboratorios y farmacias privadas en las últimas tres décadas.

Por otro lado, la inversión de recursos financieros y humanos en la primera infancia y la salud materna por parte del IPS podrá generar un sentido de responsabilidad social de dicho sistema contributivo obligatorio, de empleados, obreros y patrones del sector privado, y en menor medida de las instituciones públicas involucradas (Ministerio de Educación y Cultura, universidades nacionales, Administración Nacional de Electricidad) hacia la infancia y la maternidad vinculada con las personas aseguradas por el sistema, que beneficia actualmente al 20% de la población total al 2014 (DGEEC, 2014), lo cual indica el alto déficit y la brecha existente para la universalización de la seguridad social. Pues el horizonte del desarrollo social del país debe ser el funcionamiento de un sistema de protección y seguridad social universal para todos y todas.

Ahora cabe hacer el debido seguimiento y monitoreo del programa en favor de la lactancia materna y de la maternidad en el IPS, el MSPBS y el MTESS, para contribuir al logro de sus objetivos, así como por los sectores sociales involucrados y la ciudadanía en general.

## La Ley del Trabajo Doméstico

Después de más de 2 años de presión por parte de las organizaciones gremiales de las trabajadoras domésticas y feministas del país, fue nuevamente sancionada, finalmente promulgada<sup>5</sup> y entró en vigencia la nueva Ley N° 5407/2015 de Trabajo Doméstico, en octubre pasado<sup>6</sup>.

5 La versión sancionada por el Congreso Nacional en marzo de 2015 había sido objetada parcialmente por el Poder Ejecutivo, por el dictamen de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, que advirtió que los menores de 18 años no pueden firmar ni asumir ningún contrato de trabajo, ni siquiera el doméstico (Convenios N° 49; 105 y 138 de la OIT).

6 Dirección de Publicaciones Oficiales. Disponible en [http://www.gacetaoficial.gov.py/uploads/pdf/2009/2009-10-15/gaceta\\_3280\\_FKKHEJAIIGHDEJACFJHJGJCFHGEECFJBEGFCEGK.pdf](http://www.gacetaoficial.gov.py/uploads/pdf/2009/2009-10-15/gaceta_3280_FKKHEJAIIGHDEJACFJHJGJCFHGEECFJBEGFCEGK.pdf)

Se reconoce que a pesar de mantener el trato discriminatorio hacia las y los trabajadores domésticos respecto del nivel salarial mínimo –el 60% del salario mínimo vigente–, la ley mejoró respecto al 40% establecido en el Código del Trabajo así como de las demás prestaciones sociales<sup>7</sup>.

La nueva ley protege y regula las relaciones laborales de las y los trabajadores domésticas y sus empleadores, empleadoras, para 10 actividades diversas del servicio familiar y en relación de dependencia: choferes; amas de llaves; mucamas; lavanderas y/o planchadoras; niñeras; cocineras y sus ayudantes; jardineros y sus ayudantes; cuidadoras de enfermos y minusválidos; mandaderos, y trabajadores domésticos para actividades diversas del hogar (art. 3)<sup>8</sup>. Es un grupo social de trabajadores asalariados que la Encuesta Permanente de Hogares 2014 estima en alrededor de 221.000 personas, equivalentes al 6,8% de la población ocupada a nivel país, promedio que aumenta al 16% en el grupo de las mujeres ocupadas (DGEEC, 2015:13).

Las disposiciones de la ley abarcan las distintas dimensiones y variables del trabajo doméstico que aseguran su regulación, su protección y defensa. Con el establecimiento del 60% del salario mínimo legal para diversas actividades no especificadas se asegura que, en la actualidad, el salario percibido por las y los trabajadores domésticos no puede ser menor a Gs. 1.094.433. En relación con la alimentación y habitación, se presume que el salario mínimo indicado incluye la alimentación (sana, suficiente y adecuada), la habitación (privada, amoblada e higiénica, tres veces al día) para los que prestan servicios sin retiro. Asimismo, establece que la duración de la jornada de trabajo es de 8 horas diarias y 48 horas semanales para el trabajo diurno, y de 7 horas por día y 42 horas semanales si fuere nocturno. Los descansos intermedios están establecidos en forma diaria, según sea con o sin retiro; semanal, de 24 horas, y los días feriados, salvo que perciban doble remuneración en los casos necesarios y requeridos por el o la empleadora (art. 10 al 16).

En materia del seguro social, la ley implica un avance al volverlo obligatorio e incorporarlo al régimen general del Instituto de Previsión Social, incluyendo el seguro médico, la jubilación y la pensión, cualquiera sea la modalidad del trabajo doméstico. Su financiamiento será asumido tanto por el o la trabajadora, con una cuota mensual del 9%, como por el empleador o la empleadora, con una cuota mensual del 14%. En ambos casos, la base imponible es el total del salario o remuneración percibida. En el caso del multiempleo, el pago de los empleadores será prorrateado (art. 18 al 20).

7 Ley N° 2013/1993 "Que establece el Código del Trabajo". Capítulo IV: De los trabajadores domésticos. El art. 44 y este capítulo fueron derogados por la nueva Ley del Trabajo Doméstico. Igualmente, sus modificaciones establecidas en la Ley N° 496/1995.

8 Excluye a las y los trabajadores domésticos que también efectúan trabajos en establecimientos comerciales, industriales y de servicios, y a los que también efectúan tareas paramédicas y actividades especializadas. Estas personas trabajadoras caben dentro de los sujetos del Código del Trabajo.

El MTESS tiene 120 días (4 meses) para reglamentar esta ley, por lo que el decreto correspondiente deberá ser emitido en febrero de 2016, aproximadamente. Uno de los riesgos de cumplimiento deficiente de esta ley es la falta de acceso efectivo a la asistencia médica del IPS, que se encuentra colapsado debido al enorme retraso en las inversiones de infraestructura de los servicios de atención en Asunción y el área metropolitana, y los déficits de servicios en las zonas rurales.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### Los indicadores monitoreados

Este es el cuarto año consecutivo que el informe de derechos humanos de la Codehupy monitorea los indicadores del empleo en Paraguay<sup>9</sup>. Estos incluyen derecho al trabajo digno y decente, las brechas existentes y las condiciones de protección vigentes desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. La fuente oficial en la que se basa es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2014 de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).

### Acceso al trabajo decente y productivo

Según los resultados de la EPH 2014, el total de la población económicamente activa (PEA) disminuyó levemente (1%) en relación con la población en edad de trabajar, que en Paraguay incluye a las personas desde los 10 años y más, es decir desde niñas y niños de dicha edad<sup>10</sup>. Esta reducción respecto de los niveles alcanzados en 2013 está asociada con la reducción de la PEA rural, tanto de los hombres como de las mujeres, y entre las mujeres urbanas (Cuadro 1.1). Comparando con la serie desde el 2011, muestra una tendencia a la baja desde 2012, pero un leve aumento respecto del inicio de la serie, a nivel país, asociado con el aumento de la PEA de las zonas urbanas, no así en las zonas rurales.

En cuanto al nivel de ocupación, la reducción del número y porcentaje de ocupados es generalizada, con lo cual los pequeños aumentos registrados en 2012 y 2013 fueron revertidos para volver a los niveles registrados en el año 2011 (Cuadro 1.2).

Con respecto a la ocupación por sector de actividad económica, dicha reducción se confirma en los niveles de ocupación de la PEA en el sector primario

9 Cabe mencionar que en esta edición del informe no se incluye, una vez más, el análisis de la variable "Capacitación, mejora de habilidades y desarrollo profesional", pues tampoco se cuenta con datos del año 2014 en cuanto a los indicadores de esta variable.

10 En los demás países de la región se incluye a las personas a partir de los 12 y más años de edad.

(agricultura, ganadería, forestal, caza y pesca), incluso por debajo de los registrados en el año 2011. Con esto se verifica una tendencia a la caída de la ocupación en las áreas rurales, para hombres y mujeres (Cuadro 1.3), a pesar del crecimiento de la producción y la frontera agrícola empresarial, acelerado desde 2007 por el aumento considerable de la demanda y de los precios internacionales para las materias primas y los productos alimenticios. Desde el año 2014 la tendencia se está revirtiendo.

En el sector secundario (construcción, manufactura, minería) la situación generalizada es el pequeño aumento de los niveles de ocupación respecto de los años 2013 y 2012, pero no así respecto de 2011, pues se estabiliza en los niveles de dicho año (Cuadro 1.4).

Por último, en el sector terciario (servicios comerciales, financieros, gobierno, comunitarios, domésticos, otros) la situación general es de una pequeña reducción de la ocupación a nivel país, asociada con la pequeña reducción de la ocupación de los hombres y las mujeres de las zonas rurales y urbanas respecto del año 2013, no así de años anteriores (2012 y 2011), por lo que la tendencia sería de leve crecimiento de la ocupación en este sector (Cuadro 1.5).

**Cuadro N° 1: Acceso al trabajo. Año 2011-2014**

Año	Total país	Total país		Rural		Urbano	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1. Tasa de actividad o población económicamente activa (PEA) sobre población en edad de trabajar, de 10 años y más							
2011	60,7%	72,8%	48,9%	77,4%	45,2%	69,6%	51,2%
2012	64,3%	74,7%	53,8%	77,1%	51,6%	73,0%	55,1%
2013	62,6%	73,8%	51,9%	78,3%	47,2%	70,6%	54,6%
2014	61,6%	74,1%	49,6%	76,5%	44,5%	72,4%	52,5%
2. Tasa de PEA ocupada (PEAO)							
2011	94,4%	95,6%	92,6%	96,5%	94,2%	94,9%	91,8%
2012	95,1%	96,1%	93,9%	97,7%	96,0%	94,9%	92,7%
2013	95,0%	95,5%	94,3%	97,2%	95,1%	94,2%	93,9%
2014	94,0%	95,3%	92,0%	96,8%	94,4%	94,1%	90,8%
3. Tasa de PEAO en el sector primario (agricultura, ganadería, forestal, caza, pesca)							
2011	26,4%	30,6%	20,2%	63,6%	51,6%	4,8%	2,9%
2012	27,2%	30,1%	23,0%	63,6%	56,4%	4,7%	4,1%
2013	23,4%	28,4%	16,5%	58,1%	42,2%	4,0%	3,2%
2014	22,8%	26,9%	16,6%	57,3%	44,7%	3,2%	2,3%
4. Tasa de PEAO en el sector secundario (construcción, manufactura, minería)							
2011	17,1%	22,8%	8,5%	14,1%	4,4%	29,6%	10,8%
2012	16,1%	21,7%	8,1%	14,9%	4,7%	26,8%	10,0%
2013	16,6%	22,8%	7,9%	16,3%	6,1%	28,2%	8,8%
2014	18,4%	24,9%	8,7%	18,6%	5,7%	29,8%	10,2%
5. Tasa de PEAO en el sector terciario (servicios de comercio, finanzas, gobierno, comunitarios, domésticos, otros)							
2011	56,3%	46,4%	71,2%	22,3%	43,8%	65,3%	86,3%
2012	56,7%	48,2%	68,9%	21,5%	38,9%	68,5%	85,9%
2013	59,9%	48,7%	75,6%	25,5%	51,7%	67,8%	87,9%
2014	58,7%	48,1%	74,6%	24,1%	49,5%	66,8%	87,4%

FUENTE: DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2011, 2012, 2013 y 2014.

## Protección contra el desempleo y el subempleo

El desempleo y subempleo reducen la capacidad de autonomía económica de las personas, con efectos múltiples en su nivel y calidad de vida, por lo que en esas condiciones la exigibilidad del trabajo digno para las personas adultas se vuelve una emergencia para las políticas públicas.

En 2014, el desempleo abierto aumentó un (1) punto porcentual a nivel país, por efecto de la subida en el caso de las mujeres de las zonas urbanas, y en menor medida de las zonas rurales, sobrepasando los niveles más altos de la serie, como son los del año 2011, en coincidencia con la caída de la ocupación en las zonas urbanas y rurales, en particular para las mujeres (Cuadro 2.1).

**Cuadro N° 2. Desempleo y subempleo. Año 2011 - 2014\*/**

Año	Total país	Total país		Rural		Urbano	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
	1. Promedio de horas trabajadas semanalmente por la población ocupada de 15 años y más **/						
2011		50	43	47	38	51	45
2012		47	39	43	33	49	42
	2. Tasa de desempleo abierto						
2011	5,6%	4,4%	7,4%	3,5%	5,8%	5,1%	8,2%
2012	4,9%	3,9%	6,1%	2,3%	4,0%	5,1%	7,3%
2013	5,0%	4,5%	5,7%	2,8%	4,9%	5,8%	6,1%
2014	6,0%	4,7%	8,0%	3,2%	5,6%	5,9%	9,2%
	3. Tasa de subocupación total***/						
2011	22,0%	20,4%	24,3%	20,3%	22,2%	20,5%	25,4%
2012	20,1%	18,9%	23,0%	19,0%	23,1%	18,7%	22,9%
2013	20,0%	16,9%	24,3%	19,2%	25,9%	15,1%	23,6%
2014	21,2%	18,6%	25,1%	18,8%	23,8%	18,5%	25,8%
	4. Tasa de subocupación visible***/						
2011	5,1%	2,9%	8,2%	3,4%	9,6%	2,6%	7,4%
2012	6,8%	5,1%	9,3%	6,2%	12,8%	4,2%	7,4%
2013	6,1%	3,8%	9,2%	3,7%	12,3%	4,0%	7,7%
2014	6,5%	4,4%	9,6%	5,2%	11,7%	3,8%	8,6%
	5. Tasa de subocupación invisible***/						
2011	16,9%	17,5%	16,1%	16,9%	12,6%	18,0%	18,0%
2012	13,7%	13,8%	13,7%	12,8%	10,4%	14,5%	15,5%
2013	13,9%	13,1%	15,1%	15,5%	13,6%	11,1%	15,9%
2014	14,7%	14,2%	15,5%	13,6%	12,1%	14,8%	17,2%

\*/ No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

\*\*/ Indicador discontinuado

\*\*\*/ Porcentajes estimados sobre la población económicamente activa y ocupada (PEAO)

FUENTE: DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2011, 2012, 2013 y 2014.-

Por su parte, la subocupación también aumentó en relación con el año 2013 por efecto del incremento en las zonas urbanas, donde el 26% de las mujeres y el 19% de los ocupados se encuentran en dicha situación, seguidos muy de cerca por los de las zonas rurales, con escaso margen de diferencia. De esto se extrae que el subempleo sigue siendo el principal problema del empleo en el país (Cuadro 2.3). Dentro de sus características se destaca la preponderancia de la subocupación invisible, que afecta a las personas que trabajan 30 horas y más a la semana, pero perciben ingresos inferiores al salario mínimo legal (SML). La subocupación invisible aumentó a nivel país a casi 5% frente a los dos últimos años. Por efecto del aumento en las zonas urbanas, entre las mujeres trepó a más del 17% y entre los hombres a casi 15%, pero no llegó a superar los niveles un tanto más elevados de 2011 (Cuadro 2.5). Mientras, la subocupación visible, que afecta a las personas que no alcanzan a trabajar 30 horas semanales ni a percibir el SML, también aumentó en relación con el año 2013, a 6,5%, afectando más a las mujeres de las zonas urbanas y a los hombres de las zonas rurales (Cuadro 2.4).

## Condiciones justas y seguras

Las implicancias de los problemas de acceso al derecho al trabajo decente-digno observado en el bloque anterior de indicadores son que un promedio general de 33% de las mujeres ocupadas y otro 23% de los hombres ocupados tuvieron problemas de desempleo, subempleo y/o de ingresos inferiores al SML en 2014, año en que el producto interno bruto (PIB) creció a un nivel mucho menor (4,5%) que en 2013 (14%). Con ello se explica la percepción de que la situación en el año 2015 estaría empeorando, en el contexto de un crecimiento aún menor, y de crisis en algunos sectores de la producción y las exportaciones, que afectan la cadena de consumo productivo y familiar.

## Ingreso mensual

El promedio de ingresos mensuales según ocupación principal habría aumentado en el último año en las zonas urbanas y rurales, y por lo mismo a nivel país, respecto del año 2013, dentro de una leve tendencia creciente. No obstante, el promedio de ingresos para las mujeres del área rural no ha logrado igualar al SML, siendo la brecha que la separa de dicho nivel del 33%, que es elevada. Mientras, en el caso del promedio de ingresos de los hombres de la misma zona registra un pequeño margen por encima del SML, menor al 10% (Cuadro 3.1).

**Cuadro N° 3. Condiciones de trabajo. Ingreso Año 2011-2014**

Año	Total país	Total país		Rural		Urbano	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2011	1.867	2.122	1.487	1.687	1.040	2.403	1.698
2012	1.699	1.913	1.393	1.305	866	2.309	1.657
2013	2.021	2.258	1.690	1.638	1.070	2.702	1.976
2014	2.193	2.492	1.750	1.974	1.220	2.846	1.986
2. Proporción del ingreso laboral medio de las mujeres frente a la de los hombres */							
2011	1.867		70%		62%		71%
2012	1.699		73%		66%		72%
2013	2.021		75%		65%		70%
2014	2.193		70%		62%		70%

\*/ Con iguales características según años de instrucción // Salario mínimo vigente de abril 2011 a febrero 2013: 1.658.222 guaraníes ; desde marzo 2014: 1.824.055 guaraníes.-

FUENTE: DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2011, 2012, 2013 y 2014

En cuanto a la diferenciación de los ingresos entre las mujeres y los hombres, es una constante generalizada que se mantiene. En el año 2014, el ingreso promedio de las mujeres a nivel país fue del 70% respecto del de los hombres; en las zonas rurales baja al 62% y en las urbanas es igual al promedio país, 70%.

## Seguro médico

El promedio de cobertura del seguro médico bajó respecto del año 2013, sin retroceder a los niveles más reducidos de los años anteriores de la serie (Cuadro 4.1). Del 29% de cobertura a nivel país, el 20% corresponde al sistema del IPS y 9% a otros sistemas de servicios, incluido el privado lucrativo. Estos promedios aumentan en las zonas urbanas y bajan en las rurales. En el caso del IPS, al 25% y 13%, respectivamente (DGEEC, 2015, Cuadro 22). El déficit de cobertura sigue siendo elevado, por lo que la demanda para el sistema de salud pública es también elevada, considerando las necesidades sociales y la estrecha y rígida estructura del ingreso en el país, donde alrededor del 70% de la población sufre de inequidades en la distribución del ingreso y de los recursos productivos.

## Jubilaciones y pensiones

En el caso del acceso a un programa de jubilaciones y pensiones, el indicador solo considera a las y los trabajadores asalariados para comparar con los cotizantes. El promedio país de acceso a este derecho varió levemente hacia abajo

respecto del año 2013, a 38%, asociado con los niveles más reducidos entre las y los asalariados de las zonas urbanas, lo cual estaría indicando que el acceso al sistema de jubilaciones y pensiones fue menor que al empleo y al salario (Cuadro 4.2). En el caso de las y los cotizantes de las zonas rurales, el hecho de que el 29% de los hombres y el 50% de las mujeres estén dentro del sistema debe ser entendido únicamente para el universo de las y los asalariados, que comparado con el número de la población económicamente activa es reducida. Esto debido a que en su gran mayoría está comprendida por los pequeños productores y productoras de la economía familiar campesina, que no son asalariados ni cotizan para un programa de jubilaciones y pensiones. El indicador no incluye el número de casos encuestados ni su proyección nacional ni zonal, por lo que su expresión en porcentaje puede generar confusión<sup>11</sup>.

**Cuadro N° 4. Condiciones de trabajo. Seguro médico, y jubilaciones y pensiones. Año 2011-2014\*/**

Año	Total país		Rural		Urbano	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
	1. Seguro médico **/					
2011	24,4%	32,0%	10,9%	13,7%	34,9%	42,1%
2012	26,6%	31,9%	11,1%	12,5%	38,4%	42,8%
2013	31,4%		15,6%		42,2%	
2014	29,2%		17,5%		37,0%	
	2. Jubilaciones y pensiones***/					
2011	33,9%	50,9%	19,3%	36,4%	39,7%	53,4%
2012	35,8%	50,4%	21,6%	41,7%	41,4%	51,7%
2013	38,6%	53,5%	26,4%	40,0%	44,4%	56,4%
2014	38,0%	53,8%	29,3%	50,1%	41,9%	54,5%

\*/ No incluye a la población de los departamentos de Alto Paraguay y Boquerón (Chaco)

\*\*/ Porcentaje de cobertura sobre la población total

\*\*\*/ Población ocupada asalariada que aporta a un sistema de jubilación o pensión. No incluye a las y los trabajadores domésticos.

FUENTE: DGEEC, Principales resultados. EPH 2011, 2012, 2013 y 2014.

11. El número total de asalariadas y asalariados en las zonas rurales es de 413.024 personas, y está constituido por empleado, empleada, obrero, obrera, público y privado (DGEEC, 2015: 18).

## **VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES Y A LA SINDICALIZACIÓN, Y LAS MEDIDAS EXTREMAS DE LUCHA. EL CASO DE LOS CHOFERES DE LA LÍNEA 49 “LA LIMPEÑA”**

El despido de los 11 miembros del sindicato de choferes de la Línea 49 “La Limpeña”, propiedad del diputado Celso Maldonado, el 22 de junio del presente año, fue en forma inmediata tras la comunicación de la formación del sindicato al dueño de la empresa y la solicitud de su inscripción en el MTESS. También fue inmediato el inicio de la movilización a la que se plegaron otros 41 choferes de la empresa, y la declaración de la huelga. El proceso de lucha ha empleado diversas estrategias, para agravarse cada vez más, desde el 22 de julio, en que se cumplió un mes, el plazo en que el MTESS debía concluir el trámite y comunicar la inscripción del sindicato, lo que no sucedió en los 3 meses siguientes en que duró la presión de los trabajadores y sus familias.

Al igual que el sindicato y los choferes de la Línea 30, en el año 2013 (Molinier, 2013: 273-293), los afectados recurrieron a la organización de mítines y a la ocupación del espacio frente a las instalaciones de la empresa en la ciudad de Limpio; de la vereda frente a las oficinas del MTESS en la zona céntrica de Asunción; la crucifixión; la cosedura de boca, y la huelga de hambre de algunos de sus miembros como medidas extremas de presión para obtener el registro oficial del sindicato. Esto con el fin de luchar por sus reivindicaciones, por las 8 horas de trabajo frente a los 12 y 16 actuales; el pago del salario mensual, en lugar del sistema por redondos; el acceso al seguro social del IPS y demás prestaciones para sus familias.

La respuesta del Gobierno fue la intervención fiscal y policial, y la imputación de los 11 dirigentes del nuevo sindicato despedidos, en protesta frente al local de la empresa<sup>12</sup>; la represión violenta a una marcha en solidaridad con los crucificados, sus familiares y acompañantes ocupantes de la vereda del MTESS, ejecutada por la policía antimotines, y nuevas imputaciones fiscales; la negativa del ministro de recibir y dialogar con los dirigentes y el rechazo a sus formas de presión. Tras cuatro meses de conflicto y la fuerte presión de las centrales sindicales regionales e internacionales, se inició la búsqueda de diálogo por parte del titular del MTESS, pero fue rechazado por parte de los líderes del sindicato debido a que sus declaraciones justificaban el despido realizado por el propietario de la empresa “por la pérdida de confianza hacia los dirigentes” y su derecho a despedirlos e indemnizarlos<sup>13</sup>.

Los contactos con el MTESS solo se dieron tras la presión sindical regional y mundial, y la organización de la huelga de los trabajadores del transporte pú-

12 Última Hora (09/07/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/fiscalia-imputa-11-huelguistas-la-linea-49-n911806.html>

13 Abc Color (04/08/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/mano-dura-contra-choferes-1394747.html>

blico y de cargas, y de taxistas, realizada los días 2 y 3 de noviembre pasados. La medida fue convocada por la Federación de Trabajadores del Transporte y la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A) en solidaridad con el Sindicato de los Choferes de “La Limpeña”, por el cumplimiento de los derechos laborales en el sector<sup>14</sup>, el rechazo al doble cobro del peaje y contra la suba del pasaje impuesta con los “buses diferenciales”. Como estrategia de lucha se anunció otra huelga general para el 18 diciembre<sup>15</sup>. El reconocimiento del sindicato de “La Limpeña” y su inscripción en el Registro Sindical se logró en la segunda quincena de noviembre<sup>16</sup>.

## RECOMENDACIONES

- Revisar por parte del MTESS la política laboral del gobierno para garantizar la organización y reclamo de los derechos laborales de las y los trabajadores en el territorio nacional, incluidos los de la sindicalización y sus métodos de lucha.
- Elaborar las reglamentaciones de las dos nuevas leyes incorporadas recientemente y referidas en el marco legal del derecho al trabajo en el Paraguay de manera participativa, intersectorial e interinstitucional para garantizar y facilitar su aplicación.
- Revisar y considerar las recomendaciones del informe Derechos Humanos en Paraguay del año 2013, y las acumuladas desde el 2010<sup>17</sup>, pues ellas contienen demandas y reclamos relacionados tanto con los derechos de las y los trabajadores en Paraguay, como con los compromisos pendientes asumidos en relación con las normativas, declaraciones y agendas de carácter internacional, en busca del cumplimiento de los derechos laborales y humanos de diversos grupos sociales.
- Crear espacios de análisis y discusión sobre el indicador de población en edad de trabajar, que incluye a los niños y niñas de 10 años y más, considerando que: a- el Código de la Niñez y Adolescencia (CNA 2001) prohíbe el trabajo infantil y condiciona el trabajo adolescente desde los 14 años de edad; b- a pesar de ello, el trabajo infantil es una realidad y forma parte de la estructura del empleo, así como de los indicadores del empleo (población en edad de trabajar; población económicamente activa, población econó-

14 Abc Color (01/11/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/manana-inicia-paro-de-transporte-1422672.html>

15 Última Hora (03/11/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/jueza-ordena-desalojo-choferes-ubicados-frente-al-ministerio-trabajo-n943621.html>

16 La inscripción del Sindicato de Trabajadores de la Línea 49 “La Limpeña” en dicho registro es del 19 de noviembre. La comunicación fue realizada por el propio ministro ante la prensa, sin previa comunicación oficial al sindicato.

17 Codehupy, 2013. Derechos Humanos en Paraguay 2013, p. 95-296.

micamente inactiva; población ocupada, población desocupada, población subocupada). La implicancia de dicha inclusión es actualmente, por un lado, la distorsión de las estadísticas del empleo, más que una consideración de la realidad tal cual es.

- Establecer mesas de trabajo con la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA); el MTESS, y la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) para la discusión del problema y de las alternativas de modificación de los indicadores del empleo, en vista de los antecedentes con los que se cuenta en cuanto a trabajo infantil y adolescente<sup>18</sup>, y al trabajo de la población joven y adulta, y las Encuestas de Hogares (EH).
- Se reitera también la recomendación para el MTESS de monitorear, controlar y sancionar las infracciones cometidas por los sectores empleadores, en relación con la vulneración y la violación de los derechos laborales, en cuanto la sindicalización, a las condiciones y el contrato laboral, al salario mínimo, el seguro médico y la jubilación, priorizando los sectores de mayor rezago, como el de los choferes del transporte público de pasajeros.
- Fortalecer institucionalmente al nuevo Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) para que cumpla con sus obligaciones, y desarrolle cada vez mejor sus competencias en favor de las trabajadoras y trabajadores del país. En ese sentido, se insiste en la capacitación y especialización del funcionariado y los directivos del ministerio.
- Capacitar en materia de gobernanza a referentes del MTESS a fin de que institucionalmente trabaje de manera articulada y logre resultados positivos con las instituciones y sectores asociados a sus acciones y obligaciones.
- Mejorar las condiciones institucionales y financieras del IPS para que cumpla con sus debidas y relevantes competencias, actualmente rebasadas por el aumento de la demanda y los compromisos asumidos.

<sup>18</sup> OIT – DGEEC, 2013, Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay. Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), Asunción.

## Bibliografía

- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2015) *Encuesta Permanente de Hogares 2014. Principales resultados*. Fernando de la Mora, DGEEC. Disponible en: [www.dgeec.gov.py/inicio/publicaciones](http://www.dgeec.gov.py/inicio/publicaciones)
- Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (2011) *Situación actual de la primera infancia y Perspectivas de la atención integral en el Paraguay, y Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2010-2020*, Asunción. MEC, MSPBS, SNNA. Disponible en: [www.unicef.org/paraguay/publicaciones/supervivencia y desarrollo infantil](http://www.unicef.org/paraguay/publicaciones/supervivencia_y_desarrollo_infantil)
- Molinier, Lila (2013) *Nueva ley de inserción al empleo juvenil, crisis sindicales y movilización social. Derecho al trabajo*, en: Codehupy (2013) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción.
- Sintradi, Sintradop, ADESP, Cimde (2013) *¡A pasos de la eliminación de la discriminación hacia las trabajadoras domésticas! El Parlamento debe cumplir con sus obligaciones internacionales y acabar con esta histórica discriminación*, en: Codehupy (2013) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción.

# DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA Y SOSTENIBLE

DERECHO A LA VIVIENDA



El artículo aborda el derecho humano a una vivienda digna para todas las personas que habitan el territorio paraguayo. Plantea fundamentalmente la situación del ejercicio de este derecho y de qué manera el Estado paraguayo afronta los principales desafíos en términos programáticos y sobre la garantía de este derecho en relación a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad.

**Silvio Ríos Cabrera**

**Emma Gill Nessi**

CENTRO DE DESARROLLO, HÁBITAT Y MEDIO AMBIENTE (CEDES/HÁBITAT)

## INTRODUCCIÓN

La Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat) es por ley, la institución responsable de la política de la vivienda y el hábitat en el país, aun cuando para realizar sus actividades requiere del concurso de otras instituciones del Estado. Las mismas fueron citadas en el informe de vivienda del año 2013 (Cfr. Ríos y Gill, 2013), por lo que en lo referente al marco institucional y legal tomamos dicha publicación como complementaria a esta. Muchas de las acciones que se desarrollan requieren de la acción interinstitucional y se irán citando algunas, con el propósito de dar un panorama conjunto de la problemática.

En el mes de octubre de 2014 como consecuencia del primer año de actividad del presente gobierno, se desarrolló una intensa campaña en contra de las actuaciones en marcha de la institución –en particular desde la prensa– lo que terminó con un cambio de ministro, asumiendo el cargo la ingeniera Soledad Núñez, quien anteriormente había coordinado las acciones de una organización no gubernamental de carácter internacional denominada Un Techo para mi País, con creciente actividad en el Paraguay.

Desde el inicio del mandato de la nueva ministra en esta Secretaría de Estado, se han observado ajustes en los procedimientos y formas de llevar adelante las actividades conducentes a la optimización de los trámites internos y a transparentar las acciones de la institución, así como una activa presencia de la Senavitat en el terreno, verificando obras en ejecución, recibiendo las obras culminadas, buscando mecanismos para reactivar las numerosas obras paralizadas, incorporando recursos humanos y realizando convocatorias para fortalecer la institucionalidad.

Al cierre de este informe, a un año del inicio de actividades de esta nueva administración, es necesario indicar la reciente puesta en acción de un nuevo organigrama y la reformulación de los programas en marcha sobre cuyas consecuencias se irán presentando, en la medida en que la nueva forma de organización empiece a presentar resultados.

## MARCO JURÍDICO

El marco normativo nacional reconoce el derecho constitucional a una vivienda digna y dispone que el Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo el mismo y promoverá planes de viviendas de interés social, especialmente destinadas a las familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamientos adecuados (Constitución Nacional, art. 100).

Esta figura constitucional además se complementa con los artículos 6 y 7 del mismo cuerpo legal que hacen referencia al derecho a la calidad de vida y al ambiente saludable. En el derecho internacional a su vez la reconoce en el art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

En 2010 se crea por Ley N° 3990 la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat), que la erige como institución rectora y responsable de las políticas de vivienda en el país.

## DIAGNÓSTICO DE LA SENAVITAT

Conforme un informe de la institución (Senavitat, 2012: 16): Más de 1,1 millón de hogares carece de viviendas o habita en casas precarias, hacinadas, ubicadas en ambientes insalubres o en situación de riesgo. El 13% del déficit habitacional es de tipo cuantitativo (demanda de “nuevas viviendas”), mientras que el 87% de tipo cualitativo (demanda de “ampliación y/o de mejoramiento”). El peso de la demanda de “mejoramiento” pasa, en gran medida, por la precariedad o inexistencia de la cobertura de saneamiento del país: redes de distribución de agua corriente y de desagües cloacales, principalmente.

Entre las falencias identificadas, el tratamiento de efluentes pasa a ser un aspecto crítico a considerar entre otros que tienen que ver con hacer a la vivienda, un elemento más sostenible.

Tal vez sea necesario agregar que uno de los déficits más significativo del país se refiere a las viviendas monoambientales o aquellas donde es necesario agregar más cuartos por el número de integrantes de la familia.

Entre los factores que incrementan el déficit se mencionan: la movilidad social hacia la sectores urbanos degradados, el aumento de las urbanizaciones “pobres”, los efectos de los cada vez más violentos y frecuentes fenómenos climáticos que afectan principalmente a estos asentamientos precarios tanto rurales como urbanos.

Se añade a esta circunstancia la carencia de una legislación adecuada en temas de ordenamiento territorial. Este es el marco en el cual los programas de vivienda y la capacidad institucional deben buscar dar una respuesta sostenible del territorio.

## Programas

Sobre los programas de la institución es necesario acotar que los mismos, cuando están dirigidos a los sectores más vulnerables, se desarrollan conforme las siguientes modalidades de llamado, que son: la licitación pública, los subsidios canalizados a través del programa Fondo Nacional de la Vivienda de Interés Social (Fonavis) y la vivienda cooperativa que es atendida por el programa habitacional Foncoop.

En las formas de desarrollo de los programas se ha ido reconociendo la importancia del componente social en el diseño y las modalidades de participación de las comunidades meta en los procesos. En el caso del Fonavis, es el Servicio de Asistencia Técnica -que a pedido de la comunidad-, prepara la información social, técnica y administrativa necesaria para que el proyecto califique para los subsidios que otorga el Estado. El procedimiento admite distintas formas de participación de los destinatarios en la fase previa y durante el proceso de construcción. El programa Fonavis representa hoy una muy buena oportunidad de llevar adelante proyectos de vivienda que sean participativos, desde la elección de la tipología hasta decisiones relacionadas a los materiales a ser utilizados. En este tipo de proyectos, las comunidades acompañan las etapas de gestión y construcción a través de las comisiones vecinales, pudiendo los pobladores, conforme calificación, participar como oficiales o ayudantes en las obras.

Esta modalidad permite una libertad en el diseño de propuestas, ofreciendo una adecuación de las respuestas que atienden las particularidades del grupo meta contemplando aspectos de cultura, diversidad y sostenibilidad.

La licitación, tiene como virtud dirigir recursos a un tipo de respuesta desde el Estado en un sitio definido conforme a planes, lo cual permite promover la construcción de un número alto de unidades de vivienda, en diferentes sitios del país, asumiendo como población meta aquella que es propuesta desde instituciones como el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), por ejemplo el programa Sembrando Oportunidades para población rural.

Lo que no se puede obtener a través de esta metodología de llamado son formas de interacción con las comunidades y formas de participación de las mismas en el proceso, por lo general deseables desde el punto de vista de la capacitación de la mano de obra y sobre las formas de uso de las nuevas viviendas.

La Senavitat ha creado, a través de un convenio con la Universidad Nacional de Asunción (UNA), un área de emplazamiento de viviendas “modelo”; lo que permite que las personas usuarias de estos programas, puedan elegir el modelo a ser utilizado y los materiales. Esto se ha aplicado hasta hoy cuando se trata

de sistemas prefabricados realizados con técnicas constructivas diferentes a las denominadas “convencionales”. Para complementar estas falencias se han realizado en el marco de este tipo de llamados, otros para la licitación de Programas de Asistencia Social, buscando agregar aquello que no fue realizado en el marco del proceso de la construcción.

Tomando como referencia el marco del programa de reducción de la extrema pobreza, Sembrando Oportunidades, se observa que el mismo desarrolla construcciones en varios departamentos del país, entre ellos San Pedro, Canindeyú, Amambay, Concepción, Guairá e Itapúa. Conforme los planes de la institución, esta pretende realizar acciones en todos los departamentos del país, por lo que se ha ido dando llamados que afectan a tres departamentos por vez, habiéndose realizado a la fecha dos de ellos y esperándose el próximo a la brevedad.

Aparte de las fuentes de financiación directa desde el presupuesto nacional, se cuenta además con recursos de los entes binacionales de Yacyretá e Itaipú, programas con los Fondos de Convergencia del Mercosur (Focem) y Che Tapyí. Éste último financiado con un donativo de la República de China/Taiwán.

La vivienda cooperativa introduce el factor “educación y capacitación” como parte esencial de los programas y en especial en aquellos casos donde se busca realizar la construcción recurriendo a la ayuda mutua. Probablemente el mayor logro, de los grupos que trabajan en esta modalidad, sea la propiedad comunitaria de la tierra, dado que es una forma de garantizar que algunos potenciales usuarios del programa no busquen revender sus derechos, de manera informal, con lo que la inversión realizada puede ir a parar a manos de terceros, que en otras condiciones no tendrían derecho a la misma. En estos casos quien desee salir del programa por la causa que fuere, solo puede “vender” sus derechos a la cooperativa, que le devuelve sus aportes, pero evita que el usuario pretenda ganar con el plusvalor de la propiedad de la vivienda. Esta modalidad se reconoce en la institución como Foncoop.

Las viviendas en el caso del programa Sembrando Oportunidades son de 44,5 m<sup>2</sup> y las mismas cuentan con 2 dormitorios, 1 comedor, 1 baño, todos ellos bajo techo. En el caso del programa Fonavis, conforme reglamento, la superficie mínima es de 36 m<sup>2</sup>, pero en general oscilan entre 40 a 42 m<sup>2</sup>, con un programa similar al antes descrito. En el caso de la vivienda cooperativa por ayuda mutua, las mismas se han caracterizado por tener superficies mayores a las ofrecidas por otros programas, gracias al concurso de la mano de obra de los cooperativistas.

## Transparencia

La institución se ha fijado la meta de construir 12.000 viviendas este año, lo que en caso de concretarse representaría una cifra récord para nuestro país.

Uno de los aspectos que pueden ser resaltados como acciones positivas que caracterizan a la actual administración tienen que ver con la transparencia en el acceso a la información, a través de un mapeado a nivel del país donde constan los distintos emprendimientos en el estado de avance en que se encuentran, una ficha técnica y su ubicación georeferenciada.

Se puede hablar así de la posibilidad de verificar la materialización de las unidades construidas a partir de la implementación de una política de Datos Abiertos<sup>1</sup>.

En el portal de la Senavitat, en el apartado de Mapa de Viviendas, es posible acceder a una planilla electrónica donde constan los distintos proyectos en desarrollo, el número de viviendas, la ubicación y la firma a cargo del proyecto, así como el estado de avance de las mismas.

Resumiendo contenidos se observa en la misma un universo de 21.000 soluciones de diversas modalidades en licitación, con subsidios otorgados, en ejecución y culminadas de las que unas 3.000 figuran como paralizadas.

En el conjunto también, se aprecia el número de viviendas realizadas por cada uno de los programas, siendo las viviendas licitadas, las que han acumulado el mayor número de viviendas paralizadas y que conforme la misma fuente se encuentran hoy en proceso de reactivación<sup>2</sup>. Entre estas viviendas se encuentran aquellas que habrán de concretar la meta de las 12.000 viviendas del año 2015.

## Nuevos programas

Los planes de mejoramiento de barrios, representan una nueva forma de programa que ataca uno de los mayores déficits, hasta ahora no cubiertos por ninguna acción de mediana escala. El mejoramiento de la vivienda aparece como el mayor valor deficitario a ser atacado y por lo general es difícil proponer soluciones que afecten a las viviendas individuales, dado que la definición del antes y el después, al no tratarse de una obra totalmente nueva puede ser sujeto de discusión. Evidentemente será necesario elaborar procedimientos para facilitar la ejecución y el seguimiento de este tipo de acciones.

1 Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. Mapa de viviendas. Disponible en: <http://www.senavitat.gov.py/transparencia>

2 La fecha de corte de la información mencionada probablemente sea el mes de mayo del corriente año, dado que varios emprendimientos recientes aún no han sido cargados a la página, por lo que el universo es aún mayor.

En 2015 se firmó un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiar el “Mejoramiento de la Chacarita Alta”, con lo que se abre una iniciativa para este tipo de emprendimientos con población bien definida<sup>3</sup>. Este programa tiene previsto alcanzar a unas 5.380 familias de Asunción y el área metropolitana. En zona de la Chacarita Alta serán beneficiadas aproximadamente 780 familias y 4.600 familias en el área metropolitana de Asunción.

## **ALGUNAS FALENCIAS QUE DEBIERAN SER ANALIZADAS**

### **Los bañados de Asunción**

El caso de la Chacarita alta como programa propuesto ya en el marco del proyecto del Plan Maestro del Centro Histórico de Asunción (Plan CHA) donde se presenta una propuesta para dicha zona alta, pero se ignora o se deja de lado el destino de la población habitante de la Chacarita baja, donde vive un numeroso grupo de población afectado por lo general, con cada subida de las aguas del río Paraguay.

En esta situación se encuentran también las comunidades pobladoras de los demás bañados, tanto el bañado norte como el bañado sur, dado que en los mismos se encuentran personas viviendo desde hace mucho tiempo, pero que a pesar de los planes para construir costaneras y otros tipos de emprendimiento, no se les ha brindado una información oficial sobre lo que se planea realizar en esas zonas.

### **Expulsión de comunidades campesinas e indígenas por malas prácticas de agricultura de monocultivo.**

En ediciones anteriores del informe (Cfr. Ríos y Gill, 2014: 303-312), se ha puesto el acento en las presiones que principalmente ejercen colonos extranjeros, quienes a través de las malas prácticas de uso de insecticidas agresivos al ser humano, la no protección de los cauces hídricos, la deforestación masiva que sigue siendo ejecutada sin control de las autoridades vinculadas al medio ambiente, entre otras agresiones a comunidades campesinas e indígenas, generan condiciones en el área rural del país que provocan la expulsión de la población.

3 Se refiere al programa de Mejoramiento de Vivienda y el Hábitat que tiene tres objetivos: (1) reducir el déficit cualitativo de vivienda de familias de hasta 2 salarios mínimos residentes en el Área Metropolitana de Asunción (AMA), (2) mejorar las condiciones sanitarias, ambientales y urbanas de los residentes de la Chacarita alta, integrando el barrio a la ciudad formal, y (3) fortalecer la gestión de la Senavitat para la ejecución de proyectos habitacionales. Se prevé el inicio de los trabajos en el primer trimestre del año 2016 condicionado a la previa aprobación de ley del Congreso Nacional.

Estas situaciones agreden aquellos acuerdos, vinculados a la promoción y protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESC), que se refieren a proteger recursos naturales, los cauces hídricos, la habitabilidad de los sitios donde se asientan poblaciones, por lo que los programas de vivienda son una de las iniciativas que deben ser sumadas para lograr programas integrales con miras a la sostenibilidad del hábitat rural campesino e indígena.

Con esta perspectiva, los programas de vivienda –hoy implementados– podrían colaborar en el arraigo de la población a su tierra –sostenibilidad alimentaria y fuente de recursos e ingresos–, ayudando a mejorar su calidad de vida, evitando así el aumento de los cinturones de pobreza en las principales ciudades del país.

### **ONU-HÁBITAT III**

A través de la Dirección General de Planificación, la Senavitat invitó a varias reuniones de trabajo participativo a diferentes instituciones públicas y de la sociedad civil, para la elaboración del informe país para la cumbre de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)-Hábitat III<sup>4</sup>.

El desarrollo de tales reuniones se llevó a cabo en los meses de julio y agosto y los talleres para la preparación de este informe encararon los distintos ejes de trabajo solicitados, en cumplimiento de lo requerido por la ONU cada 20 años, como informe de vivienda y desarrollo urbano a nivel mundial.

### **CONCLUSIONES**

Cerrando la revisión relacionada a las modalidades de trabajo, el número de viviendas y la calidad de las mismas, se puede afirmar que desde el ente estatal de la vivienda, la Senavitat, se sigue apoyando con presupuestos y con nuevos programas, la concreción de acciones que abarcan no sólo las periferias urbanas de las ciudades principales del país sino que los mismos están llegando al área rural en un número sin precedentes tanto a comunidades campesinas como a comunidades indígenas, con lo que existen acciones explícitas dirigidas al mejoramiento de la calidad de vida de estos grupos humanos.

El aporte de recursos ha llegado a un tope antes nunca alcanzado, por la importancia dada a nivel de gobierno a esta temática y por la creciente capacidad de la institución de utilizar los recursos, acción ésta antes muy dificultada por las

4 Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (28/10/2015) Disponible en: <<http://www.senavitat.gov.py/blog/2015/10/28/iii-taller-para-elaboracion-del-informe-pais/>>

barreras creadas por la propia burocracia institucional que hoy ha adquirido una nueva dinámica.

Los esfuerzos que se iniciaron para que la ciudadanía tenga acceso a la información institucional con el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y las redes sociales están encaminadas y en proceso de desarrollo.

Como se indicó, en aspectos que tienen que ver con la seguridad y la necesidad de evitar la agresión por parte de terceros hacia comunidades en mayor situación de vulnerabilidad del área rural, es necesario dar apoyo a los organismos responsables, dado que la vivienda por sí misma es solo parte de la respuesta. Se ha observado mayor coordinación con las gobernaciones y municipios así como otros entes públicos, para ayudar a mejorar las condiciones de estos grupos de compatriotas.

Hay mucho por hacer en estos campos, pues es una lucha con poderes económicos que toman decisiones y ajustan las formas de desarrollo a sus intereses.

Pese a los desafíos se valora que la Senavitat haya ido incrementando el número de proyectos aplicados a las comunidades indígenas y campesinas, dado que son por lo general las más vulnerables, tal es el caso de los proyectos Oga'í (viviendas con participación e identidad para comunidades mbya guaraní), y Techo y Agua (hábitat para comunidades nivaclé); pueden conocerse ambas iniciativas a través de dos documentales que recogen puntos de vista de pobladores de comunidades indígenas sobre el impacto de las viviendas en su calidad de vida a partir del programa Fonavis.<sup>5</sup>

## RECOMENDACIONES

- Lograr un incremento en el número de unidades producidas anualmente en respuesta a las demandas de vivienda de los sectores de escasos recursos.
- En la búsqueda de optimizar la forma en que los recursos son invertidos para mejorar la calidad de vida de pobladores, sería conveniente evaluar las modalidades de inversión. Se considera que existen programas activos que dan respuesta a la búsqueda de participación de las comunidades en la solución de los problemas (Programas Fonavis y Foncoop), por lo que se recomienda el estudio de los mismos en base a las experiencias realizadas, para su optimización.

5 YouTube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=24TfQ2hu6s4>

- Establecer programas con participación interinstitucional que promuevan la reducción de factores que acompañan a la vivienda en la definición de las necesidades humanas desde un enfoque de derechos, al introducir complementos como soberanía alimentaria, respeto a los mínimos exigibles a nivel de medio ambiente entre otros puntos, de forma a obtener sinergias de cada una de las acciones que se encaran desde el Estado.

## Bibliografía

- Consejo Nacional de la Vivienda, Secretaría Técnica de Planificación, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2009) Déficit Habitacional del Paraguay Asunción, CONAVI/ STP/ DGEEC Disponible en: <http://www.senavitat.gov.py/blog/publicaciones/deficit-habitacional-en-el-paraguay/>
- Ríos, Silvio y Gill, Emma (2013) Crecientes demandas y desafíos para la política nacional de vivienda. Derecho a la vivienda en: Codehupy (2013) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción, pp. 303-312.
- Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (2012) *Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay – PLANHAVI*. Asunción, Senavitat. Disponible en: [www.senavitat.gov.py/pdf/Planhavi\\_bajares.pdf](http://www.senavitat.gov.py/pdf/Planhavi_bajares.pdf)
- Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (2013) *Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay – PLANHAVI* (2ª edición). Asunción, Senavitat. Disponible en: <http://www.senavitat.gov.py/blog/publicaciones/plan-nacional-de-habitat-y-vivienda-planhavi/>

## Legislación consultada

- República del Paraguay (2010). Ley N° 3909/2010, que crea la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat).
- República del Paraguay (2010). Ley N° 3637/2009, que crea el Fondo Nacional de la Vivienda Social (Fonavis).

## Páginas de web consultadas

- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo. Disponible en: [www.dgeec.gov.py / Publicaciones](http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones)
- Instituto Nacional del Cooperativismo. Disponible en: <http://www.incoop.gov.py/v2>
- Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra. Disponible en: <http://www.indert.gov.py/>
- Instituto Paraguayo del Indígena. Disponible en: <http://www.indi.gov.py>
- Secretaría de Acción Social. Disponible en: <http://www.sas.gov.py>
- Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. Disponible en: <http://www.senavitat.gov.py/>
- Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental. Disponible en: <http://www.senasa.gov.py/>

# DERECHO AL AGUA: UNA DÉCADA DE DESIDIA DEL ESTADO

DERECHO AL AGUA



“Hemos privado a los vientos y a las aguas de su libertad salvaje, y los hemos condenado a los trabajos forzados de la rueda. Hemos ido a despertar las energías ocultas bajo las rocas y los siglos, y hemos vuelto a hacer arder el sol en las calderas de nuestras máquinas. Hemos recogido lo impalpable para que nos sirva; hemos aprisionado la electricidad dispersa en el espacio, y la hemos hecho volar por un hilo y ramificar nuestros nervios”.

Rafael Barret, La Ruleta (fragmento)

**Guillermo Ortega Ríos**

BASE INVESTIGACIONES SOCIALES (BASE IS)

## INTRODUCCIÓN

A pesar de la existencia de al menos trece leyes referidas al sector agua y cinco convenios internacionales, que abordan además otros derechos, en estos diez años del informe respecto al agua, se han ido denunciando las violaciones que en forma sistemática el Estado paraguayo comete con la falta de garantías para el goce pleno de los derechos sociales consagrados en las diversas normativas, ya sean constitucionales o internacionales.

Las Naciones Unidas en 2010 otorgó al agua el status de derecho fundamental para las personas. En nuestro país, en la Constitución Nacional de 1992, se reconoce el acceso al agua, protección del ambiente y los cauces, en los artículos 6 y 7. En 1994, el Paraguay se adhería a la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional (Ramsar, 1971), estableciendo como prioridades los esteros, pantanos, ríos, arroyos, lagunas, lagos y en especial los parques nacionales del Lago Ypoa, Tinfunqué y Río Negro. Lamentablemente no se ha resuelto hasta la fecha la protección de los humedales del departamento de Ñeembucú. Y esto sucede a pesar de que insistentemente la ciudadanía pilarense y de todos los municipios de dicho departamento, han elevado sus protestas y exigencias a la Secretaría del Ambiente (SEAM) para que respete su propia Resolución N° 1076 del 21 de febrero de 2011, en la que declara de interés ambiental nacional a los humedales del pantanal de Ñeembucú, por su importancia para la producción, la conservación de la biodiversidad, la calidad ambiental, así como la promoción de la declaración Ramsar.

Desde su fundación (1999), la Codehupy ha reiterado su presencia a través de la denuncia constante contra violaciones a los derechos humanos. Ya en 1996, varias de las instituciones integrantes venían elaborando los informes de Derechos Humanos en Paraguay. Así, se cumplen dos décadas de presencia en la sociedad paraguaya de un material imprescindible para conocer la historia de la vigencia de los derechos humanos en el país.

En ese marco de presentación de informes, el abordaje específico del sector agua se viene realizando desde el año 2006, completando diez años de denuncia permanente respecto a la desidia del Estado, que sistemáticamente niega este derecho fundamental, por omisión o defensa de los promotores (empresas, individuos) de la destrucción de la naturaleza.

## MARCO JURÍDICO

Tal como se establecen las normas jurídicas para la defensa o protección de la “propiedad privada”, también se tiene un compendio de leyes y convenios internacionales que obligan al Estado paraguayo a respetar, proteger

y promover el “bien público o común”, como otros tantos que forman el marco normativo nacional. Entre las normativas que tienen relación con el agua figuran:

**a) A nivel nacional:** Ley N° 422/1973, Forestal; Ley N° 836/1980, Código Sanitario; Ley N° 904/1981, Estatuto de las Comunidades Indígenas; Ley N° 1183/1985, Código Civil; Ley N° 294/1993, Evaluación de Impacto Ambiental; Ley N° 799/1995, De Pesca; Ley N° 716/1996, Que sanciona delitos contra el medio ambiente; Ley N° 1160/1997, Código Penal; Ley N° 1614/2000, General del marco regulatorio del servicio público de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario para la República del Paraguay; Ley N° 1561/2000, Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente; Ley N° 3239/2007, De los Recursos Hídricos del Paraguay; Ley N° 3742/2009, De control de productos fitosanitarios de uso agrícola; Ley N° 3966/2010, Orgánica Municipal.

**b) A nivel internacional:** Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), 1966 (Ley N° 4/1992); Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la Mujer (Cedaw), 1979. Ley N° 1215/1986; Convención sobre los Derechos del Niño, 1989 (Ley N° 57/1990). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo, 1989 (Ley N° 234/1993); Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 1992 (Ley N° 251/1993).

Existe una vasta gama de instrumentos legales que regulan lo referente al ámbito de la naturaleza del país. El ordenamiento jurídico nacional se encuentra integrado de leyes que establecen la promoción, protección y las medidas de sanción con relación a los recursos naturales. Sin embargo, dichas normativas son poco efectivas en cuanto a su cumplimiento real, es decir, los órganos encargados de aplicarlas así como las responsabilidades jurídicas e individuales que de ellas derivan, no han logrado detener los delitos ambientales que se realizan en desmedro de la naturaleza y a favor de los intereses económicos de algunos poderosos que atentan contra ella.

El Estado paraguayo se declara como Estado social de derecho de acuerdo a lo que reconoce la Constitución Nacional (art.1). Por lo tanto, toda la normativa nacional debe estar sujeta a este reconocimiento de rango constitucional, es decir, las políticas estatales deben asumir de forma consciente su papel de brindar las condiciones sociales para el desenvolvimiento de las personas habitantes de este país. Pero justamente, en casi todas las recomendaciones que el informe sobre el derecho al agua produjo se concluye que “el Estado paraguayo incumple sus deberes de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, cuando las políticas implementadas por él peligran la satisfacción de dichos derechos” (Segovia, 2006: 411).

1 Término que se utiliza para reflejar la diferencia entre recursos naturales y bienes colectivos o comunes, con la intención de alejar del uso degenerativo que se hace de la naturaleza. Bienes colectivos o comunes son los que heredamos y, así como los heredamos nosotros, debemos devolverlos a los siguientes habitantes de la tierra; comprenden los saberes, la biodiversidad, el agua, el aire, la información genética de las plantas, animales y humanos. Son propiedades comunes.

## UN PROBLEMA SIN SOLUCIÓN

En los informes anuales de la Codehupy, se resaltan los principales problemas no solo referidos al agua en particular, sino en relación con otros derechos sociales, como el de la alimentación, al ambiente sano, que son pisoteados permanentemente por el Estado y en contubernio con otros sectores que se dedican a deforestar, contaminar, desalojar, erosionar, destruir ecosistemas, para obtener ganancias en desmedro de la naturaleza y de comunidades campesinas e indígenas.

El tiempo que abarca el informe con respecto al agua muestra el proceso que se ha ido dando y las denuncias sobre las diversas formas de violación que el derecho al agua soporta, provenientes ya sea del Estado o de otros sectores que promueven la destrucción de la naturaleza. Así se pueden citar:

- la falta de control del uso de agrotóxicos;
- la falta de control de las barreras vivas y de seguridad que los productores agroexportadores deben tener en cuenta para el uso de agrotóxicos, cercana a comunidades, escuelas, caminos vecinales, aguas superficiales y subterráneas;
- la falta de control del destino de los envases de agrotóxicos;
- la falta de control de la licencia ambiental;
- la falta de control del derecho ancestral de las comunidades indígenas frente al despojo de sus tierras;
- la falta de control del agua que consumen los niños y niñas de las escuelas aledañas a los cultivos de soja;
- la falta de control de la deforestación para el uso de cultivo agroexportador y ganadería;
- la falta de control en el uso de la violencia de las fuerzas policiales y fiscales para el desalojo de comunidades campesinas e indígenas;
- la falta de control sobre el cumplimiento de las leyes ambientales y convenios internacionales;
- la falta de control sobre el resguardo de las reservas de bosques;
- la falta de control sobre el cumplimiento de normas ambientales para el otorgamiento de licencias para proyectos industriales que derivan en la contaminación y destrucción de la naturaleza;
- la falta de planes a favor de las comunidades campesinas e indígenas para la defensa y promoción de sus culturas;

- la falta de inversión para los servicios de provisión de agua y alcantarillado para toda la población paraguaya;
- la falta de control del agua que la población consume;
- la falta de previsión hacia la población en caso de catástrofes ambientales;
- la falta de coordinación entre las instituciones.

En síntesis, la obligación y responsabilidad que dejan de asumir las instituciones encargadas de resolver el problema con relación al derecho al agua, directamente atentan contra la población, que como se hizo mención se encuentra reconocido y amparado en varios artículos de la Constitución Nacional, y convenios internacionales aprobados y ratificados por el Estado paraguayo.

## ¿LA SOLUCIÓN ES LA PRIVATIZACIÓN?

En el país existe un gran déficit, el 40% de la población no tiene acceso al agua potable, según la Dirección de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN) del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)<sup>2</sup>, advirtiendo que la “mitad de la población paraguaya consume agua de diferentes calidades, pero no agua potabilizada, tal como recomienda la Organización Mundial de la Salud” (OMS).

La presidenta del Ente Regulador de los Servicios Sanitarios (Erssan)<sup>3</sup>, Cristina Solana Muñoz, presentó una ponencia sobre la situación del sector de agua potable y saneamiento, de donde se deriva que los servicios de agua potable tienen dificultades para cubrir las necesidades, entre ellas menciona que la “insostenibilidad financiera” es resultado de la dispersión y atomización de los “prestadores”. Esto no coincide con lo dicho por la Junta de Saneamiento, estructura orgánica donde participa la comunidad, de carácter público y sin intencionalidad de producir ganancias a través de la prestación del servicio de agua potable. En el país existen alrededor de 2.000 juntas que prestan servicios a la población. Concluye la presidenta que para llegar al resultado esperado de lograr el crecimiento de la cobertura de agua potable al 75% de la población y del alcantarillado sanitario al 50%, se deben “canalizar inversiones” y para ello se podría utilizar la ley de Alianza Público-Privada (APP)<sup>4</sup>.

2 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social/Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental/Programa de agua potable y saneamiento para comunidades indígenas. Disponible en: <http://www.concursoagua.org.py/articulo.htm>

3 Ente Regulador de los Servicios Sanitarios (2013). *Situación actual de la regulación en Paraguay*. Disponible en: [http://www.ursea.gub.uy/wps/wcm/connect/5cc4830043fc6be998cade1576b96bbe/09+ERSSAN+Cr istina+Solana+Munoz++Situacion+de+la+Regulacion+en+Paraguay+.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT\\_T0=url&CACHEID=5cc4830043fc6be998cade1576b96bbe](http://www.ursea.gub.uy/wps/wcm/connect/5cc4830043fc6be998cade1576b96bbe/09+ERSSAN+Cr istina+Solana+Munoz++Situacion+de+la+Regulacion+en+Paraguay+.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_T0=url&CACHEID=5cc4830043fc6be998cade1576b96bbe)

4 Dirección de Publicaciones Oficiales, Ley N° 51.02/2013. Disponible en: [http://www.gacetaoficial.gov.py/uploads/pdf/2013/2013-11-04/gaceta\\_538\\_FJIHEIKICFHBIECECFEKJIDEHCBKKHJIDCGDAL.pdf](http://www.gacetaoficial.gov.py/uploads/pdf/2013/2013-11-04/gaceta_538_FJIHEIKICFHBIECECFEKJIDEHCBKKHJIDCGDAL.pdf)

En el Cuadro 1 se observa la cantidad de recursos que el Estado invierte en el mejoramiento del sector a través de préstamos de entidades financieras internacionales y los “bonos soberanos”, pero ¿a quién traerá beneficios, a las empresas privadas o a la comunidad? Por la forma en que el Estado asume sus responsabilidades, sin duda estará del lado del sector empresarial.

**Cuadro N° 1: Cantidad de inversión con préstamos en millones de dólares**

Inversión en el sector agua 2009-2015. Paraguay				
Año	Prestatario	Proyecto	Institución encargada	Inversión en millones de dólares
2009	Banco Mundial	Proyecto de Modernización del sector agua y saneamiento del Paraguay (PMSAS)	Essap, Senasa, Dapsan y SEAM	64
2014	S/D	Recuperación del Lago Ypacaraí	MOPC	60
2014	Gobierno de Korea	Recuperación del Lago Ypacaraí	Essap	66
2014	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Recuperación del Lago Ypacaraí	Essap	110
2014	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Programa de saneamiento integral de la Bahía de Asunción y Área Metropolitana de Asunción	MOPC	110
2015	S/D	Construcción de una planta potabilizadora de agua	Essap	180
2015	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)	Modernización del sector agua y saneamiento	MOPC, Erssan, SEAM, Essap, Senasa	83
2015	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Programa de agua potable y saneamiento para pequeñas ciudades y comunidades rurales e indígenas	Senasa	60

*Referencias:* Dapsan (Dirección de Agua Potable y Saneamiento, dependiente del MOPC); Erssan (Ente Regulador de Servicios Sanitarios); Essap (Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay); MOPC (Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones); SEAM (Secretaría del Ambiente); Senasa (Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental). S/D: sin dato.

*Fuente:* Elaboración propia con base en el informe extraído del sitio web del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). Disponible en: <http://www.mopc.gov.py/proyecto>

El cuadro refleja las instituciones nacionales que directamente tienen a su cargo el mejoramiento y provisión de agua potable. Sin embargo, existen otras instituciones que no aparecen en la lista, como el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), gobernaciones, municipalidades, entes binacionales, que realizan inversiones en la instalación de un sistema de agua potable. Considerando la existencia de diversas instituciones que aportan al sector, es imposible sin una adecuada coordinación obtener éxitos para lograr los acuerdos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>5</sup>, con relación al objetivo N° 7, cuya meta es reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

De esta manera, el esfuerzo, los gastos, los préstamos, no tendrán sus efectos en la solución del problema. Más bien se beneficiarán los intermediarios, empresas constructoras, servicentros, consultoras, entidades financieras, que lucran con el dinero público, como se demuestra en el Informe de la Codehupy del año 2014, específicamente en el artículo sobre el derecho al agua.

## LIMITACIONES Y AVANCES

Al inicio del artículo se mencionaba que el Paraguay, de acuerdo a la Constitución Nacional, “es para siempre libre e independiente y se constituye en **Estado social de derecho**”. Un sistema que en la realidad, desde su promulgación, no se ha logrado instalar. Al respecto consideramos importante señalar lo escrito en un material titulado “Ciudadanía de papel: Derechos Humanos en comunidades campesinas”. En su introducción expresa:

...la verdadera Constitución de un país reside en los factores reales y efectivos de poder que rigen en esa sociedad, entendiéndolo a los factores de poder como las fuerzas activas que definen las instituciones jurídicas. Cuanto más alejada estaba la Constitución escrita de los factores reales de poder, más se reducía a ser una simple **hoja de papel** (Pereira 2015: 11).

Las fuerzas reales del país no están en manos de la ciudadanía, sino en “la oligarquía ganadera, los narcos, los empresarios y las multinacionales” (Palau 2012: 226) que controlan las instituciones estatales, los medios de comunicación empresariales, los gremios empresariales, los sindicatos amarillistas, las gobernaciones, municipalidades, fiscales, fuerzas policiales, fuerzas armadas, parlamentarios, jueces, comercios ilegales, contrataciones, licitaciones, clubes deportivos, entidades financieras y hasta los juegos de azar. El nivel de corrupción existente en todos los niveles socava toda posibilidad de garantía mínima para la convivencia democrática y la construcción de un proyecto país.

5 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <http://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/mdgoverview.html>

El avance se encuentra en los movimientos en resistencia de todos los sectores, que luchan por la exigencia y justiciabilidad declarada en la Constitución Nacional. Los derechos fundamentales son demandas que están instaladas en la conciencia de la ciudadanía que reclama su vigencia plena, sin retroceso. El ejemplo de esa exigencia es el movimiento estudiantil secundario y universitario que, ante la inoperancia y corrupción existente en las instituciones educativas, han logrado modificar la tendencia al olvido, inamovilidad y castigo a las personas culpables por el hecho de usurpar bienes colectivos. Ojalá llegue la “primavera” a otros sectores que están empotrados en el poder solamente para saciar sus intereses personales.

## RECOMENDACIONES

- Promover desde la SEAM una convocatoria a los distintos sectores que tienen interés en el agua y su manejo para la elaboración de una propuesta de reglamentación de la Ley N° 3239/2007 “De los Recursos Hídricos del Paraguay”, en especial lo concerniente al pago de una tasa o canon por el uso comercial e industrial del agua.
- Garantizar que las diferentes iniciativas de inversión para el mejoramiento de la provisión del agua y saneamiento del alcantarillado, realizadas por las instituciones estatales, o privadas, sean para el beneficio de la ciudadanía y no para el lucro de algunos.
- Insistir en la realización del catastro nacional de bienes hídricos, como establece la Ley N° 3239/2007 “De los Recursos Hídricos del Paraguay”.
- Facilitar desde la SEAM información a la ciudadanía sobre el nivel de deterioro de las cuencas hídricas existentes en los territorios amenazados por la deforestación, contaminación y uso industrial.

## Bibliografía

- Bareiro, Mirtha (2010) Agua y saneamiento: derechos universales, en: Codehupy (2010) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2010*. Asunción.
- Bareiro, Mirtha (2011) El agua: bien irrecuperable, compromisos asumidos, responsabilidades en espera, en: Codehupy (2011) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2011*. Asunción.
- Bareiro, Mirtha (2012) Derecho al agua: un derecho negado a más de 3 millones de paraguayos y paraguayas, en: Codehupy (2012) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2012*. Asunción.
- Bareiro, Mirtha (2013) Identidad, derechos, tarifas y contaminación, en: Codehupy (2013) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción.
- Base Investigaciones Sociales (2012) *Es lógico que una sociedad agredida se defienda*. Recopilación de artículos de Tomás Palau 2008–2011. Asunción.
- Pereira, Milena (2015) *Ciudadanía de papel: Derechos Humanos en comunidades campesinas*. Asunción, Base Investigaciones Sociales.
- Portillo, Ana y Ortega, Guillermo (2014) Apropiación y saqueo del agua: la complicidad del Estado, en: Codehupy (2014) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción.
- Segovia, Diego (2006) El derecho al agua: un indicio del nivel de desarrollo humano y sustentable del país, en: Codehupy (2006) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2006*. Asunción.
- Segovia, Diego (2007) El derecho al agua, amenazado, en: Codehupy (2007) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2007*. Asunción.
- Segovia, Diego (2008) El hambre sigue creciendo en Paraguay, en: Codehupy (2008) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2008*. Asunción.
- Segovia, Diego (2009) Amenazas y postergaciones en dos derechos elementales, en: Codehupy (2009) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2009*. Asunción.



# “LA PROPIEDAD” VS. “LA SOCIEDAD”

REFORMA AGRARIA



“(…) la propiedad es el derecho que tiene todo hombre de disfrutar y disponer a voluntad de sus bienes, (…) es evidente que si los bienes de propiedad particular fuesen bienes sociales, las condiciones serían iguales para todos, y supondría una contradicción decir: ‘la propiedad es el derecho que tiene el hombre de disponer de la manera más absoluta de unos bienes que son sociales’.

Por consiguiente, si estamos asociados para la libertad, la igualdad y la seguridad, no lo estamos para la propiedad. Luego, si la propiedad es un derecho natural, este derecho natural no es social, sino antisocial. Propiedad y sociedad son conceptos que se rechazan recíprocamente.

(…) Por eso, o la sociedad mata a la propiedad o esta a aquella”.

Pierre-Joseph Proudhon

**Inés Franceschelli**

BASE INVESTIGACIONES SOCIALES (BASE IS)

## INTRODUCCIÓN

La tesis de Proudhon acerca de que propiedad y sociedad se rechazan recíprocamente parecería completamente superada en una sociedad global en donde, en la gran mayoría de los países y territorios, todas las decisiones son tomadas en defensa de la propiedad antes que en defensa de los seres vivos, entre ellos los seres humanos. Sin embargo, Proudhon podría haberla expresado después de analizar la situación del Paraguay actual, cuando la tensión en la disputa por la tierra está viviendo un momento histórico, cuando ante la creciente emergencia de una sociedad movilizadora en distintos estamentos la respuesta autoritaria es el instrumento privilegiado de un gobierno que opera única e inequívocamente a favor de capitales transnacionales y algunas mafias locales, y en contra de la sociedad.

“La propiedad”, especialmente la extensiva rural (latifundista), y los propietarios de la producción de ganado y transgénicos mantienen un control corrupto de territorios y poderes. La ley es letra muerta, salvo cuando favorece a “la propiedad”; los aparatos represivos estatales y la fuerza armada que custodia los latifundios son una amenaza sostenida sobre la población. En contrapartida, esta “propiedad” va perdiendo legitimidad en la sociedad paraguaya. En 2012, en coincidencia con el quiebre democrático vivido ese año, se masificaba el conocimiento de que en nuestro país, el 2% de la población detenta la propiedad del 85% de la tierra, y que esta concentración del principal recurso productivo convertía al país en el más desigual del mundo.

También se visibilizó con mayor fuerza la incidencia de grandes empresas transnacionales sobre la política local. A partir de esa fecha, en los últimos tres años es creciente la participación –desordenada y espontánea– de diferentes sectores de la población paraguaya en diversas acciones en reclamo de derechos, en las que es posible decodificar una incipiente comprensión acerca de que esa desigualdad es la raíz de buena parte de los problemas del país. Estas acciones suceden en el campo y la ciudad, ante las instituciones y en las calles, presionando cambios como el “estudiantazo” de los jóvenes secundarios y de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), o con multitudinarias marchas por “Tierra, Pan y Paz” como las lideradas por la Federación Nacional Campesina (FNC).

La emergencia incipiente de esta conciencia nos permite confiar en que los derechos humanos serán la guía desde donde la ciudadanía orientará la recuperación del Paraguay hacia la vigencia de un Estado de derecho.

## MARCO JURÍDICO

En Paraguay las normas que pretenden precautelar la plena vigencia del derecho a la tierra y otros derechos conexos parten del capítulo IX, sección II, de la Constitución Nacional, que dispone explícitamente la reforma agraria, sus objetivos, la define y establece líneas de acción para llevarla a cabo. Entre otros aspectos, establece:

- adoptar un sistema tributario que desaliente el latifundio;
- la racionalización y la regularización del uso de la tierra y de las prácticas de cultivo para impedir su degradación, el fomento de la producción agropecuaria intensiva y diversificada, y la promoción de la pequeña y de la mediana empresa agrícola”;
- la programación de asentamientos campesinos;
- la adjudicación de parcelas de tierras en propiedad a las personas beneficiarias de la reforma agraria, previendo la infraestructura necesaria para su asentamiento y arraigo, con énfasis en la vialidad, la educación y la salud;
- el apoyo preferente a los connacionales en los planes de la reforma agraria;
- el establecimiento de sistemas y organizaciones que aseguren precios justos al productor primario;
- el otorgamiento de créditos agropecuarios, a bajo costo y sin intermediarios;
- la creación del seguro agrícola;
- la defensa y la preservación del ambiente;
- el apoyo a las mujeres campesinas, en especial a las que son cabeza de familia;
- la adopción de políticas que estimulen el interés de la población en las tareas agropecuarias, creando centros de capacitación profesional en áreas rurales, y el fomento de la migración interna, atendiendo a razones demográficas, económicas y sociales”.

Finalmente, dispone que “se adoptarán sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra”. Ninguno de estos mandatos constitucionales fue atendido por el gobierno nacional en el periodo del presente informe. Tanto la normativa internacional ratificada por Paraguay, otras leyes nacionales<sup>1</sup>,

1 Para identificar las normas vigentes vinculadas a tierra, ambiente y otros derechos vinculados, ver el informe anual de derechos humanos de la Codehupy del año 2014 (pp. 341-343).

decretos y resoluciones, así como ordenanzas municipales, son igualmente incumplidas por las autoridades de los tres poderes del Estado.

Dos importantes leyes vinculadas a la tierra estuvieron en debate en 2015: la propuesta de ley de modificación del impuesto inmobiliario, y el proyecto de creación de la Dirección General de Catastro y Registros Públicos. Si bien la primera podría considerarse un leve avance hacia el cumplimiento del mandato constitucional por elevar las tasas urbanas, tal como fue promulgada atenta contra el mandato de la Constitución Nacional.

## Impuesto inmobiliario

El 28 de octubre de 2015, tras varios debates, cabildeos y posposiciones, el Poder Ejecutivo promulgó la Ley N° 5513, que modifica los artículos 60, 62, 66, 70 y 74 de la Ley N° 125/1991, que establece el nuevo régimen tributario, y los artículos 155 y 179 de la Ley N° 3966/2010, Orgánica Municipal. Es una modificación del sistema de liquidación del impuesto inmobiliario. Los principales temas debatidos y resueltos fueron:

- no se contemplan exoneraciones para inmuebles de la agricultura campesina y para pueblos indígenas;
- se contemplan exoneraciones por conservación de superficie boscosa de manera poco clara: “A pedido del propietario, siempre que lo acrediten debida y legalmente, las áreas rurales boscosas, protegidas o afectadas por otras restricciones legales de uso o explotación, o con áreas poco productivas por diferir significativamente la calidad del suelo respecto a lo normal (...) serán tenidas en cuenta para la determinación de su base imponible (...)”.
- la base imponible, que constituye la valuación fiscal de los inmuebles, será definida por el Servicio Nacional de Catastro (SNC), y el Poder Ejecutivo aprobará por decreto anualmente el sistema de valoración fiscal establecido por el SNC.
- se modificaron las tasas urbanas, además de las rurales. Para la liquidación del impuesto se considerará el valor de lo construido, y en el caso de las propiedades rurales se consolidarán las propiedades del dueño o dueña principal, de la sociedad conyugal y los hijos o hijas dependientes.

## Proyecto de creación de la Dirección Nacional de Catastro y Registros Públicos

A inicios de 2015 el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) inició la materialización de un proyecto político definido en agosto de 2014, cuando los tres poderes del Estado<sup>2</sup> acordaron fusionar la Dirección de Registros Públicos y el Servicio Nacional de Catastro, con el objetivo de “transparentar los registros a fin de generar seguridad jurídica en el país”<sup>3</sup>. El proyecto prevé una dirección general nombrada por el Poder Ejecutivo, elegida de una terna propuesta por la Corte Suprema de Justicia. El Servicio Nacional de Catastro, hoy dependiente del Ministerio de Hacienda, sería una dirección, y se crearía una tercera dependencia, la Dirección General de Regularización, que tendría a su cargo regularizar títulos por vía administrativa. El rechazo ciudadano mantiene en suspenso el proyecto “para un mejor estudio”<sup>4</sup>.

Son especialmente cuestionables el artículo 4, que involucra al sector privado en el control de los registros de propiedad al definir que considera integrantes de la nueva institución a “todas aquellas instituciones públicas y privadas que por sus funciones administren inmuebles o datos relativos a los mismos”; el artículo 74, que da potestad al director/a para nombrar al funcionariado requerido para el funcionamiento de la nueva institución; y el artículo 241, que deroga parcialmente leyes como el Catastro Municipal, Ley Orgánica Municipal y el Código Agrario, sin reemplazarlos.

## ANÁLISIS DE LA GESTIÓN PÚBLICA CON RELACIÓN A LA DISPUTA POR LA TIERRA

El gobierno de Horacio Cartes tiene claridad en cuanto a lo que él llama su programa de avance hacia la reforma agraria, aunque su programa no esté precisamente de acuerdo con lo que dice la Carta Magna. Los principios de su política podrían caracterizarse con los siguientes rasgos:

**a. Ni un centímetro de tierra para quien no pueda pagar.** Podemos comprobar este gesto con el recorte del presupuesto del Indert, que pasó de 83 a 55 millones de dólares de 2015 a 2016, un 33% menos<sup>5</sup>; y en la disminución del presupuesto 2016 del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), de 40.000 millones

2. Abc Color (18/08/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/abc-tv/locales/reunion-de-poderes-para-hablar-sobre-dinacare-1277174.html>

3. Abc Color (19/08/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/politica/acuerdan-independizar-y-unir-catastro-con-registro-1277408.html>

4. Abc Color (08/05/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/politica/postergan-ley-que-crea-la-dinacare-1364387.html>

5. Abc Color (03/11/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/aprueban-pgn-de-us-11700-millones-1423275.html>

de guaraníes, 50% menos que el del año 20156. Ambas instituciones son las responsables de gestionar el acceso y aseguramiento de la tierra y el territorio a la población.

***b. El combate a la pobreza se realiza con asistencialismo o integrando compulsivamente la tierra del pobre a la producción extractiva.*** Ante los reclamos de tierra, de salud, de educación, la respuesta es el programa Sembrando Oportunidades, que se define con siete ejes estratégicos, entre ellos:

- Eje 2. “Inclusión productiva”, que consiste en una incorporación de hecho de la tierra campesina al agronegocio, ya que el gobierno financia la mecanización de la tierra campesina para renta de empresas privadas.
- Eje 3. “Servicios sociales”: Programas Tekoporã y Adultos Mayores. Otras acciones de asistencia.
- Eje 4. “Enfoque territorial”, que consiste en inducir la urbanización de la población campesina, ofreciendo “viviendas” y servicios de agua potable, salud y educación, en un reordenamiento territorial de las comunidades con el criterio de la producción extensiva.
- Eje 6. “Cambio Actitudinal” es el nombre que da el programa al eje de trabajo en el que *personas voluntarias* de la sociedad civil harían un trabajo de concienciación con la población beneficiada para ayudarles a cambiar su actitud interior y poder convertirse en empresarios. Quizá buscando estas personas voluntarias, tras la visita del papa Francisco a Paraguay, el Gobierno solicitó a la Conferencia Episcopal un acuerdo muy difundido de trabajo conjunto para la implementación del programa, propuesta rotunda y públicamente rechazada por obispos de varias diócesis<sup>7</sup>.
- Eje 7. “Gestión de redes interinstitucionales” en que se atienden los enlaces con empresas y gremios privados, como la Unión de Gremios de la Producción (UGP) y las firmas Blacksoil y Bioexport.

La inversión de 2,8 millones de dólares del programa alcanzó apenas al 2,9 de las fincas que según el Código Agrario son de agricultura familiar (hasta 20 hectáreas). En términos de superficie, el programa ha dotado de mejoras de suelo y está experimentando con la siembra líquida en el 0,71 de la superficie de tierra que pertenecen a la agricultura familiar. Si pensamos en estos porcenta-

6 Abc Color (29/09/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/gobierno-paraguay-elimina-casi-la-mitad-del-presupuesto-dedicado-a-indigenas-1412450.html>

7 Para ampliar y profundizar información sobre el tema consultar el artículo sobre Estado laico del presente informe.

jes en comparación con el 22,6% de la población que vive en pobreza extrema, se acentúa la debilidad del impacto de este esfuerzo gubernamental<sup>8</sup>.

**c. La ley no importa si se trata de defender intereses empresariales.** Es el caso del Sistema de Información de los Recursos de la Tierra (SIRT), un censo “del Estado” dirigido por gremios de latifundistas. Consiste en la realización de un censo de comunidades campesinas, para conocer la situación real de los lotes rurales<sup>9</sup>. Este censo tendrá un costo total de 5 millones de dólares<sup>10</sup>, erogado con dinero público, pero la dirección del censo no está a cargo de un funcionario estatal, sino del asesor de la Unión de Gremios de la Producción (UGP), Hugo Giménez Recalde<sup>11</sup>. Hasta el momento la información resultante de los trabajos ya iniciados en 2013, y difundidos al interior del Poder Ejecutivo en febrero, no ha sido accesible para la ciudadanía, a pesar de que los datos que contiene han sido referencia para toma de decisiones del ente estatal, y que el acceso a los mismos fue solicitado por organizaciones de la sociedad civil<sup>12</sup>, constituyendo una clara violación de la Ley N° 5282/2014 “De Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental”.

**d. Mucha difusión mediática para supuestas soluciones, y que los pobres se arreglen entre ellos.** Es el caso de las “recuperaciones de tierra” que anunciaba el gobierno el 1 de diciembre 2014: “El Indert ha recuperado a la fecha 8.748 hectáreas de manos de no sujetos de la reforma agraria, lo que representa para el Estado unos 104 millones de dólares”<sup>13</sup>. Así se iniciaba una sucesión de anuncios de grandes conquistas de tierra “recuperada” de manos de “no sujetos de la reforma agraria”, que en teoría iba a beneficiar a “miles de familias campesinas del Paraguay”. Las colonias creadas por el Indert llevan los nombres de “Santa Lucía” y “8 de Diciembre” en Itakyry, Alto Paraná; y “Santa Teresa” en Abaí, Caazapá.

En los tres casos, las colonias son el resultado de haber identificado tierras asignadas en su momento por el Instituto de Bienestar Rural (IBR) o el Indert a campesinos y campesinas que, más tarde, vendieran sus derechos a personas de Brasil, otras nacionalidades e incluso del Paraguay, productores extensivos de soja y maíz transgénico. Los campesinos y campesinas beneficiados fueron

8 Base Investigaciones Sociales (2015) *Tierra, Agronegocios y Derechos Humanos*. Disponible en: <http://www.baseis.org.py/informe-tierra-agronegocios-y-dd-hh-n-5/>

9 La Nación (26/04/2015) Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/2015/04/26/indert-presenta-resultados-del-censo-campesino-ante-varias-instancias/>

10 Abc Color (30/04/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/admiten-vulnerabilidad-de-costoso-censo-campesino-1361725.html>

11 Abc Color (08/01/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/censo-campesino-comprueba-vejea-practica-de-la-corrupcion-con-tierras-1324486.html>

12 Base Investigaciones Sociales (op. cit.).

13 Última Hora (01/12/2014) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/el-estado-recupero-usd-104-millones-tierras-malhabidas-n852184.html>

grupos de “sintiererras” como los carperos de Ñacunday, militantes del Movimiento Campesino Paraguayo (MCP) de Caazapá, o un grupo de sintiererras de Curuguaty, que aceptaron las condiciones que les ofrecía el gobierno de Cartes, en total no más de 800 familias. Estas condiciones, acordadas previamente por el Indert, también con los ocupantes sojeros, consisten en cederles una parte del predio “recuperado” para la instalación de viviendas (de isopor revocado), y “más adelante” tierra para cultivar y la titulación de los lotes. En todos los casos las promesas del gobierno no se están cumpliendo, las mensuras se demoran, las nuevas zafras maiceras y sojeras se fueron iniciando, los reubicados no pueden producir, no cuentan con agua potable, ni sombra, ni escuela ni puesto de salud.

En las tres colonias ambos grupos ya recurrieron a la policía o al juzgado en contra del otro, ya hubo escaramuzas con guardias armados<sup>14</sup> y se registraron episodios de violencia, como el ocurrido el 8 de enero en Santa Lucía, cuando productores iniciaban la cosecha de soja, mediante una orden judicial que les otorgaba custodia policial para realizar los trabajos, y unas 50 personas los rodearon y “dispararon” contra sus cosechadoras usando “cascotes, maderas con punta y todo tipo de objetos contundentes”, lo que originó el enfrentamiento. Agentes de la Policía Nacional y del GEO (Grupo Especial de Operaciones) que resguardaban la cosecha intervinieron con balines de goma y gas lacrimógeno. Hubo 15 heridos, 5 graves, todos campesinos, que fueron derivados a un centro asistencial<sup>15</sup>. Otro relato destacable fue lo que ocurrió, también en Santa Lucía, el 1 de agosto, cuando campesinos y brasiguayos se enfrentaron a tiros y se denunciaba que “la Policía actúa como guardia de productores brasileños (...)”<sup>16</sup>.

Situaciones similares se viven regularmente en las tres nuevas “colonias” del Indert. Justo Cárdenas, presidente de la institución, afirmaba que “este es el modelo de la respuesta social que tiene este gobierno para los sectores sociales más vulnerables de nuestro país” y que esta política “continuará firmemente, pese a los intentos de sectores políticos y sociales interesados en que el proceso fracase”<sup>17</sup>. O el plan no está saliendo como el gobierno esperaba o, simplemente, el gobierno estaba esperando este desastre.

14 Última Hora (12/02/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ex-carperos-siguen-poder-trabajar-tierras-santa-lucia-n871809.html>

15 Última Hora (14/01/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/carperos-y-colonos-brasiguayos-se-enfrentaron-tiros-itakry-n863878.html>

16 Abc Color (06/08/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/sigue-ambiente-tenso-en-santa-lucia-1395219.html>

17 Última Hora (15/02/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/para-el-INDERT-hay-sectores-que-buscan-el-fracaso-n872648.html>

## CASOS DE DISPUTA POR LA TIERRA CON VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

**Agroganadera Pindó.** El 28 de marzo, según las primeras denuncias, un grupo de cerca de 100 personas armadas con machetes y rifles atacó el casco de la estancia Pindó, cuestionada “propiedad” de la familia Bendlin ubicada en Naranjito, distrito de Corpus Christi, Canindeyú. Quemaron las oficinas administrativas y una camioneta. De inmediato el gobierno nacional, en coincidencia con los Bendlin, acusó públicamente a la Organización de Lucha por la Tierra (OLT) como responsable del ataque. Esta organización, por su parte, desde hace años gestiona ante el Indert la titulación de esa tierra a favor de un grupo de familias que viven y trabajan allí, y que cuestionan la legalidad del título que detentan los Bendlin, que recibieron las 4.500 ha de manos de Alfredo Stroessner a cambio de una avioneta usada. De hecho, la estancia Pindó figura en el informe de la Comisión de Verdad y Justicia como una de las parcelas de tierra malhabida de las 8 millones de hectáreas que fueron identificadas.

Las autoridades nacionales insinuaron la presencia de instructores extranjeros entre los supuestos atacantes<sup>18</sup>, e intentaron involucrar a alumnos y alumnas del Instituto Latinoamericano de Agroecología (IALA), en el que estudian algunos militantes de la OLT, como un supuesto “semillero de guerrilleros”<sup>19</sup>. Los gremios de la producción aprovecharon el episodio para estrechar lazos con las instituciones estatales<sup>20</sup> y para estigmatizar la lucha campesina, afirmando que en el campo se vivía con terror debido a la “grave amenaza” que constituyen los “campesinos”<sup>21</sup>. La OLT, por su parte, deslindó toda responsabilidad en el ataque, afirmando que el episodio podía ser un autogolpe<sup>22</sup>, o “una estrategia para dirigir a otro lado la atención porque hay un proyecto de ley de expropiación en el Senado”<sup>23</sup>.

18 Abc Color (30/03/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/la-policia-sospecha-de-instructores-extranjeros-en-ataque-a-la-estancia-1351764.html>

19 Última Hora (30/03/2015) Disponible en: <http://m.ultimahora.com/ataque-estancia-se-vincularia-instituto-venezolano-segun-inteligencia-n884159.html>

20 Última Hora (14/04/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/arp-y-autoridades-coordinan-acciones-el-caso-pindo-n887798.html>

21 Abc Color (09/04/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/economia/fecoprod-hara-marcha-por-seguridad-1354607.html>

22 Abc Color (31/03/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/olt-dice-que-puede-ser-un-autogolpe-1352083.html>

23 Abc Color (30/03/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/quieren-desviar-la-atencion-dicen-1351891.html>

**Comunidad ayoreo de Cuyabía, Chaco**<sup>24</sup>. Cuyabía es una comunidad del pueblo ayoreo atetadiegosode, que en 2012 logró frenar una operación de venta de sus tierras de 25 mil ha situadas en el distrito de Mcal. Estigarribia, Boquerón. Ese intento de venta le valió a Rubén Quesnel una condena de seis años y medio de prisión<sup>25</sup>. La presión sobre esas tierras no cesa, y son frecuentes los amedrentamientos y balceras sobre los indígenas por parte de los “custodios” matones de las 11 estancias agrícolas y ganaderas que rodean la comunidad<sup>26</sup>. A principios de agosto, la comunidad indígena frenó el avance de una topadora que deforestaba un bosque dentro de su territorio ancestral. Detuvieron la máquina y la llevaron a la comunidad, solicitando de forma urgente la presencia de la “fiscalía para formular la denuncia contra la empresa ganadera que invadió y deforestó parte de sus tierras”. Los líderes de la comunidad, Unine Cutamorajna y Nicolás Etacore, expresaron: “Estas personas no nos respetan, hace mucho tiempo hemos pedido a las autoridades que se acerquen hasta aquí para corroborar cómo se violentan las medidas cautelares, pero no hemos tenido respuestas. Nosotros estamos defendiendo esto para nuestra supervivencia, para la vida de nuestros hijos y nietos, de las mujeres, y de los ancianos y ancianas de la comunidad” y explicaron “que en la zona habitan grupos aislados, que también corren peligro ante la constante deforestación”<sup>27</sup>.

**Asesinato de dirigente campesino. Asentamiento 13 de Mayo, distrito de Tomás Romero Pereira, Itapúa**. En plena mañana de Navidad (25 de diciembre de 2014), cayó abatido por sicarios otro dirigente campesino de 42 años, **Digno Darío González Maidana**, dirigente de base de la Unión Campesina Nacional (UCN); Maidana se dirigía en una motocicleta a su casa cuando fue emboscado en las inmediaciones de un sojal y su cuerpo recibió 19 impactos de bala y varios machetazos. El dirigente venía recibiendo amenazas de muerte por parte de brasileños productores de soja desde el 2001 cuando, junto con un grupo de familias, ocuparon el terreno de 1.000 hectáreas que hoy es asentamiento<sup>28</sup>.

**Asentamiento Guahory, distrito de Raúl Arsenio Oviedo, Caaguazú**. 2 de febrero de 2015. Unos 400 efectivos policiales desalojaron a 215 familias campesinas del asentamiento Guahory; el desalojo habría sido ilegal debido a que el asentamiento sería propiedad del Indert. Quedaron varios heridos y presos; los policías iban acompañados de ‘brasiguayos’ y policías brasileños, que in-

24 Para ampliar y profundizar información sobre el tema consultar el artículo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas del presente informe.

25 Última Hora (16/04/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ruben-quesnel-es-condenado-seis-anos-y-medio-carcel-n888573.html>

26 Iniciativa Amotocodie (03/09/2015) Disponible en: <http://www.iniciativa-amotocodie.org/2015/09/guardias-armados-custodian-estancia-dentro-de-territorio-ayoreo/>

27 E'a (17/08/2015) Disponible en: <http://ea.com.py/v2/sigue-acoso-a-ayoreos-de-cuyabia/>

28 Kaosenlared (21/01/2015) Disponible en: <http://kaosenlared.net/paraguay-el-asesinato-de-digno-gonzalez-forma-parte-del-plan-selectivo-contra-lideres-campesinos/>

cursionaron con sus tractores para derribar las casas de familias asentadas en la zona hace más de un año. Fueron robadas las pertenencias de los labriegos y destruida la producción de autoconsumo<sup>29</sup>. “Sufrieron torturas, saqueos, destrucción de sus cultivos, pertenencias y viviendas. (...)”<sup>30</sup>.

**Riachuelo, Puerto Guaraní, distrito de Fuerte Olimpo, Alto Paraguay.** Lunes 2 de marzo de 2015. “(...) en la zona de Puerto Guaraní se registró un violento desalojo donde varios pobladores de Puerto Guaraní, que están en una carpa, disputando 4.800 ha con la empresa Avialor (Uruguay), resultaron heridos. La tierra ya fue expropiada pero el Indert no llega a amojonarla. Más de 40 personas, entre ellas pequeños ganaderos de la zona, fueron detenidas. Dos personas resultaron con estado grave”<sup>31</sup>.

**Comunidad Sawhoyamaya.** El 16 de junio al mediodía, Carlos Marecos, líder indígena de la Comunidad Sawhoyamaya, fue amenazado por Luis Brítez, administrador de las empresas Roswelll Co. S.A. y Kansol S.A., propiedad del empresario alemán Heribert Roedel, el cual se niega a abandonar el territorio restituído por ley de expropiación a los indígenas; incluso presentó en 2014 una acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, que por unanimidad la rechazó. “(...) unos seis hombres fuertemente armados de la estancia Loma Porà (...) llegaron hasta la comunidad indígena acompañados por dos efectivos policiales de la zona. Apenas ingresaron al sitio, Luis Brítez extrajo una pistola calibre 9 mm, apuntó e intentó disparar contra el líder de la comunidad (...). Esto ocurrió frente a los efectivos policiales, encabezados por un comisario de apellido Ojeda, quienes vieron lo sucedido y no hicieron nada”. El llamado a las autoridades para que intervengan en la situación no tuvo eco<sup>32</sup>, y la empresa permanece explotando el territorio indígena.

**Asentamiento Cristo Rey, Colonia Primavera Real, distrito de Guayaibí, San Pedro.** El asentamiento Cristo Rey, ubicado en Guayaibí, está vinculado a la Coordinadora de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (Conamuri). Allí un grupo de 40 familias disputan, desde hace ocho años, 700 ha de unas 3.000 que serían un excedente fiscal de las tierras que Miguel Ángel Montaner tiene en la zona; ya habían padecido dos desalojos. El martes 2 de diciembre de 2014 “cerca de 30 patrulleras, con más de 200 efectivos policiales (cascos azules y policía montada), llegaron al terreno y sin previa notificación destruyeron gran parte de los cultivos de las personas ocupantes que en ese mo-

29 E'a (13/02/2015) Disponible en: <http://ea.com.py/v2/policias-acompanados-de-brasiguayos-desalojan-a-campesinos-y-dejan-heridos/>

30 E'a (13/03/2015) Disponible en: <http://ea.com.py/v2/guahory-victimas-de-desalojo-ilegal-estan-en-situacion-de-vulneracion-humanitaria/>

31 Última Hora (02/03/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/violento-desalojo-se-produjo-puerto-guarani-n876900.html>

32 Abc Color (18/06/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/inaccion-fiscal-y-policial-1378662.html>

mento no se encontraban en el lugar. Quemaron una capilla y varias precarias carpas (...). El subcomisario Pablo Vera encabezó el operativo<sup>33</sup>. Las familias campesinas volvieron, se instalaron y comenzaron a producir. El 5 de agosto, a las 9 de la mañana, “unas nueve patrulleras policiales y un camión trasladaron a los policías antimotines para ejecutar un desalojo (...) prendió fuego a las viviendas; robó 10 bolsas de 50 kilos de maíz tupí y cachos de banana cosechadas por las familias, y llevó dos bancos largos de la capilla levantada por las familias (...)”<sup>34</sup>.

## Curuguay, territorio y concepto en disputa

Luego de tres años de la masacre de Marina Kue –en la que perdieron la vida 17 compatriotas– el pasado 27 de julio se inició el juicio oral y público del proceso, a 12 de las 13 personas acusadas<sup>35</sup>. Ese día se cumplía, además, un mes de la reocupación de las tierras por parte de unas 150 personas, familiares y compañeros/as de las víctimas y de las personas procesadas, quienes se instalaron y comenzaron a producir de inmediato, alegando que esas 2.000 hectáreas pertenecen al Estado y por lo tanto a la Nación paraguaya<sup>36</sup>.

El desarrollo del juicio oral se caracteriza por estar inmerso en varias irregularidades, incidentes, suspensiones de audiencias, sin que se observen atisbos de avance hacia un respeto al debido proceso y hacia un juzgamiento objetivo e imparcial de las personas acusadas. Al cierre del presente informe, el juicio continúa a pasos lentos.

**Traslado de familias sin tierras.** Paralelo al escenario judicial, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) anunciaba un supuesto “final feliz” con el traslado de 95 familias sin tierra, de Marina Kue a la Colonia 8 de Diciembre en Itakyry, Alto Paraná, a un predio de 350 hectáreas que actualmente están ocupadas por agricultura mecanizada<sup>37</sup>. Los familiares de las personas caídas en la masacre, desmintieron dicha situación y aclararon que “son 25 a 30 campesinos los que serían trasladados” y que desconocen de dónde provienen<sup>38</sup>. El 8 de agosto, los pobladores de la Colonia 8 de Diciembre también

33 Demoinfo (04/12/2015) Disponible en: <http://demoinfo.com.py/2014/12/page/9/>

34 Base Investigaciones Sociales (05/08/2015) Disponible en: <http://www.baseis.org.py/desalojo-saqueo-policial-en-el-asesntamiento-cristo-rey-de-guayaibi-denuncian/>

35 El juicio a RRVO (adolescente al momento de los hechos del 15 de junio de 2012), que también debía iniciarse en la misma fecha, fue pospuesto para noviembre de 2015 y luego para marzo de 2016.

36 Paraguay.com (12/08/2015) Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/familiares-de-victimas-de-curuguay-no-abandonaran-tierras-132143>

37 Abc Color (02/08/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/economia/anuncian-el-traslado-de-ocupantes-de-marina-cue-1394040.html>

38 Abc Color (11/08/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/economia/desmienten-al-indert-sobre-traslado-de-unas-95-familias-de-marina-cue-1396745.html>

reaccionaron en contra del Indert, e hicieron declaraciones rechazando el plan “que se oponen al plan alegando falta de lugar”<sup>39</sup>; y el 11 de agosto se reunieron con Justo Cárdenas pidiéndole explicaciones acerca de por qué trasladaría a sin tierras a la colonia habitada por pequeños productores paraguayos. Cárdenas los tranquilizó diciendo que se respetaría el arraigo y los títulos<sup>40</sup>; al día siguiente de esta reunión, se produjo el primer incidente, cuando estos colonos impidieron que funcionarios del Indert y de la Ande ingresaran a la colonia a hacer trabajos tendientes a la instalación de los nuevos ocupantes.

El Procurador General de la República, Roberto Moreno, al tiempo de afirmar que las tierras de Marina Kue pertenecen al Estado paraguayo, explicaba que hay seis juicios civiles que frenan una resolución acerca de la titularidad de la tierra<sup>41</sup>. Moreno responsabilizó a la Corte Suprema de Justicia “por la falta de celeridad en el proceso”, explicando que la última acción planteada por la Procuraduría General de la República (PGR) data de agosto de 2014, y que “el expediente sigue congelado en la Sala Constitucional”<sup>42</sup>.

**Ley N° 5530/2015**<sup>43</sup>. La Cámara de Senadores aprobó el 5 de noviembre, la donación de las tierras de Marina Kue a favor de la Secretaría del Ambiente (Seam) para convertirlas en un área silvestre protegida bajo dominio público a perpetuidad, con categoría de manejo de reserva científica de estricta protección con la denominación “Reserva Científica Yberá”.

Varios legisladores rechazaron el proyecto alegando que el inmueble en cuestión actualmente está en litigio entre la empresa Campos Morombí y el Estado. “No puede el Poder Legislativo pasar sobre la potestad del Poder Judicial de resolver este conflicto”<sup>44</sup>, indicó la senadora Esperanza Martínez (Frente Guasú). El senador Miguel Abdón Saguier (Partido Liberal Radical Auténtico - PLRA) también nombró artículos de la Constitución Nacional en los que se menciona que ningún poder del Estado puede inmiscuirse en la competencia o atribuciones de otro poder.

39 *Abc Color* (09/08/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/rechazan-traslado-de-pobladores-de-marina-cue-a-una-colonia-de-itakyry-1396276.html>

40 *Última Hora* (1/08/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/indert-promete-campesinos-itakyry-que-respetara-arraigo-n920836.html>

41 *Abc Color* (02/07/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/seis-demandas-civiles-dilatan-solucion-en-caso-marina-cue-1383095.html>

42 *Abc Color* (04/07/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/corte-congela-expediente-de-marina-cue-acusa-pgr-1383914.html>

43 Ley “Que transfiere a título gratuito a favor de la Secretaría del Ambiente, un inmueble individualizado como Finca N° 30, Padrón N° 61, del distrito de Curuguaty, departamento de Canindeyú y lo declara como área silvestre protegida bajo dominio público, a perpetuidad, con la categoría de manejo reserva científica de estricta protección y la denominación “Reserva Científica Yberá”

44 *Última Hora* (05/11/2015) Disponible en: <http://m.ultimahora.com/congreso-sanciona-donacion-marina-cue-la-seam-n944060.html>

La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) en fecha 19 de noviembre de 2015 remitió una carta al Presidente de la República solicitando el veto total del citado proyecto de ley, alegando especialmente el carácter inconstitucional del mismo; en el sentido se estaría cometiendo una violación a la independencia del Poder Judicial, al existir un litigio respecto a la titularidad de las tierras. También Codehupy, en la carta, indica que las tierras afectadas por el proyecto de ley son consideradas tierras malhabidas por la Comisión Verdad y Justicia<sup>45</sup>.

Por su parte la asesoría jurídica de la presidencia informaba que “el Presidente de la República ha decidido no objetar el proyecto de Ley N° 5530 que transfiera a título gratuito a la SEAM el inmueble individualizado como Finca N° 30, Padrón N° 61, del distrito de Curuguaty departamento de Canindeyú, y lo declara como área silvestre protegida bajo dominio público, a perpetuidad, con la categoría de manejo de reserva científica de estricta protección y la denominación “Reserva Yberá Marina Cue”<sup>46</sup>. El Presidente de la República tenía plazo hasta el 30 de noviembre de 2015 para firmar la promulgación o veto. Vencido el plazo sin que el presidente firmara en ninguno de los dos sentidos, se produjo la promulgación automática de la ley.

## RECOMENDACIONES

- Iniciar el proceso de recuperación real de tierras malhabidas, partiendo de los 8 millones de ha detectados por la Comisión de Verdad y Justicia, y por las tierras identificadas en manos de productores extensivos, especialmente extranjeros, no sujetos de la reforma agraria.
- Iniciar el saneamiento del Indert, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave), Secretaría Nacional de Calidad y Salud Animal (Senacsa) e Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA), estableciendo medidas que sancionen a quienes sean responsables de actos de corrupción, de favorecimiento a la impunidad en las prácticas productivas nocivas, e implementando programas reales que apunten a la vigencia del mandato constitucional: vialidad, educación y salud en territorios rurales, apoyo preferente a los connacionales, establecimiento de sistemas y organizaciones que aseguren precios justos a productora y productor primario, otorgamiento de créditos agropecuarios, a bajo costo y sin intermediarios, seguro agrícola, defensa y la preservación del ambiente, apoyo a las mujeres campesinas y políticas que estimulen el interés de la población en las tareas agropecuarias.

45 Se adjunta como anexo del presente artículo la carta de la Codehupy de fecha 19 de noviembre de 2015.

46 E' a (27/11/2015) Disponible en: <http://ea.com.py/v2/cartes-se-lavo-las-manos-y-donacion-de-marina-kue-tendra-promulgacion-automatica/>

- Iniciar el saneamiento del Poder Judicial a fin de que no obstaculice los procesos de regularización de tierras.
- Aplicar los recursos disponibles por créditos, bonos “soberanos” y en el Presupuesto General de la Nación (PGN) con criterios de equidad al mejoramiento productivo y condiciones de infraestructura para la agricultura campesina e indígena.
- Reformar el sistema tributario de acuerdo al enfoque de derechos asegurando la equidad en el cumplimiento de las obligaciones tributarias del sector agropecuario en proporción a sus ingresos.
- Frenar la política de liberación masiva e ilegal de semillas transgénicas, por sus altos impactos negativos a nivel social y ambiental.
- Fortalecer los controles ambientales en un contexto del uso masivo de agro-tóxicos y de fuerte deforestación.
- Establecer y aplicar medidas efectivas que sancionen y reparen los daños ocasionados por quienes transgreden las normas ambientales.
- Investigar, juzgar y condenar el asesinato de campesinos y campesinas, evitando que estos hechos queden en la impunidad.
- Investigar, juzgar y condenar los casos de torturas en contra de campesinos, campesinas e indígenas.

## Bibliografía

- Base Investigaciones Sociales/Observatorio de Tierra (2015) Agronegocios y Derechos Humanos”. *Informes Trimestrales N° 4, 5 y 6 2015*. Asunción, Base IS. Disponible en: <http://www.baseis.org.py/inicio-observatorio/>
- Franceschelli, Inés (2014) La contrarreforma agraria sigue avanzando en: Codehupy (2014) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2012) *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma, FAO.

## Páginas consultadas

- Ministerio de Agricultura y Ganadería. Disponible en: <http://www.mag.gov.py/>
- Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas. Disponible en: <http://www.senave.gov.py/>
- Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra. Disponible en: <http://www.indert.gov.py/>
- Honorable Cámara de Senadores. Disponible en: <http://www.senado.gov.py/>
- Dirección de Publicaciones Oficiales. Gaceta Oficial. Disponible en: <http://www.gacetaoficial.gov.py/>

**Anexo N° 1.** Carta de la Codehupy al Presidente Horacio Cartes por la cual peticiona el veto total de Proyecto de Ley.

Asunción, 19 de noviembre de 2015

**Señor**

**Horacio Cartes**

**Presidente de la República del Paraguay**

**Presente**

C.C.: Sergio Godoy, Ministro Asesor Jurídico de la Presidencia de la República  
C.C.: Justo Cárdenas, Presidente del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert)

*Ref: a) Consideraciones sobre Proyecto de Ley “Que declara como área silvestre protegida bajo dominio público, a perpetuidad, con la categoría de reserva científica de estricta protección, al área denominada Reserva Natural Yberá, correspondiente a la finca N° 30, padrón N° 61, del distrito de Curuguaty, departamento de Canindeyú”; b) Peticionar veto total del mismo; c) Solicitar audiencia para exponer nuestras consideraciones y postura sobre este proyecto de ley.*

De nuestra consideración:

La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), integrada por 39 redes y organizaciones de la sociedad civil de Paraguay<sup>1</sup> que trabajan en la promoción y defensa de los derechos humanos, se dirige cordialmente a usted respecto al Proyecto de Ley “Que declara como área silvestre protegida bajo dominio público, a perpetuidad, con la categoría de reserva científica de estricta protección, al área denominada Reserva Natural Yberá, correspon-

1 Organizaciones Institucionales (33): Aireana, Grupo por los derechos de las lesbianas; Asociación de Familiares de Víctimas del Servicio Militar Obligatorio – Afavise; Asociación Americana de Juristas – AAJ; Asociación Panambi; Asociación “Unidas en la Esperanza” – UNES; Base Investigaciones Sociales – Base IS; Centro de Documentación y Estudios – CDE; Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch – Cepag; Centro Paraguayo de Teatro – Cepate; Coalición Paraguaya para la Diversidad Cultural; Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia – Cipae; Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer – Cladem Paraguay; Comunica, Asociación Paraguaya de Comunicación Comunitaria; Coordinación de Mujeres del Paraguay – CMP; Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia – CDIA; Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana; Enfoque Territorial; Fundación Celestina Pérez de Almada; Fundación Dr. Andrés Rivarola Queirolo – Fundar; Fundación Vencer; Grupo SUNU de Acción Intercultural; Iniciativa Amotocodie; Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales – INECIP Paraguay; Movimiento de Objeción de Conciencia – MOC Py; Pro Comunidades Indígenas – PCI; Red de ONG que trabajan en VIH-Sida; Servicio de Educación y Apoyo Social/Área Rural – SEAS-AR; Servicio Jurídico Integral para el Desarrollo Agrario – SEIJA; Servicio Paz y Justicia – Serpaj Paraguay; Sindicato de Periodistas del Paraguay – SPP; Sobrevivencia, Amigos de la tierra Paraguay; Tape’ a para el desarrollo sostenible; Tierraviva a los pueblos indígenas del Chaco. Organizaciones Adherentes (6): Amnistía Internacional Paraguay; Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad – Conaprod; Coordinadora Nacional de Pastorales Indígenas – Conapi-CEP; Gente Ambiente y Territorio – GAT; Servicio de Educación Popular – Sedupo; Semillas para la Democracia.

diente a la finca N° 30, padrón N° 61, del distrito de Curuguaty, departamento de Canindeyú, el cual quedó sancionado por el Poder Legislativo al ser aprobado por la Cámara de Senadores el 5 de noviembre pasado, siendo remitido al Poder Ejecutivo para su promulgación o veto; a fin de poner a su conocimiento algunas consideraciones y nuestra postura respecto al citado proyecto, que pasamos a manifestar a continuación:

***Consideraciones iniciales:***

1. Dentro de la finca afectada por este proyecto, se encuentra el sitio donde ocurrieron los hechos del 15 de junio de 2012 en el distrito de Curuguaty (ubicado en el departamento de Canindeyú), en el cual fallecieron 6 policías y 11 campesinos. En pocas palabras, la finca en cuestión es Marina Kue.
2. A través de este proyecto de ley, consideramos que se asume inapropiadamente que la citada finca es propiedad de la empresa Campos Morombí, ya que para que este proyecto se pueda sustanciar, el Estado aceptará la donación de la citada empresa. En tal sentido, recordamos que actualmente sigue en litigio la disputa entre el Estado y dicha empresa respecto a la titularidad de la finca; por tanto, en este momento, la resolución sobre la titularidad de la misma se encuentra en el ámbito del Poder Judicial.

***Artículos de la Constitución que estarían siendo violados, en caso que se promulgue este proyecto de ley:***

3. De ser promulgado este proyecto, consideramos que se estarían violando los artículos 3 y 248 de la Constitución Nacional.
4. Por un lado, se estaría cometiendo una violación del principio de independencia y equilibrio de poderes del Estado, el cual es un principio constitucional y de nuestro sistema democrático. En tal sentido, el artículo 3 “Del Poder Público” de nuestra Constitución Nacional, en una de sus partes dice textualmente: “El Gobierno es ejercido por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de independencia, equilibrio, coordinación y recíproco control”. La resolución, por parte de otros poderes del Estado, de un tema que actualmente corresponde que sea resuelto por el Poder Judicial, desde nuestra consideración implica una vulneración del principio de independencia de este poder del Estado.
5. En concordancia con el artículo 3, encontramos que el artículo 248 también de nuestra Constitución, “De la independencia del Poder Judicial”, en la primera parte del segundo párrafo expresa textualmente: “En ningún caso los miembros de los otros poderes, ni otros funcionarios, podrán arrogarse atribuciones que no estén expresamente establecidas en esta Constitución,

ni revivir procesos fenecidos, ni paralizar los existentes, ni intervenir de modo alguno en los juicios”. En tal sentido, la promulgación de este proyecto de ley implicaría una intromisión de otros poderes del Estado en un tema cuya resolución hoy corresponde al Poder Judicial.

6. A la vista de lo expresado en los párrafos anteriores, podríamos afirmar que, de entrar en vigencia este proyecto de ley, el Poder Ejecutivo estará abordando, de manera inconstitucional, un conflicto cuya resolución hoy está dentro de la competencia del Poder Judicial.
7. Además, desde un análisis de la estructura del Estado en su conjunto, resulta un absoluto contrasentido que, mientras instancias estatales están promoviendo acciones judiciales para que las tierras de Marina Kue sean tituladas a favor del Estado, se busque aprobar un proyecto de ley que en la práctica desconocería y dejaría sin sentido el accionar del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) y de la Procuraduría General de la República en el proceso judicial. Es decir, de entrar en vigencia este proyecto, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo estarían desconociendo el proceso judicial respecto a la titularidad de dichas tierras.

***Consideraciones sobre antecedentes de la finca afectada por el proyecto de ley:***

8. Asimismo, consideramos de fundamental importancia exponer algunos antecedentes claves que hacen a la situación de la finca afectada por el proyecto de ley. Uno de ellos tiene que ver con la donación efectuada por parte de la empresa La Industrial Paraguaya S.A. (LIPSA) en el año 1967, que fue aceptada por el Estado vía decreto del Poder Ejecutivo en ese mismo año. Otro antecedente importante es la utilización de esas tierras por parte de un destacamento de la Armada paraguaya, desde finales de 1967 hasta finales de 1999. Y un dato relevante también es que el Estado, a través de un decreto del Poder Ejecutivo en el año 2004, establece que dichas tierras son de interés social y las destina para la reforma agraria.
9. Estos datos y elementos señalados hasta aquí están respaldados por el “Informe de Derechos Humanos sobre el Caso Marina Kue”, investigación realizada por la Codehupy y publicada por nuestra Red en diciembre de 2012. Las tierras lamentablemente no llegaron a ser inscriptas a favor del Estado en los registros públicos, y en tal sentido la Codehupy a través de dicha investigación recogió elementos que indican dos aspectos esenciales que impidieron la inscripción de estas tierras a nombre del Estado: 1) la dilación de instancias estatales administrativas; 2) varias actuaciones irregulares de magistrados en el proceso en virtud del cual se hace lugar a acciones promovidas por Campos Morombí (en particular la acción de usucapión) y en el marco de la disputa judicial global por la titularidad de dichas tierras.

10. Además, es fundamental tener presente también que estas tierras –las que están afectadas por este proyecto de ley– son consideradas tierras mal habidas por parte de la Comisión de Verdad y Justicia<sup>2</sup>.
11. Estos antecedentes permiten establecer que, independientemente de la no inscripción de estas tierras a favor del Estado paraguayo en los registros públicos, consideramos que la resolución del litigio en torno a la titularidad de dichas tierras debería indicar que las mismas corresponden al Estado.

***La importancia de la independencia del Poder Judicial en el Sistema de DDHH de la ONU:***

12. Dentro del Sistema de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se encuentra la Relatoría Especial sobre la independencia de jueces y magistrados –que es un procedimiento especial del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, consejo del cual el Estado paraguayo es actualmente miembro–, que también aborda cuestiones que hacen a la independencia del Poder Judicial y a la división de poderes. En tal sentido, consideramos que el Poder Ejecutivo debe tener a la vista la importancia que otorga el Sistema al principio de independencia del Poder Judicial en los Estados miembros de la ONU.

***Postura de la Codehupy sobre el proyecto de ley. Solicitud de audiencia.***

13. Por tanto, y en base a lo expresado hasta aquí, la Codehupy manifiesta su rechazo a este proyecto de ley, y petitionamos a usted que el Poder Ejecutivo vete en su totalidad el mismo.
14. Así también, le solicitamos una audiencia, a fin de exponerle con mayores detalles nuestras consideraciones y nuestra postura expresadas en esta carta.

Cordialmente,

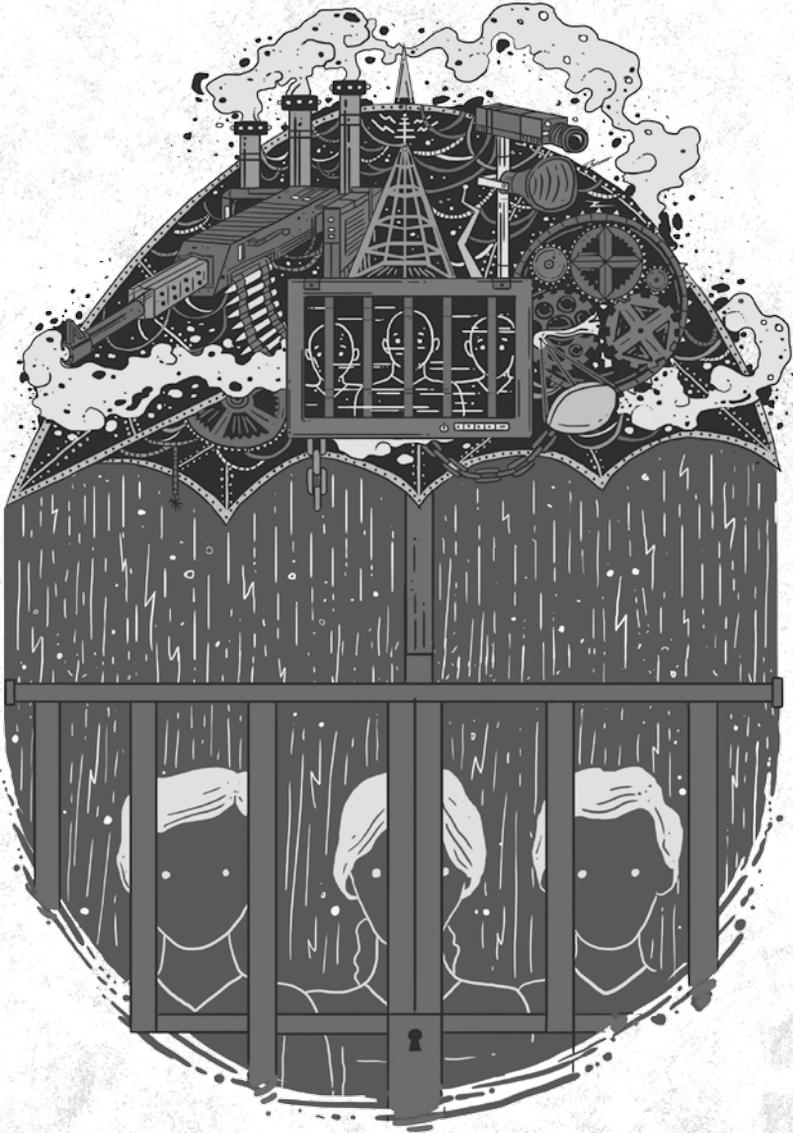
**Enrique Gauto Bozzano**  
**Secretario Ejecutivo**  
**Codehupy**

2 Informe Final de la Comisión Verdad y Justicia, Tomo IV "Tierras Mal Habidas". Asunción, 2008. Pp. 34 y 38–39.



CAPITULO III

# DERECHO A LA LIBERTAD





# EXPLOTACIÓN SEXUAL Y TRATA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.

## LOS VACÍOS EN LA INVERSIÓN HABLAN DEL DÉFICIT EN LA INTERVENCIÓN

PROHIBICIÓN DE LA ESCLAVITUD Y LA TRATA DE PERSONAS



Finalizado el año 2015 se puede observar una vez más el poco o nulo interés de los organismos del Estado en garantizar los derechos a personas en situación de mayor vulnerabilidad, como es el caso de niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación sexual y trata de personas.

**Raquel Fernández y Regina Bachero**

GRUPO LUNA NUEVA

## INTRODUCCIÓN

El informe pretende realizar un mapeo de lo avanzado durante el periodo: principales avances en el ámbito administrativo y judicial, detección de rutas de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes (ESNNA) y trata de personas y dificultades operativas y estratégicas en la intervención y presentación de casos vinculados a la vulneración de derechos humanos.

La realidad para niñas, niños y adolescentes (NNA) que son víctimas o están en riesgo de sufrir ESNNA o trata de personas sigue siendo alarmante. A lo largo de 2015, las organizaciones que trabajan en el área de infancia han visto cometerse diversos tipos de atropellos a poblaciones en situación de vulnerabilidad, niñas, niños, adolescentes, personas indígenas y trans, afectadas por la pobreza.

Preocupadas por la falta de presupuestos que garanticen el desarrollo de programas y políticas de prevención y protección, organizaciones vinculadas al Movimiento contra la violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes<sup>1</sup>, han realizado, en el marco del Día Nacional de lucha contra el abuso y la explotación sexual, una marcha ciudadana<sup>2</sup>, bajo el lema “Mi cuerpo, mi territorio ¡Ni usen, ni abusen!”, donde expresaron la indignación por la permanente vulneración de los derechos sexuales de las niñas y la debilidad e ineficiencia de las instituciones del Estado que conforman el sistema de protección.

En julio de este año, organizaciones de la sociedad civil y el Estado con la participación del Ministerio Público –a través de la Unidad Especializada en la lucha contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes–, y el apoyo del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), realizaron el seminario internacional denominado “La trata de personas: vacíos y desafíos en la inversión y presupuestos en materia de intervención”, en el marco del Proyecto “Construyendo Puentes de Lucha contra la Explotación Sexual y la Trata de Menores de Edad en el Paraguay”.

El seminario tuvo como objetivo reflexionar sobre el déficit de la apuesta pública en el tema de la trata de personas en general, con énfasis en la niñez y

1 Espacio abierto de organizaciones y personas, que busca sumar y articular, desde el diálogo franco y el debate permanente, construyendo desde la rebeldía y desde una visión social y política las estrategias de lucha. Sus principios son la democracia, la participación y la diversidad y busca posicionar el problema de la violencia sexual, cuestionando el discurso hegemónico, de sometimiento y dominación por razones de género y edad para la reivindicación de derechos. Tiene carácter autónomo, voluntario y de militancia para la lucha contra la violencia sexual. Conforman el Movimiento: Asociación Callescuela; Asociación Panambi; Base Educativa y Comunitaria de Apoyo – BECA; Asociación Mil Solidarios; CENIJU; Presencia Joven; Grupo Luna Nueva; Somos Pytyvohára, Kuña Roga. Plan Paraguay.

2 Otras organizaciones que han apoyado la marcha han sido Camsat, CDIA, Connats, Aldeas SOS, Vy'a Renda del bañado sur, Aireana, Las Ramonas, UNES, Global Infancia, Dequeni, Enlace, Católicas por el derecho a Decidir, entre otras. Participaron también los comités de NNA de Villa Elisa y Central. El proyecto Jaikua'a acompañó también las movilizaciones. Se realizó además un manifiesto de exigibilidad promovido por los niños y las niñas. Disponible en: <https://www.facebook.com/882011965178453/photos/a.883555138357469.1073741829.882011965178453/894465680599748/?type=3&theater>

adolescencia, lo que conlleva al impedimento de la implementación del Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas, como política pública de intervención.

Entre las principales personas ponentes en el seminario, estuvo la diputada Rocío Casco -presidenta de la Comisión de Equidad-, quien señaló que no existe la reglamentación del Fondo Nacional de Inversión de Prevención y Atención a Víctimas de Trata (Ley N° 4788/2012 integral contra la trata de personas, art. 47). Señaló además que “este debe ser un acuerdo entre los poderes, para que pueda ser encaminado y no quedar en las buenas intenciones”.

Quedó patente la falta de voluntad de la instancia articuladora de las acciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), ante la ausencia de sus representantes así como de personas directivas de la Mesa Interinstitucional de lucha contra la Trata de personas<sup>3</sup>.

## MARCO JURÍDICO

La Constitución Nacional (CN) garantiza la libertad y seguridad de las personas (art. 9) y proscribida la esclavitud, las servidumbres personales y la trata de personas (art. 10). Dispone la norma constitucional, además, el reconocimiento del trabajo lícito, libremente escogido y realizable en condiciones dignas y justas, estableciendo que la ley protegerá el trabajo en todas sus formas y los derechos que ella otorga al trabajo son irrenunciables.

El protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres, niñas y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocido como Protocolo de Palermo, aprobado por Ley N° 2396/2004, en el art. 3, define a la trata de personas como la configuración de los siguientes elementos: “(...) el traslado, la acogida, o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pago o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa 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 extracción de órganos” (inc. a).

3 La Mesa es el organismo consultivo y ente coordinador de acciones contra la trata en el país. La coordinación de la misma está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Dirección de Atención a las Comunidades Paraguayas en el Extranjero – DACPE.

La Ley N° 3440/2008 modificó varios artículos del Código Penal (CP) referidos a los hechos punibles contra la autonomía sexual, entre los cuales se encuentra la tipificación de la trata de personas con fines de explotación sexual y personal y/o laboral en su arts. 129a, 129b y 129c.

El Código del Trabajo, en el artículo 14, define al trabajo como toda actividad humana consciente y voluntaria, prestada en forma dependiente y retribuida, para la producción de bienes y servicios, estableciendo que no se le podrá impedir a nadie la ejecución de un trabajo lícito. Lo que no está permitido y se encuentra expresamente penado es que una persona explote a otra que se dedica al trabajo sexual, aprovechándose de sus ganancias o que en contra de su voluntad le coaccione al ejercicio de la prostitución (art. 129 del Código Penal).

Por su parte, la Ley N° 4788/2012 “Integral contra la Trata de Personas” tiene por objeto prevenir y sancionar la trata de personas en cualquiera de sus manifestaciones, perpetrada en el territorio nacional y el extranjero.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS VINCULADAS A LA TRATA DE PERSONAS Y LA EXPLOTACIÓN SEXUAL**

Desde el año 2005, existe la Mesa Interinstitucional de Prevención y Combate a la Trata de Personas en la República del Paraguay<sup>4</sup>, creada inicialmente por Decreto N° 5093 de la Presidencia de la República y actualmente cuenta con creación legislativa por su incorporación en la Ley Integral contra la Trata de Personas, teniendo como fines la prevención y el combate de la trata de personas, como así también la atención de las víctimas.

Como antecedente, además, en 2012 por Decreto N° 8309 se crea la Política Nacional de Prevención y Combate a la Trata de Personas, que tiene por finalidad establecer los principios, enfoques, directrices y ejes estratégicos, para la prevención, investigación, sanción penal, protección y atención integral a las víctimas, con base en la cooperación local, nacional e internacional y de conformidad a la Constitución Nacional, los instrumentos nacionales e internacionales ratificados por el país y la legislación nacional.

Por su parte, desde 2011 se cuenta con el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes, que plantea como objetivo estratégico definir, desarrollar y articular estrategias institucionales para la prevención, protección, sanción y atención integral de niñas, niños y adolescentes, a fin de contribuir a la erradicación de la explotación sexual en el Paraguay, en el marco de la doctrina de la protección integral.

4 Creada por Resolución N° 968/2006, que establece que la Mesa Interinstitucional queda abocada a la proposición, diseño, articulación y coordinación de políticas públicas y planes de acción en la materia de prevención y combate a la trata de personas (art. 4).

Para mayores referencias con relación a las normativas y planes se puede consultar el documento denominado Inventario Normativo sobre Procesos de Políticas, Planes y Leyes Nacionales sobre Violencia Sexual Comercial y Trata de Niñas, Niños y Adolescentes<sup>5</sup>, elaborado por organizaciones de la sociedad civil, el cual tiene como propósito analizar el marco de legislación y políticas públicas actual, en la lucha contra la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes (ESNNA) y la trata de niñas, niños y adolescentes (NNA) con fines de explotación sexual en Paraguay, y plantea una revisión de los estándares internacionales para la prevención, sanción y reparación de casos de ESNNA y trata de NNA con fines de explotación sexual.

El mencionado inventario normativo y programático evidencia que el país debe avanzar en cuanto al respeto de los derechos de las personas lesbianas, transexuales y homosexuales, entendiendo que los mismos permitirán que las demás instituciones avancen en las políticas públicas y acciones concretas. Estas acciones permitirán promover la garantía de una vida libre y protegida de la trata de personas y la explotación sexual para las mismas.

Otro de los vacíos que salen a la luz en los estudios es la falta de garantías para incorporar en las políticas, planes y programas la perspectiva intercultural, entendiendo la diversidad de etnias indígenas y sus cosmovisiones respecto a la sexualidad y al cuerpo. Esta incluye además la diversidad existente en las culturas urbanas y rurales, las culturas de referencia generacional (culturas juveniles, por ejemplo), las culturas de las colectividades migrantes, entre otras.

En el mes de octubre de 2015 se da un gran avance con la inauguración del albergue “Rosa Virginia”, especializado para la atención de niñas y adolescentes victimizadas de la trata de personas y la explotación sexual. El albergue tiene como objetivo la reinserción familiar y social de las niñas y adolescentes víctimas de trata de personas y explotación sexual, disminuyendo los efectos y consecuencias negativas ocasionadas por el abuso y la explotación. Este emprendimiento ha sido llevado adelante por la Congregación de Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor con aporte del Estado a través del rubro 842.

## RECOMENDACIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

Paraguay tiene pendiente la tarea de cumplir las recomendaciones emanadas de organismos de vigilancia de tratados de derechos humanos sobre el combate a la ESNNA y la trata de personas, varias de las cuales han sido mencionadas en el apartado anterior. Estos compromisos asumidos por Paraguay, en un marco internacional de derecho, le obliga a cumplir e informar periódicamente sobre los avances.

5 Base IS/Luna Nueva (2015) *Inventario Normativo sobre Procesos de Políticas, Planes y Leyes Nacionales sobre Violencia Sexual Comercial y Trata de Niñas, Niños y Adolescentes (NNA)*. Asunción.

Una tarea pendiente del Estado sigue siendo subsanar la inexistencia de un sistema unificado de registros de datos que permita realizar un monitoreo eficiente a las víctimas y un control social a los perpetradores de los hechos punibles contra aquellas, a fin de garantizar la fiabilidad de los informes y reportes a estos organismos.

El Informe del Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas parte de la base de que el Estado paraguayo ha ratificado numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos, por los cuales se ha comprometido a tomar medidas para erradicar la trata de personas, principalmente la de niñas, niños y adolescentes y la violencia sexual contra NNA, así como las servidumbres personales y la esclavitud están proscritas según se establece en el artículo 10 de la Constitución Nacional.

En el citado informe se identifican debilidades del Estado especialmente relacionadas a la trata de personas vinculadas a determinadas poblaciones que se encuentran en estado de mayor vulnerabilidad. Resumiendo, se han planteado por parte de la sociedad civil las siguientes recomendaciones al Estado paraguayo: a) Producir más datos e información sobre causas y modalidades de la trata en las comunidades indígenas; b) Producir información desagregada que contemple a las personas trans; c) Identificar las zonas de origen de trata (ya sea interna o internacional) y reformar mecanismos de prevención, sanción y reparación. De igual manera, organismos internacionales han señalado al Estado vacíos en materia de prevención y combate a la trata de personas, como ser la ausencia de un registro unificado que permita el acceso a información estadística que dé cuenta de manera desagregada de la magnitud de la trata de personas en el ámbito nacional e internacional, ya que este vacío impide que las acciones se realicen con base en informaciones específicas y fidedignas. En este sentido, la necesidad de contar con herramientas que permitan mejorar el marco de políticas públicas ha sido señalada por diversos comités de vigilancia<sup>6</sup> de tratados de derechos humanos.

Asimismo, se han realizado algunas de las siguientes recomendaciones al Estado paraguayo vinculadas a la trata de personas: a) investigar la extensión y las causas de la trata de mujeres y niños a fin de elaborar y aplicar una política nacional de prevención y lucha contra la trata de personas; b) establecer un sistema de recopilación y desglose de datos sobre la trata, especialmente de niños, niñas y adolescentes. En lo que compete al presupuesto público, el Estado paraguayo ha recibido la recomendación de garantizar la provisión de presu-

6 Comité contra la tortura. Observaciones finales a Paraguay, documento CAT/C/PRY/CO/4-6, 14 de diciembre de 2011; Comité de Derechos del Niño. Observaciones finales a Paraguay. Documento CRC/C/PRY/CO/3, 10 de febrero de 2010; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales a Paraguay. Documento CEDAW/C/PRY/CO/6, 8 de noviembre de 2011; Comité para la protección de derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Observaciones finales a Paraguay. Documento CMW/C/PRY/CO/1, 16 de mayo de 2012; Comité de Derechos del Niño. Observaciones finales a Paraguay. Documento CRC/C/OPSC/PRY/CO/1, 23 de octubre de 2013.

puesto público suficiente para las políticas de prevención, sanción y atención de víctimas de trata y explotación sexual<sup>7</sup>.

Con relación a la preocupación por la trata interna -que tiene sus orígenes en la figura del criadazgo-, el Comité sobre los Derechos del Niño, en el año 2010, ha realizado la siguiente recomendación al Estado paraguayo: Erradicar la práctica del criadazgo, adoptando todas las medidas que sean necesarias, tanto legislativas como de políticas públicas (Cfr. Naciones Unidas, 2010, párr. 67).

## **Caracterización de ciertos territorios vinculados a la Trata de Personas y a la ESNNA**

Como se ha descrito en el informe de 2014 (Cfr. Bachero et al., 2014), el Gobierno no cuenta con un ente centralizado que aglutine información sobre los casos de ESNNA y trata, por lo que sigue siendo difícil acceder a cifras con relación a las víctimas de estos crímenes.

Organizaciones de la sociedad civil han realizado un estudio sobre las actuales condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes en situación de explotación sexual y trata de personas, en los nuevos contextos rurales y urbanos en el Paraguay.

El alcance de las realidades territoriales de ESNNA y trata de personas analizadas en el citado estudio, abarca seis departamentos del país<sup>8</sup> y la ciudad de Asunción, recogiendo información desde las experiencias, percepciones y visiones de referentes que desempeñan sus labores con diferentes grupos de NNA y en el campo de la explotación sexual. A continuación se destacan los siguientes territorios analizados: NNA de familias del pueblo Pãi Tavyterã; NNA de asentamientos urbanos de Asunción; ciudades de alta migración interna influida por el nuevo tipo de producción agrícola –agronegocios– configurado por la actividad privada; NNA con identidades de género diversas en zonas urbanas de Asunción y Ciudad del Este. Además la investigación identificó como sexto contexto una nueva situación, que refiere a la ESNNA en instituciones.

En materia económica, la activación de la economía extractiva, acompañada de una diminuta diversificación económica-productiva, contribuyen a alterar la agricultura campesina e indígena. Así, se tiene toda una vertiente de ESNNA y trata de personas que se abre en el corredor extractivista de los agronegocios, como una expresión que es indisoluble de la reactivación del extractivismo económico de Paraguay. De igual forma, se logró ubicar de manera paralela a

7 A nivel nacional la ley establece que se debe crear un Fondo Nacional de inversión en la prevención y atención a víctimas, bajo la gestión del Programa Nacional. Dicho fondo debe estar incluido en el Presupuesto General de la Nación (PGN).

8 Paraguari, Presidente Hayes, Caaguazú, Amambay, Alto Paraná y Central.

lo que se considera como el crecimiento del capitalismo mafioso a varias de las rutas de ESNNA y trata de personas.

Entre las principales problemáticas de NNA expuestos a la ESNNA y trata de personas surge la vulneración de varios derechos. Algunas de las condiciones sociales que afectan duramente a las víctimas son la baja retención escolar y altos índices de deserción escolar. Esta situación se agrava al considerar que son los sectores que se encuentran con problemas de accesibilidad a la salud, no cuentan con agua potable, con condiciones sanitarias adecuadas, residen en viviendas deficitarias y no cuentan con documentos de identificación.

Varios de los problemas más graves de la niñez y adolescencia explotada sexualmente en el Paraguay están vinculados al escaso cumplimiento de las funciones básicas del Estado (protección de NNA, educación, salud, participación), indicando además que se hace imperiosa la necesidad de revertir la restringida educación sexual, así como la de contar con una normativa específica de derechos sexuales y reproductivos.

## Rutas de explotación sexual

La investigación denominada Rutas críticas de explotación sexual y trata de niñas, niños y adolescentes en el Paraguay (Cfr. Caputo, 2015) arroja datos relevantes en materia de explotación sexual y trata de niñas, niños y adolescentes en los departamentos de Amambay, Itapúa, Alto Paraná, Caaguazú y en la ciudad de Asunción.

Con relación a los **pueblos indígenas**: Comunidad indígena Pa'i Tavyterä (Amambay), se han encontrado situaciones “tipo” de explotación sexual y trata de personas:

- **Enmarcada por los establecimientos ganaderos:** son propietarios de tierras dedicados a la ganadería y/o al cultivo de la soja. Se resalta que los hombres que provienen de estos grandes establecimientos, seducen y engañan a niñas y adolescentes (también a sus familias) con el propósito de hacerlas cohabitar con hombres vinculados a los mismos, y de paso, explotarlas también gratuitamente en trabajos domésticos.
- **Asociada al narcotráfico:** como es una actividad cuya mano de obra es eminentemente masculina, a partir de ella se genera la demanda necesaria para que se desarrollen verdaderos mercados de explotación sexual y trata de personas, en los que las víctimas preferidas son niñas y adolescentes. En efecto, otro aspecto que es preciso verbalizar en el análisis de las causas y condiciones de la explotación sexual indígena, es el vinculado a las estruc-

turas de poder y dinero que se fundamentan en el narcotráfico, que tiene su principal asentamiento en el departamento de Amambay y se extiende a todo el Paraguay.

- **Religión. Aculturación religiosa, curaciones mágicas, éxtasis religioso:** ciertos agentes que traen mensajes de un porvenir espiritual terminan haciendo falsas promesas. Se refieren a falsos pastores, quienes bajo la apariencia de pastores neocristianos van con la propuesta de formarlas religiosamente (específicamente a niñas y adolescentes), pero en realidad las explotan laboralmente y las terminan vendiendo. Se presentan con poderes de sanación.
- **Circuito fluvial del extractivismo:** formado por las zonas portuarias sobre el río Paraguay (desde donde, por ejemplo, sale la soja al exterior e ingresan los combustibles importados), además de los astilleros y talleres que se abren en su entorno con gran movilidad de (camiones) las embarcaciones y el escaso control.

Con relación a la **explotación sexual en asentamientos urbanos** de la ciudad de Asunción:

**Las playitas:** un asentamiento importante de Asunción refleja la volatilidad de los escenarios de explotación sexual, desde pequeñas playitas e islotes convertidos en verdaderos burdeles durante el verano donde acuden lanchas con jóvenes y adultos que, además de incursionar en apuestas ilegales, se dedican a la explotación de niñas y adolescentes con fines sexuales.

**Niñas obligadas a vivir en pareja:** dentro del marco de situaciones, otros de los puntos de entrada al mundo de la explotación sexual es el de salir del hogar mediante la supuesta solidaridad de señores adultos que se muestran dedicados y preocupados por las condiciones de vida de niñas y adolescentes.

**Delivery:** una modalidad poco convencional de explotación sexual de niñas y adolescentes, pero que se ha constituido en los últimos años en toda una ruta, es la explotación sexual temporal, a pedido específico del explotador. Se trata de una modalidad de explotación sexual deslocalizada y disimulada pero omnipotente de los explotadores, pues sin exponerse a ser aprehendidos, mediante mensajes virtuales, halagan a las víctimas y las inducen mediante estrategias de “cortejo”, atenciones y hasta manifestaciones de afecto.

**Explotación sexual por proxenetas:** quizá la vía más clásica es la referida a proxenetas-explotadores que cometen delitos sexuales con NNA mediante relaciones estrictamente comerciales, ofreciendo a las niñas y adolescentes a explotadores-clientes, a cambio de dinero, y estos tentando con distintos bene-

ficios a las víctimas para mantener relaciones sexuales delimitadas en el tiempo (minutos u horas) con un interminable segmento de interesados en los cuerpos de las niñas. Evidentemente dentro de los procesos de explotación sexual infantil y adolescente hay una serie de agentes implicados en este crimen.

**Zonas rojas en movimiento:** en casinos y avenidas, tanto en Av. Quinta como en otras zonas rojas tradicionales, no se hace fácil constatar explotación de NNA. Sin embargo, a través de los testimonios recogidos, adolescentes que residen en asentamientos de Asunción se encuentran en distintos escenarios de diversión localizados en esta arteria asuncena, que es más bien un lugar de captación de niñas y adolescentes.

**Del criadazgo a la explotación sexual:** resulta preocupante lo fuertemente enraizado que está en los hogares de clase media y alta la figura del *criadazgo*. Se confirma que al ser una niña o adolescente criada por un tercer hogar, la discriminación sufrida, la violencia y abuso por parte de los integrantes (sobre todo, jefe de hogar y/o hijos) suele concatenarse y conducir finalmente a la explotación sexual.

Se han identificado otros tipos de explotación que se inscriben dentro de diferentes ámbitos, que quedan pendientes como preguntas abiertas que requieren un mayor estudio.

De por sí la ESNNA y la trata de personas son hechos punibles que envuelven el anonimato de los perpetradores, sobre todo cuando la persona en edad temprana está aislada y desprotegida; ello hace que las víctimas no hablen abiertamente por diferentes circunstancias opresoras.

Se han detectado casos de explotación sexual de NNA con identidades de género diferentes. En estos casos la discriminación, el rechazo y la falta de acciones desde el Estado expulsan a niñas trans a la explotación en calles o lugares, a situaciones de explotación por parte de otras adultas trans, y “malos tratos” provocados por parte de la Policía.

**Explotación sexual y trata de niñas y adolescentes en fronteras.** Las fronteras tienen aspectos sumamente positivos que muestran la integración viva y cotidiana de los pueblos, pero también contiene aspectos negativos en relación con NNA que es preciso superar.

La frontera representa un espacio geográfico de tránsito de camiones entre países que, a la espera del cruce de mercaderías y autorizaciones pertinentes, compran servicios sexuales infantiles en cualquier momento del día, en especial por la noche.

Las familias naturalizan el intercambio de mercaderías entre las fronteras, donde resulta frecuente que trabajen como paseros.

Las niñas y los niños de frontera no solo deben cargar bultos con enormes pesos, ser víctimas de explotación laboral, esquivar los controles aduaneros y de seguridad, sino que además pueden ser objeto de explotación sexual. Es decir, son utilizados como “mulitas” con sospecha de explotación sexual y trata de personas por parte de bandas del narcotráfico.

**Conclusiones de las rutas.** Al hablar de rutas, se abre un gran abanico de situaciones “tipo” de explotación sexual, laboral, tráfico de órganos, cambio de niñas por animales, explotación sexual de niñas asociada a la religión, al circuito fluvial del extractivismo. En asentamientos urbanos de Asunción, niñas y adolescentes obligadas a vivir en pareja, niñas explotadas en casas de citas o fiestas particulares, una ruta del criadazgo a la explotación sexual, niñas en situación de calle, en refugios de evacuados por desastres naturales (damnificados por la inundación), explotación sexual de niñas en instituciones de abrigo y cárceles, entre otras.

De acuerdo a las rutas tan diversas utilizadas por las personas que operan como explotadores y tratantes, es urgente que el Estado focalice y mapee los diversos escenarios o ámbitos en los cuales pueden ser perpetrados estos crímenes, a los efectos de que el Estado paraguayo implemente estrategias de combate y sanción por estos flagelos y la prevención y protección integral a las víctimas.

## CAMPAÑAS DE VISIBILIZACIÓN

En el marco de las actividades realizadas durante la Semana por los derechos de las niñas, niños y adolescentes, el Movimiento contra la Violencia Sexual, juntamente con el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (Cladem) y Amnistía Internacional, lanzaron la Campaña “Ellas siguen siendo invisibles”, con una manifestación ciudadana contra la inacción del Estado ante el abuso sexual hacia niñas, la que se apostó frente al ex Seminario Metropolitano, sitio donde el presidente Cartes realizaba su “Rendición de cuentas” referente a la infancia<sup>9</sup>.

Desde julio de 2015 se ha venido realizando la Campaña “Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes, nos toca”, en espacios públicos, terminales de

9 Anualmente el Gobierno Nacional realiza una Rendición de cuentas sobre “Los 20 compromisos identificados como prioritarios para fortalecer el Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes” ante las organizaciones de niños, niñas y adolescentes.

buses, medios de comunicación<sup>10</sup>. “Porque nos afecta a todos y todas” como sociedad, la campaña apunta a brindar un apoyo en la generación de información, difusión y debate sobre la ESNNA, a fin de que sea asumida como una responsabilidad de todos y todas, donde la sociedad juega un rol fundamental para la exigencia del cumplimiento de garantías por parte del Estado. La iniciativa ha recibido también el compromiso de importantes ciudades del país (Concepción, Cnel. Oviedo y Caaguazú<sup>11</sup>) en el fortalecimiento de sus Redes<sup>12</sup> de protección y atención de niñas, niños y adolescentes, además de sumarse a las actividades de la campaña.

Aprovechando la coyuntura de año electoral para las intendencias, desde el Movimiento contra la Violencia Sexual hacia NNA, se realizó la Campaña de compromiso con candidatos/as a Intendentes y Concejales contra la Violencia Sexual. El objetivo de la misma fue comprometer a los candidatos a ocupar cargos electivos a nivel municipal con la problemática de la ESNNA. Los principales compromisos exigidos fueron: invertir en políticas, planes y programas de niñez y adolescencia a fin de implementar el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes, garantizar el trabajo articulado con otros municipios y gobierno central; fortalecer las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (Codeni), entre otros<sup>13</sup>.

## CASOS

***Explotación sexual y trata de NNA en instituciones, ESNNA en cárceles, en centros de evacuación por las inundaciones.*** Durante el trabajo de indagación apareció la explotación sexual y la trata de una niña de muy corta edad en una institución de salud con pacientes permanentes. Esta cuestión plantea la necesidad de emprender otras investigaciones para conocer y combatir situaciones de explotación sexual encubiertas, bajo la aparente normalidad de los climas institucionales. En principio, durante el trabajo de campo se registró un caso

10 La campaña ha sido impulsada por el Grupo Luna Nueva con el apoyo del Movimiento contra la Violencia Sexual con financiación de ICCO Cooperación. Incluyó materiales de difusión en vía pública (culatas de buses, cartelera, afiches, volantes, calcomanías, camisetas), publicaciones en medios de prensa (diarios y radios), difusión virtual, portales de noticias y redes sociales. Se ha realizado en Asunción, Concepción, Coronel Oviedo y Caaguazú.

11 MSPBS (Hospital Regional de Coronel Oviedo), Juzgado de Faltas Departamental, Gobernación de Caaguazú (Centro Cultural Coronel Oviedo), Municipalidad (Secretaría de la Mujer), Consejo Departamental de Caaguazú, oenegés (Teletón, Oñondivepa, Luna Nueva, Adis Paraguay, Adultos Mayores, Jóvenes Emprendedores, Asorco, Crecer) y personas particulares.

12 La red de Concepción está compuesta por diversas instituciones y organizaciones, entre ellas: Ministerio Público, Jefatura de Policía, Gobernación (Mujer, Salud, Deportes y Educación), Inst. Regional de B. Social. MSPBS (Hospital Regional de Concepción, 1era. Región Sanitaria, Salud Mental), MEC (Coordinación Departamental, Supervisión Educación Inclusiva, Supervisión Pedagógica), SNNA (DIPROE), oenegés (Luna Nueva, Centro Luz y Esperanza, Aldeas Infantiles SOS y Escuelas Salesianas).

13 Documento que contiene reivindicaciones sobre la violencia sexual hacia niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Asunción dirigido a los candidatos y las candidatas a la concejalía. Disponible en: [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=963544217025227&id=882011965178453](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=963544217025227&id=882011965178453)

de explotación sexual de una niña de 11 años de edad, por parte de un residente-paciente de una institución de salud con pacientes permanentes. También fue posible constatar en las entrevistas otros casos en cárceles, centros de evacuados por inundaciones, dejando abierta la pregunta acerca de la existencia de este flagelo en diversos espacios institucionales (unidades militares, seminarios religiosos, unidades académicas).

Es un caso de explotación sexual en un escenario de encierro, específicamente en una unidad institucional. Un paciente bastante mayor de edad, que ofrece lotes de mercadería –pues los pacientes reciben solidariamente desde todo el país todo tipo de donaciones– a una madre en situación de extrema vulnerabilidad con una pareja ocasional que no trabaja, quien además la somete sexualmente. Se pudo constatar que no se trata de un evento o incidente de explotación sexual aislada, sino que por la magnitud de personas que habitan o circulan en instituciones (públicas o privadas), podría –a través de más casos, con más contenidos en entrevistas en tal sentido– constituirse en una eventual situación tipo relevante de ESNNA y trata de persona.

Existe denuncia realizada, a fines de 2014, por la hermana de la niña, una joven de 19 años, con una historia de explotación sexual similar, que ha logrado independizarse. La denuncia, realizada a nivel local, aún no ha llegado al Ministerio Público a nivel central, preocupando y desanimando a la hermana esta dilación.

De este caso se pueden establecer ciertos elementos alarmantes: a) En la institución pública se produce la situación donde es explotada una niña a cambio de alimentos-conseguidos por donaciones- y, posiblemente, ofrece otras ventajas económicas; en forma simultánea, su padrastro la viene abusando sexualmente mediante la violación sistemática, doblegándola para satisfacer sus intereses sexuales en el hogar; la madre intermedia con los dos varones (ambos explotadores); la inacción de las autoridades de la institución, al principio por desconocimiento, luego de la denuncia por total inacción; la llamativa inactividad de los mecanismos de protección (Codeni, equipos de persecución penal).

Finalmente, a modo de cierre de este artículo, se comparten algunas de las recomendaciones del Relator Especial de las Naciones Unidas, Dainius Pūras, sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, quien este año realizó una visita. En su informe preliminar al Estado paraguay (Cfr. Naciones Unidas, 2015), manifestó: “Muchos de los desafíos identificados durante mi visita se relacionan con factores estructurales y sistémicos que obstaculizan el progreso en muchas áreas, incluyendo la realización del derecho a la salud. Los factores principales son las profundas desigualdades y una discriminación generalizada, asociados a una estructura tributaria regresiva que no permite la inversión pública necesaria; falta de descentralización efectiva, debilidades institucionales endémicas, y corrupción a

todos los niveles. Además, la implementación del marco normativo existente a menudo se ve obstaculizada por la falta de un enfoque basado en los derechos humanos para la salud, incluyendo en los presupuestos públicos y la información. Esto, combinado con un modelo excluyente de rápido crecimiento económico, socava seriamente los esfuerzos realizados desde el inicio de la democracia para promover y proteger el derecho a la salud y los derechos conexos”.

## RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que se mencionan a continuación son muy similares a las ya señaladas en informes de años anteriores al Estado paraguayo, relativas a la trata de personas y a la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes.

- Garantizar la atención y protección integral de NNA víctimas de trata de personas y ESNNA.
- Restituir los derechos de NNA víctimas de trata de personas y la ESNNA.
- Asignar recursos económicos suficientes y recursos humanos comprometidos y capacitados para ofrecer un servicio de calidad en la protección, detección y atención de casos, así como una política de prevención ajustada a la realidad actual.
- Crear la Secretaría Operativa del Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas, dotándola de personal idóneo y presupuesto suficiente para que el combate a estos crímenes facilite acciones coordinadas, disponga de registros de datos y seguimiento unificado de casos.
- Dar cumplimiento a las recomendaciones internacionales emanadas de los órganos de tratados de derechos humanos en general, y en particular, en lo relativo a la prohibición de la explotación sexual y a la prevención y combate a la trata de personas.
- Investigar, enjuiciar y sancionar a los victimarios por medio de una justicia pronta y respetuosa y garantista del interés superior de los niños, niñas y adolescentes con relación a su salud integral y a la protección de sus vidas.

## Bibliografía

- Bachero, Regina; Leguizamón, Corina; Fernández, Raquel (2014) *Leyes sin políticas, políticas sin presupuesto, son letra muerta*, en: Codehupy (2013) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción.
- Base Investigaciones Sociales/Grupo Luna Nueva (2015) *Inventario Normativo sobre Procesos de Políticas, Planes y Leyes Nacionales sobre Violencia Sexual Comercial y Trata de Niñas, Niños y Adolescentes* (Mirta Moragas). Asunción, Base IS/Luna Nueva.
- Caputo, Luis (2015) *Dos estudios sobre la explotación sexual y trata de niñas, niños y adolescentes en el Paraguay. Condiciones de vida y exclusión - Rutas críticas*. Asunción, Base IS/Luna Nueva.
- Naciones Unidas (2010) *Observaciones finales: Paraguay. Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención*. Comité de los Derechos del Niño. CRC/C/PRY/CO/3.
- Naciones Unidas (2015) *Observaciones preliminares. Visita País a Paraguay*. Relator Especial de la ONU sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Dainius Pūras. Octubre 2015. Disponible en: <http://www.hchr.org.py/docs/informes/008%20Observaciones%20preliminares%20de%20la%20Visita%20del%20Relator%20de%20Salud%20a%20Paraguay%202015%20ESPA%C3%91OL.pdf>
- Programa Stepping Stones/ICCO (2015) *Estudio comparativo. Procesos de políticas, planes y leyes nacionales sobre violencia sexual comercial y trata de niñas, niños y adolescentes en cinco países de Sudamérica* (Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay y Perú).



# NADA NUEVO BAJO EL SOL: PASOS FIRMES EN LA CONTRARREFORMA DEL SISTEMA PENAL Y JUDICIAL AMENAZAN EL SISTEMA DE GARANTÍAS

DERECHO A LAS GARANTÍAS JUDICIALES Y AL DEBIDO PROCESO



La contrarreforma del sistema judicial viene siendo impulsada desde los sectores más reacios al modelo penal garantista. Entre estos sectores se ubican los grupos políticos conservadores, los medios de comunicación y los principales sectores productivos. Estos cambios permitirán legitimar prácticas arbitrarias sumamente arraigadas en el sistema de justicia paraguayo. Por otra parte, la utilización del poder punitivo fuera de los parámetros establecidos por las garantías del debido proceso da cuenta de una grave crisis nunca superada entre la formulación normativa y su configuración dentro del sistema.

**Eduardo Martín Aguayo Ruíz**  
**Ximena López**

INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS PENALES Y SOCIALES DEL PARAGUAY (INECIP-PY)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> La elaboración del presente artículo contó con la colaboración de la Abg. Marlene Samaniego.

## INTRODUCCIÓN

La inobservancia de los principios y garantías constitucionales que importan las reglas del debido proceso persiste en la práctica por parte de las y los operadores del sistema de justicia en el Paraguay. Esto se corrobora –sobre todo– cuando se trata de procesamientos a personas que confrontan la aplicación de políticas públicas orientadas a establecer una estructura económica hegemónica que favorece a determinados sectores de poder y generan exclusión social a grupos vulnerables de la sociedad.

El retroceso en materia de garantismo penal viene siendo señalado en los informes anteriores y continúa en lo que se ha dado en llamar el *proceso de contra-reforma del sistema penal* (Cfr. Martens y Orrego, 2010)<sup>2</sup>.

Dicho proceso se da en condiciones que no hacen posible la participación efectiva de la ciudadanía. Si bien se han recibido propuestas para las modificaciones de parte de los sectores públicos y privados, no se han realizado hasta el momento audiencias públicas que permitan un debate con relación a las propuestas de reformas al sistema penal y judicial.

La distorsión de los fines del sistema penal para disciplinar a las organizaciones sociales no es un fenómeno nuevo. Sin embargo, llama la atención el marcado giro geográfico de este proceso. En los dos últimos años la criminalización de la protesta se ha volcado ostensiblemente del campo a la ciudad.

Son elocuentes los datos que describen el fenómeno registrado. En el interior del país, en lo que va de 2015, se tienen noticias de la imputación de trece indígenas que reclamaban –sobre la ruta Transchaco–, hechos de fraude en las elecciones internas de la Asociación Nacional Republicana (ANR) en Loma Plata, Chaco, de las cuales participaron con un representante<sup>3</sup>. Si bien se registró también el procesamiento de dos componentes de organizaciones campesinas –uno de la Organización de Lucha por la Tierra (OLT) y el otro de la Federación Nacional Campesina (FNC)–, ambos casos se corresponden a procesos anteriores<sup>4</sup>.

Los anteriores informes de la Codehupy relatan constantes denuncias de procesamientos irregulares y arbitrarios de dirigentes o integrantes de organizaciones campesinas en contextos de manifestaciones contra el modelo economi-

2 Este proceso se inició ni bien entró en vigencia el actual Código Procesal Penal (CPP), en el año 2000. Ver artículos sobre derechos a las garantías judiciales y al debido proceso de los años 2003, 2004 y 2005.

3 TN Press (28/08/2015) Disponible en: <http://www.tnpress.com.py/v7/index.php/nacionales/1370-imputan-al-ind%C3%ADgena-que-gan%C3%B3-internas-de-anr-por-cierre-de-ruta-transchaco.html>

4 Según información recibida de parte de responsables de las organizaciones, los procesos corresponden a los años 2012 y 2014, respectivamente.

co agroexportador. Durante el año 2015, además de los casos mencionados, se desconocen otros relacionados a los reclamos del sector campesino.

En 2014 se verificó el procesamiento de varias trabajadoras y trabajadores urbanos, situación que continuó a lo largo de 2015. Este sector viene soportando no solo persecuciones dentro del ámbito laboral, sino que esto se traslada al momento del ejercicio de la protesta en reclamo y defensa de sus derechos. Estos procesamientos se dan en abierta violación a las reglas del debido proceso.

La utilización del poder punitivo fuera de los parámetros establecidos por las garantías del debido proceso expresa una grave crisis nunca superada entre la formulación normativa y su configuración dentro del sistema. La *contrarreforma* del sistema penal se plantea desde los sectores más reacios al modelo garantista (gremios de la agroproducción, industria, corporaciones mediáticas y sectores políticos conservadores), que legitiman prácticas arbitrarias sumamente arraigadas en el sistema de justicia paraguayo.

### **Pasos firmes en los avances de la contrarreforma. Persistencia en las violaciones a las garantías del debido proceso**

En el presente artículo se da cuenta del avance en la promulgación de normativas de corte inquisitivo en contraposición al sistema garantista, modelo implementado a la luz de la Constitución Nacional de 1992. Orrego (2009) advierte que este fenómeno es observado desde 2004 con la aparición de movimientos de contrarreforma que buscan de manera expresa reducir ciertas garantías penales y procesales bajo el justificativo de facilitar la lucha contra la delincuencia (Cfr. Orrego, 2009: 143-152).

El surgimiento de leyes de emergencia<sup>5</sup> y la mutilación al sistema de garantías, principalmente, son temas que han sido abordados de manera profunda en los informes anuales de los últimos años (Cfr. Martens, 2014: 377-388). En este periodo de informe se observa que el avance de estos procesos de reformas legislativas se ha consolidado y se encuentra en pleno desarrollo.

Son dos las comisiones que trabajan en la elaboración de propuestas. Una es la Comisión Nacional para el Estudio de la Reforma del Sistema Penal y Penitenciario y otra es la Comisión Nacional para el Estudio de la Reforma de las Leyes que regulan el funcionamiento del Poder Judicial.

5 Son aquellas que nacen ante determinadas circunstancias, sin ningún análisis empírico de su necesidad; solo buscan calmar la ansiedad ciudadana provocada por los medios de comunicación.

Los integrantes de la Comisión Nacional para el Estudio de la Reforma del Sistema Penal y Penitenciario han presentado este año once propuestas formales modificatorias a varios artículos de los códigos penal y procesal penal<sup>6</sup>.

Con relación a las reformas del sistema judicial, se hace notar que las mismas se encuentra en pleno proceso de elaboración. En 2014 se promulgó la Ley N° 5360 “Que crea la Comisión Nacional para el estudio de la reforma de las leyes que regulan el funcionamiento del Poder Judicial”. Esta iniciativa legislativa tiene como propósito la revisión general de las leyes que rigen la administración de justicia por parte de sus principales actores.

La Comisión busca realizar un análisis profundo al plexo normativo y, de ser pertinente, generar propuestas de modificación o reformas a la legislación concerniente en la materia y especialmente en el Código de Organización Judicial, la Ley del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, la Ley del Consejo de la Magistratura, entre otros.

Unos de los principales mandatos de esta Comisión es la detección de las demandas originadas en la ciudadanía en general. En este sentido, se espera dar respuesta a las cuestiones más criticadas dentro del seno del Poder Judicial, tales como la morosidad judicial, los obstáculos al acceso a la justicia, la corrupción de magistrados, magistradas y demás operadores de justicia.

Al respecto, la exposición de motivos declara de manera expresa la necesidad de “propiciar el acceso a la justicia; que el sector más vulnerable de la sociedad, el sector más carenciado encuentre un sistema judicial amigable, que respeta los Derechos Humanos y que atienda su reclamo”.

Con esta reforma del sistema judicial se busca, además, brindar protección a jueces/as honestos/as estableciendo un nuevo diseño de selección de magistrados y magistradas que se encuentren dotados de idoneidad para ocupar dichos cargos. Se enarbola la bandera de la independencia judicial como eje central de la reforma.

Dicha comisión debía tener 6 meses de duración una vez instalada, luego de la sanción de la ley que la creaba, pero en agosto de 2015 fue sancionada la Ley N° 5493/2015 que amplía y modifica los artículos 2 y 3 de la Ley N° 5360/2014 “Que crea la Comisión Nacional para el estudio de la reforma de las leyes que regulan el funcionamiento del Poder Judicial”.

Esta nueva ley redefine los representantes que conforman la comisión y refiere que esta será integrada con “siete senadores y siete diputados, un representante

6 Comisión Nacional para el Estudio de la Reforma Penal. Disponible en: [http://www.comisionreformapenal.com/?page\\_id=2642](http://www.comisionreformapenal.com/?page_id=2642)

de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), un representante del Poder Ejecutivo, un representante del gremio de abogados, un representante de los jueces, un representante de los agentes fiscales y un representante de los defensores públicos” (art. 2). Establece un periodo de 18 meses en que, una vez concluido, se deberá elevar un informe<sup>7</sup>.

A la fecha de cierre de este informe<sup>8</sup> se encontraba en periodo de análisis por parte de esta comisión el proyecto de código de organización judicial y el proyecto de ley de organización jurisdiccional del Poder Judicial, el anteproyecto de ley del Consejo de la Magistratura, el anteproyecto de ley de la carrera judicial, el proyecto de ley que regula el funcionamiento del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y el anteproyecto de ley del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, agentes fiscales y defensores públicos.

El anteproyecto de ley que organiza la CSJ y el que trata sobre la organización administrativa de la CSJ, ya han sido finalizados en febrero de 2015.

Debido a la imposibilidad de realizar un análisis detallado de cada proyecto tratado en el año 2015 por ambas comisiones dentro de este artículo, se hará mención de aquellas cuestiones que resaltan en las propuestas ya realizadas por ellas. Se destaca, así, el planteamiento realizado dentro del anteproyecto de ley que organiza la CSJ, donde se establece que, con relación a las presentaciones de inconstitucionalidad, será entendida la denegatoria cuando la sala competente no se pronuncie en el plazo previsto para la resolución de la misma<sup>9</sup>.

Esto conllevaría la denegación del derecho del control constitucional por el simple cumplimiento de un plazo y no como consecuencia de una reflexión argumentativa por parte de la máxima instancia judicial. Se afectaría, por ende, a la garantía de acceso efectivo a la justicia que tienen los ciudadanos y las ciudadanas.

En relación con las propuestas formales realizadas por la comisión de reforma penal en 2015, se destaca la modificación prevista para el art. 386 del Código Procesal Penal (CPP) que regula la ampliación de la acusación de las causas penales en el ámbito del juicio oral.

Actualmente se establece que una acusación podrá ser ampliada, por la fiscalía o la querrela, durante el juicio mediante la inclusión de un hecho nuevo o una nueva circunstancia que no haya sido mencionada en la acusación o en el auto

7 La Ley N° 5360/2014 establecía tres representantes del Senado, tres representantes de Diputados, uno del Poder Judicial y uno del Poder Ejecutivo. En cuanto al periodo de duración se contemplaba seis meses de duración.

8 El periodo de informe comprende noviembre de 2014 a octubre de 2015.

9 Comisión Nacional para la Reforma de la Justicia. Disponible en: <http://reformajudicial.senado.gov.py/wp-content/propuestas/view.php?cod=1014>

de apertura a juicio. Esto permite el debate y producción probatoria sobre los hechos nuevos dentro del ámbito del juicio oral.

La modificación, sin embargo, prevé la posibilidad de ampliar la acusación incluso hasta la presentación de los alegatos conclusivos. Esto quebrantará principios previstos en el art. 17 de la Constitución Nacional, pues en esta etapa del proceso ya no es posible producir prueba y por tanto la persona acusada quedará desprovista de herramientas efectivas para el ejercicio de su defensa. Se habilita de esta manera la posibilidad de fundar sentencias condenatorias con base en situaciones que han sido manifestadas al final del juicio oral y que no han pasado por un examen y contraexamen probatorio sobre los hechos que son motivo de acusación.

Si bien es cierto que se establece que la persona acusada tendrá la posibilidad de solicitar la suspensión del juicio para ejercer su derecho de defensa, se abre una brecha peligrosa para el modelo cognoscitivo que plantea el garantismo penal, pues estaremos ante la posibilidad de que un tribunal emita una condena con base en enunciaciones que no han sido sustentadas en elementos de convicción que la motiven.

La posibilidad de la efectiva suspensión del juicio en casos como el indicado dependerá en última instancia de los intereses en juego. El peligro relacionado a la arbitrariedad no se sustenta en una apreciación meramente subjetiva. En distintos sucesos relacionados a fallos se ha demostrado la absoluta sumisión de las y los operadores del sistema de justicia a los intereses extralegales que definen las decisiones judiciales. La resistencia al direccionamiento del fallo por parte de algún operador u operadora no altera el curso de los intereses de los poderes fácticos en la decisión jurisdiccional. Una circunstancia emblemática que ilustra lo expuesto es el caso del juez Gustavo Bonzi<sup>10</sup>.

El cambio que se prevé afectará no solo a la persona acusada, sino que erosiona también las bases del sistema garantista que debe asegurar a todos y todas que el Estado paraguayo no reconocerá sanción alguna sobre hechos que no hayan sido acreditados con certeza por el tribunal competente.

Este tipo de legislación responde a una decisión de política criminal tendiente a la expansión del derecho penal en detrimento de las garantías de las personas sometidas a un proceso penal.

De estas observaciones apuntadas se puede referir que en las justificaciones de los procesos de reforma impulsados se advierten meras manifestaciones de buena voluntad que no se condicen con la esencia de las propuestas formula-

10 Este magistrado sobreeseyó a 14 acusados por el Ministerio Público. La acusación no indicaba los hechos que se atribuía a los procesados ni contaba con el caudal probatorio mínimo para sostener la acusación. El sobreesimiento de estas personas generó la destitución del juez y la enmienda del fallo por la Cámara de Apelaciones. Finalmente los procesados fueron condenados con la aceptación de la figura del Juicio Abreviado por hechos punibles menos graves que los considerados inicialmente.

das, pues en ellas se identifican la regularización de prácticas consecuentes a un modelo de justicia inobservante y flexibilizador de las garantías del debido proceso.

## **PERSISTENCIA EN LAS VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO**

Se registra la persistencia de prácticas arbitrarias por parte de las y los operadores de justicia, injerencias del poder político en decisiones judiciales, corrupción dentro del Poder Judicial y manipulación de los procesos penales a partir de decisiones políticas.

Un caso emblemático en 2014 es el de los once trabajadores de la Liga de Obremos Marítimos del Paraguay (LOMP)<sup>11</sup>, quienes reclamaban contra el despido de 150 trabajadores<sup>12</sup>. Los once trabajadores fueron imputados por el tipo penal de *intervenciones peligrosas en el tráfico aéreo, naval y ferroviario* por supuestamente haber obstaculizado el río Paraguay a bordo de pequeñas canoas.

El fiscal a cargo de la causa, supuestamente vinculado como exabogado de la empresa Puerto Caacupemi –donde prestaban servicio los trabajadores–, al imputar requirió la aplicación de prisión preventiva contra los mismos sin que medien los requisitos establecidos en los dispositivos procesales para su procedencia.

A los trabajadores se les aplicó el arresto domiciliario. Esta medida imposibilitó que los mismos puedan realizar ninguna otra actividad remunerativa para ayudar al sustento de sus hogares. Posteriormente se les aplicó medidas alternativas a la prisión preventiva, entre las cuales figura la prohibición de participar en actos de manifestación, en abierta violación a lo dispuesto en el art. 32 de la Constitución Nacional.

El 23 de noviembre de 2014, tres dirigentes sindicales<sup>13</sup>, entre ellos el presidente de una central de trabajadores –Julio López– fueron arrestados tras realizar una pintata sobre la ruta Transchaco en solidaridad y en protesta contra la criminalización de la lucha de los trabajadores de la LOMP. La policía, sin explicar qué presuntos delitos habían cometido, detuvo a los dirigentes y los trasladó a la comisaría donde quedaron arrestados aproximadamente por cuatro horas. La Policía Nacional actuó en abierta contravención a lo dispuesto en el art. 12

11 *Abc Color* (15/11/2014) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/estibadores-maritimos-se-manifiestan-por-despidos-1305761.html>

*Abc Color* (15/11/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresajudiciales-y-policiales/trabajadores-portuarios-presos-tras-protesta-con-arresto-domiciliario-1306369.html>

12 *Hoy* (12/11/2015) Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/obreros-maritimos-reclaman-recontratacion-de-despidos>

13 *Última Hora* (23/11/2014) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/por-realizar-una-pintata-sindicalistas-fueron-detenido-n850134.html>

de la Constitución Nacional al no mediar orden para el arresto y menos aún flagrante comisión de delito alguno.

El movimiento estudiantil tampoco estuvo exceptuado de la criminalización de sus luchas. Durante el año 2014, dos estudiantes de la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (Fenaes)<sup>14</sup> fueron imputados en contextos de exigencias del sector. También el ciudadano chileno, Patricio Flores, fue detenido de manera irregular por agentes de la policía, quienes lo detuvieron en la vía pública y sin mayores explicaciones lo alzaron a un vehículo particular por haber participado en la toma simbólica del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), realizada por estudiantes secundarios. El mismo posteriormente fue imputado por la fiscalía<sup>15</sup> por perturbación de la paz pública.

## LA VIOLENCIA ESTATAL AL SERVICIO DEL CAPITAL PRIVADO

Las manifestaciones sociales buscan expresar el descontento de un grupo social determinado ante el incumplimiento de derechos, deberes y garantías avalados por el Estado. El incumplimiento de los mandatos previstos en el ordenamiento jurídico habilita el reclamo de la persona o grupo afectado.

Al producirse de manera sistemática y arbitraria la inobservancia de derechos y garantías se torna legítimo el ejercicio de la demanda ciudadana a través de la protesta. Esta no puede ser cercenada o violentada de manera alguna.

El derecho debe dar especial protección a quienes reclaman por ser tratados como iguales, es decir, debe proteger en lugar de acallar a la protesta (Gargarella, 2007).

Es costumbre en nuestro país que las expresiones ciudadanas no solamente sean desoídas, sino también reprimidas, conllevando muchas veces el procesamiento ilegítimo de los representantes o integrantes de los grupos sociales.

La práctica de violación del debido proceso –en casos de manifestaciones sociales– inicia con el accionar innecesario y violento de la Policía Nacional. Vale decir, cuando esta actúa de manera autoritaria sin que existan motivos para el ejercicio de la fuerza. Este tipo de reacciones alteran los dispositivos que regulan la intervención de las fuerzas públicas en el cumplimiento de sus labores constitucionalmente previstas.

14 Última Hora (23/06/2015) Disponible en: <http://m.ultimahora.com/dos-adolescentes-fenaes-imputados-manifestacion-n907273.html>

15 Última Hora (14/10/2014) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/joven-chileno-fue-imputado-y-permanece-presos-n838490.html>

A la represión policial, por lo general, le siguen las detenciones y procesamientos arbitrarios de representantes de los grupos en protestas o de sus integrantes. Estas detenciones y procesamientos ocurren a partir de decisiones judiciales distorsionadas de acuerdo a las normas que regulan el debido proceso, base del sistema garantista que debiera regir.

La actuación policial, fiscal y jurisdiccional expone el compromiso y/o sometimiento de estas instituciones a los intereses del gobierno; determinados a su vez por los grupos de poder económico privados.

En lo que va de 2015, varios sucesos han expresado el carácter arbitrario del poder punitivo. En el contexto de la huelga de aeroportuarios<sup>16</sup>, –el primer día– los/las trabajadores/as de la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (Dinac) fueron reprimidos por la policía. Al cierre de la huelga tres trabajadores se encontraban despedidos<sup>17</sup> como respuesta a la medida tomada y en contra de uno de los principales dirigentes sindicales la fiscalía libró una orden de captura<sup>18</sup>. En los días sucesivos, tras declararse ilegal la huelga<sup>19</sup>, fueron despedidos otros veinte trabajadores<sup>20</sup>.

La fiscalía de la ciudad de Luque citó a una decena de dirigentes y sindicalistas a una declaración indagatoria a raíz de una investigación de un supuesto hecho punible de *perturbación de la paz pública*. La denuncia presentada por la Policía Nacional relata supuestas agresiones de las y los manifestantes y cortes de ruta en inmediaciones del aeropuerto que generaron caos vehicular. La denuncia no individualiza qué conductas desplegaron cada una de las personas citadas que enmarque por lo menos indiciariamente dentro de las previsiones del tipo legal mencionado o de algún otro. Hasta la fecha, la fiscalía no imputó formalmente a ninguno de los trabajadores, encontrándose la investigación pendiente de la realización de diligencias.

Los motivos que generaron la denuncia, paradójicamente, eran los perpetrados por los propios agentes de la policía. Los reportes periodísticos<sup>21</sup> informaban una represión iniciada por la policía cuando un manifestante fue embestido por un conductor que pretendía ingresar al aeropuerto atropellando a las personas que se manifestaban en el lugar. Ante el reclamo de las y los trabajadores

16 Huelga de 72 horas, iniciada el 24 de junio de 2015 por varios sindicatos de la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (Dinac).

17 Sindicato Federal Aeroportuario/Confederación General del Trabajo. Argentina (06/08/2015) Disponible en: <http://sfa-cgt.org/represion-sindical-en-el-aeropuerto-de-paraguay/>

18 La Nación (02/07/2015) Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/2015/07/02/dictan-orden-de-captura-contrasindicalista-de-dinac/>

19 Abc Color (10/08/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/despidos-siguen-en-espera-1396735.html>

20 Hoy (20/10/2015) Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/piden-viveres-para-despedidos-del-silvio-petrossi>

21 La Nación (24/06/2015) Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/2015/06/24/titular-de-dinac-admite-que-reclamo-de-sindicalistas-es-legitimo>

a las autoridades policiales por su inacción, estos reaccionaron de manera violenta con disparos de balines de goma.

El segundo incidente -que generó el procesamiento de uno de los dirigentes sindicales, Justo Alfonso, y otras dos funcionarias- fue una supuesta intercepción de la comunicación en la torre de control a través de un aparato de radio<sup>22</sup>. El dirigente explicó que la utilización de la radio era para citar a sus compañeros/as en la rotonda frente al aeropuerto tras concluir sus labores para dar inicio a la medida de huelga. Afirmó que lo realizó a través de la radio que utilizan para comunicarse en tierra, resultando técnicamente imposible que la señal de tierra pueda interferir las transmisiones en la torre de control. Sin embargo, antes de que concluya la huelga el mismo ya se encontraba con orden de detención sin haber sido citado previamente para explicar el supuesto hecho atribuido.

La orden de detención era innecesaria e injustificada, ya que el dirigente se encontró presente durante los tres días de huelga en el lugar donde se desarrollaban los actos de protesta. Entonces, bastaba acercarse a la notificación al lugar donde públicamente se manifestaba o un simple pedido de informe a la Dinac para facilitar la dirección del domicilio para que allí sea notificado del supuesto delito cometido.

La intervención de la fiscalía tenía por objeto generar miedo no solo al dirigente, sino también a sus compañeras/os para apartarlos de la medida que se tomaba y desarticular así a uno de los sindicatos que acataba masivamente la huelga.

Ambas circunstancias revelan la arbitrariedad con la que se maneja el Ministerio Público y sobre todo la obsecuencia a los intereses gubernamentales. El procesamiento de las personas que se manifestaban muestra a las claras que el derecho constitucional de libertad de reunión y manifestación cede ante los intereses económicos del gobierno y los grupos empresariales con los que negocia. En el caso específico del aeropuerto Silvio Petirosi, estaba en juego la privatización de uno de los estamentos estratégicos más importantes por el rédito que genera al Estado.

El sistema punitivo opera en consonancia con los grandes intereses económicos. La Dinac desde su creación como empresa pública nunca registró un déficit en su administración, al contrario, era una constante el superávit en su balance año tras año. Sin embargo, desde que ocupa el primer lugar en la lista de las empresas estatales a ser sometidas a la ley de Alianza Público Privada (APP), el año 2014 cerraba extrañamente con un balance que arrojaba un saldo

22 Abc Color (17/09/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/imputan-a-funcionarios-1408598.html>

rojo<sup>23</sup>. Esto último justificó que la empresa *deficitaria* sea una de las primeras en ser licitada, medida a la que las y los trabajadores se oponían, entendiendo que esto significaba la pérdida de sus puestos de trabajo y la precarización para aquellos que continuasen en la empresa bajos los designios del capital privado.

## PRECARIZACIÓN, PERSECUCIÓN Y REPRESIÓN

El 1 de julio de 2015, diez choferes de la Línea 49, empresa La Limpeña S.A., se crucificaron como medida de protesta contra los despidos que sufrieron junto con otros compañeros por reclamar mejores condiciones laborales y el derecho a organizarse en un sindicato<sup>24</sup>. La empresa es propiedad del diputado Celso Maldonado, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). Esta cuenta con aproximadamente 120 trabajadores, de los cuales 51 choferes tomaron la medida de protesta.

El número de personas crucificadas fue creciendo en los días sucesivos, ascendiendo a veinte y cuatro personas<sup>25</sup>. De este grupo, 16 –entre ellas dos mujeres parejas de los choferes– se apostaron frente al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y los demás frente a la empresa. El ministro del Trabajo, Guillermo Sosa, afirmó: “La medida es un chantaje social”<sup>26</sup>. El 8 de julio de 2015, once de los choferes fueron imputados por la fiscalía por supuesta *perturbación de la paz pública*, entre ellos el dirigente de la Federación Paraguaya de Trabajadores del Transporte, Juan Villalba<sup>27</sup>.

El procesamiento tiene el mismo patrón de los casos referidos precedentemente. La manifestación de las y los trabajadores y la crucifixión de algunos de ellos, fuera de toda lógica, genera la supuesta comisión del tipo penal mencionado.

En fecha 26 de agosto de 2015, distintas centrales de trabajadores realizaban una movilización por la calles del centro capitalino. La acción pacífica se realizaba en marco de protesta y solidaridad con los choferes de la Línea 49 en vista de la situación de absoluta precarización laboral y persecución sindical de la que son objeto los mismos y otros sectores de trabajadores/as.

23 *Abc Color* (22/06/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/economia/por-primeravez-en-su-existencia-la-dinac-tuvo-saldo-rojo-el-ano-pasado-1379689.html>

24 *Abc Color* (01/07/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/choferes-se-crucifican-en-protesta-a-despidos-1382871.html>

25 *Abc Color* (08/07/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/choferes-de-linea-49-continuan-su-protesta-1385347.html>

26 *Hoy* (22/07/2015) Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/crucifixion-de-choferes-es-chantaje-social-dice-ministro-de-trabajo>

27 *Abc Color* (09/07/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/imputan-a-choferes-crucificados-de-linea-49-1385722.html>

La primera parada de la manifestación fue frente al Ministerio Público, donde se presentó una denuncia por la difícil situación de los trabajadores. La marcha prosiguió hasta la sede del MTESS, lugar donde finalizaría el acto con la entrega de una nota al ministro del Trabajo. Los agentes antimotines de la Policía Nacional, quienes resguardaban la sede ministerial, sin mediar motivos propinaron disparos con balines de goma y golpes con tonfas a los y las trabajadores/as que llegaban al lugar. Los impactos alcanzaron a las personas manifestantes en distintas zonas de sus cuerpos debiendo ser trasladadas a centros asistenciales a consecuencia de la gravedad de las heridas<sup>28</sup>. La policía actuó de manera autoritaria, reprimiendo con saña a las personas manifestantes en abierta violación al Manual del uso de la fuerza, aprobado por Resolución N° 126/2011.

Parte del art. 4 de la Constitución Nacional (CN) establece que “toda persona será protegida por el Estado en su integridad física y psíquica, así como en su honor y en su reputación”. El derecho a la vida –a una vida digna– es el eje central que produce la organización de trabajadores/as, quienes, al no tener una respuesta de las autoridades estatales, se ven obligados a ejercer el derecho constitucional de manifestación (art. 32 y 38, CN). Lo último genera la adopción de medidas de presión por parte de los mismos para visibilizar el incumplimiento sistemático de los derechos más elementales de carácter constitucional contenidos en el capítulo VIII, del Trabajo, bajo la sección I *De los derechos laborales*.

El corolario del derecho a la vida es el derecho a la sobrevivencia, al cual están reducidos, en distintos modos, gran parte de los derechos sociales como prestación positiva de parte de la esfera pública: como el derecho a la subsistencia, a la previsión social, al trabajo, a la salud y a la educación. Y sobre la garantía de estos derechos es que se funda la cuarta dimensión de nuestro modelo de democracia constitucional: la democracia social o socialdemocracia (Ferrajoli, 2009).

El derecho de manifestación, conjuntamente con el de petición a las autoridades, se erige en la columna vertebral de un sistema que se precia de denominarse democrático, siendo consustancial al mismo el derecho a la protesta. En ese sentido, ningún/a ciudadano/a puede tolerar actitudes arbitrarias y/o desajustadas a los parámetros establecidos en el ordenamiento legal que pretendan quebrar la libertad de ejercer tal derecho. “Toda persona tiene el derecho a ser protegida en su libertad y en su seguridad. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe” (art. 6, CN).

Es de suponer que el conjunto de instituciones que conforman el Estado deben movilizar sus estructuras para dar una respuesta urgente a los reclamos socia-

28 Paraguay.com (27/08/2015) Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/represion-policial-en-protesta-sindical-132818/pagina/7>

les más sentidos. La represión como respuesta a quienes alzan sus voces en reclamo a las autoridades se constituye en una práctica incompatible con los principios rectores de un Estado social de derecho.

Los y las representantes estatales, lejos de garantizar el cumplimiento de derechos constitucionales, actúan en connivencia con las empresas empleadoras y sus intereses manteniendo incólume el incumplimiento de obligaciones laborales de naturaleza constitucional.

En este caso el funcionariado del Estado e integrantes de las fuerzas públicas (Policía Nacional) no solo quebrantaron la libertad de organización y manifestación, sino que avasallaron de manera violenta a los colectivos movilizados en torno a la protesta ejercida.

La actitud de la Policía Nacional denota una práctica regresiva que no se compeadece con los lineamientos sobre los que se sostiene un sistema de derechos, deberes y garantías que confluyen en la idea de construcción y fortalecimiento del sistema democrático, del cual todos y todas debiéramos ser actores y partícipes de manera irrestricta.

Cuando agentes del propio Estado vulneran derechos o garantías constitucionales, más aún en detrimento de sectores vulnerables o que sufren algún factor de exclusión, el orden jurídico sobre el que se sostiene el sistema político pierde sentido y coherencia para sus ciudadanos.

## **DENUNCIA CONTRA LILIAN RUÍZ ANTE EL JURADO DE ENJUICIAMIENTO DE MAGISTRADOS**

El 8 de abril de 2015, integrantes de la Federación Nacional Campesina (FNC) presentaron ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM) una denuncia contra la agente fiscal Abg. Lilian Ruíz, por mal desempeño en sus funciones. La denuncia se basa en una serie de irregularidades cometidas por la misma en el ejercicio de sus funciones en el marco de diversas causas en las que procesó indebidamente a varios miembros y dirigentes campesinos.

La denuncia da cuenta de actuaciones arbitrarias y absolutamente desajustadas de los mandatos constitucionales y demás leyes inferiores respecto a las garantías del debido proceso y los principios básicos que orientan el sistema penal garantista. Tras ocho meses de haberse interpuesto la denuncia, el JEM se ha limitado a requerir el descargo de la agente del Ministerio Público y pedidos de informes a los juzgados donde radican los procesos irregulares llevados a cabo por la misma, sin que a la fecha se haya tomado ninguna medida contra la funcionaria pública.

La liviandad con la que actúa el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados denota un manifiesto desinterés ante denuncias de suma gravedad que ameritan la destitución de la agente fiscal.

## CONCLUSIONES

Parece existir un consenso entre legisladores, operadores/as del sistema de justicia, grupos de poder económico y medios de comunicación para persuadir de que el sistema penal garantista se encuentra agotado y, por ende, resulta perentorio endurecer el sistema penal acorde a las necesidades que marca la agenda de los poderes fácticos.

La criminalización de los movimientos sociales hoy se acentúa patentemente en las zonas urbanas. Esto se explica, por un lado, por el nivel de control social que se logró con la criminalización del estamento campesino. Durante el 2015 se conoce un solo proceso de ocupación de tierras por organizaciones campesinas<sup>29</sup>. Por otro lado, el descontento generalizado de los sectores de trabajadores tanto públicos como privados ante las políticas privatistas del gobierno, implicó la reorganización de los sectores de trabajadores urbanos que se colocan como el último grupo molesto a acabar.

La criminalización de las organizaciones sociales urbanas es un fenómeno en ascenso, cuyo objetivo es siempre el mismo: estigmatizar a las y los dirigentes, intimidar y desarticular a las organizaciones sociales, reglarlos a los intereses patronales en consonancia con la política estatal de precarización de las condiciones laborales para que esto sirva a su vez de estímulo a la inversión del capital privado.

## RECOMENDACIONES

- Proponer a las comisiones de reformas instaladas, la revisión y la discusión de las propuestas elaboradas con la participación de todos los sectores de la comunidad jurídica y organizaciones ciudadanas a fin de otorgar participación a todos los sectores de la sociedad.
- Instar al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados a la investigación del funcionariado público que incumpla la ley, iniciando o avalando procesos arbitrarios contra ciudadanos y ciudadanas. Arbitrar los mecanismos pertinentes para la prosecución y el avance efectivo de la investigación a la agente fiscal Lilian Ruíz.

29 Paraguay.com (26/11/2015) Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/campesinos-reocupan-las-tierras-donde-ocurrio-masacre-130111>

- Brindar a operadores y operadoras de justicia herramientas sobre la observancia del marco constitucional, nacional e internacional en materia de derechos humanos y el sistema de garantías del debido proceso.
- Instar a la Corte Suprema de Justicia a que exija a los jueces de garantías el estricto cumplimiento de sus competencias legales.

## Bibliografía

- Ferrajoli, Luigi (2006) *Derecho y Razón*. Madrid, Trotta.
- Ferrajoli, Luigi (2009) *Principia Iuris. Teoría del derecho y la democracia*. Bari, Laterza.
- Gargarella, Roberto (2007) *El derecho a la protesta. El primer derecho*. Buenos Aires, AdHoc.
- Martens, Juan (2014) Se ha recrudecido la contrarreforma penal y se vislumbran mermas de garantías. Derecho a las garantías judiciales y al debido proceso, en: Codehupy *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción.
- Martens, Juan y Orrego, Roque (2010) Nuevas leyes facilitarán violación a garantías del debido proceso penal, en: Codehupy *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2010*. Asunción.
- Orrego, Roque (2009) Lugo no escapó a la tentación de una Corte a su medida, en: Codehupy *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2009*. Asunción.



# ALARMANTE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA Y POCAS ACCIONES PARA REVERTIR ESTE FENÓMENO

DERECHO AL TRATO HUMANO  
A LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD



La población penitenciaria creció 33,7% en los últimos 2 años; solo el 22,4% de los presos tienen condena. La vigencia del nuevo código de ejecución penal no produce el impacto deseado y el Gobierno apuesta a la construcción de varias cárceles nuevas y a la ampliación de las plazas en las penitenciarías regionales. El uso excesivo de la prisión preventiva, las condiciones indignas de reclusión y la utilización del derecho penal para el manejo de la población excedente, constituyen las principales preocupaciones y propician la violación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

**Dante Ariel Leguizamón Morra<sup>1</sup>**

Equipo Jurídico CODEHUPY

1. Especial agradecimiento a José Galeano por su colaboración para la elaboración del presente artículo.

## INTRODUCCIÓN

En este artículo se realiza un análisis sobre la situación de las personas privadas de libertad en el sistema penitenciario paraguayo, se esbozan unas preliminares observaciones sobre el nuevo Código de Ejecución Penal y, por último, se analizan las acciones y/o políticas públicas que el Estado paraguayo desarrolla para enfrentar esta problemática.

Se pretende dar cuenta de la gravedad del crecimiento exponencial de personas privadas de libertad en los últimos 15 años y la gravísima situación de vulneración de derechos humanos existente y persistente en el mismo periodo –constatada por varios organismos internacionales y nacionales–. Asimismo, se busca plantear críticamente las políticas o el “rumbo” que toman estas para enfrentar el problema en los últimos años.

El crecimiento en la cantidad de personas privadas de libertad en el sistema penitenciario ya ha sido abordado en los informes de derechos humanos de años anteriores. Martens y López advertían esta situación en el 2013 en los siguientes términos:

En los últimos cinco años, la población penal aumentó en un 54 por ciento, mientras que solo entre el año 2012 y el año 2013 aumentó un 19,5 por ciento. El parte diario de población penal de fecha 28 de octubre de 2013 daba cuenta de que existían 9.266 reclusos/as en todo el país. Cinco años atrás, el 17 de octubre de 2008, eran solamente 6.003 personas (Martens y López, 2013).

Los artículos sobre derecho al trato humano a personas privadas de libertad de 2012 y 2014 también hacen referencia a este fenómeno.

Por otro lado, si bien las condiciones materiales de la privación de libertad están ampliamente desarrolladas en las ediciones anteriores, principalmente desde 2009, actualmente la sociedad civil cuenta con información oficial brindada por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP)<sup>2</sup> sobre esta situación, que no ha variado sustancialmente. A partir del análisis de esa información, que abarca la mayor parte de los centros penales, se puede concluir que los principales problemas que afectan al sistema penitenciario son *el hacinamiento, las torturas y malos tratos, y la corrupción del sistema*.

Las acciones desarrolladas por el Estado paraguayo para afrontar esta situación no han producido cambios importantes. Se ha adoptado un nuevo código de ejecución penal, se han realizado algunos intentos de mejoramiento de las

2 El MNP, creado por Ley N° 4288/2011, es el organismo público de control y monitoreo preventivo de todos los espacios donde se mantiene a personas privadas de libertad, entre ellos el sistema penitenciario. Su principal herramienta de monitoreo son las visitas a los centros de detención. A posteriori, emiten un informe y recomendaciones que deben ser cumplidas por los poderes del Estado.

condiciones de detención. Sin embargo, la mayoría de las acciones no produce el impacto deseado porque las mismas no se realizan coordinadamente con otros estamentos del Estado y no están enmarcadas en una política criminal ampliada o estructural.

El actual gobierno se encuentra en un proceso de implementación de políticas públicas en este sentido, las que analizaremos con detenimiento más abajo.

Cabe destacar la encomiable labor que realiza el MNP y el importante aporte que brindan a través de sus informes y estadísticas.

## MARCO JURÍDICO

La Constitución Nacional consagra el derecho a la vida y la obligación de proteger a todas las personas en su integridad física, psíquica, en su honor y reputación (art. 4). Asimismo, prohíbe la utilización de torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 5). Por otro lado, obliga al Estado a promover la calidad de vida (art. 6) y el derecho a vivir en un ambiente saludable (art. 7).

Asimismo, define el objeto de las penas privativas de libertad en los siguientes términos: “*La readaptación de los condenados y la protección de la sociedad*” (art. 20), y ordena que las personas privadas de libertad deben ser recluidas en establecimientos adecuados (art. 21).

En este mismo sentido el Estado paraguayo ha suscripto varios tratados de derechos humanos<sup>3</sup> que enmarcan las políticas que debe llevar adelante el mismo en el marco del respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

En octubre de 2014, el Poder Ejecutivo promulgó la Ley N° 5162/2015 “Código de Ejecución Penal” derogando así –tácitamente– la vetusta Ley N° 210/1970. La nueva normativa entró en vigencia seis meses después (abril de 2015) y establecía un plazo de un año para que todos los establecimientos penitenciarios, de los diferentes tipos previstos en el código, cuenten con un reglamento interno específico.

A partir de una lectura rápida, se verifica que este nuevo código se ocupa ampliamente de la situación de las personas privadas de libertad. Además, introduce innovadores institutos –para el sistema penitenciario paraguayo, pero que se utilizan en otros países hace tiempo–, tales como oficinas judiciales

3 Los más importantes en la materia son la Convención Americana de Derechos Humanos (Ley N° 1/1989); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, (Ley N° 5/1992); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Ley N° 69/1989); el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Ley N° 2757/2005).

en todos los centros de detención, regímenes semiabiertos y abiertos, salidas transitorias, regímenes de semilibertad, la figura de la redención y permisos de salida, entre otras cosas. También existen cuestiones preocupantes en el texto de la misma, como es el caso de la legitimación de la utilización del aislamiento por un tiempo mayor al permitido de acuerdo a los estándares internacionales<sup>4</sup> y sobre adolescentes<sup>5</sup>, la habilitación para el suministro de alimentación forzada a personas en huelga de hambre<sup>6</sup>, el mantenimiento del traslado como sanción disciplinaria<sup>7</sup>, la imposibilidad de la persona privada de libertad que trabaja de disponer de su remuneración como considere, las limitaciones y las sanciones del ejercicio del derecho a la manifestación, entre otras cosas.

Es destacable la promulgación de esta legislación, pero se requiere de un profundo análisis sobre su implementación y sobre las cuestiones que plantea que van en detrimento de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

- 4 El relator especial contra la Tortura señaló que el plazo de 15 días es el límite máximo para diferenciar el "régimen de aislamiento" y el "régimen de aislamiento prolongado". Según los estudios científicos, transcurrido este plazo se producirían algunos de los efectos psicológicos nocivos del aislamiento, que pueden ser irreversibles. Por tanto, es una sanción que produce un dolor inaceptable. En este mismo sentido, el relator especial señala que toda imposición de un régimen de aislamiento que exceda 15 días constituye una tortura, o bien un trato o pena cruel, inhumano o degradante (Naciones Unidas, 2011: párr. 26 y 76).
- 5 En el párr. 2 del art. 281, dice: "Estarán estrictamente prohibidas todas las medidas disciplinarias que constituyan un trato cruel, inhumano o degradante, incluidos (...) la reclusión en celdas oscuras y las penas de aislamiento que no sea en celda solitaria (...)". A contrario sensu, se entiende que si el aislamiento opera en una celda iluminada y en una celda solitaria se puede utilizar en el caso de adolescentes. En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación general N° 10 (2007) interpretando el artículo 37 c) de la Convención sobre los Derechos del Niño, destacó que "deben prohibirse terminantemente las medidas disciplinarias que infrinjan el artículo, en particular ...las penas de aislamiento o de celda solitaria, así como cualquier otra sanción que pueda poner en peligro la salud física o mental o el bienestar del menor" (CRC/C/GC/10, párr. 89). Además este Comité instó a los Estados en distintas oportunidades a prohibir y abolir el régimen de aislamiento contra los niños. Las Reglas de las NNUU, en su párr. 67, establecen: "Estarán estrictamente prohibidas todas las medidas disciplinarias que constituyan un trato cruel, inhumano o degradante, incluidos los castigos corporales, la reclusión en celda oscura y las penas de aislamiento o de celda solitaria, así como cualquier otra sanción que pueda poner en peligro la salud física o mental del menor". En este sentido se observa una diferencia entre lo planteado por el nuevo código de ejecución (la reclusión en celdas oscuras y las penas de aislamiento que no sea en celda solitaria) y las reglas mínimas (la reclusión en celda oscura y las penas de aislamiento o de celda solitaria). En el primer caso, habilitaría la posibilidad del uso del aislamiento en adolescentes, en contra de la normativa internacional de los derechos humanos. En el segundo caso se busca prohibir en todos los casos.
- 6 Conforme a la Declaración de Malta, "la alimentación forzada nunca es éticamente aceptable. Incluso con la intención de beneficiar, la alimentación con amenazas, presión, fuerza o uso de restricción física es una forma de trato inhumano y degradante. Al igual que es inaceptable la alimentación forzada de algunos detenidos a fin de intimidar o presionar a otras personas en huelgas de hambre para que pongan término a su ayuno" (Asociación Médica Mundial, 2006). Por otro lado, el informe Situación de los detenidos en la bahía de Guantánamo, elaborado por cinco mecanismos extraconvencionales del Consejo de Derechos Humanos, considera que la alimentación forzada puede ser considerada como tortura por los métodos utilizados. Además, "desde la perspectiva del derecho a la salud, un consentimiento con conocimiento de causa previo al tratamiento médico es esencial, como lo es su "corolario lógico", el derecho a rechazar un tratamiento. Un detenido en plena posesión de sus facultades tiene, al igual que cualquier otra persona, derecho a rechazar un tratamiento. En resumen, administrar un tratamiento a un detenido en plena posesión de sus facultades sin su consentimiento, –incluida la alimentación forzada– es una violación del derecho a la salud, así como de la ética internacional aplicable a los profesionales de la salud" (Naciones Unidas, 2006, párr. 54 y 82).
- 7 La Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la CIDH realizó una visita de trabajo a Paraguay del 25 al 29 de agosto de 2014. En dicha oportunidad, con relación a la utilización del traslado como medida disciplinaria manifestó lo siguiente: "La Relatoría fue también informada sobre la utilización de traslados entre penitenciarías como una forma de control del orden interno en los penales. A este respecto, la Relatoría exhorta al Gobierno paraguayo a tomar medidas dirigidas a limitar los traslados previo control judicial y a evitar que sean utilizados como sanción disciplinaria. Además, se recomienda al Estado considerar la proximidad del detenido a su núcleo familiar, su estado físico y su pertenencia, si es el caso, a programas de educación o trabajo como criterios fundamentales al momento de disponer los traslados. Recuerda además que, de conformidad con los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas de la CIDH, los traslados no se deberán practicar con la intención de castigar, reprimir o discriminar a las personas privadas de libertad, a sus familiares o representantes".

## SITUACIÓN ACTUAL DEL PROBLEMA

El sistema penitenciario paraguayo ha sido objeto de monitoreo de distintos organismos internacionales de protección de derechos humanos. En los últimos 10 años se han pronunciado sobre las condiciones carcelarias principalmente la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2004), el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2013), el relator especial de la Cuestión de la Tortura (2007), el Comité contra la Tortura (2011), el Subcomité de prevención de la tortura (2010), el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2011) y el relator de personas privadas de libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2014).

Todos estos organismos manifestaron su preocupación, fundamentalmente, sobre el hacinamiento, las condiciones de detención, y la corrupción existente en el sistema penitenciario. Se podría afirmar que los avances en estos campos han sido casi inexistentes, sustentando esta afirmación en la información generada por el MNP.

El parte diario de la población adulta privada de libertad nos ilustra que existe sobrepoblación en 13 de los 16 centros penitenciarios del país. Existe un déficit de alojamiento para 5.751 personas<sup>8</sup>.

8 El criterio del Ministerio de Justicia para definir un cupo de alojamiento se basa en la disponibilidad de una cama, no en el criterio adoptado por la Corte IDH en la causa "Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela", que estableció, con remisión a lo mencionado por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, que "7 m<sup>2</sup> por cada prisionero es una guía aproximada y deseable para una celda de detención". Esto hace todavía más alarmante la situación.

POBLACIÓN PENAL								
ó	PENITENCIARIÁS	Capacidad Poblacio- nal	HOMBRES		MUJERES		TOTAL	DIFERENCIAS DISPONIBILIDAD
			PROC	COND	PROC	COND		
1	Nacional	1.687	3.064	903	0	0	3.967	-2.280
2	Esperanza	288	0	258	0	0	258	30
3	Emboscada	315	749	123	0	0	872	-557
4	Juan Antonio de la Vega	540	639	164	0	0	803	-263
5	Encarnación	642	645	230	40	11	926	-284
6	Misiones	445	390	121	28	8	547	-102
7	Concepción	420	461	140	31	6	638	-218
8	Cnel. Oviedo	596	854	101	44	4	1.003	-407
9	San Pedro	281	252	125	11	10	398	-117
10	Villarrica	188	245	60	20	5	330	-142
11	Pedro J. Caballero	516	505	114	32	4	655	-139
12	Ciudad del Este	450	1.223	190	0	0	1.413	-963
13	Buen Pastor	200	0	0	295	172	467	-267
14	Juana María de Lara	50	0	0	71	21	92	-42
15	Granja Ita Porã	12	0	0	12	0	12	0
16	Granja Ko'ë Pyahu	13	0	13	0	0	13	0
TOTALES		6.643	9.027	2.542	584	241	12.394	-5.751 (*)

(\*) Se verificó que en el parte diario original consultado había un error en el cálculo de las diferencias de disponibilidad. Después de un chequeo de la planilla estos son los números finales.

PROC= Procesadas, COND= Condenadas

Fuente: Parte diario 23/10/15. Disponible en: [www.mmp.gov.py](http://www.mmp.gov.py)

Del citado documento se puede extraer que del total de 12.394 personas, solo están condenadas 2.783, lo que equivaldría al 22,4%. Las mujeres representan el 6,6% (825) del total de la población, de las cuales 18 se encuentran embarazadas y 40 viven detenidas con sus hijos/as. En el parte diario no se encuentra el detalle de la cantidad de personas trans privadas de libertad.

Según el mismo documento público, dentro del sistema penitenciario están privadas de libertad 51 personas que viven con HIV, 460 personas extranjeras, 167 indígenas y 91 con psicopatologías. Entre enero y octubre de 2015, han fallecido 28 personas.

Por otro lado, el informe de gestión del MNP, del año 2014 –elaborado a partir de las visitas de monitoreo a los penales Emboscada, Juan Antonio de la Vega, Regional de Concepción, Regional de Pedro Juan Caballero, CERESO de Encarnación, Regional de Ciudad del Este y Tacumbú– nos alerta sobre las deficientes condiciones de privación de libertad que sufre actualmente la población penitenciaria: condiciones edilicias precarias, humedad excesiva, falta de higiene de las instalaciones, falta de iluminación natural y artificial, conexiones eléctricas precarias y peligrosas, deficiencias o inexistencia del servicio de atención médica, falta de medicamentos, inexistencia de educación formal, escasísimas oportunidades de capacitación y trabajo, falta de mobiliarios básicos: cama y colchones fundamentalmente (MNP, 2015).

Asimismo, en los penales exclusivos de mujeres<sup>9</sup>, Buen Pastor y Juana María de Lara, se detectaron vulneraciones diferenciales a los derechos de las mujeres: no poseen atención médica especializada o diferencial, ni de salud mental, no existen servicios de ginecología ni mastología, no se les entrega frecuentemente toallas higiénicas, y tienen dificultades de acceso al agua. Además, poseen un régimen de visitas mucho más estricto que el de los hombres.

El MNP relevó también un altísimo grado de uso de la fuerza en contra de la población penitenciaria, especialmente en los penales de Emboscada, Juan Antonio de la Vega, Regional de Concepción, Regional de Pedro Juan Caballero, CERESO de Encarnación. Así también relevaron un excesivo uso del aislamiento prolongado en todos los penales visitados.

En su informe de gestión, también el MNP detecta que el sistema de corrupción y mercantilización de los servicios dentro de todos los penales continúa sumamente vigente.

## **VISITA DE TRABAJO DE LA RELATORÍA DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)**

En agosto de 2014, James Cavallaro, en su calidad de relator sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la CIDH, realizó una visita de trabajo a Paraguay a fin de verificar las condiciones de los centros de privación de libertad del país.

En el comunicado emitido con posterioridad a la visita, la relatoría concluye preocupada por la permanencia de graves problemas estructurales. Específicamente señaló:

9 Son considerados centros de detención exclusivos para mujeres porque solo alojan mujeres, no porque exista algún tipo de preparación o infraestructura especial para alojar mujeres. Se trata de penales diseñados o adaptados y gestionados desde una lógica masculina. Los demás espacios para el alojamiento de mujeres se encuentran en establecimientos penales de hombres y tienen un espacio separado donde alojan mujeres.

(...) son tres los principales ámbitos de preocupación de la Relatoría, referidos al 1) uso excesivo de la prisión preventiva, 2) las condiciones indignas de detención y la gestión impropia de los centros penitenciarios y educativos, y 3) la situación de grupos en particular riesgo de sufrir violaciones a sus derechos humanos (CIDH, 2014).

Así también consideró “sumamente preocupante el uso excesivo de la prisión preventiva, en detrimento de los principios de presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad y sin la debida motivación, entre otras garantías fundamentales que deben regir este mecanismo procesal” (CIDH, 2014). Este uso excesivo tiene como efecto principal la sobrepoblación carcelaria.

Asimismo, la relatoría constató que:

“como resultado de la sobrepoblación, se presentan serias deficiencias en el sistema carcelario paraguayo, tales como condiciones edilicias deplorables, instalaciones sanitarias insalubres, escasez de comida e incluso personas carentes de celdas y camas que viven en la intemperie y duermen en el piso” (CIDH, 2014).

Otra preocupación mencionada fue:

(...) la presencia de una profunda inequidad entre los internos que cuentan con recursos económicos y quienes carecen de ellos. (...). La Relatoría considera que esta preocupante situación de inequidad favorece la existencia de arraigados esquemas de corrupción que comprometen desde el acceso a condiciones básicas de detención, como la asignación de celdas y camas o alimentos adecuados; hasta servicios, ingreso de visitas, comunicaciones telefónicas, acceso a espacios para visitas privadas, entre otros (CIDH, 2014).

En este mismo sentido, el relator manifestó su preocupación por el régimen disciplinario, los castigos corporales y malos tratos que sufren las personas privadas de libertad y la utilización de traslados entre penitenciarías como sanciones disciplinarias.

También constató

“la sobrepoblación existente [en los centros de detención de adolescentes y niños], que el 93% de adolescentes y niños se encuentra en prisión preventiva, las precarias condiciones sanitarias, la ausencia de programas educativos y ocupacionales adecuados, así como la utilización de celdas de aislamiento prohibidas” (CIDH, 2014).

Recibió información de que “los adolescentes sufren malos tratos y golpizas por parte de educadores” (CIDH, 2014).

Con relación a la situación de las mujeres privadas de libertad, manifestó “su preocupación por (...) [que] se siguen aplicando registros intrusivos vaginales y actos de desnudez forzada, como un medio de control de seguridad” (CIDH, 2014).

Por último, manifestó:

Su preocupación por la situación de las personas transgénero, recluidas en centros de detención. En particular, durante su visita la Relatoría pudo observar las deplorables condiciones en las que se encuentran las personas transgénero recluidas en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, algunas de las cuales habitan en un espacio cerrado, sin ventilación ni luz eléctrica, en condiciones de hacinamiento, y sujetas a distintas formas de violencia y discriminación que irían desde agresiones físicas y verbales hasta violaciones sexuales múltiples (CIDH, 2014).

## **CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN**

Como bien se señaló en los artículos de años anteriores sobre esta temática, la cantidad de personas que el Estado paraguayo encierra aumenta potencialmente cada año.

La situación de crecimiento de la población privada de libertad es sumamente alarmante si ampliamos el rango de medición. Según los datos proporcionados por el MNP y de conformidad al parte diario del Ministerio de Justicia de fecha 23/10/2015, en los últimos quince años la población penitenciaria pasó de 3.219 a 12.394, lo que representaría un incremento del 285%. Se ha casi cuadruplicado la cantidad de personas privadas de libertad. Con relación a las mujeres, las mismas pasaron de 208 a 825, representando también el 296% de aumento.

En los últimos dos años la población penitenciaria pasó de 9.266 a 12.394, lo que representa un aumento de 33,7%.

PENITENCIA- RIAS	Capacidad Poblacional	Octubre de 2013		Octubre de 2014		Octubre de 2015	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Nacional	1.687	3.889	0	2.611	0	3.967	0
Esperanza	288	273	0	278	0	258	0
Emboscada	315	292	0	1.094	0	872	0
Juan Antonio de la Vega	540	305	0	1.098	0	803	0
Encarnación	642	627	29	806	43	875	51
Misiones	445	243	15	514	28	511	36
Concepción	420	369	23	472	29	601	37
Cnel. Oviedo	596	639	39	947	46	955	48
San Pedro	281	184	15	285	16	377	21
Villarrica	188	211	10	270	22	305	25
Pedro J. Caballero	516	420	21	472	28	619	36
Ciudad del Este	450	1.156	0	1.185	0	1.413	0
Buen Pastor	200	0	418	0	476	0	467
Juana María de Lara	50	0	67	0	90	0	92
Granja Ita Porã	12	10	0	7	0	0	12
Granja Ko'è Pyahu	13	11	0	12	0	13	0
TOTAL	6.643	8.629	637	10.051	778	11.569	825
		9.266		10.829		12.394	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Este crecimiento de la población penitenciaria se asocia muchas veces con cambios legislativos y con una supuesta suba de la criminalidad. Sin embargo, tomando este último periodo de tres años, se puede afirmar que no se produjo ningún cambio legislativo importante que pueda afectar determinadamente este crecimiento.

Con relación a eventuales subas de las tasas de criminalidad, Paraguay no cuenta con estadísticas confiables sobre hechos punibles en general. Sin embargo, un parámetro eficiente para la medición de la criminalidad es la tasa de homicidios del país. Esta tasa, según las estadísticas de los órganos oficiales (Ministerio de Justicia, 2015), entre 2008 y 2014 ha disminuido considerablemente. En el año 2008, se registraron 769 denuncias de homicidio doloso, lo que corresponde a una tasa de 12,34 y en el año 2014 se registraron 550 denun-

cias por homicidio doloso, equivalentes a una tasa de 7,98. Entre 2014 y 2010 también se encuentra una importante disminución, puesto que en el año 2010 se registraron 692 denuncias (10,73). Asimismo, con relación al número de víctimas también se verifica una baja importante registrando 833 víctimas en el año 2008; 741 en el 2010 y 578 en 2014.

Ambas variables, cambios legislativos y la suba de la criminalidad, evidentemente no han sido determinantes en el crecimiento exponencial de la población privada de libertad en los últimos tres años. Un factor claramente influyente, expresado en los artículos de años anteriores, es el afianzamiento del “derecho penal del enemigo”, que identifica a personas o determinados grupos de personas como peligros para la sociedad, debido a su lugar de residencia, aspecto físico, pertenencia gremial o política, preferencia sexual, etc. (Martens y López, 2013; Martens, 2014).

Este crecimiento responde principalmente a un proyecto político y a la construcción de un modelo de sociedad donde “la población excedente” se gobierna con dispositivos de mayor violencia institucional.

Para Waqquant, el sistema penal actual y las cárceles afectan exclusivamente –con pocas excepciones– a los pobres, y el encarcelamiento de los mismos “sirve para neutralizar físicamente y almacenar a las fracciones excedentes de la clase trabajadora y, en particular, de los miembros desposeídos de grupos estigmatizados” (Waqquant, 2009: 20).

Por otro lado, Nils Christie sostiene que “el delito no existe. Sólo existen los actos. Estos actos a menudo reciben diferentes significados dentro de los diversos contextos sociales” (Christie, 2004: 4). Las definiciones de qué actos son considerados delitos son determinadas por las personas que detentan el poder, legisladores, legisladoras y los grupos de poder que representan. Por ende, en diferentes contextos sociales, los actos se sancionan de manera diferente o no se sancionan, y este “contexto social” manejado por los detentadores del poder, es el que determina las conductas a ser sancionadas.

El Paraguay en los últimos 15 años está pasando por este proceso, que incluyó reformas punitivistas en la legislación (reformas del Código Penal en 2008, reformas al Código Procesal Penal: prisión preventiva y plazos razonables, y el proceso de reforma penal y procesal penal actual).

Si bien, como se ha mencionado más arriba, estos procesos no afectaron directamente al crecimiento de la población penitenciaria en los últimos tres años, esta política de fortalecimiento del Estado punitivista se traduce en la práctica en políticas públicas de intervención directa a través de la dotación de mayor

presupuesto a las instituciones de carácter punitivo, vinculadas a la persecución penal y al encierro de personas<sup>10</sup>.

Por todo lo analizado anteriormente se considera que la decisión de encarcelar es una decisión política. Desde el dictado de una ley penal hasta el final, el encarcelamiento. Incluyendo el proceso penal direccionado políticamente, entre otras cosas por la asignación presupuestaria y decisiones políticas sobre a quiénes perseguir y sancionar.

## ACCIONES O ANUNCIOS DEL GOBIERNO

Ante este crecimiento exponencial de la población penitenciaria, el Estado paraguayo, además de lo ya mencionado con relación al incremento del gasto en las instituciones de carácter punitivo, ha decidido destinar un alto presupuesto para la construcción de cárceles y una inversión muy inferior para instituciones pospenitenciarias u otras que podrían considerarse de prevención o de tratamiento.

Es importante destacar que solo se hace referencia a algunas de las acciones que pudieron ser relevadas a partir de los medios de comunicación.

El Ministerio de Justicia anunció en distintas oportunidades que iba a destinar importantes sumas de dinero para la construcción de cárceles. Solo destacando algunas de estas declaraciones en 2014 al 2015, en abril de 2014 la ministra de Justicia, Sheila Abed, aseguró la construcción de una nueva cárcel de mujeres con una “inversión” de 7 millones de dólares<sup>11</sup>. En agosto de 2014, la misma anunciaba una inversión de 42 millones de dólares para la construcción de una cárcel que reemplazaría a Tacumbú y 30 millones de dólares para reemplazar la cárcel regional de Ciudad del Este. Asimismo, comunicaba la ampliación de las penitenciarías regionales, con 1.600 plazas nuevas<sup>12</sup>. En febrero de 2015, se anunciaba el inicio de obras en las penitenciarías regionales de San Pedro, Concepción, Pedro Juan Caballero, Misiones y Encarnación, donde se habilitarían en total 1.700 plazas. El monto total de las obras adjudicadas es por el valor de G. 20.946.585.398<sup>13</sup>.

10 Para profundizar sobre este tema, consultar Galeano, José; Leguizamón, Dante y Valiente, Hugo (2015).

11 Paraguay.com (01/04/2014) Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/construiran-nueva-carcel-de-mujeres-105526?ep=true>

12 Abc Color (26/08/2014) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/nueva-carcel-para-sustituir-la-superpoblada-de-tacumbu-1279890.html>

13 Última Hora (24/02/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/habilitaran-1700-nuevas-plazas-5-carceles-del-pais-n874955.html>

Por último, en setiembre de 2015, posterior a una reunión con el Presidente de la República, la ministra de Justicia anunciaba un plan de descongestión de las penitenciarías, que implicaba apurar los procesos penales en delitos menores. Además, manifestó su preocupación por la terminación de trámites para la construcción de cárceles. Por el momento, según sus dichos, se encontraban inaugurando casi semanalmente pabellones en el interior y esa semana trasladaron aproximadamente 100 internos. También hacía referencia a la implementación de medidas menos gravosas que la prisión preventiva y la responsabilidad de la administración de justicia en este sentido<sup>14</sup>.

Asimismo, durante el año 2015 el Ministerio de Justicia llevó adelante una política de implementación de albergues pospenitenciarios.

En enero de 2015, se inauguró el primer albergue llamado “Virgen de la Merced”, un hogar transitorio para las personas que recuperan su libertad, pero han perdido todo vínculo familiar y no disponen de recursos económicos<sup>15</sup>. El mismo fue habilitado en coordinación con el Arzobispado de Asunción y la Pastoral Penitenciaria. La sede fue cedida por el Arzobispado de Asunción a la Pastoral Penitenciaria y remodelada por el Ministerio de Justicia<sup>16</sup> a fin de albergar a exinternos provenientes de Asunción y Emboscada de manera transitoria. El albergue cuenta con 40 plazas. El costo operativo y de mantenimiento será solventado por la Fundación Santa Librada en un 50%, y el restante con fondos propios del Ministerio de Justicia, conforme a lo estipulado en el nuevo Código de Ejecución Penal vigente desde este año.

En este mismo sentido, se informó sobre los convenios con la Pastoral Social Nacional<sup>17</sup> para la implementación de los albergues pospenitenciarios. Por medio de uno de ellos, la Congregación Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor cedió en usufructo a favor de la Pastoral Social Penitenciaria un inmueble de su propiedad, que servirá de asiento para el primer albergue pospenitenciario de mujeres<sup>18</sup>.

Además, se firmó un convenio marco de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Justicia y la Fundación para la Promoción de Valores y la Prevención de la Violencia (Fundaprova). El convenio y comodato entre el Ministerio de Justicia y la Pastoral Juvenil de Schoenstatt fue suscrito por la ministra Shei-

14 Radio Cardinal (03/09/2015) Disponible en: [http://www.cardinal.com.py/noticias/ministra\\_de\\_justicia\\_sheila\\_abed\\_anunci\\_un\\_plan\\_de\\_descongestionamiento\\_de\\_las\\_penitenciaras\\_del\\_pas\\_34463.html](http://www.cardinal.com.py/noticias/ministra_de_justicia_sheila_abed_anunci_un_plan_de_descongestionamiento_de_las_penitenciaras_del_pas_34463.html)

15 Radio Fe y Alegría (16/01/2015) Disponible en: <http://radiofeyalegriapy.org/w1/?p=1296b>

16 Ministerio de Justicia. Dirección General de Derechos Humanos (s/f) Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.py/data.php?id=164&sec=noticias#.VkozGnYvczX>

17 Agencia de Información Paraguaya (02/07/2015) Disponible en: <http://www.wip.gov.py/ip/?p=26295>

18 Ministerio de Justicia. Disponible en: <http://www.ministeriodejusticia.gov.py/index.php/noticias/pastoral-social-penitenciaria-recibe-local-para-habilitar-el-primer-alberge-post-penitenciario-para-mujeres>

la Abed y el padre Pedro Kùhlcke, capellán penitenciario de Adolescentes. En el predio del Santuario de la Virgen de Schoenstatt (Santuario de Tupãrenda) se tiene proyectada la construcción del albergue pospenitenciario para adolescentes “Casa Madre de Tupãrenda”.

Otra institución que podría ser importante para la prevención de delitos es el Centro de Adicciones, que cuenta con 25 camas para internación de personas adictas<sup>19</sup>, número sumamente insuficiente para la atención de las personas drogodependientes<sup>20</sup>. En ese sentido, es importante manifestar que el sistema penitenciario no cuenta con un tratamiento adecuado para tratar el alto nivel de personas que padecen este problema.

Por otro lado, el Gobierno paraguayo ha anunciado, como parte del proceso de “humanización de las cárceles”, la firma del “Acuerdo de Implementación para Capacitación futura en el marco del Programa de Reforma Penitenciaria y del Sector de Justicia. Enmiendas 10 y 12 de la Carta Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Paraguay”. Este convenio permite que el gobierno estadounidense siga cooperando con el Paraguay para las capacitaciones de agentes y funcionarios penitenciarios involucrados en la reforma penitenciaria en desarrollo<sup>21</sup>, cooperación que se viene desarrollando<sup>22</sup>.

## CONCLUSIÓN

Se busca con el presente documento ilustrar el preocupante crecimiento de la población penitenciaria, las deficientes condiciones de detención y las insuficientes acciones del Estado para el abordaje de esta problemática.

Si bien el Estado puede afirmar que está desarrollando acciones para enfrentar el problema de manera diferenciada (la creación de albergues pospenitenciarios, capacitación de funcionarios penitenciarios), existe una marcada diferencia en las inversiones que realiza el Estado en estas acciones y cómo las realiza. Por ejemplo, para la construcción de cárceles se ha anunciado una “inversión” de por lo menos 80 millones de dólares y para la construcción de albergues, en todos los casos, se firmaron convenios con organizaciones de la Iglesia Católica y se invirtieron sumas que no llegan a los 20.000 dólares, dejando inclusive el 50% de la manutención de los lugares a cargo de las fundaciones.

19 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (14/10/2015) Disponible en: <http://www.msps.gov.py/v3/debaten-sobre-el-futuro-de-la-politica-de-drogas-en-paraguay/>

20 Última Hora (24/01/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/david-vs-goliat-el-dificil-camino-la-rehabilitacion-paraguay-n761270.html>

21 Ministerio de Justicia. Disponible en: <http://www.ministeriodejusticia.gov.py/index.php/noticias/ministerio-de-justicia-realizara-curso-de-formacion-inicial-para-nuevos-agentes-penitenciarios-1>

22 Agencia de Información Paraguaya (28/05/2015) Disponible en: <http://www.ip.gov.py/ip/?p=25320>

Desde la asunción de este gobierno se han anunciado planes de reforma penitenciaria, que claramente no han logrado incidir decididamente en las condiciones de detención de las personas privadas de libertad. Tampoco se ha logrado elaborar una política criminal clara, discutida con el Ministerio Público y el Poder Judicial para afrontar efectivamente el problema del crecimiento de la población penitenciaria y de la sobrepoblación.

Asimismo, preocupa que el principal asesor del gobierno en materia penitenciaria sea justamente el país que tiene la mayor cantidad de personas privadas de libertad del mundo<sup>23</sup>. Además de ser el país con un importante historial de violaciones de derechos humanos en contexto de encierro, y más específicamente en Guantánamo (Naciones Unidas, 2006).

Como se mencionó más arriba, este crecimiento exponencial de la población penitenciaria guarda directa relación con el fortalecimiento de las instituciones punitivas –Policía Nacional-Ministerio Público-Poder Judicial– en detrimento de la inversión en otros sectores, y con el afianzamiento del derecho penal del enemigo, que utiliza los dispositivos penales para el control de la población excedente.

Por tanto, se concluye que la decisión de encarcelar es una decisión política, que se refleja en acciones legislativas, diseños presupuestarios y de inversión, la construcción de cárceles solo paliaría en una medida temporal y mínima los problemas actuales del sistema. No abordaría el problema del crecimiento de la población penitenciaria.

Si no se elaboran y se ponen en práctica políticas públicas que busquen la efectiva inserción social de esa “población excedente” de los sectores considerados “peligrosos” y mientras se siga utilizando el derecho penal para manejar a estas, la población penitenciaria seguirá creciendo y los gobiernos seguirán proponiendo encarcelar/separar para “reinsertar” en una sociedad que nunca los/as incluyó.

23 Según la organización Human Rights Watch, “EE.UU. cuenta con la mayor población carcelaria reportada en el mundo, y de lejos, la mayor tasa de encarcelamiento. Hasta fines del año 2011, albergaba a 2,2 millones de personas en prisiones o cárceles para adultos”. Resumen del Informe Mundial de Derechos Humanos. Enero 2014. Disponible en: [https://www.hrw.org/sites/default/files/related\\_material/WR\\_US\\_Sp\\_Ed\\_FINAL.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/WR_US_Sp_Ed_FINAL.pdf)

## RECOMENDACIONES

- Cumplir con las recomendaciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.
- Adoptar medidas urgentes para implementar las recomendaciones de los organismos internacionales que han monitoreado el sistema penitenciario paraguayo.
- Realizar una revisión pormenorizada del Código de Ejecución Penal, a fin de verificar si el mismo se adecua a los estándares de derechos humanos de las personas privadas de libertad.
- Implementar de manera urgente los nuevos institutos y las posibles alternativas a la prisión, ya vigentes con el nuevo Código de Ejecución Penal.
- Implementar una mesa interinstitucional para la búsqueda de soluciones y/o alternativas de abordaje al gravísimo crecimiento de la población penitenciaria. La misma debería estar integrada por representantes del Poder Ejecutivo (Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, otros), del Poder Judicial y del Poder Legislativo.

## Bibliografía

- Asociación Médica Mundial (2006) *Declaración de Malta de la AAM sobre las personas en huelga de hambre*, aprobada en la 43ª Asamblea Médica Mundial (AMM) de Malta en noviembre de 1991, revisada en la 44ª Asamblea Médica Mundial de Marbella de setiembre de 1992 y por la 57ª Asamblea General de la AMM de Pilanesberg de octubre de 2006. Disponible en: <http://www.wma.net/es/30publications/10policies/h31/>
- Christie, Nils (2004) *Una sensata cantidad de delito*. Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2014) *Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad culmina visita a Paraguay*. Comunicado de Prensa. 15 de septiembre de 2014. Asunción, CIDH. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/097.asp>
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2013) *Agenda de Exigibilidad en materia de Derechos Humanos*. Asunción, Codehupy. Disponible en: [http://www.codehupy.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=29&Itemid=21](http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=29&Itemid=21)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2004) Caso "Instituto de Reeducción del Menor" Vs. Paraguay. Sentencia de 2 de septiembre de 2004 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.) Serie C No. 112. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_112\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf)

- Galeano, José; Leguizamón, Dante y Valiente, Hugo (2015) "Encarcelamiento masivo y Estado punitivo" en López, Magdalena y Taboada, Victoria (comp.) (2015) *Violencias. Reflexiones sobre sus diversas formas en Paraguay*. Asunción, Centro de documentación Sociodata y Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay.
- Martens, Juan A. (2014) El aumento de la población penal refleja el endurecimiento de la política criminal en: Codehupy (2014) *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos crueles, inhumanos o degradantes (2015) *Informe Anual de Gestión - Año 2014*. Asunción, MNP. Disponible en: <http://mnp.gov.py/index.php/repository/informe-anual-de-gestion>
- Ministerio del Interior (2015) *Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Análisis Estadísticos. Homicidios Dolosos. Denuncias y Víctimas 2010-2015*. Disponible en: [http://www.mdi.gov.py/images/Observatorio\\_files/Denuncias%20y%20v%C3%ADctimas%20de%20Homicidio%20Doloso%202010-2015.pdf](http://www.mdi.gov.py/images/Observatorio_files/Denuncias%20y%20v%C3%ADctimas%20de%20Homicidio%20Doloso%202010-2015.pdf)
- Naciones Unidas (2006) *Situación de los detenidos en la bahía de Guantánamo. Informe de la Presidenta Relatora del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Leila Zerrougui; del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy; del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak; de la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Asma Jahangir; y del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Paul Hunt*. Doc ONU E/CN.4/2006/120, 27 de febrero de 2006. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/112/79/PDF/G0611279.pdf?OpenElement>
- Naciones Unidas (2011) *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal - Paraguay - Consejo de Derechos Humanos. 17º período de sesiones*. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/123/47/PDF/G1112347.pdf?OpenElement>
- Naciones Unidas (2011) *Informe provisional del Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*. Asamblea General. Sexagésimo sexto período de sesiones Tema 69 b) del programa provisional. A/66/268 del 5 de agosto de 2011. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/445/73/PDF/N1144573.pdf?OpenElement>
- Wacquant, Loïc (2009) *Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona, Editorial Gedisa.



# USUALES PRÁCTICAS DE PRIVACIÓN ARBITRARIA DE LIBERTAD

DETENCIONES ILEGALES Y ARBITRARIAS



En las actividades de control e investigación de la Policía Nacional y la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) se violan constantemente el derecho a la libertad de las personas. Las “demoras” por averiguación de identidad, las aprehensiones, detenciones por “error” y los procesamientos o imputaciones con aplicación de prisión preventiva, sin que se cumplan los presupuestos exigidos legalmente, son prácticas habituales en nuestro país. Se busca cuestionar estas a fin de exigir el respeto del derecho a la libertad.

**Ximena López<sup>1</sup>**

INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS PENALES Y SOCIALES DEL PARAGUAY (INCEIP-PY)

**Dante Ariel Leguizamón Morra**

EQUIPO ÁREA JURÍDICA DE LA COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

<sup>1</sup> El artículo contó con la colaboración de Eduardo Martín Aguayo Ruiz, Inecip-Py.

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo busca abordar la problemática de la privación ilegal de libertad en sus distintas facetas. A estos efectos se entenderá como privación arbitraria de libertad<sup>2</sup>, a partir de la definición sostenida por el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria (Naciones Unidas, 2012), los siguientes supuestos:

- a) Cuando es manifiestamente imposible invocar fundamento jurídico alguno que la justifique;
- b) Cuando la privación de libertad resulta del ejercicio de los derechos o libertades garantizados por los artículos 7, 13, 14, 18, 19, 20 y 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos;
- c) Cuando la inobservancia, total o parcial, de las normas internacionales relativas al derecho a un juicio imparcial, enunciadas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los instrumentos internacionales pertinentes, es de una gravedad tal que confiere a la privación de libertad carácter arbitrario;
- d) Cuando los solicitantes de asilo, inmigrantes o refugiados son objeto de detención administrativa prolongada sin posibilidad de examen o recurso administrativo o judicial;
- e) Cuando la privación de la libertad constituye una vulneración del derecho internacional por tratarse de discriminación por motivos de nacimiento, origen nacional, étnico o social, idioma, religión, condición económica, opinión política o de otra índole, género, orientación sexual, discapacidad u otra condición, y lleva o puede llevar a ignorar el principio de igualdad de los derechos humanos (Naciones Unidas, 2012, párr. 38).

Se puede afirmar que las situaciones denunciadas en los artículos anteriores tales como las detenciones por estereotipos característicos de un derecho penal de autor (Cfr. Martens y Orrego, 2009), las actuaciones irregulares de la Fuerza de Tarea Conjunta (Cfr. Carvallo, 2013), las detenciones ilegales realizadas por la policía y refrendadas por el Ministerio Público y el Poder Judicial (Cfr. Martens, 2014), persisten en el periodo del presente informe<sup>3</sup> y se constituirían en prácticas comunes y sistemáticas de las fuerzas de seguridad.

2 A estos efectos son considerados sinónimos: arresto, aprehensión, detención y prisión, y cualquier forma o nombre jurídico o administrativo que imponga coercitivamente la no disponibilidad de movimiento libre de una persona, o el cercenamiento de su derecho a la libertad y derecho a la libertad de circulación.

3 Octubre 2014 – Octubre 2015. Sin embargo, por la importancia de algunos casos específicos este periodo se amplía eventualmente.

En este sentido, este trabajo registra solo algunos ejemplos de estas actividades, buscando ilustrar el patrón de actuación de las fuerzas de seguridad. Asimismo, se realiza un análisis de un artículo del nuevo Código de Ejecución Penal, que afectaría los derechos de libertad de las personas.

Es así que se registran al menos 2 casos de detenciones ilegales durante el 2015 en el departamento de San Pedro, que involucran a la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) en procedimientos de detención de personas que por “error” fueran involucradas como integrantes de grupos armados ilegales que operan en el norte del país.

Por otro lado, se relata una detención arbitraria por la Policía Nacional. Además, se realiza un análisis de las conocidas “demoras” para averiguación de identidad que realiza la Policía Nacional.

## MARCO JURÍDICO

Informes anteriores exponen claramente el marco jurídico nacional e internacional que protege y regula el ámbito de la libertad, como también las condiciones que deben darse para la detención de una persona (Cfr. Martens, 2010).

Es importante resaltar de todas maneras que el derecho a la libertad personal se encuentra reconocido en la Constitución Nacional (CN) y ya en este instrumento se establece de manera taxativa las condiciones en que una persona puede encontrarse afectada en este derecho. Refiere la norma constitucional al respecto que “nadie será detenido ni arrestado sin orden escrita de autoridad competente, salvo caso de ser sorprendido en flagrante comisión de delito que mereciese pena corporal (...)” (art. 12).

Por su parte, el Código Procesal Penal (CPP) prescribe tres presupuestos donde la Policía Nacional tiene la facultad de aprehender a una persona sin orden judicial escrita. Así se establece que se podrá realizar una detención solo cuando la persona sea sorprendida en flagrante comisión de delito o cuando sea perseguida inmediatamente después de su comisión; cuando se haya fugado de un establecimiento penal o cualquier otro lugar de detención o cuando existan suficientes indicios de su participación en un hecho punible y se trate de casos donde procede la detención preventiva (art. 239, CPP).

Toda aquella restricción de la libertad realizada fuera de este margen deviene en una detención apartada de los cánones establecidos por la ley y, por ende, se constituye en una detención ilegal o privación arbitraria de libertad.

Por otro lado, en abril de 2015 entró en vigencia el Código de Ejecución Penal (Ley N° 5162/2014) que tiene por objeto regular la ejecución de sanciones penales y el control del cumplimiento de las medidas cautelares de carácter personal (art. 1 y 2).

Se destaca en la ley referida el artículo 37, que merece especial atención por contener disposiciones que –al menos– podrían dejar abierta la posibilidad a la vulneración derecho a la libertad de las personas.

El artículo 37 refiere que

En ningún caso, los directores de las Instituciones Penitenciarias podrán recibir a internos no identificados, ya sea provisional o definitivamente. El interno deberá ser entregado conjuntamente con su documento de identidad o pronuario civil. La Policía Nacional podrá solicitar el juez competente, un plazo de hasta 72 horas para realizar las gestiones y averiguaciones correspondientes, tiempo durante el cual el privado de libertad permanecerá en una Institución policial especialmente destinada a estos efectos.

Llama la atención la formulación prevista en este artículo, pues la privación de libertad debe necesariamente darse a través de la orden de un juez competente sobre una persona determinada en el marco de un proceso específico. Debe tenerse en cuenta que antes de imponer la prisión preventiva a una persona, esta debe ser imputada por el Ministerio Público que, por imperio de la ley, se encuentra obligado a identificar al imputado o individualizarlo correctamente si todavía no pudo ser identificado (art. 302, CPP).

La ley no deja en claro bajo qué circunstancias una persona podría encontrarse en proceso de admisión si no cuenta con orden judicial competente donde haya sido identificada.

Por otra parte, el último párrafo del artículo referido resulta más peligroso, pues la policía se encuentra habilitada a solicitar al juez un plazo de 72 horas para realizar averiguaciones, donde la persona en cuestión quedará en la dependencia policial, situación que podría resultar oportuna para la comisión de abusos hacia la persona detenida.

Este plazo de 72 horas para averiguación de identidad además es contrario a lo estipulado en los artículos 239 y 240 del Código Procesal Penal, que establece claramente los plazos procesales en los que una persona puede ser privada de libertad y los presupuestos para esto. Según estos artículos, la Policía Nacional tiene 6 horas para poner a disposición del Ministerio Público a la persona aprehendida, el Ministerio Público 24 horas para poner a disposición del juez a

la persona, si es que esta es imputada y el juez otras 24 horas para escuchar a la persona y decidir sobre la medida cautelar pertinente que le va a aplicar. Para que este procedimiento sea conforme a la ley procesal, la persona aprehendida debe ser identificada por la Policía Nacional y el Ministerio Público debe identificar a la persona que eventualmente imputará.

El plazo de hasta 72 horas amplía, regresivamente para los derechos humanos y el derecho a la libertad sobre todo, la potestad de la Policía Nacional de mantener a una persona privada de libertad, que si bien debe ser autorizada por un juez, es un plazo que claramente excede los términos de tiempo ya establecidos en la legislación nacional.

La posibilidad de que la Policía Nacional mantenga a una persona privada de libertad por 72 horas, por más que exista una orden judicial, al solo efecto de averiguar su identidad, no solo expone a cualquier tipo de abuso, sino que la Policía Nacional utilice esta herramienta como elemento de control y sanción sobre personas “indeseadas” o “molestosas” de manera arbitraria. La necesidad de autorización judicial no asegura ni previene, de ninguna manera, los excesos que puedan ocurrir.

## SITUACIÓN EN EL PERIODO DE INFORME

Como se manifestó más arriba, en este periodo se registran vulneraciones de derechos en las actuaciones de la FTC y de la Policía Nacional. Asimismo, persiste la práctica de la “demora” o traslado a una dependencia policial para averiguación de identidad.

### Actuaciones de la FTC

El Poder Ejecutivo impulsó la modificación de la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna en agosto de 2013, como una de las primeras acciones de gobierno. Sostiene así que el objetivo de la modificación busca

lograr el bien común a través del desarrollo y la seguridad integral, el Estado ha consolidado un ordenamiento legal para tales fines. Dentro de este marco jurídico se destaca la ley de defensa nacional y seguridad interna y la ley de lucha contra el terrorismo, ambas ideadas con el objeto de posibilitar el empleo de organismos de seguridad del estado<sup>4</sup>.

4 Exposición de motivos de la Ley N° 5036/2013 “Que modifica y amplía los artículos 2, 3 y 56 de la Ley N° 1337/1999 De Defensa Nacional y de Seguridad Interna.

En este sentido, refiere que

si bien ambos instrumentos legales abarcan una amplia gama de posibilidades de empleo de la Fuerza Pública, con cada institución en su ámbito natural, se evidencia una necesidad de introducir ajustes legales para enfrentar situaciones de emergencias en el ámbito de las amenazas, que requieren la coordinación de todas las instituciones armadas del Estado, evitando la rigidez de mantenerlos en ámbitos compartimentados y estancos, privando al Estado de brindar respuestas inmediatas y lógicas a estas amenazas<sup>5</sup>.

La justificación para la modificación normativa que en la actual coyuntura, las amenazas pueden provenir también del ámbito interno y que estas pueden ser consideradas de igual peligrosidad para los intereses estratégicos y objetivos nacionales que aquellas provenientes del exterior del país. Se busca además incorporar a esta definición como objeto de defensa a las autoridades legítimamente constituidas, pues se entiende que esta es una prerrogativa de las Fuerzas Armadas.

Ante los mencionados argumentos el Poder Legislativo sanciona la modificación de la ley de defensa nacional y, con ello, otorga al Poder Ejecutivo la facultad de ordenar el empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas en asuntos internos sin la necesidad de requerir autorización del Congreso.

Por decreto presidencial, el 24 de agosto de 2013<sup>6</sup> se implementa en la zona de Concepción, San Pedro y Amambay el empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas con la finalidad de garantizar la seguridad interna. Este decreto sigue vigente hasta la fecha de cierre del presente informe. El operativo se denomina Py'aguapy II y cuenta con la intervención de las fuerzas militares, la Policía Nacional, la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad) que, en coordinación con el Ministerio Público y el Poder Judicial, buscan “combatir” las acciones criminales y terroristas que operan en la zona.

El combate incorpora tareas específicas a todas las fuerzas, entre ellas la facultad de verificación de personas y vehículos en controles aleatorios, la identificación de personas así como la búsqueda y captura de personas con orden de detención<sup>7</sup>.

La FTC cumple roles asignados a los órganos de seguridad interna, desnaturalizando la función constitucionalmente asignada a, por lo menos, una de sus fuerzas. La formación militar responde a una lógica de guerra donde “el otro”

5 Íbid.

6 Decreto N° 103 de fecha 24 de agosto de 2013.

7 Esto se verificó en visitas a la zona donde se pudo constatar las actividades realizadas por la FTC. La información fue verificada por miembros de la FTC en una entrevista realizada a uno de ellos.

es considerado enemigo y no ciudadano o ciudadana sujeto de derechos. Esto puede significar una eventual exposición a la vulneración de derechos fundamentales de pobladores/as de la zona.

Esta situación ya ha generado un avasallamiento de derechos elementales, entre ellos el de la libertad y seguridad personal. Si bien la normativa nacional establece que cualquier persona puede practicar una aprehensión, esto solo puede darse en los casos donde exista flagrancia. En los demás casos, las detenciones solo pueden ser realizadas por la Policía Nacional y con orden judicial que la motive.

Cualquier detención realizada fuera del marco establecido por la legislación vigente deviene irregular y debe ser considerada una detención ilegal.

## CASOS

En 2015 se registraron al menos dos casos de detenciones arbitrarias realizadas por la FTC.

### ***Caso Figueredo Melgarejo, Espínola y Ruiz Díaz***

El primer caso guarda relación con el secuestro del ciudadano menonita Abraham Fehr. El 16 de agosto de 2015 fueron detenidas tres personas, Pedro Figueredo Melgarejo, Augusto Aníbal Espínola y Julio Ruiz Díaz, quienes se encontraban pescando en la zona donde supuestamente se tendría que hacer una entrega de dinero. Estas personas fueron detenidas y, según las manifestaciones de la agente fiscal interviniente, cuando se descarte la participación de estas en los hechos punibles investigados serán puestas en libertad<sup>8</sup>.

### ***Caso Caballero***

El otro caso guarda relación con el ciudadano Oscar Caballero, quien el 6 de setiembre de 2015 en horas de la noche fuera detenido en su domicilio por agentes de la FTC. El mismo fue involucrado en una supuesta operación de extorsión realizada en nombre del autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), información que los principales medios periodísticos emitieron irresponsablemente sin contrastar los datos para afirmar el supuesto vínculo. Tras haber sido torturado y presentado como miembro de un grupo criminal y detenido durante dos días, el 8 de setiembre el juez Edgardo Martínez revocó

8 Abc Color (14/08/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/docentes-detenido-por-pedir-dinero-a-familia-fehr-banman-1398699.html>

la resolución de rebeldía y detención por haberse constatado un error involuntario<sup>9</sup>.

### ***Caso de jóvenes de la comunidad Jagareté Forest***

Además, se ha recibido información que en el marco de las movilizaciones estudiantiles secundarias y universitarias que sacudieron al país y que tuvieron como bandera la lucha contra la corrupción y condiciones educativas, estudiantes y docentes, tanto de la comunidad de Jagareté Forest como de San Pedro, fueron amedrentados/as por la FTC. Los agentes detuvieron a estudiantes mientras se manifestaban haciéndoles sufrir demoras e interrogatorios en algunos casos por más de treinta minutos.

Por otro lado, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) realizó un estudio pormenorizado de las actuaciones del Ministerio Público y del Poder Judicial a partir del trabajo de la FTC en el norte de la Región Oriental (Cfr. MNP, 2014). De sus informes se pueden extraer que las prácticas del Ministerio Público y del Poder Judicial consisten en refrendar las actuaciones de la FTC, iniciar investigaciones sin elementos de prueba y dictar prisiones preventivas sin que se cumplan los requisitos legales exigidos. Estas prisiones preventivas que no cumplen con los requisitos legales se constituirían claramente en detenciones arbitrarias.

En este mismo informe el MNP sostiene que el accionar de la FTC debe realizarse conforme a las leyes vigentes en el país. Su actuación interna debe respetar los derechos humanos en toda su dimensión: derecho a la vida, prohibición de infringir torturas, derecho a un juicio justo, garantías de la defensa, debido proceso, entre otros.

### ***Caso Patricio Flores<sup>10</sup>***

El ciudadano chileno Patricio Flores, de 26 años, fue detenido en Asunción, días después de participar de una manifestación y toma simbólica del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), que exigía mejora en la calidad de la educación pública.

Fue detenido cuando el mismo caminaba por el centro de la capital, abordado por tres personas armadas que no se identificaron, lo tomaron e introdujeron en un automóvil que no poseía identificación alguna. En el interior del vehículo fue identificado como el chileno que estuvo en la toma del edificio del MEC

9 Observatorio de Debido Proceso y Seguridad N° 1 – Octubre 2015. Publicación periódica del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip)

10 Abc Color (02/10/2014) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/estudiantes-ocupan-el-mec-para-exigir-mayor-inversion-en-educacion-1292125.html>

a través de fotografías. Relató que en la camioneta los agentes comenzaron un interrogatorio que continuó en una dependencia policial sin que hubiera presencia de un abogado o abogada ni le permitieran llamar a nadie. En ese trayecto fue amenazado y amedrentado por los agentes policiales, que se identificaron posteriormente. Le dijeron: “Menos mal que estamos en democracia”.

### ***La práctica ilegal de la “demora” de la Policía Nacional***

Una actividad usual de la Policía Nacional es solicitar a las personas documento de identidad a fin de verificar si las mismas poseen órdenes de detención y, en su caso, detenerlas a disposición de la autoridad que ordenó la misma, el Ministerio Público o el Poder Judicial.

Esta práctica estaría dentro del marco establecido por la Ley Orgánica Policial (LOP) y el Código Procesal Penal (CPP). La LOP específicamente dice en su artículo 6: “(...) Serán funciones, obligaciones y atribuciones de la Policía Nacional: Solicitar la documentación de identidad personal cuando el caso lo requiera (...)” (num. 7). Sin entrar a considerar las eventuales limitaciones “cuando el caso lo requiera”, se podría admitir como una práctica legal la solicitud de documentación de la Policía Nacional<sup>11</sup>. Asimismo, en virtud a lo que enuncia el art. 240 del CPP última parte que dice: “En ningún caso la Policía Nacional podrá ordenar detenciones; se limitará a realizar aprehensiones conforme lo dispuesto en el artículo anterior y a cumplir las órdenes de detención que emita el Ministerio Público o el juez. (...)”. También serían legales las eventuales detenciones en cumplimiento de órdenes de detención emanadas por el Ministerio Público o el juez.

No existe ninguna disposición legal que exija/obligue a los y las ciudadanos/as a portar documentos de identidad. Sin embargo, existen artículos constitucionales y de los tratados internacionales que garantizan el derecho a la libertad<sup>12</sup> y el derecho al libre tránsito (art. 41, CN). No existe tampoco ninguna disposición legal para que la Policía Nacional traslade a cualquier persona hasta alguna dependencia policial para “averiguar su identidad” por carecer de documentos o por ningún motivo que no sean los estrictamente dictados por ley.

11 Sin embargo, es criterio del autor y la autora del presente artículo que la Policía Nacional solo puede exigir presentación de documento de identidad en casos específicos, siempre que existan motivos suficientes para esta solicitud, en concordancia con el artículo 176 y 179 del CPP, aplicando la regla de interpretación restrictiva y la analogía extensiva –establecidas en el artículo 10 del CPP– favoreciendo el ejercicio de los derechos y facultades de la persona. Si bien se tiene presente que la frase “cuando existan motivos suficientes” puede ser utilizada arbitrariamente, por lo menos se constituiría como una salvaguarda o requisito que deben cumplir los agentes de policía, por ende no pueden exigir el documento de identidad sin motivo.

12 Artículos 9, 11 y 12 de la Constitución Nacional, arts. 9 y 12 de la Ley del PIDCP y arts. 7 y 22 de la Ley 1/1989 Convención Interamericana. Además, estos derechos están garantizados en la Declaración Universal en sus arts. 9 y 13 y en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y del Ciudadano en sus arts. 1, 8 y 25.

El artículo mencionado de la LOP no faculta, de ninguna manera, a la Policía Nacional para que ordene el traslado de una persona a una dependencia policial por no contar con la documentación de identidad respectiva. Es más, el inc. 8 del art. 6 de la LOP dice textualmente: “Serán funciones, obligaciones y atribuciones de la Policía Nacional: 8. Citar o detener a las personas conforme a la Ley y en el marco de lo estatuido por la Constitución Nacional. (...). **Toda demora será considerada abuso de autoridad**<sup>13</sup>.”

La Constitución Nacional, en su artículo 11, es muy clara afirmando que “nadie será privado de su libertad física o procesado, sino mediando las causas y en las condiciones fijadas por esta Constitución y las leyes”. Asimismo, en su artículo 12 dice: “Nadie será detenido ni arrestado sin orden escrita de autoridad competente, salvo caso de ser sorprendido en flagrante comisión de delito que mereciese pena corporal”.

Ya se mencionaron los supuestos en los que la Policía Nacional puede realizar una detención y los requisitos que debe cumplir en virtud al artículo 239 del CPP.

En los casos que procede la detención preventiva, la misma debe ser ordenada por el Ministerio Público o el juez, y nunca podrá ser ordenada por la Policía Nacional según lo estipulado por la última parte del artículo 240.

Para la interpretación de estas normativas restrictivas de libertad se debe tener presente lo que dice el CPP, art. 10:

Las normas procesales que coarten la libertad personal, limiten el ejercicio de las facultades conferidas a las partes o establezcan sanciones procesales se interpretarán restrictivamente.

La analogía y la interpretación extensiva estarán prohibidas mientras no favorezcan la libertad del imputado o el ejercicio de sus derechos y facultades.

Ningún tipo de interpretación puede dotar de legalidad a la actuación policial en los casos de “demora” o traslado de personas a alguna dependencia policial o administrativa para la averiguación o confirmación de identidad.

Cualquier restricción de libertad realizada por la Policía Nacional debe ser justificada, inicialmente por “motivos suficientes” sobre la posibilidad de participación en un hecho punible o por motivos debidamente autorizados constitucional o legalmente. Se debe entender el traslado en las situaciones no contempladas por la ley a una dependencia policial o administrativa como una privación de libertad arbitraria, pues no existe ninguna reglamentación normativa que permita esta acción por parte de la Policía Nacional, ni otra fuerza de seguridad, por tanto debe ajustarse a lo estipulado en el artículo 239 del CPP.

13 Resultado propio.

## CONCLUSIONES

Las actuaciones de las fuerzas de seguridad, sobre todo cuando se trate de afectaciones al derecho a la vida, la integridad física y la libertad, deben ser minuciosamente verificadas y monitoreadas por las autoridades judiciales. Constitucionalmente y por el derecho internacional de los derechos humanos, estos derechos están ampliamente protegidos y las restricciones a los mismos deben necesariamente fijarse en leyes o normativas acordes a estos instrumentos.

En Paraguay, como se viene relevando hace ya varios años, el Ministerio Público y el Poder Judicial no solo han legitimado actuaciones irregulares y violatorias de derechos, realizadas por las fuerzas de seguridad, sino que con sus acciones han ordenado y sostenido en muchos casos detenciones arbitrarias.

Es importante dejar en claro que todas las actuaciones de la Fuerza de Tarea Conjunta, las fuerzas de seguridad, el Ministerio Público y el Poder Judicial deben estar enmarcadas en la legislación, sobre todo cuando se afecta a derechos tan importantes como el derecho a la libertad.

El mínimo desvío de estas actuaciones a lo legalmente establecido debería generar consecuencias y responsabilidades en los/as actores/as intervinientes. Lastimosamente en Paraguay estas actuaciones se mantienen en el amplio marco de impunidad que rige en el país.

## RECOMENDACIONES

- Implementar todas las recomendaciones realizadas por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos crueles, inhumanos o degradantes en su Informe Especial N° 5/2014, “Análisis de la Actuación de la Fuerza de Tarea Conjunta, del Ministerio Público y del Poder Judicial en la zona norte del país desde un enfoque de prevención de la tortura y malos tratos”.
- Realizar un estudio pormenorizado de las implicancias de la Ley N° 5162/2014 “Código de Ejecución Penal de la República del Paraguay” y modificar o derogar el artículo 37 del mismo y el procedimiento de identificación de personas establecido en la Ley Orgánica de la Policía Nacional.
- Implementar las recomendaciones de este artículo de los periodos de informes del 2010 a 2015.

## Bibliografía

- Carvalho, Pelao (2013) "Militarización legalizada y detenciones arbitrarias para una normalidad posgolpe" en: Codehupy (2013) *Yvypóra Derécho Paraguáiipe – Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción.
- Ferreiro, Guillermo y Gorostiaga, Katia (2012) "Cuando la libertad no vale nada Detenciones ilegales y arbitrarias" en: Codehupy (2012) *Yvypóra Derécho Paraguáiipe – Derechos Humanos en Paraguay 2012*. Asunción.
- Martens, Juan A. (2010) "El derecho penal del enemigo naturaliza detenciones arbitrarias de "personas peligrosas". Vigencia de un modelo estigmatizante y una actitud autoritaria" en: Codehupy (2010) *Yvypóra Derécho Paraguáiipe – Derechos Humanos en Paraguay 2010*. Asunción.
- Martens, Juan A. (2014) "El aumento de la población penal refleja el endurecimiento de la política criminal" en: Codehupy (2014) *Yvypóra Derécho Paraguáiipe – Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción.
- Martens, Juan A. y Orrego, Roque A. (2009) "Personas travestis, trabajadoras sexuales y empobrecidas son las principales víctimas" en: Codehupy (2009) *Yvypóra Derécho Paraguáiipe – Derechos Humanos en Paraguay 2009*. Asunción.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos crueles, inhumanos o degradantes (2014) *Análisis de la actuación de la Fuerza de Tareas Conjuntas, del Ministerio Público y del Poder Judicial en la zona norte del país desde un enfoque de prevención de la tortura y malos tratos. Informe Especial N° 5/2014 Parte I y II*. Asunción, MNP. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-especiales>
- Naciones Unidas (2012) *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria - Consejo de Derechos Humanos*. 22ª período de sesiones. Índice: A/HRC/22/44. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.44\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.44_sp.pdf)

# **POLÍTICA DE SEGURIDAD MILITARIZADA: INCONSTITUCIONAL E INEFICIENTE**

SEGURIDAD CIUDADANA



El presidente Horacio Cartes viene implementando una política de seguridad militarizada, oficialmente, desde el 22 de agosto de 2013, en los norteños departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay. A dos años de vigencia, los resultados no son los anunciados y quienes más lo sufren son los pobladores y las pobladoras que ven restringidos varios de sus derechos. Estos hechos demuestran una vez más que la militarización no es el camino para garantizar este derecho constitucional.

**Juan A. Martens**

INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS PENALES Y SOCIALES - PARAGUAY  
(INECIP-PY)

## INTRODUCCIÓN

Este año el análisis se centrará en la política de seguridad implementada en los departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay, caracterizada por la utilización de efectivos militares en trabajos de seguridad interna.

En un primer momento se analiza la constitucionalidad de esta decisión. Luego los efectos en la reducción de delitos y crímenes, a través del análisis de datos de la Policía Nacional y del Ministerio Público. Finalmente se recogen casos de violaciones de derechos humanos ocurridos en el periodo de informe.

## MARCO JURÍDICO

La Constitución Nacional (CN) presenta un marco que garantiza la seguridad ciudadana al establecer en su art. 9 que “toda persona tiene el derecho a ser protegida en su libertad y en su seguridad. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe” y el art. 175 señala que es la Policía Nacional la que debe “preservar los derechos y la seguridad de las personas”. Este marco rector se nutre con la Ley N°222/1993 “Orgánica de la Policía Nacional” y la Ley N°1377/1999 “De Defensa Nacional y Seguridad Interna” modificada por la Ley N°5036/2013; esta modificación como se señala más adelante, es inconstitucional.

### La militarización es inconstitucional

Siete días después de asumir la presidencia de la República, el 22 de agosto de 2013, Horacio Cartes logró la modificación de la Ley N° 1337/1999 para que militares puedan realizar tareas de seguridad interna que la Constitución Nacional reserva a la Policía Nacional. Esta reforma es claramente anticonstitucional pues contradice los artículos 173 y 175 de la Carta Magna.

La Constitución Nacional es muy clara con relación a la función de las Fuerzas Armadas. En el art. 173 establece que su misión es la de custodiar la integridad territorial y la de defender a las autoridades legítimamente constituidas. En el art. 175 le manda a la Policía Nacional a garantizar la seguridad interna de la Nación, preservar el orden público legalmente establecido, así como los derechos y la seguridad de las personas y entidades y de sus bienes. Se debe ocupar también de la prevención de los delitos; ejecutar los mandatos de las autoridades competentes y, bajo dirección judicial, investigar los delitos.

En consonancia con estos artículos, la Ley N° 1337/1999 dejaba en manos de la Policía Nacional el resguardo de la seguridad interna que define como la situa-

ción de hecho en la cual el orden público está resguardado, así como la vida, la libertad y los derechos de las personas y entidades y sus bienes, en un marco de plena vigencia de las instituciones establecidas en la Constitución Nacional.

Sin embargo, Horacio Cartes vio como un obstáculo para su proyecto de gobierno esta clara diferenciación de tareas y competencias entre las fuerzas policiales y militares y solicitó al Parlamento su modificación. Es que el modelo de gobierno democrático es muy distinto al gobierno militarizado. Y Cartes optó por este último.

Los argumentos que esgrimió el presidente Cartes ni siquiera eran creativos. Se limitó a decir que el marco normativo existente era insuficiente para enfrentar situaciones de emergencias en el ámbito de las amenazas. No mencionó a qué emergencias se refería, ni cuándo habían ocurrido.

Otro argumento que usó es que las leyes existentes impedían brindar respuestas inmediatas y lógicas a estas amenazas. Nada más alejado de la realidad legal, ya que las leyes administrativas y penales daban ya una amplia gama de posibilidades de actuación a las fuerzas públicas en la lucha contra la delincuencia y la criminalidad organizada.

En toda la exposición de motivos de la modificación de la Ley de Seguridad Interna se refiere de manera vaga e imprecisa a las amenazas y los peligros. Hace alusión incluso a los “peligros que en este momento amenazan al mismo Estado y a la población”. Sin embargo, en los últimos años ningún grupo criminal amenazó la existencia ni la funcionalidad de las instituciones del Estado.

## **Empleo de las FFAA debe ser transitorio**

La Ley de Seguridad Interna, que entró a regir el 23 de agosto de 2013, establece –como una de las condiciones para que las Fuerzas Armadas (FFAA) realicen labores policiales– la existencia de “situaciones de extrema gravedad en que el sistema de seguridad interna prescripto en esta ley resulte manifiestamente insuficiente” (art. 56).

En estos casos, el Presidente de la República podrá disponer “el empleo transitorio de elementos de combate de las FFAA, exclusivamente dentro del ámbito territorial definido por decreto y por el tiempo estrictamente necesario para que la Policía Nacional o, en su caso, la Prefectura General Naval, estén en condiciones de hacerse nuevamente cargo por sí solas de la situación” (art. 56).

Cartes, al disponer el empleo de la Fuerzas Armadas en los departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay, a través del Decreto N° 103, del 24 de

agosto de 2013, no sólo violó la Constitución Nacional, sino que incumplió estos artículos que él mismo creó.

Este Decreto contiene los mismos vicios que la exposición de motivos de la nueva Ley de Seguridad Interna. Se refiere a situaciones vagas e imprecisas. No dice qué acciones ni omisiones, ni describe las circunstancias por las cuales la Policía Nacional es incapaz de garantizar la seguridad interna. Enumera algunos delitos comunes y dice, sin ninguna argumentación fáctica, que existen grupos criminales y terroristas que ponen en riesgo la vida, los bienes y las instituciones.

El 24 de agosto de 2015 cumplió dos años de vigencia la militarización de San Pedro, Concepción y Amambay. Y al parecer hay para mucho tiempo más pues se siguen construyendo destacamentos militares, comprando armas, municiones y otros elementos de combate. Pero hasta ahora siguen sin explicar por qué la Policía Nacional no puede controlar la situación, ni cuáles son las *situaciones de extrema gravedad* que por los conductos ordinarios no se pueden controlar.

## **FTC NO REDUCE VIOLENCIA EN LA MILITARIZADA ZONA NORTE**

La existencia de grupos criminales que amenazan la vida, los bienes y las instituciones en los departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay fue el principal argumento para la conformación de una Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) para combatirlos. Sin embargo, en los últimos años varios delitos vienen aumentando de manera sostenida en estas regiones. Este fenómeno demostraría el fracaso de la política de seguridad militarizada implementada.

Existen varias teorías que explican porqué aumentan los delitos en una ciudad o en una región, en un momento determinado. Una de ellas se refiere a la mayor capacidad de captación y registro por parte de las agencias del Estado, encargadas de la persecución, tales como la Policía Nacional y el Ministerio Público. Para esta teoría, si hay más policía en la calle o patrullando, se detectarían más delitos.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que sólo una pequeña porción de los delitos que se comenten se denuncian, registran y persiguen. Esto es así porque existe una *cifra oculta de la criminalidad*, es decir, muchos delitos quedan sin siquiera figurar en las estadísticas, por diversas razones.

Con relación a la mayor cantidad de delitos registrados en Concepción, San Pedro y Amambay en los últimos años cabe preguntarse si la mayor presencia militar/policial en estos departamentos guarda alguna relación con ello.

El tipo y modalidad de delitos que aumentan, como se verá en el siguiente apartado parece indicar lo contrario porque se trata de delitos que generalmente no permanecen dentro de la cifra oculta, es decir, su mayor o menor registro no dependen de la mayor presencia institucional.

Lo que sí estaría demostrando es que la política de seguridad militarizada, que utiliza como estrategia el gobierno de manera ininterrumpida desde el 24 de agosto de 2013, no es la apropiada para abordar el problema. Es que para la prevención y disminución de la delincuencia es esencial la colaboración ciudadana. Y la población no colabora con una fuerza que la trata constantemente como enemiga, que la agrede y que por el sólo hecho de vivir en ese lugar es considerada peligrosa o sospechosa.

En este sentido, los teóricos de la criminología sostienen que la policía tiene capacidad limitada para controlar el problema, mientras que la población puede tener un papel más activo e importante. La policía es dependiente de la información que le facilita la ciudadanía y apenas puede enterarse de algunos incidentes por sus propios medios.

## **Desigualdad crea delincuencia**

Por otro lado, dice el sociólogo de la desviación, Diego Torrente (2001) que no es la pobreza sino la desigualdad la que genera más conductas antisociales. Sostiene que en estos casos, el delito es una forma de reacción frente a la injusticia y la marginación política y económica. El delito sucede donde no existen alternativas ni esperanzas para solucionar la privación relativa. La forma de combatirlo es reduciendo las distancias sociales y creando una justicia social.

## **Aumento de la delincuencia objetiva en los tres departamentos**

Existen varias formas de medir la cantidad de delito y crimen que ocurre en un lugar. Una de ellas es recurrir a los datos administrativos de la Policía Nacional y del Ministerio Público. Esta información se llama *datos objetivos de la criminalidad*. En este apartado, se hace referencia a ellos.

Las estadísticas no son coincidentes. Esto es así porque no todos los delitos son registrados en ambas instituciones, ya que dependiendo del lugar de la

presentación de la denuncia y/o la actuación de oficio de algunas de estas instituciones se anota en uno u otro lugar.

**Concepción.** La estadística de la Policía Nacional indica que los delitos que aumentaron entre los años 2010 y 2014 son: abigeato (72%), robo agravado (54%), hurto agravado (50%), lesión culposa (57%). El secuestro está registrado solo en 2014, con dos ocurrencias.

Las estadísticas del Ministerio Público son del 2010 al 2013. En estas, los delitos que aumentaron son: homicidio doloso (9,2%), abigeato (14,8%), hurto agravado (91,5%).

**San Pedro.** Según los datos de la Policía Nacional entre 2010 y 2014 existen varios delitos que aumentaron, entre ellos: el hurto (70,5%), hurto agravado (17,9%), lesión culposa (6,4%) y la violencia familiar (400%). No hay registro de secuestro.

Las estadísticas del Ministerio Público son del 2010 al 2013. Los delitos que aumentaron son: hurto agravado (145,4%), lesión grave (21%), y el hurto (5,8%).

**Amambay.** Para la Policía Nacional los delitos que aumentaron entre 2010 y 2014 son: tentativa de homicidio (31,25%), robo agravado (50%), hurto agravado (78,2%), robo de motocicleta (2,3%), lesión dolosa (25,7%), entre otros.

Las estadísticas del Ministerio Público son del 2010 al 2013. Los delitos que aumentaron son: hurto agravado (1224,7%), abigeato (26,9%), robo agravado (170,6%), exposición a peligro en el tráfico terrestre (79,7%).

## **DETENIDO POR ERROR. TORTURADO. PRESENTADO COMO MIEMBRO DEL AUTODENOMINADO EJÉRCITO DEL PUEBLO PARAGUAYO (EPP) O ASOCIACIÓN CAMPESINA ARMADA (ACA)**

El siguiente caso ilustra la manera en que los miembros de las fuerzas de seguridad vienen actuando en lugares de los departamentos norteños:

Oscar Caballero (36), poblador de la Comunidad 10 de Agosto<sup>1</sup>, de Jaguaré Forest, en el Departamento de San Pedro, fue detenido en un operativo tipo comando en la noche del domingo 6 de septiembre de 2015 por un grupo de hombres armados y camuflados que lo encapucharon y subieron a una camioneta.

1 Asentamiento campesino ubicado en Jaguaré Forest, a tres mil metros, en la margen izquierda del camino que une Santa Rosa del Aguaray y Capitán Bado, a unos 50 kilómetros de San Rosa del Aguaray. 10 de Agosto es colindante con una de las propiedades que Ulises Texeira tiene en la zona.

No le explicaron los motivos de la detención, ni dijeron adónde le llevaban. Los vecinos creyeron que lo habían detenido civiles armados de las estancias vecinas. Cinco horas después se supo que estaba en la Comisaría de Santa Rosa del Aguaray. El Juez lo liberó dos días después reconociendo que se había equivocado al ordenar su rebeldía y detención.

**Detención y tortura.** El 6 de septiembre de 2015, a las 22:30 aproximadamente, Oscar Caballero y su familia (esposa, sus cuatro hijas y un hijo) estaban descansando en su domicilio, acostados en su habitación. A esta hora escuchó que una persona de sexo masculino le llamaba por su nombre, golpeando la puerta de su dormitorio. Como era una voz desconocida dudó en abrir, sin embargo su esposa le animó diciendo que tal vez se trataba de una persona que precisaba de ayuda. Entonces abrió la puerta.

Al abrir la puerta fue golpeado en el rostro y otras partes del cuerpo. Una voz masculina le dijo: *Ja reperdema Oscar*<sup>2</sup>. Los golpes siguieron. Lo arrastraron y tiraron al suelo, boca abajo. Las niñas, niño y esposa estaban muy asustados. Lloraban. Con puntas de armas largas fueron obligados a permanecer en silencio e ingresar a la habitación.

Oscar seguía tendido en el piso. De repente empezaron a disparar alrededor de su cabeza. En el suelo quedaron rastros de ocho impactos de balas y vainillas servidas.

Lo levantaron, pusieron una capucha y subieron a una camioneta. Sentía que se desplazaban a gran velocidad. Al cabo de unos minutos lo trasladaron a otra camioneta. Volvían a desplazarse velozmente. Escuchó que uno de los intervinientes le reclamó al conductor esta situación. Oscar seguía con la capucha. Cada tanto le hacían oler pólvora, pasando la punta del arma por su nariz.

Al cabo de cierto tiempo, pararon y lo bajaron, seguía encapuchado. Le hicieron sentar. Oscar aún no sabía dónde estaba ni quiénes le habían detenido. De tanto en tanto, le hacían oler pólvora.

En un momento dado, escuchó la voz de una persona que reclamaba por qué seguía sentado y no lo habían metido a la celda. Fue entonces que le descubrieron el rostro y trasladaron a la celda. Se dio cuenta de que estaba en la Comisaría de Santa Rosa del Aguaray.

Oscar sostiene que no fue inspeccionado por personal médico y que cuando reclamó la forma en que lo estaban tratando le respondieron que debe agradecer si le dan agua y galletas.

2 Esta expresión en el argot del sub mundo criminal refiere a la detención de una persona que tiene orden de captura o que fue descubierto cometiendo algún delito.

En dos ocasiones solicitó acceder a teléfono para avisar a sus familiares. No le facilitaron.

***Incertidumbre y búsqueda en la comunidad.*** Cuando Oscar Caballero fue detenido y luego trasladado raudamente en camionetas, los vecinos que se habían juntado en su domicilio empezaron las averiguaciones para saber quiénes lo habían llevado y a dónde.

Como las camionetas no tenían balizas hubo dudas si se trataba de efectivos policiales o de civiles armados de las estancias vecinas. Desde días antes a la detención de Oscar, los vecinos tenían noticias que se conformaría un grupo de personas (civiles) capaces de combatir al EPP y/o al ACA, ya que los uniformados, policías y militares, no tendrían la voluntad ni ganas de combatirlos. Los ganaderos de la zona son los que estarían financiando a este grupo.

Esa noche no obtuvieron noticias del paradero de Oscar. A la mañana siguiente un grupo de vecinos, encabezado por un docente, se trasladó a Santa Rosa del Aguaray. Ahí supieron que estaba detenido por un caso de supuesto robo agravado. Contrataron un abogado y recolectaron más datos sobre los motivos de la detención.

***Detenido por error y liberación.*** Oscar Caballero fue detenido por error, según el A. I. N° 726 del 8 de septiembre de 2015. El Juzgado al levantar la orden de captura y rebeldía argumenta que se ha producido un error involuntario... atendiendo que Oscar Caballero no tiene ninguna vinculación al hecho punible investigado en la causa.

La causa a la que se refiere el juez Edgardo Martínez es “Oscar Caballero s/ Robo Agravado en el Asentamiento 11 de Octubre de Santa Rosa del Aguaray, Expte. N° 55, Folio N° 61 del año 2010”.

Aunque el error era claro, pues se trataba de un caso de homonimia; Oscar Ramón Caballero Villasboa permaneció dos días detenido. Fue liberado el 8 de septiembre de 2015.

***Vinculado al ACA o EPP, en los medios de comunicación.*** Los medios de comunicación presentaron la noticia de su detención vinculándolo al EPP o al ACA. Sin contrastar la información, ni confirmar los datos dieron crédito a las fuentes policiales, que también estaban equivocadas.

Abc Color en su edición digital del 7 de septiembre de 2015, actualizado a las 16:33 afirmaba *Detenido por extorsionar en nombre del EPP*. Decía que tampoco se descarta que el mismo tenga algún tipo de vínculo con los miembros del EPP o el ACA, aunque eso se determinará con investigaciones futuras.

Cuando Oscar Caballero ya fue liberado y esperaba ómnibus para regresar a su domicilio, en la terminal de ómnibus de Santa Rosa del Aguaray, asistió a noticias televisivas de medios de la capital del país, que aún informaban de su detención como miembro del ACA.

El proceso penal al cual está vinculado Oscar Caballero es otro. Está relacionado a una supuesta extorsión en la Colonia Naranjito, distrito de General Resquín. La extorsión se produjo desde un chip que se le había extraviado. La persona extorsionada resultó ser un amigo de su familia y compañero de crianza.

Los miembros de la FTC, una vez detenido Oscar Caballero, por error, volvieron a visitar a los extorsionados para que incriminen a Oscar. Sin embargo, estos se negaron y explicaron que Oscar es un amigo de la familia y que jamás haría semejante cosa.

## RECOMENDACIONES

- Desmilitarizar las políticas de seguridad, es decir, fortalecer a las fuerzas policiales para cumplir eficazmente su función de seguridad interna.
- Investigar, y en su caso, sancionar a los responsables de los abusos cometidos en contra de pobladores y pobladoras.

## Bibliografía

- Bauman, Z. (2012) *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. 1º ed. 5º reimp. Buenos Aires: Paidós.
- Latinobarómetro (2012) *La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina*.
- Martens, Juan y Orrego, Roque (2011) Sólo un plan de seguridad democrático garantizará este derecho a todos y todas, en: Codehupy (2011) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2011*. Asunción.
- Martens, Juan (2009) Discurso democrático en el Ministerio del Interior, continuas prácticas abusivas en la Policía Nacional, en: Codehupy (2009) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2009*. Asunción.
- Martens, Juan y Orrego, Roque (2008) Campesinos y campesinas siguen siendo torturados y muertos, en: Codehupy (2008). *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paragua 2008*. Asunción.
- Thomé, Inácio (2004) *Victimización y Cultura de la Seguridad Ciudadana en Europa*. Tesis de doctorado no publicada, Universidad de Barcelona. Barcelona, España.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2013) *Global Study on Homicide. Trends, contexts, data*. UNODC.



# CONCENTRACIÓN MEDIÁTICA Y ATENTADOS CONTRA EL DERECHO HUMANO A COMUNICAR

DERECHO A LA COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN



La masiva compra de multimedios realizada por el grupo empresarial del presidente Horacio Cartes plantea la urgencia de generar una amplia discusión con vistas a una ley que frene el acaparamiento de medios.

La impunidad en los crímenes contra periodistas consolida el temor que la narcopolítica infunde en los comunicadores y comunicadoras que trabajan en zonas donde confluyen la explotación ganadera y sojera con las actividades del crimen organizado.

**Paulo López y Jorge Zárate**

SINDICATO DE PERIODISTAS DEL PARAGUAY (SPP)

## INTRODUCCIÓN

Desde el año 1991, se han registrado 17 asesinatos de periodistas por causas relacionadas al ejercicio profesional. Todos los casos han estado signados por la falta de investigación adecuada y, en consecuencia, han terminado en la impunidad.

El único caso que ha avanzado en la identificación de los autores morales ha sido el asesinato del corresponsal del Diario Abc Color en el departamento de Canindeyú, Pablo Medina, y su asistente, Antonia Almada, en octubre de 2014. En este sentido cabe destacar la extradición del exintendente colorado de Ypehú, Vilmar Acosta, para enfrentar a la justicia por los crímenes que se le atribuyen. No obstante, los presuntos responsables materiales siguen prófugos.

En las otras causas no se ha identificado ni mucho menos juzgado a los autores materiales ni intelectuales de los crímenes, a excepción del caso de Salvador Medina, asesinado en 2001 y en que fue identificado y juzgado el ejecutor del crimen. Según han reconocido las propias autoridades jurisdiccionales, las pesquisas apenas quedan esbozadas en los presuntos ejecutores materiales, pues resulta difícil probar los cargos contra las personas sospechosas de haber encargado los atentados.

## MARCO JURÍDICO

Este apartado asume que los conceptos de libertad de prensa y de expresión, más enfocados en los medios y en los profesionales de prensa, son insuficientes para abordar lo que de manera más abarcante constituye el derecho humano a comunicar. Es decir, el derecho de todas las personas, y de la sociedad en general, de generar y recibir contenidos, información plural, opiniones, etc. De este modo, la información deja de ser una potestad del Estado, de las empresas periodísticas y de las personas que ejercen el periodismo para convertirse en un derecho humano cuyo titular es el público (Loreti y Lozano).

En este artículo también consideramos que las manifestaciones públicas son actos comunicativos que deben ser protegidos como tales. En este sentido, nos remitimos a los trabajos de los ya citados Loreti y Lozano, que analizan el papel del Estado como garante del derecho humano a comunicar. Los autores asumen que las manifestaciones públicas son actos comunicativos que no deben sufrir menoscabo por los efectos que puedan producir, por ejemplo, en el tránsito. Ello a raíz de que esto puede ser subsanado mediante la utilización de vías alternativas. En contraposición, existe una irreparabilidad insalvable en la vulneración del derecho cuando se procede a los despejes de las protestas utilizando la fuerza policial.

Un tópico del cual el derecho no parece aún haberse hecho cargo del todo es la caracterización de la protesta social como ejercicio del derecho a difundir informaciones y opiniones. Resulta crucial que las formas de la protesta social empiecen a ser estudiadas desde otro plano. El de la expresión de opiniones e informaciones. Este es un desafío en la agenda del derecho a la información. De otra forma, el derecho de la comunicación nunca se hará cargo de amparar una problemática tan importante como la búsqueda de soluciones mediante el uso de espacios públicos (Ibíd, p. 49).

Frente a las concepciones centradas en los medios y *los periodistas*, antepone los criterios de la etapa universalista, que se inaugura con la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Asimismo, en los considerandos de la opinión consultiva 5/85, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) reconoce que el derecho a la libertad de expresión no es declamativo y que implica crear las condiciones para que el derecho sea ejercido. Es decir, la sola manifestación de su reconocimiento no alcanza.

La ley de acceso a la información pública es un buen ejemplo de ello. Los ejecutivos nacional y municipales, principalmente, no responden en los plazos establecidos y han permanecido casi inmunes a la “ola de transparencia” anunciada desde el gobierno central<sup>1</sup>.

Con respecto a la concentración de medios, nos ceñimos a los Indicadores de Desarrollo Mediático (IDM), un trabajo del año 2008 que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) realizó a través del Consejo Intergubernamental de su Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC).

En el documento se reconoce que para garantizar el pluralismo y la diversidad

las autoridades responsables de ejecutar las leyes anti-monopolios cuentan con las atribuciones suficientes, por ejemplo para negar las solicitudes de licencias y para exigir la desinversión en las operaciones mediáticas actuales cuando la pluralidad esté comprometida o se alcancen niveles inaceptables en la concentración de la propiedad (Unesco, 2008: 23).

A nivel interno, la Constitución Nacional garantiza la libertad de expresión y de prensa, el derecho a recibir información veraz y el ejercicio del periodismo en sus artículos 26, 28 y 29; y en el plano supranacional estos derechos se encuentran garantizados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica Ley N° 1/1989 y la Declaración de Principios sobre Libertad de Ex-

1 Última Hora (6/11/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/denuncian-incumplimiento-la-ley-acceso-informacion-publica-n944306.html>

presión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) del año 2000. En los artículos elaborados por el SPP para los informes de la Codehupy de los años anteriores, se podrá leer con mayores referencias las informaciones referentes al marco jurídico nacional e internacional.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

Los dos años y medio que coinciden con el periodo de gobierno de Horacio Cartes estuvieron marcados por el asesinato de cinco trabajadores de prensa: Fausto Gabriel Alcaraz, Édgar Fernández, Pablo Medina, Antonia Almada y Gerardo Servián. En el periodo noviembre 2014-2015, la violencia se ha so-lapado registrándose un asesinato frente a los cuatro del periodo noviembre 2013-2014, coincidiendo con la época electoral. La narcopolítica, que se ha apoderado del país con la complicidad de las autoridades en todos los niveles y poderes del Estado, ha puesto su sello en estos crímenes. Al mismo tiempo, han aumentado las amenazas e intimaciones judiciales para frenar denuncias periodísticas en época de campañas proselitistas<sup>2</sup>.

Además de los asesinatos, en Paraguay se han incrementado las amenazas y agresiones contra periodistas, especialmente por denunciar el narcotráfico y sus vínculos con políticos y policías locales. Según el informe oficial para la investigación del asesinato del periodista Pablo Medina y de su asistente Antonia Almada, ocurridos en octubre de 2014, el 70% de la Policía Nacional estaría infiltrada por el crimen organizado.

Paraguay se ubica en el escenario internacional como uno de los países de elevado riesgo para el ejercicio del periodismo. De no adoptarse cambios estructurales, se avizora una eventual réplica de situaciones registradas en países como Colombia, México y Honduras, entre otros.

Además de los atentados de la mafia sucedidos, debemos mencionar que también han existido casos graves de amenazas y agresiones contra trabajadores y trabajadoras de la prensa. Estos casos tienen como principales responsables a autoridades nacionales y locales e integrantes de la fuerza pública. La justicia y el Ministerio Público no han avanzado en la investigación y mucho menos en la condena a las personas responsables de estos ataques.

2. E'a (12/11/2015) Disponible en: <http://ea.com.py/v2/companas-electorales-han-aumentado-violencia-contra-periodistas-denuncian>

A los efectos de este artículo, resulta ineludible reseñar al menos de forma somera algunos de los ataques al derecho humano a comunicar de las personas que utilizaron el espacio público para presentar sus demandas al Estado<sup>3</sup>.

En la cobertura de las protestas la actuación oficial ha estado signada por un claro sesgo clasista. En la marcha de los colegios públicos y privados del 18 de setiembre la ministra de Educación ofreció flores a los estudiantes y el presidente Cartes saludó por las redes sociales la concentración estudiantil.

Por el contrario, integrantes de la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (Fenaes) –Ariel Vera, Fabricio Núñez y Stiben Patrón– fueron imputados bajo los cargos de perturbación de la paz pública y resistencia por haber participado en la marcha docente de agosto de 2014, que terminó en una violenta represión en la que también resultaron con heridas periodistas. El fiscal de Seguridad y Convivencia de las Personas, Emilio Fuster, es el principal encargado de llevar esta y otras causas de persecución judicial contra las personas que apelaron al uso del espacio público para expresarse. La ligereza de la fiscalía para imputar e imponer restricciones sin elementos queda revelada en que varios casos terminaron en sobreseimientos<sup>4</sup>.

Asimismo, contra las y los estudiantes universitarios ya fueron abiertos juicios de amparo para despejar el acceso a las facultades utilizando la fuerza policial. En agosto de 2015 una marcha de las centrales sindicales en solidaridad con los choferes crucificados de la Línea 49 fue reprimida con brutalidad y se abrieron procesos por perturbación de la paz pública ya desde el inicio mismo de la medida de fuerza frente a la parada de la empresa en Limpio<sup>5</sup>. Los dirigentes de los choferes del transporte de carga, que en octubre de 2015 realizaron ocupaciones de media calzada y cortes intermitentes en la Ruta III en rechazo del aumento del peaje, fueron denunciados por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)<sup>6</sup>.

## La política antisindical

El gobierno de Cartes ha dejado en claro sus políticas contrarias al derecho de sindicalización con un Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

3 Para ampliar y/o complementar información con relación a los casos que se mencionan, remitirse a los artículos sobre derechos de las juventudes y derecho a la reunión, manifestación y asociación del presente informe.

4 E'a (30/10/2015) Disponible en: <http://ea.com.py/v2/dirigente-de-la-fenaes-es-sobreseido-en-causa-por-resistencia-y-perturbacion>

5 E'a (27/08/2015) Disponible en: <http://ea.com.py/v2/violenta-represion-contra-manifestacion-en-apoyo-a-choferes-crucificados>

6 Abc Color (21/11/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/el-mopc-acciona-contra-camioneros-que-bloquean-circulacion-en-ruta-iii-1419134.html>

(MTESS) que se dedica a trabar sistemáticamente el reconocimiento de los sindicatos y la renovación de sus comisiones directivas.

En el caso particular de las y los trabajadores de la prensa cabe señalar que este año ha sido particularmente duro debido a la elevada precarización de las condiciones de trabajo que se expande con la complicidad del gobierno, que se ha dedicado más bien a apañar a las empresas que violan las leyes laborales en lugar de exigir el cumplimiento del marco normativo.

## Despidos injustificados

Los despidos injustificados preocupan particularmente al gremio, ya que solo en este año hemos tenido que enfrentar decenas de despidos injustificados en los distintos medios de comunicación, donde las patronales continúan violando impunemente el derecho al trabajo de las y los colegas y faltando el respeto a la labor periodística. Este hecho nos debe llevar a proponer, mediante la contratación colectiva, normas que protejan al trabajador y la trabajadora de esta práctica abusiva e incluso prohíban, o al menos desalienten, los despidos injustificados. Preocupa también la incertidumbre del trabajo realizado por proyectos en algunos medios y oenegés.

La falta de acceso al seguro social es otra de las violaciones más extendidas en el ámbito de los medios de prensa. Cada vez son más las patronales que mantienen a las y los periodistas bajo el régimen de prestación de servicios o *freelance*, como forma de impedir el acceso a derechos laborales básicos.

La persecución imperante de parte de las patronales hacia la tarea sindical hace que los compañeros y compañeras tengan una ardua tarea a la hora de luchar por las reivindicaciones obreras. Es destacable el esfuerzo realizado, a pesar de estos escollos, por parte de los delegados y las delegadas, en un contexto general de ataques a la libertad sindical realizados por el gobierno.

Reclamos de ajuste salarial, puesta al día de las empresas morosas del seguro previsional, cumplimiento de las cláusulas de los contratos colectivos de condiciones de trabajo, actualización de tablas de viáticos, así como discusiones sobre la necesaria negociación colectiva en radio y tevé, fueron algunas de las tareas realizadas por el SPP. Entre las conquistas obtenidas mediante la lucha y el acompañamiento de la organización, podemos citar las victorias, aún parciales, a nivel judicial de las compañeras Noelia Díaz<sup>7</sup> y Emilce Aponte<sup>8</sup>, quienes obtuvieron fallos favorables ante despidos violatorios de la estabilidad laboral

7 E'a (04/02/2015) Disponible en: <http://ea.com.py/v2/periodista-le-da-un-duro-golpe-al-grupo-vierci>

8 Última Hora (19/05/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/condenan-al-grupo-nacion-despedir-la-periodista-emilce-aponte-n897653.html>

en litigios contra los grupos Vierci y Nación, respectivamente. También se han obtenido conquistas importantes en el diario Popular, donde varios colegas han logrado acceder al cobro correspondiente por horario nocturno.

## La concentración de medios

Este cuadro de violencia tiene como correlato un agresivo acaparamiento de medios de parte del grupo Cartes con la compra de tres conglomerados. En abril de este año, a través de la figura de su hermana, Sarah Cartes, el mandatario adquirió el Grupo Nación de Comunicaciones (diarios Crónica y La Nación, radios 970 AM y Montecarlo), en agosto el Grupo Multimedia (diarios Popular, Hoy Digital y radio online Laser Stream) y, en setiembre, la mayor parte del paquete accionario del holding Hei Network, donde están tres canales musicales (Hei Música, Vint y Tropicalia).

Esta situación pone en peligro a la democracia, además de representar precarización y pérdida de puestos de trabajo. La eventual carrera por la reelección que baraja Cartes y la búsqueda de legitimar la creciente ola represiva contra las organizaciones sociales completan el cuadro de estas operaciones.

Asimismo, representantes del grupo han anunciado su interés en adquirir un canal de televisión y se estaría en conversaciones para la compra del Canal 13 y Unicanal, versiones negadas por los directivos Christian Chena y Javier Bernardes, respectivamente. En principio también se había negado que el grupo Zuccolillo esté en negociaciones con Chena para la adquisición de radio Cardinal AM, algo que luego fue admitido ya a las puertas de la inminente compra.

Como siempre hemos expresado, la concentración de medios en pocas manos es enemiga de la libertad de expresión no solo porque impide el acceso a una información diversa, sino también porque genera el deterioro de las condiciones de trabajo. Es corriente que en conglomerados como el Sistema Nacional de Televisión (SNT), Grupo Vierci, Grupo Nación, etc., las y los trabajadores deben producir materiales para dos y, en casos, hasta cuatro medios por un solo salario.

En este contexto urge la discusión de una norma que frene la formación de oligopolios de medios. El tema requiere un lugar central en la agenda pública no precisamente con vistas a promulgar una ley a corto plazo, sino para debatir y elaborar una reglamentación que garantice que todos los sectores de la sociedad tengan una presencia igualitaria en el concierto de voces.

En directo menoscabo de este derecho, la vigente Ley N° 4179/2011<sup>9</sup>, entre otros puntos, inviabiliza el funcionamiento de las radios comunitarias reduciéndolas a una mínima potencia (pequeña cobertura hasta 50 watts y de mediana cobertura hasta 300 watts). La potencia permitida a las radios comerciales va de 1.000 a 50.000 watts. La normativa también atenta contra la sustentabilidad de las emisoras comunitarias al establecer que no podrán efectuar “mención, publicidad o propaganda en ninguna de sus formas”.

Entre los casos más recientes de decomiso de equipos denunciados por Voces Paraguay, se puede citar a las radios “Mandu’ará”, de Yasy Kañy, perteneciente a la Organización campesina de desarrollo rural del asentamiento Mandu’ará (ODRAN) y “Ko’èju”, de Araujo Kue, Curuguaty (departamento de Canindeyú), perteneciente al Movimiento Campesino Paraguayo (MCP).

Otras radios que sufrieron confiscación de equipos son “Tape Pyahu”, de Alfonso Kue, Horqueta, y “Ka’avy Ñe’è” de Arroyito, en el departamento de Concepción. Los procedimientos fueron realizados por funcionarios de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) y agentes de la fiscalía y la policía. Mientras, caudillos regionales como Julio Colmán en Curuguaty y el clan Acevedo en Pedro Juan Caballero, detentan licencias con fines partidarios sin ser molestados por la autoridad de aplicación de las telecomunicaciones.

La articulación también indica los ataques contra la sostenibilidad económica a los que son sometidas las radios comunitarias, citando el caso de la estación villariqueña Paz y Bien, cuyo director recibió una notificación de la Conatel exigiendo el pago de una multa de 5.472.000 guaraníes porque supuestamente “cometió un delito” al mencionar al aire los nombres de unos pequeños comercios de la zona agradeciendo el apoyo para la sostenibilidad de la radio<sup>10</sup>.

A las estaciones comunitarias también se les prohíbe el acceso a fondos de apoyo público-privado para su mantenimiento y operación. De esta forma se inviabiliza en la práctica el funcionamiento de las radios no comerciales cercenando al mismo tiempo el derecho de las audiencias de acceder a una oferta comunicativa plural.

## Acciones realizadas desde el sindicato

El SPP, junto con el Foro de Periodistas Paraguayos y colegas de diferentes medios, participó de la conformación de la Coordinadora de Periodistas en Alerta,

9 Ley N° 4179/2011 “Que Modifica y amplía los arts. 57, 58, 70, 73 y 100 de la Ley N° 642/1995 De Telecomunicaciones”.

10 E’a (14/09/2015) Disponible en: <http://ea.com.py/v2/cartes-sigue-acumulando-medios-y-cerrando-radios-comunitarias-denuncian>

articulación que llevó adelante importantes movilizaciones exigiendo justicia para los comunicadores y comunicadoras caídos así como seguridad para el ejercicio del periodismo.

Así también, en busca de dar respuestas a la necesidad urgente de brindar mayores garantías a las y los trabajadores de prensa, principalmente en el interior del país, nuestra organización ha elaborado un “Protocolo de Seguridad para Periodistas bajo situación de riesgo y/o amenaza”<sup>11</sup>, que aún no fue homologado por la Comandancia de la Policía Nacional para su entrada en vigencia.

Todas estas agresiones contra la libertad de expresión y contra el derecho de la ciudadanía a informarse fueron denunciadas por el SPP en instancias nacionales e internacionales. El sindicato ha mantenido reuniones con las principales autoridades nacionales a fin de exigir garantías para el ejercicio del periodismo y el cese de la impunidad en los crímenes contra los periodistas.

En este marco el SPP impulsó la presencia en el país de una delegación de la organización Intercambio Internacional para la Libertad de Expresión (IFEX, por sus siglas en inglés), que se reunió con autoridades, periodistas, familiares de colegas asesinados/as e integrantes de organizaciones no gubernamentales.

Tras esta visita, IFEX y SPP han elaborado un informe conjunto sobre la situación de violencia e impunidad en los crímenes contra los periodistas, que fue elevado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que en 2016 observará al Estado paraguayo en el marco del Examen Periódico Universal (EPU) de Derechos Humanos. Asimismo, a través de la Federación Internacional de Periodistas (FIP) se ha visibilizado esta situación ante la comunidad internacional.

También hemos exigido a las empresas periodísticas donde está vigente el Contrato Colectivo de Condiciones de Trabajo (CCCT) el cumplimiento de las cláusulas referentes a las necesarias condiciones de seguridad para las y los colegas que realizan coberturas de riesgo. Pólizas de seguro de vida, capacitación para coberturas riesgosas y herramientas adecuadas son algunas de las exigencias establecidas en el CCCT.

El incumplimiento del pago del seguro de vida por parte de las empresas empleadoras para periodistas, trabajadores y trabajadoras de prensa en general que arriesgan su vida en la realización de su trabajo es permanente. Esta situación contrasta con las expresiones públicas de los propietarios de los grandes medios de comunicación comerciales, que se muestran muy preocupados por la “inseguridad” en el país. En cambio, son estas mismas patronales las que

11. El enlace para acceder al documento está disponible en la bibliografía.

mantienen a cientos de trabajadoras y trabajadores de prensa en la precariedad e inseguridad y que incumplen requisitos laborales básicos<sup>12</sup>.

El SPP se ha unido a otras organizaciones vinculadas a la comunicación para exigir que las autoridades pongan fin a la impunidad con que los grupos mediáticos violan las leyes acumulando cada vez más licencias de radio y TV, pese a que la ley lo prohíbe.

## CONCLUSIONES

El Estado tiene un alto grado de responsabilidad en el panorama descrito. Las acciones oficiales se han dirigido sistemáticamente a socavar el derecho humano a comunicar en lugar de resguardar su efectivo cumplimiento.

El manto de impunidad, la aviesa complicidad con las patronales para la violación de los derechos laborales, la censura y cierre de emisoras radiales comunitarias, la agresión a trabajadores y trabajadoras de prensa, así como la falta de políticas públicas de democratización de la comunicación, son el modo en que los organismos gubernamentales pretenden mantener el actual modelo de exclusión y pobreza.

Nuestro gremio considera que este contexto no es el apropiado para otorgar mayores atribuciones legislativas al Poder Ejecutivo con el fin de intervenir en el mercado de medios. No obstante, la falta de una legislación y la desregulación del sector ya actúan de por sí como factores que coartan la pluralidad de fuentes de información y comunicación.

El vacío constitucional que solo prohíbe de manera expresa que los propietarios de medios se postulen en elecciones presidenciales debe ser subsanado. El medio que corresponde es la sanción de una ley en el Congreso que reglamente el artículo constitucional referente a las inhabilidades para ser presidente y explicita la prohibición de adquirir medios a las personas que estén en el ejercicio del cargo.

12 E'a (27/10/2015) Disponible en: <http://ea.com.py/v2/zuccolillo-se-nego-a-protoger-a-corresponsales>

## RECOMENDACIONES

- Ordenar la reapertura de los casos de asesinato de periodistas ocurridos desde 1991 y juzgar a las personas responsables.
- Crear una comisión especial en el Ministerio Público que atienda los expedientes de estos asesinatos.
- Conformar una unidad especializada en delitos contra la libertad de expresión, dependiente de la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público, que cuente con recursos propios y suficientes, y personal capacitado para llevar a cabo las investigaciones.
- La Fiscalía General del Estado debe tomar medidas para solucionar la falta de operatividad de esta unidad, a cargo del agente Santiago González Bibolini.
- Crear una mesa con la participación del Estado y medios de comunicación y periodistas, para discutir políticas y medidas de protección concretas que prevengan crímenes contra la libertad de expresión y atiendan los riesgos actuales y futuros que enfrentan los periodistas.
- Tomar todas las medidas para garantizar el funcionamiento de los medios de comunicación comunitarios, asegurando una regulación que se adapte a las circunstancias particulares de las radios comunitarias, y permita la consecución de recursos por la venta de publicidad sin fines de lucro.
- Fomentar la creación y el fortalecimiento de medios alternativos de comunicación, a fin de que la ciudadanía tenga acceso plural a la información, y los comunicadores y las comunicadoras puedan expresar libremente sus opiniones.
- Inspeccionar de oficio a las empresas de comunicación en un trabajo conjunto entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y el Instituto de Previsión Social (IPS) para corroborar que las empresas cumplan con el seguro social obligatorio.
- Garantizar que la libertad sindical y el derecho a la organización de los trabajadores y trabajadoras puedan ser ejercidos sin presiones ni miedos.
- Ampliar el acceso a licencias del espectro radioeléctrico para las radios comunitarias.

- Derogar la Ley N° 4179/2011, que modifica varios artículos de la Ley N° 642/1995 “De Telecomunicaciones”, violatoria de derechos de las emisoras comunitarias, y dejar sin efecto las incautaciones de equipos e imputaciones de integrantes de tales medios.
- Retirar las licencias a los operadores que cuenten con más de una frecuencia de radio y televisión.

## Bibliografía

- Alcaraz, Zulema (2010) “Escasos avances ante los oligopolios de la información, la Impunidad judicial y la precarización laboral de los periodistas” en: Codehupy (2010) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2010*. Asunción.
- Asociación Mundial de Radios Comunitarias (2010) *Informe sobre la Ley N° 4179/2010, que establece restricciones a las radios comunitarias en Paraguay, mediante la modificación de la Ley N° 642/95 de Telecomunicaciones*. Asunción, Amarc.
- Benítez Aldana, Pedro (2010) *Informe sobre libertad de expresión y medios en Paraguay*. Asunción, SPP.
- De Charras, Diego et al. (2012) *Ciudadanía(s) y derecho(s) a la comunicación*. Disponible en: [http://www.academia.edu/7561750/Ciudadan%C3%ADa\\_s\\_y\\_derecho\\_s\\_a\\_la\\_comunicaci%C3%B3n](http://www.academia.edu/7561750/Ciudadan%C3%ADa_s_y_derecho_s_a_la_comunicaci%C3%B3n)
- Fundación Konrad Adenauer Stiftung (sin fecha) *Cláusulas de Libertad de Expresión en Paraguay*. Disponible en: [http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/medioslatinos/paraguay/clausulas\\_de\\_libertad\\_de\\_expresion\\_-\\_paraguay.pdf](http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/medioslatinos/paraguay/clausulas_de_libertad_de_expresion_-_paraguay.pdf)
- Intercambio Internacional para la Libertad de Expresión / Sindicato de Periodistas del Paraguay (2015) *Informe para el Examen Periódico Universal Paraguay 2015*. Ifex/SPP. Disponible en: [https://www.ifex.org/2015/07/21/ifexsppc\\_report\\_paraguay\\_final\\_spanish.pdf](https://www.ifex.org/2015/07/21/ifexsppc_report_paraguay_final_spanish.pdf)
- Loreti, Damián (1995) *El Derecho a la Información. Relación entre medios, público y periodistas*. Disponible en: [http://perio.unlp.edu.ar/sites/default/files/loreti\\_cap1.pdf](http://perio.unlp.edu.ar/sites/default/files/loreti_cap1.pdf)
- Loreti, Damián y Luis Lozano (2012) El rol del Estado como garante del derecho humano a la comunicación. *Revista Derecho Público. Año I N°1*. Ediciones Infojus. Disponible en: [http://www.infojus.gob.ar/doctrina/dacf120060-loreti-rol\\_estado\\_como\\_garante.htm](http://www.infojus.gob.ar/doctrina/dacf120060-loreti-rol_estado_como_garante.htm)
- Organización de los Estados Americanos (sin fecha) *Relatoría Especial para Libertad de Expresión*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/index.asp>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2008) *Indicadores de Desarrollo Mediático (IDM)*. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102s.pdf>
- Páez, Vicente (2014) “Graves riesgos en el marco de la narcopolítica. Muerte y amenazas a la vida y la libertad de expresión” en Codehupy (2014) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción.
- Sindicato de Periodistas del Paraguay (2015) *Manual para periodistas en situación de riesgo y/o amenaza*. Disponible en: <http://sindicatodeperiodistas.org/sa/wp-content/uploads/2015/04/Manual-y-Protocolo.pdf>

# A 20 AÑOS DEL INFORME DE DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY, EL ESTADO SIGUE SIN GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LAS Y LOS OBJETORES DE CONCIENCIA

DERECHO A LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA



Este 2015 se presentó un proyecto de ley sobre el Servicio Militar Obligatorio (SMO) que pretende que las Fuerzas Armadas enseñen oficios a los jóvenes sin tener en cuenta que esta no es su función ni competencia, pues la misma corresponde al Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP). Ante este impulso de mentalidad militarista que pretende adoctrinar a los jóvenes en una cultura autoritaria, los mismos siguen declarando su objeción de conciencia al SMO más allá de que la ley que la reglamenta sea inconstitucional y que el Consejo que debe realizar la evaluación no haya entrado en funciones.

**Vidal Acevedo**

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA-PARAGUAY (SERPAJ-PY)

## INTRODUCCIÓN

Van pasando los años. Son 23 desde que el derecho a la objeción de conciencia se estableció en nuestra Carta Magna, 22 de la aparición de los primeros objetores de conciencia al servicio militar obligatorio (SMO) y 5 de la promulgación de la Ley N° 4013/2010 “Que reglamenta el ejercicio del Derecho a la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio y establece el Servicio Civil Sustitutivo al mismo en beneficio de la población civil”. Sin embargo, desde la esfera estatal no se ha avanzado en garantizar el ejercicio pleno de este derecho.

El Consejo Nacional de Objeción de Conciencia (CNOC) hasta la fecha nunca entró en funcionamiento, así como tampoco la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) ha dado respuesta a las acciones de inconstitucionalidad que se presentaron en contra de la mencionada ley. No obstante, hubo iniciativas parlamentarias, desde la Cámara Baja, con anteproyectos de ley que reivindican el nefasto SMO.

## MARCO JURÍDICO

En nuestra Constitución Nacional (CN) el derecho a la objeción de conciencia está reconocido en forma general en el art. 37, que señala que “se reconoce la objeción de conciencia por razones *éticas* o religiosas para los casos en que esta Constitución y la ley la admitan”. En el párrafo quinto del art. 129, en forma específica refiere respecto al SMO que “quienes declaren su objeción de conciencia prestarán servicio en beneficio de la población civil, a través de centros asistenciales designados por ley y bajo jurisdicción civil”.

A nivel internacional el derecho a la objeción de conciencia está reconocido en varios pactos y convenciones partiendo del art. 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>1</sup>.

Igualmente fue incorporado al sistema jurídico nacional el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), por Ley N° 5/1992, en su art. 18. Así como lo fue la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, mediante la Ley N° 1/1989, en las disposiciones referentes a libertad de pensamiento, de conciencia y de religión en los artículos 5, 12 y 13.

Igualmente la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes<sup>2</sup>, en el art. 12 sobre el derecho a la objeción de conciencia, establece: 1) Los jóvenes

1 Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

2 Organización Iberoamericana de Juventud. Disponible en: [http://www.oij.org/es\\_ES/publicacion/convencion-iberoamericana-de-derechos-de-los-jovenes](http://www.oij.org/es_ES/publicacion/convencion-iberoamericana-de-derechos-de-los-jovenes)

tienen derecho a formular la objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio; 2) Los Estados parte se comprometen a promover las medidas legislativas pertinentes para garantizar el ejercicio de este derecho y avanzar en la eliminación progresiva del servicio militar obligatorio; 3) Los Estados parte se comprometen a asegurar que los jóvenes menores de 18 años de edad no serán llamados a filas ni involucrados de modo alguno en hostilidades militares.

El Gobierno paraguayo, como parte de la Cumbre Iberoamericana de Paraguay del año 2011, en su declaración final alentó a los Estados, que aún no lo hicieron, a considerar su adhesión a la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes<sup>3</sup>. Cabe mencionar que el Estado paraguayo aún no ha ratificado esta convención.

Asimismo, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó diversas resoluciones en la línea del reconocimiento de este derecho; la Resolución N° 73/87, del 10 de marzo de 1987, hace un llamamiento a los Estados para que “reconozcan que la objeción de conciencia sea considerada como un ejercicio legítimo del derecho de libertad de conciencia, pensamiento y religión, reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”.

Igualmente, se han dado otras resoluciones que establecen estándares universales en materia de objeción de conciencia, en los siguientes puntos:

- La objeción de conciencia debe ser reconocida en cualquier circunstancia en que sea alegada, estando aun la persona prestando el SMO (objeción sobrevenida). No pueden establecerse diferencias o discriminaciones con base en la distinta naturaleza de los motivos por los cuales se objeta, ya sean estos religiosos, éticos o ideológicos.
- Los organismos estatales encargados de la gestión de la objeción de conciencia deben ser conformados en forma imparcial, sin utilizar procedimientos inquisitivos para la comprobación de los motivos alegados.
- Los Estados tienen la obligación de proporcionar información sobre la objeción de conciencia al servicio militar a todas las personas afectadas por el SMO.
- De reconocerse formas de servicio alternativo, estos deben ser de naturaleza civil no combatiente, en beneficio del interés público y de una naturaleza no punitiva.

3 Secretaría General Iberoamericana (2011) *Declaración de Asunción – XXI Cumbre Iberoamericana Paraguay 2011*. Disponible en: <http://segib.org/cumbres/files/2011/03/Declaracion-Asuncion-ESP.pdf>

En cuanto a la prestación al SMO de las mujeres, la Constitución Nacional en el art. 129 señala que “Las mujeres no prestarán servicio militar sino como auxiliares en caso de conflicto armado internacional”. En nuestro país la obligación de realizar el SMO es solo para los varones. Sin embargo, en el proceso de respeto y vigencia del derecho a la objeción de conciencia (OC) muchas mujeres se han declarado objetoras de conciencia en solidaridad contra el militarismo, cuestionando el machismo institucionalizado, el abultado gasto militar y todas las formas de dominaciones y violencias.

## **ACTIVIDAD PARLAMENTARIA CON RELACIÓN A LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA**

Este año, desde la Cámara de Diputados, específicamente la diputada María Nimia Carísimo, representante del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), presentó un anteproyecto de ley “Que Reglamenta la Obligatoriedad del Servicio Militar”, razón por la cual solicitó derogar la Ley N° 569/1975 y sus modificatorias, las Leyes N° 2440/2004 y N° 3360/2007<sup>4</sup>.

Cabe recordar que el SMO aún está reglado por la Ley N° 569/1975 y que en su momento tuvo varias modificaciones debido a que el Estado paraguayo fue sancionado por el sistema interamericano de derechos humanos por muertes y desapariciones de niños soldados. Las modificaciones fueron establecidas por medio de sentencia<sup>5</sup> de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y de acuerdos<sup>6</sup> de solución amistosa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

En la exposición de motivos del proyecto de ley<sup>7</sup>, la diputada Carísimo esgrime que varios artículos de la Ley N° 569/1975 “se contraponen a la Carta Magna, a las convenciones internacionales que tutelan los derechos de la niñez y la adolescencia, y varios de sus artículos ya están totalmente desfasados, por esa razón presentamos un nuevo Proyecto de Ley en la que pretendemos que el Servicio Militar Obligatorio se adecue a las exigencias de la actualidad y también con esto estaríamos evitando que el gobierno paraguayo esté afrontando demandas sobre violaciones de Derechos Humanos por parte de Organismos Internacionales, y al mismo tiempo lo que se espera es que contemos con una Fuerza Armada integrada por jóvenes que acuden a ella convencidos del Objetivo del Servicio Militar”.

4 El proyecto de ley actualmente se encuentra en etapa de estudio en varias comisiones de la Cámara de Diputados: Defensa Nacional, Seguridad y Orden Interno; Asuntos Constitucionales, Derechos Humanos, y Legislación y Codificación.

5 Caso 12.300 “Gerardo Vargas Areco Vs. Estado Paraguayo” ante la Corte IDH.

6 Caso 11.607 “Victor Hugo Maciel Vs. Estado Paraguayo” y el Caso 12.330 “Marcelino Gómez Paredes y Cristian Ariel Núñez Vs. Estado Paraguayo”, ante la CIDH.

7 Sistema de Información Legislativa. Disponible en: <http://silzpy.senado.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F105281>

Siguiendo con la exposición de motivos, señala que “con la aprobación de éste proyecto de Ley además de los motivos expuestos anteriormente, estaríamos trabajando directamente sobre la educación de los jóvenes en una etapa crítica de la vida, en especial para aquellos jóvenes con afán de capacitarse y superarse personalmente pero que por falta de recursos u oportunidades no pueden realizarlo y ven truncados sus ánimos de desarrollo en la vida y ante las necesidades cotidianas caen en la delincuencia, sumando el alto porcentaje de inseguridad que afecta a toda nuestra sociedad. En ese sentido, pretendemos que los centros de reclutamiento y movilidad se encarguen no solo del entrenamiento básico de combate y armamento, sino que también de la capacitación técnica de los jóvenes en alguna profesión u oficio que les sirva posteriormente para su desenvolvimiento en la vida. Así como también proponemos que el servicio militar obligatorio sea remunerado y que ésta remuneración les sea entregada a dichos jóvenes al término de la realización del servicio militar, una vez aprobada la capacitación que estuviere realizando, de tal manera que al retirarse de la institución además de contar con su oficio u profesión tengan una suma considerable de dinero con el cual puedan iniciar su propio emprendimiento. De ésta manera por un lado, estaríamos proveyéndoles a la juventud paraguaya de las herramientas necesarias para salir adelante en la vida y por el otro de manera indirecta estaríamos combatiendo la inseguridad reinante en nuestras calles (sic)”.

El proyecto de ley presentado no cambia en absoluto la Ley N° 569/1975. Solo introduce cambios en dos artículos, a saber:

En el art. 32, entre otras cosas, menciona “el entrenamiento básico de combate y armamento además de la capacitación técnica en una profesión u oficio de cada conscripto”. “La prestación del Servicio Militar tendrá una remuneración mensual equivalente a 13 (trece) jornales mínimos diarios que cada conscripto percibirá al término de su servicio, una vez aprobada la capacitación técnica que hubiera elegido”.

La diputada Carísimo, respecto a los 13 jornales mínimos (G. 803.424) mensuales que recibirá el soldado una vez terminado su servicio militar, argumentó que ese dinero (G. 9.641.088) le servirá para poder emprender su propio negocio.

Es inadmisibles este tipo de iniciativas provenientes del Legislativo para con los jóvenes; es decir, ¿que el joven solo podrá recibir algún recurso del Estado realizando el SMO? ¿No es posible otra forma de promover el acceso al primer empleo a los jóvenes que no sea a través de las Fuerzas Armadas?

En ese sentido, el art. 33 del anteproyecto establece que “los ciudadanos que tengan el primero de la media aprobado y una vez cumplido los 18 años de edad, tendrán derecho a inscribirse en cursos dictados por el Servicio Nacional de Pro-

moción Profesional (SNPP) o por el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal). En estos casos, será obligatoria la instrucción militar en instituciones castrenses durante un período de 2 (dos) meses”<sup>8</sup>.

Nuevamente este proyecto esgrime razonamientos que nada tienen que ver con la realidad juvenil. Los jóvenes en la actualidad ya no tienen dentro de sus agendas la realización del SMO. Muchos de ellos a la edad requerida para cumplir con dicha obligación, 18 años, están en los cursillos preuniversitarios y/o bien forman parte de la población económicamente activa y están aportando al sustento familiar.

Igualmente, este proyecto quiere derivar responsabilidades que no son competencia de las Fuerzas Armadas y, sobre todo, que nuevamente se crea que el SMO resolverá de manera mágica numerosos problemas sociales que afectan a los jóvenes en nuestro país, problemas que tienen que ser resueltos con políticas juveniles inclusivas que aborden integralmente las diferentes realidades de los y las jóvenes.

## Opiniones a favor y en contra

La presentación del proyecto de ley de la diputada Carísimo tuvo repercusiones a favor y en contra entre sus propios colegas de la Cámara Baja. El diputado por el PLRA, Edgar Ortiz –que en años anteriores había presentado un proyecto similar al de su colega, que finalmente no prosperó y fue archivado–, señaló a un medio periodístico que “esa famosa objeción de conciencia es un chiste, nunca fue reglamentada, ya nadie va a los cuarteles y ahí están los resultados. Tenemos una sociedad con gente joven que no sabe a dónde irse. Uno se da cuenta porque las calles están llenas de latitas de cervezas, con gente que amanece borracha”. El parlamentario es de la idea que para “reencauzar” la conducta de los jóvenes se necesita el SMO<sup>9</sup>.

Sin embargo, la diputada Karina Rodríguez, de la concertación Avanza País, calificó de lamentable la intención de su colega. Sus expresiones fueron: “Lamento porque esto se coloca no como una necesidad del Estado paraguayo de tener o ampliar sus fuerzas militares, sino que ante la problemática de la drogadicción, de la inseguridad, de la falta de trabajo, instalan en la sociedad que cuando había el servicio militar obligatorio nuestros jóvenes no estaban tan desorientados”. La legisladora sostuvo que no quiere una juventud a la que se le encierre por un año para ser disciplinados con la fuerza del garrote<sup>10</sup>.

8 Íbid.

9 Hoy (21/09/2015) Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/servicio-militar-la-objecion-de-conciencia-es-un-chiste>

10 Última Hora (05/09/2015) Disponible en: <http://www.ultimhora.com/califican-lamentable-replantear-el-servicio-militar-obligatorio-paraguay-n927794.html>

Organizaciones de derechos humanos de amplia trayectoria de trabajo a favor del ejercicio pleno de la objeción de conciencia al SMO, como el Serpaj-Py, también emitió un comunicado público en contra de dicho proyecto, manifestando, entre otras cosas:

Que dicho anteproyecto solo busca fortalecer a las Fuerzas Armadas (FFAA), basado en una mentalidad militarista donde el concepto tradicional de defensa se encomienda al ejército y al SMO. Hoy la defensa pasa por la promoción irrestricta de los derechos humanos, el fomento de la solidaridad y la construcción permanente de una cultura de paz, basados en la dignidad de la vida. El SMO no tiene una justificación democrática, es propio de gobiernos autoritarios y no inculca valores democráticos por la naturaleza de las FFAA, basada en un régimen vertical, jerarquizado y autoritario.

Que el anteproyecto quiere transferir responsabilidades que no son competencia de las FFAA. La capacitación en mandos medios es responsabilidad de instituciones como el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) o se debería fomentar la creación de más centros vocacionales en el interior del país, fortalecer las escuelas técnicas agrícolas, entre otros.

Que la realidad social de muchos jóvenes que hoy tienen algún tipo de problema no se soluciona con enviarlos a los cuarteles, sino que se requiere de políticas públicas inclusivas al primer empleo, acceso a la salud, acceso a una educación con calidad y de destinar mayores recursos para los centros que tratan la adicción a drogas.

Que este anteproyecto incurrirá en una mayor erogación del presupuesto para las Fuerzas Armadas, en detrimento de otros entes estatales que son prioritarios para la vida digna de la población en general (ej. salud, educación).

Que el anteproyecto escapa de los principios democráticos que deben regir las legislaciones nacionales, y demuestra la falta de voluntad y capacidad política para hacer frente a los problemas que vulneran derechos básicos de los jóvenes del país.

Desde el Serpaj-Py repudiamos este tipo de iniciativas legislativas que no redundarán en beneficios para el país. Estamos a favor del ejercicio pleno del derecho a la objeción de conciencia; hoy existen más de 140.000 jóvenes que han rechazado al SMO y se han amparado en su derecho a objetar dicho servicio. Recordar que desde 1989-2012 murieron 147 jóvenes en cumplimiento del SMO y 2 niños soldados desaparecidos en el Chaco, sobre algunos de estos casos el Estado paraguayo fue condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ante la memoria de estos hechos, las autoridades responsables deberían plantear proyectos que se fundamenten en la dignidad humana, basados en el respeto de principios básicos de derechos humanos<sup>11</sup>.

11 Servicio Paz y Justicia Paraguay (21/09/2015) Disponible en: <http://www.serpajpy.org.py/?p=4002#more-4002>

Igualmente, el diputado Miguel Ángel del Puerto, del Partido Colorado, quien preside la Comisión de Defensa Nacional, Seguridad y Orden Interno, también manifestó su preocupación sobre el “Servicio Civil Obligatorio” que deben realizar los objetores de conciencia. Señaló que “buscamos tipificar las actividades que puedan cumplir los objetores porque si bien existe una ley que indica que la Defensoría del Pueblo asignará los servicios, esta no es cumplida, ya que el obstáculo actual es la demora de la institución en realizar este trámite”<sup>12</sup>.

Todas estas iniciativas parlamentarias con relación al sector joven se dan en un momento de ebullición de la participación juvenil en nuestra sociedad. Las y los estudiantes de secundaria y de universidad, como se plantea más arriba, no tienen agendado el tema del SMO. Sí quieren profundizar la democracia, la educación con calidad, la salud y otros derechos de la población. Pareciera ser que desde estas iniciativas, totalmente adultocéntricas y sexistas, fuera de las perspectivas con enfoque de derechos humanos, solo quieren acallar ese espíritu transformador y revolucionario de la juventud e imponer a toda costa el desfasado y obsoleto servicio militar e ir haciendo retroceder conquistas juveniles como el de la Objeción de Conciencia.

## **SITUACIÓN ACTUAL DEL DERECHO A LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA**

Los jóvenes que se declaran objetores de conciencia al SMO lo vienen realizando en la Dirección de Objeción de Conciencia, oficina dependiente de la Defensoría del Pueblo. El trámite es gratuito y el requisito es la presentación de la fotocopia de cédula de identidad y llenar el formulario. Luego de este trámite el joven cuenta con el carné de objetor. Los jóvenes objetores hasta ahora no realizan el servicio social civil sustitutivo, servicio reglamentado por la Ley N° 4013/2010. Esta ley tiene varios artículos que son cuestionados y rechazados por las organizaciones que trabajan por el acceso irrestricto a este derecho y que por esas razones se presentaron acciones de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia<sup>13</sup>.

La acción de inconstitucionalidad presentada en el año 2013, caratulada “Rodrigo Villagra y otros sobre Acción de Inconstitucionalidad contra los artículos 2, 3 y 5 de la Ley N° 4013/2010 ‘Que Reglamenta el Derecho a la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio y establece el Servicio Sustitutivo al mismo en beneficio de la Población Civil’, e individualizada con el N° 1349, desde el 20 de marzo de 2015 y hasta la fecha (noviembre) se encuentra en espera de la designación del “preopinante”. Es importante destacar que la sala consti-

12 Cámara de Diputados (19/10/2015) Disponible en: <http://www.diputados.gov.py/www1/?pagina=noticia&id=14104>

13 Ver artículos de años anteriores en informe de derechos humanos de Codehupy

tucional estuvo desintegrada desde la renuncia del ministro Víctor Núñez en diciembre de 2014 y volvió a integrarse con la designación de la Dra. Miryam Peña Candía a comienzos de octubre de este año.

Más allá de la presentación de acciones de inconstitucionalidad y la no preocupación de la sala constitucional por dar un dictamen positivo o negativo al pedido, igualmente el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia (CNOOC) – creado por Decreto N° 6363/2011 bajo la presidencia de Fernando Lugo – nunca entró en funcionamiento.

Ante este panorama jurídico, porque es en ese campo en el que se tienen dificultades, el problema no son los objetores de conciencia, sino la falta de claridad por parte de las y los legisladores en promulgar leyes que son inaplicables y, por sobre todo, que acarrearán nuevos gastos al Presupuesto General de la Nación.

## RECOMENDACIONES

- Enmendar el art. 129 de la Constitución Nacional y establecer voluntariedad o abolición del SMO.
- Derogar la Ley N° 4013/2010 por atentar contra derechos fundamentales de los objetores de conciencia.
- Dictar Resolución por parte de la Corte Suprema de Justicia en las acciones de inconstitucionalidad presentadas en contra de la Ley N° 4013/2010.
- Ratificar la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.
- Establecer un sistema nacional de voluntariado, excluyendo todo tipo de discriminaciones para la prestación de servicios a beneficio de la ciudadanía.

## Bibliografía

- Acevedo, Vidal y Movimiento Objeción de Conciencia-Paraguay (2012) La objeción de conciencia en tiempos de golpe. Derecho a la objeción de conciencia, en: Codehupy (2012) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2012*. Asunción.
- Acevedo, Vidal (2013) Persistencia de la deuda del Estado para garantizar plenamente este derecho. Derecho a la objeción de conciencia, en: Codehupy (2013) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción.
- Acevedo, Vidal (2014) Persiste desidia estatal con el derecho a la objeción de conciencia al servicio militar. Derecho a la objeción de conciencia, en: Codehupy (2014) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción.



# REPRESIONES Y AMENAZAS NO DETIENEN LAS MANIFESTACIONES

DERECHO A LA REUNIÓN, MANIFESTACIÓN Y ASOCIACIÓN



Las manifestaciones de estudiantes de secundaria y de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), que lograron además la adhesión de otros grupos de la sociedad, son una muestra de la necesidad de tener garantizado el derecho a la reunión y manifestación como mecanismo de exigibilidad de derechos. A pesar de las amenazas provenientes de algunos sectores de poder, los y las estudiantes se movilizaron para exigir una mejor educación para todos y todas y la intervención de la UNA ante hechos de corrupción que salieron a la luz pública.

En tanto, una vez más, la Policía Nacional fue protagonista de hechos de violencia en contra de grupos sindicales, campesinos y pobladores, que ejercían el derecho a la manifestación como herramienta de reclamo y visibilización de violaciones de derechos constitucionales, como condiciones laborales dignas y acceso a la tierra.

**Dania Pilz**

DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA

## INTRODUCCIÓN

La libertad de reunión y de manifestación y la de asociación, constituyen herramientas para exigir y reclamar otros derechos ante las autoridades, quienes, al mismo tiempo tienen que garantizar su cumplimiento y asegurar que toda persona que desee manifestarse y/o asociarse pueda ejercer este derecho dentro de los límites legales, sin sufrir represiones y amedrentamientos.

Haciendo uso de estos derechos, varios sectores se movilizaron durante el año 2015 en reclamo de diferentes intereses y, en varias oportunidades –como se verá– la policía actuó reprimiendo a los y las manifestantes, incluso con el visto bueno de las autoridades, quienes en realidad deberían velar por la seguridad de todas las personas. Resaltan en ese sentido, las manifestaciones de estudiantes secundarios y universitarios y todo el movimiento que se organizó en torno a las mismas; veremos si persisten los vientos de cambio o retroceden con el correr del tiempo.

## MARCO JURÍDICO

La ciudadanía tiene derecho a participar de grupos y asociaciones y a reunirse y a manifestarse y las instituciones del Estado, el deber de generar las condiciones para que la ciudadanía pueda ejercer sin obstáculos estos derechos –salvo las limitaciones establecidas en las leyes–. El ejercicio de estos derechos constituye un ejercicio y expresión de la democracia.

El derecho a la reunión y manifestación y el de asociación, están garantizados en la normativa nacional e internacional que el Estado paraguayo suscribió y ratificó<sup>1</sup>.

### A nivel nacional

El derecho a la reunión y manifestación se encuentra garantizado en el artículo 32 de la Constitución Nacional (CN). La Ley N° 1066/1997 ó del “marchódromo”, reglamenta este artículo estableciendo horas y lugares donde se puedan realizar las reuniones o manifestaciones<sup>2</sup>.

1 El marco legal a nivel nacional e internacional se encuentra desarrollado más ampliamente en los Informes presentados en años anteriores.

2 Ediciones anteriores de este informe (2010–2014) han señalado el carácter inapropiado de la ley, principalmente en dos aspectos: la fijación de horarios para realizar manifestaciones y la prohibición que se realicen frente a determinadas instituciones públicas.

El artículo 42 de la Constitución Nacional establece la libertad de asociación o agremiación con fines lícitos.

Este derecho también se establece en la Ley N° 3966/2010 “Orgánica Municipal”, que, en el artículo 65, hace referencia a la organización, funciones y otros aspectos relativos al régimen jurídico de las comisiones vecinales, y en el artículo 67, garantiza la libertad de asociación.

En tanto que, el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N°1680/2001), en el artículo 21, establece el deber del sistema educativo de garantizar al niño, niña y adolescente el derecho a la organización y participación en entidades estudiantiles.

El Código del Trabajo paraguayo, normativa que regula los derechos de los trabajadores, establece en su artículo 67, inc. i) el derecho de “organizarse en defensa de sus intereses comunes, constituyendo sindicatos o asociaciones profesionales, federaciones y confederaciones o cualquier otra forma de asociación lícita o reconocida por la ley”.

## **A nivel internacional**

Las libertades de reunión y manifestación se encuentran establecidas en los artículos 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Ley N° 5/1992, y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Así también, el Estado paraguayo asumió compromisos internacionales, que no son vinculantes, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Organización de Estados Americanos, OEA, 1948) y la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas (Organización de las Naciones Unidas, ONU, 1999).

En cuanto a la libertad de asociación, ésta se encuentra expresada en el artículo 22 del PIDCP.

Los poderes Ejecutivo y Legislativo son los principales responsables de garantizar y hacer cumplir lo establecido en la normativa vigente.

## DERECHO A LA REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN

Este informe presenta algunos de los hechos ocurridos durante el año 2015, en los que se limitó o se buscó amedrentar a los sectores que recurrieron a la manifestación como medida para exigir otros derechos.

***Estudiantes se movilizan por una educación de calidad.*** En el informe 2014, se daba cuenta de la toma del edificio del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) por un grupo de integrantes de la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios - Fenaes (Galeano, 2014, pp.433-449). A raíz de este suceso, en enero de 2015, los estudiantes denunciaron la imputación de tres compañeros. Para los estudiantes involucrados, esta situación buscaría desalentar la movilización de los sectores sociales mediante la imputación a dirigentes y en cuanto a los estudiantes, se trataría de una persecución por exigir una mejor educación, recurriendo a la principal herramienta que tienen para reclamar sus derechos, que es la movilización<sup>3</sup>.

En el mes de julio<sup>4</sup>, la Fenaes convocó a una jornada nacional de movilización, y en el marco de la acción, expresó su solidaridad con tres estudiantes procesados por el Ministerio Público (MP), por presunta perturbación a la paz pública, en el marco de una manifestación de docentes de la cual participaron en el 2014.

A pesar de estos antecedentes, haciendo uso del derecho a la reunión y manifestación, los y las estudiantes dieron inicio a una serie de acciones que empezaron en el mes de agosto con una sentata de estudiantes del Colegio Cristo Rey5 en reclamo de una mejor administración del sistema educativo paraguayo. A partir de este hecho, estudiantes de colegios privados y públicos se fueron sumando, dando paso a la Marcha Nacional de Colegios Públicos y Privados que se llevó a cabo el 18 de septiembre, con una participación de aproximadamente 10 mil estudiantes y otros sectores que se sumaron y apoyaron la iniciativa.

Días posteriores a la manifestación, desde el MEC se realizó un pedido de informes de cantidad de alumnos y docentes que participaron de la Marcha Nacional de Colegios Públicos y Privados, por parte de supervisiones y coordinaciones departamentales. La denuncia fue realizada por las redes sociales.

En ese contexto además se empezaban a dar las primeras manifestaciones y movilizaciones de las y los estudiantes de diferentes carreras de la Universi-

3 Abc Color (09/01/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/quieren-desmovilizarnos-1325096.html>.

4 Abc Color (01/07/2015) Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/estudiantes-empezaron-a-armar-lío-1383141.html?desktop=true>

5 Abc Color (17/08/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/sentata-por-mejor-educacion-en-el-cristo-rey-1398796.html>

dad Nacional de Asunción, a raíz de denuncias de corrupción que afectaban a las principales autoridades de la institución, empezando por el rector, Froilán Peralta.

Entre los intentos de amedrentamiento, el 15 de octubre de 2015, José Miguel Espínola, estudiante de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción-filial San Pedro, denunció que en los momentos previos a una marcha conjunta entre los secundarios y universitarios, un joven menor de edad fue detenido por la policía cuando pretendía unirse a la manifestación. La detención se dio por supuestamente “perturbar la paz pública” y que, en este contexto, existió permanente presión de policías, que actuarían bajo las órdenes del gobernador colorado Vicente Rodríguez, quien apoyaba al también colorado Santiago Duarte Chilavert, director de la filial local de la Facultad de Filosofía de la UNA y cuya renuncia exigían los estudiantes. El joven fue liberado poco después y pudo tomar parte de la protesta, gracias a la rápida reacción de los manifestantes, que acudieron a la sede de la comisaría para repudiar la detención. Espínola denunció además que luego de iniciarse las manifestaciones exigiendo la renuncia del director Duarte Chilavert, efectivos de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) se desplegaron en las cercanías de la casa de estudios, en la ciudad de San Pedro del Ycuamandyyú, con vehículos blindados y tanquetas con el fin de amedrentar a los estudiantes<sup>6</sup>.

El movimiento autodenominado #UNAnotecalles en contra de la corrupción ha ocasionado la renuncia obligada de parte del funcionariado de la Universidad Nacional, entre ellos “2 rectores, 3 vicerrectores, 6 decanos, 5 vicedecanos y unos 38 altos funcionarios/as. Además hay 43 funcionarios/as procesados/as y 5 en la cárcel. En varios puntos del país la movilización sigue, principalmente exigiendo la renuncia de los decanos de Ciencias Agrarias y Filosofía”<sup>7</sup>.

***Hostigamiento del Poder Ejecutivo hacia estudiante chileno acusado como “peligroso agitador”.*** El estudiante chileno Patricio Flores fue considerado un “agitador peligroso” por el propio presidente Horacio Cartes, en un acto político pronunciado el viernes 23 de octubre del mismo año, en el discurso el presidente también acusó al Frente Guasu de buscar la desestabilización del país<sup>8</sup>.

Flores tuvo activa participación en las movilizaciones estudiantiles realizadas tanto en la Universidad Nacional de Asunción como frente al Ministerio de Educación y Cultura, para reclamar mejores recursos para la educación secundaria. El estudiante que tiene lazos políticos con el Partido Comunista Para-

6 Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (15/10/2015) Disponible en: <http://www.cepag.org.py/noticia.php?id=655>

7 Última Hora (19/10/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/mas-50-renunciados-lo-que-el-viento-unanotecalles-se-llevo-n940125.html>

8 Última Hora (25/10/2015) Disponible en: <http://m.ultimahora.com/estudiante-chileno-es-considerado-un-agitador-peligroso-el-gobierno-n941667.html>

guayo y con el Frente Guasu, también fue detenido acusado por un apoderado de la Asociación Nacional Republicana (ANR) –Partido Colorado– de incitar al voto, el 15 de noviembre, fecha de la realización de las elecciones municipales, a favor del candidato a la intendencia de Asunción, Mario Ferreiro, en el local de votación del Colegio San José. A pesar de contar con toda la documentación que le avalaba como observador electoral de la iniciativa #PyInclusivo<sup>9</sup>.

**Reminiscencias del pasado: autoridades buscan limitar reuniones en la Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional.** El Consejo Directivo de la Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional de Asunción, buscando limitar las reuniones de docentes, funcionariado y estudiantes, emitió la Resolución N° 0798-13-2015, del 23 de junio de 2015 por la cual se prohíbe a los distintos estamentos realizar reuniones gremiales o culturales sin antes *pedir permiso*<sup>10</sup> y tener aprobación del citado Consejo. Tras enterarse de esta medida autoritaria por parte de las autoridades de la institución, las y los estudiantes resolvieron movilizarse realizando diferentes actividades como sentatas y manifestaciones, además de exigir mediante notas la revocatoria de dicha resolución y el cambio del Estatuto que data del año 1973.

## Movilizaciones campesinas

**Desalojo en Guahory.** Los días 12, 13, 14 y 15 de febrero de 2015 en la localidad de Guahory, distrito de Tembiaporá, departamento de Caaguazú, se produjo un procedimiento fiscal-policial violento de desalojo. La violencia utilizada por el personal policial fue constatada in situ por integrantes de la Codehupy, senadores y autoridades regionales, que visitaron la comunidad el 15 de febrero, cuando todavía la misma estaba sitiada por la policía, bajo las órdenes del Agente Fiscal Alfrío González.

Los asentamientos campesinos afectados son Guahory 1, Guahory 2 y Guahory 3. Estas son comunidades campesinas que se encuentran a alrededor de 300 km de distancia de Asunción. En el lugar vivían unas 215 familias, asentadas hace 25 a 30 años y otras desde hacía 8 meses, en tierras que pertenecen al ente estatal Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert).

Un estudio de la Codehupy señala que “recabó datos e inclusive fue testigo del uso desproporcional de la fuerza. La comitiva levantó testimonios de abusos físicos y humillación en distintos grados, como golpiza y detención a mujeres

9 Concertación conformada por la Fundación Saraki, Decidamos y Servidores del Paraguay para realizar observaciones ciudadanas el día 15 de noviembre.

10 Abc Color (15/08/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/piden-que-representantes-estudiantiles-renuncien-1398576.html> /

embarazadas, niños, personas con discapacidad y personas adultas mayores. Así también hechos de tortura, destrucción, robo y quema de las pertenencias y animales de las familias. En el lugar los guardias civiles y personas vinculadas al supuesto dueño de las tierras recibían la custodia de la Policía para destruir las casas campesinas. La policía se desplazaba en vehículos de particulares. En ningún momento le fue exhibida a los desalojados una orden judicial<sup>11</sup>.

**Represión a manifestaciones campesinas.** Campesinos, campesinas y pequeños productores y productoras que reclamaban pago de subsidio y condonación de deudas, fueron reprimidos por la policía en Santa Rosa del Aguaray. Representantes de la Coordinadora Igualdad de Oportunidades, señalaron que los y las manifestantes habían acordado con la Policía Nacional marchar sobre la Ruta 3 ocupando media calzada, pero los agentes lanzaron gases lacrimógenos para dispersar y propiciar disturbios. Cerca de 3.000 productores se habían congregado en la Iglesia de Santa Rosa del Aguaray para luego marchar de manera pacífica<sup>12</sup>.

**Desalojo en Fuerte Olimpo.** El 2 de marzo de 2015, se produjo un violento procedimiento policial en la localidad de Riachuelo, Puerto Guaraní, distrito de Fuerte Olimpo, departamento de Alto Paraguay. Los pobladores y familias del lugar se encuentran en el mismo hace más de 20 años, con su ganado y producción agropecuaria. La firma ABIALOR Paraguay S.A. de propiedad uruguayo-francesa, habría adquirido las tierras con todo lo establecido y plantado en la localidad, “incluidas” las familias y sus pertenencias. Esta firma mantiene un litigio con las y los pobladores de esta comunidad por la posesión de las tierras. La empresa es dueña de 27.000 hectáreas de tierras, y en el año 2014 el Gobierno Nacional otorgó una expropiación a favor de estos pobladores de 4.881 hectáreas; sin embargo hasta la fecha el Indert no procedió a realizar las delimitaciones, razón por la cual sucede este tipo de conflictos. El procedimiento fue realizado por personal policial de la Agrupación Policial Ecológica Rural (APER), sin la presencia de funcionarios del Ministerio Público. Más de 40 personas fueron detenidas y trasladadas a la Comisaría de Fuerte Olimpo. Resultaron víctimas de la brutal represión policial un total de 5 personas, que fueron atendidas en el Hospital Regional de Fuerte Olimpo. Las mismas sufrieron contusiones, heridas por balines de goma y traumatismo de cráneo en el caso de la presidenta de la Comisión de Tierra, Carmen González<sup>13</sup>.

11 *Estudio de la situación de la protesta social en Paraguay.* Elaborado por la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) Setiembre 2015. Sin publicar.

12 780 AM (18/02/2015) Disponible en: <http://780am.com.py/noticia/12156-denunciaron-represion-policial-en-santa-rosa-del-aguaray>.

13 Hoy (02/03/2015) Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/denuncian-violento-desalojo-ordenado-por-empresa-extranjera>

**Manifestación en contra del monocultivo extensivo de la soja y la fumigación masiva.** El 14 de septiembre, integrantes del Comité de la Asociación Oñondivepa, con el apoyo de la Iglesia y referentes de la Comisaría local de Caaguazú norte, se manifestaron en contra del avance del cultivo de la soja en la zona de Yakareí. La manifestación se realizó frente a la Municipalidad y fueron recibidos por la Junta Municipal. Si bien la petición entró como primer punto en el orden del día en la sesión de la Junta, en la que los representantes de la comunidad pudieron exponer el problema y fueron escuchados, el tema fue derivado a la Secretaría del Medio Ambiente para que se pueda hacer un seguimiento. Los y las pobladores consideran que la amenaza debe ser tomada en serio y aguardan una mayor intervención de los representantes del municipio<sup>14</sup>.

## Represiones en manifestaciones sindicales

**Manifestación en reclamo de aumento salarial genera despido de funcionarios.** El 12 de enero de 2015, un grupo de 300 funcionarios y funcionarias de la Entidad Binacional Yacyretá (EBY), se manifestó en reclamo de un aumento salarial que está pendiente desde abril del año pasado. Los funcionarios denunciaron que a raíz de este hecho, la entidad procedió al despido de 62 funcionarios como represalia<sup>15</sup>.

**Represión a sindicalistas durante una manifestación.** El 26 de agosto los policías antidisturbios reprimieron a un grupo de manifestantes utilizando porras y disparando balines de goma. Ante este hecho, el ministro de Trabajo, Guillermo Sosa Flores, defendió la acción policial que dejó unos 30 manifestantes heridos con balas de goma y acusó a los sindicalistas de generar hechos de violencia. Para los ministros de Trabajo y del Interior, Francisco José de Vargas y el jefe policial Hermógenes García, la Policía actuó porque algunas personas manifestantes comenzaron a derrumbar las barreras de contención de hierro, “en su intención de ingresar en forma prepotente y fuera de horario de trabajo en la sede Ministerial”<sup>16</sup>. Es decir, se justificó el accionar violento de la policía contra los y las manifestantes. Un total de 23 personas que participaban de la medida de fuerza resultaron heridas, al igual que 16 antimotines, que recibieron golpes de piedras y petardos. Según la Policía Nacional, los manifestantes quisieron atropellar la barrera policial; pero según los dirigentes de las centrales sindicales, los mismos querían ingresar a presentar una nota dirigida al Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

14 Decidamos. Campaña por la expresión ciudadana (15/09/2015) Disponible en: <http://www.decidamos.org.py/>

15 Abc Color (27/01/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/funcionarios-de-la-eb-y-se-manifiestan-pidiendo-aumento-de-salario-1325784.html>

16 Paraguay.com (27/07/2015) Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/protesta-sindical-deja-30-heridos-tras-choque-con-policias-132818>

**Huelga, manifestación y represión en el aeropuerto Silvio Pettirossi.** Seis manifestantes fueron heridos durante una manifestación de funcionarios de la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (Dinac). Los trabajadores iniciaron una huelga de 72 horas en reclamo de varios puntos que hacen a las condiciones laborales en los aeropuertos internacionales Silvio Pettirossi (Luque) y Guaraní (Ciudad del Este). Los sindicatos en huelga son el Sindicato de Funcionarios de Servicios de Asistencia en Tierra (Sifunsat), Sindicato de Controladores de Tráfico Aéreo del Paraguay (Sinactap), Sindicato de Profesionales y Técnicos de la Dinac (Siprotec), Sindicato de Trabajadores del Aeropuerto Internacional Guaraní (Sitraig) y Sindicato de Guardias de Seguridad de la Aviación Civil (Siavsec)<sup>17</sup>.

**Cuando varios derechos son violados: conformación de un sindicato desemboca en despidos y manifestaciones en represión.** Desde el 22 de julio, choferes de la Línea 49, La Limpeña, propiedad del diputado liberal Celso Maldonado, llevaron a cabo una medida extrema, se crucificaron frente al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). Los mismos fueron despedidos al intentar constituir un Sindicato de Trabajadores y el MTESS aún no ha dado respuestas. Los choferes exigen el cumplimiento de una jornada laboral de 8 horas, el salario mensualizado, las vacaciones pagas y el seguro social.

Tras una protesta realizada el 30 de junio, 11 personas fueron imputadas por la fiscal Sandra Fariña. Según la investigación fiscal, ese día cerraron la ruta y la entrada a la empresa, y también tiraron petardos. La agente fiscal aclaró que no tiene que ver con la medida de fuerza, ya que eso compete a los afectados y a la empresa. Sin embargo, sostuvo que “están en todo su derecho de manifestarse pero no de esa manera”<sup>18</sup>.

**Ministro defiende despido.** El ministro de Trabajo, Guillermo Sosa, defendió los despidos efectuados por la empresa y acusó a los choferes de hacer un “chantaje social” con la medida extrema que tomaron. Dijo que el ministerio no reconoce el sindicato porque supuestamente los choferes no cumplieron con los requisitos para la inscripción. Según manifestaciones del ministro, el MTESS adoptando la línea y recomendación de organismos sindicales internacionales, rechaza la crucifixión como herramienta de una medida de fuerza dentro de una democracia sustentada en libertades en donde se tiene libertad de asociación, de expresar disconformidad en forma de manifestaciones, en forma de denuncias, en forma de huelga, sin que eso signifique ningún trauma para poder expresar la disconformidad por parte de trabajadores en sitios laborales<sup>19</sup>.

17 Resumen Latinoamericano (25/06/2015) Disponible en: <http://www.resumenlatinoamericano.org/2015/06/25/paraguay-violenta-represion-a-huelguistas-en-el-aeropuerto/>

18 Última Hora (09/07/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/fiscalia-imputa-11-huelguistas-la-linea-49-n911806.html>  
Paraguay Noticias (10/10/2015) Disponible en: <http://paraguaynoticias.info/choferes-de-la-linea-49-cumplen-mas-de-100-dias-crucificados/>

19 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en: <http://www.mtess.gov.py/index.php/noticias/datos-del-trabajo-realizado-en-el-caso-de-la-huelga-de-choferes-de-la-linea-49>

En el mes de noviembre, el MTESS luego de varios meses aceptó la constitución del sindicato de trabajadores de la empresa de transporte La Limpeña, que explota la Línea N° 49. Luego de completarse la documentación exigida para el registro sindical solicitado por los trabajadores la asesoría jurídica ministerial dictaminó la aprobación. El ministro Guillermo Sosa, firmó la resolución respectiva el 19 de noviembre<sup>20</sup>.

## Represión en manifestación de paseros y paseras

Un grupo de comerciantes fronterizos de productos de importación a pequeña escala (conocidos como “paseros/as”), a raíz de la nueva normativa aduanera impuesta por el Estado, cortaron el 16 de febrero varias carreteras en pasos fronterizos como medida de protesta ante la nueva normativa. La situación derivó en un hecho de represión por parte de la Policía Nacional contra los manifestantes.

Las personas que se manifestaban se encontraban cerrando media calzada de las rutas, no permitiendo la entrada ni la salida fluida de productos. Esto, en respuesta a la entrada en vigencia de las nuevas disposiciones aduaneras que, para ellos, son de cumplimiento imposible. En la zona de Villa Hayes, Departamento de Presidente Hayes, se produjo el hecho de represión cuando los manifestantes intentaron cerrar ambos carriles, en busca de lograr una apertura al diálogo con el Poder Ejecutivo. Varias personas resultaron heridas, y también otras fueron detenidas tras los incidentes<sup>21</sup>.

## DERECHO A LA ASOCIACIÓN

En Paraguay, la participación y pertenencia a una organización, asociación o movimiento, se caracteriza por ser relativamente baja. Entre los sectores que han tenido más visibilidad por conformar una organización para luchar por sus derechos, se encuentran los/as trabajadores/as urbanos y rurales –sindicatos y organizaciones campesinas– y el estudiantil, a través de los centros de estudiantes. En todos los casos, se han registrado situaciones de presión y amenazas para no formar o no participar de la organización<sup>22</sup>.

***Ley de creación de centros de estudiantes.*** En diciembre de 2014, la Cámara de Diputados pone a consideración del Senado el proyecto de Ley que “Pro-

20 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en: <http://www.mtess.gov.py/index.php/noticias/el-ministerio-del-trabajo-empleo-y-seguridad-social-acepto-la-constitucion-del-sindicato-de-trabajadores-de-la-empresa-de-transp>

21 Última Hora (16/02/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/asi-fue-el-enfrentamiento-los-paseros-y-los-antimotines-n873022.html#fotogaleriaid-389157>

22 Ver Informes Derechos Humanos desde el 2006.

mueve la Creación de Centros de Estudiantes en Instituciones Educativas de la Educación Media”, el que en su art. 1° establece que el centro de estudiantes es un órgano colegiado, de representación institucional, a través del cual los estudiantes de una institución de educación media, pública, privada o mixta, participan en la gestión democrática de su institución educativa. En el mes de julio, la Unión Nacional de Centros de Estudiantes del Paraguay (Unepy) realizó una manifestación contra el archivo de la Ley, exigiendo el tratamiento y la aprobación de la misma. Para la Unepy, este es un momento clave de la lucha estudiantil para impulsar prácticas democráticas en los colegios de la educación media. Este proyecto fue aprobado, inicialmente, por Diputados, pero sufrió un revés en la Cámara de Senadores. En su nuevo paso por la Cámara Baja, requería 41 votos para la ratificación del visto bueno. En el Senado, argumentaron que la ley sería innecesaria, pues se trata de un derecho garantizado por la propia Constitución Nacional. Ante esto, la diputada Karina Rodríguez, proyectista, sostuvo que, pese a ser un derecho garantizado en la Carta Magna, existen directores de varios colegios que se niegan a cumplirlo. Finalmente el proyecto fue archivado<sup>23</sup>.

## CONCLUSIONES

A pesar de algunos hostigamientos y represiones, que buscan limitar el derecho a la reunión y manifestación –incluso, con declaraciones de autoridades justificando despidos y represión policial– organizaciones sindicales y campesinas y, estudiantes de secundaria y de universidad, fueron protagonistas de diversas manifestaciones para reclamar y exigir sus derechos: mejores condiciones laborales, más inversión social y políticas públicas que garanticen acceso a más derechos.

El Estado no sólo debe velar por el cumplimiento de las normativas que garantizan los derechos de los/as ciudadanos y ciudadanas de manifestarse y organizarse, sino promover la participación ciudadana, de manera a fortalecer la democracia representativa, participativa y pluralista, que hace a la forma del Estado y Gobierno declarada en el art. 1 de la Constitución Nacional.

Sin embargo, las evidencias muestran escasos avances en cuanto a recomendaciones realizadas en informes anteriores<sup>24</sup>.

En cuanto al Poder Ejecutivo, se espera que garantice el derecho a la manifestación pública como mecanismo de exigibilidad de derechos humanos y sean modificadas cualquier restricción legal o judicial a este derecho. Lo cual, con-

23 Sistema de Información Legislativa. Disponible en: <http://sil2py.senado.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F103647>

24 Se sugiere ver al menos los tres últimos informes de Derechos Humanos: 2012, 2013 y 2014.

lleva rechazar la utilización e intervención de las Fuerzas Armadas en conflictos sociales y la práctica –aún vigente– de represión policial a manifestantes.

Asimismo, el Ministerio del Interior debe investigar a agentes policiales que han utilizado la violencia desproporcionada en manifestaciones, ignorando las normas y procedimientos para el uso de la fuerza por parte de funcionarias y funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley.

En tanto que, las municipalidades y gobernaciones deben implementar efectivamente los canales de participación ciudadana que se encuentran establecidos en la Constitución Nacional y otras leyes, como las audiencias públicas, referéndum, iniciativa popular a nivel nacional y municipal, el acceso a la información pública, y otros.

## RECOMENDACIONES

Los hechos abordados para este informe, además de reiterar las observaciones realizadas en los informes anteriores, sugieren:

### *Sobre el derecho a la reunión y manifestación*

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social debe:

- Velar por el cumplimiento de la normativa laboral y garantizar a los/as trabajadores/as mejores condiciones de trabajo, favoreciendo el diálogo social.

El Ministerio del Interior debe:

- Garantizar que las acciones de la policía se orienten a conservar el Estado de derecho y tomar las medidas necesarias para impedir que efectivos policiales repriman manifestaciones.

### *Sobre el derecho de asociación*

El Ministerio de Educación y Cultura debe:

- Promover la creación de centros de estudiantes.
- Erradicar la práctica de pedidos de informes realizados por colegios sobre la participación de estudiantes y profesores en movilizaciones.

# EL VUELO DEL CÓNDOR, 40 AÑOS DESPUÉS: INSTAURAR LA VIGENCIA REAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL MERCOSUR, SIN OLVIDOS, CON JUSTICIA Y REPARACIÓN

DERECHO A LA VERDAD, MEMORIA, JUSTICIA Y REPARACIÓN



Vivir bajo el mandato presidencial de quien dice admirar al dictador Alfredo Stroessner siendo hoy el país integrante del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, indigna y permite afirmar que de nada sirve firmar todos los convenios internacionales que promueven la vigencia irrestricta de los derechos humanos, cuando las leyes continúan siendo apenas discursos normativos que están para la vidriera. En este contexto, más que nunca es preciso que las organizaciones sociales, grupos y movimientos que luchan por la memoria desplieguen su máximo esfuerzo para transmitir los horrores que cometió el régimen stronista, promover una cultura de ¡Nunca Más! para que el vuelo del Cóndor hoy transite por los caminos de la justicia, la verdad y la reparación.

**Myrian González Vera<sup>1</sup>**

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (CDE)

<sup>1</sup> La redacción de este artículo contó con la colaboración de Mirna González, quien se encargó de solicitar información a organismos del Estado, así como también de diversas personas de las instituciones públicas contactadas. Vale aclarar que escasos organismos públicos respondieron a la solicitud de datos.

## INTRODUCCIÓN

En noviembre de 2015 se cumplen 40 años de la creación del Operativo Cóndor, un plan regional que involucraba a autoridades militares de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, y cuyo objetivo principal era el intercambio de información sobre grupos y movimientos que luchaban contra las dictaduras represivas de las décadas de los sesenta, setenta y ochenta del siglo XX. Este plan produjo una masiva persecución, detención, asesinato, tortura y desaparición de personas, grupos y movimientos que se oponían a los regímenes militares de la región. El Operativo Cóndor era una política de Estado (aunque secreta) y como tal ordenada y solventada por los gobiernos de la época en los distintos países del Cono Sur.

Con el advenimiento de las democracias formales se inició un proceso de lento reconocimiento de las atrocidades cometidas durante esas dictaduras, con la creación de Comisiones de Verdad y Justicia en estos países –incluido el Paraguay–, leyes de reparación a víctimas del terrorismo de Estado, así como la creación de instancias regionales de derechos humanos en el Mercado Común del Sur (Mercosur), como lo hizo el Operativo Cóndor 40 años atrás, pero en la actualidad para garantizar la plena vigencia de los derechos humanos en todos los países y promover políticas regionales para recuperar y preservar la memoria, continuar buscando las verdades que hasta hoy están ocultas (como por ejemplo, dónde están las personas que continúan desaparecidas), garantizar justicia y reparación, entendida esta no sólo como una indemnización monetaria, sino más bien como la reparación integral que incorpore la responsabilidad de la conducta del Estado en los crímenes de *lesa humanidad* y también “otras medidas tales como el reconocimiento público de responsabilidad internacional, un monumento o plaza como recordatorio de la memoria de las víctimas” (Rouseet, 2011: 67).

El presente artículo aborda en su primera parte una breve descripción de lo que fue el Operativo Cóndor cuya existencia era un secreto a voces, pues se sabía de sus acciones y consecuencias, se contaba con informaciones periodísticas (principalmente fuentes internacionales) y testimonios de personas que cayeron bajo sus alas –muchas de ellas hasta ahora desaparecidas y otras que lograron sobrevivir a la persecución, la cárcel, la tortura y consecuente exilio de sus países de origen–. Sin embargo, el Operativo Cóndor no existió oficialmente hasta 1992 cuando se descubrieron los Archivos del Terror del Paraguay en los cuales se encontraron documentos que avalaban su existencia, y que dieron “veracidad” a los hechos represivos contados por víctimas, familiares y grupos de la sociedad civil que fueron víctimas de dicho Operativo.

En su segunda parte el artículo presenta el marco legal paraguayo y las políticas públicas vigentes para promover la memoria, la verdad, la justicia y la repara-

ción, y se analiza brevemente la implementación de estas políticas y el cumplimiento de las leyes. En tanto en la tercera parte el artículo ofrece un panorama de las políticas de nivel regional asumidas por los Estados del Mercosur que hoy se están implementando. Finalmente se incluyen algunas recomendaciones para garantizar que efectivamente la población pueda vivir bajo la vigencia plena de los derechos humanos en el Paraguay y libre de cualquier forma que adopte el terrorismo de Estado.

## **DEL ACCIONAR SECRETO DEL OPERATIVO CÓNDOR AL DEVELAMIENTO DE LA EXISTENCIA DEL TERRORISMO DE ESTADO A NIVEL REGIONAL**

En noviembre de 1975, autoridades militares de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay se reunieron a iniciativa del “entonces jefe de la Dirección de Inteligencia Nacional de Chile, Manuel Contreras” (Palummo, Benetti y Vaccotti, 215: 10), para poner en marcha un operativo regional de intercambio de información y de acciones de persecución, detención, apresamiento, asesinato y desaparición de personas que luchaban contra las dictaduras vigentes en esos países. El impulso de este plan era poner en práctica la aniquilación de lo que los regímenes autoritarios denominaban grupos subversivos, que estaban en todos estos países buscando quebrar el orden establecido bajo la Doctrina de Seguridad Nacional, que no era otra cosa que la de implantar el anticomunismo en la región, producto de la “Guerra Fría”, consecuencia de la confrontación de dos ideologías y dos imperios opuestos y contrarios: Estados Unidos (EEUU) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), resultado a su vez del final de la Segunda Guerra Mundial. Así, el Operativo Cóndor “nace de la visión de los responsables de la represión política en varios países de que si la ‘subversión’ no respetaba fronteras, su enfrentamiento tampoco debería limitarse a ellas” (Ibídem).

Pero este plan u operativo regional tenía su base en la existencia anterior de relaciones bilaterales entre países del Cono Sur en el intercambio de prisioneros políticos, ya que la orden que prevalecía en la región era evitar la posibilidad de que el comunismo se instale en estos países de derecha, gobernados en su mayoría por militares que respondían a los planes de los EEUU de dar “caza” a toda persona, grupo o movimiento que intentara difundir las ideas del comunismo; para ello, sus fuerzas militares recibían instrucciones tanto teóricas como prácticas para combatir al “enemigo” (sistemas de recolección de información, prácticas de guerra, adiestramiento para la interrogación y la tortura, etc.). Así el Plan Cóndor abrió sus alas para aniquilar las fuerzas comunistas y fortalecer los gobiernos dictatoriales en el Cono Sur<sup>2</sup>. Hasta hoy no se ha podi-

2 Mayor información sobre el Operativo Cóndor se ofrece en el libro compilado por Palummo, Benetti y Vaccotti, que contiene una detallada descripción y análisis de cómo se instaló y operó el Plan Cóndor y el rol protagónico que le cupo a EEUU en

do estimar la cantidad de víctimas (personas detenidas, prisioneras, torturadas, asesinadas o desaparecidas) durante la implementación del Operativo, que se supone estuvo vigente hasta 1987 (Ibídem: 19).

A pesar de su carácter secreto, el Operativo Cóndor era conocido y nombrado principalmente por medios de comunicación internacionales que recolectaban informaciones y documentos cada vez que ocurrían redadas, persecuciones y desapariciones de personas en el Cono Sur. Un año después de la implementación del Plan, el asesinato del excanciller chileno, Orlando Letelier, (por órdenes del dictador Augusto Pinochet) en EEUU, abrió las puertas para que investigadores y periodistas extranjeros indagaran sobre el caso y empezaran a reunir información sobre la represión política en América del Sur. Así se fue difundiendo la existencia de este siniestro plan aunque no se podía afirmar de su existencia oficial; pero el caso Letelier fue tema de un libro en el que se incluye una entrevista a un agente norteamericano del FBI quien afirmaba, refiriéndose al Operativo, que “la entidad ‘se ocupa de reunir, intercambiar, y conservar investigaciones sobre personalidades de izquierda. Es una organización que surgió no hace mucho, sobre la base de colaboración entre los servicios secretos de América del Sur’<sup>3</sup>. Es así que el Plan Cóndor empezó a ser mencionado *vox populi* cada vez que ocurrían desapariciones forzadas, traslados de prisioneros de un país a otro o detenciones y encarcelamiento de aquellas personas caratuladas como subversivas.

Hacia mediados de la década de los ochenta llegan nuevos aires a la región con la caída de las dictaduras militares, primero en la Argentina en 1983, Uruguay y Brasil (1985), Paraguay (1989) y finalmente Chile (1990), iniciándose así diversos procesos de democratización, búsqueda de justicia y reparación de las represiones políticas en todos estos países. La mención a la existencia del Operativo Cóndor se vuelve cotidiana y sobre esa base se inicia la reconstrucción de memorias e indagaciones sobre el pasado dictatorial en la región.

En 1989 una paraguaya, la doctora Gladys Meilinger de Sanneman<sup>4</sup> –quien fuera detenida en 1976 en la Argentina y traída bajo el Operativo al Paraguay, donde estuvo presa un año hasta que la deportaron a Alemania y de allí se exilió con su familia en la Argentina–, apenas caída la dictadura paraguaya se animó a publicar un libro<sup>5</sup> donde relata sus testimonios y el de otros compañeros y compañeras de lucha, que fueron detenidos/as y algunos desaparecidos (como el doctor Agustín Goiburú) en el marco de dicho Operativo. Esta publicación

---

cuanto a recursos y capacitación con el fin de lograr afianzar su imperio en toda América.

3 Dinges, John y Landan, Saúl (1980) *Assassination on Embassy*. New York: Row, p. 238, citado por Meilinger, 1993: 17.

4 La doctora Gladys Meilinger de Sanneman falleció en enero de 2014 en Asunción, donde vivió desde que regresó a Paraguay después de la caída de la dictadura stronista en 1989.

5 El libro fue escrito por Meilinger antes de la caída de la dictadura ocurrida en febrero de 1989, según aclaraciones de la autora.

era fruto de una minuciosa y larga tarea de recopilación y cruce de informaciones, testimonios y documentos sobre la represión política en Argentina y Paraguay acerca de personas que eran detenidas y traídas de un país a otro bajo dicho operativo. Ella afirma en su libro que estaba “convencida de que existió este pacto o convenio político-militar, doctrina de la Seguridad Nacional Occidental y Cristiana (política denominada ‘Democracia sin comunismo’)” (Meilinger, 1993: 14). Y estos testimonios y datos sobre los perseguidos políticos aparecieron tres años antes de que Paraguay, la región y el mundo pudieran dar a conocer oficialmente la existencia del Operativo Cóndor mediante el descubrimiento de los Archivos del Terror el 22 de diciembre de 1992, en las cercanías de la capital paraguaya.

Efectivamente, de entre la montaña de documentos policiales encontrados fueron apareciendo diversas informaciones oficiales de la policía paraguaya que constataban la existencia del Operativo Cóndor. A partir de allí, numerosos casos de detenciones arbitrarias, prisiones injustas, asesinatos y desapariciones se fueron esclareciendo y se abrieron juicios en distintos países de la región. Un hito importante, entre tantos, fue la detención y posterior juicio del dictador chileno Augusto Pinochet<sup>6</sup>, acusado por el juez español Baltazar Garzón, quien desde 1996 inició una investigación respaldándose en documentos de los Archivos del Terror de Paraguay referidos al Plan Cóndor. Garzón solicitó la detención de Pinochet en octubre de 1998, cuando el exdictador viajó a Londres con su familia. En palabras de Garzón, “El caso Pinochet cambió el panorama mundial de forma sustancial, porque el principio de jurisdicción universal no se había desarrollado. Fue España, el país que por primera vez lo hizo. El primer caso en el que se produce todo el avance es contra los represores de Argentina. El único caso que se ha celebrado fuera de Argentina es el juicio contra el militar Adolfo Scilingo, que fue condenado en España (por el asesinato de 30 personas en los llamados ‘vuelos de la muerte’ y cientos de secuestros) a una pena de mil cuarenta años en el Tribunal Supremo. Es el caso más paradigmático, junto con el de Pinochet, donde se aplicaron todos los principios universales”<sup>7</sup>.

- 6 La detención de Pinochet se dio en octubre de 1998 en Londres, y aunque fue enjuiciado y hallado culpable de genocidio y de otros crímenes de lesa humanidad, finalmente logró ser sobreseído por la Corte Suprema de Justicia de Chile en 2002 (por razones médicas-estado de demencia senil), aunque a inicios de 2005 se le abrió un nuevo un proceso judicial en Chile. Paradójicamente, el dictador murió el 10 de diciembre de 2006, día internacional de los derechos humanos, antes de que existiera sentencia sobre este último juicio. Fuentes: Contra Punto (08/09/2013) Disponible en: <http://www.contrapunto.com.py/entrevistas/baltasar-garzon-caso-pinochet-cambio-la-justicia-internacional> El País (02/07/2002) Disponible en: [http://elpais.com/diario/2002/07/02/internacional/1025560814\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2002/07/02/internacional/1025560814_850215.html) BBC Mundo (16/10/2013) Disponible en: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/10/131015\\_chile\\_pinochet\\_arresto\\_abc](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/10/131015_chile_pinochet_arresto_abc) Abc Color (06/01/2005) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/internacionales/ex-dictador-pinochet-inicia-larga-batalla-para-librarse-de-juicio-805768.html>
- 7 Entrevista de Víctor Flores García a Baltazar Garzón en septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.contrapunto.com.py/entrevistas/baltasar-garzon-caso-pinochet-cambio-la-justicia-internacional>

Cuarenta años después, el Cóndor quiere volver a volar pero esta vez con objetivos diametralmente opuestos a su génesis: la integración regional de los países del Cono Sur para garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y el compromiso de que este tipo de hechos no deberían ocurrir nunca más. Uno de los mecanismos regionales adoptados en el marco del Mercosur para evitar la posibilidad de instauración de dictaduras es el Protocolo de Ushuaia (1998) por el cual los Estados partes asumen el compromiso de garantizar “la plena vigencia de las instituciones democráticas [...]”<sup>8</sup>, en cuyo artículo 5 se indica que “Toda ruptura al orden democrático en uno de los Estados Partes del presente Protocolo dará lugar a la aplicación de los procedimientos previstos en los artículos siguientes”<sup>9</sup>.

## **PARAGUAY: SU MARCO LEGAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA RECUPERACIÓN DE MEMORIAS, LA VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN**

En la noche del 2 y 3 de febrero de 1989, el general Andrés Rodríguez, segundo en la línea de mando del poder militar en Paraguay lideró el golpe que derrocó la dictadura stronista bajo la premisa de que las Fuerzas Armadas “salieron de sus cuarteles”<sup>10</sup> para defender la democracia y los derechos humanos, postura que reafirmó en su discurso de asunción al mando provisional de la República cuando señaló que “[...] para que los derechos humanos sean una realidad y no una simple expresión de deseos, debe existir una democracia auténtica, no solamente de fachada o meramente legal” (Arditi, 1992: 99). Es así que el presidente provisional cumple con su promesa al ratificar, apenas meses después, la Convención Americana de los Derechos Humanos (Pacto San José de Costa Rica, 1969) que se convirtió en la primera ley de la era de transición democrática; y ya hacia el final de su mandato (en abril de 1992) ratifica por Ley N° 5 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

8 Artículo N° 1 del Protocolo de Ushuaia. Disponible en: <http://www.internationaldemocracywatch.org/index.php/mercosur-treaties-and-protocols/112-protocolo-de-ushuaia>

9 Este Protocolo se aplicó al Paraguay en 2012 cuando por medio de un juicio político al entonces Presidente de la República, Fernando Lugo, el Poder Legislativo decidió separarlo de su cargo. Este hecho es conocido como “golpe parlamentario”, ya que no se cumplió el debido proceso para la aplicación de dicha figura constitucional (art. 225), y así lo entendieron los demás Estados parte del Mercosur.

10 Aproximadamente cinco horas después de iniciada la sublevación militar contra el dictador Alfredo Stroessner, el general insurrecto se dirige a la población paraguaya a través de una emisora radial con la siguiente proclama: “Queridos compatriotas, estimados camaradas de las Fuerzas Armadas: Hemos salido de nuestros cuarteles en defensa de la dignidad y el honor de las fuerzas armadas, por la unificación plena y total del coloradismo en el gobierno, por la iniciación de la democratización en el Paraguay, por el respeto a los derechos humanos, por la defensa de nuestra religión cristiana, católica apostólica romana. Esos son lo que yo le estoy ofreciendo con el sacrificio del soldado paraguayo a nuestro querido y valiente y noble pueblo paraguayo, y espero que los camaradas de las fuerzas armadas me acompañen en esta circunstancia, porque estamos defendiendo una causa noble y justa que redundará en beneficio de nuestro heroico y noble pueblo paraguayo. Gracias” (Audio difundido en la madrugada del 3 de febrero de 1989).

Durante el gobierno de Rodríguez también se abrió el proceso para la redacción de una nueva Constitución Nacional (aprobada en 1992) que contiene importantes artículos que garantizan la vigencia de las libertades públicas y la libre expresión de las personas; también incorpora la Defensoría del Pueblo estableciendo en su artículo 276 que “El Defensor del Pueblo es un comisionado parlamentario cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la profesión de los intereses comunitarios [...]”.

En 1993 el Poder Ejecutivo (ya bajo el mando del presidente Juan Carlos Wasmosy) firma el Decreto N° 16078 por cual el Paraguay acepta la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para el conocimiento y juzgamiento de las violaciones de derechos humanos.

En 1996 se aprueba la Ley N° 838 “Que indemniza a víctimas de violaciones de derechos humanos durante la dictadura de 1954 a 1989”; norma que se modifica con las leyes N° 3603/ 2008 y N° 4381/2011, cuya modificación más importante es que con esta última ley “[...] El derecho a peticionar por parte de las víctimas es imprescriptible” (art. 1)<sup>11</sup>. En la primera ley se establecía un plazo de treinta meses desde su promulgación y en la segunda se amplió el plazo hasta el 3 de febrero de 2009.

El organismo encargado de dar curso a las demandas de indemnización a las víctimas de violaciones de derechos humanos es la Defensoría del Pueblo, cuya representación cae sobre una persona electa por “mayoría de dos tercios de la Cámara de Diputados, de una terna propuesta por el Senado, y dura cinco años en sus funciones, coincidentes con el periodo del Congreso. Podrá ser reelecto. Además, podrá ser removido por mal desempeño de sus funciones, con el procedimiento del juicio político establecido en esta Constitución (Naciones Unidas, 2011: 33).

En 2003 se creó la Comisión de Verdad y de Justicia por Ley N° 225 cuyo artículo primero establece que su objetivo será el de “investigar hechos que constituyen o pudieran constituir violaciones a los derechos humanos cometidos por agentes estatales o paraestatales entre mayo de 1954 hasta la promulgación de la Ley [...]. La investigación final (El Nunca Más) de esta Comisión fue presentada el 28 de agosto de 2008, apenas días después de la asunción al mando presidencial de Fernando Lugo, quien con su victoria en las elecciones derrotó al Partido Colorado después de 61 años en el poder de la República<sup>12</sup>. La Direc-

<sup>11</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>12</sup> Es ya parte de la memoria esa noche llena de emotividad y de lágrimas contenidas de tanta gente que sufrió los rigores de la dictadura, cuando el recién estrenado presidente dijo: “Perdón... perdón en nombre del Estado de la nación paraguaya”. Y no sólo eso, el abucheo del público impidió que el presidente de la Corte Suprema de Justicia (del Partido Colorado) no pudiera dar su discurso y optara por retirarse, lo que generó un aplauso cerrado de las personas presentes en el local.

ción General de Verdad, Justicia y Reparación de la Defensoría del Pueblo fue creada bajo la Resolución N° 179/2009 con la principal función de dar continuidad al proceso de trabajo de la Comisión de Verdad y Justicia y en ese marco, impulsar medidas para implementar las recomendaciones dadas por esta Comisión en su Informe Final, entre otros asuntos relacionados con la difusión de este informe, la preservación de lugares históricos de lucha social, etc.<sup>13</sup>

También en 2009 el Poder Ejecutivo emitió el Decreto N° 2290 “Por el cual se crea e integra la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, coordinada por el Vice Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, del Ministerio de Justicia y Trabajo” que está conformada por representantes de los nueve ministerios, el Vice Ministerio de la Juventud, nueve Secretarías (varias de rango ministerial) y la Procuraduría General de la República. Una de sus acciones fue la elaboración de un Plan Nacional de Derechos Humanos, presentado a fines de 2011, con el propósito de “generar las condiciones de consenso entre el Estado y la sociedad civil a fin de realizar un diagnóstico sobre la situación de DDHH, así como para elaborar un plan en el cual participen sectores estatales, sociales ya académicos que identifiquen metas a corto, mediano y largo plazo, y cuya implementación sea sostenible”<sup>14</sup>. Sin embargo, hasta ahora es un plan que aparentemente no ha sido aún implementado, al menos de manera integral, tal como era su objetivo inicial<sup>15</sup>.

En octubre de 2014, el Paraguay fue electo para integrar el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el periodo 2015–2017. Este Consejo tiene como principal objetivo la promoción de los derechos humanos en el mundo.

En agosto de 2015 el Servicio Paz y Justicia Paraguay (Serpaj-Py), la Articulación por la Identificación de Desaparecidos/as, el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) y la Dirección de Reparación y Memoria Histórica del Ministerio de Justicia unieron sus esfuerzos para promover una campaña denominada “Jajoheka Jajotopa – Campaña Nacional para la Identificación de Personas Desaparecidas entre 1954 y 1989”. Esta campaña incluye la instalación de un Banco de Sangre y el uso de sus registros para la identificación de personas desaparecidas, así como la continuidad de los estudios genéticos de cuerpos recuperados hasta la fecha<sup>16</sup>.

13 Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación. Disponible en: <http://www.verdadyjusticia-dp.gov.py/historia/>

14 *Abc Color* (22/12/2011) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/presentan-plan-nacional-de-derechos-humanos-en-paraguay-347461.html>

15 Se aclara que la autora de este Informe no ha logrado obtener información en organismos del Estado relacionados con esta Red.

16 Proyecto Democratización de la Información Paraguay (07/10/2015) Disponible en: <http://demoinfo.com.py/campana-para-identificar-a-personas-desaparecidas-bajo-la-dictadura-stronista>

## ¿Es el Paraguay un país que apuesta efectivamente a un presente sin autoritarismo y con plena vigencia de los derechos humanos?

El marco legal y las políticas que rigen actualmente en el Paraguay parecerían indicar que el Estado paraguayo ha hecho “los deberes” para estar en consonancia con los grandes avances normativos y políticos que se han dado en la región (y en el mundo), con el fin de que el terrorismo de Estado, las dictaduras, la represión, la tortura y las desapariciones sean desterradas. En otras palabras, el Paraguay ha creado y adoptado todos los instrumentos jurídicos (tanto nacionales como internacionales) y elaborado políticas públicas para el cumplimiento de sus compromisos, generando acciones que garanticen a la población el retorno a épocas oprobiosas como la dictadura stronista.

Sin embargo, en este proceso de construcción democrática todavía queda mucho por recorrer, porque la vigencia de los derechos humanos no es irrestricta (sólo como ejemplos para ilustrar esta afirmación citamos el caso Curuguaty, la no aprobación de una ley contra toda forma de discriminación, los altos índices de violencia de género, las crecientes tasas de embarazo adolescente y embarazos forzados de niñas entre 10 y 14 años<sup>17</sup>). Y no hay que olvidar que hace tres años fue depuesto un mandatario elegido por el pueblo haciendo uso de una figura constitucional (el juicio político), pero sin el cumplimiento del debido proceso tal como dictan las leyes. Y en el marco del tema que nos ocupa, la memoria, la verdad, la justicia y la reparación, hay muchos elementos que muestran que actualmente el gobierno no tiene intenciones de dar cumplimiento a todo lo que ha firmado y refrendado.

Un primer elemento de este análisis es que este año, “casualmente”, el 3 de noviembre, fecha emblemática del stronismo por ser el cumpleaños del dictador Alfredo Stroessner, el Presidente de la República asistió a actos protocolares en Ciudad del Este (que anteriormente llevaba el nombre del dictador), y en su discurso alabó y defendió esa época dictatorial. Un segundo elemento relevante es que hasta ahora no se ha nombrado a la persona que debe ocupar la Defensoría del Pueblo cuando el actual defensor del pueblo tiene vencido su mandato hace más de 7 años. El tercer punto es que no se da cumplimiento efectivo a las reparaciones económicas a víctimas de la dictadura stronista, desde hace más de dos años. Es así que el nuevo rumbo que prometió el mandatario cuando asumió en 2013 pareciera apuntar al retroceso democrático, más que a fortalecer las instituciones y mecanismos que existen en materia de derechos humanos.

Sin embargo, siempre hay hechos que alientan a mirar el futuro inmediato con esperanzas y en este caso es la integración regional y su decisión de trabajar

17 Estos temas son abordados en distintos artículos de este Informe de Derechos Humanos.

para que los derechos humanos sean respetados. Si el Paraguay cumpliera con los compromisos asumidos a nivel regional es posible aspirar a que se fortalecerán las instituciones democráticas en corto tiempo. Y estos avances han sido posible gracias a la lucha incansable de organizaciones sociales que construyen con esfuerzo los caminos para que un Operativo Cóndor de los derechos humanos se extienda por los valles del Cono Sur y que algunos organismos estatales se han comprometido a implementar políticas públicas regionales, que serán presentadas a continuación.

## **LA APUESTA A POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALES PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, LA PRESERVACIÓN DE LA MEMORIA, LA VERDAD, LA JUSTICIA Y LA REPARACIÓN**

En el año 2005, en el marco del Mercosur, los Estados Parte firmaron el Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos del Mercosur, en el marco de la Primera Sesión de la Reunión de las Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur (RAADH). Este organismo tiene entre diversas comisiones y grupos de trabajo, la Comisión Permanente “Memoria, Verdad y Justicia”. En 2006 en la III RAADH se propone la creación de un organismo regional de derechos humanos y es así que en 2009 el Consejo del Mercado Común (CMC) crea el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) como instancia intergubernamental, que “tiene como funciones principales la coordinación técnica, la investigación, la capacitación y el apoyo en la coordinación de políticas regionales de los derechos humanos”, incluidas las políticas de memoria, verdad, justicia y reparación por las graves violaciones ocurridas en los periodos dictatoriales<sup>18</sup>.

El Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay cuenta con la Unidad General de Derechos Humanos cuya Dirección tiene las funciones de coordinación y ejecución de la política exterior en el tema, coordinar las relaciones interinstitucionales con otras dependencias del Estado, y participar “en las reuniones bilaterales y de organismos y mecanismos internacionales de derechos humanos [...] defender y promover los derechos humanos, canalizando las peticiones, reclamos [...] en virtud de las obligaciones internacionales que mantiene la República del Paraguay”<sup>19</sup>. Es así que en el marco de la Presidencia Pro Témpore del Mercosur, Asunción fue sede de la XXVII RAADH y la Di-

18 Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur. Disponible en: <http://www.ippdh.mercosur.int/>

19 Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en: <http://www.mre.gov.py/v2/Contenido/493/unidad-general-de-derechos-humanos>

rección General de Derechos Humanos de la Cancillería paraguaya ofició de anfitriona<sup>20</sup>.

Dos actividades importantes para el tema que nos ocupa en este artículo fueron parte de la Agenda de esta Reunión de Altas Autoridades. La primera fue la presentación del libro “A 40 años de Cóndor. De las coordinaciones represivas a la construcción de las políticas públicas regionales en derechos humanos”, gestado por el IPPDH que contiene dos partes. La primera se denomina “Para que no se olvide” cuyos contenidos giran en torno, no sólo a “las descripciones de las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante esos años, sino también las historias de resistencia de los pueblos, a través de sus organizaciones”. [...] (Palummo, Benetti y Vaccotti, 2015: 4). En tanto la segunda parte denominada “Para que nunca más suceda” busca “explicar y detallar el desarrollo de la normativa e institucionalidad en derechos humanos, recuperando algunos de sus antecedentes, a los efectos de contribuir a la comprensión de la génesis y el devenir del lugar que ocupan los derechos en el proceso de integración regional del Mercosur” (Ibídem: 237).

El segundo hecho relevante de la XXVII RAADH es el trabajo realizado por la Comisión Permanente Memoria, Verdad y Justicia que pasa a formar parte de las Actas de esta Sesión regional y cuyos principales puntos están referidos a contar con datos de los países sobre reparación a víctimas de las dictaduras, continuar acrecentando el Acervo Documental Cóndor con archivos privados que sean de interés público y documentos generados en las Comisiones de Verdad y Justicia en los distintos países, intercambio de documentación entre los países que sirvan para el esclarecimiento de violaciones a derechos humanos, la señalización de sitios de la memoria, que son asuntos que se irán coordinando a través del IPPDH. Un punto importante para el Paraguay, incluido en el Acta es la presentación de la Campaña Jajoheka, Jajotopa<sup>21</sup> que tiene como objetivo la búsqueda e identificación de personas desaparecidas en Paraguay entre 1954 y 1989 y “[...] poner nombre y rostro a las víctimas, así como reconstruir su historia. Además, se pretende fortalecer las políticas relacionadas a la memoria y fortalecer la democracia en la sociedad paraguaya”<sup>22</sup>.

20 Previa a esta reunión regional, en septiembre de 2015, el IPPDH organizó en Brasilia la II Consulta Pública del Foro de Participación Social del Mercosur de la que participaron representantes de organizaciones sociales de los distintos países, y durante la cual se trabajó sobre los ejes temáticos y propuestas de la sociedad civil para aportar en el trabajo del IPPDH, ya con miras al XXVII de la RAADH en Asunción.

21 En castellano: Nos buscamos, nos encontramos.

22 Acta de la Comisión Permanente Memoria, Verdad y Justicia presentada en la XXVII RAADH, 26 de noviembre de 2015.

## RECOMENDACIONES

Presentado este panorama y viendo las potencialidades y los esfuerzos de la RAADH y el IPPDH que afirma que es “preciso pensar en las articulaciones regionales actuales en el campo de los derechos humanos como una especie de anti-Cóndor” (Palummo, Benetti y Vaccotti, 2015: 11), una apuesta desde las organizaciones sociales paraguayas es instar/reclamar/exigir al gobierno paraguayo el cumplimiento de todos los compromisos que ha asumido en el ámbito de los derechos humanos. Por tanto, algunas acciones concretas podrían estar encaminadas a:

- Dar cumplimiento a la inclusión de los contenidos de derechos humanos en la educación formal, incluyendo los temas de memoria, verdad, justicia y reparación.
- Dotar de presupuestos a los organismos responsables de implementar la búsqueda sistemática y continua de personas desaparecidas, articulando esfuerzos con la Dirección de Reparación y Memoria Histórica del Ministerio de Justicia, el Servicio Paz y Justicia Paraguay (Serpaj - Py) y la Articulación por la Identificación de los Desaparecidos.
- Urgir al Poder Legislativo la designación de la persona que ocupará el cargo de defensor/a del pueblo, cuyo tratamiento se halla estancado en el Poder Legislativo hace ya mucho tiempo, teniendo en cuenta que el actual defensor del pueblo tiene su mandato vencido desde 2008.
- Promover la aprobación de leyes que establezcan la creación de sitios para la memoria que están en estudio en el Congreso Nacional.

## Bibliografía

- Arditi, Benjamín (1992) *Adiós a Stroessner. La reconstrucción de la política en el Paraguay*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE) y RP Ediciones.
- Meilinger de Sanneman, Gladys (1993) *Paraguay en el Operativo Cóndor. Represión e intercambio clandestino de prisioneros políticos en el Cono Sur*. Asunción: Edición de la autora.
- Naciones Unidas (2011) Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. Documento básico que forma parte integrante de los informes de los Estados partes. Paraguay [21 de mayo de 2010]. Disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/AdvanceVersions/HRI\\_CORE\\_PRY\\_2010\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/AdvanceVersions/HRI_CORE_PRY_2010_sp.pdf)
- Palummo, Javier; Rolo Benetti, Pedro y Vaccotti, Luciana (2015), *A 40 años del Cóndor. De las coordinaciones represivas a las construcción de las políticas públicas regionales en derechos humanos*. RAADH e IPPDH.
- Rousset Siri, Andrés (2011) *El concepto de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, en: Revista Internacional de Derechos Humanos Nº 1 Año I. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/usuario/frank/30948.pdf>

# SILENCIOS CÓMPLICES, PODER Y VIOLENCIAS

DERECHOS SEXUALES



Las violaciones a los derechos sexuales tienen diversas consecuencias. Quienes continúan pagando el más alto costo son niñas, niños y adolescentes (NNA) y mujeres expuestas a violencias, discriminación e impunidad. En el caso de NNA, nos enfrentamos a la ruptura de su proyecto de vida por la negativa del Estado de asumir el rol de garante de derechos, con la complicidad de una sociedad que prefiere seguir callando temas vinculados a la sexualidad para seguir alimentando la doble moral imperante.

**Mirta Moragas Mereles**

ALIANZA NACIONAL DE LA CAMPAÑA POR UNA CONVENCION INTERAMERICANA  
DE LOS DERECHOS SEXUALES Y LOS DERECHOS REPRODUCTIVOS<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Integrada por Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas; Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA); Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer – Paraguay (Cladem-Py); Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP); Centro de Documentación y Estudios (CDE); Enlace – Centro de Desarrollo Humano; Kuña Róga; Las Ramonas; Panambi, Asociación de Travestis, Transgéneros y Transexuales del Paraguay; Paragay y Sociedad Paraguaya de Estudios sobre Sexualidad Humana (SPESH).

## INTRODUCCIÓN

El período del informe se caracteriza por la persistencia de violaciones a los derechos sexuales, la gran mayoría por inacción pero otras por acción, especialmente las referidas de manera particular a derechos reproductivos<sup>2</sup>. La ausencia de una política de educación integral de la sexualidad sigue siendo una deuda pendiente.

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) se ha rehusado a retomar el debate sobre una política pública de educación integral de la sexualidad, pero ha aprobado una guía de intervención interinstitucional para la atención de casos de vulneración de derechos sexuales y derechos reproductivos, lo que muestra las ambivalencias de la intervención estatal. Por otro lado, a iniciativa de organizaciones de la sociedad civil se ha producido información relevante para la formulación y aplicación de las políticas públicas en temas vinculados a sexualidad.

Por otro lado, han ocurrido en este año casos muy sonados de acoso sexual en la función pública, lo que vuelve a poner en el debate este tipo de violencia sexual que suele invisibilizarse. Los casos conocidos muestran la enorme vulneración a los derechos de las mujeres que supone la vinculación entre machismo y poder, donde quienes salen perdiendo son mayoritariamente las mujeres ante una sociedad que naturaliza y hasta justifica la violencia contra las mujeres.

## MARCO JURÍDICO Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Los derechos sexuales se encuentran amparados constitucionalmente en los artículos 25 (libre expresión de la personalidad) y 33 (derecho a la intimidad), así como en numerosos instrumentos internacionales ratificados por el Estado paraguayo vinculados a diversos derechos (salud, educación, derechos de las mujeres, igualdad y no discriminación, etc.) (Cfr. Moragas et al, 2012: 434).

[L]a jurisprudencia constitucional comparada que se ha pronunciado sobre el derecho al ejercicio de la sexualidad ha apelado a uno de los aspectos más relevantes del liberalismo: la defensa de un ámbito en el que el individuo pueda tomar cualquier decisión sin la interferencia del Estado. Según Carlos Santiago Nino, el principio de autonomía individual es uno de los que fundamentan los derechos humanos. Según este principio: “Siendo valioso la libre elección individual de planes de vida y la adopción de ideales de excelencia humana, el Estado (y los demás individuos) no debe interferir en esa elección o adopción, limitándose a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual y

2 Los casos de embarazos de niñas y adolescentes serán abordados más extensamente en los artículos de derechos reproductivos y tema del año.

la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno sustente e impidiendo la interferencia mutua en el curso de tal persecución” (Villanueva, 2006: 401).

No se registran modificaciones legislativas en el periodo. Continúa sin tratarse el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal y sigue pendiente la aprobación del proyecto de ley contra toda forma de discriminación, en su segunda presentación luego del rechazo registrado en noviembre de 2014.

Con relación al marco de políticas públicas, no se registran avances en la implementación de una política de educación integral de la sexualidad. El único avance registrado en el ámbito de educación es la aprobación de la Resolución N° 5731 del 23 de marzo de 2015 “Por la cual se aprueba la guía de intervención interinstitucional para la atención de casos de vulneración de derechos sexuales y derechos reproductivos en el ámbito educativo”.

Esta guía recuerda las competencias institucionales no solo del MEC, sino de la comunidad educativa en general y de otros actores relevantes en la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes, como el Ministerio Público, los juzgados, el Ministerio de la Defensa Pública, entre otros. Adicionalmente, manifiesta una serie de indicadores para la detección de situaciones de vulneración de derechos sexuales y distingue los siguientes momentos de intervención: escucha y primera intervención, denuncia y acompañamiento. Finalmente, establece rutas de atención para situaciones particularizadas, tales como acoso sexual, abuso o coacción sexual, estupro, producción de pornografía, trata de personas, explotación sexual, discriminación y estudiantes embarazadas.

Lastimosamente, cuando se habla de discriminación, se evita, en general, dar ejemplos de en qué casos podría haber discriminación vinculada a derechos sexuales y derechos reproductivos y en particular, hacer alusión explícita a la discriminación por orientación sexual, identidad y expresión de género, lo que debería haber sido expresa, tomando en consideración que el ámbito educativo es tremendamente expulsivo de las personas por su orientación sexual, identidad y expresión de género. Se carece de información sobre el nivel de difusión del contenido de la guía y de aplicación efectiva.

La aprobación de esta guía puede ser un paso efectivo para trabajar sobre la violencia sexual en el ámbito educativo. Datos recabados en el “estudio exploratorio sobre maltrato escolar en Paraguay”, realizado por el MEC, junto con organizaciones de la sociedad civil, dan cuenta de un alto nivel de violencia sexual de parte de docentes y directivos hacia NNA. El estudio –realizado en instituciones educativas de gestión pública oficial en los departamentos de Caaguazú, Central, Guairá, Itapúa, Presidente Hayes, Paraguari, San Pedro y Asunción– relevó casos registrados de denuncias por diversos tipos de maltrato: institucional, físico, abuso sexual, acoso sexual, coacción sexual, negligencia

cia, emocional, discriminación y estupro. Del total de 122 casos estudiados, 52 corresponden a denuncias de violencia sexual, es decir, el 42,6% de los casos.

La mayoría de las víctimas ha denunciado manoseos en las partes privadas (vulva, pene, senos), roces o frotamientos, encierros en aula, apretones, tocamientos, besos en los labios, rozamiento en la mano, espalda, muslo, cuello, brazos, toqueteos, exhibición de pornografía. En cuanto a las situaciones de acoso sexual, los indicadores revelan cuanto sigue: insinuaciones para mantener relaciones sexuales, invitaciones para salir, consumir alcohol, ofrecimiento de dinero, o mejor calificación a cambio de relaciones sexuales, mensajes de texto, exhibición de sus genitales, toqueteos, roces en los genitales, entre otros. Los casos de coacción sexual, además de los puntos señalados, incluyen golpes y/o encierros dentro del aula, entre otros (MEC et al, 2014: 43).

A pesar de lo alarmante de estas cifras oficiales, resulta sumamente grave la reticencia a encarar de manera más decidida una política de educación integral de la sexualidad.

### **Falta de información. Una necesidad atendida por la sociedad civil y no por el Estado**

La falta de información y datos sobre temas vinculados a sexualidad es un obstáculo para la formulación de políticas públicas, principalmente en casos de NNA. El Estado ha hecho escasos o nulos esfuerzos por producir estos datos, lo que ha sido realizado desde organizaciones de la sociedad civil.

El estudio “Conocer, prevenir y actuar. Adolescentes ante la salud y los derechos sexuales y reproductivos en Paraguay”, realizado por el Centro de Documentación y Estudios (CDE), aplicó unas encuestas para conocer las voces de NNA sobre derechos sexuales y derechos reproductivos. Por considerarse de interés se citan algunas conclusiones relevantes.

#### ***Fuentes de información sobre sexualidad y reproducción***

[P]ara casi la mitad de las personas encuestadas (49%) el personal docente representa una de las tres principales fuentes de información sobre sexualidad. A este actor le siguen diversos tipos de fuentes secundarias<sup>3</sup> (44%) como proveedoras destacadas de información para los y las adolescentes. Y recién después de estas figuras, aunque sin restarle relevancia, surgen la madre (43%), los hermanos, hermanas, amigos o amigas de su edad (28,3%) y el padre (20,2%) como fuentes relevantes de conocimientos y datos acerca de la sexualidad. En tanto

3 Televisión, radio, periódicos, libros especializados, portales de internet y otros materiales.

que en los últimos lugares que dan otras personas adultas de la familia (18,6%), otras personas adultas que no son de la familia (8,2%) y los novios, novias o parejas (6,2%) (Dobrée et al, 2015: 59).

### ***Grado de información que manejan***

Más de la mitad, es decir el 57% de las personas encuestadas, manifestó tener algo de información pero considera que necesita más información, en tanto que el 27% considera tener poca información (Dobrée et al, 2015: 63). Esto, sumando al 95,3% que manifestó estar de acuerdo con la inclusión de la educación de la sexualidad en escuelas y colegios (Dobrée et al, 2015: 65), muestra no solo la necesidad, sino también el pedido de NNA de contar con mayor información sobre sexualidad y reproducción en los espacios educativos formales.

### ***Temas que interesaría abordar***

El principal hallazgo identificado es que el tema que concentra el máximo interés entre la población estudiantil es el embarazo adolescente. Al 41,3% de los y las adolescentes encuestados le gustaría aprender más sobre el embarazo durante esta etapa de sus vidas.

El segundo tema sobre el cual un mayor porcentaje de adolescentes quiere aprender más es el VIH/Sida y las infecciones de transmisión sexual. El 35,6% de los y las estudiantes encuestados selecciona esta temática entre sus prioridades.

En términos generales, los y las adolescentes atribuyen mayor relevancia al acceso a información y datos precisos (47%), a materiales didácticos (44,5%) y a docentes que conozcan mucho sobre el tema (38,6%). Estas son las tres opciones más elegidas. Un menor porcentaje de respuestas reciben factores como mayor tiempo de clases (32,3%), docentes confiables y capaces de transmitir contenidos (30,8%) y un enfoque moral y ético (27,1%). Finalmente, las opciones menos elegidas, aunque tuvieron un porcentaje de respuestas relativamente importante, son los espacios para debatir entre todos y todas (25,9%) y docentes más abiertos (24,9%) (Dobrée et al, 2015: 75).

## **ACOSO SEXUAL. CUANDO EL PODER, EL MACHISMO Y LA VIOLENCIA SE ENCUENTRAN**

En este año se han conocido varios casos de acoso sexual donde los sindicados como autores han sido hombres con un notorio poder sobre la víctima. Se trata del uso del poder que da el cargo, para obtener servicios sexuales con ofrecimientos de privilegios o amenazas de perjuicios por la posición de poder frente a los intereses de la víctima.

### ***El caso del intendente de Limpio***

A finales del mes de octubre se hizo público un video donde aparecía el intendente de Limpio, Ángel “Toto” Gómez Verlangieri, manteniendo relaciones sexuales en su despacho con una joven funcionaria de la Municipalidad<sup>4</sup>. Luego de darse a conocer el video, la joven denunció penalmente a Gómez por acoso sexual, coacción sexual, lesión de la intimidad de las personas y lesión del derecho a la comunicación y a la imagen<sup>5</sup>.

El caso puso al descubierto toda una trama en la que el intendente habría amenazado a la joven con despedirla a ella y a otras personas integrantes de su familia, que habrían sido contratadas por un “cupó político” de la familia Gómez Verlangieri.

Lo llamativo del caso es que días después de conocerse esta noticia, un grupo de mujeres de Limpio realizó una manifestación “en apoyo” al intendente, con carteles con mensajes como “el hombre llega hasta donde la mujer le permite”, “queremos nuestro intendente bien macho, y no como Carlos Palacios, dudoso”, entre otros<sup>6</sup>.

Una de las mujeres participantes de la manifestación fue la docente Sara Noelia Méndez Flores, comisionada a la Dirección General de Educación Artística, quien luego de la manifestación fue sancionada con una suspensión de 30 días sin goce de sueldo por tener “comportamiento alejado de los valores éticos requeridos para el ejercicio del magisterio”<sup>7</sup>. Si bien resulta plausible este tipo de medidas, llama la atención que en casos en los que son docentes los denunciados por violencia sexual, los sumarios se caracterizan mayoritariamente por la lentitud en el proceso (MEC, 2014: 77).

### **Funcionaria del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) denunció al ministro Alberto Ramírez Zambonini por acoso sexual**

A inicios del mes de noviembre, se conoció la denuncia de una funcionaria del TSJE, quien manifestó ser víctima de acoso sexual de parte del citado ministro. La funcionaria señaló que el no acceder al pedido del denunciado le ha costado su cargo en la institución<sup>8</sup>.

4 Abc Color (23/10/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/aparece-video-porno-del-intendente-de-limpio-1419824.html>

5 Hoy (24/10/2015) Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/intendente-puede-ir-preso-por-coaccion-sexual-a-funcionaria>

6 Última Hora (25/10/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/insolito-mujeres-dan-su-apoyo-intendente-limpio-n941786.html>

7 Abc Color (28/10/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/mec-sanciona-a-docente-que-defendio-a-toto-gomez-1421313.html>

8 Última Hora (11/11/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/funcionaria-tsje-denuncia-al-ministro-ramirez-acoso-n945081.html>

Estos casos son una muestra de una situación que no es aislada en el ámbito laboral para las mujeres. El acoso sexual constituye no solo una forma de violencia sexual, sino un impedimento para el desarrollo profesional de las mujeres. Es necesario seguir trabajando para profundizar la concienciación sobre este tipo de casos para combatir la impunidad que cuenta con la complicidad de una sociedad que tiende siempre a dudar de la palabra de las mujeres que denuncian este tipo de hechos.

## RECOMENDACIONES

Las recomendaciones señaladas más abajo son reiteración de otras formuladas en informes anteriores, pues se considera que las mismas aún no han sido tenidas en cuenta en la formulación e implementación de políticas públicas (Cfr. Moragas et al, 2012; Moragas, 2013 y Moragas, 2014):

- Implementar efectivamente el nuevo Plan de Salud Sexual y Reproductiva.
- Implementar el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad.
- Hacer efectiva la vigencia de un Estado laico, tal como lo establece la Constitución Nacional (art. 24).
- Aprobar el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal, actualmente en estudio.
- Implementar efectivamente lo establecido en la “Guía para casos de acoso sexual y acoso laboral en la función pública”, elaborada por la Secretaría de la Función Pública.
- Aprobar el proyecto de ley contra toda forma de discriminación.

## Bibliografía

- Dobrée, Patricio; González, Myrian y Soto, Clyde (2015) *Conocer, prevenir y actuar. Adolescentes ante la salud y los derechos sexuales y reproductivos en Paraguay*. Centro de Documentación y Estudios, Asunción.
- Ministerio de Educación y Cultura, Base Educativa y Comunitaria de Apoyo y Plan Internacional Paraguay (2014) *Estudio exploratorio sobre maltrato escolar en Paraguay*. MEC, Asunción. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/cms\\_v2/adjuntos/10396](http://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/10396)
- Moragas, Mirta; Fessler, Sandra y Romero, María Inés (2012) Sin esperanzas bajo un gobierno de facto. Derechos sexuales, en: Codehupy (2012) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2012*. Asunción.
- Moragas, Mirta (2013) Adolescentes, niñas y niños principales víctimas de la falta de garantías. Derechos sexuales, en: Codehupy (2013) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción.
- Moragas, Mirta (2014) Niñas, niños y adolescentes continúan pagando el costo de la inacción. Derechos Sexuales, en: Codehupy (2014) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción.
- Villanueva Flores, Rocío (2006) *Protección constitucional de los derechos sexuales y reproductivos*, en: Revista IIDH, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica.

# CUANDO TODO EL SISTEMA DE PROTECCIÓN FALLA

DERECHOS REPRODUCTIVOS



El caso de la niña “Mainumby” puso al desnudo las catastróficas consecuencias de la falla del sistema de protección de niñas, niños y adolescentes. Mostró, además, la peor cara de un Estado cuya obsesión es proyectar una imagen internacional positiva, aún a costa de minimizar violaciones de derechos y mentir.

En este contexto la nota positiva la dio el Poder Legislativo que aprobó la ley de Lactancia Materna, un verdadero avance en derechos relacionados a la reproducción y a los cuidados.

**Mirta Moragas Mereles<sup>1</sup>**

ALIANZA NACIONAL DE LA CAMPAÑA POR UNA CONVENCION INTERAMERICANA DE LOS DERECHOS SEXUALES Y LOS DERECHOS REPRODUCTIVOS<sup>2</sup>.

- 1 La autora agradece a Sandra Fessler y a Rosa Posas.
- 2 Integrada por: Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas; Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA); Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer – Paraguay (Cladem-Py); Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP); Centro de Documentación y Estudios (CDE); Enlace – Centro de Desarrollo Humano; Kuña Róga; Las Ramonas; Panambi, Asociación de Travestis, Transgéneros y Transsexuales del Paraguay; Paragay y Sociedad Paraguaya de Estudios sobre Sexualidad Humana (SPESH).

## INTRODUCCIÓN

El periodo del informe se caracteriza por la presencia de un caso que puso a Paraguay en la mirada internacional como un Estado violador de los derechos reproductivos y derechos de la niñez y puso en el debate varios temas tabú en nuestra sociedad: abuso sexual en niñas, despenalización del aborto, maternidad forzada en niñas, entre otras. Obligó a dejar de mirar una realidad que hasta ahora ha pretendido permanecer oculta a fuerza de ignorarla y ha demandado a la sociedad una mirada más compleja sobre la violencia sexual hacia niñas y las alternativas tanto de prevención como de reparación.

Por otra parte, un enorme avance ha significado la aprobación de la Ley N° 5508/2015 “Promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna”, que ha venido a reforzar derechos establecidos constitucionalmente pero permanentemente violados con total impunidad. El debate público durante el tratamiento y la reacción de una parte del empresariado ha demostrado que aunque la maternidad es idealizada en el discurso como un aporte de las mujeres a la sociedad, en la práctica es una gran fuente de discriminación y violación de derechos.

Este panorama muestra la profundidad de la deuda del Estado y de la sociedad con niñas, niños y adolescentes y que para las mujeres adultas tampoco el camino es sencillo.

## MARCO JURÍDICO Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Los derechos reproductivos tienen rango constitucional (art. 61), y se encuentran contemplados en instrumentos firmados y ratificados por el Estado paraguayo (Cfr. Moragas, 2013: 442).

Continúa pendiente de tratamiento el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal.

### Ley de lactancia materna

El mayor avance registrado en este periodo es sin duda la sanción de la Ley N° 5508/2015 “Promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna”. Esta ley establece protecciones y promueve la lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses de edad y complementaria hasta los 24 meses de edad. Establece taxativamente que la mujer “en ningún caso será objeto de discriminación o vulneración de sus derechos por su condición de tal”. Obliga al Minis-

terio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) a implementar el Programa “Iniciativa Hospital y Servicio Amigo del niño y de la madre”.

Con relación al permiso de maternidad, establece un período de 18 semanas ininterrumpidas y que el mismo podrá iniciar dos semanas antes del parto. Establece extensión del permiso en caso de embarazos múltiples, parto prematuro, bajo peso o si la niña o niño recién nacido requiriera cuidados especiales. Asimismo, extiende al 100% el subsidio otorgado por el Régimen de Seguridad Social del Instituto de Previsión Social (IPS) y que si el empleador no se encuentra inscrito o se halla en mora, es el mismo el que debe asumir el mencionado subsidio.

Por otra parte, la ley otorga permiso por adopción, que será de 18 semanas cuando el niño o la niña fuera menor de seis meses y de 12 semanas cuando fuere mayor de seis meses. Adicionalmente, establece permiso por paternidad con goce de sueldo, de dos semanas, con carácter de irrenunciable. Este permiso de paternidad está acompañado de la obligación de inscribir al niño o a la niña ante la Dirección General del Registro del Estado Civil de las Personas y realizar el trámite para obtención de la cédula de identidad.

Con relación al permiso de lactancia, se establece un permiso de 90 minutos al día para amamantamiento, durante los primeros 6 meses, los cuales deben ser usufructuados por la madre como mejor estime, desde el primer día de reintegro al trabajo, “pudiendo extenderse dicho permiso según indicación médica desde los 7 meses incluso hasta 24 meses de edad, que en este caso será de 60 minutos al día. Dicho permiso será considerado como período trabajado, con goce de salario” (art. 14). Asimismo, establece que se deberá conceder el tiempo necesario a la madre para la extracción de la lecha materna, para lo cual deberá contarse con una sala de lactancia. De igual manera, se establece que las instituciones públicas y empresas del sector público o privado con más de 30 mujeres trabajadoras deben contar necesariamente con una sala de lactancia materna.

Como acciones nulas se determinan el preaviso o despido de una mujer embarazada, la que gozará de inamovilidad laboral hasta un año después del nacimiento o adopción del niño o la niña.

Las repercusiones mediáticas de la aprobación de esta ley no se hicieron esperar y muestran la medida del doble discurso existente respecto a la maternidad, que por un lado es vanagloriada en el discurso y por otro lado, es una excusa para la precarización laboral y pérdida de derechos de las mujeres.

El presidente de la Unión Industrial Paraguaya (UIP), Eduardo Felippo, manifestó que la ley constituye un “grave retroceso”<sup>3</sup> y que “a partir de ahora se les va a complicar la vida a las mujeres que quieran buscar trabajo”<sup>4</sup>, acompañado de casi sincericidios tales como “Si las otras empresas no cumplían la otra ley no sé cómo van a cumplir estas. Cuanto más complicadas son de cumplir, más complicado es”<sup>5</sup>, señalando que la ley podría “ahuyentar” a inversores “¿Por qué vienen los inversores? Vienen porque tenemos bajos costos, porque todavía el país no creció. Cuando el país va creciendo va a ir incrementando sus costos, pero no vamos a ser magos para trabajar con costos que no correspondan”<sup>6</sup>.

El ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Guillermo Sosa, salió al paso de estas declaraciones señalando que “son pocos los países que tomaron esta decisión y vamos a estar arbitrando las dificultades que pueda traer. Una mujer que está embarazada o que está dando de mamar no tiene por qué perder su trabajo y recluirse en su hogar. Tiene condiciones de demostrar que es una muy buena trabajadora. Hay empresas que están trabajando con poblaciones de estas características y tienen un altísimo nivel de productividad”<sup>7</sup>.

Posteriormente la UIP intentó “suavizar” las declaraciones de Felippo, manifestando que “el gremio en ningún momento se ha manifestado en contra de la intención de la ley”<sup>8</sup>, pero señalando seguidamente que su mayor “temor es que esta ley, lejos de generar un beneficio a la población femenina del país, tenga un efecto contrario y sea un obstáculo para la contratación de mujeres en puestos laborales debido a la dificultad de sustituir a un personas con experiencia” y que se trata de “administrar realidades” y que consideran que “aún no es el momento de aplicar una ley de esta naturaleza”<sup>9</sup>.

## Registro de deudores morosos alimentarios

Por otra parte, en el mes de agosto se sancionó la Ley N° 5415/2015 “Que crea el registro de deudores alimentarios morosos (Redam)”, que tiene como objetivo “crear y poner en funcionamiento el Registro de Deudores Alimentarios Mo-

3 La Nación (21/10/2015) Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/2015/10/21/no-querran-contratar-mujeres-por-culpa-de-la-ley-opinaron/>

4 La Nación (29/10/2015) Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/2015/10/29/felipo-sigue-amenazando-acerca-de-no-contratar-a-mujeres/>

5 Ibid.

6 Última Hora (17/10/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/uiip-advierde-leyes-innecesarias-que-afectaran-la-economia-nacional-n939510.html>

7 Última Hora (21/11/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ley-lactancia-es-un-triunfo-y-debe-cumplirse-dice-sosa-n947389.html>

8 Paraguay.com (29/10/2015) Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/uiip-se-pronuncia-ante-la-ley-de-maternidad-135732>

9 Ibid.

rosos (Redam), dependiente del Poder Judicial e instituido como mecanismo de control del incumplimiento del deber legal alimentario”(art. 1). El registro tiene, entre otras, la función de “informar, en forma gratuita, a pedido de las entidades que requieran información financiera y de conducta crediticia, el estado de los sujetos que pudieran estar incluidos o excluidos del Redam” (art. 6, inc. b). La ley intenta crear un mecanismo para que personas deudoras alimentarias tengan un mecanismo adicional de presión para el cumplimiento de sus obligaciones establecidas judicialmente. El proyecto aprobado finalmente eliminó las sanciones civiles que inicialmente planteaba el texto de la ley, como impedimentos para apertura de cuentas bancarias, de obtención de tarjetas de créditos, entre otras.

## Tipo penal de aborto

El Congreso Nacional ha conformado la Comisión Nacional para el Estudio de la Reforma del Sistema Penal<sup>10</sup> para realizar un estudio y proponer reformas al Código Penal y Código Procesal Penal. En ese contexto, la Comisión abrió un período de recepción de propuestas “oficiales” que son las de diversas instancias estatales, y propuestas “ciudadanas” que pudieron ser presentadas por personas u organizaciones. Con relación al tipo penal de aborto, las instancias estatales no han hecho comentarios y las organizaciones de sociedad civil han formulado dos recomendaciones generales de considerar la despenalización del aborto en determinadas causales y una propuesta concreta de formulación del tipo penal. No se presentó ninguna propuesta para elevar el marco penal.

El día 19 de mayo de 2015, la Comisión de Reforma convocó a una audiencia pública sobre los tipos penales de aborto y eutanasia, decisión poco feliz considerando, por un lado, la importancia de tratar los temas por separado y por otro, la de generar confusión vinculando ambos temas. En la audiencia se expresaron diversas opiniones sobre posibles modificaciones del tipo penal. La comisión consideró que en el plazo de dos semanas tendría alguna propuesta pero al cierre del informe no se habían presentado las conclusiones del trabajo de esta comisión.

A finales de setiembre de este año visitó nuestro país el Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Sr. Dainius Pūras. El 6 de octubre emitió sus observaciones preliminares. Con relación a la mortalidad materna y la penalización del aborto, señaló:

10 Comisión Reforma Penal. Disponible en: [www.comisionreformapenal.com](http://www.comisionreformapenal.com)

La mortalidad materna sigue siendo muy elevada sobre todo debido al gran número de embarazos precoces, muchos de los cuales afectan a niñas de 10 a 14 años de edad como resultado de abusos sexuales y violencia. La situación se ve agravada por una ley extremadamente restrictiva sobre la interrupción de embarazos, que sólo permite el aborto cuando la vida de las mujeres está en riesgo. Además, el personal de salud que realiza abortos y las madres de estas niñas son criminalizados. Como resultado de esto, las niñas embarazadas se ven confinadas a hogares, aisladas de sus familias y parientes cercanos hasta que dan a luz.

El sistema legal y las políticas actuales están fracasando en proteger a las niñas de muy corta edad, ya que se ven obligadas a continuar con embarazos de alto riesgo con un impacto perjudicial y duradero en su salud física y mental. El caso de la niña Mainumby, ampliamente difundido y discutido en los medios de comunicación, es un ejemplo del desafío sistémico que existe. Pero su caso es sólo uno de los cientos de casos de niñas de 10 a 14 años de edad que se ven forzadas a sufrir embarazos y maternidades no deseados cada año.

Este es un fenómeno particularmente preocupante y un problema de salud pública que debe abordarse sin demora y de forma seria y exhaustiva a través de cambios en la legislación, políticas y prácticas basadas en la evidencia científica y un enfoque de derechos humanos. La legislación existente debe ser revisada para despenalizar el aborto y permitir la interrupción terapéutica del embarazo cuando la vida de la madre está en peligro, cuando el embarazo es el resultado de violación e incesto, y cuando la vida del feto no es viable. La evidencia demuestra que la penalización del aborto sólo conduce a prácticas clandestinas e inseguras y expone a las mujeres y las niñas a peligros adicionales, violencia y estigma con un impacto negativo en su salud. Consecuentemente, muchas niñas y mujeres jóvenes mueren a causa de complicaciones relacionadas con abortos clandestinos cada año en Paraguay. (Naciones Unidas, 2015: 3).

## EL CASO MAINUMBY Y TODO LO QUE NO DEBERÍA SER

El caso de la niña Mainumby es la radiografía de una sociedad que niega sistemáticamente la violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes con un sistema de protección de los derechos de la niñez que falla en proteger sus derechos.

Conforme a datos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), en el año 2014, “más de 20.000 adolescentes dieron a luz, de las cuales 684 tenían edades de 10 a 14 años. En el mismo periodo, 14 adolescentes fallecieron en abortos y otras 28 perdieron la vida por complicaciones del embarazo, parto y puerperio”<sup>11</sup>. Es decir, cada día 2 niñas o adolescentes dan a luz en Paraguay.

11. *Abc Color* (30/04/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/mas-de-680-ninas-con-edades-de-10-a-14-anos-dieron-a-luz-el-ano-pasado-1361649.html>

Adicionalmente, datos de la VII Región Sanitaria establecen que de enero a setiembre de 2015 se registraron un total de 2.539 consultas por embarazos de niñas de 10 a 16 años y 5.279 consultas por embarazos de adolescentes de 17 a 19 años<sup>12</sup>.

Estos datos muestran que el caso de Mainumby es representativo y paradigmático de lo que viven cientos de niñas y adolescentes en nuestro país.

En enero de 2014, la madre de Mainumby había formulado denuncia penal contra su pareja, por presuntos abusos sexuales hacia la niña<sup>13</sup>. La fiscalía no realizó una investigación diligente y como consecuencia, el proceso no siguió su curso. Un año después, en enero de 2015 la niña empezó a quejarse de dolores y la madre la llevó a la Unidad de Salud Familiar de Costa Sosa, Luque, donde dijeron que la niña tenía “bichos” y le recetaron unos medicamentos. Como la niña continuaba con las molestias, en febrero acudieron al Hospital Regional de Luque, donde continuaron con el tratamiento anterior. Entre los meses de marzo y abril, ante la falta de respuesta del sistema público de salud, acudió a un sanatorio privado donde le solicitaron una ecografía. Dicho estudio se realizó a finales de abril en el Hospital Materno Infantil de Santísima Trinidad, donde finalmente se detectó el embarazo.

El 28 de abril de 2015 la madre mediante nota administrativa solicitó la interrupción voluntaria del embarazo por el riesgo para la vida de la niña. La solicitud ni siquiera fue atendida y la madre fue detenida en presencia de su hija e imputada por violación del deber de cuidado y abuso sexual en niños en calidad de cómplice. El padastro se encontraba prófugo en ese momento. La madre fue perseguida con una saña desproporcionada siendo quien en primer término había denunciado el hecho y en segundo lugar, había sido quien había llevado a su hija al sistema de salud pública, el que tardó más de 4 meses en identificar el embarazo.

En junio, a partir de la solicitud de una medida cautelar por parte de la madre de la niña junto con organizaciones de la sociedad civil, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió la medida cautelar N° 178/2015, solicitando al Estado de Paraguay que:

- Proteja la vida e integridad personal de la niña, a fin de garantizar que tenga acceso a un tratamiento médico adecuado a su situación y recomendado por especialistas, a la luz de lineamientos técnicos de la Organización Mundial de la Salud y otras fuentes similares aplicables en materia de salud sexual y reproductiva de niñas y adolescentes en el cual estén aseguradas todas las opciones disponibles;

<sup>12</sup> Datos proveídos por Julio Contrera, de la VII Región Sanitaria.

<sup>13</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resumen del caso basado en información aportada por las peticionantes de la medida cautelar ante la CIDH. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2015/MC178-15-ES.pdf>

- Asegurar que los derechos de la niña estén oportunamente representados y garantizados en todas las decisiones en materia de salud que afecten a la niña, incluido el derecho de la niña a ser informada y a participar en las decisiones que afecten a su salud en función de su edad y madurez; y
- Adoptar todas las medidas que sean necesarias para que la niña cuente con todos los apoyos técnicos y familiares que sean necesarios para proteger de modo integral sus derechos. (CIDH, 2015, párr. 23).

El día 11 de junio, la Cancillería en un escueto comunicado de prensa manifestó “su rechazo a las Medidas Cautelares dictadas al país ante el caso de la niña embarazada, en razón de que considera que han sido adoptadas todas las medidas para evitar la impunidad de este hecho ilícito y garantizar la vida e integridad de la niña embarazada y el prenatal”<sup>14</sup>.

Finalmente, el 13 de agosto la niña dio a luz a un bebé de 3,5 kilos<sup>15</sup>. En seguimiento de la medida cautelar otorgada, el Estado paraguayo informó a la CIDH entre otras cosas que habían ofrecido a la madre y a la niña un “Proyecto de microempresa: La madre ha iniciado su negocio de venta de comidas en su domicilio. Proyecto de ampliación de la vivienda (en proceso). Subsidio para la familia – Solicitud de inclusión en el Programa Tekoporá de la Secretaría de Acción Social (en proceso), y que ya realizaron a la familia de la niña el censo correspondiente y el Índice de Calidad de Vida (ICV)”<sup>16</sup>.

Todo esto fue desmentido por la abogada de la madre, señalando además que “El Estado paraguayo generó procesos que volvieron a revivir la situación traumática en nombre de la protección. Primeramente ha fallado en la detección del abuso y del embarazo y, una vez detectado éste, la ha encerrado (a la niña) privándola de toda relación con el mundo exterior, su rutina, sus pares, familiares, constituyéndose, lejos de una protección, en una grosera violación de derechos, tanto de la niña como de la madre y todo su entorno familiar”<sup>17</sup>.

El Estado paraguayo ha demostrado mayor preocupación por conservar su supesta “imagen internacional” que por restablecer los derechos vulnerados en el caso. “En el mes de junio, el Estado paraguayo envió a la CIDH el informe N° 804, en el que presentó un pedido de confidencialidad. Uno de los párrafos señala: “El Estado paraguayo solicita se inicie un diálogo directo al más alto

14 Ministerio de Relaciones Exteriores (11/06/2015) Disponible en: <http://www.mre.gov.py/v2/Noticia/2876/comunicado-de-prensa>

15 BBC Mundo (13/08/2015) Disponible en: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150804\\_paraguay\\_nina\\_madre\\_embarazada\\_parto\\_cch](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150804_paraguay_nina_madre_embarazada_parto_cch)

16 Abc Color (15/08/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/abogada-afirma-que-el-estado-miente-a-la-cidh-sobre-el-caso-de-la-nina-mainumby-1398155.html>

17 *Ibid.*

nivel entre el Estado paraguayo y la CIDH, bajo cláusula de acuerdo mutuo de confidencialidad, con el consiguiente resguardo de la más absoluta reserva sobre el asunto de la 'Niña Mainumby', conforme al artículo 12, numeral 3, del Reglamento que dispone: 'El Secretario Ejecutivo, el Secretario Ejecutivo Adjunto y el personal de la Secretaría Ejecutiva deberán guardar la más absoluta reserva sobre todos los asuntos que la Comisión considere confidenciales'<sup>18</sup>. La CIDH rechazó este pedido.

Este caso muestra en grado extremo lo que pasa cuando los sistemas de protección fallan en proteger a niñas, niños y adolescentes. Si el Estado paraguayo hubiera tomado en serio la primera denuncia realizada, nada de esto habría sucedido. Tanto el sistema de justicia, como el sistema de salud pública y el sistema de protección de niñas, niños y adolescentes le fallaron a Mainumby, así como le vienen fallando a casi 700 niñas entre 10 y 14 años que dan a luz anualmente en Paraguay.

Este caso además, renueva el debate sobre la necesidad de despenalizar al aborto en causales como violación, abuso, peligro para la salud y para casos de niñas y adolescentes. Muestra además que es necesario formular y aplicar un protocolo de aborto no punible para establecer la manera de aplicar la causal despenalizada con un enfoque de derechos humanos y que no exponga a niñas, adolescentes y mujeres a riesgos innecesarios.

## RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta que se han registrado escasos o nulos avances, se mantienen las recomendaciones realizadas en informes anteriores.

- Hacer efectiva la vigencia de un Estado laico, tal como lo garantiza la Constitución Nacional (art. 24).
- Aprobar el proyecto de Ley de Salud Sexual, Reproductiva y Materno-perinatal.
- Implementar el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad.
- Garantizar que los servicios de salud atiendan de manera inmediata y adecuada a las mujeres que acuden a los centros de salud con complicaciones posaborto.

<sup>18</sup> Ibid.

- Garantizar la vigencia efectiva de las “normas de atención humanizada posaborto”.
- Elaborar e implementar un protocolo de atención médica para casos de aborto no punible.
- Garantizar sistemas de monitoreo del cumplimiento de los estándares de derechos humanos en materia de derechos reproductivos.
- Garantizar que existan datos oficiales sobre derechos reproductivos y que estos incluyan a lesbianas, gays, bisexuales, personas trans e intersex (LGTBI).
- Realizar un debate social y político amplio sobre la ley penal en lo relativo al aborto, presentando información acerca de su aplicación y efectos, y mostrando cuáles son las consecuencias que tiene sobre las mujeres, desde el enfoque de derechos humanos, desde una perspectiva de igualdad de género y con la aspiración de una sociedad justa y democrática.

## Bibliografía

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015) *Asunto niña Mainumby respecto de Paraguay*. Medidas Cautelares N° 178/2015. Resolución N° 22/2015. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2015/mc178-15-es.pdf>
- Naciones Unidas (2015) Observaciones preliminares. Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Sr. Dainius P. Ras. Visita País a Paraguay, 23 de septiembre al 6 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.hchr.org.py/docs/informes/008%20Observaciones%20preliminares%20de%20la%20Visita%20del%20Relator%20de%20Salud%20a%20Paraguay%202015%20ESPA%C3%91OL.pdf>
- Moragas, Mirta (2013) El nuevo rumbo, un viejo conocido. Derechos reproductivos, en: Codehupy (2013) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción.

# UN ESTADO VIOLENTO PARA LAS MUJERES: SIN VOLUNTAD POLÍTICA NI PRESUPUESTOS PARA ERRADICAR LA VIOLENCIA DE GÉNERO

DERECHO A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA



Este fue un año de mucha perturbación. Se vive bajo un gobierno que alardea de machismo e intolerancia, mientras crece la tasa de embarazos forzados de niñas y adolescentes víctimas de abusos sexuales ocurridos en el seno de la familia. Este fue un año en que autoridades sacaron a relucir la más primitiva supremacía masculina del orden patriarcal. Mujeres expuestas públicamente al sometimiento sexual y la violencia física por parte de hombres que ocupan altos cargos en el Estado son muestras de que el derecho a una vida libre de violencia de género continuará siendo una materia pendiente en el Paraguay.

**Myrian González Vera<sup>1</sup>**

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (CDE)

<sup>1</sup> Los datos recolectados para este artículo han sido proveídos por las instituciones públicas que respondieron a la solicitud, así como de la información de prensa de nivel nacional sistematizada por el equipo del Área Mujer del CDE compuesta por Ofelia Martínez, Mirna González y Rafael Martínez.

## INTRODUCCIÓN

Los primeros meses del año 2015 fue un tiempo durante el cual se habló mucho de la violencia contra mujeres y niñas, tanto desde el Estado como de la sociedad civil a raíz de un hecho que dejó traslucir las distintas posturas respecto al derecho a una vida libre de violencia de género. El embarazo forzado de una niña de tan solo 10 años, abusada sexualmente por su padrastro y obligada a continuar con la gestación hasta el final del período de embarazo<sup>2</sup>, mostró por un lado que una parte de la sociedad continúa defendiendo pensamientos atávicos y patriarcales sin importarles la vida de niñas y mujeres, pero por el otro lado se manifestó una sociedad reflexiva que reconoce que el patriarcado, el machismo, la intolerancia social y estatal, así como los pensamientos fundamentalistas y conservadores, impiden un debate serio acerca de la imperiosa necesidad de que el Estado tome riendas en el asunto.

Sin embargo, pareciera que –por algunos hechos emblemáticos protagonizados por autoridades estatales, como el caso del intendente que mantuvo relaciones sexuales en su propio despacho con una funcionaria y la violencia ejercida por el presidente del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) contra una mujer– no se harán intentos siquiera para ir cambiando esta cultura machista, patriarcal y autoritaria en corto tiempo. Pero, desde la sociedad civil comprometida con la igualdad y la vigencia plena de los derechos de las mujeres, se debe continuar exigiendo a las autoridades que legislan, a las que elaboran políticas públicas y a las que imparten justicia para que respondan a las recomendaciones que la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés) ha dado al Paraguay respecto a las medidas para combatir la violencia de género, doméstica e intrafamiliar.

En este artículo se aborda el problema desde la perspectiva de la violencia de género que constituye “el ejercicio de la violencia que refleja la asimetría existente en las relaciones de poder entre varones y mujeres, y que perpetúa la subordinación y desvalorización de lo femenino frente a la masculino. Esta se caracteriza por responder al patriarcado como sistema simbólico que determina un conjunto de prácticas cotidianas concretas, que niegan los derechos de las mujeres y reproducen el desequilibrio y la inequidad existentes entre los sexos” (Rico, 1996: 8); y por patriarcado se entenderá como el “sistema de relaciones sexo-políticas basadas en diferentes instituciones públicas y privadas y en la solidaridad interclase e intragénero instaurado por los varones, quienes como grupo social y en forma individual y colectiva, oprimen a las mujeres también en forma individual y colectiva y se apropian de su fuerza productiva

2 El caso se analiza en uno de los temas del año de este Informe de Derechos Humanos.

y reproductiva, de sus cuerpos y sus productos, ya sea con medios pacíficos o mediante el uso de la violencia”<sup>3</sup>.

En la primera parte se incluye el marco legal que incorpora garantías, medidas de prevención y sanciones contra la violencia hacia las mujeres, así como las propuestas de nuevos proyectos de ley o modificaciones que están en curso en el Congreso. A continuación se hace un breve esbozo sobre el feminicidio en el marco del proyecto de ley integral de prevención, protección y sanción de la violencia hacia las mujeres. Posteriormente se presentan las políticas públicas vigentes y datos numéricos sobre casos de violencia denunciados en distintos organismos públicos. En la última parte se mencionan algunos hechos que sirven de muestra para analizar y reflexionar sobre la dimensión y alcance de la violencia de género<sup>4</sup>; y finalmente se incluyen algunas recomendaciones al Estado, muchas de ellas señaladas año tras año, pero que no han sido siquiera consideradas en este periodo.

## MARCO JURÍDICO

### **Muchas leyes, tanto de nivel nacional como internacional, pero bajo cumplimiento de las mismas**

El Estado paraguayo cuenta con una amplia normativa que garantiza el derecho a una vida libre de violencia, y si bien faltan algunas herramientas legales (como la tipificación del feminicidio) es posible afirmar que el problema radica en la impunidad. Por un lado, por el difícil acceso a la justicia y, por el otro, por la falta de seguimiento de los casos judiciales presentados.

La Constitución Nacional, ley suprema de la República, establece la igualdad entre las personas (art. 46), las garantías de la igualdad (art. 47, cuyo inciso primero ordena la igualdad para el acceso a la justicia), la igualdad de derechos del hombre y de la mujer (art. 48) y la protección contra la violencia en el ámbito familiar (art. 60). Según la prelación de las leyes (art.137), le siguen a la Carta Magna “los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones de menor jerarquía [...]”. Así, el marco legal que incorpora aspectos referidos al derecho a una vida libre de violencia, son:

- 3 Existen diversas conceptualizaciones respecto al patriarcado en el ámbito feminista. A efectos del tema elegimos este, descripto por Marta Fontenla en su artículo “¿Qué es patriarcado?” Disponible en: <http://www.mujiresenred.net/spip.php?article3396> (Artículo publicado en el “Diccionario de estudios de Género y Feminismos” (<http://agendadelasmujeres.com.ar/index.php?id=3&nota=5703>)). Editorial Biblos, 2008.
- 4 Este artículo no incluye la violencia hacia las personas homosexuales, personas trans y trabajadoras sexuales, ya que estos temas forman parte de capítulos específicos del *Informe de Derechos Humanos 2015*.

### Los instrumentos internacionales:

- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw) que se ratificó por Ley N°1215/1986. La Recomendación General N° 19, incorporada en 1994 a la Cedaw, establece que los Estados deben proteger “de manera adecuada” a las víctimas de violencia con leyes y servicios apropiados.
- La Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (más conocida como Belém do Pará), ratificada por Ley N° 605/1995.
- Otros instrumentos internacionales son: el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Ley N° 1663/2001); el Protocolo Facultativo de la Cedaw (Ley N° 1683/2001), la Convención contra la delincuencia organizada transnacional (Ley N° 2298/2003) y el Protocolo a la Convención contra la delincuencia organizada transnacional para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños (Protocolo de Palermo - Ley N° 2356/2008).
- La Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en Viena en 1993 incorpora en su Declaración final, parágrafo 18, que “los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales [...] incorporando explícitamente la eliminación de “la violencia y todas las formas de acoso y explotación sexuales, en particular las derivadas de prejuicios culturales y de la trata internacional de personas [...]”<sup>5</sup>. Además, incluye “un nuevo mecanismo, el relator especial sobre violencia contra la mujer [...]”<sup>6</sup>.

### Las leyes nacionales vigentes:

- Ley N° 45/1991 del divorcio, que fue modificada en 2015 con la Ley N° 5422, cuyo cambio más relevante es la modificación del artículo sobre las causas del divorcio (art. 4) donde se incluyen dos incisos que pueden aplicarse a casos de violencia dentro del matrimonio –además de los otros ya contenidos en la anterior ley–, pues la nueva ley incorpora otras formas de violencia, como cometer hechos punibles contra el otro cónyuge y no solo la medida extrema del “atentado de uno de los cónyuges contra la vida del otro”, así como “cualquier otra causa [...] que esté fundada en motivos graves, que hacen imposible la vida en común” (inc. i).

5 Declaración y Programa de Acción de Viena. Austria, 25 de junio de 1993.

6 Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/OHCHRzo/Pages/WCHR.aspx>

- El Código Civil (Ley N° 1/1992) que modificó parcialmente el Código de 1985, a solicitud de organizaciones de mujeres que rechazaron varios artículos discriminatorios para las mujeres incluidos en esa normativa. La nueva ley marcó un hito en la lucha por la igualdad de las mujeres, ya que se logró que se establezca la igualdad en la administración de los bienes dentro del matrimonio, el reconocimiento del concubinato y la unión de hecho y se conservó como causal de separación la violencia en el matrimonio.
- El Código Laboral (Ley N° 496/1995) incluye dos artículos referidos al acoso sexual: el artículo 81, que establece como causa justificada de cese del contrato de trabajo por parte del empleador si existieran “actos de acoso sexual consistentes en amenaza, presión, hostigamiento, chantaje o manoseo con propósitos sexuales hacia un trabajador de uno u otro sexo por parte de los representantes del empleador, jefes de empresa, oficina o taller o cualquier otro superior jerárquico (inc. w); en tanto, el artículo 84, inc. d y e, permite al trabajador o a la trabajadora rescindir el contrato de trabajo si fuera víctima de “actos de violencia, acoso sexual, amenazas, injurias o malos tratos del empleador o sus representantes, familiares o dependientes [...]”.
- La Ley N° 4675/2012 “Que eleva a rango de Ministerio a la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República” (creada por Ley N° 34/1992), con los mismos objetivos, entre los cuales está la elaboración de “planes, proyectos y normas para erradicar la violencia contra la mujer” (art. 2, inc. e, de la anterior Ley N° 34/1992).
- Ley N° 1600/2000 Contra la violencia doméstica, que “establece las normas de protección para toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo, en el supuesto de pareja no convivientes y los hijos, sean o no comunes” (art. 1°) y varias medidas de protección para la víctima.
- El Código Penal de 1914 que se modificó en 1997 fue sufriendo varios cambios a partir de ese año. Con respecto a la violencia contra las mujeres y la violencia sexual, estas modificaciones introdujeron mejoras en algunos artículos. Actualmente está en proceso la reforma del Código Penal de la cual se ocupa una comisión especial que debe presentar al Congreso un documento que recoja todas las propuestas de modificación<sup>7</sup>. En tanto, se pueden mencionar los últimos ajustes a la ley penal, que son: i) El aumento de la pena por homicidio doloso (de 25 a 30 años de prisión) cuando la persona “matara a su padre o madre, a su hijo, a su cónyuge o concubino, o a su hermano” (art. 105, inc.

7 Este documento de propuestas ya debería haberse presentado, pero hasta hoy no se ha tenido acceso al trabajo final de esta comisión.

2, Ley N° 3440/2008); ii) Aumento de las penas por los hechos de coacción sexual y violación (art. 128, Ley N° 3440/2008), iii) El aumento de la pena privativa de libertad y la posibilidad de eliminar la habitualidad del hecho de violencia en el ámbito familiar (art. 229, Ley N° 4628/2012).

## **¿Se logrará tener una ley integral contra la violencia que incluya el feminicidio?**

Actualmente está en estudio en la Cámara de Diputados el proyecto de Ley integral de prevención, protección y sanción de la violencia hacia las mujeres, presentada por la diputada Rocío Casco en el año 2014, y que contó con aportes de sectores de la sociedad civil<sup>8</sup>. Varios contenidos de este proyecto de ley han sido criticados, tanto por legisladoras y legisladores como por parte de sectores de la sociedad civil, especialmente aquellos relacionados a grupos conservadores y de iglesias. Los principales puntos en cuestión se refieren a la inclusión de la palabra género, algunos tipos de violencia como, por ejemplo, la violencia feminicida y las jurisdicciones especializadas de atención a casos de violencia contra la mujer.

En lo referente a género se cuestiona especialmente el reconocimiento a personas con identidad de género femenina (art. 4, punto II), que incluye a las mujeres trans o trans femeninas<sup>9</sup> en tanto sobre la violencia feminicida, se alega que ya el Código Penal (Ley N° 3440/2008) incorpora en el art. 105, inc. 2, “el aumento de la pena por homicidio doloso (de 25 a 30 años de prisión) cuando la persona “matara a su padre o madre, a su hijo, a su cónyuge o concubino, o a su hermano”. Y con respecto a las jurisdicciones especializadas se alega que el Poder Judicial no puede implementar nuevos organismos o jurisdicciones especializadas, por diversos motivos, especialmente los relacionados al presupuesto.

Este proyecto de ley define la violencia feminicida como el “acto de matar a una mujer por razones de género y/o como culminación del ejercicio de una serie de conductas o actos violentos de diversa naturaleza ejercidos contra ella, que pueden darse en el marco de relaciones de pareja, familiares, laborales u otras análogas o aquellas ejercidas por un extraño, pudiendo anteceder a la muerte otros delitos contra la libertad sexual, la integridad o la libertad personal, entre otros” (art. 9, punto 1).

8 Según informaciones del Congreso, este proyecto de ley se trataría a inicios de diciembre de 2015.

9 Dependiendo de los lugares también se denominan travestis, transexuales o transgéneros.

## ¿Para qué tipificar el feminicidio?: porque las mujeres son asesinadas de manera impune

La importancia de que se tipifique como feminicidio al asesinato de mujeres en el marco de la violencia de género radica en que se dará visibilidad a un fenómeno que muchas veces se oculta y tiene un alto subregistro, pues en sociedades machistas como la nuestra es usual que se admita e incluso justifique el asesinato de una mujer, más aún en los casos en que el feminicidio ocurre en el marco de relaciones entre el asesino y su víctima, pues los medios de comunicación, fiscales y policías caratulan el caso como “crimen pasional”, dejando de lado los antecedentes que generalmente existen: denuncias por comportamientos violentos, medidas cautelares, restricción de acercarse a la mujer, etc.

De esta manera no se aborda el crimen desde la perspectiva de la violencia de género que supone observar que el agresor ejerce poder sobre su víctima y que esta no cuenta con la protección que el Estado le debe proveer. Por otro lado, el difícil acceso a la justicia, la negligencia (a veces consciente y voluntaria) del funcionariado policial o judicial al no realizar las investigaciones necesarias para aclarar este tipo de asesinatos –e incluso la imposibilidad de abrir procesos judiciales “por falta de pruebas” –, conforman un tortuoso camino para la familia de la víctima que quiere denunciar. Según Marcela Lagarde, se habla de feminicidio cuando el Estado de derecho “es inexistente” y lo define como “el conjunto de delitos de lesa humanidad que contienen los crímenes, los secuestros y las desapariciones de niñas y mujeres en un cuadro de colapso institucional. Se trata, según Lagarde, de una fractura del Estado de derecho que favorece la impunidad y agrega que el feminicidio es un crimen de Estado (Badilla, 2008: 19).

## **POLÍTICAS PÚBLICAS, PLANES Y PROGRAMAS: LO QUE SE HACE Y LO QUE SE DEJA DE HACER EN EL ESTADO**

Durante varios años seguidos, en este capítulo sobre violencia de género se ha dado seguimiento a diversas políticas públicas que se implementan en diversos organismos del Estado paraguayo. Como no ha habido cambios relevantes en este tiempo referidos a nuevas políticas públicas, este artículo se limitará a “bajar la lupa” sobre las dificultades que se observan “desde fuera” respecto a dichas políticas, planes y programas. Se incluirán además los registros de casos denunciados que se han presentado a nivel público.

## El Ministerio de la Mujer

En su Segundo Informe de Gestión (agosto 2014 – agosto 2015), el Ministerio de la Mujer (MM) comunica sobre las actividades realizadas en el “Eje 4: Promoción y fortalecimiento de políticas de prevención, atención y protección de mujeres en situación de violencia basada en género y trata de personas”<sup>10</sup>. Sus actividades principales en este periodo han sido:

- Espacios de formación y capacitación sobre violencia de género y trata de mujeres en distintas instancias gubernamentales, incluidos los cuatro centros regionales (Curuguaty, Ciudad del Este, Filadelfia y Pedro Juan Caballero), llegando a capacitar a 2.410 personas. También ha elaborado un Protocolo para la investigación con perspectiva de género de los delitos de violencia contra las mujeres cometidos en el ámbito familiar”, que está en proceso de validación para su implementación. En el informe de gestión se releva también el trabajo de articulación interinstitucional en tres Mesas Interinstitucionales: i) Para la prevención y combate de la trata de personas en la República del Paraguay; ii) Para la prevención, atención, seguimiento de casos y protección de mujeres afectadas por la violencia; y iii) el Comité Interinstitucional para el abordaje de la violencia basada en género que funciona en los centros regionales.
- Actividades de sensibilización a la población en general en el marco de la prevención, atención y protección de la violencia basada en género y la trata de mujeres a nivel departamental y municipal (13.297 personas participantes). En este marco el MM promueve la Campaña “Noviazgo sin violencia”, que está dirigida especialmente a las y los jóvenes y desde fines de 2014 a agosto de 2015 se ha llegado a 4.043 estudiantes de distintas zonas geográficas del país. Otra campaña en curso es “El acoso callejero es violencia contra las mujeres”, actividad que emprende con el apoyo de la Itaipú Binacional y el Programa Regional ConVo-Mujer de la cooperación alemana GIZ. Además, continúa apoyando la Campaña #Por Ellas, promovida por la Comisión Asesora del Congreso Nacional.
- Servicios de atención especializada: El MM cuenta con el Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur) que ofrece asesoramiento a víctimas de violencia, llegando a 1.469 mujeres en el periodo señalado; y el Servicio SOS 137 de asistencia telefónica especializada atendió a 13.529 mujeres. Además, cuenta con tres servicios de protección: la Casa para Mujeres Mercedes Sandoval que ha albergado a 59 mujeres, 35 niñas y 49 niños; en tanto la Casa para Mujeres de Curuguaty atendió a 8 mujeres y 2 niños. El tercer servicio está

10 Toda la información que se consigna en este apartado proviene de la publicación 2º Informe de Gestión del Ministerio de la Mujer, en el periodo comprendido entre el 15 de agosto de 2014 y el 15 de agosto de 2015, correspondiente al 2º año del Gobierno Nacional. Disponible en: <http://www.mujer.gov.py/index.php/publicaciones>

dirigido a víctimas de trata de personas que llegó a atender a 6 mujeres, 17 adolescentes y 1 bebé.

## **La falta de un Registro Unificado de casos de violencia basada en género en instituciones del Estado**

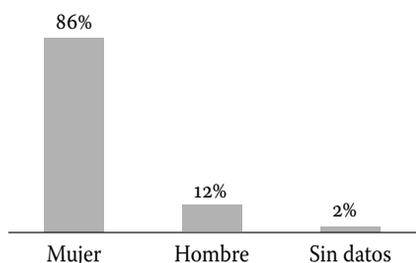
A pesar de que desde el año 2006 se han realizado numerosas tentativas para que el Paraguay cuente con un Registro Unificado de servicios públicos brindados a mujeres víctimas de violencia basada en género, doméstica e intrafamiliar (más conocido con las siglas RUVIG) hasta ahora, los esfuerzos han sido vanos. El último intento fue promovido en 2010 por la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia, junto con la Policía Nacional, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), la Municipalidad de Asunción, la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) y la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (hoy Ministerio de la Mujer).

Cinco años después, aun las instituciones comprometidas no han logrado su objetivo, con lo cual se tienen datos y registros diversos que no permiten tan siquiera una aproximación a la dimensión de la violencia de género y contra las mujeres en el Paraguay. No obstante, se han recopilado datos de tres instituciones: los Juzgados de Paz (procesados por la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia (5.164 casos), la Policía Nacional (1.454 casos) y las Unidades Fiscales del Ministerio Público (9.605 casos), pero estos datos bajo ningún caso pueden ser comparados entre sí, ya que presentan varias diferencias: i) referidas a las denuncias (que pueden ser del ámbito civil o penal); ii) los tipos de violencia consignados en los registros y iii) las diferencias en cuanto al alcance geográfico de las denuncias.

### ***Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia – Poder Judicial***

La Corte Suprema de Justicia (CSJ), a través de la Secretaría de Género, implementa desde 2011 el Formulario de Recopilación de Información Estadística (FRIE), cumpliendo con la Acordada N° 705. Este formulario es utilizado por todos los Juzgados de Paz de la República, pero no todos lo reportan adecuadamente. De enero a octubre de 2015, este sistema ha registrado 5.164 casos de denuncias según cuatro tipos de violencia: violencia física, psíquica, patrimonial y sexual, tal como se refleja en el cuadro y gráfico siguientes. Como se puede ver, el 86% de víctimas son mujeres y niñas, el 12% son varones y se registra un 2% sin datos.

### Casos denunciados en los Juzgados de Paz

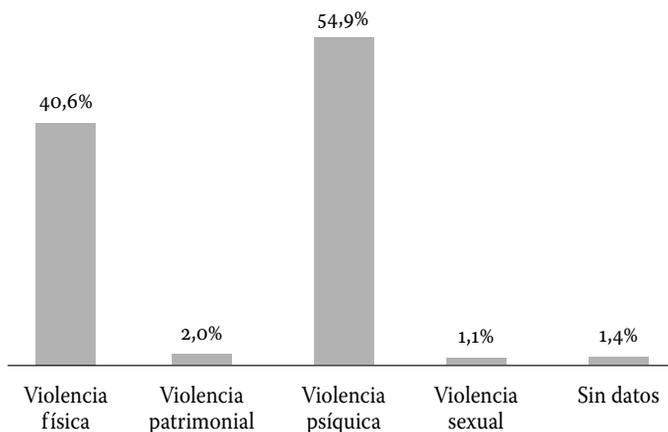


Tipos de violencia	Juzgados de Paz
Violencia física	2.097
Violencia patrimonial	101
Violencia psíquica	2.836
Violencia sexual	58
Sin datos	72
<b>Total</b>	<b>5.164</b>

Fuente: Secretaría de Género de la CSJ

Periodo: Enero a octubre de 2015

### Total de casos denunciados en los Juzgados de Paz según tipos de violencia (%) - Enero a octubre de 2015



### ***Policía Nacional – División Especializada de Atención a Víctimas de Violencia Basada en Género y doméstica e intrafamiliar (DEAVG)***

La Policía Nacional cuenta con una División Especializada de Atención a Víctimas de Violencia Basada en Género y doméstica e intrafamiliar (DEAVG), que se implementa desde el año 2010. En los dos primeros años pudieron instalar seis comisarías especializadas de atención a víctimas de violencia (dos de ellas

en el interior del país y las cuatro en Asunción y el departamento Central); en tanto, este año se instalaron tres divisiones más: en Guarambaré, Paraguarí y Encarnación.

Estas oficinas fueron impulsadas en el marco de un proyecto interinstitucional apoyado por la cooperación internacional<sup>11</sup> y conformado por la Secretaría de la Mujer y los ministerios del Interior, de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, y apuntaban a mejorar la calidad de la atención a las víctimas de violencia y promover que la ciudadanía se sienta segura y recurra a estos centros especializados para realizar las denuncias.

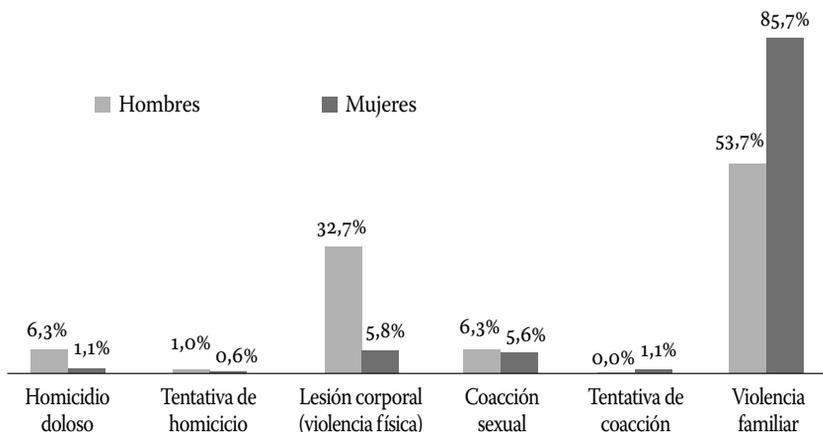
Si bien esta importante iniciativa no ha podido extenderse a más ciudades, es de suponer que ello se debe a la falta de presupuestos propios (provenientes del Presupuesto General de la Nación), pues la cooperación internacional ya ha concluido. No obstante, muchas comisarías del país reportan sus datos a la DEAVG y los datos que se presentan a continuación son procesados por el Departamento de Asuntos Familiares de la Dirección de Apoyo Técnico de la Policía Nacional. Según el cuadro siguiente, se han reportado 1.454 denuncias de enero a octubre de 2015.

### **Casos de violencia denunciados ante la Policía Nacional De enero a octubre de 2015**

Casos de violencia en el marco de relaciones familiares	Sexo de la víctima		Total de denuncias
	Masculino	Femenino	
Homicidio doloso	13	14	27
Tentativa de homicidio	2	8	10
Lesión corporal (violencia física)	67	73	140
Coacción sexual	13	70	83
Tentativa de coacción	0	14	14
Violencia familiar	110	1070	1180
TOTAL	205	1.249	1.454

11. Especialmente de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

### Total de casos denunciados en la Policía Nacional (según sexo de la víctima y %)<sup>12</sup>



#### *El Ministerio Público y las Unidades Fiscales de todo el país*

El Ministerio Público es el organismo que mayor cantidad de denuncias ha reportado en el periodo de enero a setiembre de 2015, pero no las procesa por sexo para su difusión<sup>13</sup>. Para la elaboración del siguiente cuadro se seleccionaron cuatro tipos de hechos punibles que se presume son habituales en el marco de la violencia de género. Es preciso aclarar que los datos obtenidos no permiten discriminar en qué ámbitos han sucedido (no pertenecen solo al ámbito familiar).

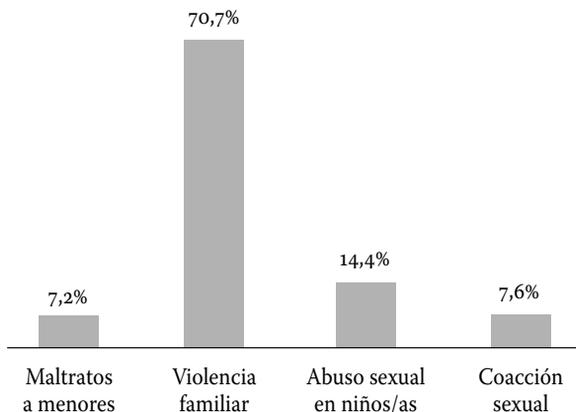
#### Casos denunciados en las Unidades Fiscales – Ministerio Público Enero a setiembre de 2015

Hecho punible	Total	Porcentaje
Maltrato a menores	695	7,2%
Violencia familiar	6.791	70,7%
Abuso sexual en niños	1.385	14,4%
Coacción sexual	734	7,6%
Total	9.605	100,0%

<sup>12</sup> Cabe aclarar que no se ha procesado el sexo de la persona agresora en los datos suministrados por la Policía Nacional, pero el procesamiento presentado da una idea aproximada de la dimensión de la violencia en el ámbito familiar.

<sup>13</sup> El Ministerio Público aclara que los datos consignados no incluyen todas las Unidades Fiscales ni las Unidades Especializadas.

## Total de casos denunciados en las Unidades Fiscales (por hecho punible y %)



Fuente: Ministerio Público – Dirección de Planificación – Departamento de Estadística

Periodo: 01/01/2015 al 30/09/2015

### ***Cada quince días una mujer es víctima de feminicidio, según registros de la prensa***

Aun cuando se sabe que existe un subregistro de los casos de feminicidio, en el periodo de noviembre de 2014 a octubre de 2015 la prensa informó de 25 casos de asesinatos de mujeres en el marco de relaciones de familia o de pareja (o ex-pareja); dos de ellas eran madres de las mujeres violentadas. Todas las muertes se dieron en un contexto de ensañamiento contra las víctimas: la mayoría de ellas fue apuñalada varias veces y cuatro de ellas fueron muertas con armas de fuego. Una incluso fue atada a un árbol, apuñalada y quemada. Ocho de los 23 casos son de mujeres que se separaron de su pareja por conductas violentas y varias de ellas habían presentado denuncias, pero la justicia no las vio, no las oyó, no las protegió. Y 18 de las mujeres asesinadas no llegaban a los 40 años.

En Paraguay, el asesinato de mujeres por el solo hecho de ser mujeres solo es registrado por los medios de comunicación cuando se da en el marco familiar o de pareja, y son siempre caratulados como crímenes pasionales. Si existiera un registro que incluyera todos los asesinatos de mujeres que ocurren en la calle o en otros espacios ajenos al hogar, la familia o las relaciones de pareja, la cifra se extendería. Pero el sensacionalismo gana: los titulares de los diarios venden cuando en las portadas aparece un “crimen por amor”, por celos o por separación de la mujer. No es el hombre el que mata, sino es la mujer la que ha dado motivos para ello, frase que representa el pensamiento más patriarcal y machista que impide el derecho más elemental de todo ser humano: el derecho a la vida.

## LA VIOLENCIA ESTÁ EN EL PROPIO ESTADO: CASOS EMBLEMÁTICOS

El 25 de noviembre de 2015, Día Internacional de la No violencia contra las mujeres, ocurrió un hecho deleznable, protagonizado por una alta autoridad del Estado. Jorge Servín, presidente del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), golpeó a una mujer indígena que se estaba manifestando con otras personas frente a la institución. El funcionario fue destituido por el Presidente de la República días después.

Pero el mandatario que se indignó por el hecho de violencia perpetrado por Servín es el mismo que no hace mucho tiempo asistió a un encuentro internacional en el Uruguay, durante el cual dio un discurso que pretendía atraer a inversionistas que estaban presentes y lo hizo de la peor manera: “Paraguay es como esa mujer bonita, que cada mañana se pone su mejor vestido y se pone maquillaje. Paraguay es fácil. Paraguay es como esa mujer bonita” fueron las expresiones del Presidente de la República, que representa al país que hoy es miembro del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Otra situación profundamente violenta contra las mujeres ocurrió cuando días antes de las elecciones municipales (en octubre de este año), se difundió por las redes sociales un video que mostraba al intendente de una ciudad cercana a la capital (Limpio) teniendo relaciones sexuales con una joven funcionaria ¡en el propio despacho de la Intendencia!. Pero la gravedad del asunto no termina aquí, ya que el video que se “viralizó” profusamente mostraba claramente que el mismo intendente lo había grabado (vaya a saber con qué intenciones).

Las reacciones de la gente fueron apabullantes –aunque hubo una manifestación de leales en su ciudad que salieron a defenderlo– y quizá ello haya incidido en la derrota electoral de su hermano, que era candidato al mismo cargo en esa ciudad. Si bien inicialmente hubo posiciones confrontadas respecto a la conducta de la joven –ya que había personas que decían que ella habría accedido a su puesto de trabajo a cambio de sus favores sexuales–, la presentación de su denuncia por coacción y acoso sexual disipó esas sospechas indicando con ello que la joven fue sometida y obligada por el intendente. Ojalá que la justicia pueda accionar de manera responsable y no se deje llevar por el poder político que ostenta el ahora acusado, lo que podría conducir, una vez más, a la impunidad, como ya ha sucedido en casos similares.

Estas son apenas muestras de cómo opera el poder masculino sobre las mujeres y es por eso que el panorama que hoy se presenta para combatir la violencia de género y contra las mujeres no es alentador. Sin embargo, los derechos de las mujeres y la igualdad de género ya son parte de la agenda regional e internacional que ahora tiene sus ojos puestos en Paraguay, que tiene la obligación de

responder a las recomendaciones dadas por mecanismos como la Cedaw, Belém do Pará e incluso de organismos del Mercado Común del Sur (Mercosur). Son huecos por donde la sociedad debe moverse y continuar luchando por una vida libre de violencia.

## RECOMENDACIONES

- El Estado debe cumplir con los compromisos asumidos tanto nacional como internacionalmente respecto a promover las garantías necesarias para bajar los altos índices de abusos sexuales de niñas y niños, así como de la violencia sexual en sus distintas formas hacia las mujeres.
- Las instituciones públicas precisan profundizar la sensibilización y formación del funcionariado público en derechos humanos, derechos de las mujeres y de los sectores más discriminados de la sociedad, como las personas homosexuales, las personas trans, las trabajadoras sexuales, que son víctimas cotidianas de la violencia de género.
- Las instituciones policiales y judiciales deben ser accesibles para las víctimas de violencia de género y contra las mujeres, bajo la comprensión de que mientras continúe la impunidad de los hechos de violencia, el fenómeno no se erradicará.
- El Registro Unificado de víctimas de violencia debe ser implementado. Para ello, los distintos organismos que conforman el sistema deben priorizar en sus planes y presupuestos todos los recursos que sean necesarios para ello.
- El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) debe incorporar en el currículum de la educación formal una materia específica sobre el derecho a una vida libre de violencia. Para cambiar esta cultura dominante de machismo y patriarcado se debe apostar a una educación no sexista y no discriminatoria.

## Bibliografía

- Badilla, Ana Elena (2008) *Femicidio: más allá de la violación del derecho a la vida. Análisis de los derechos violados y las responsabilidades estatales en los casos de femicidio de Ciudad Juárez*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).
- Rico, Nieves (1996) *Violencia de género: un problema de derechos humanos*. Serie Mujer y Desarrollo N° 16, Comisión Económica para América Latina y El Caribe, LC/L.957.



CAPITULO IV

# DERECHOS POLÍTICOS





# ELECCIONES MUNICIPALES: AVANCES OPACADOS ANTE DEBILIDAD INSTITUCIONAL Y PERSISTENCIA DE IRREGULARIDADES

PARTICIPACIÓN POLÍTICA



En nuestro país eligen por medio del sufragio entre el 36% y el 50% de la ciudadanía. Aunque hay disposiciones que permiten y facilitan el voto accesible a las personas con discapacidad y a paraguayos y paraguayas en el extranjero, estos avances colisionan con la corrupción del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), el acarreo de personas, la falta de control de las financiaciones de campañas, las dobles afiliaciones, la subsistencia de los problemas de propaganda electoral fuera de los plazos establecidos por la ley, la compra de cédula como práctica de corrupción electoral, el voto inducido, la difusión de resultados de sondeos de opinión o encuestas fuera de los límites fijados para hacerlo, el uso del aparato estatal para hacer campaña electoral, son algunas de las situaciones que persisten.

**Dania Pilz**

DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA

## INTRODUCCIÓN

El 2015 nuevamente fue un año electoral. Las elecciones municipales llevadas a cabo el 15 de noviembre –y con anterioridad las internas de los partidos, movimientos, alianzas, concertaciones, el 26 de julio– marcaron parte de la agenda política del país.

En ambas oportunidades se observaron situaciones que continúan afectando la credibilidad y la validez de las elecciones como espacio de participación política de la ciudadanía.

Una novedad en estas elecciones estuvo dada por el voto accesible, reglamentado a través de la Resolución del TSJE N° 270/2014, que promueve que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho al sufragio activo.

Las elecciones internas de los partidos y movimientos políticos se caracterizaron por una baja participación, y un alto porcentaje de votos nulos y blancos. En las internas de la Asociación Nacional Republicana (ANR) el nivel de participación fue del 50%, y cerca de 100.000 votos blancos; en las del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), la participación fue del 36%<sup>1</sup>. En tanto que a nivel país, el promedio de participación el 15 de noviembre fue del 50%.

## MARCO JURÍDICO

La República del Paraguay adopta como régimen de gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista. El poder público reside en el pueblo, que lo ejerce por medio del sufragio, derecho que se encuentra regulado por la Constitución Nacional y el Código Electoral<sup>2</sup>.

En la Constitución Nacional, el derecho al sufragio y la calidad de electores y electoras están garantizados en los artículos 118 al 126; el referéndum y la iniciativa popular como mecanismos de participación política son abordados en los artículos 121 al 123; y en los artículos 124 al 126 se establece todo lo concerniente a los partidos políticos.

El Código Electoral (Ley N° 834/1996) y las sucesivas leyes que modifican artículos e incisos de esta normativa también constituyen un conjunto de leyes

1 Abc Color (27/07/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/buena-participacion-anr-con-50-y-plra-con-36-1392231.html>; Abc Color (18/08/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/preocupante-aumento-de-los-votos-en-blanco-1399133.html>

2 El marco legal a nivel nacional e internacional se encuentra desarrollado más ampliamente en los informes presentados en años anteriores.

que hacen al sistema electoral paraguayo, que busca mejorar las condiciones y garantizar los derechos de todas las personas a ejercer el sufragio.

Entre los últimos reglamentos cabe destacar la Resolución del TSJE N° 32/2013, Reglamento del voto de paraguayos residentes en el extranjero y la Resolución N° 270/2014, que reglamenta el voto accesible y hace referencia a las acciones y procedimientos implementados para facilitar y garantizar el ejercicio pleno del voto de aquellas personas con discapacidad, sean físicas, sensoriales o socioculturales. Es decir, tal como lo establece la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CRPD, por sus siglas en inglés), Ley N° 540/2008, art. 29, se debe garantizar a todas las personas con discapacidad sus derechos políticos.

La Ley Orgánica Municipal (Ley N° 3966/2010) también contiene artículos (1 al 3, 20, 22 al 26, 29, 39) que hacen a la normativa nacional sobre los derechos políticos.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Ley N° 5/1992, art. 25; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, Ley N° 1/1989, art. 23. La Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre también abordan los derechos políticos en lo referente al sufragio y la participación en el gobierno (art. 21 y art. 20, respectivamente).

Asimismo, la Agenda de exigibilidad en materia de derechos humanos (2013) elaborada por la Codehupy establece y reitera una serie de recomendaciones para el cumplimiento de los derechos políticos.

Los derechos políticos de las mujeres también están contenidos en instrumentos y mecanismos de protección de los cuales el Estado paraguayo es parte. Especialmente, el Estado se comprometió a remover los obstáculos para la participación de las mujeres en la vida pública y política, en igualdad de condiciones con los hombres, a través de la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés), Ley N° 1215/1986, art. 7 y art. 11 inciso c, en consonancia con lo dispuesto en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará, Ley N° 605/1995 (art. 4 inc. j).

Participación de los trabajadores y las trabajadoras emigrantes y sus familiares en los asuntos públicos del Estado, incluido el derecho al voto, conforme a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CPTM), Ley N° 3452/2008.

Se debe garantizar a todas las personas con discapacidad sus derechos políticos, tal como lo establece la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CRPD, por sus siglas en inglés), Ley N° 3540/2008, art. 29.

## **INSTITUCIONALIDAD Y DERECHOS POLÍTICOS**

El Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) es la institución jurisdiccional y administrativa que tiene como fin principal garantizar el ejercicio del derecho al sufragio y, entre sus deberes, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes.

En el mes de noviembre, en el marco de las elecciones municipales se hacen públicos hechos de corrupción en el TSJE, máxima autoridad en materia electoral. La presencia de funcionarios/as que cobran millonarios salarios sin trabajar las horas correspondientes y casos de prebendarismo afectan a la institución y cuestionan el uso de los recursos asignados para fines electorales.

Los ministros del TSJE Jaime Bestard y María Wapenka responsabilizan de la situación al ministro Alberto Ramírez Zambonini y mencionan que la sanción debe ser un juicio político. Una vez más, surge el juicio político como procedimiento para remover a un miembro del TSJE, según el art. 225 de la Constitución Nacional.

## **ELECCIONES MUNICIPALES 2015**

El 26 de julio de 2015 se desarrollaron las elecciones internas de los partidos, movimientos políticos y concertaciones electorales y el 15 de noviembre, 250 municipios eligieron a sus autoridades –intendentes, 2.640 miembros titulares para Junta Municipal e igual número de suplentes– (art. 154 y 218 de la Ley N° 834/1996). En todo el país, 3.947.574 personas estuvieron habilitadas para votar el 15 de noviembre. Pugnaron en estas elecciones 22 partidos políticos, 74 movimientos políticos, 29 alianzas electorales y 8 concertaciones electorales (TSJE, 2015).

En ambas oportunidades, según la fiscalía, se cometieron varios delitos electorales. Entre las principales prácticas que siguen vigentes a pesar de las normativas que reglamentan los procedimientos y establecen sanciones, están la propaganda electoral extemporánea, casos de sobornos, voto de electores/as que no figuraban en el padrón, retención de documento de identidad de electores/as, robo de papeletas, entre otras<sup>3</sup>. El 15 de noviembre, el Centro de Monito-

3 Última Hora (29/07/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/internas-simultaneas-fiscalia-recibio-un-total-55-denuncias-n917519.html>

reo de Denuncias del Ministerio Público recibió 47 denuncias: 19 reportes por compra de cédulas de identidad, 4 por aglomeración de personas en locales de votación, 7 por propaganda electoral y 7 por retención de documentos. El financiamiento de las elecciones con fondos públicos fue otra de las denuncias realizadas<sup>4</sup>.

Persisten situaciones que afectan la transparencia electoral y la cultura cívica democrática.

**Dobles afiliaciones en los padrones.** Según datos del TSJE, divulgados durante las internas de los partidos y movimientos políticos, unas 800.000 personas contaban con doble –o más– afiliación, constituyéndose una situación irregular que afecta a los padrones y a la transparencia de las elecciones<sup>5</sup>. La decisión del TSJE de establecer la simultaneidad de los comicios internos tuvo por objetivo evitar precisamente el doble o múltiple voto, infracción que es posibilitada por la afiliación de electores a dos o más partidos. Por lo tanto, la depuración de los padrones continúa siendo un tema pendiente.

**Local electoral en casas de candidatos.** En las internas de los partidos y movimientos, en más de un caso las elecciones se realizaron en casas particulares, incluso en las de los candidatos, como en el caso del candidato único del Partido Paraguayo Tekopyahu para la intendencia del distrito de San Pablo, en el departamento de San Pedro, o los casos de las internas de los partidos Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Unace), Encuentro Nacional y Revolucionario Febrerista en la ciudad de Villarrica. En el departamento de Misiones, el Centro Educativo Pedro P. Peña, donde el Partido Patria Querida debía realizar sus comicios, estaba cerrado. En San Patricio, Misiones, hubo retrasos y cambio de local. Solamente una persona acudió a votar en el domicilio del candidato a intendente por el Partido Encuentro Nacional en el barrio Marista de Coronel Oviedo<sup>6</sup>.

**Propaganda electoral fuera de plazo.** El art. 290 del Código Electoral hace referencia al objeto de la propaganda electoral. En el mismo se señala que “la propaganda electoral se extenderá por un máximo de ciento veinte días, con-

---

Abc Color (29/07/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/un-total-de-13-denuncias-por-doble-afiliacion-recibio-la-fiscalia-1393022.html>

- 4 Abc Color (16/11/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/registrar-67-denuncias-de-supuestos-delitos-electorales-1427174.html>
- 5 Última Hora (30/07/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/sigue-consulta-afiliaciones-multiples-n917606.html>;  
Abc Color (27/07/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresadigital/comicios-marcados-por-doble-afiliacion-1392043.html>
- 6 Abc Color (26/07/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresapolitica/eleccion-sera-en-casa-del-candidato-1391706.html>  
Abc Color (26/07/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/elecciones-en-casas-particulares-1391875.html>  
Abc Color (27/07/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresapolitica/hubo-lucha-pareja-entre-hc-y-marito-en-el-departamento-de-caaguazu-1392205.html>

tados retroactivamente desde dos días antes de los comicios, en los que está prohibida toda clase de propaganda electoral. En los comicios internos de los partidos políticos la propaganda electoral no podrá exceder de sesenta días”. En tanto que el art. 293 establece que “está prohibida la realización de actos de proselitismo, la portación de banderas, divisas u otras acciones de esta naturaleza, una vez expirado el plazo para la realización de la propaganda electoral”.

Sin embargo, una vez más, tanto en las internas de los partidos, movimientos, alianzas y concertaciones como en las elecciones del 15 de noviembre, se observó propaganda electoral fuera del plazo fijado por la ley, la falta de respeto a la franja de 200 metros establecida para el ingreso de vehículos con logos de movimientos o partidos políticos, así como el uso de distintivos de candidaturas y partidos en el local de votación<sup>7</sup>.

Si bien no constituye una abierta propaganda electoral, el viernes 13 de noviembre, el candidato a la Junta Municipal de Asunción Hugo Ramírez, en un acto de entrega de certificados de ocupación a pobladores del Bañado Sur, hizo mención al candidato colorado<sup>8</sup>, hecho que puede tomarse como un llamado a votar por dicho candidato, realizado ya dentro del período de prohibición para realizar propaganda electoral.

**Compra de cédula.** Siendo la cédula el único documento válido para ejercer el derecho al voto, la compra de la misma persiste como práctica que afecta el ejercicio del sufragio. Los casos de denuncias de compra de cédula estuvieron presentes en las internas de los partidos, movimientos, alianzas y concertaciones<sup>9</sup> y en la jornada de las elecciones el 15 de noviembre<sup>10</sup>.

**Retrasos en la apertura de mesas por falta de equipos y útiles electorales.** La falta de papeletas o algún otro elemento requerido para la realización de los comicios generó retrasos en las aperturas de mesas e incidentes en algunos casos<sup>11</sup>. Es obligación del TSJE proveer los elementos y útiles necesarios. Otra situa-

7 Abc Color (27/07/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/operadores-politicos-eluden-prohibiciones-1392095.html>  
Última Hora (26/07/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/elecciones-internas-primeros-incidentes-curuguay-13916467.html>

8 Abc Color (13/11/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/acto-oficial-politizado-1426518.html>

9 Última Hora (26/07/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ofrecen-cedula-redes-sociales-13916535.html>  
Última Hora (26/07/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/audio-revela-compra-cedulas-barrio-jara-13916563.html>  
Última Hora (28/07/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/en-internas-del-plra-tambien-corrio-dinero-13917003.html>  
Abc Color (26/07/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/denuncian-compra-de-votos-1391839.html>

10 Abc Color (15/11/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/alevosa-compra-de-cedulas-1426862.html>

11 Última Hora (26/07/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/retraso-e-impaciencia-algunos-locales-asuncion-13916498.html>  
Abc Color (26/07/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/retrasos-e-incidentes-menores-en-el-interior-1391828.html>  
Abc Color (26/07/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/desaparecieron-400-boletas-1391886.html>

ción que fue reportada por los/as observadores/as de la coalición PyInclusivo<sup>12</sup> -concertación conformada por la Fundación Saraki, Decidamos y Servidores del Paraguay para realizar observaciones ciudadanas el 15 de noviembre- fue la conformación de las mesas, que en varios locales quedó formada por integrantes de un solo partido político.

**Más de una persona votante en el cuarto oscuro.** El artículo 217 del Código Electoral es claro. Solo aquellas personas con alguna discapacidad física que le impida marcar los boletines e introducirlos en la urna podrán entrar acompañadas de una persona de confianza a la casilla de votación. Sin embargo, se dieron casos de votantes que estuvieron acompañados sin tener ninguno de los impedimentos mencionados<sup>13</sup>. La observación realizada por #PyInclusivo da cuenta de que un 50% de las personas que fueron asistidas al momento de votar constituyen casos que no se justifican legalmente.

**Boca de urna.** Si bien se establecen sanciones para los directivos o responsables de los medios de comunicación que emitan resultados de sondeos de opinión o encuestas dentro de los quince días anteriores a la celebración de las elecciones o difusión de boca de urna, hasta una hora después de la señalada para el cierre de las mesas receptoras de votos (art. 305, 306, 329 del Código Electoral), durante la jornada electoral del 15 de noviembre los medios de comunicación fueron brindando información sobre sondeos de boca de urna, que sin dar nombres de los candidatos usaban imágenes y términos que permitían saber a quiénes se estaban refiriendo. Al respecto, la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA) en su informe realizó una observación y exhortó la regulación de las bocas de urna por ser un mecanismo poco confiable y de fácil manipulación<sup>14</sup>.

**Elecciones poco inclusivas.** A pesar de la Resolución N° 270/2014 del TSJE, las personas con discapacidad y adultas mayores tuvieron dificultades para sufragar en los locales de votación durante las elecciones. La existencia de la Mesa accesible y la Mesa de consulta no necesariamente garantiza condiciones accesibles para las personas con discapacidad y adultas mayores. Los locales de votación, en general, no cuentan con accesos adecuados. Tampoco se pudo observar que estuvieran bien señalizados los accesos diferenciados. En varios locales la Mesa de consulta no se pudo habilitar por falta de personas voluntarias que pudieran ofrecer la información y responder a las consultas de las/os electores/as. Los resultados de la observación ciudadana PyInclusivo señalan

12 Coalición PyInclusivo. Disponible en: [http://www.decidamos.org.py/www/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1864:resultados-de-la-observaci%C3%B3n-#pyinclusivo&Itemid=1](http://www.decidamos.org.py/www/index.php?option=com_k2&view=item&id=1864:resultados-de-la-observaci%C3%B3n-#pyinclusivo&Itemid=1)

13 Abc Color (26/07/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/mas-de-un-votante-en-cuarto-oscuro-en-elecciones-liberales-de-limpio-1391840.html>

14 Organización de Estados Americanos (16/11/2015) Disponible en: [www.oas.org/fpdb/press/Informe%20preliminar%20MOE%20Paraguay.pdf](http://www.oas.org/fpdb/press/Informe%20preliminar%20MOE%20Paraguay.pdf)

que el 44% de los locales de votación no fueron accesibles, mientras que el 46% de las mesas accesibles estaban colocadas en lugares no apropiados.

El TSJE también ha iniciado acciones para fortalecer y propiciar el incremento de la participación electoral de los pueblos indígenas. Cabe señalar que una vez más se dieron situaciones en las que grupos indígenas fueron llevados para votar por algún candidato en localidades distintas a las suyas<sup>15</sup>. En todas las elecciones, el “acarreo” de personas se ha vuelto una práctica “normal”.

**Uso del aparato estatal y cultura prebendaria.** Entrega de víveres del Estado a comunidades indígenas, distribución irregular de productos de programas sociales, nombramiento de funcionarios/as en periodos electorales, uso de vehículos estatales, son algunas de las situaciones que revelan una vez más el uso del aparato estatal durante las campañas electorales, favoreciendo a candidatos de determinados partidos, movimientos o grupos políticos<sup>16</sup>.

**Presidente de la República viola ley que regula el financiamiento político.** La Ley N° 4743/2012 de financiamiento de los partidos políticos fue promulgada por el Poder Ejecutivo. La misma obliga a los partidos, movimientos y candidatos a transparentar y explicar el origen de los recursos empleados en las campañas proselitistas. Para su efectivo cumplimiento, instituciones como el Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República y el TSJE deberán ser informadas en detalle acerca del lugar y la persona de procedencia del dinero que solventa las acciones proselitistas.

En las internas del Partido Colorado el 26 de julio, ante las críticas hacia el oficialismo de utilizar recursos estatales para hacer campaña a favor de algunos candidatos, el Presidente de la República dijo que fue él quien la financió. Ante esta situación, se solicitó a la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero (Seprelad) y a la Fiscalía revisar cuánto gastó Horacio Cartes para las campañas. Al mismo tiempo, el titular del Tribunal Electoral Partidario (TEP) alertó sobre capital privado en la política<sup>17</sup>.

15 Última Hora (16/11/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/colorados-abandonan-indigenas-arreados-110-km-su-comunidad-n946380.html>

16 Última Hora (25/07/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/denuncian-que-candidata-hace-proselitismo-viveres-del-estado-n916297.html>

Última Hora (28/07/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/en-etapa-electoral-ascienden-y-nombran-210-funcionarios-n917037.html>

Abc Color (26/07/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/resultados-revelan-uso-y-abuso-de-dinero-estatal-1392063.html>

17 Última Hora (28/07/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/los-opositores-piden-que-seprelad-y-fiscalia-revisen-cuanto-gasto-cartes-n917008.html>

Última Hora (28/07/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/titular-del-tep-alerta-capital-privado-la-politica-n916992.html>

Abc Color (27/07/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/politica/cartes-dice-que-financio-la-victoria-de-alliana-1392190.html>

Según la Ley N° 4743/2012, los partidos, movimientos y alianzas tienen 40 días para presentar un balance de los gastos e ingresos al Tribunal Electoral y un informe acerca de las contribuciones o donaciones recibidas para su financiamiento con indicación de su origen y monto, debiendo el Tribunal Electoral ordenar su inmediata publicación en el sitio web de la Justicia Electoral a libre y gratuita disposición para consulta en el perentorio plazo de diez días de haber recibido el mencionado informe (art. 281).

La ley de financiamiento político probablemente se rompió en las internas del Partido Colorado. La misma prohíbe que los movimientos partidarios gasten más del 5% del jornal mínimo por cada elector habilitado para votar (G. 70.156). Por ende, el movimiento financiado por el Presidente de la República no debió haber superado unos 7.000 millones de guaraníes en todo el país durante toda la campaña electoral interna. Sin embargo, solo en un departamento, y en un día, se tenía previsto gastar G. 6.250 millones<sup>18</sup>.

Para la Misión de Observación Electoral de la OEA el sistema de financiamiento político-electoral no tiene herramientas suficientes para asegurar la transparencia en el origen y destino de los recursos de los partidos políticos ni para verificar y sancionar el uso indebido de recursos del Estado en las campañas<sup>19</sup>.

## Lento avance hacia la paridad

La paridad es una medida de reforma política que reconoce la conformación de las sociedades por mujeres y hombres y, por tanto, define la obligatoriedad de la participación equilibrada entre hombres y mujeres en el poder político.

En Paraguay han pasado casi dos décadas desde la implementación de la cuota mínima de participación del 20%, con resultados que no permiten pensar en la igualdad a corto plazo. Si continúa el ritmo de 3% de aumento con cada elección, para un parlamento igualitario faltarían 55 años. Es por ello que en diferentes sectores políticos y sociales se ha iniciado un debate sobre la paridad democrática<sup>20</sup>.

En las elecciones de 2010, de un total de 977 candidaturas a intendentes/as, solo 99 fueron de mujeres (10,13%) y solamente 18 fueron elegidas intendentas, con lo cual las mujeres constituyen tan solo el 8% frente al 92% de intendentes varones electos (220). Con respecto a las concejalías, en las elecciones del 2010 resultaron electas un 22% de concejalas mujeres frente a un 78% de varones.

<sup>18</sup> Abc Color (28/07/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/editorial/inadecuada-actuacion-del-presidente-horacio-cartes-1392535.html>

<sup>19</sup> Organización de Estados Americanos (16/11/2015) Disponible en: [www.oas.org/fpdb/press/Informe%20preliminar%20MOE%20Paraguay.pdf](http://www.oas.org/fpdb/press/Informe%20preliminar%20MOE%20Paraguay.pdf)

<sup>20</sup> Somos la mitad, queremos paridad (22/10/2015) Disponible en: <http://queremosparidad.net>

En las elecciones del 2015, el número de mujeres candidatas fue menor al del año 2010 (solo 77 candidatas a intendencias). En contrapartida, 25 consiguieron adjudicarse la victoria en las elecciones desarrolladas el 15 de noviembre, o sea, el 10% de los cargos.

Según el registro de participación de votantes por elecciones de la Justicia Electoral, a la hora de votar, las mujeres superan en porcentaje a los varones<sup>21</sup>. Según las estadísticas, en el 2006 votaron 50,04% de mujeres y 49,87% de varones; en el 2010 sufragaron 57,31% de votantes mujeres frente a 56,60% de varones<sup>22</sup>, habilitados/as para sufragar.

La Misión de Observación Electoral de la OEA demostró preocupación por la baja participación de mujeres como candidatas en los comicios y recomendó implementar en las candidaturas a cargos públicos una cuota más alta progresivamente hacia la paridad, incluyendo alternancia de género y sanciones que impidan la inscripción de las listas que incumplan con esas medidas<sup>23</sup>.

## CONCLUSIONES

Las elecciones internas realizadas el 26 de julio y las del 15 de noviembre para elegir intendentes y miembros para las Juntas Municipales evidencian incumplimiento de varios artículos de las leyes electorales y la debilidad de las instituciones para hacer cumplir las leyes.

Siguen sin resolverse:

- las dobles o múltiples afiliaciones a partidos y movimientos políticos,
- la propaganda electoral fuera de los plazos establecidos por la ley,
- la compra de cédula como práctica de corrupción electoral,
- el voto inducido,
- la difusión de resultados de sondeos de opinión o encuestas fuera de los límites fijados para hacerlo,
- el uso del aparato estatal para hacer campaña electoral.

21 Tribunal Superior de Justicia Electoral. Disponible en: <http://tsje.gov.py/estadisticas-electorales-2015.html>

22 Última Hora (23/11/2015) Disponible en: <http://m.ultimahora.com/mujeres-intendencia-aumentan-2-cada-gobierno-municipal-n947644.html>

23 Última Hora (16/11/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/mujeres-salieron-victoriosas-24-municipios-n946387.html>

No basta contar con una normativa que garantice la participación política, sino que se requiere de una implementación efectiva. En ese sentido, se considera un avance la Resolución N° 270/2014 del TSJE, que reglamenta el voto accesible, pero para garantizar el derecho al voto de todas las personas con discapacidad, es necesario modificar la infraestructura de los locales así como capacitar y garantizar la presencia de voluntarios en las Mesas de consulta.

Lo mismo se puede señalar con respecto a la Ley N° 4743/2012 que regula el financiamiento político. Si las instituciones responsables de dar seguimiento y controlar los recursos que los partidos y movimientos reciben no exigen la información a los responsables de presentar los balances de gastos e ingresos, difícilmente podrán fiscalizar e intervenir frente a las irregularidades. Directivos de la Comisión Asesora de Financiamiento Político del TSJE señalaron que por primera vez habría sanciones para los partidos y movimientos políticos que no informan sobre la recaudación de fondos y no presentan la rendición de cuentas de las campañas, lo cual podría considerarse un avance hacia la transparencia en los procesos electorales. Entre los aspectos que se pretende eliminar está el aporte anónimo.

## RECOMENDACIONES

Para garantizar el efectivo goce de los derechos políticos y su implementación se deben dar pasos fundamentales que se citan a continuación, algunos ya señalados en informes anteriores.

### Sobre aspectos institucionales

- Los partidos políticos deben poner fin a la práctica de las afiliaciones múltiples y las afiliaciones hechas sin el consentimiento de ciudadanas y ciudadanos. Las elecciones en simultáneo en los comicios internos constituyen un paso, pero no implican necesariamente la depuración de los padrones.
- El Congreso Nacional debe limitar y controlar el aumento presupuestario al TSJE, orientado fuertemente a la contratación de funcionarios y funcionarias por cupos partidarios o recomendaciones.
- Sanear el TSJE y transparentar el uso de los recursos públicos. El TSJE debe transparentar su presupuesto realizando una rendición de cuentas anual, que refleje claramente el destino de los gastos realizados y difundirlos con el objetivo de garantizar el acceso a la información pública.

- Las instituciones responsables de investigar y penalizar la comisión de delitos electorales deben prever y proveer a la ciudadanía tanto de información así como de canales más efectivos y claros, sobre cómo y dónde hacer las denuncias ciudadanas en caso de infracciones electorales.
- Las instituciones responsables de investigar y penalizar la comisión de delitos electorales deben actuar con mayor rigurosidad ante hechos ilegales que se dan repetidamente antes y durante las elecciones, como, por ejemplo, propaganda electoral antes de los plazos legales establecidos o durante las elecciones, la compra de cédulas, la inducción al voto, etc.

### **Sobre aspectos legales**

- El Congreso Nacional debe encarar una reforma general de la normativa electoral sobre la base de una propuesta unificada que sea estudiada y elaborada con la participación de profesionales especialistas en el tema, congresistas y organizaciones de la sociedad civil.
- El TSJE debe depurar el Registro Cívico Permanente luego de las internas de las alianzas y concertaciones de 2015, y esto dará una aproximación a la cantidad total de las afiliaciones en partidos políticos y concertaciones.
- Se debe aprobar una ley que, por un lado, sancione la no depuración de los padrones y, por otro, estipule una pena para los electores con múltiples afiliaciones.
- El TSJE debe aplicar el efectivo cumplimiento de la Ley N° 4743/2012 “Que regula el financiamiento político”, de modo de garantizar la transparencia de gastos de campañas electorales y otros que realizan los partidos.
- El TSJE debe seguir desarrollando acciones para una implementación efectiva de la Ley N° 270/2014 que reglamenta el voto accesible y así garantizar el ejercicio pleno del voto de las personas con discapacidad física, sensorial o sociocultural. Asimismo, establecer mayor control frente el voto asistido.
- El TSJE y partidos políticos deben contar con dispositivos y controles más estrictos que aseguren la participación de candidatos/as idóneos, a fin de evitar posteriores reclamos que los/as impidan asumir en sus cargos una vez electos.
- Retomar el debate en torno al sistema actual de elecciones y el planteamiento de modificación de leyes electorales que buscan el desbloqueo de las listas sábana.

- El Congreso Nacional debe priorizar el estudio de la modificación del Código Electoral para elevar al 50% la cuota de participación de las mujeres en las listas de candidaturas para cuerpos colegiados en comicios internos.

## Bibliografía

- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2013) *Agenda de exigibilidad en materia de derechos humanos*. Asunción, Codehupy.
- Duarte Ocampos, Nilda y Galeano, Adelaida Cristina (2014) Modificaciones electorales con la mirada puesta en las elecciones municipales del 2015, en: Codehupy *Yvypóra Derecho Paragúáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción.
- Tribunal Superior de Justicia Electoral (2015) *Elecciones municipales 2015. Votar es tu poder*. Reseña informativa. Asunción, TSJE. Disponible en: [http://tsje.gov.py/static/ups/libros/pdf/reseña\\_municipales\\_2015.pdf](http://tsje.gov.py/static/ups/libros/pdf/reseña_municipales_2015.pdf)



# DERECHO A LA VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL





# NINGÚN AVANCE CONTRA LA IMPUNIDAD EN LAS EJECUCIONES ARBITRARIAS

EJECUCIONES ARBITRARIAS Y DESAPARICIONES FORZADAS



El Estado está obligado a crear las condiciones para que las ejecuciones arbitrarias sean investigadas de manera expeditiva, exhaustiva e imparcial. La responsabilidad por la impunidad de estos homicidios recae forzosamente sobre el Estado, más aún cuando se visualiza un patrón de impunidad que involucra a policías, Ministerio Público y Poder Judicial. El caso de los 11 campesinos muertos en la Masacre de Curuguaty –en donde hay graves indicios de que por lo menos 7 fueron ejecutados– así como las muertes en las que está involucrada la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), simplemente no se investigan, dando por sentado que las mismas están justificadas legalmente. La falta de voluntad política del Estado, la poca operatividad de la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público y los presupuestos insuficientes, contribuyen a perpetuar la impunidad de estas graves violaciones a los derechos humanos.

**Francisco Benítez y Dante Ariel Leguizamón Morra**

EQUIPO JURÍDICO DE LA COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

## INTRODUCCIÓN

El artículo releva datos sobre posibles ejecuciones arbitrarias ocurridas en el período octubre 2014 –octubre 2015 y el destino de algunas causas abiertas en las que se investigan desapariciones forzadas y ejecuciones arbitrarias, ocurridas anteriormente.

Como se viene denunciando desde hace varios años en los artículos sobre el tema (Cfr. Benítez y Leguizamón, 2013; *Ibíd.*, 2014), existe un patrón muy importante de impunidad en las ejecuciones arbitrarias ocurridas durante la dictadura como las ocurridas desde 1989 hasta la actualidad. Entendemos también que este patrón de impunidad se profundiza cuando hablamos de defensores y defensoras de derechos humanos<sup>1</sup>.

El patrón de impunidad denunciado sigue siendo sustentado por la deficiente o nula actividad probatoria del Ministerio Público y en lo que se conoce como “cosa juzgada fraudulenta”<sup>2</sup> por parte del Poder Judicial.

Las causas de desapariciones forzadas ocurridas durante la dictadura y las causas de ejecuciones arbitrarias de dirigentes campesinos en el contexto de la lucha por la tierra –las incluidas en el Informe Chokokue y las registradas posteriormente en los artículos de 2013 y 2014– continúan en la impunidad, en un gran porcentaje. En ninguno de los casos las personas autoras morales han sido enjuiciadas y condenadas.

Se reitera, en este artículo, la preocupación por las posibles ejecuciones arbitrarias ocurridas el 15 de junio de 2012 en Marina Kue, en el caso conocido como “La Masacre de Curuguaty”, que no han sido debidamente investigadas. La causa en la que se persigue a los y las campesinos/as por supuesta invasión de inmueble ajeno, asociación criminal y tentativa de homicidio doloso ya está en etapa de juicio oral<sup>3</sup> y la muerte de los campesinos, que se produjo en el mismo momento y lugar, a pesar de las denuncias realizadas, ni siquiera fue objeto de una investigación por parte del Ministerio Público.

Asimismo, se sostiene que la “herramienta” más extrema contra la lucha campesina sigue siendo la ejecución arbitraria de dirigentes campesinos que reivin-

1 Adoptamos la definición expuesta por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, que en su párrafo 13 dice: “Toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional”. En este contexto, incluimos a los y las campesinos/as que luchan por una reforma agraria e integral (derecho a la tierra), la recuperación de las tierras malhabidas y contra el modelo de agronegocio (derecho a la salud, a la vida y al desarrollo).

2 Se llama “cosa juzgada fraudulenta” al cierre que produce un juicio en el que no se han respetado las debidas garantías o cuando los jueces obraron sin independencia e imparcialidad. Así se condena a un falso responsable, que paga para salvar a los verdaderos (Codehupy, 2014a: 123).

3 Con gravísimas violaciones al derecho a la defensa y debido proceso, expresadas en el artículo Morales, Vicente (2013).

dican una reforma agraria integral, la recuperación de las tierras malhabidas y contra el modelo del agronegocio que impera en el país.

A pesar de que nuestra matriz constitucional de 1992, en su novedosa estructura orgánica, garantiza el acceso a la tierra y la protección de la vida de toda persona, sin discriminación alguna, y el valor otorgado a los tratados y convenios de derechos humanos, no hemos registrado medidas eficientes ni eficaces implementadas por el Estado para garantizar el acceso a la tierra, prevenir las ejecuciones arbitrarias y evitar la impunidad en estos casos. Por el contrario, existen suficientes hechos y documentos que acreditan un patrón de comportamiento de la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial, cuando se trata de ejecuciones arbitrarias de personas relacionadas a la lucha campesina, que garantiza la impunidad en este tipo de hechos (Cfr. Codehupy, 2014a).

## MARCO JURÍDICO

La situación referente al marco normativo entre el periodo analizado en el artículo del año pasado y el actual periodo, no ha variado.

El derecho a la vida está reconocido y protegido en la Constitución Nacional y en varios instrumentos internacionales de derechos humanos, aprobados y ratificados por el Paraguay (Cfr. Leguizamón y Benítez, 2013).

## EJECUCIONES ARBITRARIAS

**Digno González Maidana.** Digno tenía 40 años de edad, vivía en el asentamiento Santa Librada, ubicado en la compañía Pirapey. Era uno de los dirigentes del asentamiento y, además, era conocido por su posición crítica contra el cultivo intensivo de la soja transgénica. Militaba fuertemente en una organización que impulsa la defensa y promoción del cultivo de semillas nativas como una forma de freno a la agricultura empresarial.

El 25 de diciembre de 2014, aproximadamente a las 08:00 horas cuando se desplazaba sobre su moto hacia la casa de la madre, fue interceptado por sicarios<sup>4</sup>, que le dispararon en pleno rostro con una escopeta y luego destrozaron el cuerpo, presumiblemente con machetes. Recibió 19 impactos de escopeta calibre doce, de los cuales 11 dieron en la cabeza y el rostro, 7 en el tórax y 1 en el cuello<sup>5</sup>. El hecho ocurrió en un camino que une a los distritos de Triunfo 57 y Pirapey, distrito de Edelira, Itapúa.

4 Abc Color (26/12/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/judiciales-y-policiales/asesinan-con-sana-a-dirigente-campesino-1320297.html>

5 E'a (26/12/2014) Disponible en: <http://ea.com.py/v2/mcnoc-otra-victima-mas-ha-cobrado-la-mafia-de-la-clase-dominante/>

**Actuación de la Fuerza de Tarea Conjunta.** En agosto de 2013, el Presidente de la República decretó la intervención de las Fuerzas Armadas en tres departamentos del país (Amambay, Concepción y San Pedro)<sup>6</sup>. Esta intervención continúa vigente pese a las denuncias de violaciones de derechos humanos en los procedimientos realizados por la Fuerza de Tarea Conjunta (militar-policial-anti-drogas) en la zona Norte.

Esta militarización tiene como base la modificación realizada en agosto de 2013 a la Ley N° 1337/1999 “De Defensa Nacional y Seguridad Interna”, que a criterio de la Codehupy es inconstitucional, porque colisiona con lo estipulado en el art. 173 de la Constitución Nacional, que delimita el trabajo de las Fuerzas Armadas en “custodiar la integridad territorial y la de defender a las autoridades legítimamente constituidas”.

Desde un primer momento, con diversas acciones<sup>7</sup> y en los informes anteriores (Cfr. Martens, 2013; Irala y Acevedo, 2013; *Ibíd.*, 2014), se ha denunciado el accionar ilegal de la Fuerza de Tarea Conjunta. En este periodo, el despliegue militar-policial continúa vulnerando derechos humanos de la población de estas zonas.

A partir de lo relevado por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP)<sup>8</sup> en sus tres informes sobre la situación de los derechos humanos en esta zona, se registran ejecuciones, detenciones ilegales, torturas y procedimientos fiscales y judiciales ilegales.

De los mismos, se puede extraer el dato de al menos 6 personas abatidas en el marco de la lucha contra el autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) y la Agrupación Campesina Armada (ACA), ocurridos entre setiembre y diciembre de 2014: Hugo Daniel Martínez Lugo (23), Eduardo Florenciano Vega (21), Andrés Fernández López (15), Marcos Ramón Ojeda Giménez (20), Vicente Ojeda (29), Andrés Fernández López (17).

Hasta octubre de 2015, tres personas más fueron abatidas en este mismo contexto: Albino Jara Larrea (23), Liz Rocío Moraes (15) y Rudy Ruiz Sosa (30). Con la información que se cuenta, no es posible afirmar que estas muertes deban ser consideradas ejecuciones arbitrarias, pero sí resulta preocupante que las intervenciones de la FTC sean de carácter bélico. Asimismo, en algunos casos

6 Decreto del Poder Ejecutivo N° 103 del 24 de agosto de 2013, por el cual se dispone el empleo de las fuerzas de combate de las Fuerzas Armadas de la Nación en Operaciones de Defensa Interna en los departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay. Disponible en: [http://www.gacetaoficial.gov.py/uploads/pdf/2013/2013-10-03/gaceta\\_10\\_BJDKIIHHDCAHBKAJFIDKECDBIBECCEGDBJDKGAGK.pdf](http://www.gacetaoficial.gov.py/uploads/pdf/2013/2013-10-03/gaceta_10_BJDKIIHHDCAHBKAJFIDKECDBIBECCEGDBJDKGAGK.pdf)

7 Misiones de observación, Comunicados de prensa, etc. Informe preliminar de la Misión de Observación Internacional de la situación de los derechos humanos en Paraguay. Disponible en: [http://www.codehupy.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=241--informe-preliminar-de-la-mision-de-observacion-internacional-de-la-situacion-de-los-derechos-humanos-en-paraguay&catid=8:estatutos](http://www.codehupy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=241--informe-preliminar-de-la-mision-de-observacion-internacional-de-la-situacion-de-los-derechos-humanos-en-paraguay&catid=8:estatutos)

8 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-especiales>

los datos recabados llevan a la conclusión de que las muertes no se produjeron en contextos de enfrentamientos<sup>9</sup>.

La FTC, instalada en el Norte, no está preparada para intervenir en el orden interno –investigar, perseguir, detener a personas (actividades de los órganos de seguridad interna: policía)- sino para ejecutar acciones bélicas, donde generalmente el primer contacto se realiza violentamente con disparos de armas de guerra. Esta presencia militar en el orden interno, si recorremos la historia del Paraguay y Latinoamérica, significó siempre mayores violaciones de derechos humanos y mayor exposición a estas.

Independientemente de su inconstitucionalidad, bien como lo afirma el MNP en su informe (Cfr. MNP, 2014a: 23), el accionar de la FTC debe realizarse conforme a las leyes vigentes en el país. Su actuación interna debe respetar los derechos humanos en toda su dimensión: derecho a la vida, prohibición de infringir torturas, derecho a un juicio justo, garantías de la defensa, debido proceso, entre otros.

En este marco, se encuentra regulado el uso de la fuerza letal que utilizó la FTC en los procedimientos donde resultaron muertas estas personas. Como cualquier acción pública o privada que genere la muerte de una persona, debe ser analizada/investigada para verificar las eventuales responsabilidades que pudieran existir.

Se entiende que en ninguno de estos casos se ha abierto una investigación sobre los hechos acontecidos.

## SEGUIMIENTO DE CAUSAS

**Eulalio Blanco.** A la fecha han transcurrido 3 años y 7 meses desde que el Estado paraguayo fue condenado por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), por violar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en cuanto al derecho a la vida y a un recurso efectivo (art. 2, párr. 3 y art. 6, párr. 1).

Ante las dificultades presentadas para la firma del acuerdo reparatorio, a pesar de las reuniones con las diferentes autoridades del Estado, el 7 de agosto de 2015 la Codehupy remitió informes al Comité de Derechos Humanos de la ONU, dando cuenta de que el Estado paraguayo sigue incumpliendo el dictamen emitido por el Comité en marzo de 2012. Posterior a este envío, el Estado ha manifestado su intención de cerrar el acuerdo reparatorio.

9 Como ha sucedido en los casos de los hermanos Ovelar (Informe 2014) y Vicente Ojeda. Servicio Paz y Justicia Paraguay. Caso hermanos Ovelar. Disponible en: <http://www.serpajpy.org.py/?p=3202> y caso Vicente Ojeda. Disponible en: <http://www.serpajpy.org.py/?p=3377#more-3377>

**Centro Educativo de Itauguá.** En la presente causa, la Codehupy interviene como querellante adhesiva en representación de familiares de las víctimas. Al cierre del periodo de este informe, la causa fue elevada a juicio oral. El Juzgado Penal de Garantías que entendió en la audiencia preliminar, revocó las medidas alternativas que beneficiaban a dos de los tres acusados y ordenó la prisión preventiva de los mismos, decisión que ya fue confirmada ante la instancia superior, pero que no se ha cumplido hasta la fecha. Tampoco ha sido asignado un Tribunal de Sentencia ni fecha para el juicio oral y público.

**Masacre de Curuguay.** Al cierre de este informe, el Ministerio Público no realizó ninguna diligencia para corroborar las denuncias presentadas, tanto por la Codehupy<sup>10</sup> como por la Plataforma de Estudio e Investigación de Conflictos Campesinos (PEICC)<sup>11</sup>, sobre las posibles ejecuciones arbitrarias ocurridas en el marco del allanamiento del 12 de junio de 2012, realizado en el lugar conocido como Marina Kue, que resultó en la muerte de 17 personas (11 campesinos y 6 policías).

Sin embargo, el Estado paraguayo ya ha iniciado el juicio oral y público contra las y los campesinos, acusados en su mayoría por los hechos punibles de homicidio en grado de tentativa, invasión de inmueble ajeno y asociación criminal, a pesar de que como resultado del procedimiento realizado por la Policía Nacional fallecieron tanto campesinos como policías; así también, estando pendiente el litigio sobre la titularidad de las tierras ocupadas por las familias campesinas.

El “Informe de Derechos Humanos sobre el caso Marina Kue” de la Codehupy (Cfr. Codehupy, 2012) concluye que al menos 7 (siete) de los 11 (once) campesinos fallecidos habrían sido víctimas de ejecución arbitraria.

## **SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE NACIONES UNIDAS CONTRA LAS DESAPARICIONES FORZADAS**

Como se hizo mención en el artículo anterior sobre esta temática, el Comité de Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas, en sus observaciones finales, manifestó sus preocupaciones y recomendó al Estado que tome las medidas pertinentes a fin de resguardar los derechos protegidos por la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (Cfr. Naciones Unidas, 2014).

Sin embargo, el Estado paraguayo no ha realizado acciones concretas para dar cumplimiento a lo solicitado por el Comité. Resumiendo:

10 El 18 de junio de 2012 ante la Unidad de Derechos Humanos del Ministerio Público, que enmarcó la investigación solamente en los supuestos casos de torturas.

11 La PEICC, en octubre de 2012, presentó una denuncia por supuestos hechos de ejecuciones arbitrarias al agente fiscal Jalil Rachid, encargado de la causa principal, pero no se realizaron diligencias tendientes a comprobar o verificar esas hipótesis.

- No se ha presentado o impulsado ninguna iniciativa tendiente a modificar el marco normativo, a fin de que el mismo se adecue a las disposiciones de la Convención y las obligaciones que impone dicho convenio.
- Tampoco a la fecha se ha reconocido competencia al Comité para recibir y examinar comunicaciones individuales e interestatales en virtud de los artículos 31 y 32 de la Convención.
- Si bien se ha iniciado el proceso para la designación de un nuevo defensor del pueblo, las medidas adoptadas por el Estado solo han sido parciales e insuficientes. El proceso para el nombramiento se inició, pero a la fecha no se ha siquiera conformado la terna<sup>12</sup> para su elección.

## **SITUACIÓN DE LAS DESAPARICIONES FORZADAS DURANTE LA DICTADURA STONISTA**

Asimismo, el Comité contra la Desaparición Forzada manifestó su preocupación sobre los casos de desaparición forzada ocurridos durante el periodo 1954-1989, instando a las autoridades del Estado paraguayo que estos sean investigados (Naciones Unidas, 2014, párr. 18).

Según datos oficiales, se encontrarían abiertas más de 50 causas que investigan desapariciones forzadas y torturas. Sin, embargo ninguna avanza determinadamente y en ninguna se ha imputado a alguien. En varias de ellas, las víctimas han individualizado a los supuestos autores de torturas y/o desapariciones forzadas de sus compañeros/as, pero hasta la fecha todas continúan en etapa de investigación.

El último informe del Estado al Comité contra la Desaparición Forzada, al que se pudo acceder<sup>13</sup>, habla de que se han exhumado 34 restos óseos, presumiblemente de personas desaparecidas durante el período dictatorial, hallados en diferentes dependencias públicas y privadas del país. Los restos actualmente se encuentran bajo custodia del Ministerio Público a la espera de los trabajos de identificación. Asimismo, menciona que el Equipo Nacional para la Investigación, Búsqueda e Identificación plena de personas detenidas-desaparecidas y ejecutadas extrajudicialmente, durante el periodo 1954-1989 (Enabi) -coordinado en la actualidad por la Dirección de Memoria Histórica y Reparación (DMHR) dependiente de la Dirección General de Derechos Humanos del Mi-

<sup>12</sup> Abc Color (14/10/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/tension-colorada-deja-sin-quorum-eleccion-de-terna-para-contralor-1416903.html>

<sup>13</sup> Informe del Estado paraguayo al Comité de Desapariciones Forzadas, Octubre 2015. CED/C/PRY/CO/1/Add.1 Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fPRY%2fCO%2f1%2fAdd.1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fPRY%2fCO%2f1%2fAdd.1&Lang=en)

nisterio de Justicia-, continúa con los trabajos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas.

La identificación de estos restos óseos de víctimas de desaparición forzada en Paraguay será llevada adelante por el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), mediante un convenio con el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales Paraguay (Inecip-Py). En virtud de este convenio, el Estado paraguayo transfiere recursos al Inecip-Py, y este se obliga a transferirlos al EAAF. A la fecha se realizó la primera transferencia y la segunda se debería realizar a principios de 2016.

La DMHR ha realizado todas las acciones pertinentes para la creación del Banco Genético de Familiares y el Perfil Genético de la población paraguaya.

Un equipo de bioquímicos voluntarios tomó 550 muestras de sangre referenciales para el Banco Genético de la población paraguaya, en distintos puntos del país. Este banco genético es una herramienta importante para la identificación de personas en cualquier circunstancia, no solo con relación a personas desaparecidas durante la dictadura.

Otro equipo de voluntarios/as recorrió el país, sin recursos estatales, realizando tareas de investigación, localización y tomas de muestras de los familiares de las personas desaparecidas durante la dictadura. En este proceso se obtuvieron 144 muestras de sangre.

Ambos grupos de muestras ya se encuentran en los laboratorios del EAAF para su procesamiento. Los primeros resultados sobre la identificación de los restos óseos se obtendrán a partir de julio de 2016.

Para estas acciones, la DMHR no ha recibido apoyo presupuestario estatal.

Asimismo, esta dirección lleva adelante actualmente una campaña de búsqueda de familiares de desaparecidos/as llamada "Jajoheka Jajotopa". Esta iniciativa responde únicamente a la solidaridad e interés de personas y organizaciones de la sociedad civil que han realizado trabajos voluntarios para el diseño y desarrollo de la campaña.

Si bien en agosto de 2013 el Poder Ejecutivo, a través del Decreto N° 11.622, declaró de prioridad nacional las actividades llevadas a cabo por la DMHR, esto no se vio reflejado en acciones reales de apoyo, políticas o presupuestarias. Las actividades de esta dirección se vieron sustentadas por el trabajo voluntario de personas con algunos aportes de la sociedad civil, coordinadas por el director de la misma, Dr. Rogelio Goiburú, única persona asignada a esta dirección. Esta dependencia pública siquiera cuenta con recursos logísticos para realizar

las exhumaciones y otras actividades. En resumen, el Estado paraguayo, para la búsqueda, localización e identificación de aproximadamente 430 personas desaparecidas en todo el territorio nacional durante la dictadura stronista, cuenta con solo una persona sin los recursos presupuestarios necesarios para su labor.

Por otro lado, es importante destacar el trabajo que realiza la DMHR, con el apoyo de la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público. Sin embargo, la colaboración del órgano investigador se centra en el acompañamiento para las excavaciones y la conservación de los restos óseos, pero no ha avanzado en ninguna de las causas que deben investigar a los/as autores/as de estos hechos gravísimos e imprescriptibles.

## CONCLUSIONES

Si bien la Constitución Nacional posee una salvaguarda importante en su art. 5, que dice textualmente: “El genocidio y la tortura, así como la desaparición forzosa de personas, el secuestro y el homicidio por razones políticas son imprescriptibles”, las investigaciones con relación a estos crímenes no han avanzado históricamente y se mantiene un manto de impunidad en lo que se refiere a las desapariciones forzadas ocurridas durante la dictadura. Esta imprescriptibilidad, en vez de alentar las investigaciones, enlentece los procesos al máximo, debido justamente a que no existe “apuro” por parte del Ministerio Público para avanzar en las mismas.

A los efectos de luchar contra la impunidad de las ejecuciones arbitrarias, la Codehupy considera que la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público debe investigar todos los hechos punibles contra la vida, realizados por las fuerzas de seguridad, por ser este el mayor atentado a los derechos humanos. El Estado paraguayo sostiene que para concretar esto es necesaria la sanción de un tipo penal especial. Sin embargo, considerando que la ejecución arbitraria es una conducta ya sancionada por el derecho penal (homicidio doloso), la investigación de la misma puede ser asignada a la Unidad mencionada a través de una resolución de la Fiscalía General del Estado por medio de la cual se asigne a esta Unidad Especializada la investigación de los homicidios dolosos presuntamente realizados por las fuerzas de seguridad.

Asimismo, es necesaria una verdadera especialización en la Unidad Especializada de Derechos Humanos y una asignación presupuestaria coherente para la cobertura en todo el país. Solo con una asignación presupuestaria que posibilite la realización eficiente y eficaz de las investigaciones en estos hechos, se demostraría la voluntad política e interés que debiera tener el Estado paraguayo con relación a las violaciones de los derechos humanos.

Lo concreto es que hoy en Paraguay, cuando se habla de desapariciones forzadas y ejecuciones arbitrarias (de dirigentes campesinos sobre todo, entre ellos las personas que fallecieron en la Masacre de Curuguaty), la regla es la IMPUNIDAD, y hasta la fecha, el Estado no ha tomado medidas eficientes ni eficaces para evitar el sostenimiento de la misma.

## RECOMENDACIONES

- Dar cumplimiento a las recomendaciones que emanen de los órganos de vigilancia de los tratados y de otros mecanismos de protección de derechos, en especial las relativas a la protección del derecho a la vida contra ejecuciones, desapariciones forzadas y contra la impunidad de las mismas.
- Garantizar la investigación rápida, completa, independiente e imparcial de todas las denuncias de violaciones de derechos humanos que impliquen la privación arbitraria de la vida, de conformidad con el Manual sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Sumarias o Arbitrarias de Naciones Unidas, y que los/as supuestos/as autores/as sean enjuiciados/as y castigados/as de manera proporcional a su gravedad. Para ello, el Estado deberá:
  - a. Asegurar que todos los casos de desaparición forzada, incluyendo aquellos que hubiesen sido cometidos durante el período 1954-1989, sean investigados sin demora, aún cuando no se hubiese presentado una denuncia formal, y los responsables sancionados de conformidad con la gravedad de sus actos.
  - b. Garantizar a las familias de las víctimas ejecutadas, con especial atención a aquellas relacionadas con la represión estatal, un recurso judicial efectivo y el derecho a obtener un juzgamiento de los presuntos partícipes en un plazo razonable, así como a recibir medidas adecuadas de reparación y respetando el principio de confidencialidad.
  - c. Ampliar el ámbito de competencia de la Unidad Especializada en Derechos Humanos del Ministerio Público, a fin de que esta pueda investigar todos los hechos punibles cometidos por las fuerzas de seguridad o en aquiescencia de estas, a excepción de los hechos punibles contra el patrimonio. Asimismo, en caso de que los victimarios sean fuerzas de seguridad privadas, las unidades locales deberán contar con una unidad especializada de derechos humanos como coadyuvante, cuando las víctimas sean campesinos/as, cuando las mismas se den en el contexto de la lucha por la tierra o en contra del modelo agroexportador.

- d. Fortalecer la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público para la investigación de casos de ejecuciones arbitrarias que involucren a las fuerzas de seguridad.
- e. Fortalecer el Equipo Nacional para la Investigación, Búsqueda e Identificación plena de personas detenidas-desaparecidas y ejecutadas extrajudicialmente, durante el periodo 1954-1989 (Enabi) y la Dirección de Memoria Histórica y Reparación del Ministerio del Interior, para que amplíen su labor de excavación e identificación de los restos óseos exhumados.
- f. Fortalecer la utilización de los laboratorios de investigación criminal para los procesos penales que investiguen ejecuciones arbitrarias y desapariciones, sobre todo las ocurridas en el contexto de la lucha por la tierra y en contra del modelo agroexportador.
- g. Dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ), formuladas en su Informe final “Anive haguã oiko”, en particular las que indican el inicio, reapertura o prosecución de los procesos tendientes a investigar la responsabilidad penal de todas las personas mencionadas como presuntas victimarias en dicho informe.
- h. Dar seguimiento e impulsar acciones tendientes a recuperar e identificar los restos de personas desaparecidas en el marco del régimen stonista, conforme a los informes de la CVJ.
- i. Dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas por la Codehupy en los informes “Chokokue”.
- j. Crear una comisión de investigación independiente sobre los hechos de Curuguaty, siguiendo la recomendación del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, para asegurar la investigación inmediata, independiente e imparcial de la muerte de 17 personas con ocasión del allanamiento realizado el 15 de junio de 2012, así como de todos los hechos vinculados que han sido denunciados por las víctimas, en particular las ejecuciones arbitrarias.
- k. Tomar medidas efectivas para la prevención de desapariciones forzadas y ejecuciones arbitrarias, tales como:
  - Reconocer la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas para recibir y examinar comunicaciones individuales e interestatales en virtud de los artículos 31 y 32 de la Convención, respectivamente, con miras a reforzar el régimen de protección contra las desapariciones forzadas previsto en la misma.
  - Garantizar en la brevedad posible la elección transparente y participativa de un defensor o defensora del pueblo con idoneidad in-

cuestionable. Crear las condiciones legislativas, reglamentarias y de recursos humanos y materiales, necesarios para asegurar que la Defensoría del Pueblo desempeñe su mandato plenamente y de forma independiente, de conformidad con los Principios de París.

- Adoptar protocolos de actuación de cumplimiento obligatorio y la asignación de recursos adecuados, a fin de garantizar que, en la práctica, todas las personas privadas de libertad puedan comunicarse sin retraso con su familia, un abogado/a, o cualquier otra persona de su elección y, en el caso de las extranjeras, con sus autoridades consulares. Asimismo, deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar que: a) se proceda a la inscripción de todas las privaciones de libertad, sin excepción, en registros y/o expedientes, siguiendo protocolos uniformes, que incluyan, como mínimo, la información requerida en virtud del art. 17, párr. 3, de la Convención; b) todos los registros y/o expedientes de personas privadas de libertad sean completados y actualizados con precisión y prontitud; c) todos los registros y/o expedientes de personas privadas de libertad sean objeto de verificaciones periódicas y, en caso de irregularidades, se sancione a los/as funcionarios/as responsables.
- Adoptar las medidas necesarias para regular de manera apropiada la situación legal de las personas desaparecidas cuya suerte no haya sido esclarecida y la de sus allegados, en ámbitos tales como la protección social, las cuestiones económicas, el derecho de familia y el derecho de propiedad. Al respecto, lo alienta a incorporar disposiciones legales específicas por las que se establezca un procedimiento para obtener una declaración de ausencia por desaparición forzada.
- Sanear la institución policial de las prácticas de corrupción instaladas y dar de baja al personal que resulte responsable de las mismas.
- Realizar campañas de información sobre los tipos de abusos policiales y alentar la denuncia ciudadana.

## Bibliografía

- Benítez, Francisco y Leguizamón, Dante (2014) "Impunidad selectiva sobre las ejecuciones arbitrarias de campesinos y campesinas", en: Codehupy (2014) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción.
- Benítez, Francisco y Leguizamón, Dante (2013) "Impunidad: un terreno propicio para las ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas", en: Codehupy (2013) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2006) *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.124. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Defensores/defensoresindice.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2012) *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.66 Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2007) *Informe Chokokue, Ejecuciones y Desapariciones en la Lucha por la Tierra en el Paraguay (1989 - 2005)*. Asunción, Codehupy. Disponible en: [http://www.codehupy.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=17&Itemid=21](http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=17&Itemid=21)
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2012) *Informe de Derechos Humanos sobre el caso de Marina Kue*. Asunción, Codehupy.
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2013) *Obstáculos Institucionales y jurídicos para el acceso a la tierra y su regularización por parte de la población campesina*. Asunción, Codehupy.
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2014) *Informe alternativo sobre Paraguay Presentado ante el Comité contra las Desapariciones Forzadas en vista del informe presentado por Paraguay (7° periodo de sesiones, 15 al 26 de setiembre de 2014)*. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/PRY/INT\\_CED\\_CSS\\_PRY\\_18192\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/PRY/INT_CED_CSS_PRY_18192_S.pdf) o [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCED%2fCSS%2fPRY%2f18192&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCED%2fCSS%2fPRY%2f18192&Lang=en)
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2014a) *Informe Chokokue 1989 - 2013. El plan sistemático de ejecuciones en la lucha por el territorio campesino*. Asunción, Codehupy. Disponible en: [http://www.codehupy.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=17&Itemid=21](http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=17&Itemid=21)
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2015) *Codehupy informa a organismo de la ONU que estado paraguay incumple dictámenes internacionales*. Asunción, Codehupy.
- Irala, Abel y Acevedo, Vidal (2014) "Aumento de la militarización, del gasto militar y vulneración de los derechos humanos", en: Codehupy (2014) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción.
- Irala, Abel y Acevedo, Vidal (2013) "Nuevo rumbo, nuevo gobierno, mismo proceso de militarización", en: Codehupy (2013) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción.
- Martens, Juan A. (2013) "Persiste un modelo de seguridad militarizado y excluyente", en: Codehupy (2013) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos crueles, inhumanos o degradantes (2014) *Análisis de la actuación de la Fuerza de Tareas Conjuntas, del Ministerio Público y del Poder Judicial en la zona norte del país desde un enfoque de prevención de la tortura y malos tratos Informe Especial N° 5/2014 Parte I y II*. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-especiales>
- Morales, Vicente (2013) "El caso Curuguay", en: Codehupy (2013) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción.

- Naciones Unidas (1991) *Manual sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Sumarias o Arbitrarias*. Nueva York, ONU. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/35208794/Manual-Sobre-La-Prevencion-e-Investigacion-Eficaces-de-Las-Ejecuciones-Extra-Legales-Arbitrarias-o-Sumarias>
- Naciones Unidas (2008) Comunicación N° 1828/2008. Dictamen aprobado por el Comité en su 104ª período de sesiones, 12 a 30 de marzo de 2012. Comité de Derechos Humanos. Índice: CCPR/C/104/D/1829/2008. Disponible: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f104%2fD%2f1828%2f2008&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f104%2fD%2f1828%2f2008&Lang=en) o <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/421/87/PDF/G1242187.pdf?OpenElement>
- Naciones Unidas (2010) *Informe sobre la visita a la República del Paraguay del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. Disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt\\_visits.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm)
- Naciones Unidas (2010a) *Informe sobre la visita de seguimiento a la República del Paraguay del 13 al 15 de septiembre de 2010*. Disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt\\_visits.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm)
- Naciones Unidas (2011) *Examen de los Informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención-Paraguay*. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fPRY%2fCO%2f4-6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fPRY%2fCO%2f4-6&Lang=en)
- Naciones Unidas (2011a) *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal - Paraguay - Consejo de Derechos Humanos*. 17ª período de sesiones. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/123/47/PDF/G1112347.pdf?OpenElement>
- Naciones Unidas (2013) *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay, aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013)*. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f3&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f3&Lang=en)
- Naciones Unidas (2014) *Observaciones finales sobre el informe presentado por el Paraguay en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Aprobada por el Comité contra la Desaparición Forzada en su séptimo período de sesiones (15 a 26 de septiembre de 2014)*. CED/C/PRY/CO/1. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/PRY/CED\\_C\\_PRY\\_CO\\_1\\_18343\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/PRY/CED_C_PRY_CO_1_18343_S.pdf) o [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fPRY%2fCO%2f1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fPRY%2fCO%2f1&Lang=en)
- Portillo Esquivel, Carlos y Ramírez, Andrés (2010) "Ejecuciones y desapariciones: debilidades allende la justicia transnacional", en: Codehupy (2010) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2010*. Asunción.
- Portillo Esquivel, Carlos (2011) "Sin respuestas significativas desde el Estado", en: Codehupy (2011) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2011*. Asunción.
- Portillo Esquivel, Carlos (2012) "Desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales. Nuevos hechos aplicando antiguas estrategias represivas", en: Codehupy (2012) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2012*. Asunción.

# AVANCE DE LA MILITARIZACIÓN, INCONSTITUCIONAL USO DE LAS FUERZAS MILITARES Y PELIGROSA NORMALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA

DERECHO A LA PAZ Y AL DESARME



Las Fuerzas Armadas en el marco de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) actúan de forma inconstitucional en el interior del país desviándose de su principal misión: custodiar la integridad territorial y defender a las autoridades legítimamente constituidas, conforme lo establece la Constitución Nacional y las leyes. Además, la FTC sigue cometiendo abusos y ejerciendo violencia contra la población de las comunidades campesinas en los departamentos de San Pedro y Concepción. Por otro lado, tropas paraguayas continúan presentes en Haití bajo bandera de Brasil cuando la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah) debería retirarse de una ocupación que dura ya más de diez años.

**Abel Irala y Vidal Acevedo**

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA-PARAGUAY (SERPAJ-PY)

## INTRODUCCIÓN

La información producida por la Contraloría General de la República (CGR) acerca de la rendición de cuentas del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide), señala que al 31 de diciembre de 2014, le fueron asignados unos Gs. 9.000 millones al Ministerio del Interior (MI) en el ejercicio fiscal 2014. Ese fondo fue ejecutado, según la planilla elaborada por la administración de dicho ministerio, en el programa 10 de “Apoyo a la Seguridad Ciudadana”, así como al subobjeto de gasto 550 de “adquisiciones de equipos militares y de seguridad”.

Se sabe que la Ley N° 4758/2012<sup>1</sup>, desde 2015 especifica que el 28% de los recursos del Fonacide transferidos al Tesoro Nacional se destinarán a salud, Policía Nacional, defensa y educación. La referida ley, que reglamenta el uso del Fonacide, pone énfasis en las inversiones en infraestructura y educación en sus primeros artículos pero no hace mención directa sobre la posibilidad de adquirir armas y equipamientos para las fuerzas policiales y/o militares.

El panorama nacional en cuanto al proceso de militarización de los territorios y abusos en las acciones por parte de los organismos de seguridad del Estado siguen en la misma sintonía de años anteriores y profundizándose. Por ello, se inicia este artículo con la información sobre utilización de una parte de los recursos del Fonacide, para ilustrar que existe un proceso acelerado de militarización de todos los espacios de la esfera gubernamental y que por sobre todo tiene una marcada, y peligrosa aceptación social, en donde la naturalización y normalización de la violencia estatal para ofrecer seguridad y orden interno, es la regla en este país. No obstante se siguen realizando denuncias de atropellos a los derechos humanos, las organizaciones campesinas siguen resistiendo al proceso de criminalización de sus luchas sociales por parte del Estado y sobre todo realizando propuestas para ir superando este complejo panorama.

## MARCO JURÍDICO

El derecho a la paz y al desarme se inscribe dentro de los derechos humanos de solidaridad y derechos de los pueblos, que se refieren, entre otros derechos, a la autodeterminación, la independencia económica y política, la identidad nacional y cultural, la paz y la coexistencia pacífica, así como al entendimiento y confianza, a la cooperación internacional y regional, al desarrollo, a la justicia social internacional. Referentes también al uso de los avances de las ciencias y la tecnología, a la solución de los problemas alimenticios, demográficos, edu-

1 Ley N° 4758/2012 “Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide) y el Fondo para la excelencia de la educación y la investigación.

cativos, ecológicos, al igual que a un ambiente sano, al patrimonio común de la humanidad y al desarrollo que permita una vida digna.

La paz no debe ser entendida solamente como ausencia de conflictos bélicos, sino también tiene que ser garantizada por el Estado a través de políticas sociales que respeten los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

En el proceso de evolución seguido por el derecho a la paz, en diciembre de 1978, por medio de la Resolución N° 33/73 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se dio el primer reconocimiento significativo de este derecho.

En esta Asamblea se proclamó la declaración sobre la preparación de las sociedades para vivir en paz, que en su primer artículo manifiesta, entre otros postulados: “Toda nación y todo ser humano (...) tiene el derecho inmanente a vivir en paz. El respeto de ese derecho, así como de los demás derechos humanos, redundan en el interés común de toda la humanidad y es una condición indispensable para el adelanto de todas las naciones, grandes y pequeñas (...)”.

En la Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz de las Naciones Unidas, aprobada mediante la Resolución N° 39/11 del año 1984, la Asamblea General volvió a reiterar el derecho a la paz. Dicha declaración, “proclama solemnemente que los pueblos de nuestro planeta tienen un derecho sagrado a la paz” (art. 1), y plantea que “proteger el derecho de los pueblos a la paz y fomentar su realización es una obligación fundamental de todo Estado” (art. 2).

En cuanto a nuestro país, la Constitución Nacional, establece que el Estado paraguayo renuncia a la guerra de agresión, pero sustenta el principio de legítima defensa (art. 144).

Para fortalecer el carácter de renuncia a la guerra, la Constitución Nacional establece unos principios claros con respecto a las relaciones internacionales, y en el art. 145 hace mención a garantizar la vigencia de los derechos humanos, de la paz y la justicia, entre otros.

## **Las Fuerzas militares actúan bajo una ley inconstitucional**

La modificación de la Ley N° 1337/1999<sup>2</sup> ha permitido la constitución de un organismo militar – policial denominado Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) que lleva adelante operaciones en los departamentos de San Pedro, Concepción y Amambay, bajo el mando directo del Presidente de la República quien designa

2 Ley N° 5036 del 22 de agosto de 2013 “Que modifica y amplía los artículos 2, 3 y 56 de la Ley N° 1337/99 De Defensa Nacional y de Seguridad Interna”.

a un militar que comanda y dirige las acciones de dicha fuerza. El objetivo de la FTC es dar con el paradero de las personas integrantes del autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) y la Agrupación Campesina Armada (ACA), grupos que serían responsables de varios hechos delictivos, asesinatos, secuestros, extorsiones y otros.

Bajo lo establecido en la Constitución Nacional se vuelve difícil entender y definir lo que es la FTC, ya que en la Carta Magna se define a la fuerza pública como aquella conformada por las fuerzas militares y las fuerzas policiales, otorgándole a la primera la misión de custodiar el territorio y defender a las autoridades legítimamente constituidas; y a la segunda, preservar el orden público, los derechos de las personas, prevenir delitos y la seguridad interna del país; según se establece en los artículos 173 y 175 respectivamente<sup>3</sup>.

Si bien ambos artículos dejan bastante claro lo que son las fuerzas públicas y no da lugar a interpretaciones sobre la creación de una fuerza militar policial especial para ocuparse de los aspectos de la seguridad interna, o el crimen organizado, el Servicio Paz y Justicia Paraguay (Serpaj-Py), quiso conocer el dictamen de un profesional en derecho para ampliar el análisis sobre la Ley N° 1337/1999 y para ello solicitó al Dr. Juan Carlos Mendonça B. un estudio exhaustivo, que de manera resumida, se trae a colación. En primer lugar sobre los títulos de la mencionada ley el reconocido abogado señala:

El título referido a la DEFENSA NACIONAL (antes de su modificación) estaba diseñado exclusivamente para la hipótesis de la agresión externa. En efecto, dice el Art. 2° que: “La defensa nacional es el sistema de políticas, procedimientos y acciones desarrolladas exclusivamente por el Estado para enfrentar cualquier forma de agresión externa que ponga en peligro la soberanía, la independencia y la integridad territorial de la República, o el ordenamiento constitucional democrático vigente.” Consecuente con esto, todo el Título presupone la existencia de un conflicto bélico con intervención, obviamente, de las Fuerzas Armadas.

- 3 Art. 173. DE LAS FUERZAS ARMADAS. Las Fuerzas Armadas de la Nación constituyen una institución nacional que será organizada con carácter permanente, profesional, no deliberante, obediente, subordinada a los poderes del Estado y sujeta a las disposiciones de esta constitución y de las leyes. Su misión es la de custodiar la integridad territorial y la de defender a las autoridades legítimamente constituidas, conformes con esta Constitución y las leyes. Su organización y sus efectivos serán determinados por la ley. Los militares en servicio activo ajustarán su desempeño a las leyes y reglamentos, y no podrán afiliarse a partido o a movimiento político alguno, ni realizar ningún tipo de actividad política.
- Art. 175. DE LA POLICIA NACIONAL. La Policía Nacional es una institución profesional, no deliberante, obediente, organizada con carácter permanente y en dependencia jerárquica del órgano del Poder Ejecutivo encargado de la seguridad interna de la Nación. Dentro del marco de esta Constitución y de las leyes, tiene la misión de preservar el orden público legalmente establecido, así como los derechos y la seguridad de las personas y entidades y de sus bienes; ocuparse de la prevención de los delitos; ejecutar los mandatos de la autoridad competente y, bajo dirección judicial, investigar los delitos. La ley reglamentará su organización y sus atribuciones. El mando de la Policía Nacional será ejercido por un oficial superior de su cuadro permanente. Los policías en servicio activo no podrán afiliarse a partido o a movimiento político alguno, ni realizar ningún tipo de actividad política. La creación de cuerpos de policía independiente podrá ser establecida por ley, la cual fijará sus atribuciones y respectivas competencias, en el ámbito municipal y en el de los otros poderes del Estado.

En el Título II al tratar de la seguridad interna, su Art. 37 aclara que: “A los efectos de la presente ley se entenderá por seguridad interna la situación de hecho en la cual el orden público está resguardado, así como la vida, la libertad y los derechos de las personas y entidades y sus bienes, en un marco de plena vigencia de las instituciones establecidas en la Constitución Nacional”. Es de hacer notar que el artículo está en plena concordancia con la normativa constitucional pertinente y que casi reproduce de manera textual las atribuciones de la Policía Nacional. Aquí el órgano interviniente es la Policía Nacional, si bien, se establece que bajo ciertas circunstancias especiales se puede emplear de manera transitoria elementos de combate de las Fuerzas Armadas (Art. 51 in fine y 56).

Salvo por la excepción que acabamos de apuntar, la ley 1337 mantiene las competencias establecidas por la Constitución, a saber: la integridad territorial puesta en riesgo por una agresión externa, para las Fuerzas Armadas; y la seguridad interna, para la Policía Nacional. Reiteramos que la ley está concebida para diferenciar claramente entre el conflicto armado por agresión externa (Título I) y la seguridad interna (Título II), con sus respectivos órganos competentes para hacer frente a cada una de estas situaciones, las dos hipótesis, pues, no se entremezclan ni se confunden.

La modificación de la Ley N° 1337/1999 se realizó a través de la Ley N° 5036/2013 que incluyó la modificación de los artículos 2, 3 y 56.

Para el especialista en derecho, lo que ocurre es que la Ley N° 5036 modifica de forma sustancial la Ley N° 1337 y la despoja de su sentido constitucional, quebranta un orden jerárquico, institucional y jurídico al que respondía la modificada. Al analizar la modificación que sufrió el artículo 2, Mendonça explica:

Si bien el texto original incluía, de alguna manera, la defensa de la Constitución (ver última parte del artículo) que, como observábamos, los constituyentes sacaron intencionalmente de la competencia de las Fuerzas Armadas, ahora con la modificación introducida por la Ley 5036 adquiere una especial relevancia. En efecto, bajo el texto anterior donde sólo se contemplaba la hipótesis de la agresión externa, lo fundamental resulta ser la protección de la integridad territorial de la república y consecuentemente de su soberanía e independencia. Así, resulta casi imposible concebir una agresión externa que solamente atente contra el “ordenamiento constitucional” sin poner en peligro la integridad territorial, la soberanía y la independencia. Sin embargo, al incluirse la hipótesis de la agresión interna, sucede lo inverso, es decir, ella difícilmente pueda poner en peligro la integridad territorial, la independencia o la soberanía, pero sí puede atentar contra el ordenamiento constitucional democrático<sup>4</sup>, con lo cual

4 La protección de la Constitución se entendió en el seno de la Convención Constituyente, como una garantía contra eventuales “golpes de Estado”; ver opinión del Convencional Carlos Ávalos en la Sesión de la Comisión Redactora, N° 24 del 3 de abril de 1992.

se vuelve a la hipótesis descartada por los convencionales constituyentes de convertir a las fuerzas armadas en garantes de la Constitución, contraviniendo el texto de la Constitución y también la intención de la Convención. Se observa así una inadmisibles transferencia de atribuciones o, al menos, un ejercicio concurrente de ellas, igualmente inaceptable, según vimos al tratar las reglas que rigen en materia de competencias exclusivas. Por otro lado, la estructura sistemática bastante bien diseñada por la Ley 1337, donde es posible distinguir con bastante claridad entre DEFENSA NACIONAL (Título I) y SEGURIDAD INTERNA (Título II) queda desarticulada y desestructurada con la Ley 5036 al incluir la hipótesis de la seguridad interna en el ámbito del Título I, el cual fue concebido para el caso de conflicto bélico internacional, según surge más allá de cualquier duda razonable, específicamente de los Arts. 7, 16 al 26 y 29 al 35.

En cuanto a la segunda observación sobre la modificación realizada, hace referencia al artículo 56, que en apariencia podría carecer de mayor importancia, sin embargo Mendonça establece claramente los alcances de dicha modificación de la siguiente manera:

Pues bien, la Ley 5036 sustituyó la conjunción “y” por la disyunción “o”, que aparece luego del sintagma Estado de Excepción. Como consecuencia de ello ya no es necesario que se den conjuntamente la vigencia del Estado de Excepción y las situaciones de extrema gravedad, sino que basta (es suficiente) que ocurra sólo una de dichas hipótesis para que el Presidente pueda disponer el empleo transitorio de elementos de combate de las Fuerzas Armadas. En otras palabras con la modificación introducida el Presidente de la República no necesita de la declaración del Estado de excepción y le alcanza con declarar él mismo que hay una situación de “extrema gravedad” en el sistema de seguridad interna.

La gravedad de esta modificación es que relega a un artículo constitucional, el 288, donde se establecen las condiciones y en qué casos puede ser declarado el Estado de Excepción.

El trabajo de Mendonça dedica un apartado para su conclusión en donde expresa de forma breve pero tajante que “conforme a la normativa constitucional, las Fuerzas Armadas solamente pueden intervenir para custodiar la integridad territorial o para defender a las autoridades legítimamente constituidas”, destaca.

## **CRISIS, CUESTIONAMIENTOS Y RECAMBIO**

La FTC se ha instalado en los departamentos mencionados desde agosto de 2013, sin obtener resultados en cuanto al fundamento de su creación, en varias de sus actuaciones ha sido cuestionada, es llamativo que incluso a la interna de las propias fuerzas existen graves denuncias que hasta el momento no tie-

nen una investigación exhaustiva que pueda despejar las dudas generadas. Uno de los casos más divulgado y polémico ha sido la muerte del capitán Enrique Piñanez y el suboficial José Manuel González, quienes perdieron la vida en una explosión en la zona de Cuero Fresco, en noviembre de 2014, mientras las autoridades gubernamentales insisten en que fue un atentado del EPP o ACA; el padre del fallecido, el Gral. (SR) Herminio Piñanez asegura que hubo un complot por parte de los responsables de la FTC para acabar con la vida de su hijo y el suboficial que lo acompañaba<sup>5</sup>.

A pesar del despliegue militar, continúan los hechos de secuestros y asesinatos en el norte del país; esta situación se agrava debido a la poca capacidad demostrada por los organismos del Estado y sus representantes para abordar el tema, no existe un acompañamiento y asesoramiento cercano a las familias de víctimas que quedan prácticamente a su suerte; todo ello se suma a una gran desinformación.

Recordemos que el adolescente Arlan Fick fue secuestrado el 2 de abril de 2014 y liberado recién el 25 de diciembre del mismo año. Mientras que el suboficial Edelio Morínigo, fue secuestrado el 4 de julio de 2014, y al momento de la redacción de este informe aún se encuentra privado de su libertad, convirtiéndose así en el secuestro más largo por parte de un grupo criminal. El 5 de agosto de este año, se informó de un nuevo secuestro, se trata de Abraham Fehr<sup>6</sup>, colono menonita del departamento de San Pedro; todos estos hechos atribuidos al EPP, aunque con un resaltante silencio por parte de los estamentos y representantes gubernamentales, como lo destacan varios medios de comunicación, por ejemplo el diario Hoy de fecha 9 de setiembre de 2015, mencionaba al respecto del último plagio: “Desde entonces el Gobierno no maneja información sobre su paradero y la familia vive sumida en la desesperación”<sup>7</sup>.

De agosto de 2013 a noviembre de 2015 han pasado cuatro personas por la comandancia de la FTC por orden del Presidente de la República; el primero en asumir fue Mario Restituto González (agosto 2013 a agosto 2014), reemplazado por el Gral. Ramón Benítez (agosto 2014 a marzo 2015), quien al abandonar el cargo hizo fuertes declaraciones sobre los manejos internos, desprolijos y una puja de intereses a la interna de las Fuerzas Armadas que habrían sido causa de su destitución<sup>8</sup>. El Cnel. Raúl Eric Salinas (de marzo 2015 a noviembre 2015)

5 *Abc Color* (16/06/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/padre-denuncio-un-complot-1377673.html>

6 También, en el caso de Fehr, al momento de la redacción de este informe aún se encuentra privado de su libertad.

7 *Hoy* (09/09/2015) Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/nada-se-sabe-de-abraham-fehr-a-un-mes-del-secuestro>

8 *Última Hora* (02/04/2015) Disponible en: <http://www.ultimaha.com/general-benitez-denuncio-que-equipo-paralelo-forzo-su-salida-la-ftc-n884833.html>  
*Hoy* (01/04/2015) Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/gral.-benitez-acusa-a-las-fuerzas-armadas-de-su-destitucion>

fue el tercer hombre encargado de dirigir a la FTC, su periodo fue reducido, al igual que su antecesor no ha durado más de siete meses en el cargo para ser reemplazado por el Cnel. Martín Cáceres, quien asumió a inicios de noviembre de 2015.

La serie de cambios también alcanzó al Ministerio de Defensa; en una escueta nota de fecha 5 de noviembre de 2015, el ministro Bernardino Soto Estigarribia presentó su renuncia al cargo. La nota dirigida al presidente Horacio Cartes decía expresamente: “Me dirijo a vuestra excelencia, con el objeto de presentar mi renuncia al cargo de Ministro de Defensa Nacional, por sentirme agredido en mi dignidad y en mi sentimiento de respeto a la institucionalidad”<sup>9</sup>.

Como parte de la argumentación de su renuncia el exministro expresó a radio Ñandutí “(...) presenté mi renuncia porque me sentí agredido en mi dignidad como ministro, en mi dignidad como persona, como profesional militar que conozco profundamente los procedimientos institucionales dentro de las Fuerzas Armadas (...) el ministro debe participar, de la junta de calificación, primera vez en la historia que no se le invita a un ministro por lo menos para que pueda expresarse, pero aquí habían criterios diferentes (...)”<sup>10</sup>.

En reemplazo de Soto Estigarribia fue nombrado Diógenes Martínez -exjefe de campaña del movimiento Honor Colorado del actual Presidente de la República-, hombre con larga trayectoria política en el Partido Colorado, una figura destacada ya desde la dictadura stronista, periodo en que fue juez en lo Penal, con una activa militancia partidaria en la década de los noventa, que le sirvió para ser ministro del Interior durante el gobierno de Juan Carlos Wasmosy y senador de la Nación entre 1993 y 1998. Formó parte también de la Constituyente del año 1992.

Al propósito del rol de las Fuerzas Armadas y su participación en los conflictos internos que se abordó con los aportes del Dr. Mendonça al inicio de este artículo, es necesario recordar la intervención de Diógenes Martínez en la Constituyente de 1992 cuando se debatía el nuevo rol que se le asignaría a las Fuerzas Armadas en el régimen democrático y darle la competencia de defender la Constitución o defender a las autoridades, el mismo expresó: “Señor Presidente, (...) Mi posición personal con relación a la misión de las Fuerzas Armadas, es que debe reducirse a la custodia de la integridad territorial, creo que, otorgarle el carácter de defensor de la Constitución Nacional, no es propio de las Fuerzas Armadas”<sup>11</sup>, creo que existen otros órganos jurisdiccionales y

9 Última Hora (08/11/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/la-batalla-defensa-es-la-caja-ng446o4.html>

10 Radio Ñandutí (07/11/2015) Disponible en: <http://nanduti.com.py/2015/11/07/soto-estigarribia-reaparece-y-argumenta-su-renuncia/>

11 El subrayado es propio.

otras instituciones democráticas, instituidas por la Constitución Nacional que deben ser las encargadas (...)”<sup>12</sup>.

Sin embargo, el transcurrir de los 23 años de aquella Magna Asamblea parece haber modificado la opinión del ministro, quien se muestra a favor de la intervención de la FTC en el norte del país, bajo las modificaciones a la Ley N° 1337/1999 y en contra de la derogación de la Ley N° 5036/2013, como puede leerse en el diario *Abc Color* de fecha 15 de noviembre:

En visita a Diputados ayer a la mañana, el ministro Diógenes Martínez afirmó que, de aprobarse la derogación de la Ley de Defensa en sede legislativa, afectaría seriamente los trabajos que vienen realizando los militares como parte integrante de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC).

Sobre el punto, el secretario de Estado se mostró en contra de derogar los artículos modificados y sostuvo que si el Legislativo decide aprobar el proyecto, los trabajos contra el autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), en el norte del país, se verían seriamente afectados. Acerca de la crítica de algunos legisladores y sectores ciudadanos de que se le dan poderes extraordinarios al Ejecutivo para que los militares intervengan en cualquier punto del país, Martínez dijo que el decreto presidencial actual limita el accionar de las fuerzas de seguridad a los departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay, zonas de influencia del EPP.<sup>13</sup>

## ABUSOS EN EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LA FTC

En el informe *Derechos Humanos 2014*, se ha informado varios casos de violaciones de derechos humanos de las personas en las comunidades campesinas por parte de la FTC, quienes incluso llegaron a utilizar armas de fuego en contra de civiles. Uno de los casos corresponde a la señora María Gloria González del asentamiento Kuruzú de Hierro; el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), realizó un seguimiento de la situación que le tocó vivir a ella<sup>14</sup>. A partir de este informe en marzo de 2015 el Sub Comité para la Prevención de la Tortura (SPT, por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas, dirigió una nota al gobierno para expresar “su preocupación por la gravedad de las violaciones a los derechos humanos denunciadas, entre ellas casos de

12 Sesión N° 24 de la Comisión Redactora, del 3 de abril de 1.992. Extraído de “Dictamen: Análisis constitucional de la Ley 5036/13”. Serpaj-Py, sin editar.

13 *Abc Color* (25/11/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/politica/ministro-pide-a-diputados-mantener-ftc-en-el-norte-1429851.html>

14 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Informe Especial N° 5/2014. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-especiales/func-startdown/24>

torturas y otros tratos crueles inhumanos y degradantes, y la alta probabilidad de su repetición<sup>15</sup>.

Además de la preocupación, el Sub Comité es tajante al escribir que el Estado paraguayo debe tomar en cuenta las recomendaciones realizadas por el MNP y que debe promover una efectiva investigación sobre los hechos denunciados; en la nota se lee:

El SPT observa con beneplácito que el MNP ha cumplido con lo establecido por el OPCAT, en tanto ha producido información adecuada respecto de la situación, ha realizado a partir de la misma recomendaciones específicas dirigidas a distintas autoridades de gobierno, ha buscado establecer un diálogo cooperativo con el gobierno y, en última instancia, ha solicitado la intervención del SPT.

Por ello, el SPT insta al Estado para que sin más dilaciones y en cumplimiento del OPCAT (artículo 22) establezca un diálogo cooperativo con el MNP, tome en cuenta las recomendaciones realizadas y tome todas las medidas necesarias para hacer cesar la situación descrita y para prevenir futuros hechos de tortura y malos tratos. A los fines de facilitar el comienzo de este diálogo el SPT sugiere al Estado que dé conocimiento de esta respuesta al MNP.

Respecto de los casos denunciados o puestos en conocimiento del Estado por el MNP, el SPT recuerda la obligación del Estado de impulsar las medidas adecuadas para la investigación efectiva y eventual sanción de los responsables de los hechos descritos.

A pesar de lo manifestado por este organismo internacional, al parecer al Estado le preocupa poco avanzar en las investigaciones, a juzgar por algunos casos ocurridos el año pasado que presentan muy pocos avances un año después, esto se puede visualizar también en la denuncia realizada por Gumersindo Toledo, otra de las víctimas de tortura por parte de la FTC en el departamento de Concepción<sup>16</sup>; quien había relatado ante la fiscal Marta Sandoval los detalles de cómo fue torturado por efectivos policiales que mientras lo mantenían arrodillado y esposado le propinaban golpes por distintas partes del cuerpo y el rostro, incluyendo entre los elementos de torturas, bolsa de plástico para sacarle la respiración y picanas eléctrica.

El abogado Alberto Simón, a solicitud del Servicio Paz y Justicia, realizó un análisis de la carpeta fiscal del caso de Gumersindo Toledo y las actuaciones de

15 Última Hora (31/03/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/labor-la-ftc-el-norte-genera-fuerte-reclamo-la-onu-al-estado-n884287.html>

16 Para ampliar información sobre este y otros casos remitirse al artículo sobre prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, de este informe.

la fiscalía, detallando cada una de las diligencias realizadas, testificales tomadas, solicitudes de informes y demás; en parte de su conclusión Simón expresa:

¿Qué información conducente al esclarecimiento de los hechos puede encontrar la fiscalía Marta Sandoval en un informe elaborado por el fiscal Joel Casal, principal sospechoso de haber ordenado, permitido o encubierto las torturas que sufrió Gumersindo Toledo, según la denuncia? ¿Qué resultados se pueden pretender con una investigación que se desarrolla solo por medio de informes (victimológico, médico)? Claramente resulta objetivo que tengamos dudas sobre la tarea investigativa, más aún con la dificultad de investigar a la propia policía y a los miembros de la FTC, que actúan bajo las órdenes de sus superiores jerárquicos y de los fiscales.

Afirma luego que “la fiscalía demostró poco interés en investigar los hechos denunciados, y en cambio dirigió la investigación hacia un camino que solo apunta a beneficiar al fiscal y al exjefe de la FTC”; esto redundaría en beneficio para los autores y responsables de los hechos de tortura porque tiende a dejar impune una clara violación de los derechos humanos.

### **Santa Rosa del Aguaray, San Pedro**

El sábado 24 de octubre, el equipo del Programa de Desmilitarización y Acción No violenta (PDAN) del Serpaj-Py, realizó un recorrido por asentamientos cercanos a Santa Rosa del Aguaray para recabar información sobre las actuaciones de la FTC. Se visitaron los asentamientos López Salinas (rural) y 12 de agosto (urbano). En ambos lugares se recogieron testimonios de personas que denunciaron la forma violenta en que actúan los militares sobre la población civil, sin importar edad ni sexo.

En la visita al señor Félix Ramón Rotela de 79 años de edad, del asentamiento López Salinas, quien vive allí hace 19 años; la FTC allanó su casa buscando a uno de sus nietos menores de edad por estar vinculado supuestamente a la Agrupación Campesina Armada (ACA). Don Rotela recordó lo que a inicios del mes de octubre había sucedido cuando integrantes de la FTC, varios de ellos encapuchados, ingresaron a su vivienda: “mi señora no estaba, se había ido a dormir a Santa Rosa y estábamos tres personas en la casa, yo y mi hijo<sup>17</sup> y prendí la tele antes de dormir, eran como las 7:30 o las 8 de la noche más o menos, escuche que pateaban y pateaban y pateaban mi portón, y yo no me podía levantar, luego ya entraron pateando todo, sacaron todo a patadas gritando ¡Alto! ¡Alto! ¡No se muevan! y nos sacaron afuera de la casa, en el patio y me dijeron: vos en tu pieza le tenés a un criminalito, y yo le pregunté: ¿eso

17 Un joven con discapacidad.

qué significa señor? Y me respondió: Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP). Me preguntó si en mi habitación había armas, yo le dije que sólo tenía machete y cuchillo, que arma de fuego no tengo, que sólo Dios es mi arma, le respondí”.

Al igual que el domicilio de don Rotela, otras tres viviendas más fueron allanadas ese mismo día. La característica común de los allanamientos es que ingresan con gran aparatosidad, haciendo uso de la violencia e interrogando a las personas que se encuentran dentro, en algunos casos ordenando a las personas que se coloquen cuerpo a tierra y pisando sus cuerpos contra el suelo.

El Equipo del PDAN también mantuvo reunión con dirigentes/as y pobladores/as del asentamiento 12 de agosto, quienes aseguraron que se sienten vulnerables y en inseguridad con la presencia constante de la FTC en el lugar, que cuando solicitan explicaciones en la comisaría local sobre algún procedimiento los mismos no saben qué responder, sólo les dicen que “eso (FTC) viene de arriba y no necesitan papeles para proceder”. Comentaron que por el atropello que sufrió una de las familias decidieron elevar su voz de protesta y pedir explicaciones; la señora María Álvarez, dirigente del asentamiento, se expresó en estos términos:

Todos hemos firmado una nota en asamblea y eso llevamos a la comisaría para pedir explicaciones, pero allí el jefe de policía me retó (apamona) y me dijo que por qué yo quiero esconder a mi asentamiento en lugar de dejar que ellos limpien el asentamiento. Y yo le dije: yo no estoy escondiendo la delincuencia, lo que nosotros repudiamos es la acción que se van a hacer en la casa de las señoras y personas que nada tienen que ver, no quieras confundir, le dije, y el rápidamente respondió: bueno señora esto viene de arriba entonces no hace falta que ellos lleven ningún papel para entrar o allanar tu casa, además no fuimos nosotros, fueron la fuerza especial, dijo el representante policial<sup>18</sup>.

El reclamo de la comunidad se dio después de que un grupo de la FTC ingresara en horas de la noche a la vivienda de la señora Margarita Duarte (42 años) sin mediar palabras y realizando disparos de armas de fuego; la afectada comentó: “sucedió como a las 09:30 de la noche, ellos ni hablaron, sólo entraron disparando contra nuestra casa, asustando a las criaturas, por eso yo no les quería abrir la puerta, a mí me patearon y pisaron me dejaron moretones en mi espalda y nalga, me agarraron de la nuca y me pusieron boca abajo haciéndome sangrar toda la nariz porque no querían que les mire”<sup>19</sup>.

Por último, otro caso de tortura denunciado en la zona de Santa Rosa del Aguaray es el de Oscar Caballero proveniente de la comunidad 10 de agosto, en

18 Entrevista realizada por los autores el 24 de octubre de 2015. Santa Rosa del Aguaray, departamento de San Pedro.

19 Ibid.

donde el 6 de setiembre en horas de la noche “un grupo de hombres armados y camuflados lo encapucharon y subieron a una camioneta. No le explicaron los motivos de la detención ni le dijeron donde lo llevaban. Los vecinos creyeron que le habían detenido civiles armados de las estancias vecinas. Cinco horas después, supo que estaba en la comisaría de Santa Rosa del Aguaray. El juez lo liberó dos días después reconociendo que se había equivocado al ordenar su rebeldía y detención”<sup>20</sup>.

## TROPAS PARAGUAYAS EN HAITÍ

La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah) que desde el 1 de junio de 2004, por Resolución N° 1542 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se estableció y que solo sería por un periodo de 6 meses; sin embargo, cada año el Consejo de Seguridad, renueva la presencia de la Minustah. Organizaciones sociales y activistas de derechos humanos a nivel continental, califican dicha misión como una ocupación militar que cercena la autodeterminación de dicho país, así como también viola derechos de la población de Haití.

El Consejo de Seguridad, compuesto por 15 miembros y presidido en el mes de octubre por España, decidió extender hasta octubre de 2016 el mandato de la Minustah, así como también aceptar la propuesta de Ban Ki-Moon, -Secretario General de las Naciones Unidas- de seguir manteniendo la cantidad de “cascos azules” compuesto por 2.370 efectivos militares y 2.601 policías<sup>21</sup>.

La resolución tomada por el Consejo solicita el establecimiento de una valoración estratégica del escenario político y de seguridad haitiano, con el propósito de definir el futuro de la fuerza desplegada en 2004<sup>22</sup>.

Tropas paraguayas compuestas por varones y mujeres (oficiales y suboficiales), más de cien, están presentes dentro de la Minustah desde hace varios años y lo hacen bajo la bandera brasileña.

Esta presencia de fuerzas militares de nuestro país en el empobrecido Haití, no siempre estuvo exenta de problemas; en capítulos anteriores hemos mencionado varios casos de corrupción, torturas, amenazas, abuso de autoridad, deportaciones, etcétera.

20 Inecip-Py. Observatorio de debido proceso y seguridad. N° 1 octubre 2015.

21 Nodal. Disponible en: <http://www.nodal.am/2015/10/haiti-la-onu-renueva-por-otro-ano-la-presencia-de-la-minustah-y-organizaciones-de-la-region>

22 Ibid.

Este año no es la excepción, la teniente de Artillería Jessica Cáceres Alonso, denunció al mayor de Ingeniería Néstor Giménez por supuesto acoso sexual, lesión corporal, maltrato físico y psicológico, todo esto, durante el servicio en Haití.<sup>23</sup>

La denuncia la presentó el defensor del pueblo Adjunto, Édgar Villalba, quien elevó una nota al comandante de las Fuerzas Militares, Luis Gonzaga Garcete.

La teniente Cáceres denunció que el mayor Giménez, la acosaba permanentemente y que el hecho fue comunicado al comandante, el Cnel. Epigenio Delgado, sin que el mismo tomara medidas para detener tal situación. La denuncia presentada señala que el mayor “procedió a abofetearla y a propinarle varios golpes en el rostro, la cabeza y el estómago hasta hacerla caer al suelo”.

El defensor adjunto Villalba solicitó al comandante de las fuerzas militares que tome los recaudos para la protección de los derechos de la militar afectada y que se investiguen los hechos denunciados. Sin embargo, la militar está en espera de su “repatriación” de Haití, medida que se toma como un castigo, si se da este hecho, la repatriación de la teniente Jessica Cáceres será el segundo caso entre mujeres militares destinadas al servicio en Haití. El primer caso ocurrió con la sargento de Aviación Olivia Matiauda, recluida desde el 15 de octubre en la Fuerza Aérea y quien fue repatriada de Haití en el 2014 por orden del entonces comandante del contingente Cnel. Justo Torres, quien fue denunciado varias veces por abuso de autoridad<sup>24</sup>.

Como se viene sosteniendo en años anteriores, Paraguay debe rever su política de envíos de tropas al extranjero, ya que en nada colabora para el progreso de los pueblos adonde van.

## **LAS DIFERENTES ORGANIZACIONES POPULARES DEL CONTINENTE SE MOVILIZAN POR EL RETIRO DE LA MINUSTAH Y EL FIN DE LA OCUPACIÓN EN HAITÍ**

En Haití, un conjunto de organizaciones populares procedentes de todos los sectores de la vida haitiana y convocadas por el partido Rasín Kan Pèp La y la Plataforma Haitiana para un Desarrollo Alternativo (PAPDA), también ha hecho oír su voz, emitiendo el 7 de octubre una nueva Declaración al respecto. Denuncian el proceso electoral fraudulento en curso, la incensante humillación de la ocupación militar que niega su existencia y autodeterminación, el hosti-

23 Abc Color (24/11/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/una-militar-denuncio-al-superior-por-acoso-sexual-y-agresion-en-haiti-1429505.html>

24 Haití no Minustah (25/11/2015) Disponible en: <http://haitinominustah.info/2015/11/25/paraguay-una-militar-denuncio-al-superior-por-acoso-sexual-y-agresion-en-haiti/#more-2571>

gamiento permanente de la provocada migración entre República Dominicana y Haití y la amenaza de un nuevo decreto del dictador Martelly que profundizaría la entrega de los bienes minerales del país a intereses foráneos. Exigen el retiro inmediato de las tropas de la Minustah, la sanción penal de los crímenes y violaciones cometidos por ellas y su reparación, incluyendo el acompañamiento e indemnización de las personas afectadas, sus familias y comunidades, y las inversiones necesarias para asegurar a toda la población el acceso universal al agua potable.

Llaman además a reforzar la solidaridad internacional con el pueblo haitiano: denunciando el “verdadero papel de la misión de la ONU en Haití” y la demagogia de los ‘planes de lucha contra el cólera anunciados por la ONU, continuando las campañas para “exigir la retirada completa de las tropas de la Minustah” y estableciendo brigadas de solidaridad y reconstrucción de pueblo a pueblo, teniendo presente el modelo de la cooperación con Cuba en el campo de la salud sobre todo”<sup>25</sup>.

## RECOMENDACIONES

- Revertir el estado de militarización implementado en la zona norte, a partir de la modificación de la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna promulgada bajo el Gobierno actual.
- Investigar en forma exhaustiva las denuncias de familiares acerca de los abusos y muertes ocurridos a partir de la intervención de la FTC.
- Considerar la inconstitucionalidad de la Ley N° 5036/2013, que modifica y amplía los artículos 2, 3 y 56 de la Ley N° 1337/1999 de Defensa Nacional y de Seguridad Interna, por considerarla extralimitada en su alcance y propiciadora de abusos y violaciones de derechos humanos por parte de las fuerzas públicas a cargo.
- Rechazar la utilización e intervención de las Fuerzas Armadas en conflictos sociales.
- Avanzar en los procesos de esclarecimiento de muertes y desapariciones forzadas en los cuarteles.
- Eliminar la denominada justicia militar, puesto que continúa solo manteniendo un sistema de impunidad sobre los casos que se investigan.

25 Haití no Minustah (14/10/2015) Disponible en: <http://haitinominustah.info/2015/10/14/organizaciones-populares-de-todo-el-continente-se-movilizan-por-el-retiro-de-las-tropas-de-la-minustah-y-el-fin-de-toda-ocupacion-de-haiti>

- Disminuir el presupuesto militar, y reinvertirlo de manera proporcional a las demandas sociales que urgen.
- Reestructurar el destino y funcionamiento de los establecimientos militares en las zonas urbanas para asignarlos a centros hospitalarios o educativos.
- Retirar las tropas paraguayas de Haití en el marco de la Minustah.

### Bibliografía

- Irala, Abel y Acevedo, Vidal (2013) Nuevo rumbo, nuevo gobierno, mismo proceso de militarización. Derecho a la paz y al desarme, en: Codehupy (2013) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción.
- Irala, Abel y Acevedo, Vidal (2014) Aumento de la militarización, del gasto militar y vulneración de los derechos humanos. Derecho a la paz y al desarme, en: Codehupy (2014) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción.
- Mendoza Bonnet, Juan Carlos (2015) "Dictamen: Análisis constitucional de la ley 5036/13". Informe sin publicar para el Servicio Paz y Justicia Paraguay. Asunción.

# LA INACCIÓN DEL ESTADO PARA SANCIONAR LA TORTURA SOSTIENE LA UTILIZACIÓN SISTEMÁTICA DE ESTA PRÁCTICA POR PARTE DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD

PROHIBICIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS CRUELES,  
INHUMANOS Y DEGRADANTES



El uso excesivo de la fuerza física por parte de policías y militares sigue siendo la constante. Este se traduce en numerosas denuncias de casos de tortura. La tortura se utiliza para aterrorizar, intimidar y dejar traumas a las víctimas y sus familiares; pero principalmente para infundirles temor, la parálisis y la impotencia de quienes ven la crudeza con la que se ejecuta. El Estado paraguayo da muestras renovadas de la futilidad de las investigaciones efectuadas por el Ministerio Público, que la mayoría de las veces “investiga” desde su oficina, con una parsimonia y falta de dirección que augura una conclusión repetida: la impunidad. En el campo, en la ciudad, en comunidades campesinas e indígenas, en las comisarías y en las penitenciarías, la tortura y su impunidad intimida a gran parte de la población que se encuentra desahuciada ante la falta de respuestas y de justicia.

**Claudia Cuenca Franco y Dante Ariel Leguizamón Morra**

EQUIPO JURÍDICO DE LA COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

## INTRODUCCIÓN

Se busca con el presente artículo ilustrar, al menos una parte, la utilización de la tortura en Paraguay en el periodo octubre 2014 a octubre 2015. Se analiza la actuación de las fuerzas de seguridad y las respuestas de los organismos encargados de investigar estos actos.

Este fenómeno es muy complejo y los actos o situaciones que se logran registrar significan tan solo una parte de la real dimensión del problema, pero de igual manera sirven para ilustrar una problemática que está sumamente arraigada en el accionar de las fuerzas de seguridad. Asimismo, se sostiene como hace varios años<sup>1</sup> que la tortura y los malos tratos, crueles, inhumanos y degradantes son prácticas sistemáticas de las fuerzas de seguridad, que se consolidan con la impunidad que gozan los/as autores/as de las mismas.

Durante este periodo se verificó que se ha mantenido el exceso en el uso de la fuerza, tanto en manifestaciones como en desalojos forzosos de comunidades campesinas y, sobre todo, la magnitud y aparatosidad de los procedimientos policiales y militares.

Asimismo, se registran acciones de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) que constituirían violaciones de los derechos humanos de las y los pobladores del norte de la Región Oriental del país.

También se ratifica lo mencionado en el artículo del año anterior sobre torturas (Cfr. Cuenca, Leguizamón y López, 2014: 574), con relación a las investigaciones de torturas y la total ineficacia de estas, que son llevadas adelante por la Unidad de Derechos Humanos del Ministerio Público.

## MARCO JURÍDICO

Paraguay cuenta con un conjunto normativo importante para la prevención, persecución penal y sanción de la tortura. Este conjunto se ha visto fortalecido, de alguna manera, con la promulgación de la Ley N° 5162/2014, Código de Ejecución Penal<sup>2</sup>.

1 Ediciones anteriores del informe Derechos Humanos en Paraguay sobre esta temática pueden ser consultadas en: [www.codehupy.org.py](http://www.codehupy.org.py)

2 Si bien se puede afirmar que la puesta en vigencia de esta legislación fortalece el plexo normativo relativo a la utilización de la tortura, el análisis realizado sobre la misma en el artículo sobre personas privadas de libertad publicado en este informe podrá ilustrar mejor sobre el tema.

Esta legislación se suma al siguiente conjunto de normas: la Constitución Nacional (art.5); la Convención Americana de Derechos Humanos (Ley N° 1/1989); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N° 5/1992); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Ley N° 69/1989); el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Ley N° 2757/2005); el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas crueles e Inhumanos o degradantes (Ley N° 4288/2011); y el Código Penal (Ley N° 1160/1997, art. 309) modificado por Ley N° 4614/2012.

## SITUACIÓN ACTUAL DEL PROBLEMA

La situación durante el periodo analizado se ha mantenido con relación al anterior informe. El uso excesivo de la fuerza continúa siendo una herramienta “válida” y sistemática de las fuerzas de seguridad.

Se han logrado registrar en el escenario urbano al menos 4 situaciones graves de uso de la fuerza en contextos de manifestaciones: detención de Patricio Flores<sup>3</sup>, manifestación de paseros<sup>4</sup>, manifestación de trabajadores aeroportuarios<sup>5</sup> y manifestación de las centrales sindicales<sup>6</sup>.

3 Abc Color (02/10/2014) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/estudiantes-ocupan-el-mec-para-exigir-mayor-inversion-en-educacion-1292125.html>

4 Última Hora (16/02/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/asi-fue-el-enfrentamiento-los-paseros-y-los-antimotines-n873022.html#fotogaleria-id-389157>  
Abc Color (16/02/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/reprimen-a-paseros-en-el-chaco-1337091.html>

5 E'a (25/06/2015) Disponible en: <http://ea.com.py/v2/violenta-represion-a-huelguistas-en-el-aeropuerto/>

6 Última Hora (26/08/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/incidentes-manifestantes-y-policias-el-microcentro-n925231.html>  
Abc Color (27/08/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/manifestacion-termina-en-violenta-represion-1401907.html>

## Cuadro N° 1. Situaciones en el contexto urbano

**Detención ilegal, tratos crueles e inhumanos:** Un estudiante chileno, llamado Patricio Javier Flores, de 26 años, fue detenido en Asunción, días después de participar en la toma simbólica del MEC, cuando caminaba por el centro de la capital. En ese momento fue abordado por tres personas armadas que no se identificaron, lo tomaron e introdujeron en un automóvil que no poseía identificación alguna. En el interior del vehículo fue identificado como el chileno que estuvo en la toma del edificio del MEC a través de fotografías. Relató que en la camioneta los agentes comenzaron un interrogatorio que continuó en una dependencia policial sin la presencia de un abogado o abogada y sin que le permitieran llamar a nadie. En ese trayecto fue amenazado y amedrentado por los agentes policiales, que se identificaron posteriormente. Le dijeron: “Menos mal que estamos en democracia”.

**Represión en manifestación de paseros:** Un grupo de comerciantes en frontera de productos de importación a pequeña escala (conocidos como “paseros o paseras”), a raíz de la nueva normativa aduanera impuesta por el Estado, cortaron el 16 de febrero de 2015 varias carreteras en pasos fronterizos como medida de protesta. La situación derivó en un hecho de represión por parte de la Policía Nacional contra las personas manifestantes. Estas se encontraban cerrando media calzada de la ruta, no permitiendo la entrada ni la salida fluida de productos, en protesta a la entrada en vigencia de las nuevas disposiciones aduaneras que, según estas personas, son de cumplimiento imposible. En la zona de Villa Hayes, departamento de Presidente Hayes, se produjo el hecho de represión cuando las y los manifestantes intentaron cerrar ambos carriles, en busca de lograr una apertura al diálogo con el Poder Ejecutivo. Varias personas resultaron heridas y también otras fueron detenidas tras los incidentes.

**Manifestación de trabajadores aeroportuarios:** El 25 de junio de 2015, frente al Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi se manifestaban trabajadores/as aeroportuarios/as. Estos cerraban intermitentemente la salida de vehículos del lugar. En un momento dado un vehículo particular forzó su salida y casi atropelló a un huelguista, y sus compañeros/as fueron a realizar esta denuncia a la gran cantidad de policías apostados en el lugar, pero en ese momento efectivos policiales empezaron a golpear y a disparar balines de goma a quemarropa a los/as manifestantes, sin motivo alguno. Del incidente de represión policial quedaron heridos seis huelguistas, dos de ellos de cierta gravedad. El de mayor gravedad fue Ramón Salinas, secretario general del Sindicato de Trabajadores Aeroportuarios (Sitraer), uno de los sindicatos que se adhirió a la medida de fuerza. Este tuvo que ser trasladado de urgencia a un hospital de la ciudad de Luque en donde recibió atención médica con el resultado de ocho puntos en la cabeza. Otro de los heridos también fue atendido por médicos, pues le ingresó el balín de goma en el cráneo.

**Manifestación de las centrales sindicales:** El 26 de agosto de 2015, la Confederación de la Clase Trabajadora, la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica, la Confederación Nacional de Trabajadores, la Federación de Trabajadores del Transporte y la Confederación Paraguaya de Trabajadores se manifestaban pacíficamente en contra del ministro del Trabajo, Guillermo Sosa, y de algunas medidas del gobierno. Una vez que la marcha llegó frente al Ministerio de Trabajo, un grupo de policías se abalanzó sobre los y las manifestantes golpeándolos con sus tonfas y disparando balines de goma. Resultaron víctimas al menos 8 personas, incluida una persona que se encontraba crucificada como acto de protesta.

En el contexto rural se verificaron al menos tres situaciones de uso excesivo de la fuerza por el personal policial en el escenario campesino: Guayaibí<sup>7</sup>, Guahory<sup>8</sup> y Fuerte Olimpo<sup>9</sup>. Todos los casos se dan en situaciones de desalojo o amedrentamiento para este efecto.

La comunidad de Guayaibí, entre los años 2007 y 2015, sufrió al menos 11 desalojos violentos. Los últimos registrados se realizaron el 2 de diciembre de 2014<sup>10</sup> y el 5 de agosto de 2015<sup>11</sup>. En ambos casos, comitivas policiales de gran envergadura (en cada caso alrededor de 300 efectivos policiales, 30 patrulleras, policía montada) se presentaron a muy tempranas horas de la mañana para desalojar a las familias del lugar. En estos últimos desalojos no se produjeron hechos de violencia contra las personas, pero sí contra los bienes de las mismas.

Durante ambos desalojos, los agentes policiales y los presuntos guardias privados quemaron los humildes ranchos y la capilla, y destruyeron los cultivos

- 7 Comunidad Guayaibí: En el 2007, un grupo de 50 familias sin tierra del Asentamiento Primavera Real se constituyó como Comisión de Sintieras "Cristo Rey" para hacer gestiones ante el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), a fin de solicitar 1.200 hectáreas improductivas de la zona, que se encuentran en manos del Sr. Miguel Ángel Montaner, titular de la empresa Capibara S.A. Estas tierras formarían parte de las 7.800.000 hectáreas de tierra entregadas ilegalmente durante la dictadura stronista y estas posteriores, según el registro de la Comisión de Verdad y Justicia. Ante la falta de respuesta de este órgano del Estado paraguayo, las familias ocuparon el predio.
- 8 Desalojo en Guahory: Entre los días 12 al 15 de febrero de 2015 en la localidad de Guahory, distrito de Tembiaporá, departamento de Caaguazú, se produjo un violento procedimiento fiscal-policial de desalojo. La violencia utilizada por el personal policial fue constatada in situ por integrantes de la Codehupy, senadores y autoridades regionales, que visitaron la comunidad el 15 de febrero, cuando todavía la misma estaba sitiada por la Policía, bajo las órdenes del agente fiscal Alfredo González. Los asentamientos campesinos afectados son Guahory 1, Guahory 2 y Guahory 3. En estas comunidades campesinas se encontraban unas 215 familias, asentadas hace 25 a 30 años y otras desde hace 8 meses, en tierras que pertenecen al ente estatal Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert). La comitiva de la Codehupy recabó datos e inclusive fue testigo del uso desproporcionado de la fuerza. Es así que levantó testimonios de abusos físicos y humillación en distintos grados, como golpiza y detención a mujeres embarazadas, niños, personas con discapacidad y personas adultas mayores. Así también hechos de tortura, destrucción, robo y quema de las pertenencias y animales de las familias. En el lugar, los guardias civiles y personas vinculadas al supuesto dueño de las tierras recibían la custodia de la policía para destruir las casas campesinas. La policía se desplazaba en vehículos de particulares. En ningún momento les fue exhibida a los desalojados una orden judicial. Una persona tuvo que ser intervenida por la gravedad de las lesiones que le provocaron. Posteriormente, las autoridades del Indert anunciaron que denunciarían al agente fiscal y a los comisarios intervinientes por realizar un procedimiento de desalojo en tierras públicas pertenecientes a esta entidad.
- 9 Desalojo en Fuerte Olimpo. El 2 de marzo de 2015 se produjo un violento procedimiento policial en la localidad de Riachuelo, Puerto Guaraní, distrito de Fuerte Olimpo, departamento de Alto Paraguay. Pobladores y familias del lugar se encuentran en el mismo hace más de 20 años, con su ganado y producción agropecuaria. La firma ABIALOR Paraguay S.A., de propiedad uruguayo-francesa, habría adquirido las tierras con todo lo establecido y plantado en la localidad, "incluidas" las familias y sus pertenencias. La empresa es dueña de 27.000 hectáreas de tierra, y en el año 2014 el Estado paraguayo otorgó una expropiación a favor de estos pobladores de 4.881 hectáreas. Sin embargo, hasta la fecha el Indert no procedió a realizar las delimitaciones, razón por la cual se suceden este tipo de conflictos. El procedimiento fue realizado por personal policial de la Agrupación Policial Ecológica Rural (APER), sin la presencia de funcionarios/as del Ministerio Público. Más de 40 personas fueron detenidas y trasladadas a la Comisaría de Fuerte Olimpo. Resultaron víctimas de la brutal represión policial un total de 5 personas, que fueron atendidas en el Hospital Regional de Fuerte Olimpo. Las mismas sufrieron contusiones, heridas por balines de goma y traumatismo de cráneo en el caso de la presidenta de la Comisión de Tierra, Carmen González. Dos personas heridas fueron trasladadas para recibir atención médica; una de ellas tuvo que ser intervenida quirúrgicamente. Con posterioridad al procedimiento, un adolescente de 15 años estuvo perdido en el monte, donde fue a resguardarse de los efectivos policiales. Las víctimas identificaron a uno de los administradores de la empresa extranjera entre los policías de la APER. El mismo iba vestido con ropas camufladas, realizando también el procedimiento de desalojo junto con los veinte efectivos de la Agrupación.
- 10 CLOC-Vía Campesina (05/12/2015) Disponible en: <https://clocvparaguay.wordpress.com/2014/12/05/desalojo-en-guayaibi-estado-paraguayo-aterroriza-a-la-poblacion-con-policias/>
- 11 E'a (06/08/2015) Disponible en: <http://ea.com.py/v2/denuncian-saqueo-en-desalojo-contra-asentamiento-en-guajaivi/> Última Hora (05/08/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/campesinos-denuncian-desalojo-guayaibi-n919283.html>

diversificados (mandioca, piña, maíz, maní y otros), producción toda destinada al autoconsumo.

En los casos Guahory<sup>12</sup> y Fuerte Olimpo<sup>13</sup> ocurridos en el año 2015 se registró un despliegue policial sumamente violento que dejó muchas personas heridas por balas de goma y golpes con las tonfas o puños y patadas.

Por otro lado, se recibió información sobre un caso de torturas en una comisaría en Asunción. El 19 de febrero de 2015, un joven residente del Bañado Sur, al día siguiente de su detención, fue golpeado brutalmente por agentes policiales en dependencias de la Comisaría 24 del Bañado Sur de Asunción. La denuncia correspondiente fue realizada por el Área Jurídica de la Codehupy ante la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público.

Si bien solo se recibió información sobre este caso, este accionar policial es la regla en las comisarías del país, sobre todo cuando se trata de personas de barrios y sectores marginalizados.

## Actuación de la Fuerza de Tarea Conjunta

Requieren especial atención las actuaciones de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) que se encuentran en el Norte de la Región Oriental.

A criterio de la Codehupy, la modificación realizada en 2013 a la Ley N°1337/1999 “De Defensa Nacional y Seguridad Interna” es a todas luces inconstitucional, porque colisiona con lo estipulado en el art. 173 de la Constitución Nacional que delimita el trabajo de las Fuerzas Armadas en “custodiar la integridad territorial y la de defender a las autoridades legítimamente constituidas”.

A partir de esta modificación, se habilitó al Poder Ejecutivo para que disponga la utilización de las Fuerzas Armadas para intervenir en cuestiones internas, sin autorización previa del Congreso o la necesaria declaración del Estado de excepción. A raíz de esta modificación mencionada, el presidente de la Repú-

12 Radio Ñandutí (12/03/2015) Disponible en: <http://nanduti.com.py/2015/03/12/desde-desalojo-en-guahory-ninos-no-van-a-la-escuela-por-temor-a-mas-violencia/>  
Hoy (24/02/2015) Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/indert-accionar-contra-fiscal-por-desalojo-de-campesinos>

Campo 9 Noticias (20/02/2015) Disponible en: <http://www.campognoticias.com/8636/policia-actuo-conforme-las-normas-en-guahory-segun-jefe-de-la-tercera-zona-policial/>

E'a (13/03/2015) Disponible en: <http://ea.com.py/v2/guahory-victimas-de-desalojo-ilegal-estan-en-situacion-de-vulneracion-humanitaria/>

13 Hoy (02/03/2015) Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/denuncian-violento-desalojo-ordenado-por-empresa-extranjera>

Última Hora (03/03/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/docente-fuerte-olimpod-enuncia-brutal-golpiza-n877148.html>

Última Hora (02/03/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/violento-desalojo-se-produjo-puerto-guarani-n876900.html>

Abc Color (03/03/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/regresan-a-tierras-tras-violento-desalojo-3342183.html>

blica decretó la intervención de las Fuerzas Armadas en tres departamentos del Norte del país (Amambay, Concepción y San Pedro). Esta intervención continúa vigente en la actualidad pese a las denuncias de violaciones de derechos humanos en los procedimientos militares-policiales en la zona.

Desde un primer momento, con otras acciones<sup>14</sup> y en los informes anteriores, se ha denunciado el accionar ilegal de la FTC. En este periodo de tiempo, este despliegue militar-policial continúa vulnerando derechos humanos de la población de estas zonas.

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) ha relevado en tres informes<sup>15</sup> la situación de los derechos humanos en esta zona. En estos informes se registran ejecuciones arbitrarias, detenciones ilegales, torturas y procedimientos fiscales y judiciales ilegales.

De estos informes se pueden extraer al menos dos casos de torturas ocurridos en el año 2014: Asterio Larrea y Fermín Florenciano Vega (Cfr. MNP, 2014: 11), y AFV (17 años de edad) (Cfr. MNP, 2014: 9). Además se confirma el *modus operandi* o accionar de la FTC, el mismo que fue denunciado en las causas de Tacuatí<sup>16</sup>.

A estos casos se debe sumar el de Gumercindo Toledo, que fue denunciado por la Codehupy. Gumercindo fue víctima de torturas el día martes 21 de octubre del 2014, cuando fue detenido en su domicilio a tempranas horas de la mañana por dos agentes policiales que lo trasladaron hasta la comisaría de Arroyito. Fue presentado al jefe de la FTC, Ramón Benítez, en el marco del operativo de búsqueda del policía secuestrado Edelio Morínigo. Posteriormente fue trasladado hasta el interior de una estancia en la zona de Lucero Kue de Arroyito, donde el jefe de la FTC lo dejó a cargo de un supuesto fiscal y de otros dos agentes uniformados de azul oscuro con insignia policial que lo torturaron con golpes y patadas en la cara, el pecho, el abdomen, el lomo, los costados del torso, le pegaron con cachetadas y con un trozo de madera por la planta de los pies, en tanto le coaccionaban que confiese o que diga si él sabía algo del oficial secuestrado. También lo torturaron poniéndole bolsa de plástico por la cabeza hasta dejarlo medio asfixiado al tiempo que decían que lo iban a matar. Los actos de tortura transcurrieron durante aproximadamente media hora. Posteriormente lo dejaron tirado en un camino vecinal a unos 300 metros de su casa.

14 Misiones de observación, Comunicados de prensa, etc.  
Informe preliminar de la Misión de Observación Internacional de la situación de los derechos humanos en Paraguay.  
Disponible en: [http://www.codehupy.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2421-informe-preliminar-de-la-mision-de-observacion-internacional-de-la-situacion-de-los-derechos-humanos-en-paraguay&catid=8:estatutos](http://www.codehupy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=2421-informe-preliminar-de-la-mision-de-observacion-internacional-de-la-situacion-de-los-derechos-humanos-en-paraguay&catid=8:estatutos)

15 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-especiales>

16 Causa Tacuatí – Varias Denuncias y Causa Tacuatí – Ramón Denis Cardozo.

Asimismo, se logró registrar dos casos en lo que va del año 2015. El 15 de junio de 2015, un informe del MNP recogido por la prensa<sup>17</sup> señala que en una barra montada por efectivos de la FTC, en Santa Rosa del Aguaray, departamento de San Pedro, el personal militar procedió a detener la marcha de una motocicleta en la que viajaba RR de 15 años, con una joven, produciéndose la caída de ambas personas. Una vez en el piso los agentes de seguridad le pisaron y patearon en diversas partes del cuerpo y lo esposaron. El personal militar alegó que el menor de edad se encontraría en estado de ebriedad e inclusive habría solicitado al médico interviniente que se le practicara la prueba de alcoholemia.

Por otro lado, el 6 de setiembre de 2015, Oscar Caballero<sup>18</sup>-poblador de la comunidad 10 de Agosto de Jaguareté Forest del departamento de San Pedro- fue detenido en un operativo de la FTC en horas de la noche, por un grupo de hombres armados y camuflados que lo encapucharon y lo subieron a una camioneta. Nadie sabía del destino del mismo hasta que apareció cinco horas después en la comisaría de Santa Rosa del Aguaray. El mismo fue secuestrado de su vivienda, durante el procedimiento fue golpeado y arrastrado hasta la camioneta. Su familia quedó muy asustada porque el grupo estaba armado con armas largas y en todo momento los apuntaron.

Este accionar de la FTC, aparatoso, violento, en horas de la madrugada o noche, deteniendo y haciendo excesivo uso de la fuerza es una constante en la zona militarizada, desde un primer momento y continúa en la actualidad.

## **Análisis de las causas de la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público**

En el artículo del año anterior se informó sobre el escaso o casi nulo movimiento en las causas de tortura que se encuentran en la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público (MP).

En este proceso de control del trabajo que realiza esta Unidad se constataron las causas mencionadas en el artículo anterior y algunas causas nuevas.

En la gran mayoría de las causas analizadas no se registra ningún movimiento, o las últimas diligencias datan de ocho meses atrás o tiene un movimiento que no produjo un resultado significativo. En este grupo de causas se encuentran las siguientes: Torturas en Yhú, Tacuatí Poty – Varias Denuncias, Torturas en Laterza Kue – Jorge Torales, Torturas en Mcal. López, Torturas en San Vicente – Gral. Resquín, Torturas en manifestación contra la suba del pasaje, Torturas en Luz Bella y Torturas en Brítez Kue – Curuguaty.

17 *Abc Color* (14/06/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/politica/denuncian-que-miembros-de-fuerza-de-tarea-conjunta-golpean-a-menor-1376968.html?desktop=true>

18 Observatorio de Debido Proceso y Seguridad N° 1 – Octubre 2015. Publicación periódica del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip).

## Cuadro N° 2. Situación de las causas de torturas en la Unidad Especializada de DDHH

Casos	Situación
Torturas en Yhú	<p>Iniciada el 2 de abril de 2013. A cargo del Agente Fiscal Santiago González Bibolini. La situación denunciada en 2013 y 2014 no ha variado y actualmente no se han tenido avances significativos.</p> <p>Las últimas actuaciones son una constancia de retiro de fotocopias por nuestra parte con fecha 13 de noviembre de 2013, seguidamente una solicitud al comandante de la Policía Nacional con fecha de cargo 22 de julio de 2015, para el diligenciamiento de una citación testifical. No hay constancia de que la Comandancia haya realizado tal diligencia ni constancia de la declaración testifical.</p> <p>Se verifica nulo movimiento en el periodo de un año y ocho meses.</p>
Tacuatí Poty – Varias Denuncias	<p>Iniciada en octubre de 2013. A cargo del agente fiscal Santiago González Bibolini. La causa no ha variado sustancialmente desde el anterior informe, ya que se registra un escaso movimiento.</p> <p>A más de dos años de los hechos no se han constituido hasta el lugar para conocer el contexto de los hechos denunciados. Tampoco se han tomado todas las declaraciones testificales a las víctimas.</p>
Torturas en Laterza Kue – Jorge Torales	<p>Iniciada el 21 de octubre de 2013. A cargo de la agente fiscal Nancy Carolina Duarte. Durante la investigación, la fiscalía interviniente, por más que ya contaba con una declaración de la víctima, volvió a citarla en tres oportunidades atendiendo a que esto fue requerido por la defensa técnica de los agentes policiales. Varios de estos fueron citados a audiencia indagatoria. Sin embargo, no se presentaron y la agente fiscal no ha reiterado las citaciones. Desde inicios de 2015 la causa no registra movimiento.</p>
Torturas en Mcal. López	<p>Iniciada el 23 de octubre de 2013. A cargo de la agente fiscal Marta Sandoval. La Codehupy al momento de la denuncia solicitó varias diligencias, entre ellas la realización de un estudio victimológico. Once meses después el MP solicitó la designación de profesionales del centro de atención a víctimas para tal diligencia. Seis meses después fueron convocadas las víctimas para este estudio. Actualmente no existe constancia de la diligencia ni de los resultados de la misma.</p> <p>Entre octubre de 2014 a febrero de 2015 no se registró movimiento. Las últimas diligencias investigativas se registran en febrero de 2015. Estas son declaraciones testificales a dos oficiales de la Agrupación de Protección Ecológica y Rural que negaron todos los hechos afirmados por las víctimas.</p>
Torturas en San Vicente – Gral. Resquín	<p>Iniciada el 24 de enero de 2014. A cargo del agente fiscal Santiago González Bibolini. Han transcurrido casi dos años de los hechos denunciados y la investigación no presenta avance alguno.</p>

Torturas en manifestación contra la suba del pasaje	Iniciada el 14 de enero de 2014. A cargo de la agente fiscal Nancy Carolina Duarte. La última diligencia registrada es del mes de noviembre de 2014. El pedido fue contestado dentro del mismo mes. Posterior a ello, no ha tenido movimiento alguno.
Torturas en Luz Bella	Iniciada el 5 de febrero de 2014. A cargo del agente fiscal Santiago González Bibolini. En julio de 2014 se registran las declaraciones testimoniales de las víctimas. Catorce meses después, en setiembre de 2015, la fiscalía solicitó nuevas diligencias. La causa ha estado paralizada durante más de un año sin ningún avance en la investigación.
Torturas en Brítez Kue – Curuguay	Iniciada el 15 de octubre de 2014. A cargo del fiscal Santiago González Bibolini. No se registró ningún movimiento en la carpeta de investigación fiscal con relación a lo informado en el artículo del año anterior. El único documento nuevo es un pedido de fotocopias realizado por la Codehupy el 24 de julio de 2015.

Requiere una especial mención la causa donde se investigan las supuestas torturas que sufrieron campesinos y campesinas víctimas de la masacre de Curuguay<sup>19</sup>. Las últimas diligencias de esta investigación datan del año 2014, así como fue informado en el artículo anterior sobre este tema.

En el periodo analizado se registra la nula actividad del órgano investigador. Se pudo constatar que solo obra en la carpeta fiscal una extensa solicitud de realización de diligencias investigativas que fue presentada por el área jurídica de la Codehupy el 14 de agosto de 2015. A la fecha de cierre del presente informe no se ha dado curso a ninguna de las actuaciones requeridas.

Por otro lado, en dos de las causas en las que se realizaba seguimiento se constataron actuaciones fiscales que dan término a la etapa de investigación.

En la causa torturas en la Penitenciaría “La Esperanza”<sup>20</sup>, a mediados del año 2015, el Ministerio Público presentó al juzgado de garantías la desestimación de la denuncia, por no haber obtenido, supuestamente, suficientes elementos para afirmar ni sostener la existencia de un hecho punible. Es importante destacar que en la presente causa se investigaba una importante golpiza propinada por un guardia penitenciario a un detenido en la penitenciaría La Esperanza. Esta se realizó frente a testigos imparciales y frente a la madre del mismo. Además se encuentra agregado a la carpeta fiscal el certificado médico que constata los

19 Iniciada el 18 de junio de 2012. Identificada con el N° 46/2012, caratulada: Innominado s/ torturas y otros. A cargo de la agente fiscal Marta Sandoval.

20 Iniciada el 7 de mayo de 2013. Identificada con el N° 57/2013, caratulada: Innominado s/ Lesión Corporal en el ejercicio de las funciones públicas. A cargo de la agente fiscal Marta Sandoval. La causa había quedado paralizada por más de un año entre junio del 2013 a setiembre de 2014. Posterior a ello se realizó el análisis del video del circuito cerrado de la penitenciaría, en donde conforme a la conclusión del MP no se evidencia tortura ni agresión por parte de los guardias hacia la víctima.

golpes recibidos. Sin embargo, el Ministerio Público consideró que no contaba con elementos suficientes.

La otra causa, Tacuatí<sup>21</sup>, en la que resultara víctima Ramón Denis Cardozo, la agente fiscal Marta Sandoval resolvió el archivo de la causa<sup>22</sup> el 18 de agosto de 2015. El principal motivo del archivo de la causa, según lo expresado en la resolución fiscal, es la imposibilidad de identificar a las personas encargadas del allanamiento realizado, porque la víctima no puede reconocerlos (llevaban equipamiento de guerra y pasamontañas) y porque según la información oficial del Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación no se cuenta con archivos o registros sobre la nómina de personal interviniente ni de los allanamientos efectuados. Una vez más al Ministerio Público no le bastaron las declaraciones de las víctimas ni los informes victimológicos correspondientes para poder avanzar en la investigación de los hechos. También es importante destacar la incapacidad del Ministerio Público para la identificación de las personas que realizan los allanamientos en la zona militarizada.

En la única causa, de todas las monitoreadas por el Área Jurídica de la Codehupy, en la que se puede afirmar que hubo un avance es en la causa de torturas sufridas por Paulo López<sup>23</sup>. El 14 de octubre de 2015, a un año y nueve meses de iniciada la causa, el agente fiscal Santiago González Bibolini presentó imputación en contra de tres agentes policiales de la Comisaría 3ª Metropolitana que fueron denunciados por la víctima. Sin embargo, no fue incluido en la imputación el comisario Édgar Galeano, quien fue denunciado por Paulo López como uno de los principales autores del hecho.

Por otro lado, la imputación es por el hecho punible de *Lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas*. Los hechos investigados y la querrela presentada por el Equipo Jurídico de la Codehupy y admitida por el Juzgado Penal de Garantías, podrían constituir los hechos punibles de tortura, privación de libertad, amenaza, apropiación y persecución de inocentes.

21. Iniciada el 6 de setiembre de 2013. Identificada con el N° 119/13, caratulada: Innominado s/ a determinar. Tras la evaluación de la carpeta fiscal se constata que, desde el inicio de la causa, la investigación se ha desarrollado de manera inacabada e incompleta. Las evaluaciones victimológicas fueron realizadas el 23 de setiembre del 2014, después de haber transcurrido un año del inicio de la investigación. Asimismo, los resultados de dicha evaluación fueron entregados seis meses después de las entrevistas de evaluaciones.

Se tomaron declaraciones testificales, indagatorias y se agregaron informes de las fuerzas públicas que tuvieron activa participación en los allanamientos registrados en esos periodos, pero sin datos precisos respecto al personal interviniente ni al allanamiento registrado en la casa del señor Ramón Denis Cardozo específicamente.

22. Resolución Fiscal N° 37.

23. Iniciada el 06 de enero de 2014. Identificada con el N° 02/2014, caratulada: Édgar Galeano y otros s/ a determinar. A cargo del fiscal Santiago González Bibolini. Paulo López fue víctima de torturas físicas y psicológicas por agentes policiales en dependencias de la Comisaría 3ª Metropolitana en pleno ejercicio de su profesión de periodista. Durante este ciclo del informe, la investigación fiscal en la causa se desarrolló con pocos avances. A pesar de haberse interpuesto una querrela adhesiva en la causa, algunas de las diligencias que se propusieron desde la Codehupy siguen sin ser realizadas, como por ejemplo, el reconocimiento de personas que se solicitó e inclusive se presentaron urgimientos a los efectos de la realización de los actos investigativos pendientes.

Esta situación presenta dos dificultades. Por un lado, la Unidad Especializada de Derechos Humanos manifiesta que solo investiga los hechos punibles a los que está autorizada<sup>24</sup>, por tanto tiene un limitado alcance. Los otros hechos punibles –privación de libertad, amenaza y apropiación–, que deben ser investigados (o no son investigados, como en este caso) por otra unidad fiscal.

La otra dificultad que se presenta es en relación con la imputación por “lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas”. Ante la supuesta “complejidad”<sup>25</sup> del tipo penal de “torturas”, la gran mayoría de las investigaciones se realizan bajo el tipo penal mencionado primeramente, cuyo marco penal es muy inferior al de torturas. En general, los agentes policiales denunciados continúan en funciones y muchas veces las mismas terminan logrando salidas alternativas como suspensión condicional del procedimiento, criterios de oportunidad u otras, sin que se investigue o profundice en la discusión de esta problemática.

## Denuncias presentadas por el Área Jurídica en el periodo del presente informe

**Causa Tortura a Gumersindo Toledo – Arroyito**<sup>26</sup>. La denuncia fue presentada en la Unidad Especializada en Hechos Punibles contra los derechos humanos por Gumercindo Toledo con el patrocinio de los abogados y abogadas de la Codehup y el día 7 de noviembre de 2014.

En la denuncia escrita se propuso la realización de varias diligencias investigativas a fin de determinar con precisión jurídica la existencia del hecho e individualizar a las personas responsables para la aplicación de las sanciones que correspondan según la ley penal. En esta causa se realizaron diligencias importantes, se han reunido elementos de prueba para identificar a las personas responsables de los hechos de tortura sufridos por Gumercindo Toledo. Se espera que la fiscalía de derechos humanos prosiga el trabajo enfocado a obtener resultados eficaces en plazos razonables.

24 La Resolución FGE. N° 52 del 13 de enero de 2011 limita el trabajo de la Unidad Especializada de Derechos Humanos a la investigación de los siguientes tipos penales: desaparición forzada, lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas, coacción respecto a las declaraciones, tortura, persecución de inocentes, ejecución penal contra inocentes, violación del secreto de correo y telecomunicaciones, genocidio y crímenes de guerra.

25 Complejidad porque requiere probar otros elementos de prueba de acuerdo a lo exigido por el tipo penal (art. 309 del Código Penal).

26 Iniciada el 7 de noviembre de 2014. Identificada con el N° 140/2014, caratulada: Un tal Casal y otros s/ Tortura y otros. A cargo de la fiscalía Marta Sandoval.

**Causa tortura en la Comisaría 24 – Bañado Sur**<sup>27</sup>. Los hechos denunciados por la Codehupy acontecieron el 19 de febrero de 2015. Fernando es un joven residente del Bañado Sur que al día siguiente de su detención fue golpeado por agentes policiales en dependencias de la Comisaría 24 de Asunción.

A más de ocho meses de presentada la denuncia, el Ministerio Público realizó un trabajo investigativo deficiente. Si bien ya fueron tomadas varias declaraciones testimoniales y se han obtenido datos relevantes para la investigación, aún quedan diligencias pendientes para avanzar significativamente en la causa. Se observa que no se ha realizado ninguna acción tendiente a individualizar a los responsables del hecho.

## CONCLUSIÓN

Se verificó que, a lo largo del periodo investigado, no se han producido avances significativos con relación a esta temática.

Se puede afirmar que la práctica sistemática y la impunidad se sostienen desde hace muchísimos años y el Estado paraguayo no toma medidas eficaces para la prevención ni la sanción de estas conductas.

Claramente, la constitución del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura es un avance importante en este sentido, pero la lucha contra la tortura no se debe agotar con la constitución o el trabajo que realiza el mismo. La información que produce debe servir al propio Estado para elaborar políticas públicas coherentes en la lucha contra la tortura.

Asimismo, se concluye que mientras no se produzcan investigaciones eficaces y se sancionen efectivamente a los y las agentes de las fuerzas de seguridad responsables de estos hechos, la utilización de los mismos continuará siendo sistemática y seguirá siendo considerada como una herramienta válida para la “investigación” o control de algunas poblaciones.

27 Iniciada el 2 de marzo de 2015. Identificada con el N° 22/2015, caratulada: Innominado s/ Lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas y otros. A cargo de la fiscal Nancy Carolina Duarte.

## RECOMENDACIONES

El Estado debe:

- Dar cumplimiento a las recomendaciones que emanen de los órganos de vigilancia de los tratados y de otros mecanismos de protección de derechos, en especial las relativas a la prohibición absoluta de la tortura y tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes<sup>28</sup>;
- Garantizar la investigación rápida, completa, independiente e imparcial de todas las denuncias de violaciones de derechos humanos que se constituyan en delito, de conformidad con el Protocolo de Estambul, y que los/as supuesto/as autores sean enjuiciado/as y castigado/as de manera proporcional a su gravedad.
- Garantizar a las víctimas de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes, con especial atención a aquellas relacionadas con la represión estatal, un recurso judicial efectivo y el derecho a obtener un juzgamiento de los presuntos partícipes en un plazo razonable, así como a recibir medidas adecuadas de reparación, respetando el principio de confidencialidad. Asimismo, se debe asegurar la disponibilidad de recursos rápidos y efectivos por organismos imparciales para toda la gama de violaciones de derechos humanos y que no constituyen delito, como las prácticas discriminatorias, por ejemplo.
- Fortalecer la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público para la investigación de casos de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- Fortalecer las capacidades del cuerpo médico forense del Ministerio Público y del Poder Judicial para la detección y diagnóstico de los casos de tortura y maltrato, y establecer un sistema independiente para recibir y tramitar las denuncias de torturas o malos tratos en todos los lugares de privación de libertad.
- Fortalecer el Centro de Atención a Víctimas del Ministerio Público para que cuente con personal e infraestructura adecuados y con capacidades de traslado para la realización de los pertinentes estudios en el interior del país.
- Dotar de recursos humanos y materiales al Ministerio de la Defensa Pública, buscando asegurar la paridad efectiva de recursos entre la defensa pública y la fiscalía, para la prevención de la tortura y los malos tratos.

<sup>28</sup> Naciones Unidas, 2013; 2011; 2010; 2011a.

- Asegurar que todos los casos de violaciones graves de derechos humanos documentados por la Comisión de Verdad y Justicia sean debidamente investigados, que las personas responsables sean juzgadas y, en su caso, sancionadas.
- Garantizar el acceso pronto y justo de todas las víctimas o sus familiares a reparaciones e indemnizaciones en todos los casos de tortura, no solo a las víctimas de tortura durante la dictadura de Stroessner, inclusive en los que no se puedan demostrar secuelas físicas. Se deben establecer vías de recursos asequibles, efectivas y rápidas, incluidas la indemnización y la rehabilitación más completa posible.
- Diseñar e implementar medidas de rehabilitación de las víctimas de acuerdo al crecimiento y desarrollo de capacidades y habilidades de cada una de ellas, en condiciones de igualdad de oportunidades, dirigidas sobre todo hacia el objetivo de la reinserción social o habilitación e inserción social.
- Tomar medidas efectivas para la prevención de la tortura y malos tratos, crueles, inhumanos y degradantes, tales como:
  - a. Asegurar los recursos necesarios para el pleno funcionamiento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, y velar para que todo acto presunto de tortura o todo trato cruel, inhumano o degradante sea debidamente registrado;
  - b. Dar continuidad al pleno funcionamiento del Observatorio de Tortura y el Observatorio de Cárcels del Ministerio de la Defensa Pública, en coordinación con el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura;
  - c. Aplicar mecanismos de supervisión rigurosos en lo referente al desempeño de agentes fiscales, especialmente en los casos de graves violaciones a derechos humanos, entre ellas la tortura, la desaparición forzada y las ejecuciones extrajudiciales, garantizando la actuación de oficio y la celeridad de los procesos, y, en su caso, sancionar a los fiscales y las fiscalas, los jueces y las juezas y las demás personas en servicio público con actitud complaciente con la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes;
  - d. Adoptar medidas eficaces para frenar y prevenir el recurso frecuente a la tortura durante los primeros días de detención policial, y durante las manifestaciones y/o actos de protesta ciudadanas. A estos efectos se debe garantizar el cumplimiento de los plazos procesales, registro y comunicación de personas detenidas, y el acceso a un asesor letrado, sobre todo en las primeras horas de aprehensión/detención;

- e. Implementar bancos de datos que registren los casos de torturas, para mejorar la supervisión, la documentación y el procesamiento de todas las denuncias de tortura, ejecuciones extrajudiciales u otros tipos de maltrato de las personas encarceladas;
- f. Evitar el uso de la fuerza pública en las manifestaciones, reuniones públicas u otro espacio de expresión ciudadana, en especial los vinculados a la exigibilidad de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, sobre todo si aquello se realiza a través de prácticas violatorias de la integridad personal, entre ellas las que correspondan a torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes;
- g. Dar a conocer públicamente las estadísticas sobre número de sumarios y sanciones impuestas a efectivos de la Policía Nacional en relación con la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes;
- h. Limitar la declaración del estado de emergencia a los casos en que sea absolutamente necesario, y respetar en todo momento las disposiciones del art. 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- i. Velar por la aplicación estricta de la prohibición absoluta de los actos de tortura, de conformidad con el párr. 2 del art. 2 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes, en el que se establece que en ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura;
- j. Dictar, a través de la Corte Suprema de Justicia, una acordada en la que se recuerde a los jueces y juezas que tienen la obligación de denunciar los hechos de tortura que conocen en el ejercicio de sus funciones, advirtiéndoles que de no hacerlo incurrirán en causal de remoción por mal ejercicio de sus funciones (conforme al art. 286 del Código Procesal Penal). Se deberá señalar que todos los casos en que se dé lugar al hábeas corpus reparador de la privación ilegítima de libertad deberán ser comunicados al Ministerio Público;
- k. Implementar un sistema de protección de víctimas y testigos de casos de torturas, en especial atención cuando estas sean personas privadas de libertad;
- l. Reforzar los mecanismos de control y supervisión existentes de la policía de manera de asegurar una supervisión independiente y efectiva.

## Bibliografía

- Cuenca, Claudia, Leguizamón, Dante y López, Ximena (2014) "Investigaciones ineficaces aseguran la impunidad en los casos de torturas" en *Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción. Disponible en: [http://www.codehupy.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=18&Itemid=21](http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=18&Itemid=21)
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos crueles, inhumanos o degradantes (2014) *Análisis de la actuación de la Fuerza de Tareas Conjuntas, del Ministerio Público y del Poder Judicial en la zona norte del país desde un enfoque de prevención de la tortura y malos tratos informe especial N° 5/2014" Parte I y II*. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-especiales>
- Naciones Unidas (2010) *Informe sobre la visita a la República del Paraguay del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*. Disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt\\_visits.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm); e *Informe sobre la visita de seguimiento a la República del Paraguay del 13 al 15 de septiembre de 2010*. Disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt\\_visits.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm)
- Naciones Unidas (2011) *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención-Paraguay*. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CAT%2fC%2fPRY%2fCO%2f4-6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CAT%2fC%2fPRY%2fCO%2f4-6&Lang=en)
- Naciones Unidas (2011a) *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal – Paraguay - Consejo de Derechos Humanos. 17º período de sesiones*. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/123/47/PDF/G1112347.pdf?OpenElement>
- Naciones Unidas (2013) *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay, aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013)*. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f3&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f3&Lang=en)



CAPITULO VI

# DERECHOS GENERACIONALES





# UN ESTADO QUE TRATA A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES COMO OBJETOS Y NO COMO SUJETOS DE DERECHOS, SE AUTOCONDENA AL FALLO DE SU EXISTENCIA

DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES



El desarrollo de una sociedad esta intrínsecamente ligado a los derechos humanos, aún está pendiente un ejercicio de convivencia donde toda la sociedad pueda ver a la niñez como sujeto de derecho y el Estado asuma su rol de garante, tanto en la promoción como en la protección de sus derechos. Las situaciones de violencia hacia la niñez es una prueba fehaciente de que existe aún un largo trecho por recorrer en Paraguay.

**Aníbal Cabrera Echeverría, Alejandra Rodríguez, Karina Cuevas,  
Lourdes Barboza y Norma Benítez**

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA –  
COORDINADORA POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA (CDIA)

## INTRODUCCIÓN

El Paraguay es signatario de la Convención sobre los Derechos del Niño y la ha convertido en Ley N° 56/1990, adecuando también la legislación nacional y promulgando un nuevo Código de la Niñez y Adolescencia, Ley N°1680/2001. También ha ratificado los dos protocolos facultativos a la Convención sobre los Derechos del Niño referidos a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños y niñas en pornografía, y la participación de niños y niñas en los conflictos armados; y ha firmado el tercer protocolo sobre procedimientos de comunicaciones ante el Comité de Derechos del Niño, pero hasta la fecha no ha sido ratificado por el país.

El 2015 ha sido un año en el cual se evidenció de manera explícita una situación que se ha venido reiterando desde las organizaciones de la sociedad civil durante varios años; que ninguna adolescente y menos una niña debe ser madre, por tanto es obligación del Estado garantizar una educación integral de la sexualidad, para todos los grupos de edad, según su grado de madurez; el acceso a métodos anticonceptivos; la implementación de modelos educativos no sexistas; el establecimiento de medidas de protección para no poner en riesgo su vida; la interrupción del embarazo; respuestas ágiles y apropiadas desde la justicia ante las denuncias de abuso sexual. Mientras el Estado no cumpla con estas y otras acciones necesarias seguirá siendo cómplice y responsable de estas situaciones y más aún de las secuelas que dejan estos hechos en la vida de las niñas y las adolescentes.

Por segundo año consecutivo la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) intenta hacer un acto de rendición de cuentas de modo participativo, como parte de los 20 compromisos firmados por el actual presidente de la Republica<sup>1</sup>, pero Horario Cartes fue incapaz, una vez más, de quedarse hasta que concluya el acto y así poder escuchar de primera mano las inquietudes y propuestas de niñas, niños y adolescentes (NNA) de organizaciones que habían venido de diversos sectores y lugares del país, para ejercer su derecho a la participación protagónica y la libertad de expresión<sup>2</sup>. Desde diversos sectores se levantaron voces de protesta por la reiteración de esta situación<sup>3</sup>.

1 Última Hora (16/08/2013) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/cartes-ratifica-compromiso-la-ninez-n713811.html>

2 E' a (14/08/2015) Disponible en: <http://ea.com.py/v2/un-presidente-que-no-escucha-y-el-cuento-del-derecho-a-la-participacion/>

3 Abc Color (13/08/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/nuevo-escrache-a-cartes-1397738.html>

## MARCO JURÍDICO

La Constitución Nacional de 1992, reconoce los derechos de niñas, niños y adolescentes (art. 54), los establece como prioritarios y garantiza para ellos y ellas los mismos derechos que para las demás personas. Además, expresamente establece la protección del trabajo adolescente (art. 90), la privación de libertad en forma separada entre adolescentes y adultos (art. 21), y la protección contra la violencia (art. 60).

En el plano internacional, Paraguay ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño por Ley N° 57/1990, normativa que contiene en sí misma el conjunto de derechos específicos y establece los compromisos de los Estados para cumplirlos. Así mismo aprobó un conjunto de instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos aplicables a niñas, niños y adolescentes.

El Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley 1680/2001, es la normativa especial que regula los derechos de niños, niñas y adolescentes y sus leyes complementarias, como la Ley de Adopciones, Ley N° 1136/1997 y la Ley N° 2169/2003 que establece la mayoría de edad.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### Las brechas entre el derecho y la inversión en niñez y adolescencia

El signo que caracteriza a Paraguay no es solo la pobreza sino también la desigualdad. La inequidad se mantiene, aun cuando el progreso y crecimiento económico hayan tenido un despegue importante en los últimos diez años. Se calcula que solo el 1% de la población se hace próspero. El 50% de la población percibe solo el 17,3% de la producción del país y el 1% de la población, el más rico, perciben el 14% de la producción.

El índice de Gini que mide la desigualdad de la población responde de manera clara: Paraguay es uno de los países con menos equidad de la región. En los últimos años a nivel país se ha pasado del 0,48 al 0,51 y, en las zonas rurales se elevó del 0,49 al 0,57<sup>4</sup>.

En el caso de la población de niños, niñas y adolescentes, cerca de un 47,5% se encuentran en los quintiles 1 y 2, correspondientes a los estratos más pobres, y solo un 15% se encuentran en el quintil más rico. Estos números expresan que quienes se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad y pobreza en el

4 Para comprender el índice de Gini, es necesario saber que en la medida en que la cifra se acerca a 1, indica una mayor desigualdad entre las personas que tienen más y las que tienen menos en el país.

Paraguay son los niños, niñas y adolescentes, pertenecientes a comunidades sub-urbanas, rurales e indígenas.

Es posible afirmar que crecimiento no es igual a desarrollo, existe un largo trecho para poder equiparar dichos términos en la situación del Paraguay; una baja presión tributaria, una ineficiente redistribución de los ingresos, una casi nula inversión en temas sociales, son elementos que configuran un Estado pobre, brindando respuestas de mala calidad a una población empobrecida. Hasta que esta trilogía de la pobreza persista y sea sostenida por la clase política, las condiciones de vida de las personas en el país no van a mejorar de forma significativa. Paraguay solo invierte en cuestiones sociales por año por persona 192 dólares americanos<sup>5</sup>, cuando países vecinos como Uruguay, Brasil y Argentina lo hacen por encima de los 1.500 dólares, según un informe de la CEPAL (2014).

Si bien es cierto que el Paraguay ha ido ampliando sus programas de combate a la pobreza enmarcados en las transferencias condicionadas e incorporando a más personas beneficiarias, como es el caso del más emblemático Tekoporã; sin embargo, en el caso del programa Abrazo referido en exclusivo para el abordaje de la erradicación del trabajo infantil en calle y situaciones de trabajo peligroso, este ha disminuido en su cobertura poblacional y calidad del servicio, debido a un recorte al presupuesto de la SNNA de modo acumulado y sostenido de un 13% desde el 2013 a la fecha, se tiene estimaciones que seguirá en baja para el año 2016.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) han demostrado ser una punta de lanza útil para romper los ciclos intergeneracionales de pobreza en varios países de la región, en particular en México, Chile y Brasil, pero sus acciones deben estar complementadas por prestaciones sociales que fortalezcan su implementación. Es un gran desafío aplicar mecanismos de control y transparencia que fuercen a que la llegada a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad sea real y no responda a un partido político determinado. Si bien es una acción importante para la disminución progresiva de la pobreza, no puede ser la única acción; es prioritaria una mayor y mejor coordinación interinstitucional en los tres niveles del Estado.

Tener a la niñez y a la adolescencia como centro de dichos programas, en particular de comunidades rurales, suburbanas e indígenas, es un gran desafío de la institucionalización de las políticas públicas. Asistir a la escuela, contar con complementos nutricionales y acceder a un sistema de salud adecuado, son puertas de entrada a un sistema de protección social aún en proceso de diseño y que dista mucho de ser lo ideal en el país, dada la larga ausencia del Estado.

5 5días (17/03/2015) Disponible en: <http://www.5dias.com.py/38665-inversion-social-anual-de-paraguay-alcanza-solo-unos-us-192-per-capita>

Las políticas públicas destinadas a atender a las comunidades indígenas son escasas en cuanto a cobertura, recursos y equipos especializados, lo que indica que desde el Estado no se garantiza de manera efectiva los derechos de esta población. En el caso de la niñez y la adolescencia de las comunidades indígenas, es posible afirmar que sufren una triple vulneración y discriminación, por tener menos de 18 años de edad, pertenecer a grupos indígenas y ser de zonas rurales; las brechas de pobreza y desigualdad seguirán persistiendo en tanto no se realicen acciones concretas de promoción y protección a este sector.

### **La permisividad de la violencia conlleva al abuso sexual de niñas y adolescentes; las dos caras del embarazo infantil o adolescente**

El abuso sexual es una violación de los derechos sexuales y por tanto de los derechos humanos de niñas y niños, esta es una práctica que mayoritariamente se desarrolla en el ámbito del hogar, cuyos principales victimarios son padrastros, padres, abuelos; figuras que representan en el imaginario colectivo la protección. Sin embargo, para las víctimas, el hogar es un espacio cargado de inseguridad, temor y angustia. El hogar aún guarda en su naturaleza la idea histórica de lo privado y con ella la de propiedad, siendo estas condiciones propicias para que el abuso sexual, por un lado, se mantenga en secreto, como un hecho íntimo, y por el otro, el agresor aproveche su condición de propietario para hacer uso de manera impune del cuerpo de su víctima, en general niñas.

El agresor que por estadística mayoritariamente es hombre, asume una condición imaginaria de propietario, porque esta cultura ha generado el escenario favorable para ello, otorgándole poder por ser hombre y por ser una persona adulta; dos variables que inciden para el establecimiento de un vínculo de sometimiento, la de género y la generacional. Las niñas que viven situaciones de abuso sexual, generalmente viven en ámbitos familiares donde la violencia es la dinámica de relacionamiento, lo que no les permite contar con entornos protectores, porque la propia madre, a quien la sociedad e inclusive la justicia responsabilizan en exclusividad, también se encuentra paralizada por el temor que genera el sometimiento.

Es por ello que muchas situaciones de abuso sexual nunca llegan a ser denunciadas, y por tanto no se cuenta con la real magnitud de la ocurrencia de las mismas. Aun así, en el año 2015, la fiscalía ha registrado un total de 421 niñas, niños y adolescentes que han sido víctimas de abusos sexuales en Paraguay. Según datos proveídos por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), en el año 2015, se ha registrado 277 casos de niñas y adolescentes embarazadas. Si bien, no se cuenta con la desagregación por edad de niñas y adolescentes, cabe recalcar que todos los hechos ocurridos con niñas corresponden al delito de abuso sexual. Asimismo, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

(MSPBS) registró, en el año 2014, 684 niñas embarazadas de entre 10 y 14 años, y 20.009 adolescentes de entre 15 y 19 años.

El abuso sexual genera daños y deja secuelas en el desarrollo emocional, social y sexual de las niñas, daños que durarán toda la vida, más aún si no reciben algún tipo de asistencia que las ayude en su proceso de reparación. Asimismo, la niña puede adquirir alguna infección de transmisión sexual, unas curables y otras no, como el VIH y no menos grave es que el abuso sexual traiga consigo un embarazo. Muchas veces el abuso sexual es visibilizado mediante estos efectos.

A pesar de que estos datos han sido de conocimiento público, no han generado la reacción de la sociedad, lo que da cuenta de la naturalización de la situación y de que el abuso sexual es considerado como un problema del ámbito privado, y que debe ser resuelto en el seno familiar. Este año se dio una amplia difusión a un caso de embarazo en una niña de 10 años, que dejó en total evidencia las falencias de las instituciones del país para dar respuestas adecuadas que garanticen los derechos de las niñas y de una sociedad que en muchas ocasiones actúa de manera cómplice en delitos que afectan a la niñez.

El embarazo en la adolescencia resulta grave, por los efectos que éste tiene en la vida de las mismas, disminuyendo sus posibilidades de desarrollo integral, más aún cuando ocurre en adolescentes de escasos recursos, porque si no cuenta con programas de apoyo, probablemente deberá abandonar sus estudios. El embarazo también incidirá en su estado emocional, atendiendo a que se verá obligada a renunciar a actividades propias de su edad. Así mismo, no tendrá las capacidades ni la madurez necesarias para llevar adelante la maternidad y desde ese momento la sociedad olvidará que es una adolescente y la obligará a cumplir el rol de madre y la enjuiciará cuando no cumpla con los estándares establecidos socialmente<sup>6</sup>.

La situación se agrava cuando el embarazo ocurre en niñas, y en estos casos el Estado paraguayo tiene una gran deuda con las víctimas de abuso sexual y más aún si estas han debido sostener un embarazo. Esto ha sido demostrado en el caso de la niña *Mainumby*, y en el de muchas otras niñas, en los que no han sido protegidas; por el contrario, han sido expuestas a mayores daños en su salud física y emocional, poniendo inclusive en riesgo su vida, al no ser permitida la interrupción del embarazo. Este caso tiene una medida cautelar de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>7</sup>.

6 BBC Mundo (10/10/2015) Disponible en: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150910\\_america\\_latina\\_paraguay\\_embarazos\\_ninas\\_adolescentes\\_precoces\\_mr](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150910_america_latina_paraguay_embarazos_ninas_adolescentes_precoces_mr)

7 Paraguay.com (09/06/2015) Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/cidh-concede-medidas-cautelares-a-nina-embarazada-129253>

La ausencia de una ley que despenalice el aborto, que considere como causal el abuso sexual, favorece a que muchas niñas sufran una doble victimización, inclusive pudiendo ser tipificados estos hechos como tortura. Estas situaciones atropellan el interés superior de las niñas, establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, priorizando otros intereses, los de los sectores religiosos, en un Estado que no es confesional y que debería garantizar los derechos humanos, sin ninguna injerencia de corte religioso.

El maltrato infantil y la negligencia en la atención y crianza de niños y niñas son también recurrentes y el sistema no siempre logra prevenir o dar una respuesta satisfactoria en la detección, derivación correcta y tratamiento. Los servicios de atención son escasos y en general existe mayor oferta en el sistema privado. Los datos sobre maltrato y violencia hacia niños y niñas son dispersos, dado que están recolectados por distintas instituciones que no articulan sus acciones.

Algunos datos parciales son producto de investigaciones realizadas por la sociedad civil con la cooperación internacional. Según una encuesta realizada por la organización Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA) con Unicef, en el año 2010, el 35% de niños y niñas declararon que habían sido víctimas de violencia grave con golpes, 13% declaró haber sido víctimas de violencia física leve como palmadas y cachetadas y un 13% violencia psicológica que incluía humillaciones, trato denigrante e insultos. Las edades de los niños y niñas encuestados incluía la franja de 3 a 5 años de edad.

## **Entre redadas y rejas, el Estado sigue enredando los derechos de niños, niñas y adolescentes**

En el presente año se han realizado “redadas” de protección de niños, niñas y adolescentes de comunidades indígenas en zonas urbanas<sup>8</sup>, pero no se ha abordado la cuestión de una manera integral. La desprotección es una constante en cuanto a la niñez y la adolescencia indígena<sup>9</sup>. No existen programas adecuados y con cobertura que aborden por ejemplo la desintoxicación, rehabilitación y reinserción de adolescentes que consumen drogas.

En fecha 16 de julio del corriente año, se realizó un operativo por parte de la Policía Nacional, la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (Codeni) y la fiscalía en Ciudad del Este, según varias fuentes de información obtenidas, durante el operativo estas instituciones procedieron a

8 Secretaría Nacional Antidrogas (31/03/2015) Disponible en: <http://www.senad.gov.py/noticia/12429-rescatan-a-ninos-indigenas-en-riesgo-ubicados-en-zona-de-u-guas.html#.VIEITnYvcgs>

9 Abc Color (09/03/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/rescatan-a-37-menores-indigenas-en-una-redada-en-la-zona-de-nu-guas-1343711.html>

retirar a niños, niñas y adolescentes del kilómetro 7, quienes presuntamente se encontraban en situación de peligro y bajo supuesta explotación por parte de sus progenitores. Según esas mismas publicaciones, tanto niños, niñas y adolescentes han sido llevados hasta la comisaría local y posteriormente enviados a hogares transitorios (citando los mensajes de redes sociales de la Sra. Sandra McLeod, intendenta de Ciudad del Este, que luego la misma procedió a borrar de sus cuentas).

La respuesta de las autoridades a las situaciones de pobreza, drogas y absoluta desprotección se ejemplifica con las expresiones de la diputada del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), María Carísimo, quien indicó que “Debe hacerse en el Chaco una formación de los niños a partir de los 14 años. Es como un laboratorio que estoy preparando, también para la formación”. Añadió que ella es “una luchadora de los chicos (sic) que están por las calles, 14, 15 años que vienen drogados (sic) a querer limpiar el vidrio, enfermos. Algo tenemos que preocuparnos los legisladores”<sup>10</sup>.

### **Adolescentes en privación de libertad y también de derechos: situación actual**

En la actualidad existen siete centros “educativos”, en todo el país con una población total de aproximadamente 450 adolescentes (varones y mujeres) en privación de libertad, distribuidos en todos ellos. Del total de la población de adolescentes privados de libertad, menos del 10% cuenta con una sentencia, el resto cuenta con prisión preventiva (Galeano y Balbuena, 2015). La mayoría ha ingresado por microtráfico y consumo, se estima que el 80% se encuentra en el consumo de drogas.

A partir de las visitas y monitoreo que la CDIA ha realizado a dichos centros<sup>11</sup> se ha podido corroborar en líneas generales las siguientes condiciones de vida de las y los adolescentes privados de libertad:

**Ausencia de recursos humanos especializados:** los centros no cuentan con profesionales con especialización que aborden la problemática con enfoque de protección y desarrollo integral de los/las adolescentes, tales como psicólogas/os comunitarias/os, trabajadoras/es sociales, pediatras, odontólogos/as, psiquiatras, educadoras/es con capacitación en salud sexual y reproductiva, derechos humanos en general y en particular, derechos de niños, niñas y adolescentes.

10 Última Hora (17/10/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/diputada-liberal-plantea-internar-ninos-el-chaco-formarlos-n931130.html>

11 La CDIA forma parte de la *Comisión Interinstitucional de Visita y Monitoreo a Centros de Privación de Libertad de Adolescentes*, en representación de la sociedad civil. Esta Comisión realiza visita a los centros, releva información sobre las condiciones de vida de las y los adolescentes, elabora informes de situación y realiza acciones de incidencia con referentes gubernamentales.

**Falta de articulación interinstitucional:** es deficiente el nivel de coordinación y articulación del Ministerio de Justicia, con otras instituciones claves tales como el MSPBS, el MEC, la SNNA, la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), la Secretaría Nacional de Deportes (SND), el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal), y otras instituciones y organizaciones clave, a fin de elaborar y articular respuestas efectivas, a corto, mediano y largo plazo en materia de prevención, atención directa, rehabilitación e inserción de adolescentes.

**Malos tratos, tratos crueles e inhumanos:** se ha constatado que en los centros los adolescentes se encuentran sometidos directa o indirectamente, a castigos físicos, a tratos crueles, humillantes y degradantes; estos hechos repercuten negativamente en su autoestima y en el desarrollo de sus vidas, truncando así sus posibles proyectos de vida.

**Ausencia de vínculos familiares:** 4 de cada 10 adolescentes privados de libertad no reciben visitas de sus familiares, lo que afecta a su desarrollo emocional y afectivo y al aprendizaje social. Esta situación empeora cuando los y las adolescentes son trasladados, como una forma de castigo, a otros centros educativos, lejanos al contexto familiar y comunitario y a la circunscripción judicial donde está su proceso y su defensor.

## Adolescentes privados de libertad en el centro “educativo” de Ciudad del Este

Al realizar las visitas a los centros de privación de libertad, la CDIA ha constatado la situación de hacinamiento en la que se encuentran a causa del excesivo uso de las medidas preventivas. Existen entre 25 y 30 adolescentes en 3 pabellones. Estos pabellones tienen rejas y no tienen ventanas, con graves problemas eléctricos, paredes deterioradas, el techo con agujeros y sin pisos en más de la mitad del pabellón desde el último incendio ocurrido el 27 de enero de 2015<sup>12</sup>, producto de un aparente motín. En un mismo pabellón se encuentran conviviendo adolescentes con personas adultas.

En referencia a la infraestructura sanitaria, se ha constatado que en el mismo pabellón se encuentran los baños que cuentan con las cisternas descompuestas, las cañerías rotas y sin puertas. En las mismas condiciones se encuentra el sector de las duchas, sin paredes, puertas y ventanas, con una ducha de agua fría por cada pabellón para el total de internos, sostenida con pedazos de tela y alambres en donde los adolescentes se higienizan normalmente vestidos con su ropa interior, debido a la falta de privacidad a la hora de realizar tanto su higiene personal o necesidad fisiológica. Los pabellones se encuentran húmedos todo el tiempo.

12 Última Hora (27/01/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/amotinamiento-fuga-e-incendio-penal-ciudad-del-este-n867540.html>

De conformidad con las expresiones de los propios adolescentes, estos son víctimas constantes de los “guardias”, de quienes no solamente reciben diariamente maltratos físicos y verbales, a más de las humillaciones constantes, los guardias solicitan el monto de Gs. 5.000 cuando los adolescentes quieren entrar al pabellón fuera del horario establecido (peajes).

De hecho, según información recibida de parte de los adolescentes, a finales de agosto del presente año, fueron brutalmente agredidos por los guardias debido a que algunos de ellos intentaron fugarse<sup>13</sup>; razón por la cual los “guardias” procedieron a golpearles con pedazos de madera, por la cabeza, por el pecho, por las manos, por los pies y otras partes del cuerpo. Al momento de la visita realizada, una semana después (2 y 3/09/2015) los adolescentes todavía presentaban rasgos físicos de dicha agresión, tales como hematomas, rostros hinchados, rasguños en los brazos y rastros de balines de goma.

### **Pasos hacia atrás en las modificaciones de la Ley de Adopciones**

En el año 2014 se inició un proceso de reforma de la Ley de Adopciones, cuya vigencia data del año 1997, ante la preocupación por el excesivo tiempo de duración de los juicios de adopción. Dicho proceso, si bien se ha iniciado a instancias de la Cámara de Diputados, ha sido liderado por la SNNA a través del Centro de Adopciones, autoridad central en materia de adopciones en el país. Del mismo han participado activamente referentes del ámbito de infancia que a lo largo de los 17 años de vigencia de la ley y desde diversos estamentos, trabajaron por el efectivo cumplimiento de sus disposiciones e identificaron las necesidades de adaptar algunas de sus disposiciones a las nuevas figuras que fueron apareciendo en el sistema de protección.

Durante todo el proceso se ha tenido el mayor cuidado en proteger los derechos e intereses de todas las partes involucradas directamente en el proceso de adopción, que son: principalmente, el niño, niña o adolescente; su familia de origen; y la familia adoptiva. La búsqueda de la celeridad en el proceso no debía de ninguna manera afectar sus derechos, en el marco del paradigma de la protección integral. Este trabajo culminó con un anteproyecto de modificación de la Ley de Adopciones que fue presentado por la SNNA a la Cámara de Diputados en noviembre de 2014. El mismo fue puesto a consideración de las comisiones de Equidad y Género y Derechos Humanos, que introdujeron modificaciones que no afectaron al espíritu del proyecto, ya que mantuvieron los principios que se habían contemplado en el largo proceso de elaboración del anteproyecto.

13 *Abc Color* (28/08/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/frustran-intento-de-fuga-de-correccional-del-este-1280120.html>

La CDIA, en su calidad de representante de la sociedad civil ante el Consejo Directivo del Centro de Adopciones de Paraguay y ante el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, manifestó públicamente su profunda preocupación en relación al dictamen de fecha 26 de agosto de 2015 de la Comisión de Legislación y Codificación de la Cámara de Diputados, dado que el mismo representa un grave retroceso en materia de derechos humanos en comparación a la ley actualmente vigente y al anteproyecto elaborado en un proceso participativo del que formaron parte diversos actores del sistema de protección<sup>14</sup>.

Estas modificaciones, impulsadas por el diputado de la Asociación Nacional Republicana (ANR), Ever Ovelar, contemplan:

- La eliminación de la Dirección General del Centro de Adopciones y del Consejo Directivo (ad hoc) que actualmente está integrado por representantes de distintas instituciones, afectando de esta forma el control y la transparencia en la gestión del proceso de adopción, así como la disposición de que el Centro de Adopciones pase a depender del Poder Judicial y que su funcionamiento interno sea regulado por Acordadas de la Corte Suprema de Justicia (CSJ).
- Entra en abierta contravención con una serie de recomendaciones de fortalecimiento del órgano rector en materia de adopciones, realizadas por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas.
- En determinadas situaciones deja de lado el trabajo de mantenimiento del vínculo familiar de niños, niñas y adolescentes, lo cual vulnera severamente el derecho que tiene todo niño, niña o adolescente a conocer su origen y su historia de vida y obligando al magistrado a dictar una sentencia de declaración de estado de adoptabilidad, sin ningún juicio de convicción.
- La disminución del tiempo para la validación de las guardas irregulares con fines de adopción, que contraría las expresas recomendaciones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño al Estado paraguayo en los años 2010 y 2013.
- La discriminación hacia mujeres solteras para la adopción, dando prevalencia a matrimonios y concubinatos, que no solo vulnera los derechos de las mujeres, sino también de niños de adopción prioritaria y adolescentes sin vínculos familiares, dado que son las personas de este grupo quienes tienen mayor predisposición a adoptarlos.

14 Última Hora (20/10/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/adverten-discriminacion-posibles-cambios-la-ley-adopcion-n940451.html>

La CDIA ha solicitado el rechazo de dicho dictamen dado que contraría el espíritu de un procedimiento de adopciones con enfoque de derechos humanos en general y de la niñez y la adolescencia en particular, realizando comunicaciones sobre el tema a la CIDH, al convenio de La Haya y al Comité de los Derechos del Niño. La diputada Olga Ferreira, una de las proyectistas, indicó que va a retirar el anteproyecto dada estas modificaciones sufridas<sup>15</sup>. Actualmente, se ha acordado la conformación de una mesa técnica para la discusión del anteproyecto entre diversas instituciones (sin participación de la sociedad civil), en la cual se deberán posicionar ante estas preocupaciones<sup>16</sup>. Existe una alta mora, que es principalmente judicial, en el proceso de adopciones que no se puede desconocer<sup>17</sup>, pero las aberraciones observadas en las propuestas de modificación no van a solucionar dicha situación, sí va a retrotraer a los tiempos tenebrosos en los que el Paraguay era reconocido a nivel internacional por el alto índice de tráfico de bebés durante los años 80 y 90.

### **Deudas pendientes: caso Cristina Aguayo, sobre redadas de niños, niñas y adolescentes**

Entre los años 2000 y 2001, concretamente los días 27, 28 y 29 de noviembre y 10 de enero, respectivamente, fueron textualmente “arreados” un total de 69 niños, niñas y adolescentes, de entre 0 y 15 años de edad, que se encontraban en diversas calles de la ciudad de Asunción. Esto como resultado de un operativo judicial y policial encabezado por la entonces Jueza de Primera Instancia en lo Tutelar y Correccional del Menor, la abogada Mercedes Brítez de Buzó.

El procedimiento se había iniciado con una resolución adoptada por la mencionada jueza, el 22 de noviembre de 2000, mediante la cual decidió: “como medida eminentemente cautelar, ordenar la constitución del juzgado en diferentes arterias de la ciudad de Asunción, a fin de proceder a retirar todo niño menor de 12 años de edad que se hallare practicando la mendicidad o en estado de vulnerabilidad; disponer la internación provisoria de los mismos en distintas instituciones conforme a la edad, sin que implique privación de libertad”.

Efectivamente, luego de ser arreados, los niños, niñas y adolescentes fueron llevados a diversas instituciones, donde fueron *privados de libertad* bajo la figura de la “internación”; sus madres, familiares y acompañantes, en su amplia mayoría mujeres, fueron detenidas.

15 El País (08/10/2015) Disponible en: <http://www.elpais.com.py/2015/10/08/retirara-ley-de-adopcion-tras-modificaciones-en-diputados/>

16 Poder Judicial (21/10/2015) Disponible en: <http://www.pj.gov.py/notas/11483-debate-sobre-modificacion-de-ley-de-adopciones>

17 Hoy (02/07/2015) Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/169-ninos-esperan-que-se-destrabe-su-proceso-de-adopcion>

Para proceder de este modo, el juzgado no contaba con estudios previos que justifiquen la separación de los niños, niñas y adolescentes de sus padres y madres. Se dispuso la internación de estos como primera y generalizada medida. Ante estos hechos que claramente violaban los derechos de los niños, niñas y adolescentes, de sus familias y defensores, fueron presentadas acciones judiciales por parte de los familiares, solicitando la restitución de sus hijos e hijas, sin embargo, solo algunos fueron restituidos a sus familiares días después, otros pasaron meses e incluso años en instituciones preparadas solo como opción transitoria.

El 27 de noviembre de 2000, la CDIA, la Fundación Tekojoja y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil), presentaron un *habeas corpus* a favor de los niños, niñas y adolescentes arreados en los procedimientos de noviembre de 2000. Dicha presentación, realizada ante la CSJ, fue rechazada, quedando los niños, niñas y adolescentes privados de un recurso sencillo y adecuado para resolver su situación. Considerándose agotados los recursos internos<sup>18</sup>, estas mismas organizaciones presentaron en diciembre de ese año una petición ante la CIDH quien dio trámite al pedido el 26 de enero de 2001.

El 16 de diciembre de 2011, las organizaciones peticionantes del caso Cristina Aguayo y el Estado paraguayo, firmaron un acuerdo de solución amistosa. En dicho acuerdo se estableció el reconocimiento de responsabilidad internacional por las violaciones de derechos acontecidas contra los 69 niños, niñas y adolescentes víctimas de las redadas, la modalidad de este reconocimiento fue establecida en el mismo, a través de la expresión en un acto público, del pedido de disculpas por parte del Estado a las víctimas del caso, además fueron establecidas otras formalidades para su realización. También se acordaron medidas de no repetición, tales como la realización de seminarios dirigidos a actores judiciales; la incorporación dentro del sistema de estadísticas del Poder Judicial de indicadores que revelen información detallada sobre la aplicación de medidas de abrigo institucional a niños, niñas y adolescentes; el establecimiento de una unidad de control especial sobre hogares de abrigo en la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia; el registro de datos de niños, niñas y adolescentes ubicados en instituciones de abrigo, entre otros. Finalmente, se acordaron reparaciones individuales para los niños, niñas y adolescentes víctimas de las redadas de los años 2000 y 2001, en base a ciertas condiciones, parámetros y formas mencionadas en el mismo acuerdo.

El Estado realizó en el presente año un acto público de reconocimiento<sup>19</sup>, pero no fue hecho de manera adecuada; y aún le queda pendiente de cumplimiento

<sup>18</sup> Requisito necesario para presentar peticiones ante la CIDH.

<sup>19</sup> Última Hora (07/10/2013) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/estado-paraguayo-pide-disculpas-publicas-redada-ninos-n928420.html>

varios puntos del acuerdo<sup>20</sup>, entre ellos: las disculpas correspondientes al total de las víctimas individualizadas que, según se establece en el acuerdo, deben ser dadas por parte de los ministros de la CSJ y la SNNA, en presencia de los ministros y ministras del Ministerio del Interior, de Relaciones Exteriores, de Justicia y del defensor del pueblo; el acto público de disculpas además debe notificarse con tiempo y en forma a las víctimas y las personas peticionarias. Así mismo, quedan pendientes la indemnización económica a un grupo de víctimas, esto debe hacerse de manera transparente; también queda por hacerse las modificaciones de la reglamentación sobre la modalidad de cuidados alternativos armonizando a las directrices de las Naciones Unidas, y la creación de leyes que prohíban las redadas masivas de NNA.

### **Borrando con el codo lo que firmamos con la mano: inacción estatal ante los casos de reclutamiento forzado de adolescentes**

La situación de abandono de las comunidades de la zona norte del país ha sido señalada en reiteradas ocasiones por organizaciones sociales<sup>21</sup>, como la inacción de los tres poderes del Estado y la necesidad de incorporar en el debate público las obligaciones del Estado paraguayo en la materia. Una de las consecuencias principales en materia de derechos de niñez y adolescencia, es la constatación fehaciente de la existencia de adolescentes reclutados de manera forzada por grupos armados no estatales en la zona norte de la Región Oriental del Paraguay.

De conformidad a lo dispuesto en el protocolo facultativo sobre la participación de los niños en los conflictos armados de la Convención sobre los Derechos del Niño, se entiende por “niño soldado” toda persona menor de 18 años de edad que forme parte de cualquier fuerza o grupo armado, regular o irregular, con independencia de las labores que desempeñe. El reclutamiento de niños, niñas y adolescentes es una forma de migración forzada que vulnera directamente el ejercicio de sus derechos, afectando gravemente su desarrollo integral. El artículo 38 de la Convención<sup>1</sup> exhorta a los gobiernos a que tomen todas las medidas posibles a fin de velar para que ningún niño, niña o adolescente participe directamente en conflictos armados.

El protocolo facultativo de Naciones Unidas sobre la participación de los niños en los conflictos armados, entró en vigor el 12 de febrero de 2002 y tiene como objetivo aumentar la protección de los niños, niñas y adolescentes durante los conflictos armados. El Paraguay es uno de los países que ha firmado este pro-

20 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Acuerdo de Solución Amistosa – Caso Cristina Aguayo Ortiz y otros. Disponible en: <https://goo.gl/Y1qFlo>

21 Radio Ñandutí (29/08/2015) Disponible en: <http://nanduti.com.py/2015/08/29/denuncian-reclutamiento-de-ninos-por-parte-del-epp-y-aca/>

toloco, y lo ha ratificado el 27 de septiembre de 2002, mediante la promulgación de la Ley N° 1897/2002<sup>22</sup>. El artículo 4 del protocolo exige a los gobiernos adoptar todas las medidas posibles para impedir que grupos armados recluten y utilicen para sus fines a niños, niñas y adolescentes, cada estado deberá tomar las medidas legales necesarias para prohibir y castigar esas prácticas.

Es inaceptable y repudiable las acciones ejercidas por los supuestos grupos irregulares autodenominados como el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) y la Agrupación Campesina Armada (ACA), así como de otras personas y/o grupos que cometen hechos criminales y sostenemos que ello requiere de una estrategia efectiva por parte de los organismos estatales correspondientes y constitucionalmente establecidos: Ministerio del Interior, Policía Nacional, Ministerio Público, Poder Judicial, Defensoría de la Niñez y la Adolescencia y la SNNA, quienes conjuntamente deben intervenir en el marco de la defensa y respeto irrestricto de los derechos humanos.

El Estado paraguayo, a través de sus autoridades electas y administrativas de los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, es responsable de la situación de reclutamiento forzado y muertes de adolescentes por grupos no estatales en la zona norte del país; por tanto le corresponde la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y sus protocolos facultativos, y en ese orden urge que tome las medidas necesarias a través de políticas de atención y protección social a las familias, facilitando el acceso a derechos universales como salud, educación, alimentación, vivienda y trabajo decente, a fin de prevenir y evitar que niños, niñas y adolescentes sean reclutados por grupos delincuentes y criminales como son el EPP, ACA, y/o grupos de narcotraficantes y de otra índole.

## RECOMENDACIONES

- Asegurar que niños, niñas y adolescentes de las zonas rurales, urbanas marginales y de poblaciones indígenas asistan a la escuela, reciban complementos nutricionales y sean atendidos por el sistema de salud público.
- Erradicar la desnutrición crónica y mejorar el perfil nutricional de niños, niñas y adolescentes y promover a lactancia materna.
- Diseñar e implementar un sistema de protección social universal, que de manera prioritaria atienda a la población de niñez y sus familias que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y pobreza.

- Identificar las partidas presupuestarias que tengan una repercusión directa o indirecta en la niñez, y sistematizar los indicadores para dar seguimiento del impacto sobre sus derechos.
- Intensificar la recopilación y el análisis de datos para elaborar estadísticas nacionales, regionales y locales, que utilicen datos desglosados por edad, sexo, origen étnico, renta familiar y discapacidad, y sirvan para elaborar y evaluar políticas y programas sociales, a fin de que los recursos se empleen de forma eficiente.
- Continuar el fortalecimiento del Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia en especial las Codeni, para garantizar la prevención, detección y atención a los casos de violencia hacia niños y niñas.
- Elaborar una base de datos de registro de perpetradores de violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes.
- Es urgente una mejora de los mecanismos de denuncia, incluidas las denuncias ante la Defensoría del Pueblo y la aprobación en el Parlamento del tercer Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones.
- Aumentar los esfuerzos por la desinstitucionalización de niños y niñas y el cumplimiento de plazos lo más breves posibles para la definición de vida de los mismos.
- Implementar servicios de salud integral, tanto física como mental y social; con profesionales médicos especializados para atender las diversas problemáticas que aparecen entre adolescentes en privación de libertad; medicamentos suficientes para realizar curaciones, antibióticos, analgésicos, antiparasitarios, antiinflamatorios, entre otros. Incluido, servicios que no discriminen a personas LGBTI, de pueblos indígenas y personas con algún tipo de discapacidad. También, promover actividades lúdico-educativas y contar espacios de recreación y esparcimiento, las cuales colaboren y estimulen su desarrollo cognitivo y emocional.
- Desarrollar programas especializados dirigidos a la atención y rehabilitación de adolescentes en situación de consumo y adicción a drogas y otros estupefacientes.
- El Estado paraguayo debe asumir sus responsabilidades sobre las situaciones de reclutamiento forzado y muertes de adolescentes por grupos armados no estatales en la zona norte del país, por medio de medidas urgentes

como ser: a) la tipificación penal del acto de reclutamiento por grupos no estatales como delito; b) el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes reclutados como víctimas, junto con sus familias; c) la creación de programas especializados para la prevención, la protección y el restablecimiento de derechos; y d) la ampliación de los planes, programas y proyectos que el Estado viene desarrollando tendientes a garantizar el ejercicio y goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

## Bibliografía

- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (2015) *Reimaginar el futuro. Innovación para todos los niños y niñas. Estado Mundial de la Infancia 2015: Resumen*. Nueva York, Unicef. Disponible en: [http://www.unicef.org/spanish/publications/index\\_77928.html](http://www.unicef.org/spanish/publications/index_77928.html)
- Galeano, J. y Balbuena, O. (2015) *Abriendo puertas al encierro. Realidad de adolescentes en privación de libertad en Paraguay*. Asunción, MNP/CDIA.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2015) *El derecho a tener derechos. Realidades del encierro en el Paraguay*. Asunción, MNP.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2010) *Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Adolescencia 2010-2015*. Asunción, MSPBS.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2010a) *Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Niñez 2010-2015*. Asunción, MSPBS.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2010b) *Programa Nacional para la Prevención y la Atención Integral de Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes en situación de violencia basada en género, doméstica e intrafamiliar 2010-2015*. Asunción, MSPBS.
- Organización Panamericana de la Salud (2008) *La Salud Sexual y Reproductiva de los Adolescentes y los Jóvenes: Oportunidades, Enfoques y Opiniones*. Washington, DC, OPS.
- Organización Panamericana de la Salud (2010) *Plan y Estrategia Regional de Salud Adolescente*. Washington, DC, OPS.
- Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social (2014) *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2030*. Asunción, STP.



# **UNA AGITADA PRIMAVERA CÍVICA IMPULSADA POR LAS JUVENTUDES PARAGUAYAS EN OPOSICIÓN A UN ESTADO CADA VEZ MÁS EXIGUO EN GARANTIZAR SUS *DERECHOS***

DERECHOS DE LAS JUVENTUDES



Ante tantos discursos adultocéntricos sobre la supuesta apatía de las personas jóvenes en Paraguay, durante el año se dieron muestras sustantivas de movilizaciones estudiantiles, que evidenciaron cuestionamientos profundos al funcionamiento de las instituciones del Estado, y por ende, a políticas públicas cada vez más disociadas de la realidad juvenil, impulsadas por un gobierno que continúa impunemente no solo a partir de discursos, sino de omisiones intencionales, ampliando las brechas de la desigualdad social en el país, y consecuentemente, provocando el retroceso de derechos fundamentales de las juventudes.

**\*María M. Pereira**

\*\*LAS RAMONAS

- \* "Macky" Pereira. La autora agradece la importante colaboración de integrantes de los grupos juveniles Somos Pytyvõhára y Presencia Joven, en la identificación de las principales demandas y hechos resalantes del año. Y, además, de Mirta Moragas Mereles en la revisión final del artículo.
- \*\* Las Ramonas nace como organización de "feministas jóvenes", dedicada a la promoción del feminismo como propuesta política de cambio social para la igualdad. Un ciclo culminó, y hoy es una organización "feminista", que continúa trabajando en la promoción del feminismo como una propuesta política, ética y filosófica; que permita desnaturalizar los distintos tipos de opresión, violencia y discriminación contra las personas, en todos los ámbitos de su vida; y busca aportar en la identificación de alternativas personales y colectivas, para construir sociedades más justas e igualitarias. El nombre es un homenaje a Ramona Ferreira, periodista paraguaya y anticlerical de principios del siglo XX.

## INTRODUCCIÓN

### Del “teleprompter y discursos retrógrados” a acciones reales y más eficientes

“Algo que aplaudo mucho en los jóvenes es su sana rebeldía, esa fuerza que les impulsa a lograr lo imposible...”, expresó el presidente Horacio Cartes, con ayuda del *teleprompter*, en uno de sus discursos ante estudiantes de una universidad extranjera. Sin embargo, de las palabras a los hechos, queda un incesante trecho, ya que no se visualiza una apuesta real desde el Estado, en generar acciones concretas que promuevan la defensa y protección de los derechos humanos *con/desde/para* todas las juventudes paraguayas, sin excepción.

Por otra parte, Marcelo Soto, actual ministro de la Juventud, sostuvo en pleno mitin político del Partido Colorado que “el peor de los colorados siempre va a ser mejor que el mejor de los liberales”<sup>2</sup>. Aunque posteriormente ofreció una disculpa pública<sup>3</sup>, ciertamente, “el fragor de su discurso” evidencia el propio imaginario de sociedad, que en este caso específico tiene el máximo representante de la juventud en Paraguay, que no se caracteriza justamente por principios básicos democráticos.

### Primavera estudiantil

En contraposición a las deficientes acciones estatales en garantizar los derechos de la juventudes paraguayas, el año 2015 estuvo compuesto de varias y diversas movilizaciones estudiantiles, que si bien tuvieron como eje central el mejoramiento de la educación, permitieron un debate público, masivo, convocante y prolongado, en torno a la urgente necesidad de pensar cambios más profundos y estructurales, con el fin de dar respuestas más claras y prioritarias, a las consecuencias cotidianas de una creciente desigualdad social existente en el país.

Las juventudes se tornaron protagonistas claves en colocar demandas concretas referentes a la educación, la democracia, la discriminación, el trabajo, la salud, la cultura y los diferentes tipos de violencia, presentes en la condición

1 Última Hora (30/09/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/bochorno-eeuu-teleprompter-pone-apuntes-cartes-n934927.html>

2 Última Hora (21/09/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ministro-la-juventud-hace-campana-desprestigiando-al-plra-n932435.html>

3 Radio 970 AM (24/09/2015) Disponible en: <http://www.radio970am.com.py/noticia/marcelo-soto-pido-disculpas-publicamente-todos-los-liberales>

juvenil con sus especificidades<sup>4</sup>. Éstas a su vez requieren de políticas públicas urgentes no solo ajustadas a sus distintas realidades juveniles, sino además la ampliación de canales de participación, que permitan la inclusión de sus propuestas y visiones de la sociedad que desean construir, con mayor presencia en la toma de decisiones.

En ese sentido, el rol del Estado es fundamental, ya que está obligado a garantizar mecanismos más democráticos en la construcción de políticas públicas, sobre todo sociales, partiendo de la heterogeneidad de la juventud y el reconocimiento de que ante la diversidad y cantidad de las personas jóvenes en el país, las acciones siguen siendo insuficientes.

## MARCO JURÍDICO

Desde la propia Constitución Nacional paraguaya de 1992, el Estado, y por ende todas sus instituciones, están obligados a promover mayores “condiciones para la activa participación de la juventud en su desarrollo político, social, económico y cultural del país” (art. 56). Además, tiene la obligación de garantizar el respeto y la protección de la dignidad humana en todos los ámbitos, sin discriminaciones de ningún tipo<sup>5</sup>.

Adicionalmente, ha firmado y ratificado una serie de instrumentos internacionales que promueven y garantizan el goce irrestricto de los derechos humanos (DDHH)<sup>6</sup>. De igual forma, distintas resoluciones y recomendaciones emanadas de organismos creados por instancias de DDHH y otras declaraciones de relevancia<sup>7</sup>, las que en su conjunto aseveran la obligatoriedad del Estado paraguayo en ampliar medidas inmediatas y progresivas de reconocimiento, protección y promoción de los DDHH de las personas jóvenes, en calidad de sujetos de derechos y el ejercicio pleno de ciudadanía en todas las esferas de sus vidas.

- 4 Paraguay.com (08/11/2015) Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/jovenes-piden-educacion-sexual-escolar-y-ley-antidiscriminacion-136133>  
 Abc Color (28/05/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/sociales/hoy-dia-internacional-por-la-salud-de-las-mujeres-1371056.html>  
 Paraguay.com (29/05/2015) Diponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/abuso-sexual-educacion-como-prevencion-y-respuesta-128697>
- 5 En especial, el capítulo III y los artículos 6 y 46 de la Constitución Nacional (1992).
- 6 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N° 5/1992); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley N° 4/1992), Convención sobre los Derechos del Niño (Ley N° 57/1990), Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley N° 1/1989); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" (Ley N° 1040/1997); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Ley N° 1215/1986); Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará" (Ley N° 605/1995); entre otros relevantes para la protección de derechos de las personas jóvenes.
- 7 Secretaría Nacional de Juventude, Brasil (2010) *La carta de Bahía*. Disponible en: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/carta\\_bahia.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/carta_bahia.pdf);  
 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013) *El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (2013). Disponible en: [http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-consenso\\_montevideo\\_pyd.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-consenso_montevideo_pyd.pdf)

## Marcos jurídicos específicos como herramientas para el reconocimiento de las especificidades de las juventudes

Las personas jóvenes en Paraguay continúan atravesando una serie de violaciones de DDHH, acrecentadas por discriminaciones específicas por edad, sexo, género, orientación sexual, clase social, ideología, entre otros aspectos, que demandan mayores garantías y medidas de protección por parte del Estado.

Finalmente, es importante promover un debate serio respecto a la pertinencia de un instrumento marco, a nivel internacional, de carácter vinculante, que contemple a las personas jóvenes como sujetos de derechos, para la promoción de leyes, políticas públicas, programas y proyectos en los diferentes países, al igual que la Convención sobre los Derechos del Niño.

Si bien es sabido que las leyes por sí solas no cambian toda una cultura –todavía caracterizada por visiones adultocéntricas y androcéntricas– son herramientas fundamentales de exigibilidad, hacia un ejercicio más pleno de todos los derechos humanos. En ese sentido, avanzar además en el aspecto jurídico es un compromiso pendiente del Estado paraguayo.

## EDUCACIÓN PÚBLICA, GRATUITA, LAICA, IGUALITARIA Y DE CALIDAD

### Estudiantes secundarios: #HagamosLío por la Educación

Desde el mes de julio de 2015, se retomaron una serie de movilizaciones estudiantiles, en un primer momento, denunciando la persecución política de estudiantes que están imputados “por la supuesta perturbación de la paz pública”, como el caso de Fabricio Núñez<sup>8</sup>. Realizaron un profundo cuestionamiento al sistema de justicia, a partir de escraches focalizados frente al Poder Judicial, además de exigir mejores condiciones de vida para las y los estudiantes secundarios, y el cese de prácticas autoritarias por parte del Ministerio de Educación y Cultura (MEC)<sup>9</sup>.

Sus demandas principales son: almuerzo escolar gratuito, inversión del 7% del producto interno bruto (PBI) en educación, el cumplimiento de la Ley del Boleto Estudiantil, democracia en los colegios, mejoramiento de infraestructura en las instituciones, uso correcto del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide), arancel cero y Ley del Día Nacional del Estudiante Secundario Organizado.

8 Última Hora (03/07/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/la-fenaes-inicia-marcha-varios-frentes-n910103.html>; E'a (30/10/2015) Disponible en: <http://ea.com.py/v2/dirigente-de-la-fenaes-es-sobreseido-en-causa-por-resistencia-y-perturbacion/>

9 Última Hora (09/07/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/piden-educacion-calidad-marcha-n911743.html>

**Suma de colegios privados.** A partir del mes de agosto, la lucha estudiantil secundaria fue tomando fuerza, el colegio Cristo Rey fue uno de los primeros colegios privados en sumarse a las movilizaciones<sup>10</sup>. El eje central continuó siendo “una educación de calidad para todos”. Las medidas de acción esta vez toman como herramienta a las sentatas. En el colegio mencionado participaron alrededor de 200 estudiantes, instando a más colegios a sumarse a las protestas y se dio el anuncio de una marcha general prevista para el 18 de setiembre del corriente. Las “sentatas estudiantiles” se realizaron de forma progresiva en varios colegios del país, con una adhesión masiva de estudiantes, quienes en todo momento hicieron críticas a los dos años de gestión del gobierno actual, sobre todo en educación, con un discurso claro y unificado.

**Reacciones institucionales adultocéntricas.** Ante el crecimiento de la fuerza estudiantil, con el discurso recurrente y descontextualizado de “la pérdida de clases”<sup>11</sup>, supervisores educativos del MEC impulsaron mecanismos de control –menos mal, poco eficientes– exigiendo informes sobre las sentatas estudiantiles a directores de los colegios, e incluso el planteamiento de realizar la marcha prevista fuera del horario escolar.

Por su parte, la propia ministra de Educación y Cultura, Marta Lafuente, en un primer momento, manifestó que desde el MEC “no convocarían a una mesa de diálogo”, ya que institucionalmente “hace mucho tiempo se encuentran en funcionamiento espacios de diálogo activos”<sup>12</sup>.

En simultáneo, el presidente Horacio Cartes convocaba a reuniones específicas a las altas autoridades del MEC para indagar más respecto a la marcha nacional de colegios públicos y privados prevista por el estudiantado, señalando la importancia del “diálogo”<sup>13</sup> y el “despertar juvenil”<sup>14</sup>. Sin embargo, por los medios masivos de comunicación se anunciaban especulaciones fluctuantes sobre la presencia y actuación policial prevista en dicha marcha.

La cultura adultocéntrica se refleja en situaciones como las señaladas, debido a que, por lo general, se ponen en duda y desacreditan las miradas y, por ende, las acciones de las personas jóvenes por parte de las autoridades, desde una posición de mayor poder y recursos para la toma de decisiones en la vida social, que por lo general limitan o directamente niegan la posibilidad de reconocer

10 Última Hora (18/08/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/sentata-el-cristo-rey-exigir-una-educacion-calidad-todos-n922781.html>

11 Última Hora (28/08/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/contraatacan-sentata-istan-crear-plan-evitar-perdida-clases-n925658.html>

12 Última Hora (29/08/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ministra-afirma-que-mesa-dialogo-estudiantil-ya-existe-n925923.html>

13 Última Hora (15/09/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/cartes-se-interioriza-marcha-estudiantil-n930636.html>

14 Última Hora (18/09/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/cartes-destaca-el-despertar-juvenil-n931553.html>

la capacidad que tienen las y los jóvenes en proponer modelos de ser, pensar y vivir diferentes, de forma autónoma e independiente.

**Adhesión de estudiantes universitarios.** Estudiantes de universidades públicas y privadas también fueron sumando sus adherencias a la marcha prevista y, por ende, a las reivindicaciones planteadas por los secundarios. La Universidad Católica de Asunción (UCA)<sup>15</sup> fue una de las primeras en plegarse de forma pública, además de las Facultades de Ingeniería, Química, Veterinaria, Filosofía, Politécnica, Arquitectura y Sociología de la Universidad Nacional de Asunción (UNA).

**#YoMarchoel18: el silencio no es nuestro idioma.** La marcha nacional de colegios públicos y privados se llevó a cabo en setiembre y partió de la Plaza Italia. La primera parada fue frente al MEC, en donde se realizó una sentata simbólica, culminando con un acto central en la Plaza de Armas, frente al Congreso. En la misma, se logró la apertura del MEC para entablar un diálogo con los representantes estudiantiles<sup>16</sup>.

Es importante mencionar que a pesar de los discursos institucionales democráticos durante la medida, los pedidos de informes a los directores de los colegios participantes de la marcha continuaron, con el propósito de precisar con detalles quiénes habían participado de la movilización.

Cerca de 10.000 estudiantes marcharon incluso acompañados por sus padres y madres, sectores docentes organizados, organizaciones sociales, religiosos y estudiantes universitarios. La movilización también se dio en los departamentos de Alto Paraná, Itapúa, Cordillera, Ñeembucú, San Pedro, Misiones, entre otros, con gran impacto ciudadano.<sup>17</sup>

**De las mesas de diálogo al paro estudiantil.** “Estamos cansados de las mesas de diálogos que solo sirven para mostrar en la prensa y decir que nos hacen caso. De nada sirve perder clases, venir acá y al final no nos dicen nada. Hace dos años que venimos con mesas de diálogo y nunca hay respuestas”, afirmó la estudiante Daisy Hume, dirigente de uno de los gremios<sup>18</sup>. Con la aseveración, se evidenció una vez más que la serie de mesas de diálogo propuestas desde el MEC, continuaron sin resultados satisfactorios para los estudiantes organizados.

15 Última Hora (17/09/2015) Disponible en: <http://m.ultimahora.com/estudiantes-la-uca-se-suman-marcha-este-viernes-n931355.html>

16 Última Hora (18/09/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/cientos-estudiantes-secundarios-se-preparan-marchar-n931562.html>

17 Última Hora (19/09/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/jovenes-celebran-su-dia-ejemplar-marcha-una-educacion-calidad-n931764.html>

18 Última Hora (29/09/2015) Disponible en: <http://m.ultimahora.com/sin-acuerdo-secundarios-y-el-mec-iran-un-paro-nacional-n934541.html>

Las mismas no lograron los acuerdos previstos, y los estudiantes resaltaron la inexistencia de voluntad política por parte del gobierno actual en mejorar la educación. Por ello, fue convocado nuevamente un “paro estudiantil”.

Estudiantes secundarios siguieron con sentatas simbólicas, de una hora de duración antes de las clases, con las bocas tapadas, para exigir mayor voluntad y compromiso político por parte del gobierno ante sus demandas.

**“Que se derrumbe la corrupción, no las escuelas”** fue otra de las consignas centrales de los estudiantes<sup>19</sup>. Uno de los carteles portaba dicho mensaje, a partir del derrumbe de una de las aulas del Colegio Nacional de Lambaré, que provocó estudiantes y docentes heridos<sup>20</sup>. Con el episodio, una vez más se demostraron hechos de corrupción, esta vez, involucrando al intendente de Lambaré y la malversación de fondos provenientes del Fonacide<sup>21</sup>.

**Primeros acercamientos con el Ejecutivo.** Representantes estudiantiles lograron una reunión preliminar con el presidente Horacio Cartes. En la misma, los compromisos concretos asumidos por el Ejecutivo fueron los siguientes: mayor inversión en educación hasta al menos el 6,4% del PIB al 2018, inclusión de libros en el kit escolar, alimentación universal, en especial en los colegios públicos, boleto estudiantil, infraestructura. De todos modos, se dejó en claro que las movilizaciones seguirían su curso, mientras no se vean acciones concretas por parte del Gobierno<sup>22</sup>.

**Vigilias y marchas frente al MEC.** Ante el incumplimiento de los acuerdos establecidos con el Ejecutivo, los estudiantes continuaron sus medidas de protesta, esta vez con vigilias y marchas frente al MEC<sup>23</sup>. Hasta el momento de este informe, las diversas formas de movilización siguen su curso, y específicamente la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (Fenaes) firmó una alianza con los estudiantes universitarios e iniciaron una serie de acciones preliminares conjuntas por una mejor educación.

19 Abc Color (8/10/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/sentatas-en-todo-el-pais-1415113.html>

20 Hoy (30/09/2015) Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/video-el-derrumbe-del-techo-del-colegio-nacional-de-lambara>

21 Abc Color (01/10/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/fonacide-pesima-calidad-de-materiales-en-obras-en-escuelas-1412968.html>

22 Abc Color (05/10/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/cartes-cierra-acuerdo-con-estudiantes-secundarios-1414095.html>

23 Abc Color (09/10/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/abc-tv/locales/inicia-vigilia-estudiantil-frente-al-mec-1415540.html>  
Última Hora (09/10/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/secundarios-vigilia-frente-al-mec-como-previa-la-marcha-n937325.html>

## ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS: #UNANOTECALLES

**Punto de partida: “No más seccionales en las Facultades”.** Si bien hechos de corrupción al interior de la UNA fueron denunciados en otras oportunidades, así como el impulso de otras medidas de protestas por gremios universitarios, es indudable que tanto el apoyo ciudadano, y sobre todo, el rol de ciertos medios de comunicación en esta oportunidad, no tiene precedentes<sup>24</sup>.

Un ejemplo concreto de ello fue la investigación realizada por el diario Última Hora, plasmada en una publicación del 8 de setiembre, cuyo título fue “Festín de rubros docentes en la UNA”<sup>25</sup>, evidenciando el alto grado de corrupción existente en la institución, teniendo como responsable directo al entonces rector de la UNA, Froilán Peralta, y a otras personas cercanas a él. Varios parientes de Peralta fueron beneficiados con jugosos sueldos, incluso cobrando en calidad de docentes sin serlo o directamente sin asistir a clases. En la rosca también estuvieron involucrados otros decanos y funcionarios de la UNA. A partir de ese momento, sobre todo desde Última Hora, se fueron develando más casos de corrupción y nepotismo en la UNA, generando cada vez más indignación por parte del estudiantado universitario.

**Movilizaciones en marcha.** Se dio una serie escalonada de movidas estudiantiles previas como sentatas, cordones de bloque, caravanas, marchas, entre otras formas de protestas, exigiendo la salida de Froilán Peralta. Se hizo posible, además, la instalación de un debate público más amplio sobre los casos de corrupción en la UNA, extendido a la ciudadanía en general. Progresivamente, fue creciendo la adhesión de las bases de las diferentes facultades de la UNA bajo la misma consigna: exigir la renuncia de Froilán, y finalmente, permitió sumar más fuerza para llevar a cabo una de las más sustanciales medidas realizadas por los estudiantes universitarios: la toma final del Rectorado de la UNA<sup>26</sup>.

### Toma del Rectorado de la UNA

**Día de la Juventud y la denominada primavera estudiantil.** El 21 de setiembre, inicio de la primavera y día de la juventud en Paraguay, estudiantes universitarios de la UNA y otras universidades privadas, con el apoyo de docentes, incluso padres y madres, tomaron el predio del Rectorado de la UNA, exigiendo la renuncia de Froilán Peralta, en ese entonces rector de la UNA. Este ya estaba

24 Agencia Latinoamericana de Información (03/10/2015) Disponible en: <http://www.alainet.org/es/articulo/172785>

25 “Secretaria de rector que fungía de profesora renuncia al ser investigada”, decía el título del reportaje publicado en la página 25 de la edición de Última Hora del 8 de setiembre, con el subtítulo “Festín de rubros docentes en la UNA”. En el material se describía que la joven maestra parvularia percibía G. 5 millones por dos cátedras en la Facultad de Veterinaria (donde Froilán Peralta fue decano antes de ser rector), además de cobrar como asistente del rector casi G. 4 millones y recibir otros G. 4 millones de bonificación.

26 Tras la marcha estudiantil del 18 de setiembre, se realizó en el mismo día una Asamblea Universitaria en el Campus de la UNA, con la dinámica de micrófono abierto, en la cual se decidió la toma del Rectorado el 21 de setiembre de 2015.

siendo investigado por la Contraloría General de la República y el Ministerio Público por hechos de corrupción, pero hasta el momento se encontraba con paradero desconocido<sup>27</sup>.

Desde el principio de la toma, la adhesión de más estudiantes universitarios fue creciente, los primeros días de vigilia estuvieron acompañados de recursos escasos, incluso en ciertos momentos fueron cortados los suministros de agua y energía eléctrica, como formas de amedrentamiento. De todos modos, el sistema de organización estudiantil para la sostenibilidad de la medida se fue consolidando rápidamente<sup>28</sup>.

**Funcionarias come-documentos.** Durante la toma, María del Carmen Martínez, jefa de Recursos Humanos de la UNA, acompañada de otras funcionarias, Leticia Deggeller Martínez y Luz Aquino, fueron sorprendidas por los estudiantes intentando eliminar documentos y borrar archivos del Rectorado<sup>29</sup>.

La acción rápida de los estudiantes permitió evitar la fuga de las funcionarias, a pesar de estar respaldadas por un grupo importante de guardias privados. Además, solicitaron la comparecencia inmediata de la fiscalía, que por cierto tardó varias horas en hacerse presente.

Posteriormente, se constató que las funcionarias involucradas eran funcionales a Froilán Peralta y contaban con documentos en su poder que lo implicaban aún más.

A raíz del hecho, el Ministerio Público anunció la imputación de Froilán Peralta por “inducción al hecho punible” y las funcionarias se encuentran actualmente en el correccional de mujeres “Casa del Buen Pastor”<sup>30</sup>.

Es importante mencionar que se dieron una serie de episodios similares con relación a las documentaciones en otras facultades de la UNA, desde la quema de documentos hasta el encendido repentino de computadoras controladas desde fuera del Campus, como el caso de Veterinaria, y la sustracción directa de documentaciones, como se dio en Filosofía<sup>31</sup>.

27 Hoy (21/09/2015) Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/facultades-van-a-paro-y-exigen-renuncia-de-froilan-y-sus-secuaces>

28 Última Hora (23/09/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/despertar-universitario-pone-jaque-gobierno-la-una-n932742.html>

29 Hoy (25/09/2015) Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/quema-de-archivo-en-una-hallan-documentos-en-poder-de-funcionaria>; Última Hora (27/09/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/comiendo-papeles-emulan-funcionarias-la-una-obra-teatral-n934076.html>

30 Última Hora (26/09/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/funcionarias-la-una-ya-ingresaron-al-buen-pastor-n933863.html>

31 Abc Color (26/09/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/notas/en-tres-facultades-hubo-quema-de-documentos-1411512.html>

**“No queremos cambiar un Froilán por otro Froilán, queremos la transformación integral de la Universidad Nacional de Asunción”**<sup>32</sup>. El número de estudiantes universitarios fue creciendo, además de congregarse a otros sectores de la ciudadanía en general. Se evidenció una organización estudiantil caracterizada por una claridad discursiva respecto a las demandas, la diversidad en la representación estudiantil, además, la innovadora capacidad logística y política de sostener una medida de toma de la Universidad<sup>33</sup>.

**Repercusiones en el gobierno.** En la Cámara de Diputados se aprobó una declaración que exigía al Consejo Nacional de Educación Superior (Cones) realizar una intervención inmediata en la UNA, debido a las denuncias de corrupción y las movilizaciones estudiantiles. El pedido fue realizado por la diputada Karina Rodríguez, argumentando la defensa de la institucionalidad de la UNA. Sin embargo, también se hicieron presentes otras posturas como la de Olga Ferreira, quien exigía la renuncia inmediata de Froilán Peralta. En el Ejecutivo, a partir de las declaraciones de la ministra de Educación, Marta Lafuente, se hizo pública la postura del gobierno de Cartes, quien también exigía la renuncia de Froilán Peralta<sup>34</sup>.

**Renuncia de Froilán: primera batalla ganada.** Al finalizar la semana, 5 de las 12 facultades de la UNA suspendieron las clases; otro hecho relevante fue que 6 de los 12 decanos realizaron la disposición pública de sus cargos, si ello ayudaría a materializar la renuncia de Froilán Peralta, quien seguía desaparecido<sup>35</sup>.

El viernes 25 de setiembre, Froilán Peralta finalmente presenta su renuncia y comparece ante la Unidad Fiscal de Delitos Económicos y Anticorrupción. Asume como rector interino, Andrés Amarilla<sup>36</sup>.

**Cómo continuaron las demandas estudiantiles.** Los estudiantes, luego de la renuncia de Froilán Peralta, también exigieron la renuncia de Andrés Amarilla, por considerarlo uno de los más cercanos del clan corrupto del exrector. Por otro lado, manifiestan su rechazo a cualquier intervención del Cones en la UNA, por carecer de legitimidad y representación, además de no haber generado ningún acercamiento formal con el sector estudiantil. Los discursos de los representantes estudiantiles incorporaban la necesidad de generar propuestas

32 Última Hora (23/09/2015) Disponible en: <http://m.ultimahora.com/continua-vigilia-estudiantes-la-una-n932878.html>

33 DementesX (25/09/2015) Disponible en: <http://www.dementesx.com/universidad-nacional-asuncion-una-froilan/>

34 Abc Color (23/09/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/camara-de-diputados-insta-a-cones-a-intervenir-la-una-1411108.html>; Abc Color (25/09/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/notas/gobierno-pide-a-froilan-que-renuncie-cuanto-antes-1411116.html>

35 Última Hora (25/09/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/pedido-renuncia-del-rector-la-una-es-cada-vez-mas-unanime-n933350.html>

36 Última Hora (25/09/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/froilan-peralta-renuncia-y-se-entrega-la-justicia-n933587.html>

programáticas hacia una verdadera reforma universitaria<sup>37</sup>. Otro de los pedidos centrales fue que Emilio Fuster, agente fiscal de la Unidad Penal Especializada en Seguridad y Convivencia de las Personas, no se sume al equipo de fiscales que encaminaba las investigaciones de irregularidades en la UNA, por ser uno de los máximos exponentes del sistema de justicia en criminalizar a dirigentes estudiantiles<sup>38</sup>.

**Rectores interinos.** Posteriormente, asumió como rector interino por el Consejo Superior, Ricardo Meyer. Su objetivo principal era convocar, en un plazo de 45 días, a una asamblea para elegir a las nuevas autoridades. Mucha polémica se generó a partir de su designación, debido a su candidatura vigente a intendente de Asunción. Meyer finalmente decidió declinar y renunciar al cargo, para dedicarse fuertemente a su candidatura<sup>39</sup>. Por ello y tras la renuncia, Abel Bernal, decano de la Facultad Politécnica, fue elegido rector de forma unánime<sup>40</sup>.

**Levantamiento de la vigilia estudiantil en el Rectorado.** Tras una asamblea estudiantil<sup>41</sup>, y alrededor de 12 días sistemáticos de vigilia, representantes de #UNANotecalles levantaron la medida. A partir de este momento, las demandas específicas se trasladan a las distintas facultades, con la exigencia de renuncias de decanos, decanas y otras autoridades. De todos modos, reafirmaron que seguirán con los controles, en especial de las investigaciones e intervenciones realizadas por la fiscalía, en torno a los hechos de corrupción en la UNA.

**Movimiento universitario.** El movimiento estudiantil universitario sigue planificando acciones de resistencias específicas en cada una de las facultades, exigiendo una renovación institucional profunda al interior de la UNA. Realiza de cerca el seguimiento de las investigaciones fiscales en marcha por casos de corrupción, y la renuncia de personas en cargos estratégicos quienes hace mucho tiempo son funcionales a una estructura corrupta y antidemocrática<sup>42</sup>.

## EL IMPACTO DE LA VIOLENCIA EN LAS MUJERES JÓVENES: UNA REALIDAD SILENCIADA

La violencia en la pareja todavía sigue restringida como problema exclusivo del espacio privado, incluso muchas veces los llamados “crímenes pasionales” quedan impunes o simplemente como asuntos aislados. Sin embargo, los dis-

37 Hoy (28/09/2015) Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/una-exigen-renuncia-de-actual-rector-y-que-el-cones-no-actue>

38 Última Hora (26/09/2015) Disponible en: <http://m.ultimahora.com/estudiantes-rechazan-la-intervencion-del-cones-y-piden-separacion-fuster-n933873.html>

39 Abc Color (29/09/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/meyer-rector-interino-en-una-1412330.html>

40 Abc Color (05/10/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/una-abel-bernal-nuevo-rector-1415502.html>

41 Última Hora (11/10/2015) Disponible en: <http://m.ultimahora.com/se-levanta-la-vigilia-frente-al-rectorado-n937798.html>

42 Agencia Latinoamericana de Información (03/10/2015) Disponible en: <http://www.alainet.org/es/articulo/172785>

tintos hechos ocurridos en el país afectan principalmente a mujeres, y en los próximos casos a ser reseñados, a mujeres jóvenes.

Se hace pertinente relatar de forma explícita dos casos puntuales ocurridos durante el año: una joven fue asesinada por estrangulamiento en manos de su pareja debido a una “acalorada discusión”. Ambos tenían 18 y 20 años, respectivamente<sup>43</sup>. Otra joven de 20 años también murió debido a 14 puñaladas con arma blanca, aplicadas por su pareja de 17 años, a raíz de “un ataque de celos”<sup>44</sup>.

Por lo general, ante situaciones como las descritas, el Estado llega tarde; es decir, existen políticas insuficientes, sobre todo en materia de educación, ya que por un lado en los colegios no se incorporan contenidos integrales que puedan brindar herramientas más sólidas, para que las personas jóvenes puedan construir relaciones interpersonales más igualitarias y humanas; y por el otro, un sistema de justicia, que ante las denuncias de violencia, muchas veces revictimiza a las mujeres que se animan a realizarlas.

Estos casos son el fiel reflejo de una cultura profundamente machista y patriarcal enraizada en el país. Por ello, el Estado debería promover acciones más estructurales que hagan posible la erradicación de todas las formas de violencia.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN PROCESO**

### **Becas Carlos Antonio López: premiar la excelencia de unos pocos**

Si bien es uno de los programas nacionales más necesarios, y con una inversión significativa de recursos públicos, en su primera convocatoria obtuvo críticas importantes, debido a que la mayoría de las personas adjudicadas con los subsidios, fueron hijos e hijas de familias con altos recursos económicos<sup>45</sup>. Esto no es un dato menor porque las modalidades de cofinanciamiento alcanzan un 48%. El 52% restante debe ser cubierto por el beneficiado<sup>46</sup>. El porcentaje del primero es de todos modos muy elevado, es decir, aparte de las brechas en materia de oportunidad educativa que pueden presentar personas jóvenes de estratos sociales más altos respecto a otros, cuentan con una ventaja adicional, cual es la capacidad de la cofinanciación de sus becas si le son asignadas.

43 Hoy (8/02/2015) Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/joven-estrangulo-a-su-novia-en-san-lorenzo>

44 Abc Color (22/09/2015) Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/joven-muere-apunalada-por-su-pareja-1410227.html>

45 Secretaría Nacional de la Juventud (21/10/2015) Disponible en: <http://www.snj.gov.py/noticia/12525-gobierno-realiza-segunda-convocatoria-para-becas-al-extranjero.html#VjAHX2auEi8>

46 Última Hora (22/08/2015) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/critican-que-becas-el-exterior-beneficien-jovenes-adinerados-n923947.html>

En ese sentido, si los recursos son públicos, la distribución de los mismos debería plantearse de una manera más equitativa, superando las brechas existentes en materia de desigualdad social.

Finalmente, otro aspecto a mejorar es la visión del desarrollo de un país solo a partir de la *ciencia y tecnología*, colocando con el más bajo de los perfiles a las *ciencias sociales y humanas*. Esto teniendo en cuenta sobre todo los grandes problemas sociales por los cuales atraviesa el Paraguay actualmente, que también requieren de forma prioritaria la formación de profesionales de dicha área, que aporten a construir propuestas innovadoras de transformación hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la sociedad.

## ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

La mayoría de las políticas públicas en marcha siguen siendo muy limitadas, sobre todo porque son planteadas al margen de una heterogeneidad en aumento de las juventudes, además de la presencia de una serie de estigmatizaciones, estereotipos y problemas reales de exclusión social, que no solo producen abismos significativos con respecto a los adultos, sino también entre los propios jóvenes, en el momento de ejercer los derechos humanos.

Si bien se han avanzado en espacios más institucionalizados de participación, aún siguen siendo insuficientes, y muchas de las demandas que hoy se visualizan desde las personas jóvenes, se traducen en exigir roles más protagónicos en la toma de decisiones, como sujetos activos, con creatividad diversa, con una capacidad reflexiva para encaminar propuestas y procesos de transformación social.

Actualmente, estamos ante una de las generaciones más jóvenes de la historia, es decir, durante este año 2015 la mitad de la población tiene 25 años o menos, y en 2024, la mitad de la población tendrá 28 años o menos (DGEEC, 2015). Esto muestra que en términos de proyección poblacional, nos quedan muchos años de lo que se podría considerar un “bono demográfico”<sup>47</sup>. Pero al mismo tiempo, somos el país más desigual de la región, lo que implica mayores desafíos, en especial, en la distribución más equitativa de los bienes públicos disponibles y, por ende, el paso a políticas públicas más sociales<sup>48</sup>.

Este panorama condiciona una mayor inversión en la juventud, obliga a superar visiones reduccionistas de la participación juvenil, en especial en lo referente

47 Periodo durante la transición demográfica en que la proporción de personas en edades de trabajar (potencialmente productivas) crece en relación a las personas en edades potencialmente dependientes. Este periodo se conoce también como “ventana demográfica de oportunidades”, en referencia a las posibilidades que ofrece para aumentar las tasas de crecimiento económico per cápita y los niveles de bienestar de la población (CELADE, 2012).

48 Paraguay.com (27/05/2015) Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/el-porque-de-la-desigualdad-128625>

al diseño e implementación de políticas públicas, que ya no pueden continuar siendo residuales. Las mismas, además, deben contar con un enfoque que esté orientado a superar las brechas existentes en materia de desigualdad, incluso en términos intergeneracionales.

## RECOMENDACIONES

- Promover espacios de debate y profundización sobre la necesidad de Reforma del Sistema Educativo, desde un enfoque de justicia social, que incluya la posibilidad de incorporar otros modelos, en especial desde el sector estudiantil.
- Impulsar políticas públicas sociales, integradoras, ajustadas al componente multidimensional que caracteriza a las juventudes paraguayas, transversales, coordinada, pensada para el presente y el futuro, desde una perspectiva de género y derechos humanos, hacia la promoción de personas jóvenes con mayor bienestar, emancipación progresiva y mejores condiciones de vida para la independencia y autonomía.
- Ampliar los mecanismos de participación juvenil de forma más protagónica y vinculante en la toma de decisiones.
- Promover mecanismos más eficientes para la erradicación de todo tipo de violencia en la sociedad, incluida la violencia de género atendiendo las especificidades de las personas jóvenes.

## Bibliografía

- Caputo, Luis y Pereira, María (2010) Avatares de un largo camino, en: Codehupy (2010) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2010*. Asunción.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (2012) *Bono demográfico y envejecimiento: impactos sectoriales de la dinámica demográfica*. Módulo Población y Desarrollo. Curso Regional Intensivo de Análisis Demográfico. CRIAD 2012. Santiago, CELADE -División de Población de la CEPAL. Disponible en: [http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/6/48766/Clase\\_PSaad.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/6/48766/Clase_PSaad.pdf)
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2015) *Paraguay. Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025. Revisión 2015*. Fernando de la Mora, DGEEC. Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/proyeccion%20nacional/Estimacion%20y%20proyeccion%20Nacional.pdf>
- Pereira, María (2014) Juventudes en Paraguay: entre algunos avances institucionales y muchos derechos postergados, en: Codehupy (2014) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción.

# ENVEJECIMIENTO EN PARAGUAY: DESAFÍOS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN SOCIAL

DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES



El ejercicio del derecho a la protección social garantiza un envejecimiento con calidad de vida. La protección social para las personas adultas mayores se sustenta básicamente en el ejercicio del derecho a un ingreso seguro y del derecho a la salud. El derecho a la seguridad del ingreso se relaciona fundamentalmente con el disfrute de una pensión o jubilación mientras que el derecho a la salud se sustenta en la existencia de un sistema de salud con cobertura universal y que atienda de manera diferenciada las necesidades sanitarias de las personas adultas mayores. Paraguay enfrenta grandes desafíos en la garantía de estos derechos, situación que se agrava si se considera la transición demográfica que está verificando el país hacia una estructura demográfica en la que aumentan rápidamente los grupos de mayor edad. Para avanzar en la materia es necesaria la creación de un sistema de protección social que desde edades tempranas incluya a toda la población, de manera que puedan construir trayectorias de vida protegida y segura.

**Verónica Serafini**  
**Claudina Zavattiero**

## INTRODUCCIÓN

El contexto sociodemográfico del Paraguay está cambiando rápidamente. De un país relativamente joven y con políticas dirigidas fundamentalmente a la niñez, y en particular a la que está en situación de pobreza, se está transformando en otro donde diferentes grupos etarios tendrán pesos relativos similares. Por lo tanto, las demandas ciudadanas aumentarán su complejidad y exigirán al Estado el diseño, la implementación y el financiamiento de políticas muy diferentes para garantizar los derechos específicos de cada ciclo de vida.

Uno de los grupos sociales más excluidos de las políticas públicas debido a la invisibilidad de sus derechos y a su bajo peso relativo en el pasado es el de las personas adultas mayores. Este artículo se centra en el derecho a la protección social, analizando la situación actual en Paraguay y los desafíos presentes y futuros en tal sentido.

La protección social para las personas adultas mayores se sustenta básicamente en el ejercicio de dos derechos establecidos en instrumentos nacionales e internacionales, que corresponden al derecho a un ingreso seguro y al derecho a la salud.

En este sentido, el derecho a la seguridad del ingreso se relaciona fundamentalmente con el disfrute de una pensión o jubilación proveniente del acceso a un sistema de seguridad social en las etapas laborales de la vida. Y el derecho a la salud, por su parte, se sustenta en la existencia de un sistema de salud con cobertura universal y que atienda de manera diferenciada las necesidades sanitarias según el ciclo de vida, en este caso de las personas adultas mayores.

En Paraguay, los altos niveles de informalidad y precariedad laboral, así como la existencia de un sistema de salud fragmentado y excluyente, se traducen en una baja cobertura de los mecanismos de protección social existentes, además de deficiencias en la calidad de los servicios debido a las bajas pensiones/jubilaciones que recibe la mayoría de las personas adultas mayores y a los incompletos servicios de salud para quienes tienen acceso.

La protección social, además de constituirse en un derecho, es un medio sumamente importante para impulsar el desarrollo de los países a través de su impacto positivo en el crecimiento económico, en la reducción de las desigualdades y en la estabilidad política. Esto, que ya se sabía, ha sido confirmando por las recientes crisis económicas.

Los dos primeros apartados del documento presentan un análisis de la realidad a partir de los datos proveídos por las encuestas de hogares. En el tercer apartado se presenta una breve discusión sobre las normativas nacionales y algunos

instrumentos internacionales que hacen referencia al derecho a la protección social y a las políticas necesarias para ello. Finalmente, en el cuarto apartado se exponen algunos desafíos para el país.

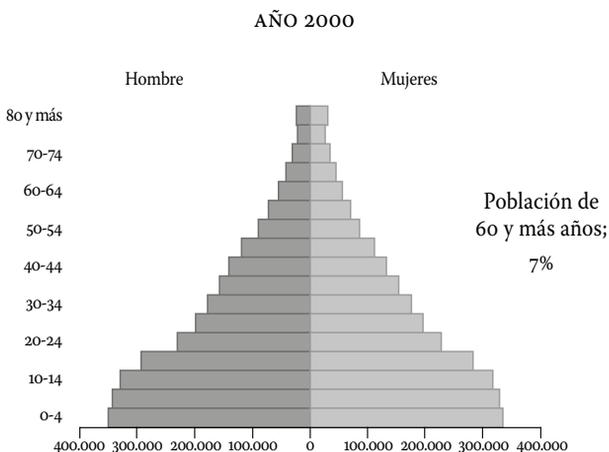
Como se verá, garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores exige políticas públicas que afectan a todo el ciclo de vida, ya que el bienestar en el último tramo de la vida está en directa relación con los derechos y condiciones de vida en las etapas anteriores del ciclo de vida.

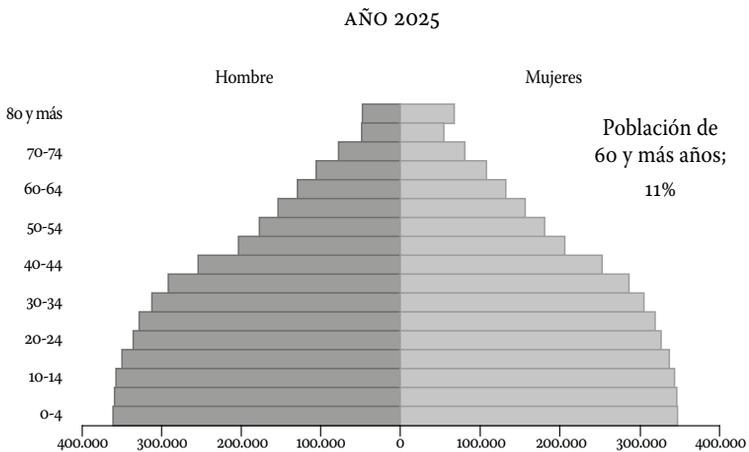
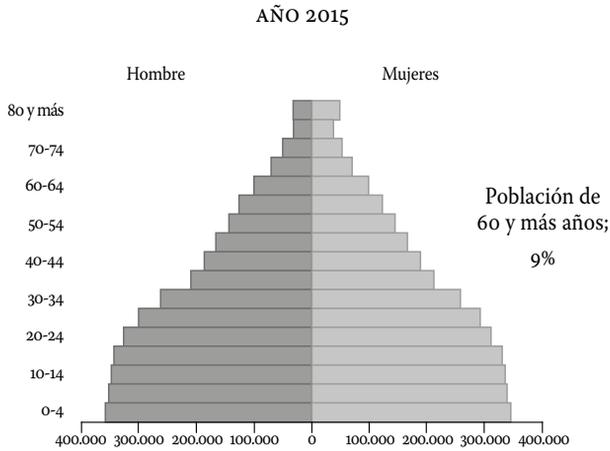
## PARAGUAY, UN PAÍS QUE ESTÁ ENVEJECIENDO

Las mejoras en las condiciones de vida y los avances logrados en educación, salud, alimentación, infraestructura sanitaria, entre otros aspectos evidenciados con el correr de los años, representan enormes logros para la humanidad y dieron como resultado incrementos en la expectativa de vida de las personas.

Actualmente, las personas adultas mayores representan el 10,9% del volumen poblacional del país (6.818.180 habitantes), esto es 743.993 hombres y mujeres de 60 años y más (EPH 2014), hecho que como puede verse en el Gráfico 1, según las proyecciones de población, proseguirá su tendencia creciente en los siguientes quinquenios.

**Gráfico N° 1. Estructura de la población total por grupos de edad y sexo. Año 2000, 2015 y 2050.**





Fuente: STP/DGEEC (2015). Paraguay: Proyección de Población Nacional por sexo y edad, 2000-2025.

Entre las personas adultas mayores existe mayoría de mujeres (54,7%) frente a la proporción de hombres (44,3%) (EPH 2014). Según se analiza en las proyecciones nacionales de población, el predominio femenino se acentúa a medida que aumenta la edad<sup>1</sup>.

1 Índice de feminidad de 107 mujeres por cada 100 hombres en el grupo de 60 años y más, y de 147 en el grupo de 80 años y más para 2015.

Las diferencias de género señaladas deben ser tenidas en cuenta en el quehacer de las políticas públicas puesto que, por lo general, el estado de las personas en la edad adulta mayor es producto de las condiciones de vida atravesadas en el pasado y muchas veces también en el presente. En este sentido, las mujeres estuvieron mayormente expuestas a desigualdades en el acceso a la educación, salud, al mercado laboral y fueron víctimas de exclusión social por su condición de mujer, relegándose al trabajo reproductivo y de cuidado en el hogar.

Otro aspecto relevante para el diseño de las políticas públicas en este grupo etario es el cambio en la estructura por edades al interior de la población adulta mayor o envejecimiento interno, esto es, el peso de las personas mayores de 80 años y más entre las de 60 años y más. Actualmente 1 de cada 7 personas adultas mayores tiene 80 años o más (14,6%). Cuando la población se concentra más en edades avanzadas tiende a aumentar la demanda de servicios de salud, además de las necesidades de apoyo institucional y familiar.

## **POCAS PERSONAS ADULTAS MAYORES CON PROTECCIÓN SOCIAL**

### **El derecho a un ingreso seguro con altos déficits**

En Paraguay, en 2014, solo el 14,7% de las personas adultas mayores contaba con ingresos provenientes de una jubilación o pensión proveniente de alguno de los sistemas contributivos. Una proporción similar es beneficiada por una pensión no contributiva.

En el caso de quienes reciben jubilación o pensión del sistema contributivo, la Encuesta Permanente de Hogares 2014 señala que el monto promedio percibido es de G. 2.165.000 (aproximadamente USD 383<sup>2</sup>), siendo esta cifra un tanto mayor al actual salario mínimo (G. 1.824.000). No obstante, ostenta una brecha por género de 44% superior en el caso de los hombres frente al de las mujeres (G. 2.615.000 y G. 1.817.000 respectivamente). Los ingresos jubilatorios y/o pensiones de adultos mayores pertenecientes a los quintiles más bajos (quintil 1 y 2) no alcanzan ni a la mitad del salario mínimo.

Los efectos de la pensión alimentaria para personas adultas mayores en situación de pobreza resultan restringidos por el escaso monto del beneficio, consistente en la cuarta parte del salario mínimo legal vigente.

Ante la ausencia de una política pública de amplia cobertura, una parte importante de la población adulta mayor continúa activa –ocupada o desocupada pero buscando empleo– en el mercado laboral (43,6%). La mayor participación

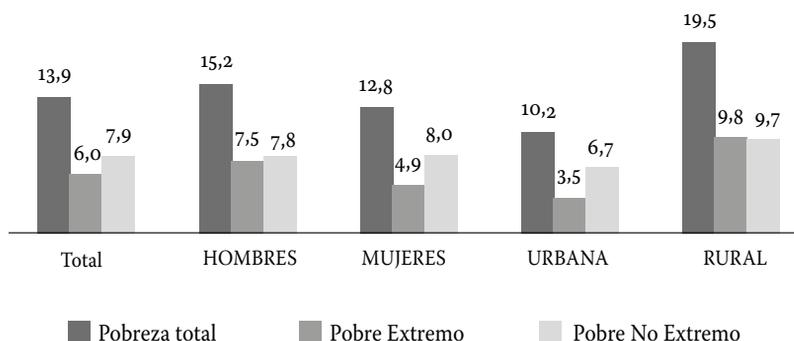
2 Tipo de cambio de G. 5.650 por dólar americano.

es masculina, ya que el 58,3% de los hombres se encuentra en esta situación frente al 31,3% de las mujeres. Esto es, una brecha de 27 puntos porcentuales.

Por otra parte, el 56,4% de la población adulta mayor es económicamente inactiva, por lo tanto no tienen ingresos laborales. La inactividad es una de las razones principales de ausencia de jubilación o pensión. La mayor tasa de inactividad es femenina (68,7%). Esto último puede deberse principalmente a la invisibilidad y desvalorización de las variadas tareas domésticas que tradicionalmente ha asumido la mujer, las cuales no son vistas como actividades productivas en sí mismas, pero son la fuente principal de reproducción familiar.

La ausencia de ingresos se traduce en que el 13,9% de la población adulta mayor actualmente vive en situación de pobreza<sup>3</sup>, cifra que se eleva al 19,5% en el sector rural. Otra amplia proporción de la población, que si bien no está por debajo de la línea de pobreza, es altamente vulnerable a caer en pobreza, ya que como se pudo ver en párrafos anteriores no cuenta con ingresos propios.

**Gráfico N° 2. Porcentajes de la población adulta mayor por estatus de pobreza\* según sexo y área de residencia. Año 2014.**



\* Se excluyen a las personas empleadas domésticas dentro del hogar.

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, EPH 2014.

- 3 La pobreza a la cual se refiere en este apartado es aquella medida a través del método de línea de pobreza que define a la población pobre como aquel conjunto de personas residentes en hogares cuyo nivel de bienestar (expresado a través del ingreso), es inferior al costo de una canasta básica de consumo (conjunto de bienes y servicios que satisface los requerimientos mínimos para la sobrevivencia humana). El costo de esta canasta se denomina línea de pobreza. En tanto, la pobreza extrema es aquella conformada por el conjunto de personas cuyo nivel de ingresos es inferior al costo de una canasta básica de consumo de alimentos (es decir, del valor de una línea de pobreza extrema) y pobres no extremos aquellos que tienen ingresos mayores al costo de una canasta básica de alimentos, pero inferiores al de una canasta básica de consumo total, de alimentos y no alimentos, es decir, de una línea de pobreza total. Por tanto, la medición de pobreza divide a la población en pobre y no pobre, y dentro de la clasificación de pobres se realiza una subdivisión que consiste en pobreza extrema o indigencia y pobreza no extrema.

## Bajo acceso a servicios de salud con calidad

Las políticas públicas de salud deben tener presente que el envejecimiento trae consigo un incremento del riesgo de contraer enfermedades, lo que a su vez demanda más servicios médicos de atención, como de promoción y prevención. Lo importante no es solo garantizar que las personas vivan más, sino también que lo hagan gozando de una buena calidad de vida en términos de bienestar físico, mental y social.

Más de un tercio de las personas adultas mayores se encontraban enfermas o accidentadas durante los últimos 90 días anteriores a la encuesta (35,8%). Lo anterior implica que habrían requerido la utilización de servicios médicos o al menos de medicamentos. La gratuidad de las consultas y algunos servicios –decretada en el año 2008– permitió a los adultos y adultas mayores acceder a servicios de salud con mayor facilidad. Sin embargo, el desafío principal es contar con atención especializada en geriatría en toda la estructura de salud pública y privada.

Analizando esta situación por sexo se observa que las mujeres de 60 años y más de edad reportaron en mayor proporción haber estado enfermas o accidentadas frente al grupo de hombres (37,5% y 33,6%, respectivamente). Además, como ya se adelantaba, la demanda de servicios de salud se incrementa con la edad de las personas. Las personas menores a 80 años de edad de ambos sexos reportaron estar enfermas o accidentadas en un 34,6%, mientras que las de 80 años o más lo hicieron en mayor medida (42,6%). Otra brecha importante se registra entre personas del área urbana y rural. Mientras que en la ciudad el 29,4% de las personas adultas mayores reportó alguna enfermedad o accidente, en el campo dicha cifra asciende a 45,3%, o incluso a 55,6% entre las personas de 80 años y más del área rural.

Considerando lo expuesto, es importante analizar si las personas adultas mayores cuentan con alguna cobertura de seguridad social en salud que les permita acceder a servicios médicos cuando lo requieran. Las cifras indican que 4 de cada 10 personas adultas mayores poseen algún tipo de seguro médico (44,1%), accediendo principalmente por medio del Instituto de Previsión Social (IPS) 35,5%, y en menor medida por medio de cualquier otro tipo de seguro (privado: individual, laboral, familiar; o sanidad: militar o policial; o seguro local) 8,6%. En tanto, resulta preocupante que un 55,9% de las personas adultas mayores se encuentren totalmente desprotegidas.

Entre las personas adultas mayores del área urbana más de la mitad cuenta con cobertura médica (56,7%), siendo en el 45,6% de los casos aseguradas del IPS. Por el contrario, las personas ancianas residentes en el área rural son las

más desprotegidas, ya que solo 1 de cada 4 cuentan con seguro médico, lo que demuestra el sesgo urbano con el que opera este servicio.

## **PROTECCIÓN SOCIAL: VISIBILIDAD DEL ENVEJECIMIENTO DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

El derecho a la protección de las personas adultas mayores está claramente establecido en la Constitución Nacional vigente desde 1992. El artículo 6 señala 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”; mientras que el artículo 7 establece que “toda persona de la tercera edad tiene derecho a una protección integral”.

El artículo 57 establece que “la familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio”.

El sistema de seguridad social de un país busca resguardar a la persona frente al riesgo de pérdida de ingreso por determinados motivos. En Paraguay la seguridad social es un derecho reconocido en el artículo 95 de la Constitución Nacional; por medio de la misma todo trabajador activo y legal tiene derecho a acceder a un conjunto de mecanismos que apuntan a protegerlo ante diversas eventualidades y riesgos, como ser accidentes, enfermedades, vejez, invalidez, etcétera.

A pesar de ser un derecho, en la actualidad el acceso a la seguridad social contributiva es limitado. El país no cuenta con una política de seguridad social más allá de leyes y decretos que se sucedieron con el paso de los años con el objetivo de incorporar paulatinamente a más colectivos laborales, pero sin considerar un enfoque integral y de largo plazo.

Al vacío anterior se agrega la ausencia de una política laboral que impulse la formalización del empleo y, de esa manera, disminuya la gran evasión existente, cercana al 50%, según expresiones del propio presidente de la principal institución del sector, el IPS<sup>4</sup>.

La seguridad social contributiva tiene un importante sesgo hacia el trabajo en relación de dependencia, por lo que una amplia proporción de personas adultas mayores ha quedado fuera, ya que históricamente en la estructura laboral

4 Abc Color (19/11/2014) Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/ips-sufre-una-evasion-del-55-de-los-aportes-1307585.html>

nacional ha prevalecido el trabajo por cuenta propia, especialmente en el sector rural.

Para enfrentar ese problema, en el año 2009 se aprobó la Ley N° 3728/2009, De pensión alimentaria para personas adultas mayores en situación de pobreza (no contributivo)<sup>5</sup>, implementada desde 2010. Si bien esta norma contribuye a garantizar el derecho a un ingreso, el monto que entrega (un cuarto del salario mínimo) es mínimo con relación a las necesidades y garantías de una vida digna. Por otro lado, el programa no está vinculado a ninguna red o sistema de protección social, por lo que su impacto pierde potencialidad.

En cuanto a los instrumentos internacionales, el año 2015 fue muy importante para las personas adultas mayores. En el seno de las Naciones Unidas se aprobaron el Acuerdo para la Acción de Addis Abeba y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los que se incluye la protección social como un claro imperativo para los países. Paraguay ha sido uno de los países signatarios de ambos compromisos.

También este año se aprobó la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Paraguay no firmó esta Convención. El objeto de este instrumento internacional es promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad.

Dicha Convención incluye dos artículos relacionados con el derecho a la protección social:

Artículo 17. Derecho a la seguridad social. Toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna. Los Estados Parte promoverán progresivamente, dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social.

Artículo 19. Derecho a la salud. La persona mayor tiene derecho a su salud física y mental, sin ningún tipo de discriminación. Los Estados Parte deberán diseñar e implementar políticas públicas intersectoriales de salud orientadas a una atención integral que incluya la promoción de la salud, la prevención y la atención de la enfermedad en todas las etapas, y la rehabilitación y los cuidados paliativos de la persona mayor a fin de propiciar el disfrute del más alto nivel de bienestar, físico, mental y social.

5 Digesto Legislativo, Ley N° 3728/2009. Disponible en: <http://digesto.senado.gov.py/index.php?pagina=leyes&id=6584>

## CONCLUSIONES

La población adulta mayor ha cobrado mayor visibilidad, demandando atención en ámbitos de salud, seguridad social y económica que le permitan garantizar un envejecimiento con calidad. Lo anterior cobra relevancia desde el momento en que los adultos y adultas mayores conforman un grupo poblacional en constante crecimiento representando actualmente una décima parte de la población total. Además, no debe perderse de vista que presentan características heterogéneas y con marcadas diferencias según sexo y área de residencia, generalmente con desventajas para las personas ancianas mujeres y las y los residentes en la zona rural.

El derecho a un ingreso seguro presenta déficits tanto en términos de cobertura como del monto que reciben quienes tienen acceso a la pensión alimentaria y están en situación de pobreza.

La baja y mala calidad de la cobertura de los servicios de salud que se ofrecen tanto desde el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) como del IPS, junto con la elevada demanda de los servicios de salud, hacen que este grupo de población se encuentre en situación de alta vulnerabilidad aun cuando no esté en situación de pobreza.

De no considerarse medidas de protección social que garanticen su bienestar, se estaría engrosando el grupo de población por debajo de la línea de pobreza y poniendo en riesgo la vida de estas personas y los avances logrados hasta el momento.

Considerando que el estado actual de la población adulta mayor es resultado de acciones acumuladas a lo largo de sus vidas, se torna imperioso que la sociedad, las familias y el Estado planteen estrategias que garanticen un envejecimiento con calidad de vida a quienes hoy son adultos mayores y a quienes lo serán en el futuro, para lo cual se deben evaluar las condiciones actuales de educación, seguridad social e inserción laboral de la población en general, enfatizando que el desafío para el país está en reducir la asimetría entre áreas de residencia y las inequidades de género.

## RECOMENDACIONES

Con base en el análisis realizado se establecen algunas recomendaciones para abordar las demandas y necesidades de la población adulta mayor desde sus propias particularidades, instando a que se puedan llevar acciones concretas como:

- Crear un sistema de protección social que incluya la garantía de un ingreso seguro en la vejez y la cobertura universal de servicios de salud.
- Implementar políticas laborales que reduzcan la informalidad y precariedad laboral de manera de integrar a la población actual en edad de trabajar a un mecanismo que le permita a largo plazo disfrutar del derecho a un ingreso.
- Realizar los cambios normativos necesarios para garantizar la cobertura de la seguridad social contributiva a los colectivos laborales que actualmente continúan fuera como las trabajadoras domésticas, campesinos y campesinas.
- Aprobar la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y trabajar en la garantía de los derechos establecidos.

## Bibliografía

- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos/STP (2015) *Encuesta Permanente de Hogares 2014. Principales resultados*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Naciones Unidas (2014) Asamblea General. Sexagésimo noveno período de sesiones. *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015*. A/69/700. Disponible en: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/700&referer=http://www.un.org/en/documents/&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700&referer=http://www.un.org/en/documents/&Lang=S)
- Naciones Unidas (2015) Asamblea General. Sexagésimo noveno período de sesiones. *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2015. A/RES/69/313. Disponible en: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/69/313&referer=http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/313&referer=http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/&Lang=S)
- Velaztqui, José (2015) *Evolución de la inversión pública social en Paraguay y los Objetivos del Milenio (2002-2014)*. Asunción, CADEP/Observatorio Fiscal.

## Legislación consultada

- República del Paraguay. Ley N° 4933/2013 "Que autoriza la incorporación voluntaria de trabajadores independientes, empleadores, amas de casa y trabajadores domésticos al Seguro Social – Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Instituto de Previsión Social".
- República del Paraguay. Ley N° 1885/2002 "De las Personas Adultas".
- República del Paraguay. Constitución de la República de Paraguay de 1992.
- República del Paraguay. Decreto Ley N° 17.071/1943 que crea el Instituto de Previsión Social.



CAPITULO VII

# SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DDHH





# DERECHOS HUMANOS À LA CARTE(S): LA CONSTRUCCIÓN DE UNA INSTITUCIONALIDAD A MEDIDA

SISTEMA PARAGUAYO DE PROTECCIÓN  
DE DERECHOS HUMANOS



Este año se presentaron en la Cámara de Senadores dos proyectos de ley que buscan regular el artículo 46 de la Constitución Nacional. El primero de ellos, producto de senadores conservadores quienes ciertamente no forman parte de grupos discriminados; el segundo, producto de un proceso participativo con los más diversos sectores de la sociedad civil y colectivos largamente discriminados, denominado proyecto Julio Fretes.

**Mario J. Barrios Cáceres**

CENTRO DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA PARA EL DESARROLLO (CIMDE)

## INTRODUCCIÓN

El presente año fue un año de postergaciones. Como todo año en que se celebran elecciones en el país, la atención de la clase política estuvo centrada en los comicios municipales que se celebraron en noviembre de 2015, descuidando sensiblemente el fortalecimiento del sistema paraguayo de protección de derechos humanos, el cual se informa en el presente artículo.

En este periodo, tuvieron tímidos avances formales algunas de las recomendaciones pendientes de informes anteriores, como la elección del defensor del pueblo y defensor del pueblo adjunto, cuyos mandatos están exageradamente vencidos, sin que esto provoque el mínimo rubor de los parlamentarios, a pesar del ambiente de optimismo con que se vivió la nueva convocatoria para ocupar ambos cargos.

Por otro lado, se encuentran en un estadio inicial de socialización y discusión dos anteproyectos, de los cuales seguramente nos ocuparemos en el 2016: una ley orgánica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que afortunadamente elevaría nuevamente a rango de viceministerio a la actual Dirección General de Derechos Humanos, y un anteproyecto que busca la elevación con rango ministerial del actual Instituto Paraguayo del Indígena bajo el nombre de Secretaría Nacional de Pueblos Indígenas.

Al finalizar el presente año, también se da una situación atípica respecto a una tan postergada cuestión como lo es la falta de una normativa contra toda forma de discriminación y que va a constituir, con certeza, tema de discusión en el seno del legislativo para el periodo que viene.

## LA IMPORTANCIA DE LA LEY CONTRA TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN

Una de las deudas del Congreso con los derechos humanos es sin duda alguna una normativa contra toda forma de discriminación: a pesar de los avances que se han dado desde hace más de un cuarto de siglo, en cuanto a la ratificación de instrumentos internacionales en la materia desde el retorno a la democracia, el Estado paraguayo no ha aprobado una normativa que regule el art. 46 de la Constitución Nacional.

Las iniciativas legislativas que acompañaron el activismo desde la sociedad civil -que se fueron dando desde el año 2007 con la creación de la Red contra toda forma de discriminación y la presentación del proyecto de ley contra toda forma de discriminación- fue por años aplazada y finalmente rechazada el año pasado (Cfr. Moragas, 2014: 99-109).

Este año, se presentaron en la Cámara de Senadores dos proyectos de ley que buscan regular el art. 46 de la Constitución Nacional. El primero de ellos, presentado por los senadores Mario Abdo (Asociación Nacional Republicana-ANR), Arnoldo Wiens (ANR), Luis Castiglioni (ANR), Eduardo Petta (Partido Encuentro Nacional-PEN) y Carlos Amarilla (Partido Liberal Radical Auténtico-PLRA), se denomina proyecto de Ley “Que establece mecanismos para garantizar la igualdad de derechos de todos los habitantes de la República”, y el segundo de ellos, proyecto de Ley “Contra toda forma de discriminación”, también conocida como proyecto “Julio Fretes”, presentado por el senador Carlos Filizzola (Partido País Solidario), Adolfo Ferreiro (Avanza País), Blanca Fonseca y Miguel Abdón Saguier (PLRA).

La concepción de justicia exige igualdad de oportunidades, que pueden establecer diferencias –como ciertos beneficios– para lograr este propósito, sin violar el principio de igualdad. Este principio de igualdad ante la ley se complementa con una cláusula de exclusión de toda discriminación arbitraria, por parte del legislador, entendiéndose por ésta aquella diferenciación introducida sin justificación, es decir, una “diferenciación injusta”. El derecho reconoce que hay o puede haber diferencias éticas o jurídicamente relevantes y otras irrelevantes al momento de considerar un trato igual entre las personas.

La presentación de dos proyectos de ley sobre tan carenciada y sensible temática no es casual. La introducción de un proyecto como el “Que establece mecanismos para garantizar la igualdad de derechos de todos los habitantes de la República”, –producto de senadores conservadores quienes ciertamente no forman parte de grupos discriminados, y que por sobre todo no es el primero que se haya articulado, pensado, discutido, participado y socializado dilatadamente con los más diversos sectores de la sociedad civil y colectivos largamente discriminados, como sí lo fue en ocasiones anteriores el proyecto “Julio Fretes”–, apunta a cumplir con las formalidades de contar con una ley contra toda forma de discriminación, pero al marcar taxativamente las posibles discriminaciones y dejando fuera a ciertos colectivos históricamente postergados como la comunidad de lesbianas, gays, bisexuales, personas trans e intersexuales (LGBTI). Estos senadores apadrinan un proyecto que desde el vamos es discriminatorio y adolece de un profundo sesgo “ideológico” como despectivamente desde hace años caracterizan al otro proyecto, amplia y democráticamente debatido. La Cámara de Senadores tendrá en el periodo que viene, que discutir y aprobar en definitiva dos modelos, dos formas de construcción legislativa: esperemos que superen el desafío de legislar no solo para las mayorías y la homogeneidad, sino que tengan en cuenta que en un Estado social de derecho, la democracia participativa y pluralista exige del poder estatal entender la igualdad y la no discriminación de manera a proteger lo diverso.

Por ser un tema tratado más a profundidad dentro del presente informe, simplemente se informa esta circunstancia, y diferimos al capítulo “Derecho a la igualdad y no discriminación” el análisis, conclusiones y recomendaciones respecto a este punto.

## **DEFENSOR DEL PUEBLO CON MANDATO FENECIDO Y NUEVO CONCURSO**

Otra de las deudas del sistema paraguayo de protección, es la elección de un defensor o defensora del pueblo, cuya demora en la designación ya lo mencionamos en el informe pasado. El actual defensor del pueblo, Manuel Páez Monges, así como el defensor adjunto, Edgar Villalba, cuentan con mandato vencido hace más de siete años.

Si bien a comienzos de año, se celebró la decisión de un nuevo llamado a concurso, sin embargo se debe señalar que se cierra otro año sin la renovación de estos comisionados parlamentarios.

Entre los días 13 de mayo y 1 de junio de 2015 se realizaron las audiencias públicas para las candidaturas a defensor del pueblo y defensor del pueblo adjunto, estas fueron convocadas por las comisiones de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública, así como la de Derechos Humanos.

En fecha 18 de setiembre de 2015, la Mesa Memoria Histórica y la Codehupy remitieron una propuesta de criterios para la definición de ternas y la elección de las personas para la Defensoría del Pueblo, a la mesa directiva de la Cámara de Senadores, así como a los presidentes de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Derechos Humanos de dicha cámara. Las citadas comisiones tienen a su cargo la elaboración de propuestas de ternas que luego deben ser puestas a consideración del plenario de la Cámara de Senadores. Así también, entre el viernes 18 y lunes 21 de setiembre de 2015, dicha propuesta de criterios fue remitida a todos los líderes de bancadas del Senado.

A casi seis meses de la última audiencia pública para oír a candidatos y candidatas a ocupar la jefatura de la Defensoría del Pueblo, aún no se ha nombrado, y no existen indicios de que sea tratado antes del receso parlamentario del 21 de diciembre próximo, lo que diferiría su tratamiento para el próximo año.

## **ANTEPROYECTO DE CREACIÓN DE LA SECRETARÍA NACIONAL DE PUEBLOS INDÍGENAS**

La Comisión de Pueblos Indígenas de la Cámara de Diputados se encuentra avocada a la elaboración de un anteproyecto de ley de creación de una entidad con rango ministerial denominada Secretaría Nacional de Pueblos Indígenas (Senapi), que sería responsable de las políticas indigenistas del Estado paraguayo.

Esta institución, sería una “entidad autónoma, descentralizada y autárquica, única institución rectora y responsable de las políticas indigenistas del país”, y tendría como objetivo “orientar, coordinar, apoyar, proponer, promover, fomentar, gestionar, implementar, fiscalizar y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas y privadas para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con los preceptos constitucionales y en el marco de las políticas socio-económicas y culturales implementadas por el gobierno nacional”.

De conformidad al proyecto, los bienes y las funciones del INDI, pasarían a formar parte de la Senapi y también los servicios que se prestan desde el INDI serían realizados desde dicha secretaría.

Sin embargo, ya se empiezan a hacer notar voces de descontento ante la iniciativa legislativa de referencia, la cual ha sido tímidamente socializada pero no fue objeto de consulta previa e informada, de conformidad a los derechos reconocidos a los pueblos indígenas.

### **¿EN QUÉ QUEDAMOS... CON EL VICEMINISTERIO DE DERECHOS HUMANOS?**

En el informe del año 2014, se daba cuenta que por Decreto N° 1796/2014, que reestructuraba el Ministerio de Justicia, se eliminaba el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos, que pasaba a ser únicamente Viceministerio de Justicia; lo que a los ojos de la Codehupy representaba “una señal concreta de no valoración de los derechos humanos como un tema clave por parte de las autoridades estatales actuales. Al mismo tiempo, [era] una expresión clara de no priorización, en la agenda estatal, de los compromisos nacionales e internacionales del Estado paraguayo de contar con sistemas nacionales de protección.” (Barrios Cáceres, 2014: 638)

En el año 2015, se socializó un anteproyecto de ley orgánica del Ministerio de Justicia<sup>1</sup>, que vuelve a prever un Viceministerio de Derechos Humanos. En efecto, luego de haberlo reducido, por el decreto de referencia, a una simple Dirección General de Derechos Humanos; de ser sometido a aprobación del Congreso, la ley orgánica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, lo volvería a elevar a Viceministerio de Derechos Humanos.

El artículo 14 del anteproyecto de ley determina que el Viceministerio de Derechos Humanos

es el órgano a cargo de coordinar el diseño e implementación de las políticas públicas del Poder Ejecutivo que posibiliten dotar de institucionalidad permanente y sostenible a la promoción, protección, defensa y realización de los Derechos Humanos; encargándose además de la coordinación de acciones con los demás poderes y órganos del Estado.

Son además sus funciones las de elaborar e implementar políticas públicas, estrategias y acciones tendientes a la eliminación de todas las formas de discriminación, facilitando la inclusión social de personas en situación de vulnerabilidad.

Tiene a su cargo la coordinación de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, de la Comisión Interinstitucional responsable de la ejecución de las acciones necesarias para el cumplimiento de las Sentencias y Recomendaciones Internacionales (Cicsi) y del Equipo Nacional para la Investigación, Búsqueda e Identificación plena de personas detenidas, desaparecidas y ejecutadas extrajudicialmente durante el periodo 1954-1989 (Enabi).

## CONCLUSIONES

Los magros resultados en el fortalecimiento del sistema paraguayo de protección, que se dieron en el presente año, difieren al periodo siguiente la concreción –o no– de los proyectos de reforma estructural del Estado paraguayo en materia de derechos humanos. Otro año perdido, y casi cumplen una década de retraso en la renovación de la Defensoría del Pueblo. La mera formalización legislativa sin ejecutar políticas públicas inclusivas y no discriminatorias, por de pronto, seguirán siendo materia pendiente.

1 Ministerio de Justicia. Disponible en: [http://www.ministeriodejusticia.gov.py/application/files/9614/3739/7584/Proyecto\\_Ley\\_organica\\_Ministerio\\_de\\_Justicia\\_y\\_Derechos\\_Humanos.pdf](http://www.ministeriodejusticia.gov.py/application/files/9614/3739/7584/Proyecto_Ley_organica_Ministerio_de_Justicia_y_Derechos_Humanos.pdf)

## RECOMENDACIONES

- Conformer en la brevedad posible, las terms para la elección de defensor o defensora del pueblo y su adjunto.
- Dar trámite legislativo de rigor a las iniciativas para una normativa contra toda forma de discriminación.
- Dar trámite legislativo de rigor a la iniciativa para una ley orgánica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con el consecuente rango Viceministerial de Derechos Humanos.
- Iniciar un amplio proceso a los efectos de dar participación a los pueblos indígenas, de manera previa e informada, en la discusión de la normativa que pretende reformar el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI).

### Bibliografía

- Barrios Cáceres, Mario J. (2014) La desconstrucción de la institucionalidad del Estado en materia de derechos humanos, en Codehupy (2014) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción.
- Moragas Mereles, Mirta (2014) Se archivó el proyecto de ley, el debate no, en Codehupy (2014) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción.



# **SER O PARECER: LA POLÍTICA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL DEL GOBIERNO CARTES Y EL INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**

SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN  
DE DERECHOS HUMANOS



"Alcanzarás buena reputación esforzándote en ser lo que quieres parecer"  
(Sócrates)

**Mario J. Barrios Cáceres**

CENTRO DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA PARA EL DESARROLLO (CIMDE)

## INTRODUCCIÓN

Por primera vez, en sus sesenta años de membresía, durante el periodo que se informa, la República del Paraguay resultó electa como miembro del Consejo Ejecutivo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), acontecimiento que en términos de la Cancillería Nacional “se enmarca dentro de la política de inserción del Paraguay en el mundo, mediante una mayor participación en órganos electivos de organismos internacionales, conforme a los objetivos dispuestos por el Gobierno del presidente Horacio Cartes”<sup>1</sup>. La promocionada inclusión en dicho Consejo Ejecutivo sin embargo, fue aparentemente a expensas de la decisión de no postular a Rosa María Ortíz para su reelección como comisionada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), cuyo mandato fenece a finales de 2015. Si bien las postulaciones suelen ser materia de negociaciones políticas internacionales, resulta llamativa la declinación de un importante escaño en uno de los organismos más importantes en materia de protección de derechos humanos en el continente.

Al igual que el informe anterior (Barrios Cáceres, 2014), en donde el Estado promocionó su membresía en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, mientras desmontaba, puertas adentro, estructuras estatales de protección como la Dirección de Educación en Derechos Humanos del MEC y la desaparición del Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos; el presente año no escapa a las ironías y contradicciones: el Paraguay es parte del Consejo Ejecutivo de la Unesco en un año en donde la disponibilidad, accesibilidad y calidad educativa estuvieron en entredicho. En tal sentido, la imagen del Paraguay está tan deteriorada cual techo de la escuela que había caído en la ciudad de Lambaré.

Si bien ambos espacios internacionales son importantes, debemos considerar que en apariencia la “política de inserción” se resume a simplemente incluir al Paraguay en órganos electivos y no fortalecer su participación en organismos regionales con mecanismos de protección más concretos, en donde existen sentencias en etapa de supervisión de cumplimiento y con dilaciones de algunos puntos que llevan ya muchos años.

## MARCO JURÍDICO

El artículo 137 de la Constitución Nacional establece que la jerarquía de los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados dentro del derecho positivo nacional se encuentran seguidamente a la Carta Magna en el orden de prelación. Por otra parte, el artículo 142 establece el procedimien-

1 Ministerio de Relaciones Exteriores (11/11/2015) Disponible en: <http://www.mre.gov.py/v2/Noticia/3413/paraguay-ingresa-al-consejo-ejecutivo-de-la-unesco>

to de la enmienda para la denuncia de los tratados internacionales relativos a derechos humanos, diferenciándolo así de otros tratados y dotándolo de un blindaje para su permanencia en el ordenamiento.

## SISTEMA UNIVERSAL

### Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>2</sup>

Los días 23 y 24 de febrero de 2015, durante sus sesiones segunda y tercera, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales examinó el cuarto informe periódico de Paraguay, aprobando en su 19º sesión de fecha 6 de marzo de 2015, las siguientes recomendaciones:

En materia de funcionamiento institucional, el Comité recomendó al Estado el robustecimiento y la asignación de recursos financieros a instituciones del sector público que trabajan en la promoción de derechos humanos, especialmente en la protección de los derechos humanos; y la consolidación de cooperación con las organizaciones de la sociedad civil encargadas de la promoción de derechos humanos (párr. 8); sugirió un proceso de selección y nombramiento de un defensor del pueblo que sea transparente y participativo (párr. 9); y una mayor inversión en gasto social, a partir de una política tributaria socialmente justa y una efectiva y transparente aplicación del impuesto a la renta (párr. 10). El Comité apuntó asimismo, el abordaje de manera prioritaria de las causas subyacentes de la corrupción y la adopción de medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar la transparencia de la administración pública, tanto en la ley como en la práctica, y el combate a la corrupción e impunidad en esta esfera (párr. 11). Igualmente, recalcó la necesidad de adopción de medidas jurídicas, administrativas y de otra índole, necesarias para garantizar la independencia del Poder Judicial (párr. 12).

La persistente desigualdad entre hombres y mujeres -particularmente en el acceso a la educación, empleo, servicios de salud y seguridad sociales- asimismo, es motivo de preocupación del Comité. Es por ello que recomienda al Estado la adopción de medidas legislativas y de otra índole para eliminar la persistente desigualdad entre hombres y mujeres y así promueva el pleno acceso a la educación, el empleo, los servicios de salud, la seguridad social y la tierra; adopte medidas para eliminar la discriminación múltiple e intersectorial que sufren mujeres campesinas e indígenas, mediante la incorporación del principio de igualdad de género en la asignación de recursos y en las políticas de lucha contra la pobreza (párr. 14). El Comité recomendó igualmente la adop-

2 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (20/03/2015) Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=45lQ6Q5mlBEDzFEovLCuWoNfjzXH%2BfptLhwAM98g4Akk-Vmm6N%2FWOYam3HTuPo1NsgigHllo4OUv5jR94xVaaCLLKBgM%2FmcqVTaplzZeUzEJT1xfcfuQalhih%2BWTGmun>

ción de una legislación contra toda forma de discriminación y la determinación de mecanismos judiciales y administrativos efectivos, incluso mediante la incorporación de disposiciones que permitan obtener reparación en casos de discriminación (párr. 13)

Algunos de los tópicos considerados por el Comité fueron la lucha contra la pobreza extrema, con sugerencias como el aseguramiento de programas sociales, la adopción de medidas de lucha contra la desigualdad y la implementación de la reforma agraria (párr. 24); el derecho a una alimentación adecuada, con iniciativas para hacer frente de manera efectiva a la situación de inseguridad alimentaria y malnutrición infantil, particularmente en las zonas rurales (párr. 26) y los derechos a la vivienda y al agua potable asegurando la disponibilidad y el suministro de viviendas de bajo costo, en particular a los grupos y personas desfavorecidos y marginados y la asequibilidad de servicios de agua potable y saneamiento, especialmente en zonas rurales (párr. 27)

La preocupación por el respeto y garantía del derecho al trabajo ha sido enfáticamente abordada en estas recomendaciones. En tal sentido, el Comité alentó al Estado al aumento de oportunidades laborales y progresiva formalización del mercado laboral (párr. 15), igualdad en las condiciones y salario equitativo e igual por trabajo de igual valor y promoción de la mujer en el mercado laboral (párr. 16); y un salario mínimo que les permita a trabajadores y trabajadoras tener condiciones de vida dignas para ellos y sus familias (párr. 18), promoción de empleo de personas con discapacidad y su protección contra la discriminación en sus lugares de trabajo (párr. 17). Recomendaciones respecto a la adopción de medidas inmediatas y efectivas para la erradicación del trabajo forzoso (párr. 19) y la modificación del Código del Trabajo que establecen condiciones discriminatorias en el trabajo doméstico (párr. 20) también fueron formuladas por el Comité como así también la armonización de la legislación sobre derechos sindicales (párr. 21) y la elaboración de un sistema de seguridad social que garantice una amplia cobertura social que asegure las prestaciones adecuadas a todas las personas trabajadoras y familias desfavorecidas (párr. 22). El Comité exhortó al Estado igualmente a fortalecer la lucha contra el trabajo infantil, garantizando la aplicación enérgica de la legislación y fortaleciendo los mecanismos de supervisión del trabajo infantil (párr. 23).

Las recomendaciones del Comité respecto al derecho a la educación incluyen medidas necesarias para garantizar la disponibilidad y accesibilidad al sistema educativo para todos los niños y niñas, incluyendo a las personas con discapacidad, mediante la promoción de la educación inclusiva, como así también el mejoramiento de la calidad e infraestructura de las escuelas, particularmente en las zonas rurales, garantizando el Estado que todas las escuelas en zonas rurales dispongan de instalaciones de servicios de agua y saneamiento adecuados, en particular de servicios sanitarios separados por sexo (párr. 30). El Comité

recomienda asimismo que se tomen las medidas necesarias para promover de forma efectiva el uso de la lengua oficial guaraní (párr. 31).

En materia de salud, el Comité recomienda la asignación de recursos al sector y la mejora de la infraestructura del sistema de atención primaria, garantizando que los hospitales dispongan de personal médico, suministros y medicamentos de urgencia (párr. 28), y debido a las altas tasas de embarazo adolescente y mortalidad materna, recomendó medidas administrativas y legislativas para prevenir la mortalidad y morbilidad materna, la revisión de su legislación respecto a la prohibición del aborto para hacerla compatible con otros derechos fundamentales como el de la salud y vida de la mujer, así como la accesibilidad y disponibilidad de los servicios de salud sexual y reproductiva y de información, especialmente en las zonas rurales (párr. 29).

## **Visita del relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud**

Entre los días 23 de septiembre y 6 de octubre de 2015, el relator especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el derecho a la salud, Dainius Pūras, visitó al país realizando una evaluación independiente respecto al disfrute del derecho a la salud. Dedicó especial atención a los grupos en situación de vulnerabilidad, exclusión social y pobreza, incluidas las comunidades indígenas; consideró temas relacionados con la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios, productos e instalaciones sanitarias, con especial énfasis a los indicadores de derechos humanos sobre el derecho a la salud, a la red de atención primaria como base del sistema nacional de salud, y a la situación del personal médico-sanitario.

En un comunicado al concluir su primera visita oficial al Paraguay<sup>3</sup>, remarcó que deben abordarse factores estructurales que interfieren con el pleno disfrute del derecho a la salud y señaló que diversos sectores sociales de Paraguay siguen afrontando graves discriminaciones. Urgió al Estado a que demuestre un compromiso duradero con los derechos humanos en sus políticas y prácticas relacionadas con la salud pública y pidió eliminar obstáculos que impiden ejercer el derecho a la salud. “La violencia contra las mujeres y las niñas es una epidemia en Paraguay y sigue siendo una de las mayores amenazas en salud pública”, sostuvo. Abogó por la revisión de la legislación existente para despenalizar el aborto y permitir la interrupción terapéutica del embarazo cuando la vida de la madre está en peligro, cuando el embarazo es el resultado de violación e incesto, y cuando la vida del feto no es viable. Entre otras cosas, resaltó que niñas, niños y adolescentes en Paraguay están expuestos a altos niveles de violencia, en el ámbito familiar y a nivel social.

3 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (06/10/2015) Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16566&LangID=5>

El relator también pidió al Paraguay que apruebe una ley contra toda forma de discriminación.

## Informe sobre el Examen Periódico Universal

En fecha 28 de julio de 2015, representantes de veinte y un instituciones nacionales de los tres poderes del Estado participaron de la primera reunión de puntos focales, a los efectos de elaborar el informe a ser sometido ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el marco del Examen Periódico Universal (EPU)<sup>4</sup>. En dicha ocasión, se resaltó la membresía del Paraguay en dicho Consejo y la importancia del sistema informático Simore (Sistema de Monitoreo de Recomendaciones)<sup>5</sup>, a fin de coordinar las acciones institucionales para implementar las recomendaciones que recibiera Paraguay en el primer ciclo del EPU. Asimismo, se creó un grupo redactor interinstitucional y se elaboró un cronograma de actividades.

El informe estatal será objeto de revisión ante el organismo internacional de supervisión, el día 20 de enero de 2016.

## SISTEMA INTERAMERICANO

### Las reservas de Paraguay a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores

Fue aprobada en el marco de la primera sesión plenaria de la 45ª Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, siendo el texto ratificado por los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, luego de su aprobación.

El texto de la Convención se estructura en un Preámbulo y siete capítulos, que abordan: el primero, su objeto, ámbito de aplicación y definiciones; el segundo y tercero se refiere a los principios generales y obligaciones de los Estados. El cuarto incluye los derechos protegidos, estos son: igualdad y no discriminación por razón de edad; derecho a la vida y dignidad en la vejez; independencia y autonomía; seguridad y derecho a una vida sin violencia; a no ser sometido a

4 Ministerio de Relaciones Exteriores (28/07/2015) Disponible en:<http://www.mre.gov.py/v2/Noticia/3021/se-realizo-la-primer-reunion-para-la-elaboracion-del-examen-periodico-universal-del-paraguay>

5 El Sistema de Monitoreo de Recomendaciones "Simore", es una herramienta informática que facilita la sistematización de las recomendaciones internacionales de derechos humanos realizadas al Paraguay por los diferentes órganos y procedimientos especiales de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, como también, permite el acceso a información actualizada sobre las acciones desplegadas por las instituciones del Estado, vinculadas al cumplimiento e implementación de las mismas.

tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; a brindar consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud; derechos de las personas mayores que reciben servicios de largo plazo, libertad personal, de expresión, opinión y acceso a la información, nacionalidad y libertad de circulación, derecho a la privacidad e intimidad, seguridad social, trabajo, salud, educación, cultura, recreación, esparcimiento y deporte, derecho a la propiedad, vivienda, medio ambiente sano, accesibilidad y movilidad personal, derechos políticos, y ante situaciones de riesgo y emergencia humanitarias, y finalmente, al igual reconocimiento como persona ante la ley.

Existe un capítulo dedicado exclusivamente a la toma de conciencia y los últimos dos capítulos establecen los mecanismos de seguimiento, incluido un sistema de peticiones individuales y, finalmente, las disposiciones generales sobre entrada en vigor, reservas, denuncias, depósito y enmiendas.

La reserva a la Convención expresada por el Estado paraguayo fue formulada en los términos siguientes: “La Delegación del Paraguay manifiesta que formulará reservas respecto a determinados contenidos de la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores, atendiendo a estipulaciones de la Constitución del Paraguay”<sup>6</sup>.

## COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

### Las Medidas Cautelares en el “Asunto niña Mainumby respecto de Paraguay”.

El 8 de junio de 2015, la CIDH dictó la Resolución N° 22/2015, en el marco de las Medidas Cautelares N° 178/2015 “Asunto niña Mainumby respecto de Paraguay”. La niña Mainumby, de 10 años de edad, habría quedado embarazada como resultado de abusos sexuales por parte de la pareja de su madre.

A pesar de que los abusos habían sido denunciados en enero de 2014, en agosto del mismo año el Ministerio Público había desestimado la causa sin investigar los hechos con la debida diligencia. Entre los meses de enero y febrero de 2015, la niña –aquejada de dolor de vientre, en el cuerpo y vómitos– fue diagnosticada con parasitosis y se le recomendó un tratamiento para el mismo, sin que se haya detectado el embarazo. Entre los meses de marzo y abril del mismo año, debido al crecimiento del vientre de la niña, ante la falta de respuesta del sistema público de salud, la madre habría obtenido un diagnóstico por posible tumoración, y se prescribió una ecografía. Para finales del mes de abril, se comunicó su embarazo “de alto riesgo por su corta edad y desarrollo incompleto

6 Organización de los Estados Americanos (21/10/2015) Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/AC/resoluciones-declaraciones.asp>

del útero” en el Hospital Materno Infantil de Trinidad. La niña, asistida por una psicóloga y la trabajadora social del nosocomio, había manifestado el presunto abuso sexual por parte de su padrastro.

Habiendo solicitado la madre la interrupción voluntaria del embarazo riesgoso de la niña por su corta edad y posibles traumas psicológicos, y ante la falta de respuesta de las autoridades sanitarias, se había promovido una “medida cautelar de protección” ante la jueza de la Niñez y Adolescencia de Luque. Una junta médica compuesta por médicos, psiquiatras y psicólogos había recomendado en su dictamen que “...ante la aparición de cualquier riesgo se interrumpa el embarazo y que se evite la revictimización de la niña reencauzando los vínculos con su madre y su familia...”

El informe, había desencadenado una serie de medidas presuntamente arbitrarias, como la internación por orden del Ministerio Público de la beneficiaria de las medidas en el Hospital Materno Infantil Reina Sofía, con un régimen de visita de dos horas, una vez por semana, como así también, la madre de la niña fue detenida en su presencia por haber sido denunciada por la fiscalía por presunto incumplimiento del deber de cuidado y abuso sexual en niños en grado de complicidad.

La CIDH consideró como *consistente* un pronunciamiento del 11 de mayo de 2015 hecho por expertos de Naciones Unidas<sup>7</sup> respecto a que

[...] el Gobierno de Paraguay ha fallado en su responsabilidad de proteger a una sobreviviente del abuso sexual, de 10 años de edad y proporcionarle tratamientos críticos y oportunos, incluyendo un aborto ‘seguro y terapéutico’. El embarazo de la niña –que salió a la luz por la prensa nacional e internacional hace varias semanas– fue el producto de los abusos sexuales repetidos presuntamente perpetrados por su padrastro. Sin embargo, las ‘restrictivas’ leyes de aborto de Paraguay solo permiten la interrupción de embarazo cuando la vida de una mujer o niña está en ‘alto riesgo’. La decisión de las autoridades paraguayas genera violaciones graves de sus derechos a la vida, la salud y la integridad personal y mental de la niña, así como su derecho a la educación, poniendo en riesgo sus oportunidades económicas y sociales [...].

A pesar de las solicitudes de su madre y los expertos médicos de interrumpir este embarazo que pone la vida de la niña en situación de riesgo, el Estado ha fallado en tomar medidas para proteger la salud así como la integridad física y mental, e incluso, la vida de la niña de 10 años de edad”, señalaron. “No había una evaluación experta, interdisciplinaria e independiente, adecuada con el objeto de asegurar el interés superior de la niña antes de revocar los tratamientos

7 Naciones Unidas, Derechos Humanos (11/05/2015) Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15944&LangID=5>

que salvan la vida, incluyendo el aborto. Según la Organización Mundial de la Salud, los embarazos infantiles son extremadamente peligrosos para la salud de las niñas embarazadas, ya que pueden dar lugar a complicaciones y muerte en algunos casos, especialmente porque los cuerpos de las niñas no están completamente desarrollados para llevar un embarazo [...]. En ese contexto, los expertos de la ONU celebraron la decisión del viernes pasado de las autoridades paraguayas para establecer un panel multidisciplinario de expertos para expresarse en términos de la salud general de la niña y dar una opinión sobre los riesgos y recomendaciones para garantizar su salud (CIDH, 2015).

Por tanto, la CIDH solicitó al Estado paraguayo<sup>8</sup>: a) Proteger la vida e integridad personal de la niña, a fin de garantizar que tenga acceso a un tratamiento médico adecuado a su situación y recomendado por especialistas, a la luz de lineamientos técnicos de la Organización Mundial de la Salud y otras fuentes similares aplicables en materia de salud sexual y reproductiva de niñas y adolescentes, en el cual estén aseguradas todas las opciones disponibles; b) Asegurar que los derechos de la niña estén oportunamente representados y garantizados en todas las decisiones en materia de salud que afecten a la niña, incluido el derecho de la niña a ser informada y a participar en las decisiones que afecten a su salud en función de su edad y madurez; y c) Adoptar todas las medidas que sean necesarias para que la niña cuente con todos los apoyos técnicos y familiares que sean necesarios para proteger de modo integral sus derechos.

Asimismo, se solicitó que el gobierno informe dentro del plazo de 72 horas contados a partir de la fecha de la emisión de la resolución, sobre la adopción de las medidas cautelares requeridas y actualizar dicha información en forma periódica.

El día 13 de agosto de 2015, mediante una cesárea programada, y con treinta y nueve semanas de gestación, la niña Mainumby dio a luz en el hospital de la Cruz Roja, donde se había internado quince días antes.

## Visita del Comisionado Paulo Vannuchi

El brasileño Paulo Vannuchi, Comisionado de la CIDH, encargado de la Unidad sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y relator para Paraguay, visitó el país del 19 al 22 de mayo de 2015, a los efectos de realizar una observación de la situación general de los derechos humanos, como así también recopilar información para la elaboración del primer informe temático sobre derechos humanos y pobreza por parte de la CIDH.

8 Solicitud realizada en la Resolución N° 22/2015.

## **Respuesta del Estado paraguayo a la Petición P-3513 “Fernando Armindo Lugo Méndez”**

El Ministerio de Relaciones Exteriores difundió que en fecha 21 de octubre de 2015, la Representación Permanente de la República del Paraguay ante la OEA, entregó a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la respuesta del Estado con sus respectivos Anexos, a la solicitud de información de la CIDH, en el marco del artículo 30 del Reglamento de dicha Comisión, en relación a la Petición P-3513 “Fernando Armindo Lugo Méndez”, en trámite ante la CIDH<sup>9</sup>.

## **CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

### **Supervisión de cumplimiento de sentencias sobre tierras indígenas**

En fecha 24 de junio de 2015, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) dictó resolución sobre la supervisión de cumplimiento de sentencia sobre reparaciones relativas a identificación, entrega y titulación de tierras tradicionales de los casos de las Comunidades Indígenas Yakye Axa, Sawhoyamaxa y Xákmok Kásek contra Paraguay.

La evaluación de la Corte IDH, giró en torno a la valoración de la información y observaciones presentadas por las partes y la Comisión, en cuanto a la obligación del Estado paraguayo de: a) delimitar, demarcar, titular y entregar las tierras tradicionales de la comunidad, en el Caso Yakye Axa; b) entregar física y formalmente a las personas integrantes de la comunidad sus tierras tradicionales, en el caso de Sawhoyamaxa; c) identificar y devolver el territorio tradicional de la comunidad y titular las 1.500 ha. en “25 de Febrero”, en el caso de la comunidad Xákmok Kásek; d) constituir el fondo para la adquisición de las tierras a favor de las comunidades Yakye Axa y Sawhoyamaxa; y finalmente, e) el vencimiento de los plazos previstos en las tres sentencias.

Respecto al primer caso de la comunidad Yakye Axa, la Corte IDH consideró que

la falta de titulación de las tierras alternativas a favor de la comunidad indígena Yakye Axa y la falta de un camino que permita el acceso a las mismas configuran un incumplimiento del Estado de su obligación de delimitar, demarcar, titular y entregar las tierras alternativas a la Comunidad Yakye Axa.

Asimismo, le conminó a proporcionar información actualizada y detallada sobre las medidas específicas que está implementando para construir el camino de acceso a las tierras alternativas, al igual que la fecha prevista para garantizar todo lo necesario para que la comunidad Yakye Axa pueda asentarse en dichas

9 Ministerio de Relaciones Exteriores (21/10/2015) Disponible en: <http://www.mre.gov.py/v2/Noticia/3346/respuesta-del-estado-paraguayo-a-la-peticion-de-lugo-fue-entregada-hoy-a-la-cidh-en-washington>

tierras. Cabe destacar que, a pesar de la existencia de una medida cautelar dictada en la jurisdicción interna, algunos de los propietarios de los fundos sobre los cuales recae dicha medida no han acatado la misma, impidiendo que se desarrollen las tareas necesarias, así como que a marzo de 2015 no se había avanzado con las obras de construcción del camino.

En cuanto a la supervisión de cumplimiento de la sentencia recaída en el caso de la comunidad Sawhoyamaxa, la Corte IDH consideró que

habiendo transcurrido casi cuatro años del vencimiento del plazo para que el Estado cumpliera con “entregar física y formalmente a los miembros de la Comunidad Sawhoyamaxa sus tierras tradicionales” y previo a la aprobación de dicha ley de expropiación (supra Considerando 22.a), parte de la Comunidad Sawhoyamaxa realizó un “ingreso pacífico” a sus tierras tradicionales. Resulta preocupante que quienes detentaban títulos de propiedad en ese entonces iniciaron procesos civiles y penales contra los miembros de la Comunidad, a pesar de lo dispuesto en la Sentencia de fondo correspondiente al caso Sawhoyamaxa.

Asimismo, la Corte IDH demostró preocupación por la preservación de las tierras tradicionales, en tanto sean entregadas definitivamente a la comunidad. En tal sentido recordó que es obligación del Estado velar que tal territorio no sea menoscabado por acciones de sus propios funcionarios o de terceros particulares, como se constata que a pesar de que las partes reconocen la existencia de medidas cautelares de no innovación sobre las tierras tradicionales de Sawhoyamaxa, pero que las mismas habrían sido incumplidas por el titular de dichas tierras. Si bien la Corte valoró positivamente las acciones legislativas y judiciales tendientes a cumplir con la obligación de entregar las tierras a la comunidad Sawhoyamaxa, recordó que transcurrieron casi seis años del vencimiento del plazo que tenía para hacerlo, y que debía adoptar, de manera definitiva y a la mayor brevedad, todas las medidas que sean necesarias para cumplir efectivamente con la Sentencia.

Al analizar el cumplimiento de la sentencia en el caso Xákmok Kásek, la Corte IDH consideró que el Estado no ha cumplido con su obligación de devolver a la comunidad Xákmok Kásek las 10.700 ha reclamadas por ésta y que debe presentar información actualizada y detallada sobre las medidas específicas que está implementando para la adquisición y entrega de los territorios correspondientes a la comunidad, aportando el soporte documental correspondiente. De igual manera, recordó que “hasta que no se entregue el territorio tradicional a los miembros de la comunidad, el Estado deberá velar por que no se vea menoscabado por acciones del propio Estado o de terceros particulares” y debía remitir información actualizada y detallada sobre las medidas específicas que está implementando para otorgar el título correspondiente sobre las tierras ubicadas en “25 de Febrero” a favor de la comunidad indígena Xákmok Kásek.

En relación al fondo para la adquisición de las tierras a favor de las comunidades Yakye Axa y Sawhoyamaxa, la Corte IDH solicitó al Estado que proporcione información clara y completa sobre si han sido restituidos los fondos necesarios para proceder a la adquisición y titulación de las tierras correspondientes a la comunidad Sawhoyamaxa y, en su caso, adquisición y titulación de las tierras alternativas de la comunidad Yakye Axa, así como la construcción del camino de acceso a las mismas, recordando finalmente que las reparaciones relativas a las restituciones de tierras a las tres comunidades debían ser cumplidas dentro de los plazos dispuestos, advirtiendo que el plazo de tres años fijado en la sentencia del caso de la comunidad Yakye Axa venció hace seis años y once meses (en julio de 2008), y el del caso Sawhoyamaxa venció hace más de seis años (en mayo de 2009).

Entre las disposiciones más relevantes de la parte resolutive se destacan, que el Paraguay adopte, en definitiva y a la mayor brevedad, todas las medidas que sean necesarias para dar efectivo y pronto acatamiento a los puntos pendientes de cumplimiento (punto 4); que el Estado presente a la Corte IDH, a más tardar el 4 de diciembre de 2015, un informe conjunto sobre el cumplimiento de las Sentencias de los casos de las comunidades indígenas Yakye Axa, Sawhoyamaxa y Xákmok Kásek, en el cual se refiera a todas las reparaciones pendientes de cumplimiento (punto 5); y que de ser necesario el presidente de la Corte IDH delegue a uno o más jueces o funcionarios de la Secretaría la realización de una visita a Paraguay con el fin de obtener de forma directa información relevante de las partes para supervisar el cumplimiento de la sentencia, previo consentimiento y coordinación con el Estado de Paraguay (punto 7).

## RECOMENDACIONES

- Cumplir efectivamente con todas las recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay.
- Ratificar en la brevedad la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.
- Cumplir efectivamente con los puntos pendientes de resolución en los casos Yakye Axa, Sawhoyamaxa y Xákmok Kásek respecto al cumplimiento de sentencia sobre reparaciones relativas a identificación, entrega y titulación de tierras tradicionales.
- Firmar y ratificar la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.
- Firmar y ratificar la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.

## Bibliografía

- Barrios Cáceres, Mario J. (2014) La desconstrucción de la institucionalidad del Estado en materia de derechos humanos. Sistema internacional de protección de derechos humanos en: Codehupy (2014) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015) *Asunto niña Mainumby respecto de Paraguay*. Medidas Cautelares N° 178/2015. Resolución N° 22/2015. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2015/mc178-15-es.pdf>
- Naciones Unidas (2015) *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay*. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 19° sesión del 6 de marzo de 2015 (E/C.12/PRY CO/4) Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuWoNfjzXH%2BfptLhwAM98g4AkkVmm6N%2FWO-Yam3HTuPo1NsgjGHllo4OUv5jR94xVaaCLLKB9M%2FmcqVTaplzZeUzEjTX1focf1Qalhi-h%2BWTGmun>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2015) *Resolución del 24 de Junio de 2015. Casos de las comunidades indígenas Yakye Axa, Sawhoyamaya y Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Supervisión de cumplimiento de sentencia. Reparaciones relativas a identificación, entrega y titulación de tierras tradicionales. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/CF/Jurisprudenciaz/busqueda\\_supervision\\_cumplimiento.cfm](http://www.corteidh.or.cr/CF/Jurisprudenciaz/busqueda_supervision_cumplimiento.cfm)



# TEMAS DEL AÑO





# EMBARAZO FORZADO EN NIÑAS. REFLEXIONES EN TORNO AL CASO DE LA NIÑA MAINUMBY

TEMA DEL AÑO



El caso de la niña Mainumby, que dio a luz este año fruto del abuso sexual presuntamente realizado por su padrastro, puso a Paraguay ante los ojos del mundo por la gravedad y extensión del patrón sistemático de violaciones a los derechos humanos y por el cinismo de la respuesta estatal ante el sistema interamericano de protección de derechos humanos. Este caso es paradigmático en un país donde al año dan a luz alrededor de 700 niñas entre 10 y 14 años.

**Mirta Moragas Mereles**

COORDINACIÓN DE MUJERES DEL PARAGUAY (CMP)

## INTRODUCCIÓN

El caso de la niña Mainumby se conoció en el mes de abril de 2015 y generó una serie de acciones y movilizaciones no solo a partir del embarazo de una niña de tan corta edad, sino también por la arbitraria e injusta reacción estatal en el ámbito interno e internacional<sup>1</sup>.

Este caso logró captar la atención mundial y sacó de la invisibilidad los casos de embarazos forzados de niñas y adolescentes que son producto de abuso sexual. En este artículo se analizarán las implicancias del caso en términos de derechos humanos, implicancias que podrían extrapolarse a cualquier caso similar, pues el patrón de actuación estatal es casi calcado en todos los casos<sup>2</sup>.

Al mismo tiempo, el límite del análisis se da a los casos de niñas y adolescentes embarazadas como fruto de abuso. Esto deja de lado los casos de adolescentes embarazadas por haber mantenido relaciones sexuales con consentimiento<sup>3</sup> y los casos de niños y adolescentes varones víctimas de violencia sexual. Estos últimos casos podrían tener amplias cifras ocultas, debido a que los casos de niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual son más visibles debido al embarazo. Todos estos casos deberían ser objeto de análisis más profundo, pero exceden los límites del planteamiento de este artículo.

## ALGUNAS DE LAS MÚLTIPLES VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN EL CASO DE MAINUMBY

### Violación y embarazo forzado

El abuso sufrido por Mainumby en forma reiterada y que culminó en su embarazo y parto forzados, es una de las formas extremas de violencia sexual, ya que tiene consecuencias perdurables en su vida.

El reconocimiento de la violencia sexual como una violación a los derechos humanos ha tenido varios momentos en el desarrollo de instrumentos y jurisprudencia en el derecho internacional de los derechos humanos.

- 1 Para más detalles de los hechos, remitirse al artículo sobre derechos reproductivos de este informe.
- 2 Luego de conocerse el caso, se supo por medios de comunicación de casos similares con resultados similares. Asimismo, la autora ha tenido acceso a datos de personas y operadores/as de justicia que han confirmado que en el sistema de justicia existen varios casos en los que luego de la denuncia de abuso e inacción por parte del Estado, el resultado final es el embarazo de las niñas y adolescentes víctimas.
- 3 Este tema merece un análisis más detallado, pero es importante manifestar que el ámbito del ejercicio de la sexualidad de niños, niñas y adolescentes sigue siendo un tema de difícil abordaje en la sociedad. Si bien existen leyes que establecen límites legales a la edad de consentimiento, la realidad plantea numerosos desafíos que implican escuchar y considerar las voces de estas personas en el marco de su autonomía progresiva. Sobre este debate, ver: Bascuñán Rodríguez, Antonio (2010), Couso, Jaime (2010) y González, Mónica (2010).

Los primeros esfuerzos del derecho internacional para definir la violencia sexual y la violación vienen del Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR)<sup>4</sup>, que en el caso Akayesu<sup>5</sup> señaló que:

[...] La violación es una forma de agresión y que los elementos centrales del delito de violación no pueden ser capturados en una descripción de objetos y partes corporales (...) Como la tortura, la violación se utiliza para propósitos como la intimidación, degradación, humillación, discriminación, castigo, control o destrucción de una persona. Como la tortura, la violación es un atentado contra la dignidad personal y la violación de hecho constituye tortura cuando se aflige por un oficial público u otra persona que tenga un rol oficial o debido a su instigación, consentimiento o aquiescencia. (...) El tribunal define la violación como una invasión de naturaleza sexual cometida contra una persona bajo circunstancias que son coercitivas” [...]. (Sentencia caso Akayesu, TPIR, párrafos 686 y 687).

Posteriormente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) definió la violencia sexual en los siguientes términos:

[L]a violencia sexual se configura con acciones de naturaleza sexual que se cometen en una persona sin su consentimiento, que además de comprender la invasión física del cuerpo humano, pueden incluir actos que no involucren penetración o incluso contacto físico alguno” (Corte IDH, Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú, párrafo 306)<sup>6</sup>.

La violación y el embarazo forzado de Mainumby constituyen la violación de numerosos derechos, como la protección a la honra y a la dignidad. Sobre este derecho, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) estableció que “el abuso sexual, además de constituir una violación a la integridad física y mental de la víctima, implica un ultraje deliberado a su dignidad”<sup>7</sup>.

Al mismo tiempo, el Estado paraguayo tomó conocimiento de la situación y omitió tomar medidas para parar el hecho, investigar adecuadamente y sancionar al perpetrador, posibilitando la continuidad de la situación de abuso, que culminó en el embarazo de la niña<sup>8</sup>. En este sentido, la Corte IDH ha establecido una responsabilidad directa del Estado por hechos cometidos por particulares en los casos en que el Estado tuvo “conocimiento de la existencia

4 El TPIR fue establecido por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el año 1994 para juzgar el genocidio ocurrido en Ruanda en ese mismo año.

5 El primer caso conocido por el TPIR fue contra Paul Akayesu, alcalde y autoridad máxima de la localidad de Taba. La denuncia señalaba que en Taba habían muerto al menos dos mil tutsis.

6 Corte IDH. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 306.

7 Raquel Marín de Mejía c. Perú, caso 10970, Informe 5/96, CIDH, Informe Anual 1995, OEA/Ser. L/V/II.91 Doc.7 (1996), p.187.

8 La madre de Mainumby había formulado una primera denuncia en enero de 2014, un año antes del embarazo.

de un riesgo real o inmediato que amenaza a un individuo o a un grupo y, en consecuencia, tiene una oportunidad razonable de prevenir o evitar dicho riesgo” (Martin y Pinzón, 2006: 157). Es decir, el Estado es responsable por la falta de debida diligencia en la investigación del hecho, lo que sin lugar a dudas podría haber evitado el embarazo<sup>9</sup>. Asimismo, se ha establecido que existe una responsabilidad agravada del Estado cuando la violación de derechos es cometida contra ciertos grupos, como pueden ser niños y niñas<sup>10</sup>.

Cabe agregar que el Estado paraguayo persiguió con saña a la madre de Mainumby, imputándola y privándola de libertad por violación del deber de cuidado y abuso sexual en grado de cómplice, dejando a la niña sin su acompañamiento en el momento de mayor vulnerabilidad. La niña estuvo prácticamente presa del Estado, sin referentes cercanos que pudieran acompañarla afectivamente durante el embarazo<sup>11</sup>.

## Daño al proyecto de vida

El abuso sexual y el embarazo forzado de Mainumby constituyen una ruptura de su proyecto de vida, ocasionando una alteración radical de lo que ella podría haber decidido y realizado libremente en su vida. En el caso *Loayza Tamayo vs. Perú*, la Corte IDH concluyó que hubo una alteración al proyecto de vida de la víctima, manifestando que:

El “proyecto de vida” se asocia al concepto de realización personal, que a su vez se sustenta en las opciones que el sujeto puede tener para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone. En rigor, las opciones son la expresión y garantía de la libertad. Difícilmente se podría decir que una persona es verdaderamente libre si carece de opciones para encaminar su existencia y llevarla a su natural culminación. Esas opciones poseen, en sí mismas, un alto valor existencial. Por lo tanto, su cancelación o menoscabo implican la reducción objetiva de la libertad y la pérdida de un valor que no puede ser ajeno a la observación de esta Corte (Corte IDH, Caso *Loayza Tamayo vs. Perú*, Reparaciones y Costas, párrafo 148)<sup>12</sup>.

- 9 Este deber de debida diligencia parte del deber de garantía establecido en el artículo uno (1) de la Convención Americana de Derechos Humanos. Ver al respecto: Juan Alberto Sánchez c. Honduras, Sentencia 7 de junio de 2003, Serie C, n° 103, párr. 109-113; Bámaca Velázquez c. Guatemala, Sentencia 25 de noviembre de 2000, n° 70, párr. 132-135; Las Palmeras c. Colombia, sentencia de 6 de diciembre de 2001, N° 90, párr. 42.
- 10 Corte IDH. Instituto de Reeduación del Menor c. Paraguay. Sentencia de 2 de setiembre de 2004 (Serie C) N° 162, nota 313 párr. 251; Maritza Urrutia c. Guatemala, Sentencia 27 de noviembre de 2003, Serie C, N° 103, nota 252 párr. 76; Molina Theissen. Guatemala, Reparaciones, Sentencia de 3 de julio de 2004, Serie c, N° 108, párr. 41.
- 11 Para más información sobre el caso de la madre de Mainumby, ver el artículo sobre derechos de las mujeres de este informe.
- 12 Corte IDH. Caso *Loayza Tamayo vs. Perú*. Sentencia del 27 de noviembre de 1998. Reparaciones y Costas, párr. 148.

El curso que podría haber tomado la vida de Mainumby fue alterado de manera radical e irreparable, modificando sus condiciones y oportunidades para desarrollarse libremente. Lo sucedido, sumado a la situación previa de pobreza y desnutrición en que vivía, agrava aún más su realidad y dificulta aún más sus posibilidades de desarrollo personal.

## Aborto y riesgo para la vida

Dos de los grandes debates que este caso trajo fueron, por un lado, la aplicación de la causal de riesgo para la vida como causal despenalizada del aborto<sup>13</sup> y, por otro lado, la necesidad de ampliar el debate con relación a la despenalización del aborto en casos de violación y de abuso sexual en niñas y adolescentes.

Con relación a la aplicación de la causal de riesgo para la vida, el tratamiento del caso demostró que el discernimiento sobre qué requisitos debe reunir un caso para considerarse alcanzado el riesgo para la vida, ha quedado al criterio arbitrario del personal de salud que atendió. De acuerdo a lo manifestado por médicas y médicos el riesgo sería la situación de inminencia de muerte, no bastando –en su criterio– la suma de una serie de factores de riesgo asociado al embarazo a tan corta edad en una niña desnutrida cuyo útero no estaba desarrollado suficientemente<sup>14</sup>. Sobre la continuación de un embarazo riesgoso para la vida, la Corte Constitucional de Colombia ha manifestado que la continuación del embarazo en estas condiciones “implicaba exigir un sacrificio desproporcionado para el goce del derecho a la vida y a la salud de la mujer, al priorizar la vida en formación por encima de la vida formada” (Arango, 2013: 234).

Por otra parte, la Corte Suprema argentina<sup>15</sup>, con relación a la no punibilidad del aborto en casos de violación, en el fallo conocido como F.A.L. señaló:

Por lo demás, de la dignidad de las personas, reconocida en varias convenciones (...), se desprende el principio que las consagra como un fin en sí mismos y proscribire que sean tratadas utilitariamente. Este principio de inviolabilidad de las personas impone rechazar la exégesis restrictiva de la norma según la cual esta solo contempla, como un supuesto de aborto no punible, al practicado respecto de un embarazo que es la consecuencia de una violación a una incapaz mental. **En efecto, la pretensión de exigir a toda otra víctima de un delito sexual, llevar a término un embarazo, que es la consecuencia de un ataque contra sus derechos más fundamentales, resulta, a todas luces, des-**

13 La madre había solicitado vía nota administrativa la realización de la interrupción del embarazo por el riesgo para la vida. La solicitud ni siquiera fue atendida y el paso del tiempo sin tomar una decisión tornó inaplicable esta posibilidad.

14 Cfr. Información aportada por peticionantes de la medida cautelar n° 187/15, CIDH. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2015/mc178-15-es.pdf>

15 Corte Suprema de Justicia de Argentina. Expediente F259.XLVI, 2010: “F.A.L. s/ medida autosatisfactiva”. Sentencia de 13 de marzo de 2012.

**proporcionada y contraria al postulado, derivado del mencionado principio, que impide exigirle a las personas que realicen, en beneficio de otras o de un bien colectivo, sacrificios de envergadura imposible de conmensurar<sup>16</sup>.**

Es decir, las mujeres o niñas no pueden ser consideradas como objetos para la reproducción sin considerar sus propios intereses. Esta mirada es congruente con jurisprudencia de la Corte IDH, que ha señalado que las mujeres no pueden ser estereotipadas en su función reproductiva. “En efecto, la protección absoluta al derecho a la vida del que está por nacer por encima de los derechos de la mujer, conlleva el razonamiento de que la mujer tiene –de manera esencial– la función de ser madre, lo que responde a un estereotipo de género” (Arango, 2014: 184).

## **FALLA SISTEMÁTICA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES**

Este caso es una perfecta radiografía de las nefastas consecuencias del fallo de los sistemas de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes (NNA). Muestra dramáticamente las consecuencias de un Estado que no solo falla en la investigación, sino también en la protección de niñas en situación de vulnerabilidad. Independientemente de la investigación penal, ¿por qué no se activaron los mecanismos de seguimiento y acompañamiento de la denuncia realizada por la madre de Mainumby? ¿Por qué el sistema de protección se quedó muy tranquilo con la negligente investigación fiscal?

Esta es además una gran muestra de que falta mucho para que realmente NNA sean vistos y tratados como personas sujetas de derechos. Mucho se declara y declama con relación a la importancia de niños y niñas para el presente y para el futuro, pero este caso nos muestra que en la práctica poco funciona realmente para proteger sus derechos.

## **PARA EL “NUNCA MÁS”. ALGUNAS LECCIONES QUE DEBERÍAMOS APRENDER**

El abuso sexual de niñas y adolescentes no es una realidad aislada en nuestro país. Cifras del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) muestran que casi 700 niñas entre 10 y 14 años han dado a luz en Paraguay en el año 2014<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Énfasis propio.

<sup>17</sup> Paraguay.com (04/05/2015) Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/casi-700-ninas-paraguayas-dieron-a-luz-en-2014-127599>

Vivimos en una sociedad que naturaliza la violencia basada en el género<sup>18</sup> y para la cual la sexualidad continúa siendo un tema tabú.

“El miedo y la llamada ‘cultura de la violación’<sup>19</sup> forman parte de la construcción de la feminidad. El miedo insertado se convierte en un mecanismo de autorregulación de la circulación. Al decir de Virginie Despentes ‘[las mujeres] siempre culpables de lo que nos hacen. Criaturas consideradas como responsables del deseo que suscitan. La violación es un programa político preciso: esqueleto del capitalismo es la representación cruda y directa del ejercicio del poder. Designa a un dominante y organiza las leyes del juego para permitirle ejercer su poder sin restricción’”(Moragas y Posa, 2015: 199).

Es decir, el miedo a la violación es parte de la crianza de todas (o casi todas) las niñas en nuestra sociedad, pero la instalación de ese miedo viene desprovisto de herramientas de identificación de situaciones de abuso y mecanismos de denuncia y defensa. Es urgente e indispensable brindar herramientas a las niñas y adolescentes para poder identificar situaciones y poder hablar con alguna persona adulta responsable. Esta posibilidad puede hacer una enorme diferencia y de eso se trata la educación integral de la sexualidad.

Al mismo tiempo, debemos realizar un cambio radical en la educación de niños y varones, pues la casi totalidad de abusos sexuales tiene como sujetos activos a los hombres, que abusando de su poder legitimado en una sociedad patriarcal<sup>20</sup>, consideran que las niñas y adolescentes (y aun las mujeres) son cuerpos-objetos de libre disposición. En términos sencillos, antes que educar a las niñas para prevenir ser víctimas de violación, es necesario educar a los niños para no violar.

Esta es una tarea enorme, pues implica un cambio cultural para tener una sociedad más igualitaria en la que se erradiquen todas las formas de violencia contra niñas, adolescentes y mujeres. Esta tarea no es sencilla ni es breve, pero la realidad nos está mostrando que es una tarea urgente e impostergable.

18 La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer “Convención Belém do Pará” ha definido la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

19 “Una cultura de violación es un conjunto de creencias que estimula la agresión sexual masculina y apoya la violencia contra las mujeres. Es una sociedad donde la violencia se considera sexy y la sexualidad violenta. En una cultura de la violación, las mujeres reciben una continua amenaza de violencia que abarca desde comentarios sexuales a tocamientos o violación en sí. Una cultura de la violación aprueba el terrorismo emocional y físico contra las mujeres como norma”. McEwan, Melissa, ¿Qué es la cultura de la violación? Disponible en: <https://www.mehanviolado.com/cultura-violacion-que-es/>

20 Victoria Sau (1989: 237) ha definido el patriarcado como una toma de poder histórica por parte de los hombres sobre las mujeres cuyo agente ocasional fue de orden biológico, si bien elevado este a la categoría política y económica. Dicha toma de poder “pasa forzosamente por el sometimiento de las mujeres a la maternidad, la represión de la sexualidad femenina, y la apropiación de la fuerza social de trabajo total del grupo dominado, del cual su primer pero no único producto son los hijos”.

## Bibliografía

- Arango Olaya, Mónica (2013) "Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos", en: Nicole Lacramette (editora) *Derechos Humanos y Mujeres: Teoría y Práctica*. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- Arango Olaya, Mónica (2014) *Medidas provisionales adoptadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el asunto B. con El Salvador y el fortalecimiento de la protección de los derechos reproductivos en el Sistema interamericano*, en: Anuario de Derechos Humanos N° 10, 2014. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- Bascuñán Rodríguez, Antonio (2010) *El derecho penal sexual moderno ¿afirma seriamente lo que dice?*, en: Marcelo Alegre et. al. *Derecho y sexualidades*. Buenos Aires, Librería.
- Couso, Jaime (2010) *La sexualidad de los menores de edad ante el derecho penal*, en: Marcelo Alegre et. al. *Derecho y sexualidades*. Buenos Aires, Librería.
- González Contró, Mónica (2010) *Derechos Sexuales. Niños, niñas y adolescentes*, en: Marcelo Alegre et. al. *Derecho y sexualidades*. Buenos Aires, Librería.
- Martín, Claudia y Rodríguez Pinzón, Diego (2006) *La prohibición de la Tortura y los Malos tratos en el sistema interamericano. Manual para víctimas y defensores*. Ginebra, Suiza.
- Moragas, Mirta y Posa, Rosa (2015) *Acoso Callejero en Paraguay: Todas tenemos algo que contar*, en: López, Magdalena y Taboada, Victoria (coordinadoras). *Violencia(s). Reflexiones sobre sus diversas formas en Paraguay*. Asunción, Arandurá.
- Sau, Victoria (1989) *Diccionario ideológico feminista*. Barcelona, Icaria, editorial S.A.

# LA PRIMAVERA ESTUDIANTIL

TEMA DEL AÑO



José Carlos Rodríguez

## LA PRIMAVERA ESTUDIANTIL

Como otras veces, la prensa se hacía eco de la corrupción de la Universidad Nacional de Asunción, (UNA), la cual era quizás el menor de sus males. Males mayores eran la organización universitaria que no educa, burocrática, mediocre, reaccionaria, que se viene mercantilizando, que está manejada a través de claques o camarillas de políticos del partido de la dictadura que fue terminada en lo político pero vigente en muchos lugares, entre ellos, en la universidad.

Una universidad cerrada a la crítica, a la investigación, a la universalidad, organizada en pequeños feudos que se piensan autosuficientes. En este caso, el senador Juan Carlos Galaverna era el padrino político del rector de la UNA, Froilán Peralta y antes habían sido otros los padrinos y otros los apadrinados.

La universidad paraguaya, que había sido convertida constitucionalmente en un aparato de Estado con las Cartas de 1940 y 1967, era parte del Consejo de Estado corporativo, de acuerdo a estos antecedentes, era también un aparato de las dictaduras, con una autonomía relativa, como organismo gubernativo, o sea, era una institución despótica –formalmente democrática– con autonomía de la sociedad, pero sin autonomía del poder real. La universidad era coto de cacería del coloradismo gobernante y cada vez más. Para hacerle frente, había que organizar otras claques o camarillas que jugaran las mismas reglas. La UNA está mundialmente muy mal *rankeada* en calidad y para peor, en franco descenso. Los *rankings* no son un absoluto, pero nos indicaban aproximadamente que la más antigua universidad del Paraguay venía de mal en peor.

Lo más chocante no era el peor de sus males. Lo más chocante era ese uso privado e ilícito de sus fondos públicos y académicos. Esa estética del robo pequeño y de la grosería. La que se proclamaba *alma mater* era una corruptora de la juventud y de la cultura. Rectores y decanos usaban fondos públicos para regalar cargos a amantes y a familiares, o para su enriquecimiento personal ilegal a través de la acumulación de cargos. El mismo clientelismo del partido tradicional, pero con cupos de profesores e investigadores, lo que hacía que las mínimas normas de etiqueta académica resulten grotescas.

El desencadenamiento de la crisis tuvo que ver con toda una frustración estudiantil sumada a la crispación que despertaron las persecuciones en contra de los estudiantes disconformes, a través de procesos judiciales. Para un/a estudiante, que el rectorado o el decanato lo denuncie o querelle, constituye una sanción desbastadora. Carente de contactos, de recursos económicos, y de notoriedad, el/la joven se enfrentaba a un litigante poderoso, con fuerte lobby parlamentario, fuerte apoyo en la administración de justicia y múltiples contactos en el ejecutivo. Para la administración de justicia paraguaya la ley cuenta en parte, pero las ‘influencias’ tienen el mayor peso. En la Facultad de

Filosofía de la UNA, la decana había iniciado medio centenar de querellas, estas prosperaban o no según el nivel de intimidación que conseguían. En los últimos tiempos había dictado una resolución por la cual se prohibía dentro del recinto universitario toda reunión que no fuera previamente autorizada por el decanato. Esta práctica de persecución judicial ocurría también en otras facultades como Ingeniería, Veterinaria, Medicina e Ingeniería que habían tenido tradiciones de contestación estudiantil y docente, que habían participado exitosamente en sacarle despotismo a la dictadura y que habían sido factores de su derrocamiento.

Como comentó un articulista, que no ahorra ironía para estos casos, facilitó las cosas el hecho que el rector Froilán haya llevado al extremo y al ridículo a la institución. El ex decano de Veterinaria, verdadero militante de las formas más primitivas del autoritarismo *seccionalero* colorado, había hecho perder la carrera a varios alumnos de aquella institución porque denunciaron los comportamientos de la autoridad académica arbitraria y corrupta. Quiso hacer lo mismo a nivel de rectorado, pero sus padrinos partidarios y sus amigos en la contraloría y la fiscalía no le respondieron. Al contrario, después de unos primeros apoyos claramente parcialistas, la interna colorada le jugó una mala pasada. El gobierno dejó caer la corrupción universitaria de sus autoridades sin compasión ni complacencia.

La movilización masiva, huelga y manifestaciones con ocupación de todos los locales universitarios, verdadera marea estudiantil, cambió las reglas de juego. Se ocuparon las facultades de la UNA por más de un mes, 2 rectores, 3 vicerrectores, 6 decanos, 38 funcionarios fueron forzados a renunciar. 43 funcionarios fueron procesados y 5 fueron arrestados. Directores, encargados de despacho, miembros de los concejos directivos, representantes estudiantiles (sumisos) y funcionarios sospechosos perdieron sus puestos. Y quizás existan más en la cuenta.

La fortaleza del movimiento estudiantil y su tenacidad se mostró en su auto regulación. Ningún desmán, ninguna violencia contra las personas, ningún daño contra las instalaciones. Si la espontaneidad fue en general su tónica –no fue dirigido como en otros tiempos por partidos, ni por centros estudiantiles con tradición y estabilidad– eso no significa que no haya habido influencia de coordinaciones, afinidades, y una organización *ah hoc* enormemente eficaz. La provisión de alimentos, los medios para el descanso (carpas, colchones, cobijas) los servicios de salud, aseo y seguridad fueron estrictamente organizados. Un campus de 50 mil estudiantes, y decenas de locales de la universidad, fueron administrados con esmero. Los/as estudiantes universitarias se comportaron como responsables dueños/as de casa, en el mejor sentido de la palabra.

Y a la insurgencia estudiantil se sumó muy pronto un apoyo de los otros docentes. Los que también estaban oprimidos y perdían sistemáticamente a nivel de elecciones con resultados y votaciones compradas. Y se sumó la prensa y se sumó la gente de la calle. La impecable e incontestable *razón* de los estudiantes, que reclamaban, esta vez, mejor *calidad de la enseñanza*, y cuyo entusiasmo fue desencadenado primero a nivel de estudiantes secundarios. Su bandera principal, la lucha contra la *corrupción* del rectorado y sus decanatos, se convirtieron en algo tan legítimo, en el derecho a 'hacer lío', que alentó el Papa, y a indignarse como viene haciendo el activismo juvenil laico contra situaciones inicuas, en el espíritu de una sociedad agobiada por sus problemas evitables.

Como otras veces, el movimiento estudiantil nació aparentemente de la nada. Se levantó con fuerza y expresó tendencias profundas. Se aplaca al conseguir sus finalidades. Hoy se están rehaciendo los estatutos que son trampas para una burocracia que inhibe el mérito y la creación, el pensamiento crítico y la formación intelectual de la ciudadanía. Las grandes ideas fundadoras del movimiento estudiantil, desde la reforma de Córdoba-Argentina hasta la del mayo Francés del '68, la memoria de la resistencia contra la dictadura que parecían esfumadas en cohortes sin acción colectiva, se hacen cuerpo y resucitan, como ave fénix desde sus cenizas. Se instauró un diálogo intenso y profundo. En unos días todo el estudiantado recuperó su fuerza y su palabra, su horizonte de futuro, la esperanza y los recuerdos que parecían haberse perdido. Es que parece una paradoja, que los estudiantes no hagan nada, aparentemente nada, o hacen la historia.

Nota del Equipo Editor y Académico:

Para profundizar este tema se sugiere consultar los artículos sobre derecho a la educación, derechos de las juventudes y derecho a la reunión, manifestación y asociación.

## CODEHUPY

### Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)

Carlos Antonio López N° 1691 esquina Gobernador Irala,  
Asunción – Paraguay  
Telefax: (595 – 21) 424333  
(595 – 21) 420285  
(595 – 971) 726000

codehupy@codehupy.org  
secretaria@codehupy.org  
comunicacion@codehupy.org  
equipojuridico@codehupy.org  
www.codehupy.org  
Facebook: <http://www.facebook.com/codehupy>  
Twitter: @CodehupyPy

Secretario Ejecutivo: Enrique Gauto Bozzano  
Tesorera Titular: Zulema Alcaraz (SPP)  
Tesorera Suplente: Cristina Román (CMP)  
Síndico: Jaime Harasik (F.U.N.D.A.R.)

## Organizaciones titulares

---

### Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas

Eligio Ayala N° 907 c/ Tacuary,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 492976  
Fax. (595 21) 492835  
aireanaparaguay@gmail.com

### Asociación Americana de Juristas (AAJ)

Testanova N° 1412 c/ Capitán Gwynn,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 420427  
nelgar@cu.coop.py

### Asociación de Familiares Víctimas del Servicio Militar (Afavisem)

Santa Teresa N° 3350 c/ Madame Lynch,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 981) 890463  
afavisem@hotmail.com

### Asociación Panambi

Jejuí N° 952 entre Colón y Montevideo,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 446 710  
panambiasotrans@gmail.com

### Base Investigaciones Sociales (Base – IS)

Ayolas N° 807 esq. Humaitá,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 451217 Fax. (595 21) 498306  
baseis@baseis.org.py  
www.baseis.org.py

### Centro de Documentación y Estudios (CDE)

Cerro Corá N° 1426 e/ Paí Pérez y Avda. Perú,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 225000/ 204-295  
Fax. (595 21) 213246  
cde@cde.org.py  
www.cde.org.py

**Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)**

Brasil N° 455 entre Cerro Corá y 25 de Mayo,  
Asunción – Paraguay  
Telefax. (595 21) 227061/ 232021  
cdia@cdia.org.py  
www.cdia.org.py

**Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (Cepag)**

O'leary N° 1847 entre 6ta y 7ma Pyda.,  
Asunción – Paraguay  
Telefax. (595 21) 374 762  
cepag@cepag.org.py  
www.cepag.org.py

**Centro Paraguayo de Teatro (Cepate)**

Avda. de la República N° 284 e/  
15 de Agosto y O' Leary,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 451807/ 491565  
cepate@gmail.com

**Coalición Paraguaya para la Diversidad Cultural**

Avda. República N° 284 e/  
15 de Agosto y O' Leary,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 451807/ 491565  
(595 985) 106766  
coalicionpy@gmail.com.com

**Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem - Py)**

Tte. Prieto N° 354 c/ Dr. Insfrán,  
Bloque B Planta Alta,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 426837  
oficinacladempy@gmail.com  
www.cladem.org.py

**Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)**

Eligio Ayala N° 973 c/ EEUU,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 446617  
cmp.feminista@gmail.com  
www.cmp.org.py

**COMUNICA, Asociación Paraguaya de Comunicación Comunitaria**

Brasil N° 339 c/ Mcal. Estigarribia,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 992) 447638  
redcomunica@gmail.com

**Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (Cipae)**

Independencia Nacional 579 c/Azara,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 493-381/2 Fax: 443-932  
cipae@cipae.org.py

**DECIDAMOS, Campaña por la Expresión Ciudadana**

París N° 1031 c/ Colón,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 425850/ 425851  
direccion@decidamos.org.py  
www.decidamos.org.py

**Enfoque Territorial**

San Francisco 1288 c/ San Antonio  
Oficina 3 Barrio Jara  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 33880669  
info@enfoqueterritorial.org.py  
www.enfoqueterritorial.org.py

**Fundación Celestina Pérez de Almada (FCPA)**

Avda. Carlos A. López N° 2273,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 425873/ 425345  
fundacion@rieder.net.py

**Fundación VENCER**

Picuiba N° 2665 c/ Mayor López  
de Filippi,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 331139  
venfenix@hotmail.com  
www.fundacionvencer.org.py

**Fundación Dr. Andrés Rivarola Queirolo (F.U.N.D.A.R.)**

Bogota 609 c/ Santísima Trinidad,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 283673  
fundar@rieder.net.py

**Grupo Sunu de Acción Intercultural**

Vicepresidente Sánchez 692 entre  
Herrera y Azara ,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 212361  
gruposunu@hotmail.com

**Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales Paraguay (Inecip-Py)**

Vicepresidente Sánchez 612,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 222510  
Inecip.py@gmail.com  
www.inecip.org.py

**Iniciativa Amotocodie**

Independencia Nacional 1039 esq.  
Simón Bolívar,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 450083  
info@iniciativa-amotocodie.org  
www.iniciativa-amotocodie.org

**Movimiento de Objeción de Conciencia – Paraguay (MOC-Py)**

Iturbe 1324 e/ Primera y Segunda Pyda.,  
Asunción – Paraguay  
moc\_py@yahoo.com

**Pro Comunidades Indígenas (PCI)**

Filadelfia 359  
9300 Fernheim - Paraguay  
Tel/Fax: (00595) 491 432 945  
carlos.pci1@gmail.com  
www.pci.org.py

**Red de ONG's que trabajan VIH/Sida en Paraguay**

Yegros 649 entre Herrera y Azara,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 448058  
redongsida@gmail.com

**Servicio de Educación y Apoyo Social / Área Rural (SEAS AR)**

Nicolás Krisvoshein N° 423 c/ Dr. Portillo  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 610536  
malcaraz@tigo.com.py  
www.seas-ar.org.py

**Servicio Jurídico Integral para el Desarrollo Agrario (Seija)**

Estrella 892 c/ Montevideo.  
Primer Piso. Oficina A,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 492516  
seija92@hotmail.com

**Servicio Paz y Justicia – Paraguay (Serpaj-Py)**

Tte. Prieto N° 354 c/ Dr. Insfrán,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 481333 / 481340  
serpajpy@serpajpy.org.py  
www.serpajpy.org.py

**Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)**

Brasil N° 339 c/ Mcal. Estigarribia,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 992) 447638  
periodistaspy@gmail.com

### **Sobrevivencia, Amigos de la Tierra Paraguay**

Isabel La Católica N° 1867,  
Asunción - Paraguay  
Tel. ( 595 21) 480182 / 425716  
ecodocu@sobrevivencia.org.py  
ecolegal@sobrevivencia.org.py  
www.sobrevivencia.org.py

### **Tape'a para el desarrollo social sostenible**

Cerrada Villarrica N° 557 c/ Mompox,  
Fdo. de la Mora – Paraguay  
Telefax. (595 21) 522434  
tape.a.org@gmail.com

### **Tierraviva a los pueblos indígenas del Chaco**

Manuel Domínguez N° 1073 e/  
EE.UU. y Brasil,  
Asunción - Paraguay  
Tel. (595 21) 202039/ 209092  
tierraviva@tierraviva.org.py  
www.tierraviva.org.py

### **Unidas en la Esperanza (UNES)**

Tacuary 348 e/ Mcal. Estigarribia  
y 25 de Mayo,  
Asunción – Paraguay  
unidasenlaesperanza.paraguay@gmail.com

## **Organizaciones adherentes**

---

### **Amnistía Internacional Paraguay**

Manuel Castillo N° 4987 esquina  
San Roque González,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 604329 / 604822  
ai-info@py.amnesty.org  
www.amnesty.org.py

### **Coordinadora Nacional de Pastorales Indígenas (Conapi-CEP)**

Alberdi 782 c/ Humaitá,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 443752/495115  
conapi@episcopal.org.py

### **Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conaprodis)**

Silvano Juan Godoy N° 344 entre  
Luciano Ferreira y Tte. Beníte,  
San Lorenzo – Paraguay  
laurariveros1508@gmail.com  
wernermar22@hotmail.com

### **Gente Ambiente y Territorio (GAT)**

Tte. Delgado N° 790 c/ Siria,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 232812/3  
Fax. (595 21) 223026  
gat@click.com.py  
www.gat.org.py

### **Servicio de Educación Popular (Sedupo)**

Pitiantuta N° 145 c/ Ruta Mcal.  
Estigarribia,  
Fdo. de la Mora – Paraguay  
Tel. (595 21) 501063  
sedupo@sedupo.org

### **Semillas para la Democracia**

Roma N° 1055 c/ Colón,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 420323  
semillas@semillas.org.py  
www.semillas.org.py



COORDINADORA  
DERECHOS  
HUMANOS  
PARAGUAY

# PARTICIPANDO CONQUISTAMOS DERECHOS

CON EL APOYO DE

