

COORDINADORA
DERECHOS
HUMANOS
PARAGUAY



YVYPÓRA
DERÉCHO
PARAGUÁIPE
2010
DERECHOS
HUMANOS
EN PARAGUAY

COORDINADORA
DERECHOS
HUMANOS
PARAGUAY



YVYPÓRA
DERÉCHO
PARAGUÁIPE
2010
DERECHOS
HUMANOS
EN PARAGUAY



PLATAFORMA INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS,
DEMOCRACIA Y DESARROLLO

YVYPÓRA
DERÉCHO
PARAGUÁIPE
2010
DERECHOS
HUMANOS
EN PARAGUAY

Edita:

© Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay
Capítulo Paraguayo - Plataforma Interamericana de
Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (Pidhdd)
Paris 1031 c/Av. Colón, Asunción - Paraguay
codehupy@codehupy.org.py / www.codehupy.org

Equipo editor:

Coordinación general: Carmen Coronel Prosman

Coordinación adjunta: Mirta Moragas Mereles

Dirección académica: Andrés Ramírez

Edición: Luis Claudio Celma

Equipo académico: Luis Claudio Celma, Margarita Elías, Katia Gorostiaga Guggiari, Mirta Moragas Mereles, Marielle Palau, Rosa M. Posa Guinea, Andrés D. Ramírez.

Corrección: Diego Brom, Esteban L. Cabrera y Arnaldo Núñez.

Secretaría: Lourdes Rocio Cabañas G.

Apoyo en revisión: Emilio Ferreira Planás

Diseño y diagramación: Marta Giménez y Rossana Paniagua, Comunicación Visual.

Fotografías: Ana Laura Rivarola Oneto, José Bogado y María José Durán Leite.

Impresión: Serigraf S.R.L.

Primera edición, diciembre 2010

Tirada: 2000 ejemplares

Están autorizados el uso y la divulgación 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 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 a 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 Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (Aecid), Ayuda en Acción, el Comité Católico contra el Hambre y para el Desarrollo (CCFD, por su sigla en francés), Diakonia - Acción Ecueménica Sueca, la Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO), el Fondo del Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) parte de ONU Mujeres y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH).

¿Cómo citar un artículo de este informe?

Autor/a del artículo (2010) *Título del artículo* en: Codehupy (2010) **Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos humanos en Paraguay 2010**. Asunción: Codehupy, pp [Página de inicio]-[Página de fin].

XXVI*

*Purahéi tuja
reñembopyahúva.
che mandu'a kuápe.
Purahéi tuja
ne ko'e jeýva
ko yvy ape ári,
rejajái haguá
kuarahy rendýicha.*

*Canto, canto viejo
que te vuelves nuevo
aquí, en mi recuerdo.
Canto, canto viejo
que otra vez despiertas
aquí, en la tierra,
para relumbrar
como luz del sol.*

*A Ananías Maidana, Carlos Bareiro y Juan Antonio De la Vega (+)
fuego que no se extingue, nutre nuestro compromiso con la vida*

Edición Homenaje de Codehupy

* Ayvu Membyre - Hijo de aquel verbo, Susy Delgado.

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES

Derechos Humanos en Paraguay 2010

Acción por los Derechos de los Adultos y las Adultas Mayores (ADAM)
Aireana, Grupo por los derechos de las lesbianas
Articulación Nacional de la Campaña por una Convención Interamericana de los derechos sexuales y los derechos reproductivos
Asociación Paraguaya de Sordos (APS)
Asociación *Tatarendy*
Asociación Unidas en la Esperanza (UNES)
Base Investigaciones Sociales (Base IS)
Centro de Desarrollo, Hábitat y Medio Ambiente (Cedes/Hábitat)
Centro de Documentación y Estudios (CDE)
Centro de Estudios y Educación Popular Germinal (CEEP Germinal)
Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo (Cimde)
Colectivo El Ombligo de Ingrid
Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (Cipae)
Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)
Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (Conamuri)
Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conaprodis)
Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI)
Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)
Decidamos – Campaña por la Expresión Ciudadana
EcoGlobal, de la Asociación Global
Foro Permanente de Salud Mental
Fundación Apamap
Fundación *Saraki*
Fundación Vencer
Fundación *Yvy Marã'eỹ*
Global Infancia, de la Asociación Global
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales - Paraguay (Inecip-Py)
Las Ramonas, Organización de Feministas Jóvenes
Movimiento de Objeción de Conciencia - Paraguay (MOC-Py)
Movimiento Nacional por el Derecho a la Salud
Red contra toda forma de Discriminación
Servicio Paz y Justicia – Paraguay (Serpaj-Py)
Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)
Sobrevivencia, Amigos de la Tierra - Paraguay
Tape'a
Tierraviva a los pueblos indígenas del Chaco

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
---------------------	----------

ANÁLISIS DE COYUNTURA

Lo nunca soñado, ante lo abismal

<i>Avances, temores y estancamientos. Coyuntura política</i>	13
Line Bareiro (CDE)	

El nuevo modelo de desarrollo, ¿para cuándo y cómo?

<i>Crisis y crecimiento conviven en el modelo vigente. Coyuntura económica</i>	23
Lila Molinier (Tape'a)	

Superando los límites de la estatalidad neocolonial y el prejuicio étnico

<i>El tránsito hacia el reconocimiento de la Libredeterminación de los pueblos indígenas</i>	37
Hipólito Acevei (CAPI) y Andrés Ramírez (Equipo académico 2010)	

CAPÍTULO 1. DERECHO A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD PERSONAL

Balanza se inclina hacia el peso de la desprotección

<i>Derecho a la vida y a la integridad personal</i>	51
---	----

Ejecuciones y desapariciones: debilidades allende la justicia transicional

<i>Persistencia de paradigmas violatorios de la prohibición de privación arbitraria de la vida</i>	55
Andrés D. Ramírez (Equipo académico 2010) y Carlos Portillo Esquivel	

Impunidad sistémica alienta casos de tortura

<i>Prohibición de la tortura y otros tratos y penas crueles, humanos y degradantes</i>	75
Juan A. Martens (Inecip-Py)	

Protección en retroceso

<i>Leyes pro-fumadores, fumigaciones masivas y producciones tóxicas encubiertas</i>	87
Mirtha Bareiro (Sobrevivencia)	

Militarizar el país para disciplinar la población

<i>Derecho a la paz y el desarme</i>	99
Carlos Vera (MOC-Py) y Vidal Acevedo (Serpaj-Py)	

Para garantizar el derecho a la vida y a la integridad personal

<i>Recomendaciones</i>	113
------------------------	-----

CAPÍTULO 2. DERECHO A LA LIBERTAD

Nuevas amenazas y viejas deudas

<i>Introducción al derecho a la libertad</i>	117
--	-----

Leyes, políticas y estrategias todavía lejos de las personas

<i>Esfuerzos que no llegan a detener las formas contemporáneas de esclavitud</i>	123
Raquel Céspedes (Inecip-Py) y Silvina Francezón (Global Infancia)	

El derecho penal del enemigo naturaliza detenciones arbitrarias

de "personas peligrosas"

<i>Vigencia de un modelo estigmatizante y una actitud autoritaria</i>	135
Juan A. Martens (Inecip-Py)	

Nuevas leyes facilitarán violación a garantías del debido proceso penal

<i>Garantías constitucionales y derecho al debido proceso</i>	147
Juan A. Martens y Roque Orrego (Inecip-Py)	

Las cárceles mantienen en condiciones indignas a reclusos y reclusas

<i>Tratos inhumanos a personas privadas de libertad</i>	159
Juan A. Martens (Inecip-Py)	

Sociedad y Estado frente a grandes desafíos de la libertad de expresión	
<i>Escasos avances ante los oligopolios de la información, la impunidad judicial y la precarización laboral de periodistas</i> _____	173
Zulema Alcaraz (SPP)	
Un año de grave retroceso normativo	
<i>La objeción de conciencia al SMO</i> _____	185
Carlos Vera (MOC-Py) y Vidal Acevedo (Serpaj-Py)	
Evitar la violencia y toda forma contra el libre ejercicio de reuniones y manifestaciones pacíficas	
<i>Urge educación integral en derechos humanos a efectivos policiales</i> _____	193
Decidamos – Campaña por la Expresión Ciudadana	
Avances legislativos necesarios y oportunos	
<i>Políticas públicas pendientes para ejercer la libertad de asociación</i> _____	203
Decidamos – Campaña por la Expresión Ciudadana	
Educación sexual para decidir (derechos sexuales)	
<i>Un nuevo marco rector frente a tradicionales formas de “no educación”</i> _____	213
Mirta Moragas Mereles y Rosa M. Posa Guinea (Articulación Nacional...)	
Del silencio a la denuncia	
<i>Avanzando en el ejercicio de los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales</i> _____	221
Mónica Aquino (UNES), Aldana Portillo, Adriana Irún, Cindi Riquelme y Pablino Caballero (Asociación Tatarendy)	
Muchos ataques fundamentalistas y poco debate de argumentos	
<i>Mientras las muertes maternas siguen igual (derechos reproductivos)</i> _____	229
Mirta Moragas Mereles (Articulación Nacional...)	
Para garantizar el derecho a la libertad	
<i>Recomendación</i> _____	237

CAPÍTULO 3. DERECHO A LA IGUALDAD

199 años de República y todavía sin ley	
<i>Necesaria para prevenir, sancionar y reparar la discriminación</i> _____	243
Itziar Gandarías y Eduardo Yael (Red contra toda forma de Discriminación)	
Kamba ñemoñera paraguáipe	
<i>Discriminaciones hacia las comunidades afroparaguayas</i> _____	249
Monín Carrizo Piris (Red contra toda forma de discriminación) y Luis Claudio Celma (Equipo académico 2010)	
Lindos sueños, triste realidad	
<i>Los derechos de los pueblos indígenas frente a la discriminación</i> _____	259
Perla Álvarez e Hilaria Cruzabie Álvarez (Conamuri)	
Una ley postergada, pese a muchas declamaciones de apoyo	
<i>Discriminación hacia las personas guaraní hablantes</i> _____	265
Perla Álvarez y Lilian Coronel (Fundación Yvy Marã'eý)	
Un año de experiencias nuevamente aisladas en el cumplimiento de la Convención	
<i>Débiles pasos hacia la vigencia de los derechos de las personas con discapacidad</i> _____	279
Laura Riveros, Marta Codas, María José Cabezudo y Diana Elizeche (Conaprodis)	
Todavía lejos del nuevo paradigma en discapacidad	
<i>Capacidad jurídica restringida de las personas con discapacidad psicosocial</i> _____	289
Katia Gorostiaga Guggiari	
El VIH y sida no discrimina, las personas sí!	
<i>Evidencias de estigma en las personas viviendo con VIH y sida en Paraguay</i> _____	301
Mirta Ruiz Díaz (Fundación Vencer)	

Ciudadanía sin fronteras	
<i>El derecho a voto de las paraguayas y los paraguayos emigrantes</i> _____	311
Patricio Dobrée (CDE y Grupo de trabajo sobre Migraciones de la PIDHDD)	
A paso de tortuga y con obstáculos	
<i>Situación de derechos humanos de LGBTI</i> _____	321
Rosa M. Posa Guinea (Aireana)	
Discriminaciones persistentes, amenazas de retrocesos	
<i>Derechos humanos de las mujeres</i> _____	333
Myrian González Vera y Rosa M. Posa Guinea (CMP)	
Para garantizar el derecho a la igualdad	
<i>Recomendaciones</i> _____	345
CAPÍTULO 4. DERECHOS DE FAMILIA	
Concepciones que ya no alcanzan para dar cuenta de una histórica diversidad	
<i>Introducción a los derechos de familia</i> _____	349
Diez años de la ley contra la violencia doméstica	
<i>Avances y desafíos</i> _____	353
Myrian González Vera (CDE)	
Avatares de un largo camino	
<i>Derechos de las juventudes</i> _____	367
Luis Caputo (Base IS) y Macky Pereira (Las Ramonas)	
Envejecer con derechos en Paraguay	
<i>Soluciones urgentes y políticas públicas a largo plazo</i> _____	379
Ida Sofía Díaz (ADAM) y Claudia Zavattiero	
Para proteger efectivamente a las personas en las familias	
<i>Recomendaciones</i> _____	393
CAPÍTULO 5. DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA	
Año de observaciones internacionales, reacciones sociales e iniciativas nacionales	
<i>Niñas, niños y adolescentes en la vigilia de sus derechos</i> _____	397
Javier Chamorro y Heve Otero (CDIA Observa)	
CAPÍTULO 6. DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	
La cuestión indígena y los derechos humanos, frente a los privilegiados de siempre...	
<i>El Estado declina su imperio</i> _____	415
Oscar Ayala Amarilla (Tierraviva)	
CAPÍTULO 7. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	
Escollos fuertes para amplios derechos postergados	
<i>Resistencias a una vida de violencia y discriminación</i> _____	433
Derecho a la salud: ejercicio constante	
<i>Transitando hacia una política pública de salud gratuita, universal y sin discriminación</i> _____	437
Pablino Caballero (Movimiento Nacional por el Derecho a la Salud)	
Desmanicomializar: tarea de todas y todos en todo	
<i>Salud mental y Estado: complejidad a ir (des)cubriendo</i> _____	449
Foro Permanente de Salud Mental y Colectivo “El Omblijo de Ingrid”	
Cuestión de modelos	
<i>El derecho a la alimentación adecuada y la necesidad de paradigmas alternativos de desarrollo</i> _____	461
Milena Pereira Fukuoka (Base IS)	

Agua y saneamiento: derechos universales	
<i>Baja cobertura, apropiación de fuentes y contaminación como amenazas</i> _____	473
Mirtha Bareiro (Sobrevivencia)	
¿Cuánto cuesta la calidad educativa?	
<i>Derecho a la educación</i> _____	483
Ramón Corvalán (Serpaj-Py)	
Necesaria institucionalidad todavía dispersa	
<i>Formación profesional para garantizar los derechos a la educación y al trabajo</i> _____	493
Julio Luis Castro (EcoGlobal)	
Los riesgos del presente	
<i>Los usos de la memoria en la construcción de los derechos culturales</i> _____	505
María Stella Cáceres de Almada	
Injustamente menospreciadas	
<i>La estabilidad laboral de las trabajadoras domésticas cuestionada por unas sentencias</i> _____	517
Graciela Azcona	
El desequilibrio entre actores arrasa con los derechos laborales y sindicales	
<i>Derechos laborales y libertades sindicales</i> _____	529
Marcelo Lachi (CEEP Germinal)	
Hacia la conformación de un sistema nacional de vivienda y hábitat	
<i>Vivienda y derechos humanos en Paraguay</i> _____	547
Cristina Vila (Cipae) y Silvio Ríos (Cedes/Hábitat)	
Situación campesina: herencia oligárquica y debilidades del gobierno actual	
<i>Un país sigue aguardando los primeros pasos de desconcentración de la tierra</i> _____	561
Tomás Palau (Base IS)	
Para garantizar todos los derechos económicos, sociales y culturales a toda la población	
<i>Recomendaciones</i> _____	575

CAPÍTULO 8. DERECHOS POLÍTICOS

Polos opuestos

<i>Derechos políticos: entre avances legales y persistente debilitamiento institucional</i> _____	583
Enrique Gauto Bozzano (Decidamos)	

CAPÍTULO 9. SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Antecedentes y desafíos de los mecanismos nacionales de protección

<i>El caso de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo</i> _____	599
Katia Gorostiaga Guggiari y Mirta Moragas Mereles (Equipo Académico 2010)	

A ponerse al día

<i>(In)cumplimiento de obligaciones internacionales</i> _____	609
Mario J. Barrios Cáceres (Cimde)	

TEMA DEL AÑO

Una seguridad a contra cara de la ciudadanía

<i>Los derechos humanos en tela de juicio</i> _____	651
Andrés D. Ramírez y Luis Claudio Celma (Equipo Académico 2010)	

PRESENTACIÓN

Desde sus inicios y hace ya varios años, la Codehupy ha hecho suyo el compromiso de la sociedad democrática y puesto sus esfuerzos institucionales en elaborar y difundir cada 10 de diciembre, el Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Paraguay, cuya 15ª edición presentamos en este material. Esta actividad se ha constituido en el resultado del ejercicio permanente de reflexión, observación y vigilancia de las entidades integrantes de la red sobre el contenido de los derechos y las prácticas del poder público incluyendo los avances y retrocesos en el cumplimiento de las obligaciones que, en materia de derechos humanos, corresponden al Estado paraguayo. Esta tarea es, a su vez, la continuidad de la labor asumida en sus inicios, en 1996, por un grupo de organizaciones lideradas por el Servicio Paz y Justicia de Paraguay (Serpaj-Py) y que desde 1999 se extiende al pleno de la Codehupy.

La producción de este Informe se constituye anualmente en el resultado de la reflexión colectiva de defensoras y defensores de derechos humanos que integran las organizaciones miembros de Codehupy y otras organizaciones amigas y aliadas, se cristaliza en la redacción de las autoras y los autores, quienes a título voluntario han puesto toda su experticia para que este Informe salga a la luz y tenga la solvencia de ser reconocido en distintos espacios nacionales e internacionales como fuente de consulta autorizada para quienes buscan información sobre la situación de los derechos humanos en el país y para quienes deben basar sus decisiones de políticas y estrategias en información fidedigna. Desde ya agradecemos los valiosos aportes de estos compañeros y compañeras. A esta tarea se suma el equipo académico que desde hace algunos años contribuye con una mirada interdisciplinaria en género, derechos de la niñez y la adolescencia y pueblos indígenas para apoyar la labor de producción. Este año hemos incorporado la mirada especializada en materia de derechos económicos, sociales y culturales, lo cual nos ha permitido avanzar hacia la transversalización de estos enfoques en el Informe. De igual modo, el proceso interno de construcción del contenido de este material, los debates en plenaria de red junto al intercambio de ideas, nos ha permitido como cada año dar pasos hacia el crecimiento en calidad y objetividad de esta experiencia de brindar un reporte de situación en derechos humanos.

Esta edición cuenta con 46 artículos a los que se suman el análisis de la coyuntura política y económica, y por primera vez en este año, la mirada al Derecho a la Libre determinación de los Pueblos Indígenas, como puesta en valor desde la Codehupy del carácter plurinacional del Estado paraguayo. Estos artículos

nos proporcionan una mirada completa a todo el plexo normativo existente en materia de derechos humanos a los que Paraguay ha adherido, así como el grado de cumplimiento alcanzado en las obligaciones del Estado y el impacto en la vida de las personas, a través de políticas públicas, adecuación legislativa y aplicación efectiva de la normativa legal, tratando, como todos los años, de aportar recomendaciones para la efectiva realización de tales derechos.

Para Codehupy, este ha sido un año de permanente monitoreo al Estado, lo que permitió la presentación como red integrante de la sociedad civil, del informe alternativo previsto por el mecanismo del Examen Periódico Universal (EPU), ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y del 140° Periodo Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en una audiencia temática sobre la situación de seguridad ciudadana y derechos humanos en Paraguay, tema que también se analiza como tema del año en este Informe.

Con el lema VIDA SIN VIOLENCIA, SEGURIDAD SIN TORTURA, LIBERTAD SIN DISCRIMINACION se reitera una vez más el compromiso de Codehupy con la plena realización de los derechos ambientales, civiles, culturales, económicos, políticos, sociales y de los pueblos y su adhesión a una cultura de paz y no violencia desde la cual condena todo atentado a la vida, a la integridad y a la libertad personales, por lo que seguirá desempeñando un rol de vigilancia, denuncia y defensa ante las actuaciones estatales que se aparten de esta premisa, con el fin de construir junto a otros aportes de la sociedad civil y autoridades del Estado, un país con justicia social y democracia plena.

Este año, honramos la consecuencia y compromiso ciudadano con una sociedad respetuosa de los derechos humanos, en el homenaje que nos enaltece rendir a quienes han dado testimonio de vida en la consecución de estos ideales en forma incansable, desde los distintos senderos que transitaron en este afán: Ananías Maidana, Carlos Bareiro y Juan Antonio de la Vega. En sus figuras y las de otros y otras compatriotas representados en ellos, se han escrito las páginas de la historia que hoy contribuyen a alzar la mirada hacia la consagración de los derechos a la justicia, la verdad, la memoria y la cultura del Nunca Más al Terrorismo de Estado en Paraguay.

Deseamos agradecer finalmente a las entidades de cooperación internacional, sin las cuales hubiese sido imposible este Informe. Desde el inicio hemos contado con la colaboración de Diakonía, a la que pronto se sumaron ICCO y el CCFD, desde hace unos años Unifem y Aecid. Desde este año, se une la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, a través de su representación permanente en Paraguay.

Carmen Coronel Prozman
Secretaria Ejecutiva

ANÁLISIS DE COYUNTURA



"Cuando suena el río", Loma Plata, Boquerón (Chaco paraguayo)
Foto de María José Durán Leite, 2009

Lo nunca soñado, ante lo abismal

Avances, temores
y estancamientos

La caracterización del año político resultó mucho más dificultosa que en años anteriores para las organizaciones de derechos humanos en Paraguay. Las visiones, experiencias, presagios han sido abismalmente diferentes y tiene mucho que ver con el campo de acción específica. Se expresó que mientras suceden cosas muy positivas, que tal vez nunca desde las organizaciones se atrevieron a soñar, hay retrocesos que sitúan al gobierno actual por detrás de las administraciones coloradas de la transición.

Line Bareiro, Centro de Documentación y Estudios (CDE)

INTRODUCCIÓN

La caracterización del año político resultó mucho más dificultosa que en años anteriores para las organizaciones de derechos humanos en Paraguay. Las visiones, experiencias, presagios han sido abismalmente diferentes y tiene mucho que ver con el campo de acción específica. El abismo no se asocia solamente a consideraciones personales, sino a una evaluación de las políticas públicas. Se expresó que mientras suceden cosas muy positivas, que tal vez nunca desde las organizaciones se atrevieron a soñar, hay retrocesos que sitúan al gobierno actual por detrás de las administraciones coloradas de la transición. Pero también se hizo presente la idea de que una política chica, mediocre, basada en chicanas y “vengancitas”, *santoroses*¹ y mezquina, consigue impedir y ataca hasta por enfermarse.

LUGO, SU GOBIERNO Y LA OPOSICIÓN

El gobierno de Fernando Lugo es algo así como una bisagra entre distintos tiempos. El voto popular otorgado al ex obispo sacó al país de los 60 años ininterumpidos de coloradismo. Su desconocimiento de la institucionalidad estatal llevó a que los esperados cambios se pudiesen desarrollar, solamente, si los o las titulares de las instituciones tenían formación y liderazgo, pero también a una profunda frustración cuando algunas cuestiones consideradas de cambio estructural no se sucedieron. Generó también grandes dificultades de diálogo para conseguir apoyo parlamentario, lo que determinó la paralización de decisiones muy relevantes para el país. El sistema político paraguayo es presidencial bajo control legislativo, y tiene más capacidad de bloquear que de construir, sobre todo en una configuración como la actual.

Algunos ministerios y secretarías han sido sumamente dinámicos y encarnan el cambio. Eso significa principalmente una gran capacidad de desarrollo de políticas públicas pensando en una construcción de lo público institucional, el abandono del “patrimonialismo” colorado y el encuadre en una perspectiva de derechos. En otros casos, se siguió simplemente con la misma dinámica y hubo algunos que hubiesen podido ser transformadores, pero no pudieron lograr la necesaria gobernabilidad para sus políticas, pues precisaban el apoyo parlamentario.

Veamos algunos ejemplos. El ministerio insignia del gobierno es el de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS): algunas medidas significaron un importante acceso al derecho a la salud de la población, como la eliminación de aranceles para la prestación de servicios y la priorización de la atención primaria de la salud, incluyendo la novedad de conseguir que médicos y médicas permanezcan en comunidades rurales. En el primer caso, el hecho de no tener que pagar 1, 2 o 3 dólares por el servicio y no tener que comprar hasta la última mota de algodón, triplicó las consultas en los centros asistenciales públicos y generó una sobredemanda, a la cual los establecimientos no estaban en condiciones de responder en forma inmediata.

¹ Santoró (sing.): santo amargo. Alude a la persona muy antipática.

Del avance hacia una universalización del derecho a la atención de la salud surgieron nuevos conflictos. Estos radicaron en parte en las personas que, apenas fueron atendidas con dignidad y proveídas de materiales médicos básicos, comenzaron a demandar medicina de mayor complejidad con gratuidad en cuestiones como prótesis y marcapasos. Pero, a pesar de demandar mayores y mejores servicios, saben que se mejoró en la atención de la salud y defienden lo que consideran un logro suyo. Eso es especialmente importante en las comunidades rurales e indígenas, que finalmente pueden ser atendidas por profesionales de la salud.

Pero la acumulación de poder y prestigio por parte de la ministra Esperanza Martínez, unida a intereses directos político-empresariales, le llevaron a momentos difíciles: recibió ataques directos y fue derrotada cuando el Congreso ablandó las leyes antitabaco, hasta casi volverlas inocuas. No fue menor ese tema ya que uno de los posibles candidatos de la Asociación Nacional Republicana - Partido Colorado (ANR) para 2013 es un empresario tabacalero y de otros rubros, con gran potencialidad aparente para conseguir votos reticentes. Su primera voz es el senador Juan Carlos Galaverna, uno de los políticos colorados cuyo poder y riqueza más crecieron en los años democráticos y que sabe de vericuetos para desprestigiar a personas y levantar liderazgos sin reparar de más en los medios que utiliza.

Otros casos de claro avance son la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). La rendición de cuentas de la SPF nos muestra pasos importantes hacia un servicio civil que desplaza lenta, muy lentamente, al clientelismo. Sus logros radican principalmente en haber convencido a los demás decisores políticos y las demás decisoras políticas sobre la conveniencia de garantizar la igualdad en el acceso, mediante concursos públicos de oposición, y en recibir información de un número cada vez más creciente de instituciones públicas. Se permitió producir un Plan de Igualdad y No Discriminación en la Función Pública del Paraguay y el Ministerio de Hacienda por primera vez envió al Congreso un proyecto de presupuesto en el que ningún funcionario público o funcionaria pública cobrará menos que el sueldo mínimo. La SFP lidera la innovación estructural del Poder Ejecutivo, proyecto de reorganización de la administración pública basado en las obligaciones del Estado y en los derechos humanos, muy lejos de los intentos de ajuste estructural de hace una década.

Los casos que producen mayor frustración por su importancia durante la campaña electoral constituyen el estancamiento en las políticas medioambientales, indigenistas y, sobre todo, en la reforma agraria. Dos señales son una nueva sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) contra Paraguay por violación de derechos de pueblos indígenas y los insuficientes recursos asignados a la Secretaría del Ambiente (SEAM). Pero lo más grave es posiblemente haber perdido la oportunidad de emprender una reforma agraria integral. Al iniciarse el gobierno Lugo, hasta la Asociación Rural del Paraguay (ARP) estuvo dispuesta a trabajar por una reforma agraria. No se puede obviar que Paraguay es uno de los países con peor distribución de tierras en el mundo. El problema para llevar adelante la reforma agraria no fueron los esperables ataques por parte de los grupos terratenientes, sino la falta de proyecto que pudiese con-

certar apoyos. Si bien fue positivo el cambio en la presidencia del Instituto para el Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), para una mejor organización institucional y de programas, no se vislumbra un liderazgo capaz de desarrollar proyecto y alcanzar una concertación por un cambio que significaría una transformación del poder mismo en el país.

Lo que primó fue la política chica y mezquina, cuyo punto culminante fue “cobrarle” al presidente de la República el haberse enfermado de cáncer de linfa. Si bien lo dejaron de amenazar con el juicio político y una posible destitución, haciendo un uso banal de una institución pensada para casos de máxima gravedad, muchas voces políticas no dudaron en pedir la renuncia de Lugo, porque ya no estaba en condiciones de llevar adelante el gobierno. Notablemente, el cáncer que padece es el mismo que tuvo la presidenta electa de Brasil, Dilma Rousseff.

Una breve mirada a la enfermedad de Lugo y las agrupaciones políticas puede valer la pena. En términos generales, las y los dirigentes de la ANR se mantuvieron respetuosos en todo momento, lo que evidentemente les ayudó en su recomposición. Importantes líderes de ese partido le garantizaron “juego limpio” al presidente en todo lo referente a su enfermedad. En el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) hubo divisiones: para un sector, principalmente cercano al vicepresidente Federico Franco, se abrió una posibilidad de gobernar si lograban sacar del medio al presidente, lo que, junto a su permanente queja, en realidad le llevó a derrotas electorales tanto en las internas de su partido como en las elecciones municipales también. El otro sector, en cambio, mantuvo la altura, incluyendo a partidarios y partidarias de Lugo en general y al Partido Patria Querida (PPQ), que no se había prestado a los sucesivos intentos de juicio político. Realmente impresentables fueron los y las ovidistas, que a principio de año anunciaban con regocijo el asesinato de Fidel Zavala, secuestrado por el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), y que a gritos pedían la renuncia de Lugo por enfermedad. Muy contrariados estuvieron con el rescate de Zavala y con la mejora de la salud del presidente. El electorado les “cobró” y las elecciones municipales muestran un descenso fuerte de su caudal electoral.

La política chica mantuvo a Paraguay sin nombrar embajadores en los cuatro países del Mercosur por años, a las direcciones paraguayas de los entes binacionales en un largo interinato (por falta de acuerdo parlamentario), al corte de las transferencias monetarias condicionadas a las familias en extrema pobreza días antes de las elecciones municipales, a la postergación de la vigencia del impuesto a la renta personal hasta 2013 y a un aumento desmedido del presupuesto 2011 sin especificación de origen. La lista podría seguir largamente.

Las dificultades no se anclaron solamente entre el Ejecutivo y el Legislativo, sino que también hubo tensiones con el Judicial y al interior del mismo Ejecutivo. Ciertamente, la renovación de la Justicia según el modelo de Duarte Frutos, es decir, cambiando integrantes de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) vía juicio político, no prosperó, y aparentemente ha dejado de ser un proyecto del Ejecutivo. No se conoció otra perspectiva de renovación del Poder Judicial. Pero la CSJ tensó una vez más la “cuerda” y declaró admisible la acción de inconstitucionalidad planteada por Lovera Cañete sobre la facultad constitucional del presidente de brindar o no su

acuerdo a una candidatura designada por el Senado para integrar la CSJ. No es fácil saber cómo terminarán casos tan complejos como éste, y el de la declaración de invalidez de una decisión de la propia CSJ de reincorporar a integrantes depuestos en 2003 ante la fuerte amenaza de juicio político por parte del Congreso².

Realmente el fortalecimiento de las funciones republicanas más básicas aparece como una necesidad insoslayable para el Estado paraguayo. Lamentablemente, no es proyecto de nadie.

VUELCO EN LAS RELACIONES ENTRE ESTADO Y DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

Durante la dictadura se violaban masivamente los derechos humanos en Paraguay y el Estado consideraba como enemigas no sólo a las personas que hacían oposición, sino también a quienes defendían jurídicamente, mediante la difusión de casos, haciendo investigación o comunicando a instancias internacionales de defensa de los derechos de las personas, incluso a quienes no siendo familiares visitaban a presos políticos y presas políticas. Por ejemplo, a la fundadora de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Carmen de Lara Castro, le revisaban hasta el dobladillo de la falda cuando llegaba de un viaje, es decir, le descosían la ropa por si traía alguna información, y la “Voz del Coloradismo” la insultaba de mil maneras. Su compañero de comisión, Luis Alfonso Resk, estuvo preso en más de 100 ocasiones. En esa lógica se inscriben la relación de la dictadura stronista con instituciones, iniciativas, organizaciones y personas como el Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (Cipae), que pronto aprendió que la defensa de presas y presos políticos les equiparaba en la categoría de sus defendidos y defendidas. Por ejemplo, si defendía a una comunista, para la dictadura su abogado también lo era, y si defendía a acusados de pertenecer a organizaciones armadas, su defensora era considerada terrorista, y así sucesivamente.

Eso cambió radicalmente el 3 de febrero de 1989. De un día a otro los defensores y defensoras de los derechos humanos pasaron a ser ciudadanos/as de primera, ejemplo para niños y niñas, muchos de ellos/as fueron electos/as como parlamentarios/as o accedieron a la magistratura o se rescató de distintas maneras su experiencia. Eso no significó que hubiese dejado de haber violaciones a los derechos humanos en Paraguay. Ciertamente, terminaron las violaciones masivas y sistemáticas a la oposición política, pero se siguió dando tratos crueles, inhumanos y degradantes en diversas instituciones públicas a las personas pobres privadas de libertad. Además, como lo ha documentado el Informe *Chokokue* de la Codehupy, hubo muertes de campesinos en lucha por la tierra, que no merecieron el debido proceso ni policial ni judicial y terminaron impunes. Sin embargo, la reacción estatal con respecto a los defensores y defensoras de los niños del Panchito López, o las personas e instituciones que hicieron la investigación sobre asesinatos de campesinos, o la gente que apoyó la demanda contra los sojeros por la muerte de Silvino Talavera, no fueron atacados como delinquentes por los/

² Esta situación plantea como cuestionamiento si un juicio político a un miembro de la CSJ es revisable judicialmente.

as agentes del Estado paraguayo. Es más, la denuncia que hizo la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité Cedaw, por su sigla en inglés), de que el Estado paraguayo incumplía con su obligación de informar, tuvo como consecuencia la solicitud de que dirigentes feministas redactasen el primer informe de Paraguay al Comité Cedaw.

Nada hacía sospechar que en el gobierno de Fernando Lugo cambiaría el relacionamiento, sobre todo porque numerosos y numerosas defensoras de derechos humanos ocupan altos cargos y desarrollan políticas públicas, además de mantener un fluido relacionamiento con organizaciones de la sociedad civil. Ni siquiera la adopción del modelo del ex presidente colombiano Uribe para la persecución del EPP llevó a pensar en que habría un cambio en las relaciones, y eso quizá puede ser calificado como ingenuidad, lo que no es bueno en ningún caso.

La práctica corriente violatoria de derechos humanos consiste en que para resolver casos de secuestro a personas de alto nivel social y perseguir a la banda secuestradora, las fuerzas represivas paraguayas no encuentran problema alguno en maltratar a poblaciones pobres en regiones abandonadas por el Estado paraguayo en cuanto a servicios públicos y cumplimiento de los derechos de las personas consagrados en la Constitución Nacional. Eso significaba solamente un no cambio en su actuación por parte del Ministerio del Interior, de las fuerzas policiales, de las Fuerzas Armadas y de la Fiscalía. El equipo jurídico de la Codehupy procedió a denunciar, urgir, presentar notas por tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes y defender a personas apresadas, fuesen éstas sospechosas o no de pertenecer a algún grupo delictivo o incluso terrorista.

Para sorpresa de la Codehupy, el 22 de enero de 2010, el ministro del Interior, Rafael Filizzola abrió un nuevo carril de relacionamiento al declarar que “[...] hay personas que tienen que definirse: o actúan como parte de una organización de derechos humanos o asumen el rol de defensa de las personas que hoy son sospechosas de ser parte de esta organización criminal”³. Concretamente se refería al equipo jurídico de la Codehupy, sosteniendo que quienes son sospechosas de ser parte de una organización criminal, no deben ser defendidas por abogados/as de derechos humanos.

La sorpresa fue mayúscula. Si bien el ministro no había hecho defensa legal de personas acusadas de pertenecer a organizaciones criminales, en su experiencia como diputado había defendido de manera consistente que todas las personas sin discriminación tienen derecho a la defensa, y que no son culpables hasta que la justicia las haya condenado.

Pero aún con este punto de inflexión se llegó a pensar que podría tratarse de un episodio aislado, tanto que cuando, a finales de la primera mitad del año, la Unión Europea invitó a un almuerzo a defensores y defensoras de derechos humanos para comunicar su línea de trabajo de apoyo a los defensores/as, las personas presentes hablaron principalmente de violaciones a los derechos humanos⁴. Si

3 Programa noticioso de canal 9, Sistema Nacional de Televisión, 20 horas, 22 de enero de 2010.

4 La autora participó en el almuerzo y fue testigo de lo expuesto.

bien se habló sobre las declaraciones del ministro, éstas parecían todavía un hecho aislado⁵.

La cuestión escaló tanto que, en lugar de pulir asperezas, la audiencia reservada con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) entre ambas partes y las declaraciones sobre dicha audiencia en Paraguay llevaron a que, al terminar el 140 periodo de sesiones de la CIDH, Paraguay ya estuviese incluido entre los países que hostigan y amenazan a los defensores/as de derechos humanos. Bajo el título **“Situación de defensores y defensoras de derechos humanos”**, dice textualmente: “La Comisión recibió información en varias audiencias temáticas sobre la grave situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en diversos países de la región, tales como México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Brasil, Colombia, Venezuela y Paraguay, entre otros” (CIDH, Anexo al Comunicado de Prensa 109/2010).

Respecto a las tensiones en las relaciones entre defensores/as de derechos humanos y el gobierno paraguayo, pueden destacarse tres cuestiones más: 1) si bien pueden centrarse los ataques y la mala información en el Ministerio del Interior y la Policía, el gobierno de Fernando Lugo no se distanció de la actuación de esas instancias; 2) un viceministro del Interior declaró que la CIDH había rechazado la causa presentada por la Codehupy por inconsistente y un asesor del mismo ministerio descalificó a la secretaria general de la Codehupy por ser pariente del que fuera jefe de la Policía política del régimen stronista, cuando bien sabían que no se había presentado a la CIDH ninguna causa, sino solicitado una audiencia reservada para conversar sobre el proceso de violaciones a los derechos humanos y la falta de respuestas del Ejecutivo y la Fiscalía. Por otra parte, la postura de descalificar a una persona por sus parientes es desconocer que la responsabilidad es individual y que pensar en términos de familias enemigas, independientemente de la actuación personal, constituye un pensamiento anterior al derecho penal moderno y, por supuesto, alejado de los principios y normas de los derechos humanos; 3) en contrapartida, la CIDH, en su comunicado 109/2010, escribió literalmente:

De igual manera, la Comisión deplora que algunas personas que han concurrido a las audiencias de la CIDH durante 2010 a brindar testimonios o información, hayan sido víctimas de acciones de descrédito en sus países, en ocasiones por parte de autoridades de Gobierno. La Comisión reitera que estas personas deben gozar de todas las garantías necesarias y urge a los Estados a abstenerse de cualquier acción que pueda ponerlas en riesgo, así como cualquier represalia en contra de ellas⁶.

5 Durante el proceso de edición de este informe, el miércoles 1 de diciembre, el fiscal de Filadelfia José Luis Brusquetti, la directora de Derechos Étnicos del Ministerio Público, María José Irrazábal, el asistente fiscal Henry Fernández, y un equipo de asistentes y efectivos de la Policía Nacional, allanaron violentamente, inaudita parte y sin testigos, las oficinas de Iniciativa Amotocodie con el fin de hacer cumplir una orden de judicial de incautar del lugar materiales, equipos y suministros de esta organización no gubernamental, defensora de derechos indígenas en el chaco. Esta es una nueva medida grave de amedrentamiento a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de las personas de grupos históricamente postergados frente a los intereses de quienes ejercer un poder fáctico.

6 CIDH, Comunicado 109/2010.

El gobierno Lugo había sido acusado desde la campaña electoral de ser cercano y hasta cómplice del EPP. Tras dos años de gobierno, ha conseguido aventar tales difamaciones gracias a su trabajo de persecución al EPP y su éxito en el caso del secuestro de Fidel Zavala, quien fue liberado con vida. Lamentablemente, en ese camino altas autoridades del Ministerio del Interior cambiaron su rumbo histórico para actuar como si pensarán que los derechos son solamente para algunas personas y que hay seres humanos, sobre todo pobres, que no tienen derecho a la defensa, a no ser torturados y a ser protegidos contra los tratos crueles inhumanos y degradantes por existir la sospecha de pertenecer a un grupo criminal o simplemente por vivir en una zona en la cual se buscan criminales.

BIPARTIDISMO TERRITORIAL

La campaña electoral para las municipales del 7 de noviembre de 2010 fue muy interesante y distinta de las anteriores. En primer lugar, porque aparecieron partidos y movimientos de izquierda en diversas ciudades y pueblos de Paraguay. No sólo inscribieron candidaturas, sino que buscaron convergencias que les permitiesen no perder votos como en las generales de 2008. La apuesta tiende hacia continuar con el proceso de cambio iniciado hace dos años.

En segundo lugar, porque la ANR mostró su capacidad de renovación y reorganización en un tono completamente diferente a la exasperación, tensiones e insultos con los que encararon otras campañas electorales, especialmente las presidenciales de 2003 y 2008. Aunque todavía no se ha consolidado, resulta interesante la emergencia de un liderazgo proveniente de la dirigencia de base del partido, concretamente de las seccionales. La presidenta interina del partido, Lilian Samaniego, proviene de esa dirigencia, pero es ya la hija más pulida de uno de los liderazgos de las seccionales de la capital con mayor poder e influencia entre sus pares. Lilian consiguió conducir el partido y aventar las críticas de posible parcialismo por estar su hermano Arnaldo candidato a la Intendencia municipal de Asunción. Pudo superar bien las internas y unas elecciones en las que su partido mostró que podría retornar al gobierno nacional en 2013.

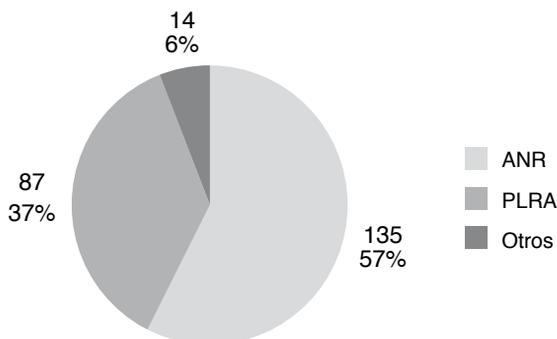
En tercer lugar, porque en el PLRA se asentó el liderazgo de Blas Llano. No sólo se convirtió en el presidente del partido, sino que, siendo uno de los principales representantes del liberalismo pro-Lugo, consiguió desplazar al “franquismo” y tirar hilos hacia su posible candidatura en el año 2013. El laboratorio fue Asunción, donde su candidato, Franklin Boccia, ganó las internas sin mayor dificultad, para luego derrotar en elecciones abiertas al candidato del izquierdista y cercano al presidente Frente Guazú, Ricardo Canese. Con dicha candidatura en las manos, y ya fuera del periodo para conformar alianzas y retirar candidaturas, se sometió a un mecanismo de encuesta y aceptó apoyar como mejor posicionado al senador Miguel Carrizosa, del PPQ. Llano es hoy una de las piezas mejor ubicadas para liderar una posible alianza para 2013.

El Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Punace), liderado por el ex general Lino César Oviedo, constituye la formación de derecha militarista más cerrada de Paraguay. En 2008 se había ubicado como la tercera fuerza del país y

su peso en ambas cámaras del Congreso es inmenso. Sus militantes provienen casi en su totalidad del Partido Colorado y aparentemente fueron retornando a su partido de origen a lo largo de 2010. Su presencia electoral cayó estrepitosamente. El otro partido de la derecha más moderna en el estilo, parecida a lo que en otros países se conoce como del Opus Dei, es el PPQ, aunque sus integrantes están más vinculados al movimiento de Schoenstatt que al Opus. Este partido vivió momentos de gloria y de fracaso a lo largo del año, ya que consiguió que su candidato logre encabezar al espectro no colorado en las elecciones municipales, pero perdió ante el candidato colorado, sin que consiguiesen repetir una victoria en concejalías.

A diferencia del Congreso Nacional, que nunca fue bipartidista, ya que en cada elección hay un tercer espacio político de diverso signo y nada compacto ni consolidado, que lleva cerca de un tercio de los escaños, el territorio, en cambio, es colorado y liberal, como puede verse en el siguiente gráfico.

GRÁFICO. Intendencias municipales según resultados del 7 de noviembre de 2010



Fuente: elaboración propia con base en datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral

Como puede verse, el territorio fue, por decisión soberana, principalmente colorado, partido que ganó el 57% de las intendencias municipales del país. El PLRA ganó en solitario el 37% de los gobiernos municipales y algunos más en alianza con otros partidos. En la categoría otros se incluye a cuatro alianzas amplias, cuatro de Unace o en alianza con este grupo, dos del Frente Guazú, una del PPQ, una del Partido Encuentro Nacional, una del Partido Democrático Progresista y una del Partido Social Demócrata.

2011-2013

El 2011 será el Bicentenario. Paraguay comenzó ya a repensar sobre sus 200 años de independencia, que se celebrará el próximo 14 de mayo y seguramente a lo largo del año. Pero pareciera que en materia política todo se orienta ya a las elecciones de 2013. El gobierno de Fernando Lugo puede ser bisagra hacia un retorno colorado, pero también puede lograr una continuidad del gobierno del cambio parcial, cuyo liderazgo está aún por definirse.

El nuevo modelo de desarrollo, ¿para cuándo y cómo?

Crisis y crecimiento conviven en el modelo vigente

La coyuntura interanual está asociada con la crisis del año pasado y el crecimiento económico del presente, en el segundo año de gobierno de la Alianza Patriótica para el Cambio. Los principales factores también lo están con el crecimiento y su modelo, que se propuso cambiar. La pregunta es cuándo y cómo el país será orientado hacia el nuevo modelo de desarrollo humano que necesitamos.

Lila Moliner, *Tape'a*

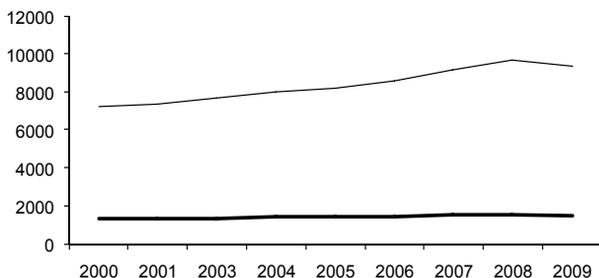
INTRODUCCIÓN

La coyuntura interanual está asociada con la crisis del año pasado y el crecimiento económico del presente, en el segundo año de gobierno de la Alianza Patriótica para el Cambio. Los principales factores también lo están con el crecimiento y su modelo, que se propuso cambiar. La pregunta es cuándo y cómo el país será orientado hacia el nuevo modelo de desarrollo humano que necesitamos. Contribuyen con esta inquietud la última prórroga, hasta 2013, de la vigencia del impuesto a la renta personal, que el Congreso Nacional decidió en mayo, y el escenario de déficit fiscal y las debilidades estructurales de las finanzas públicas. También, el escaso pero importante avance logrado en la ejecución de los acuerdos de la Declaración Conjunta Paraguay - Brasil, de julio de 2009.

LA CRISIS Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Los datos disponibles permiten dimensionar la crisis que el año pasado afectó a la economía paraguaya, por efectos de la crisis económica mundial y de la larga sequía que azotó a la temporada agrícola 2008-2009. Según las estadísticas del Banco Central del Paraguay (BCP), el producto interno bruto (PIB) total cayó -4%, asociado con la caída de la agricultura del -30% y de la ganadería del -4%, arrastrando a los sectores vinculados con la agroexportación: la industria, -0,6 %; el transporte, -3%; y el comercio, 8%¹. Dentro del comercio exterior, las exportaciones cayeron -29% y las importaciones -24%, todo, en relación con los resultados del 2008. Esta crisis había interrumpido la tendencia a la recuperación económica del período 2003-2008, durante el cual el PIB creció a un porcentaje anual promedio del 3,8%, y se recuperó el PIB por habitante.

GRÁFICO 1. PIB total y por habitante (2000-2009 en millones de dólares estadounidenses de 1994)



Fuente. BCP: Anexo estadístico – Informe económico de agosto de 2010.

Es importante observar que, en este contexto de la crisis, otros sectores siguieron creciendo, aunque a un ritmo menor que en años anteriores, como la minería, construcción, comunicaciones, viviendas, hoteles y restaurantes. Las finanzas crecieron tres veces menos que el año anterior, pero tuvieron 6% de incremento. Mientras, los servicios a las empresas y a los hogares llegaron a nuevos récords de producción, y el gobierno general muestra el mayor nivel de crecimiento del decenio, de 16%.

¹ Valor agregado bruto, sin considerar los impuestos a los productos. Los datos utilizados en el análisis están contenidos en los cuadros estadísticos insertos, salvo referencias expresas.

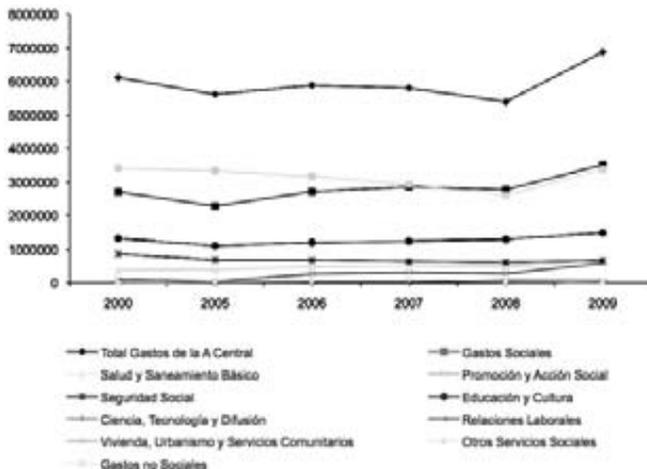
CUADRO 1. PIB por sectores económicos en porcentaje del total y crecimiento anual (2009)

Sector económico	% sobre total	% crec 2008-2009
Agricultura	13,1	-30,1
Ganadería	6,4	-3,8
Explotación forestal	1,8	1,9
Minería	0,2	19,2
Industria	14,4	-0,6
Construcción	7,3	2,8
Electricidad y agua	1,7	2,5
Transportes	4,6	-2,9
Comunicaciones	3,5	4,0
Comercio	20,0	-7,9
Finanzas	3,9	5,9
Viviendas	1,2	6,2
Servicios a las empresas	2,9	13,5
Hoteles y restaurantes	1,2	1,6
Servicios a los hogares	6,5	10,7
Gobierno general	11,3	15,5

*/ Cifras corregidas, 2010. Valor agregado bruto.

Fuente: BCP, Anexo estadístico - Inf Económico 08.2010

De hecho, sin las medidas de reactivación económica y de crecimiento del gasto social del gobierno, la crisis hubiera sido más profunda. En 2009, el gasto total de la Administración Central creció 22%, y la inversión social, 20% en términos reales (sin inflación) frente a 2008. Dentro de los gastos sociales, las inversiones en salud y saneamiento ambiental, promoción, protección y acción social, y educación y cultura, crecieron en términos reales (sin inflación) en 40, 106 y 9%, respectivamente.

GRÁFICO 2. Gastos totales y sociales de la Administración Central según función Año 2000. 2006 - 2009. Millones de G de 2000

Fuente: Lila Molinier (2010) Reporte de investigación sobre Gasto Social Público 2005 – 2009.

A fines del 2009, los indicadores del empleo reflejan los efectos de la crisis, en un contexto en el que aumentó la población económicamente activa (PEA) y el número de ocupados, pero disminuyó su participación en la PE, -0,7%, afectando tanto a las zonas urbanas como rurales, a los hombres y a las mujeres. El desempleo abierto aumentó a más de 202 mil habitantes de 10 años y más, equivalente al 6,4% de la PEA, afectando más a las mujeres que a los hombres en todos los ámbitos, país y zonas urbanas y rurales, en forma relativa, no así en cifras absolutas, ya que los hombres las superan en número, a excepción de las zonas rurales, donde el número de desempleadas superó al de desempleados. Mientras, la subocupación siguió caracterizando a más de una cuarta parte de la ocupación, y supera el 30, entre las mujeres ocupadas en las zonas urbanas.

CUADRO 2. Principales indicadores del empleo (2005, 2007, 2008 y 2009)

PRINCIPALES INDICADORES DE EMPLEO	EPH 2005	EPH 2007	EPH 2008	EPH 2009	2009 (%)
Población total */	5.837.253	6.054.976	6.163.913	6.273.103	80,2%
P en edad de trabajar (PET)	4.498.263	4.734.593	4.830.009	5.028.575	62,9%
P económicamente activa (PEA)	2.779.810	2.857.530	2.981.126	3.163.241	37,1%
P económicamente inactiva (PEI)	1.718.453	1.857.063	1.848.883	1.865.334	93,6%
P ocupada	2.617.708	2.716.365	2.810.506	2.960.843	6,4%
Desempleo abierto	162.102	161.165	170.620	202.398	26,8%
P subocupada	698.492	762.328	790.770	793.319	8,8%
P subocupada visible	187.029	139.840	206.987	259.602	18,0%
P subocupada invisible	511.463	622.488	583.783	533.717	16,9%

* No incluye los departamentos de Boquerón ni Alto Paraguay (equivalente al 2% del total).

** Ajustado según los nuevos factores de ponderación (DGEEC, 2010).

Fuente: DGEEC, EPH 2005, 2007, 2008 y 2009.

CUADRO 3. Principales indicadores de empleo (2009)

PRINCIPALES INDICADORES DE EMPLEO	EPH 2009	TOTAL PAIS			URBANA			RURAL		
		TOTAL	HOMBRE	MUJER	TOTAL	HOMBRE	MUJER	TOTAL	HOMBRE	MUJER
P económicamente activa (PEA)	3.163.241	62,9%	75,9%	49,7%	62,3%	73,4%	51,6%	63,8%	79,4%	46,8%
P ocupada	2.960.843	93,6%	94,5%	92,2%	91,8%	92,1%	91,3%	96,3%	97,6%	93,8%
P subocupada	793.319	26,8%	22,4%	29,3%	27,4%	24,5%	31,3%	21,7%	19,6%	25,8%
Desempleo abierto	202.398	6,4%	5,5%	7,8%	8,2%	7,9%	8,7%	3,7%	2,4%	6,2%

*/ No incluye a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, equivalente al 2 % del total.-

Población menor a 10 años: 1.244.528 (19,8 %)

FUENTE: DGEEC, EPH 2009

En el presente año, en cambio, las evidencias refieren a un año de crecimiento económico, basado en el desempeño de la agricultura y ganadería de exportación, los precios internacionales, el crecimiento del comercio exterior. Además, en el crecimiento de la inversión en la construcción, el sostenimiento de la inversión

pública, entre otros. Las estimaciones del BCP son de un crecimiento real del PIB del 9%, respecto al 2009².

Por unos días, el anuncio del BCP llenó de euforia a los sectores económicos del gobierno y del sector privado, ya que dicho nivel de crecimiento sólo era comparable con el auge del período 1975 -1981, unos 30 años atrás, durante la construcción de la hidroeléctrica binacional Itaipú (Paraguay -Brasil), así como a la expansión de los cultivos y las exportaciones del algodón y la soja.

Pero no fue posible sostener la euforia por más tiempo, porque las proyecciones en el corto y mediano plazo venidero no sostenían el mismo nivel de crecimiento, debido a lo que se consideró, el carácter volátil de la economía paraguaya, vulnerable a las variaciones climáticas, como la prevista con el ciclo de "La niña" (que podría afectar considerablemente la temporada agrícola 2010/-2011), así como de la demanda y los precios internacionales³.

La volatilidad y la incertidumbre, sin embargo, no caracterizan actualmente sólo a la economía paraguaya, pues tanto la economía regional como mundial muestran variaciones constantes, en un contexto en el que los efectos de la crisis de fines de 2008 siguen causando reacciones sucesivas, manifestadas particularmente por el lado de las finanzas y el comercio internacional, pero que están profundamente asociadas con la crisis de la rentabilidad del capital en los sectores productivos, el aumento de la concentración del capital a escala global, el elevado apego a las actividades especulativas, la segmentación de los mercados, en las condiciones actuales de la necesidad de regulación de los mercados financieros y de cambios en el liderazgo de la economía mundial⁴.

¿PARA CUÁNDO EL NUEVO MODELO DE CRECIMIENTO Y DESARROLLO?

La crítica a los análisis y comentarios optimistas, así como a los que atribuyen el fenómeno al protagonismo del sector agroexportado, y reclaman la nula participación del Estado, destacó que el margen del 9% de crecimiento, en realidad contiene 4% de recuperación de la caída del PIB en 2009, y que el crecimiento es, en realidad, del 5% restante. Además, que dicho crecimiento solo impacta en el sector agroexportador de las grandes empresas concentradoras de los recursos productivos (capital, tierra, tecnología e insumos), que actúa en detrimento de la agricultura familiar campesina, y no puede tenerlo en la población mayoritaria, por el bajo empleo de la fuerza de trabajo y los bajos salarios, que tampoco impacta en forma significativa en las políticas públicas redistributivas, por los bajos impuestos que paga. Además, sus exportaciones contienen un bajo nivel de valor agregado industrial, pero son dependientes de las importaciones y uso intensivo

2 Notas periodísticas de los diarios asuncenos e Informe Económico, agosto de 2010, en [www.bcp.gov.py/Indicadoreseconomicos/Análisis macroeconómico y coyuntural](http://www.bcp.gov.py/Indicadoreseconomicos/Análisis%20macroeconómico%20y%20coyuntural), consultado en octubre 2010.

3 El fenómeno climático "La niña" afectaría al cono sur del continente, y dentro de éste a Paraguay, en la primavera-verano 2009-2010, coincidiendo con la temporada agrícola de los rubros agrícolas de exportación: soja, maíz, sésamo. Ver: www.producción-animal.com.ar.

4 Seguimiento a la crisis y sus efectos en los diarios de Asunción y Buenos Aires, y en www.bbcdelondres.com.

de insumos agrotóxicos, maquinarias e implementos industriales⁵. Igualmente, destacó el esfuerzo del gobierno por sostener la estabilidad macroeconómica y facilitar las condiciones para incentivar la inversión privada, tanto nacional como extranjera⁶.

Las proyecciones para el corto plazo, refieren al crecimiento del PIB del 5,4% para 2011 y 3,9% promedio anual en 2012-2013⁷, y están relacionadas con la evolución de la economía paraguaya en el contexto de las políticas económicas y sociales previstas, y de la economía mundial. La intervención del Estado, con el evidente arrastre del gasto público social y no social en el desempeño de la economía nacional, tiene sus debilidades en la estructura tributaria, y el escenario en el mediano plazo es un creciente déficit fiscal, en el contexto en el que el circuito financiero nacional no está estructurado ni funciona con medidas de protección para con la acumulación interna⁸.

Las inquietudes y reclamos planteados frente a las políticas económicas y sociales del actual gobierno están relacionadas con la expectativa del cambio del viejo modelo de crecimiento concentrador, generador de pobreza y desigualdad, y la ejecución de las nuevas políticas diseñadas para el desarrollo social 2010 -2020, que apuntan a la universalización de los servicios públicos para todo y todas; la atención diferenciada a la población más pobre para generar su inclusión social; el crecimiento económico sin exclusiones; y el fortalecimiento institucional y eficiencia en la inversión social⁹.

Las evidencias sobre las medidas asumidas son contradictorias, por lo que se plantea la inquietud sobre si estamos ante un Estado que pretende enfrentar la pobreza y la desigualdad social a través de reformas estructurales, o frente a un Estado que solamente enfrenta la pobreza compensando sus niveles más extremos, entendiéndolos como desajustes del mercado¹⁰. No hay una respuesta simple para esta pregunta compleja. La pregunta está siendo formulada y respondida de distintas maneras, y en distintos espacios, indicando que el debate está instalado en las diversas esferas del gobierno como de la sociedad civil. Abordarla en su complejidad implica hacer referencia a sus distintos aspectos. Algunos elementos para el desarrollo del debate son:

- Un nuevo modelo de desarrollo social, y, dentro de éste, de crecimiento económico, dependen de una cadena de decisiones, compromisos y acciones a favor de dicha causa. Pero, además de establecer nuevas políticas y planes en dirección del cambio de modelo, como los que se tienen actualmente, se requiere una correlación de fuerzas favorable hacia los cambios, con base en el trabajo político, social y técnico, que altere suficientemente las dinámicas,

5 Seppy, agosto de 2010, Rojas, Luis, "Banco Central anuncia crecimiento del PIB de 9% para el 2010" (pdf).

6 Diario Última Hora, Asunción, 24 de septiembre de 2010, pg 8.

7 Ministerio de Hacienda (2010), Informe de las Finanzas Públicas del Paraguay. Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2011, Asunción, p. 41.

8 Léase el Informe de las Finanzas Públicas del Paraguay, cita 7.

9 Presidencia de la República/Gabinete Social (2010), Paraguay para todos y todas, Asunción.

10 Codehupy, Asunción, octubre de 2010.

las prácticas y los resultados de la actuación de los sectores del Estado y de la sociedad civil.

- En la presente coyuntura, el Poder Ejecutivo ha avanzado en la presentación y discusión de su propuesta de política pública para los próximos 10 años venideros, dentro de la cual establece la centralidad del desarrollo social, y a la economía como un eje estratégico para lograrlo, con el objetivo de promover y diseñar condiciones que permitan el crecimiento económico sin exclusiones. Específicamente se orienta y prioriza las políticas de trabajo decente; agricultura familiar; reforma agraria integral; conservación, uso sustentable y soberanía de los bienes naturales; oportunidades productivas de inversión y empleo; estabilidad macroeconómica y política financiera que sustente la política social; e incremento y mantenimiento de la infraestructura pública¹¹.
- Las políticas, planes y programas diseñados durante el presente gobierno constituyen hechos políticos y sociales de carácter técnico que merecen ser comprendidos y debatidos como tales. Ignorarlos y desacreditarlos en la persona de sus conductores es degradarlos y es la mejor forma de mantenernos en la situación que queremos superar. Las nuevas estrategias para la salud pública y familiar, así como las de protección social hacia la agricultura familiar, la capacitación laboral y el empleo decente de la población mayoritaria pobre y pobre extremo, requieren orientaciones, compromisos, articulaciones y coordinaciones a nivel local, donde vive la gente y operan los agentes públicos, tanto centrales, como departamentales y municipales, que impacten y generen cambios.
- En el caso de los frecuentes conflictos del Congreso Nacional con la Secretaría de Acción Social, el hecho de que las políticas y programas sociales incluyan la asistencia a la población objetivo, a través de los subsidios a las familias por medio de las transferencias monetarias, no implica asistencialismo por sí misma, si ella está enmarcada en la protección y promoción de los derechos a la salud de la madre, los niños y niñas, las personas con discapacidad; su educación, la capacitación laboral y la ejecución de proyectos productivos en articulación con los programas de otros ministerios y secretarías de Justicia y Trabajo, de Agricultura y Ganadería, entre otros)
- Los objetivos y políticas enunciados están a cargo de la gestión de diversos ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo, que han establecido sus planes de acción, programas y proyectos para su implementación. Cada una de dichas instituciones se enfrenta a recursos humanos, físicos, normativas y culturas institucionales heredadas, asociadas con el clientelismo y el sectarismo partidario, y no de políticas públicas universales con enfoque de derechos, como las que se buscan instalar actualmente.
- Ante dichas referencias institucionales, cabría evaluar la gestión actual en relación con la incorporación gradual de cambios y el riesgo consecuente de generar continuidades y pocas rupturas con la gestión institucional de la época

11 Presidencia de la República/Gabinete Social, op. cit., p. 29, y Plan Estratégico Económico Social 2008-2013 del Ministerio de Hacienda (2009).

anterior, y, en algunos casos, con resistencias evidentes hacia la nueva gestión. También hay casos en que las direcciones operativas siguen estando en manos de los antiguos funcionarios.

- Enmarcan a estas dificultades la grave debilidad institucional que aqueja al Estado paraguayo en su conjunto, como sistema público, que pensamos está en relación con el proceso de la transición y la alternancia política que está viviendo. Hay feudos y desequilibrios que están dificultando y obstaculizando el funcionamiento del Estado, y que afectan las interacciones interpodere y la administración de la cosa pública en relación con la sociedad civil. En ésta, también existen sectores fuertes que inciden a su favor en las decisiones políticas, ejecutivas, legislativas y judiciales, para mantener la impunidad, el estado de corrupción, la desigualdad y las inequidades hacia la población mayoritaria y vulnerable.
- La prórroga de la implementación del IRP, es una muestra de ello, ya que, por quinta vez, y actualmente hasta 2013, desde el Congreso, se obstaculiza el cambio esperado para la incorporación de un mecanismo e instrumento de justicia y equidad tributaria, apuntando a una cierta redistribución del ingreso, mayor formalización y control de la economía nacional, así como mayores recursos para financiar los programas públicos.
- El Congreso no ha dado su acuerdo para los tres embajadores designados por el Poder Ejecutivo para cubrir las embajadas de la región Mercosur y a cuyo mercado estamos integrados (Argentina, Brasil y Uruguay), con lo cual las mantienen acéfalas. Tampoco han prestado su acuerdo para los directores de las hidroeléctricas binacionales Itaipú y Yacretá, en particular de la primera, ya que el encargo de la segunda proviene de la Asociación Nacional Republicana - Partido Colorado (ANR), debilitando el seguimiento institucional de los acuerdos firmados con Brasil en julio de 2009.
- Por su parte, la administración de la justicia, no coincide con el enfoque de derechos humanos ni el modelo de desarrollo humano que se ha instalado. Sigue teniendo vigencia el sistema perverso de apañar causas que atentan contra la memoria, el sufrimiento del pueblo y el Estado de Derecho, así como los recursos públicos, valiéndose de las debilidades procesales, y de la influencia política.
- Es necesario que la intervención del Estado medie y monitoree los procesos y evalúe los resultados económicos, sociales, culturales y ambientales relacionados con la gestión de las nuevas políticas públicas.
- En la economía existe una gran liquidez y un aumento de la inversión pública y privada, que se requiere sea ejecutada con responsabilidad social, orientada a una mayor producción y calidad, distribución e intercambio, formación y capacitación laboral, y de mejores condiciones contractuales, para todos los tipos de mercados coexistentes. Hay que dejar de favorecer las actividades especulativas y la corrupción, que generan grandes ganancias y aumentan la desigualdad social.

Pequeño gran avance en la ejecución de los acuerdos Paraguay -Brasil 2009

Ante la falta de estudio y aprobación por parte del Parlamento de Brasil de la Declaración Conjunta del 25 de julio de 2009 entre el gobierno de Luis Inácio “Lula” Da Silva y el de Fernando Lugo¹², sólo dos de los 32 acordados han logrado avanzar hacia su concreción: la construcción de las líneas de transmisión de 500 kV de la energía producida por la represa de Itaipú, correspondiente a la parte paraguaya, y el régimen de tributo único (RTU) para las compras de brasileños y brasileñas en Ciudad del Este.

La construcción de las líneas de transmisión entre las subestaciones de Itaipú (margen derecha) y Villa Hayes (frente a Asunción, en la margen derecha del río Paraguay), y de ambas subestaciones, es de gran importancia para el desarrollo y la integración del mercado interno paraguayo, por el atraso en su infraestructura y la aguda crisis energética que vive desde hace algunos años, hecho absurdo, siendo el único país de la región con excedente de energía eléctrica, pero cedida en su mayor parte a sus socios vecinos a cambio de compensaciones¹³.

Esta situación de emergencia, que pone en evidencia la omisión de Brasil de la construcción de la subestación de la margen derecha, prevista en el Tratado de Itaipú en beneficio de Paraguay, y el absurdo esquema de gestión de las hidroeléctricas binacionales para los intereses nacionales durante, por lo menos, los últimos diez años, serían unas de las razones por las que el 05 de mayo, en una reunión de presidentes realizada en Ponta Porã, Brasil, el presidente “Lula” Da Silva propuso al paraguayo, y que éste haya aceptado, la alternativa de financiamiento por parte del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem) para la construcción de las líneas de transmisión de 500 kV de la energía de Itaipú, que corresponde a Paraguay, entre las subestaciones de Itaipú, de margen derecha y de Villa Hayes, así como las propias subestaciones¹⁴.

La búsqueda y el acuerdo de los gobiernos de Argentina y Uruguay sobre el financiamiento del Focem para esa construcción, en forma inmediata, permitió que los trabajos de preparación del terreno seleccionado para la construcción de la subestación en Villa Hayes ya estén iniciados. Luego siguió la ratificación del acuerdo de los socios del Mercosur, el 3 de julio pasado, en la Cumbre de Presidentes, en San Juan, Argentina. El proyecto abarca la totalidad de la inversión a ser financiada con recursos del Tesoro de Brasil, vía Focem. Los trabajos incluyen la subestación de Villa Hayes, la posición de salida para dos líneas de 500 kV a ser construidas y finalizadas hasta diciembre de 2012 en la subestación de Itaipú, margen derecha (lado paraguayo), así también, las líneas de transmisión propiamente dichas. El costo total del proyecto es de 400 millones de dólares, a

12 Ver detalles en: Moliner, Lila (2009) Análisis de coyuntura económica en: Codehupy (2009) Derechos humanos en Paraguay 2009. Asunción: Codehupy pp. 36-39.

13 Paraguay y Brasil tienen derecho, cada uno, a utilizar el 50% de la energía producida por Itaipú, pero el primero utiliza menos del 9% y el segundo más del 90% del total, por distintos mecanismos a los que tiene acceso.

14 Temas principales abordados durante el encuentro presidencial en Ponta Porã, en <www.mre.gov.py/comunicados>, consultado el 24 de noviembre de 2010

ser integrados con aportes obligatorios y voluntarios del país vecino¹⁵. Las implicancias de la alternativa son: la orientación de los aportes obligatorios de Brasil al Focem sumados a los voluntarios, hasta completar los 400 millones de dólares, restará recursos, 33 de los 48 millones de dólares previstos, a los otros sectores de inversión elegibles en los próximos cuatro años. Para los sectores más críticos de la política exterior brasileña, una vez más la decisión es un ahorro de recursos del Estado brasileño, que mantiene la tendencia de extraer el máximo beneficio de Itaipú al menor costo¹⁶.

El segundo punto avanzado es el referente al RTU para el comercio fronterizo entre Paraguay y Brasil. En septiembre finalizó la segunda etapa de homologación de dicho régimen. Se trata del *software* a ser utilizado para la gestión del tributo. Estuvo a cargo de funcionarios de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), la Dirección Nacional de Aduanas y la *Receita Federal* de Brasil. Las reuniones para revisión y pruebas del programa se hicieron tanto en Ciudad del Este como en *Foz do Iguaçu*. También se tiene especificada la ubicación de la futura instalación del control de salida y entrada en ambos márgenes del Puente de la Amistad. En el lado paraguayo, el control estará ubicado en la cabecera del puente para brindar mayor comodidad y seguridad a los usuarios del régimen. El sistema RTU consiste en una alícuota máxima del 25% sobre las compras de brasileños en el lado paraguayo y autoriza una compra anual de 110.000 reales¹⁷.

Con la vigencia de este régimen, Brasil conseguirá una apertura regulada con cierta protección al mercado interno, y un aumento de sus ingresos tributarios, en relación con la triangulación de las importaciones por parte de Paraguay en Ciudad del Este. Mientras, el sector comercial de la zona, dedicado al negocio de la triangulación, y las finanzas públicas en Paraguay, se vincularán con la formalización y el ingreso de recursos tributarios normalizados, y más previsibles.

El uso de los recursos adicionales de la Itaipú

El aumento de la compensación que Brasil paga a Paraguay por la cesión de la mayor parte de su energía de Itaipú, de unos 120 a 360 millones de dólares anuales, previsto en los acuerdos concretados en la Declaración Conjunta de julio de 2009, fue materia de debate y propuestas en el seminario-taller "Utilización de los beneficios extraordinarios procedentes de las hidroeléctricas binacionales", realizado en Asunción, en diciembre de 2009, por la Comisión de Entes Binacionales Hidroeléctricos (CEBH), dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹⁸. Esta iniciativa permitió instalar el debate, que debe tener continuidad, para favorecer la participación de la ciudadanía en la gestión de los recursos públicos, en relación con el diseño y la ejecución de las políticas públicas que le afectan. Un sondeo de opinión pública sobre el punto, presentado en el seminario-taller, indicó que la población consultada pide asignar dichos recursos adicionales a la inversión en

15 Ídem.

16 Serie de notas periodísticas y de opinión, en www.abc.com.py, de mayo a julio de 2010.

17 Diario Última Hora, Asunción, 19 de setiembre de 2010.

18 En: www.abc.com.py, Asunción, 13 de diciembre de 2009, consultado el 24 de noviembre de 2010.

educación, tecnología, pequeños proyectos productivos de creación de cadenas de valor, para generar empleo e ingreso a la población mayoritaria, y en infraestructura. Es importante que este debate tenga mayor desarrollo, porque los cambios estructurales que se buscan dependen de mayores recursos públicos, pero también de mayor racionalización del gasto y de la gestión pública, más y mejores resultados, por lo que hay mucho que hacer, no sólo aumentar los recursos financieros.

Los 240 millones de dólares que se estima que generará el triple aumento de la compensación son relativamente abundantes para las finanzas públicas, considerando que este monto de recursos sólo es comparable a los ingresos provenientes de las mismas hidroeléctricas binacionales, ya aplicados al gasto público. En realidad, las divisas (dólares) ingresadas por dichas empresas compensan los considerables saldos negativos del balance del comercio exterior de bienes y servicios de Paraguay, función cumplida desde hace más de una década, con lo cual sostiene el perfil importador, y estructuralmente desequilibrado de la economía nacional¹⁹.

Si los 240 millones de dólares adicionales se distribuyen en 100 programas seleccionados durante un determinado plazo, de 3, 5 y más años, se aplicarían 2.400.000 dólares en cada uno (Gs. 11.424.000.000 al cambio actual), monto adicional pocas veces administrado por los programas en forma anual, por lo que se podría obtener un impacto considerable en la entrega de servicios públicos a la población, en las diversas áreas de atención (salud, agua y saneamiento ambiental, protección social, educación, cultura, deporte y recreación, ciencia y tecnología, vivienda, servicios laborales, infraestructura de electricidad, caminos, comunicaciones), generando empleo e ingresos a los sectores involucrados. Si, en lugar de 100, son 50 o 20 programas, por el monto de inversión requerido por la inversión en infraestructura, y durante el plazo que demanden los proyectos, es mucho lo que se podrá avanzar. El conjunto de los créditos externos aplicados por la inversión pública, tanto del nivel central, departamental y local, no han tenido la magnitud ni la continuidad que podrían tener los fondos provenientes de las hidroeléctricas. Por eso, las negociaciones de Itaipú y Yacuyretá, que permitan generar los recursos a los que tiene derecho Paraguay, son causa nacional, y la ciudadanía tiene que sostener y apoyar su reclamo.

Pero, por otro lado, también es cierto que los proveídos hasta la actualidad, en muchos casos, han sido mal administrados, ya sea a través de su aplicación directa o financiando en forma sostenida subsidios e incentivos negativos a los sectores con mayor capacidad de acceso a los bienes del Estado, y eso tiene que terminar. Para ganar, el país debe de dejar de perder.

Por último, el avance concretado hasta el momento está en relación con la disponibilidad real de mayor cantidad y calidad de energía eléctrica, desde fines de

¹⁹ Las importaciones registradas superan a más del doble a las exportaciones registradas, y se tienen países proveedores de bienes de importación que compran los productos nacionales en volumen y valor insignificantes, como, por ejemplo, China y Taiwán. En el primer caso, las importaciones desde dicho país abarcan el 30% del total importado, y las exportaciones de Paraguay, el 1% del total, en el año 2009. Véase el cuadro inserto al final, y BCP (2010), Anexo Estadístico, agosto de 2010.

2012, con el aumento de la capacidad de transmisión de la energía de Itaipú hacia el país, una vez que entren en funcionamiento las nuevas subestaciones y las nuevas líneas de transmisión de 500 kV, en proceso de construcción actualmente. Por eso, una de las líneas de inversión adicional debe ser el uso de dicha energía en el mercado interno nacional, para la sustitución del uso de los productos de petróleo importado (gasoil, fueloil, gas natural, gas licuado, naftas) para el transporte público, el consumo productivo industrial y agropecuario, el consumo doméstico, los servicios públicos). Asimismo, para la sustitución del uso de la biomasa, en particular la leña y el carbón vegetal, en la industria nacional, que atentan contra la protección y la conservación de los bosques nativos y el ecosistema.

Esta sustitución, expansión e intensificación del uso de la energía producida por las hidroeléctricas nacionales en la pequeña, mediana y gran industria alterarían considerablemente el modo y el modelo de acumulación y crecimiento vigente, postergado en los últimos treinta años por la cesión-venta de la mayor parte de la energía eléctrica producida por los complejos hidroeléctricos Itaipú y Yacyretá, condicionado por la falta de desarrollo de la infraestructura para la transmisión y distribución de dicha energía en el mercado interno paraguayo. La coyuntura actual estaría, pues, definiendo el principio del fin del condicionamiento al modelo de crecimiento y desarrollo económico de Paraguay amarrado por el Tratado de Itaipú, por un lado, y la gestión de la parte paraguaya de la empresa binacional, así como de los gobiernos sucesivos, por otro, al no hacer cumplir ni reclamar la construcción de la subestación reductora en la margen derecha de la hidroeléctrica, prevista en el Tratado de Itaipú a favor de Paraguay, acordada en la Declaración Conjunta Paraguay-Brasil de julio de 2009, y viabilizada con el financiamiento del Focem en el presente año.

CUADRO 4. PARAGUAY. Indicadores socioeconómicos 2009 - 2010

En guaraníes corrientes o constantes, dólares y porcentajes, según especificaciones	
Producto Interno Bruto (PIB). En millones de dólares corrientes (2009) 1/	14.255
PIB total. % de crecimiento real interanual 2008 - 2009. Sobre guaraníes constantes 1994	-3,8%
PIB por habitante. En dólares corrientes (2009)	2.606
Salario Mínimo Legal (SML) desde julio 2010, en dólares: 317	En guaraníes: 1.507.484
SML. Índice con base año 1980:	122,8
Inflación a diciembre 2009 = 1,9 % Inflación acumulada a agosto 2010 = 3.3 %. Var interanual:	4,5%
Inflación en alimentos y bebidas no alcohólicas. Interanual, agosto 2009 a agosto 2010	8,6%
Inflación en prendas de vestir y calzados / Interanual	1,9%
Inflación en alojamiento, agua, electricidad, gas / Interanual	7,1%
Población total, estimado a diciembre 2009 2/	6.273.103
Población económicamente activa (PEA) sobre poblac de 10 años y más (2009): 3.163.241	62,9%
Población económicamente inactiva (PEI) sobre poblac de 10 años y más (2009): 1.866.334	37%
Población ocupada como % sobre la PEA (2009): 2.960.843	93,6%
Desempleo abierto como % sobre la PEA (2009): 202.398	6,4%
Subocupados como % de la PEA (2009): 793.319	25%
Población pobre 38 % // pobre extremo 19 % (2008) // Z. ruales: pobres, 31 % y pobre extremo, 18 %	
Z urbanas: pobres, 30 % y pobre extremo, 11% (2008)	
Total exportaciones registradas de bienes. Millones de dólares (2009)	3.167,0
% exportado al MERCOSUR 3/ (48 %) y a China Continental (1.1 %) (2009)	
Total exportaciones registradas de bienes al 31.08.10. Millones de dólares	3.133,6
% exportado al MERCOSUR 3/(50 %) y a China Continental (0,7 %) al 31.08.10	
Total importaciones registradas de bienes. Millones de dólares (2009)	6.496,9
% importado del MERCOSUR 3/ (40,5%) y de China Continental (30 %) (2009)	
Importaciones registradas de bienes al 31.08.2010. Millones de dólares	5.777,9
% importado del MERCOSUR 3/ (42 %) y de China Continental (33,6 %) al 31.08 de 2010	
Saldo comercio exterior de bienes. Millones de dólares (2009)	-1.031,5
Saldo comercio exterior de bienes, servicios y renta. Millones de dólares (2009)	-479,1
Saldo Cta Cte de la Balanza de Pagos. Millones de dólares (2009)	39,8
Saldo Cta de Capital y Financiera de la BP. Millones de dólares (2009)	536,3
Ingreso de divisas de entidades binacionales: Itaipú: 345,6 Yacyreta 326,2 Millones US\$ (2009)	671,8
Ingreso de divisas de Itaipú y Yacyreta. Enero a agosto 2010. Millones de dólares	356,7
Saldo de la deuda externa pública a agosto 2010. En millones de dólares corrientes	2.200
Desembolsos del crédito externo en el 2009. Millones de dólares	262,9
Servicio de la deuda externa pública.pagado en 2009. Millones US\$	331,5
Desembolsos del crédito externo de enero-agosto 2010.Millones de dólares	98,7
Servicio de la deuda externa pública.pagado a agosto de 2010. Millones US\$	196,3
Transferencia neta de recursos del crédito externo al exterior en 2009. Millones de dólares	-68,7
Transferencia neta de recursos del crédito externo a agosto de 2010. Millones de dólares	-97,6
Activos de Reservas Internacionales. Saldo a fines de agosto 2010. Millones de dólares	3.944,7
Remesas familiares. Ingresos de divisas en 2009. En millones de dólares	201
Tipo de cambio nominal promedio, guaraníes por dólar al 31 de agosto 2010	4.760
Superávit fiscal (+) a diciembre 2009, en Millones de G	44.639
S Bancario: Tasas activas: a la vista (0,58%); a plazo (1,78%); CDA (7,68%) MN, agosto 2010	1,6%
Tasas activas: promedio ponderado (24,85 %) MN, agosto 2010	
Intermediación bancaria, agosto 2010	23,51%

1/ A precios del comprador, incluye impuestos a los productos.// 2/ No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, que tienen el 2 % de la población total//3/ Argentina, Brasil, Uruguay.

FUENTE: Elaboración propia con base en www.bcp.gov.py/gee, Informe económico agosto 2010, y dgeec.gov.py/EPH 2008, 2009. Principales resultados.

Superando los límites de la estatalidad neocolonial y el prejuicio étnico

El tránsito hacia el reconocimiento de la Libredeterminación de los pueblos indígenas

A 60 años de la Declaración sobre la Raza (1950), muchos de sus postulados son traídos nuevamente a la vista, a fin de reafirmar su pertinencia y la capacidad explicativa de las teorías sobre el prejuicio étnico y la cuestión racial, que derivaron en el Derecho a la Libredeterminación de los Pueblos, plataforma fundamental de las reivindicaciones indígenas hoy. Como sostuviera la Declaración de 1950, “toda la historia de la humanidad prueba que el instinto de cooperación es no solamente una tendencia natural en el hombre, sino que tiene raíces más profundas que cualquiera otra tendencia egocéntrica. Además, si fuera de otro modo, ¿cómo sería posible que siglos y milenios fueran testigos de este desarrollo de las comunidades humanas en el sentido de una integración y de una organización siempre mayores?” (párr. 14). Conquista de esta historia de la humanidad, es que hoy se reconozca universalmente el derecho fundamental de los pueblos a la Libredeterminación.

Hipólito Acevei, Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI)* y Andrés Ramírez,
Equipo académico del Informe 2010 - Codehupy

* La Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI) es una red indígena no gubernamental, autónoma y representativa de 13 organizaciones de pueblos indígenas de las dos regiones del país. A la Región Occidental o Chaco pertenecen la Unión de Nativos Ayoreo del Paraguay (UNAP), que representa a 12 comunidades indígenas del pueblo Ayoreo de los departamentos del Alto Paraguay y Boquerón; la Organización Mismo Indígena (OMI), que articula a 17 comunidades del pueblo Enxet Sur de la colonia El Estribo, departamento de Presidente Hayes; la Federación Regional Indígena del Chaco Central, que representa a 11 comunidades indígenas de los pueblos Nivaclé, Enhlet, Sanapaná, de los departamentos de Boquerón y Presidente Hayes; la Organización Payipie Ichadie Totobiegosode (OPIT), que representa a 2 comunidades indígenas Ayoreo Totobiegosode, del departamento del Alto Paraguay; la Organización Pueblo Enxet Norte (OPEN), a 14 comunidades indígenas de los departamentos de Boquerón y Presidente Hayes; la Asociación Angaité de Desarrollo Comunitario (Asadec), a 14 comunidades indígenas, de la zona de La Patria, departamento de Presidente Hayes. A la Región Oriental pertenecen la Asociación de Comunidades Avá Guaraní del Alto Paraná (Acigap), que representa a 32 comunidades indígenas; la Asociación de Comunidades Indígenas Avá Guaraní de Alto Canindeyú, a 25 comunidades indígenas del departamento de Canindeyú; la Asociación de Comunidades Indígenas Mbya Guaraní Che'iro Ara Poty, a 4 comunidades Mbya Guaraní del departamento de Caaguazú; la Asociación de Comunidades Indígenas Mbya Guaraní de Itapúa (Acidi), a 20 comunidades indígenas del departamento de Itapúa; la Asociación de Comunidades Indígenas Mbya Guaraní Tekoa Yma Jeh'e'a Pavé, representante de 25 comunidades indígenas del departamento de Caazapá; la Asociación Indígena Pái Tavyterá - Reko Pavé, a 20 comunidades indígenas de la zona de Capitán Bado, departamento de Amambay; la Asociación de Maestros Indígenas Mbya Guaraní, del departamento de Caaguazú. Para mayor información, consultar el sitio <<http://www.capi.org.py/>>.

[...] teniendo ellos, como se ha dicho, verdaderos señores y príncipes, no puede el pueblo sin alguna razonable causa proponer nuevos señores, cosa que iría en perjuicio de los primeros. Ni tampoco pueden los señores mismos nombrar un nuevo príncipe sin consentimiento del pueblo. Y, como en las elecciones y aceptaciones en esas circunstancias no se dan todos los requisitos necesarios para una elección legítima, este título no es idóneo ni legítimo en absoluto para ocupar y poseer aquellos territorios [...].

Francisco de Vitoria (1539: 55 y 150)

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural

Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 3 (2007).

INTRODUCCIÓN¹

Este artículo presenta, por primera vez en el informe sobre Derechos Humanos en Paraguay, el Derecho a la Libredeterminación, examinado desde un enfoque en que su ejercicio se entiende indisolublemente asociado al reconocimiento de la condición de pueblos de los y las indígenas, y por tanto, de su alteridad frente al Estado nacional, tanto en su conformación política, económica y social, como de su identidad cultural y espiritual propia, incluyendo el ámbito geográfico en que éstas operan: sus tierras, territorios, recursos naturales y espacios simbólicos e históricos. Este enfoque reafirma la pertinencia de las directrices elaboradas por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas², que señalan que el respeto del derecho a la Autodeterminación garantiza a su vez el respeto de los demás derechos humanos, incluyendo el derecho a mantenerse en aislamiento y la consecuente obligación del Estado de garantizar, a través del desarrollo de políticas públicas y normativas, la consecución de tales fines, en el entendido de que de este modo se está protegiendo a estos pueblos frente a cualquier posible vulneración de derechos humanos.

En el contexto de esta lectura del derecho a la Libredeterminación, se revisan un conjunto de demandas consideradas centrales desde el movimiento indígena en Paraguay, frente al Estado y la sociedad no indígena, en cuyo escenario durante décadas las identidades nacionales indígenas y su dominio territorial fueron con-

¹ Este artículo se complementa con el artículo de discriminación hacia los pueblos indígenas, en el capítulo sobre Derecho a la Igualdad, con el capítulo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y con el artículo de cumplimiento de compromisos internacionales en el capítulo sobre los Sistemas de Protección.

² *Proyecto de Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región amazónica y el Gran Chaco*, Consejo de Derechos Humanos, Catalogado como: A/HRC/EMRIP/2009/6.

culcados por las clases dominantes del país, en el contexto de procesos coloniales y neocoloniales, que en lo fundamental estuvieron dirigidos a la expropiación de la fuerza de trabajo y recursos naturales indígenas, como fuente de acumulación de capital originario. El progresivo desarrollo de procesos similares de *apartheid*, junto a prácticas etnocidas y genocidas instaladas con la consolidación de la propiedad terrateniente y la hegemonía ideológica y cultural de la oligarquía agroganadera en el siglo XX, perpetuó el prejuicio étnico³ en el Paraguay, en cuya virtud, los pueblos indígenas siguen siendo discriminados, colectiva e individualmente, a la vez que segregados étnicamente.

Frente a este cuadro de la realidad social paraguaya, los pasos de las organizaciones indígenas en las últimas décadas han estado claramente orientados a emerger como sujetos políticos autónomos, en la histórica tarea de construir un país respetuoso de la pluralidad nacional y cultural que el Estado debe no sólo respetar, sino asumirlos como principios normativos en su configuración político-institucional.

En suma, este artículo presenta una aproximación al estado actual del Derecho de los Pueblos Indígenas a la Libredeterminación, junto a algunas experiencias consideradas relevantes, relacionadas con el camino recorrido en el sentido señalado precedentemente y que comporta demandas asociadas al reconocimiento de este derecho, articuladas por organizaciones indígenas en el país.

MARCO LEGAL

La tesis monista en el derecho internacional de los derechos humanos afirma que no existe un orden jurídico interno disociado del orden jurídico internacional, en cuanto *corpus* independientes que rigen la conducta de los Estados respecto a las personas bajo su jurisdicción, sino fuentes de derecho nacional e internacional que generan obligaciones inescindibles, bajo el principio pro persona, cuyo incumplimiento en todo caso, comporta responsabilidad estatal que debe ser reclamada primeramente ante los tribunales locales y luego ante los órganos de supervisión de los tratados, en base a la regla de subsidiariedad.

Siguiendo esta tesis, el Derecho de los Pueblos Indígenas a la Libredeterminación, en cuanto derecho humano, tiene en el país fuentes de reconocimiento nacional e internacional, que deben ser leídas conjuntamente para establecer su contenido y alcance.

En este orden, si bien la Constitución del Paraguay no reconoce explícitamente a los pueblos indígenas el derecho a la Libredeterminación, en cuanto Estado parte de las Naciones Unidas, ha adherido a la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007, y ha aceptado que:

3 Conforme postula Schwartzman, un elemento muy importante de los procesos de dominación social son los prejuicios étnicos, esto es categorías ideológicas, representaciones de procesos discriminatorios, componentes de la conciencia social difundidos en toda la sociedad, sin excepción, y afectan a todas las clases y fracciones de clase e inter-clases. Es una clase dominante la que produce una ideología étnica que se difunde, por efecto del control que ejerce, a todos los miembros de la sociedad. Objetivamente, las formas de conciencia social no son representativas de toda la sociedad, sino de las clases que expresan por medio de representaciones ideológicas la posición jerárquica que ocupan en un sistema social (Cfr. Schwartzman, 1983).

[...] la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [Pidesc] y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [PIDCP], así como la Declaración y el Programa de Acción de Viena afirman la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural [...] (Preámbulo, párr. 17).

Estos instrumentos, específicamente los tratados de las Naciones Unidas de 1966 sobre derechos civiles y políticos y sobre derechos económicos, sociales y culturales respectivamente, se encuentran ratificados por el país (el Pidesc por ley 4/92 y el PIDCP por ley 5/92, promulgadas ambas el 9 de abril de 1992). En ambos instrumentos, en el primer artículo se define el Derecho a la Libredeterminación bajo una idéntica redacción:

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

Adicionalmente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo especializado de las Naciones Unidas, ha establecido el alcance de esta disposición en relación a “pueblos indígenas y tribales en países independientes” mediante el Convenio N° 169 del mismo nombre (C169) del año 1989, ratificado por Paraguay mediante ley 234/93. El C169 acota el contenido de la Libredeterminación a la denominada Autodeterminación, es decir, al ejercicio de este derecho dentro de las fronteras de los Estados nacionales, sin que comporte derechos soberanos en virtud de los cuales un pueblo indígena o tribal podría decidir la formación de un Estado independiente, su libre asociación, la integración en un Estado ya existente o la adquisición de cualquier otro estatuto político similar.

La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reafirmó esta limitación del C169, disponiendo que:

Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiere a un Estado, pueblo, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrarios a la Carta de las Naciones Unidas, ni se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o

parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes (art. 46 párr. 1).

Sobre los elementos jurídicos que aporta el derecho interno del Paraguay a la construcción de la Libredeterminación como derecho de los pueblos indígenas, unos se hallan recogidos en disposiciones generales de la parte dogmática de la Constitución, y otros, en su Capítulo V, dedicado en particular a los derechos de los Pueblos Indígenas. En su faz general, la Constitución recepciona el derecho internacional y se ajusta, entre otros, a los principios de Autodeterminación de los pueblos, protección internacional de los derechos humanos y condena a toda forma de dictadura, colonialismo e imperialismo (art. 143).

En lo específico, la más relevante disposición atinente a la Libredeterminación, incorporada por primera vez en la historia constitucional del país en 1992, es la definición del sujeto de este derecho: los pueblos indígenas, a los cuales el Estado reconoce su existencia como “grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo” (art. 62) y les garantiza:

[El derecho] a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat y a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interior siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en [la] Constitución (art. 63).

Respecto al espacio geográfico o territorial que la Constitución reconoce a estos pueblos, se reducen a fracciones de tierras comunales (art. 64) asignadas a través del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), conforme al número de familias, en virtud de una ley heredada de la dictadura stronista, el Estatuto de las Comunidades Indígenas, ley 904/81⁴.

En cuanto al diseño institucional y la regulación jurídica de las relaciones del Estado con los pueblos indígenas, exceptuando los ámbitos de participación política generalmente reconocidos a la ciudadanía en general, el Paraguay no tiene previstos espacios de representación política de organizaciones indígenas o cuotas parlamentarias como medida de acción afirmativa como otros países del continente, ni ha legislado un procedimiento de consulta libre, previa, informada, culturalmente apropiada y de buena fe, de cara a obtener el consentimiento indígena en el plano de relaciones intersubjetivas –con el Estado o terceros no indígenas– conforme los términos de la OIT y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), básicamente asentada en los casos de Yatama vs Nicaragua (Corte IDH, 2005) y Saramaka vs. Surinam (Corte IDH, 2007).

No obstante, el INDI ha dado este año los primeros pasos hacia la afirmación de los derechos de consulta y consentimiento indígena, a través de la Resolución 2039/10 “por la cual se establece la obligación de solicitar la intervención del INDI para todos los procesos de consulta en las comunidades indígenas”, dictada

⁴ Sobre la eficacia de este modelo y su adecuación a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, puede consultarse el capítulo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, en este mismo informe.

en agosto⁵. En salvaguarda de los derechos enunciados en dicha resolución, en fecha 15 de noviembre, una expedición al Chaco organizada por el Museo de Historia Natural de Londres en coparticipación con la Secretaría del Ambiente (SEAM) y la ONG conservacionista Guyrá Paraguay, fue suspendida debido a objeciones del INDI, la Cancillería paraguaya y la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)⁶.

Como conclusión, queda claro que, en el actual estadio del pensamiento jurídico, la Libredeterminación es en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas, un derecho a ser ejercido dentro de las fronteras de los Estados nacionales. En esta tesis, el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las y los indígenas, el norteamericano James Anaya, en su discurso presentado al Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, en abril de este año, reafirmó la necesidad de afianzar los espacios de Autodeterminación como expresión del derecho a la Libredeterminación de los Pueblos Indígenas, y subrayó que:

Los programas de desarrollo deben tener como objetivo promover la libre determinación de los pueblos indígenas [y deben incorporar al efecto] el mejoramiento de las oportunidades educativas para los pueblos indígenas y el fortalecimiento de sus instituciones y estructuras de autogobierno [como] acciones necesarias para habilitar a las comunidades indígenas a poder tomar control sobre sus propios asuntos, asegurar que los procesos de desarrollo estén alineados con sus valores culturales, así como para participar como socios iguales en los proyectos de desarrollo que benefician a las sociedades mayoritarias⁷.

SITUACIÓN DEL DERECHO A LA LIBREDETERMINACIÓN

En la Declaración final del III Encuentro Latinoamericano de Gobiernos Locales en Territorios Indígenas *Tekohare*, dada a conocer en Asunción el 2 diciembre de 2009⁸, dirigentes de organizaciones indígenas del país y de otros puntos de Latinoamérica sostuvieron que:

[...] la autonomía y la autodeterminación de los pueblos originarios es viable política y jurídicamente, y permite la definición del buen convivir, sin sacrificar la identidad milenaria y la unidad [y expresaron la necesidad de] consolidar y practicar los derechos de autonomía y autodetermi-

5 El texto completo de la Resolución se encuentra disponible en la página del INDI: <http://indi.gov.py/noticia.php?noti_id=29>, consultado el 17 de noviembre de 2010.

6 Suspenden expedición científica en área de Paraguay habitada por silvícolas, en: <<http://www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=591022>>, consultado el 17 de noviembre de 2010.

7 El discurso completo de Anaya, en su versión en inglés, se halla disponible en: <http://unsr.jamesanaya.org/PDFs/Forum_statement.pdf>, consultado el 17 de noviembre de 2010.

8 El texto íntegro de la Declaración se halla disponible en el sitio web de la CAPI: <<http://www.capi.org.py/teko-hare/declaracionteko1.pdf>>, consultado el 17 de noviembre de 2010.

nación [...] recuperando la perspectiva histórica y los derechos territoriales de los indígenas.

En el marco de este encuentro, los líderes y las lideresas indígenas trabajaron una teorización sobre la estatalidad en países sudamericanos (CAPI, 2009), en que el modelo de la institucionalidad y el accionar estatal ha ido de la mano del proceso histórico de usurpación de los territorios indígenas y *ergo*, de su negación como naciones y el desconocimiento de sus autoridades políticas y espirituales representativas, procurando la sedentarización primero y la asimilación de sus integrantes después, en espacios geográficos reducidos –reducciones, reservas, colonias, comunidades–, de cara a la ocupación y colonización o de la simple y llana explotación económica de las tierras así usurpadas, por parte de la clase dominante en la sociedad nacional no indígena, en un contexto global de apropiación territorial por los Estados-Nación en construcción durante finales del siglo XIX y comienzos del XX.

Esto significó, a su vez, la utilización de personas indígenas –incluso familias extendidas de estos pueblos–, como “mano de obra” en condiciones de esclavitud o formas análogas a ella, dentro de lo cual, quienes no fueron sometidos a estas formas de tratamiento (neo)colonial, fueron desplazados fuera de las áreas de ocupación no indígena, como en el caso de las familias en aislamiento voluntario o en contacto inicial, quienes hoy constituyen la última frontera humana de resistencia a estas políticas estatales reduccionistas. Los picos históricos de genocidio estuvieron presentes hasta entrado el período militar de la Guerra Fría en la región y hoy, a partir de los procesos democratizadores iniciados a finales de los '80, deben enfrentar modalidades *aggiornadas* de acciones de actores privados, muchos de carácter multinacional como los capitales detrás de la minería, el petróleo, la soja, el maíz, el agua y el bosque nativo –con su diversidad biológica y elementos del patrimonio cultural intangible–, que los exponen nuevamente a su extinción física y cultural.

Frente a este contexto histórico, los participantes del *Tekohare* entendieron que el movimiento indígena en la región se halla aún en etapas de reivindicación de sus derechos de posesión y propiedad tradicional o ancestral sobre sus territorios, de los cuales en gran medida se encuentran aún en situación de despojo. Más aún, muchas comunidades que han accedido materialmente a parte de su territorio, luego de largos años de lucha de sus pueblos, hoy enfrentan dinámicas externas –invasiones campesinas, expansión de cultivos de soja transgénica, infestación de agroquímicos sobre los recursos naturales–, que plantean el desafío más bien de umbrales mínimos de defensa de derechos fundamentales, como la vida y la integridad física, y de los asentamientos, antes que niveles más altos de empoderamiento político-institucional frente al Estado, que les permita el ejercicio de modalidades de conservación y administración territorial culturalmente apropiadas y consentidas previamente por cada pueblo en el marco del ejercicio del derecho a la Libredeterminación.

Similares reflexiones fueron realizadas dentro del proceso participativo que confluiera en talleres especializados llevados adelante por la CAPI, con el objetivo

de reunir propuestas para la formulación de políticas públicas por parte del nuevo Gobierno (2008-2013), posteriormente publicadas (PNUD, 2009). En ese espacio, las organizaciones participantes plantearon que en el Paraguay, las políticas públicas para pueblos indígenas se hallan integradas como parte de un subsistema asistencial mínimo (el INDI depende del Ministerio de Educación y Cultura - MEC) que sólo es capaz de brindar respuestas estatales limitadas, por lo que su resultante, la privación de derechos fundamentales de los y las indígenas en casi todo el país, es considerada parte inherente del actual modelo indigenista.

Frente a esta realidad, la propuesta de la CAPI es establecer en el nivel jerárquico más alto del Poder Ejecutivo, con rango ministerial, una entidad de relacionamiento paritario del Estado paraguayo con los pueblos indígenas, en el contexto de apertura a un proceso de consulta bajo los estándares del derecho internacional, dirigido a las transformaciones institucionales necesarias para la vigencia de los Derechos de los Pueblos Indígenas, incluyendo las relativas al Poder Judicial.

Sin perjuicio del análisis precedente y el programa sugerido, es importante subrayar que para la CAPI el objetivo último del conjunto de las políticas públicas a implementar por el Estado ha de ser sustituir el actual sistema de relaciones interétnicas basadas en la discriminación y el racismo instalados tanto en la sociedad no indígena como en la estructura del Estado, en cuyo marco, las y los indígenas carecen de ciudadanía, en cuanto se les ha restringido históricamente el derecho a determinarse libremente como pueblos.

Varios aspectos del impacto social de las limitaciones al ejercicio de la Libredeterminación, han sido enfocados en los informes elevados al Consejo de Derechos Humanos (CDH) de Naciones Unidas, tanto por la Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (Codehupy) como por la CAPI, en julio de este año, en el marco del mecanismo del Examen Periódico Universal (EPU). Así, la Codehupy sostuvo que:

Es imposible afirmar que la situación de los pueblos indígenas, desde el punto de vista de la realización de sus derechos, ha mejorado durante los años recientes. Al contrario, existen signos alarmantes de su deterioro. El incumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) que reconocen la violación de derechos indígenas y ordenan su reparación, más la crisis institucional del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), el escaso impacto de los programas sociales, las amenazas a los bosques destinados a la cautela de pueblos aislados, los conflictos por desalojos y desplazamientos forzados, configuran un preocupante cuadro que aumenta el nivel de vulnerabilidad de las familias indígenas (Codehupy, 2010: párr. 2.4).

Por su parte, la CAPI afirmó que la situación de los pueblos indígenas en Paraguay representa un incumplimiento de los deberes del Estado:

[...] bajo diversos instrumentos de la ONU, entre ellos, [la] Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CEDR), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

(PIDCIP), el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales, y Culturales (PIDESC), el Convenio N° 169 de la OIT, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (DDPI). En general, aunque esta situación no es reciente, ha persistido durante los últimos cuatro años que abarca el presente informe, produciendo un grave cuadro de violaciones de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas. Tales violaciones no han sido reparadas durante la actual administración del Presidente Lugo, por el contrario, han venido agravándose, afectando derechos fundamentales de las comunidades indígenas, lo cual representa una amenaza a su integridad física, cultural y territorial. En particular, la situación de exclusión y pobreza extrema de los Pueblos Indígenas se explica en la falta de medidas de respeto, garantía y afirmación de sus derechos de propiedad y posesión sobre su territorio ancestral y tradicional por parte del Estado (CAPI, 2010: 3).

Por último, la CAPI volvió a insistir en el imperativo del respeto al derecho a la Autodeterminación en Paraguay, lo cual experimenta dificultades en dos campos centrales:

- Uno, la falta de reconocimiento efectivo a los y las indígenas como pueblos. Algunas instituciones o autoridades las siguen denominando bajo el concepto de parcialidades e irrespetan a las autoridades tradicionales indígenas.
- El segundo, la falta de consulta previa, la participación y canales institucionales para el ejercicio del derecho a otorgar o denegar por parte de los pueblos indígenas, su consentimiento libre, previo e informado, para actividades del sector público y privado que afectan a las comunidades, sus miembros y organizaciones indígenas, debiendo ser este consentimiento jurídicamente obligatorio y vinculante.

CONCLUSIONES

El derecho a la Libredeterminación es hoy universalmente reconocido a los pueblos indígenas en su faz interna, es decir, en la medida que comporta su ejercicio dentro del ámbito interno de los Estados y sin que, por ello, pueda representar una ruptura de la integridad territorial de los mismos. Esta caracterización legal se resuelve en una categoría casi análoga en sus demás componentes jurídicos, cual es el derecho a la Autodeterminación, como plataforma en que se integran tanto los derechos fundamentales, individuales y colectivos de la persona indígena, como los económicos, sociales y culturales y el derecho de los pueblos al desarrollo, a la paz, a un ambiente sano y al buen vivir.

Paraguay, del modo en que se ha organizado como Estado históricamente, experimenta severas limitaciones para el disfrute de este derecho por parte de los pueblos indígenas, dado que las relaciones neocoloniales extendidas hasta el presente en la estructura de clases del país –donde aparecen como dominantes la terrateniente y la agroexportadora– han generado, a la sombra del discurso nacionalista que evoca épicamente al y a la indígena como elemento constitutivo de

la nación hegemónica (“la paraguayidad”), un sujeto estigmatizado que, en base a prejuicios étnicos, es llevado por conducto de la discriminación, a estar situado en ámbitos de exclusión social en que sufre niveles varias veces más altos de pobreza y, en general, graves limitaciones en el acceso a derechos sociales básicos, como salud y educación.

Ante esta realidad, no sólo deberían atacarse las consecuencias del neocolonialismo, encarnadas en la tragedia humana que representa la crisis de extinción a la que están expuestas las personas que conforman los pueblos indígenas en Paraguay, sino su causa y presupuesto jurídico fundamental: la negación del derecho a la Libredeterminación a los pueblos indígenas, sin el cual, como proclama la DDPI, se ven imposibilitados como seres humanos de determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Lo dicho supone el desafío de construcción de un nuevo modelo de Estado pluriétnico, dotado de capacidad de intervención en la realidad social paraguaya para, como manda la Constitución, remover los obstáculos e impedir los factores que mantengan o propicien la discriminación instalada sobre los pueblos indígenas, afectándolos en dignidad y derechos (art. 46).

RECOMENDACIONES

En este apartado, se rescatan las recomendaciones relativas al ejercicio del derecho a la Libredeterminación expuestas en los informes al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, con ocasión del próximo Examen Periódico Universal al que será sometido el Estado de Paraguay en febrero de 2011.

- Adoptar medidas legislativas, administrativas y judiciales, que sustituyan el actual sistema de relaciones basadas en la discriminación y el racismo hacia los pueblos indígenas, que se aplica tanto desde la sociedad no indígena e instituciones del Estado hacia las y los indígenas, en cuyo marco, carecen de ciudadanía plena hasta hoy en día y son otros y otras quienes dicen representarlos. En el marco de esta recomendación, debe sancionarse y promulgarse el proyecto de ley contra toda forma de discriminación, en estudio en el Congreso, además de tipificarse el delito de racismo contra indígenas.
- Adoptar en todas las medidas estatales en el marco de políticas públicas dirigidas hacia pueblos indígenas, por su carácter jurídicamente obligatorio y vinculante, la consideración efectiva de la consulta previa, la participación y el derecho a otorgar o denegar su consentimiento libre, previo e informado, para cualquier tipo de actividades que afecten a las comunidades, sus miembros y organizaciones indígenas.
- Crear un Ministerio Indígena en el seno del Poder Ejecutivo, ante el incumplimiento de las leyes existentes en favor de los y las indígenas. La urgencia de esta medida deviene del hecho que junto al despojo territorial, la ausencia del Estado en materia de derechos indígenas, amenaza hoy la espiritualidad, cultura y posibilidad de existencia, incluso física, de las comunidades y sus

miembros. La nueva institucionalidad requerida debe construirse en el marco del respeto a la Libredeterminación.

- Legislar de modo tal a establecer la jurisdicción indígena especializada, a fin de garantizar judicialmente la restitución de las tierras y los territorios indígenas y la protección, el cumplimiento, control, monitoreo y la delimitación de áreas que correspondan a pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial, de modo tal a garantizar sus derechos fundamentales, entre ellos, la vida, la salud y el derecho a vivir sin vinculación con la sociedad envolvente.
- Adoptar, en concordancia con la recomendación anterior, todas las disposiciones de la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, incorporando asimismo los más altos estándares en materia de derechos indígenas desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dando cumplimiento cabal a las sentencias de los casos de *Yakye Axa*, *Sawhoyamaya* y *Xákmok Kasék* (Corte IDH, 2005, 2007 y 2010), y a las disposiciones que en otros casos señalan que los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial tienen derecho a permanecer en esa condición y de vivir libremente y de acuerdo a sus culturas, adoptando medidas adecuadas, con conocimiento y participación de los pueblos y las organizaciones indígenas, para reconocer, respetar y proteger las tierras, los territorios, el medio ambiente y las culturas de estos pueblos, así como su vida e integridad individual y colectiva.
- Enmarcar en la legislación vigente los proyectos internacionales que provengan de fondos no reembolsables o créditos, de la banca multilateral o de otros agentes internacionales, que afecten directa e indirectamente a los pueblos indígenas y sus territorios. Es decir, deben asegurar la consulta previa, la participación, el respeto a la Libredeterminación y del otorgamiento o no del consentimiento libre previo e informado de los pueblos indígenas, sean éstos proyectos elaborados por el INDI, el órgano que lo reemplace o los ministerios que sean posibles ejecutantes de proyectos internacionales, como la Secretaría del Ambiente (SEAM), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Hacienda (MH), entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

- Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (2009) *Territorialidad y Pueblos Indígenas en Latinoamérica. Documento de consultoría*. Asunción: CAPI, versión inédita.
- Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (2010) *Informe de la CAPI al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el Examen Periódico Universal al Estado Paraguayo – enero de 2011*. Asunción: CAPI.
- Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2010) *Informe de la Codehupy al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el Examen Periódico Universal al Estado Paraguayo – enero de 2011*. Asunción: Codehupy.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005a) **Caso comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 17 de junio de 2005. Serie C N° 125**. San José de Costa Rica: Corte IDH. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf>, consultado el 30 de octubre de 2010.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005b) **Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 23 de junio de 2005. Serie C N° 127**.

Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf>, consultado el 10 de noviembre de 2010.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006) **Caso comunidad indígena *Sawhoyamaya* vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 29 de marzo de 2006. Serie C N° 146.** San José de Costa Rica: Corte IDH. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf>, consultado el 30 de octubre de 2010.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007) **Caso del Pueblo *Saramaka* vs. Surinam. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Serie C N° 172.** Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf>, consultado el 10 de noviembre de 2010.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010) **Caso Comunidad Indígena *Xákmok Kásek* vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 24 de agosto de 2010. Serie C N° 214.** San José de Costa Rica: Corte IDH. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf>, consultado el 30 de octubre de 2010.

Francisco de Vitoria (1539) *Relectio prior de indis recenter inventis*. Publicado en (1998) **Sobre el poder civil. Sobre los indios. Sobre el derecho de guerra.** Madrid: Tecnos.

Schvartzman, Mauricio (1983) *El "indio" y la sociedad; los prejuicios étnicos en el Paraguay*, en: Suplemento Antropológico de la Universidad Católica, Vol. XVIII, N°1, Asunción.

DERECHO A LA **VIDA** e INTEGRIDAD PERSONAL



"Más allá de la vida", Panteón de los Héroes, Asunción
Foto de María José Durán Leite, 2009

CAPITULO **1**

Balanza se inclina hacia el peso de la desprotección

Derecho a la vida y a la integridad personal

En el 2009, se calificaba el balance de la situación del disfrute del derecho a la vida y a la integridad personal como poco alentador, y se exhortaba a las autoridades a rectificar rumbos. En 2010, se ve en el país un escenario todavía más desalentador en materia de protección de estos derechos: la balanza se inclina negativamente por el peso de asegurar con “mano dura” la gobernabilidad del actual modelo de sociedad fundado en desigualdades injustas. Un país así, que camina por el sendero del irrespeto del derecho a la vida y a la integridad personal, parece haber olvidado, a las puertas del Bicentenario, que en estos derechos se expresa la razón de ser fundamental de la existencia del Estado Nación: suprimir en el acto constituyente la violencia privada y cedérsela en monopolio al poder público para garantizar a todos y a todas, sin distinciones, la vida y su integridad fundada en la dignidad humana, tal como declara el preámbulo de la Constitución.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha consolidado su jurisprudencia constante respecto al derecho a la vida en la sentencia proferida nuevamente este año contra el Paraguay, en el caso de la comunidad indígena *Xámkok Kásek*. Siguiendo sus precedentes en la materia, la Corte IDH reafirmó que el derecho a la vida es un derecho calificado, cuyo goce pleno es un prerrequisito para el disfrute de todos los demás derechos humanos. En razón de este carácter, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo y los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él.

Este derecho, siguiendo el pensamiento jurídico de la Corte IDH, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva), conforme al deber de garantizar el pleno y libre ejercicio, sin discriminación, de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción. En este último sentido, las obligaciones estatales se extienden al ámbito de garante de una vida digna. Así, en el fallo citado, la Corte recordó que para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de Naciones Unidas:

La pobreza limita gravemente, en la práctica, la capacidad de una persona o un grupo de personas de ejercer el derecho de participar en todos los ámbitos de la vida cultural y de tener acceso y contribuir a ellos en pie de igualdad y, lo que es más grave, afecta seriamente su esperanza en el porvenir y su capacidad para el disfrute efectivo de su propia cultura (Comité DESC, 2009, párr. 38).

En consecuencia, si el Estado no brinda las prestaciones básicas para proteger el derecho a una vida digna en condiciones de riesgo especial, real e inmediato para un grupo determinado de personas, constituye una violación de la prohibición de privar de la vida (art. 4.1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), ley 1/89, en relación con la obligación de tomar las medidas para asegurar el goce de los derechos (art. 1.1). La persistencia de estas condiciones puede, a criterio de la Corte IDH, también derivar en violación al derecho a la integridad personal, al cual se asocian los tratos crueles, inhumanos y degradantes, y en su dimensión más grave, la tortura. En el caso de *Xámkok Kásek* el tribunal sostuvo que:

*[...] las condiciones de vida miserables que padecen los miembros de la Comunidad, la muerte de varios de sus miembros y el estado general de abandono en la que se encuentran generan sufrimientos que necesariamente afectan la integridad psíquica y moral de todos los miembros de la Comunidad. Todo ello constituye una violación del artículo 5.1 de la Convención, en perjuicio de los miembros de la Comunidad *Xámkok Kásek* (Corte IDH, 2010: párr. 244).*

Por otra parte, enfocando la labor pretoriana de la Corte, el tribunal ha desagregado la protección de los derechos humanos, en su faz sustantiva y adjetiva, como guía para un mejor entendimiento de las responsabilidades que caben ser

cumplidas por los Estados. La primera refiere al reconocimiento del derecho, en este caso de la vida y la integridad, en normas positivas que la definan, siendo así las medidas de protección sustantivas. Las adjetivas refieren a las medidas que prevé el orden jurídico para su realización ante su inobservancia o incumplimiento.

La existencia de estas garantías constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la CADH, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática. *A contrario sensu*, la inexistencia tipológica adecuada bajo el deber de adoptar disposiciones de derecho interno (art. 2, CADH) y de disponer recursos efectivos para su realización (art. 25, CADH) coloca a la persona en una situación de indefensión, lesiva a la dignidad humana.

Un tercer aspecto, no menos relevante, es que tanto la protección material como la formal que debe brindar el Estado no son meramente declarativas, sino que comportan la obligación de resultado. La Corte IDH ha claramente sostenido que, aún reconociendo la complejidad de este tema sobre todo en cuanto involucran desarrollar políticas públicas, las demoras en el proceso de adoptar medidas que protejan los derechos humanos, cuando provienen de la actuación deficiente y demorada de las autoridades estatales o se caracterizan por la pasividad, inactividad, poca diligencia y falta de respuesta de las autoridades estatales, comprometen su responsabilidad y representan una violación a estos derechos. Esta dimensión convencional de las obligaciones estatales, el tribunal la ha definido como el *súmmum* de la afectación de la situación jurídica de la persona. En este tenor, la Corte ha entendido que si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento de adopción de medidas sustantivas y adjetivas del Estado avance con mayor diligencia, a fin de que la afectación se revierta en un tiempo breve. En el caso específico de la comunidad *Xákmok Kásek*, la Sentencia decidió que la demora en la obtención de una solución definitiva al problema de la tierra de los miembros de la comunidad, incidió directamente en la violación del derecho a la vida de sus miembros.

Dentro de este pronunciamiento de carácter general, la Sentencia resolvió también respecto a casos particulares, como el de la muerte de Remigia Ruiz, quien falleció en 2005 a los 38 años de edad, encontrándose embarazada, por no recibir atención médica. Su caso para la Corte IDH mostraba un patrón de varias de las características propias de la situación de mortalidad materna, a saber: muerte durante el parto sin adecuada atención médica, situación de exclusión o pobreza extrema, falta de acceso a servicios de salud adecuados, falta de documentación sobre la causa de la muerte, entre otros. Al respecto, la Corte resaltó que la extrema pobreza y la falta de adecuada atención médica a mujeres en estado de embarazo o post-embarazo son causas de alta mortalidad y morbilidad materna¹.

¹ Como fundamento del fallo, la Corte IDH cita a Paul Hunt. Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of health, A/HRC/14/20/Add.2, 15 de abril de 2010. En este Informe, *se considera mortalidad materna la muerte de la mujer a causa de su embarazo o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del mismo independientemente de la duración y el sitio del embarazo, debido a cualquier causa relacionada con o agravada por el embarazo mismo o su atención, pero no por causas accidentales o incidentales* (traducción de la Corte). WHO, International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems, Tenth Revision, vol. 2, Instruction Manual, 2nd ed. (Geneva, 2005), p. 141.

En consecuencia, el tribunal también sentenció que es obligación jurídica de los Estados brindar políticas de salud adecuadas que permitan ofrecer asistencia con personal entrenado adecuadamente para la atención de los nacimientos, políticas de prevención de la mortalidad materna a través de controles prenatales y post-parto adecuados, e instrumentos legales y administrativos en políticas de salud que permitan documentar adecuadamente los casos de mortalidad materna. Lo anterior, en razón a que las mujeres en estado de embarazo requieren medidas de especial protección (Corte IDH, 2010: 233-234).

La Corte también reiteró en este caso su jurisprudencia respecto a la educación y el cuidado de la salud de los niños y niñas, en cuanto suponen diversas medidas de protección y constituyen los pilares fundamentales para garantizar el disfrute de una vida digna, que en virtud de su condición se hallan a menudo desprovistos de los medios adecuados para la defensa eficaz de sus derechos. La Corte expresó en este sentido su preocupación, porque 11 de los 13 integrantes de la comunidad cuya muerte fue imputable al Estado eran niños o niñas. Más aún, la Corte notó que las causas de dichos fallecimientos se hubieran podido prevenir con una adecuada atención médica o asistencia por parte del Estado. Por ello, a criterio del tribunal, difícilmente el Paraguay podría decir que el Estado adoptó las medidas especiales de protección que debía a los niños y niñas de la Comunidad.

En este marco en que dicta la Corte IDH para entender el alcance actual del derecho a la vida y a la integridad, dentro de este capítulo presentamos los artículos relativos al grado de respeto por parte del Estado del derecho a la vida y a la integridad, abordando en primer término el ámbito de las ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas. Seguidamente se observa y analiza la situación de la prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, para por último, concluir el capítulo con una mirada colectiva desde el derecho a un ambiente saludable, así como desde el aspecto más amplio del derecho de los pueblos a la paz y el desarme.

Ejecuciones y desapariciones: debilidades allende la justicia transicional

Persistencia de paradigmas violatorios de la prohibición de privación arbitraria de la vida

Las muertes vinculadas el presente año a la actuación de agentes de las fuerzas de seguridad del Estado muestran la urgencia de adecuar normativa e institucionalmente los procedimientos en que las autoridades investigan y persiguen el delito, a fin de que en la práctica no resulten violatorios de las normas y los principios jurídicos que protegen la vida e integridad de las personas, dado que contrariamente a lo sostenido por el presidente Fernando Lugo, toda muerte de un ser humano no es de esperar, sino de lamentar.

Carlos Portillo Esquivel

Andrés D. Ramírez, Equipo Académico del Informe 2010 - Codehupy

Creo que ésta ha sido una noticia largamente esperada. La muerte de Severiano Martínez, en el Chaco paraguayo, [...] viene a refrendar un compromiso que hemos asumido con la ciudadanía. Fernando Lugo, presidente de la República del Paraguay¹

En la audiencia sobre la situación de seguridad ciudadana y derechos humanos en Paraguay, la CIDH recibió información sobre la situación de impunidad que caracteriza las violaciones de derechos humanos que se registran en ese país, [...] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2010

INTRODUCCIÓN²

El presente artículo aborda la prohibición de privación arbitraria de la vida, analizada desde el discurso y el ejercicio de la violencia por el poder público, a fin de establecer si la persona humana en Paraguay cuenta con la debida protección frente a la actuación del Estado y sus agencias de seguridad, en un campo en el que la vida se presenta como históricamente vulnerada, víctima de los crímenes de ejecución extrajudicial y de desaparición forzada de personas. Respecto a dicha prohibición, la “teoría de los dos demonios”, que presenta a determinadas categorías de ciudadanos y ciudadanas perseguidas por la ley como enemigas feroces, peligrosas e irreductibles, incontrolables por los medios legales, reinstala la ordalía —en cuanto incapacidad de una sociedad de regular sus conflictos mediante otro camino que no sea el recurso de la fuerza bruta—, a la vez que postula como dogma que, para vencer a la ciudadana o al ciudadano así demonizado, la autoridad debe proceder como otro demonio aún más feroz.

Esta teoría hoy aparece de nuevo puesta en vigencia ante los denominados “Enemigos del Pueblo Paraguayo” (EPP) por las autoridades del Estado, lo cual constituye una clara regresión en materia de derechos civiles, que remonta a tiempos de la dictadura (1954-1989), cuando fuera bálsamo justificante de las más graves violaciones a derechos humanos perpetradas en el país y en la región, entre ellas la violación del derecho a la vida. Entender la razón de la restauración de postulados teóricos propios de paradigmas de seguridad autoritarios como éste, nos obliga a echar vista sobre las últimas dos décadas de nuestra historia. En este orden, una de las tareas fundamentales de los sectores democráticos de la sociedad terminada la dictadura consistió en avanzar con el proceso de justicia transicional abierto con la creación de la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ) en el 2003, e iniciar a partir de sus conclusiones y recomendaciones (2008) las eta-

1 Extracto del mensaje del presidente Fernando Lugo sobre el caso de Severiano Martínez el 28 de julio de 2010. El mensaje está disponible en el sitio de la Presidencia de la República <<http://www.presidencia.gov.py/v1/?p=32438>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

2 Para una lectura integral del derecho a la vida se recomienda además consultar los artículos sobre derecho a un ambiente sano en este mismo capítulo de derecho a la vida y la integridad personal; los artículos sobre trato humano a las personas privadas de libertad, derechos reproductivos y derechos sexuales, en el capítulo sobre derecho a la libertad; los de violencia doméstica e intrafamiliar, en el capítulo sobre derecho de familia; los de derecho a la salud, derecho a la alimentación y derecho al agua entre los derechos económicos, sociales y culturales; los artículos de discriminación hacia las lesbianas, los gays y las personas bisexuales, trans e intersex, hacia los pueblos indígenas, hacia las mujeres y los capítulos de derechos de la niñez y la adolescencia y de derechos de los pueblos indígenas.

pas subsiguientes del proceso, abriendo caminos hacia políticas de reparación integral para las víctimas y de establecimiento de garantías de no repetición para la sociedad toda. Este campo, el de la justicia transicional, se tensa hasta integrarse con las normas y los principios que regulan el campo del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho penal internacional. Muestra de ello es que hoy se reconozca como base jurídica de esta disciplina la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en 1988, en el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, que define cuatro obligaciones fundamentales para los Estados en el ámbito de los derechos humanos. Éstas son: tomar medidas razonables para prevenir violaciones de derechos humanos, llevar a cabo investigaciones serias cuando se cometen violaciones, imponer las sanciones adecuadas a los responsables de las violaciones y garantizar la reparación de las víctimas (Corte IDH, 1988).

Esos principios han sido explícitamente afirmados por decisiones posteriores de la Corte y respaldados en las providencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y en las decisiones de órganos de Naciones Unidas como el Comité de Derechos Humanos. En 1998, la creación de la Corte Penal Internacional fue también significativa, dado que el Estatuto de la Corte consagra obligaciones estatales de importancia vital para la lucha contra la impunidad y el respeto de los derechos de las víctimas.

Precisamente, si un aspecto ha sido deficitario en materia de justicia transicional en Paraguay, ha sido la investigación en sede judicial de los crímenes de la dictadura, con lo cual, a más de 20 años de la caída del régimen de Alfredo Stroessner, la impunidad marca a fuego la historia de la transición: en ella se perpetúa como herencia gran parte del sistema represivo en que se sostuvo el terrorismo de Estado en el país por casi 40 años. Sobre esto último, sin dudas, es importante entender el pasado para describir correctamente los fenómenos del presente. Revisando el análisis realizado por la CVJ (2008) en su esfuerzo por caracterizar el sistema represivo de la dictadura, ésta señaló que:

[...] el elemento ideológico de la dictadura no fue independiente del terror ejercido con un carácter ejemplarizante a que se llevó a las víctimas y del sistema de delación y otras formas de imponer el pesimismo, la resignación y la complicidad (párr. 29, Tomo I). La combinación de las violaciones de derechos humanos generalizadas y sistemáticas [...] engendraron temor e inseguridad en la población (párr. 34, Tomo I).

Agregó la Comisión que, para la aplicación del terrorismo de Estado en el país:

[...] no se crearon estructuras militares o policiales clandestinas diferentes o paralelas a las oficiales y públicas del Estado paraguayo. Las distintas estructuras del aparato político, militar y policial perpetraron graves violaciones de derechos humanos de manera visible. Tampoco existieron centros de detención y tortura clandestina, usándose para ese efecto dependencias policiales, militares, gubernamentales y civiles (párr. 35, Tomo I).

Aunque son varios los puntos que cabrían ser traídos aquí a colación para entender los procesos políticos vividos en el país bajo el nuevo gobierno de la alternancia, presidido por Fernando Lugo, se podrían resaltar dos aspectos claves subrayados por la CVJ: uno, el elemento ideológico junto al terror permanecen como herramientas de control social sobre la población; dos, este control –aunque ilegal– tiene como aparato para su ejercicio la estructura misma del Estado. En consecuencia, sin cambio de estructuras institucionales, sobre todo las relacionadas a seguridad, el discurso del cambio se instala sólo en la apariencia retórica y nunca en la esencia de los procesos políticos, pues de ser así, deberían comportar necesariamente procesos de transformación en el modelo de estatalidad y del orden social que sostiene.

Un tercer aspecto a rescatar para el análisis es que la CVJ caracterizó la acción del aparato represivo bajo parámetros de selectividad punitiva: la dictadura fue mucho más implacable en cometer violaciones de derechos humanos contra los sectores populares, campesinos u obreros. Un cuarto aspecto en este sentido es que la mayoría de las privaciones de la libertad se practicaron sin apego a las garantías judiciales, siendo muy pocos los detenidos y las detenidas con un proceso judicial real y las escasas ocasiones en que hubo judicialización no se respetaron las garantías judiciales, hasta el punto que el proceso penal no era visto como una garantía para el acusado, sino como una amenaza más contra el sindicado.

Como se observa, este modelo de sistema represivo tuvo continuidad en el presente, a pesar de la sucesiva pérdida de la hegemonía de la corporación militar desde 1989 y con los obvios límites impuestos por las conquistas democráticas ciudadanas y por las reglas del nuevo orden regional posterior a la Guerra Fría. En este modelo de transición política se gestaron las garantías de la Constitución de 1992, la incorporación al universo de los tratados de derechos humanos y las reformas de la normativa penal de fondo y forma, por citar, que en su conjunto permitían pensar en un cambio cualitativo de los viejos paradigmas de la represión. La profundidad de estos cambios, o su medida, quedaría al desnudo a la sazón, con la contundencia de los datos que arrojaría pocos años atrás la investigación intitulada *Informe Chokokue* sobre las violaciones al derecho a la vida en contra de miembros y dirigentes de las organizaciones campesinas en el contexto de la lucha por la reforma agraria en Paraguay (1989-2005), publicado por la Codehupy (2007).

Esta investigación estableció un número preliminar de 75 víctimas de ejecuciones arbitrarias y 2 víctimas de desapariciones forzadas ocurridas en ese contexto en Paraguay en el período comprendido entre el 3 de febrero de 1989 y el 26 de junio de 2005. En cuanto interesa rescatar de las riquezas investigativas del informe:

[...] muchas de estas ejecuciones arbitrarias estuvieron encaminadas a causar terror en comunidades campesinas, a detener espirales de resistencia y protesta social o a descabezar organizaciones de base, por lo que una adecuada valoración del impacto psicosocial del ilícito en el seno comunitario y organizacional de la víctima directa de la ejecución requeriría reconsiderar la categoría tradicional y restringida de víctima, incluyendo en ésta a sus compañeros y compañeras de organización, así

como a los vecinos del asentamiento u ocupación, quienes a su vez fueron, en muchos casos, objeto de otras violaciones a los derechos humanos perpetradas en el contexto del conflicto, como por ejemplo amenazas de muerte, tortura, detenciones arbitrarias, malos tratos y otras vejaciones durante desalojos ilegales, destrucción de sus viviendas y de sus fuentes de subsistencia (cultivos y animales de granja) y robo de sus enseres personales (ropa, herramientas y menajes de cocina) (Codehupy, 2007: 46).

Con base en los datos señalados y tomando como eje la privación arbitraria de la vida, es posible afirmar que la estructura piramidal en que operaba el sistema represivo de la dictadura, en términos de violaciones a derechos humanos, se mantiene vigente como modelo. En efecto, la CVJ sostiene que si se establece una pirámide de hechos represivos durante la dictadura, las detenciones arbitrarias e ilegales constituirían, por su extensión y número de víctimas, la base del terror de Estado; las torturas y tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes ocuparían su nivel medio, y las desapariciones y ejecuciones aparecerían en su cima como cúspide de la represión, esto es, su expresión más alta en términos violatorios a derechos humanos a la vez que selectiva. Agrega la CVJ respecto a dicha escala represiva que la violencia en Paraguay ha mostrado:

[...] como blanco preferente a aquellas personas o grupos de personas involucradas en casos en que las agencias de seguridad del régimen las ubicaban en los niveles más altos de contestación ciudadana a su hegemonía, tales como la vía armada –en ciernes o en ejercicio– dirigida a su derrocamiento y las experiencias organizativas no violentas que se consideraban peligrosas por el régimen especialmente en comunidades campesinas. [...] la frecuencia y cantidad de desapariciones y ejecuciones se agudiza precisamente en los años y en los casos en que las fuerzas represivas de la dictadura respondían a la resistencia y propuestas armadas de, v.g., miembros de las guerrillas del 14 de Mayo y el FULNA, o de integrantes del EPR o la OPM –Ligas Agrarias (CVJ, 2008: pp. 134 y 135).

Como puede apreciarse, si bien los rasgos de la organización y actuación de los órganos de seguridad del Estado autoritario han permanecido en lo fundamental constantes en los años de transición democrática, hoy el gobierno de Fernando Lugo muestra una clara dirección hacia su restauración en cuanto modelo represivo fundado en el enemigo interno (el terrorista), la contrarreforma penal a través de leyes contrarias a los principios de legalidad y presunción de inocencia.

A su vez, los hechos examinados el presente año muestran que este modelo que se autoproclama como de “gatillo fácil”, “tolerancia cero”, “mano dura” o “de exterminio” sea contra el EPP, campesinos y campesinas en lucha por la tierra, o la delincuencia urbana, mal procura conferir mayor seguridad a la colectividad. Diversos episodios narrados a través de la prensa nacional e internacional nos siguen mostrando a personal policial vinculado fundamentalmente a la corrupción, a crímenes comunes y a graves violaciones a Derechos Humanos. Y entre estas violaciones no han quedado exentas, lamentablemente, durante el 2010 las violaciones al derecho a la vida.

MARCO LEGAL

La pena de muerte se halla abolida en las leyes paraguayas³. Cuando agentes del Estado o particulares que obran bajo su tolerancia proceden a privar de la vida a ciudadanos y ciudadanas, cualquiera sea su condición para el orden jurídico penal –sospechoso o sospechosa, buscado o buscada, prófugo o prófuga u otro–, estamos ante hechos doblemente antijurídicos, dado que a este ilícito se suma la obligación del Estado de garantizar la vida y la seguridad de las personas que están bajo su jurisdicción, por lo que, a una muerte bajo responsabilidad del Estado se le agregan dimensiones que confieren como hecho criminal, una mayor gravedad básicamente reconocida bajo dos tipos penales fundamentales universalmente: la ejecución extrajudicial y la desaparición forzada de personas.

Sobre la tipificación de estos crímenes, el Estado ha reconocido este año en su Informe ante el Comité contra la Tortura (CAT-C-PRY-4-6) que siguen sin ser debidamente definidos como tales, lo cual es una fuente primaria de impunidad frente a su perpetración. Al respecto, puede entenderse que el Estado ha afirmado su intención de llenar esta laguna, al sostener que en el país:

[...] actualmente se cuenta con el Proyecto de Ley “Que Modifica los Artículos 236 y 309 del Código Penal”, que prevé su debida tipificación acorde a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (CAT) y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, además de otros instrumentos de derechos humanos, a fin de garantizar los derechos de las personas, sancionando y erradicando estas prácticas violatorias de derechos humanos.

[...] Dicho proyecto fue presentado a finales del mes de mayo de 2009 y fue girado para su estudio a las siguientes Comisiones de la Honorable Cámara de Senadores: Derechos Humanos; Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública; Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo; y Equidad, Género y Desarrollo Social

[...] Juando se realice el estudio respectivo, se podrá informar sobre la tipificación penal de crímenes vinculados con la tortura, como la desaparición forzada de personas y la ejecución extrajudicial (República del Paraguay, 2010: 3).

En cuanto a la desaparición forzada, el Informe del Estado sostiene que el Código Penal tipifica la desaparición forzada de personas en su art. 236, y agrega el Estado que:

3 La pena de muerte fue abolida con la Constitución de 1992. Su restablecimiento es imposible, conforme los tratados en materia de derechos humanos suscriptos por la República, tal como se desarrolla más ampliamente en ediciones anteriores de este mismo artículo en este informe anual (González Parini, 2007; Valiente y Zub Centeno, 2008; Durán Leite, 2009). En concordancia, este derecho se encuentra garantizado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ley 5/92, art. 6; en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, ley 1/89, art. 4; la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ley 57/90, art. 6; y la Convención interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará, ley 1897/92, art. 4 inc. a). Este marco presenta una excepción con el Código Penal Militar, que aún establece la privación de la vida en contextos de conflictos armados.

Es importante mencionar que Paraguay ha ratificado, en el mes de mayo del corriente, la “Convención Internacional para la protección de todas [sic] las personas contra las desapariciones forzadas”, por Ley 3941/10 y de acuerdo al orden de prelación de las leyes establecido en la CN, los Instrumentos Internacionales debidamente ratificados y canjeados tienen valor superior al de la Ley, por lo cual la ratificación asegura la protección de las personas contra este tipo de hecho punible (República del Paraguay, 2010: 4).

Sin embargo, al momento del depósito del instrumento internacional, no hizo la declaración prevista para aceptar que se presenten comunicaciones individuales o de otros Estados al Comité contra las Desapariciones Forzadas alegando violaciones a los derechos consagrados en el tratado (arts. 31 y 32). De esta manera, queda incompleta la protección de estos derechos.

Más allá de la regulación positiva en la legislación de ambos tipos penales, la desaparición y la ejecución, el Estado en el Informe de la CVJ desarrolló doctrinariamente los elementos constitutivos de ambos crímenes. Respecto a la desaparición forzada, la Comisión sostuvo que es una violación que desconoce varios derechos humanos que, como elementos mínimos que subyacen en su tipología, encuentra el irrespeto a la libertad personal, a la integridad personal, a la seguridad personal, a la personalidad jurídica, a la vida, a un recurso efectivo, a la protección de la vida familiar y, contruidos de modo jurisprudencial, el derecho a la verdad, al duelo y, desde luego, a la reparación integral junto con su garantía de no repetición.

Adicionalmente, la CVJ, haciendo suya la teoría de la responsabilidad objetiva del Estado, ha entendido que el arco de responsabilidad estatal en materia de desapariciones forzadas abarca desde aquellos casos de implicancias directas de fuerzas públicas, extendiéndose a las cometidas por agentes no estatales con tolerancia del poder público, hasta alcanzar la omisión del deber de investigar de manera adecuada y sancionar a los o las responsables.

La Comisión concluyó que:

[...] la desaparición forzada es una violación sumamente compleja y acumulativa de otras violaciones a derechos humanos y del derecho humanitario, que entraña violaciones del derecho a la libertad y a la seguridad de la persona, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, y el derecho a no ser sometido a trato inhumano y degradante, a más de, como mínimo, ser una grave amenaza al derecho a la vida. Además, la persona desaparecida, al ser privada intencionalmente del amparo de la ley, es privada también de otros derechos humanos, como el derecho a un recurso efectivo ante una autoridad nacional y a la protección de la vida familiar (CVJ, 2008: Tomo II, p. 15).

En cuanto a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, la CVJ calificó las siguientes situaciones como ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias (CVJ, 2008, Tomo I, p. 158 y ss.): una forma es la muerte como consecuencia del uso de la fuerza por funcionarios o funcionarias encargadas de hacer cumplir la ley,

cuando ese uso no obedece a los criterios de necesidad, racionalidad y proporcionalidad. La otra es la muerte como consecuencia de un ataque por agentes del Estado. La siguiente es la muerte como resultado de una desaparición forzada cometida por agentes del Estado, sólo cuando aparece el cuerpo de la víctima o cuando aparecen algunos de sus restos. Además, la muerte como resultado de torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes perpetrada por agentes del Estado. Por otro lado, la muerte de una persona detenida como resultado de condiciones inadecuadas de su privación de la libertad o en circunstancias poco claras que pongan en entredicho el deber de garantía del Estado, incluyendo la omisión de atención o auxilio en caso de que la persona detenida se encuentre en condiciones de salud grave, en las que corre peligro su vida.

Por otra parte, el Comité de Derechos del Niño ha hecho recomendaciones específicas al Estado paraguayo en febrero de 2010 vinculadas al derecho a la vida, incluso sobre las violaciones durante la dictadura y el Informe de la CVJ, señalando que:

Al Comité le preocupan profundamente las alegaciones recibidas con respecto a los casos de tortura y detención arbitraria de niños acaecidos durante la dictadura y que todavía no se han resuelto, como se indica en el informe de la Comisión de Verdad y Justicia publicado en 2008. El Comité insta al Estado parte a que haga todo lo posible para reforzar la protección del derecho a la vida de los niños en el Estado parte. También recomienda al Estado parte que realice investigaciones efectivas de los presuntos casos de tortura y detención arbitraria de niños y lleve a los autores ante la justicia, y que en su próximo informe periódico suministre información sobre todas las investigaciones realizadas con respecto a las denuncias de tortura y detención arbitraria de niños durante la dictadura (Comité de Derechos del Niño, 2010: párrs. 29 y 30).

Por último, es importante subrayar que las obligaciones de protección del derecho a la vida exigen del Estado la adopción de medidas positivas, que obligan a interpretar el derecho a la vida en consonancia con la satisfacción y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. En tal circunstancia, los contornos del derecho a la vida se vuelven todavía más amplios y complejos.

Sin embargo, este artículo del Informe se limita a presentar y analizar situaciones que constituyen un cuadro de acciones intencionales cometidas por el Estado, sea a través de sus agentes o por particulares, mediante la complicidad, tolerancia, o aquiescencia del poder público que, de manera expresa o encubierta, tiene por efecto la privación de la vida o la consecuencia de crear en la persona bajo jurisdicción del Estado un temor fundado de sufrir atentados en contra de su vida.

EL DISCURSO REPRESIVO Y LA REPRESIÓN SELECTIVA O DIFERENCIADA POR ESTRATO SOCIAL

Todo procedimiento busca la legitimación y el consenso social, en términos de que sean aceptados, respaldados y creíbles por la sociedad, si no en su conjunto, al menos por los sectores que detentan el poder fáctico. Esta legitimación se

intenta imponer a través de un discurso, de cómo se entrega la información por los medios de comunicación y de cómo se otorgan espacios privilegiados de expresión a sectores de poder que estigmatizan y pintan a grupos como criminales peligrosos, incluyendo a sectores de la población circundante o cercanas a sus escenarios de operaciones, como apoyos y, por tanto, sospechosos de complicidad y encubrimiento. Esta condición de sospecha es mayor si la pertenencia e identidad colectiva corresponden al sector campesino o de un grupo social discriminado y estigmatizado.

Es la “teoría de los dos demonios”: si se presenta al demonio criminalizado como un enemigo feroz, peligroso e irreductible, incontrolable por los medios legales, para vencerlo debemos proceder como otro demonio más feroz. Las fuerzas del orden y de seguridad detentan el poder conferido por las leyes, por la organización, la función y los instrumentos para poder cumplir sus objetivos. Pero ¿quién o qué institución pone freno y control a ese poder? Todo poder que no posea una instancia de control, que opere impunemente, será utilizado en forma abusiva.

Las ejecuciones extrajudiciales, como violación del derecho a la vida, cuando se perpetran, agregan el cercenamiento de otros derechos fundamentales de la persona humana: el de ejercer la legítima defensa en juicio y el derecho de toda persona a ser sometida a juicio justo e imparcial. Esta modalidad de violación a los derechos humanos sustrae a la persona de la esfera de los tribunales, quien es ejecutada no puede testificar ni defenderse en juicio, no puede relatar, ni probar la verdad de los hechos, por lo que la ejecución queda ocultada bajo la versión de quienes la perpetraron.

En todo caso, no se recurre al agotamiento de métodos que permitan resolver el problema de la criminalidad llevando a las presuntas personas responsables de esos crímenes ante las autoridades judiciales. Se recurre a la vía rápida y a presentar como algo exitoso, entre las políticas de lucha contra la delincuencia y la criminalidad, el asesinato y la muerte de criminales. Es el procedimiento conocido como “gatillo fácil”, “tolerancia cero”, “mano dura” o de “exterminio de la delincuencia”. Exhibir la muerte de las personas criminalizadas más bien sería un fracaso, al no lograr someterlas a procesos llevados por las autoridades judiciales competentes. Se recuerda ahora una de las recomendaciones contenidas en el Informe final de la CVJ, que expresa la imperiosa y urgente necesidad de recurrir a métodos de investigación y detención basados en procedimientos científicos, con lo que se evitarían o, al menos, se reducirían los procedimientos cruentos que se caracterizan por violar los derechos humanos y sobre todo el que es motivo de análisis de este capítulo, el derecho a la vida (CVJ, 2008).

Se entiende que un cambio de conducta en los procedimientos para controlar la delincuencia y la criminalidad requiere entrenamiento, aprendizajes y demostrar que es posible apelar a métodos menos lesivos contra el derecho a la vida, pero ¿cuándo empezamos?, ¿por qué se envía a combatir a grupos que claramente, por lo que establecen las leyes, son criminales y delincuentes, a jóvenes sin experiencia, sin preparación, a quienes se infunde miedo al pintar y describir al grupo enemigo como peligroso? La propuesta desde una mirada de derechos humanos

consiste, fundamentalmente, en que las autoridades competentes del orden y la seguridad deben cumplir y hacer cumplir la ley respetando las normas del debido proceso y los derechos humanos de todos y todas, de cada una y uno de las ciudadanas y los ciudadanos bajo su jurisdicción.

SITUACIÓN DEL DERECHO A LA VIDA

La privación de la vida como patrón del poder público frente a la criminalidad: el caso del EPP

A tenor del informe presentado por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), para el Estado:

[...] el autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) [es] una organización criminal que comete delitos comunes, la mayoría muy graves (homicidios, secuestros extorsivos, atentados, destrucción de propiedad estatal, etc.), utilizando un discurso político para justificar sus acciones⁴.

Frente a esta organización y sus presuntos integrantes, el 28 de julio, Lugo explicó ante los medios de prensa locales y extranjeros las intenciones de su gobierno: “que este grupo criminal desaparezca totalmente” y demostrar “que la Policía Nacional y ningún miembro de [su] Gobierno tiene ningún nexo ni relación con un grupo irregular y menos, con el EPP”. Por ello, felicitó a las fuerzas del orden por haber dado muerte a Severiano Martínez, presentando su fallecimiento como “una noticia largamente esperada”, dada su sindicación como miembro del grupo criminal, según sus propias palabras. Por su parte, para Miguel Ángel López Perito, secretario general de la Presidencia de la República “el EPP es un grupo guerrillero, terrorista y radicalizado” que “pretende el uso de mecanismos violentos para generar adhesión de la gente, y de alguna manera fortalecer una propuesta de sustitución revolucionaria del Gobierno”⁵. En la misma línea del discurso presidencial, desmintió categóricamente que “el Gobierno tenga algo que ver con el EPP” dado que “[el] Gobierno está distanciado de cualquier tipo de ruptura del orden, a pesar de que algunos miembros del Gobierno en algún momento hayan formado parte del partido [político] que formó al EPP [...]”.

Desde otra arista, tal como recoge la BBC de Londres, el gobierno paraguayo oficialmente repartió imágenes a modo de afiches con 25 rostros y una leyenda: “Buscados”, impresa en letras rojas y acompañadas de una oferta de 500 millones de guaraníes (unos USD 102.040) por “cualquier información útil que lleve a la captura” de miembros del EPP⁶, tres de los cuales se encontraban bajo estatus de refugiados en Brasil⁷. A su vez, en el sitio web del Ministerio del Interior se afir-

4 El texto íntegro del informe del MRE se encuentra disponible en: <<http://www.scribd.com/doc/44507299/Respuesta-a-la-CIDH-Ministerio-de-RREE-Del-Paraguay>>, consultado el 24 de noviembre de 2010.

5 López Perito califica de guerrilla al EPP. Diario Última Hora, Asunción 9 de abril de 2010. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/311416-Lopez-Perito-califica-de-guerrilla-al-EPP>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

6 Paraguay: los más buscados. BBC. Disponible en: <http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/05/100513_paraguay_guerrilla_buscados_gtg.shtml>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

7 Informe 86/08. Disponible en: <<http://www.cidh.org/annualrep/2008sp/Paraguay04-03.sp.htm>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

ma respecto a los mismos que como “grupo de delincuentes en realidad son [sic] los Enemigos del Pueblo Paraguayo que disfraza de lucha ideológica sus delitos comunes y secuestros extorsivos”⁸.

“Enemigos del Pueblo Paraguayo” es una definición que captura fácilmente el imaginario de épocas pasadas, desde Stalin, refiriéndose a las clases enemigas o contrarrevolucionarias del comunismo soviético, a las que había que aniquilar, hasta los enemigos del pueblo alemán de Hitler, a los que había que exterminar. Los romanos usaban el término con mucha mejor precisión, declarando *hostis publico* u *hostis publica* a los enemigos de Roma, a quienes proscribían y se facultaba al Estado a aplicarles la pena de muerte o de destierro. El enemigo del pueblo o enemigo público, por estas razones históricas, siempre estuvo asociado a una categoría punitiva extrema, incluso ilícita, la de los crímenes de Estado. Su postulado sería: si alguien osa levantarse en armas contra la nación, la nación se encuentra facultada a levantar sus armas, lícita o ilícitamente, contra su agresor. En su formulación durante la Guerra Fría, palabras más palabras menos, la categoría del *hostis publico* se reformula en la ya expuesta teoría de los dos demonios.

Desde finales de la II Guerra Mundial, la comunidad internacional ha puesto fuera de la ley de las naciones al crimen de Estado y sus teorías justificantes, desde su expresión más brutal, como el genocidio, hasta la más sofisticada, como la desaparición forzada de personas. Para ello, se ha establecido no sólo una serie de tratados, muchos ratificados por Paraguay. A la par, la comunidad internacional ha establecido reglas elementales que deben ser observadas por quienes ejercen el monopolio de la violencia, sobre todo, cuando su ejercicio puede tener carácter letal. Dos de estas normas son fundamentales en materia de protección del derecho a la vida: los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley⁹, y los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias¹⁰.

Dicho esto, sin pretender emitir juicio sobre los casos que se presentan a continuación, es claro que para una sociedad y un Estado que respetan los derechos humanos, no pueden existir ni “enemigos del pueblo” ni “crímenes de Estado”. Por otra parte, Paraguay no tiene en su marco penal tipificada conducta alguna como “ejecución extrajudicial”, de modo a que como tal sea tratada adecuadamente como crimen de acuerdo al derecho internacional, aplicándosele los principios señalados en su prevención, investigación y castigo.

En este contexto, de por sí propicio para la impunidad, presentamos seguidamente los casos de tres “enemigos del pueblo paraguayo” que han sido privados de su vida por agentes del Estado durante el presente año, en circunstancias que el Estado está en obligación de esclarecer.

8 Información disponible en: <<http://www.mdi.gov.py/recompensa/index.html>>, consultado el 10 de noviembre de 2010.

9 Disponible en: <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/fuerza.htm>>, consultado el 1 de noviembre de 2010.

10 Disponible en: <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/prevencion.htm>>, consultado el 1 de noviembre de 2010.

Privación de la vida de Severiano Martínez Durán

El 9 de agosto de 2010, Aureliano Martínez y Ana Bella Durán de Martínez presentaron ante la Fiscalía General del Estado, bajo patrocinio de la abogada Raquel Talavera, una denuncia contra personas innominadas por los delitos de homicidio doloso con alevosía, ensañamiento y ejecución, de quien en vida fuera su hijo, Severiano Martínez Durán, ciudadano paraguayo, de 39 años de edad, sin antecedentes penales, acontecido el 28 de julio de 2010 en la zona conocida como Agua Dulce, en el Chaco paraguayo. Respecto a este caso, según el texto de la denuncia acercada a la Codehupy por la abogada patrocinante:

No se puede sostener que los intervinientes en el homicidio de Severiano Martínez actuaron en defensa propia debido que no existe correlatividad, proporcionalidad, ni racionalidad en el uso de la fuerza, atendiendo que el cadáver demuestra seis heridas por arma de fuego, por balas explosivas y una herida cortante en el glúteo. La versión de supuesto enfrentamiento se desvanece por la herida en la muñeca derecha de la víctima y el ensañamiento con la herida cortante de 12 centímetros. Asimismo, el levantamiento de las muestras de nitritos y nitratos que se pudieran realizar están contaminadas habida cuenta los efectivos policiales dispusieron de la víctima sin ningún tipo de control por ninguna otra autoridad hasta su traslado en Asunción.

Por su parte, el Estado sostiene que:

[...] el proceso de búsqueda de Severiano Martínez [sindicado como miembro del EPP] en la zona del Chaco requirió varios meses de operativos tácticos y de inteligencia. En un primer intento de cumplimiento de la orden de captura que pesaba sobre él, el mismo es ubicado y al momento de requerírsele su cédula de identidad, se da [a] la fuga. Posteriormente, el 14 de abril, es interceptado nuevamente, abriendo fuego contra los efectivos policiales intervinientes, huyendo nuevamente e ingresando al monte. Posterior a ello, en fecha 28 de julio de 2010, en horas de la tarde en la zona de Agua Dulce (Departamento de Alto Paraguay), luego de arduos trabajos de inteligencia, Severiano Martínez es ubicado nuevamente y al ser alteado por el personal policial, realiza disparos de arma de fuego, lo cual es respondido por los efectivos policiales. Como consecuencia de ello, el mismo fallece (República del Paraguay, 2010: párr. 12).

A raíz de la denuncia formulada, el Ministerio Público procedió a la apertura del cuaderno de investigación fiscal N° 01-01-02-00007-2010-000347, caratulado “Investigación Fiscal s/ hecho punible contra la vida – Homicidio doloso”. Conforme datos adicionales suministrados por la parte denunciante, hasta la fecha de cierre del presente artículo, la Dirección de Medicina Legal aún no había presentado, en el cuaderno de investigación fiscal, copia del informe de la autopsia realizada como anticipo jurisdiccional de prueba al cuerpo de Severiano Martínez.

Privación de la vida de Gabriel Zárate Cardozo

Gabriel Zárate Cardozo, de 27 años de edad, supuesto miembro del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), fue abatido el 3 de septiembre por efectivos de Antisecuestros de la Policía. Zárate Cardozo fue ultimado en un operativo fiscal-policial realizado a partir del asesinato del agricultor Hugo Ortiz, perpetrado en su chacra, en la zona de la colonia Sidepar, departamento de Canindeyú. Las circunstancias de la muerte de Zárate Cardozo hablan de que se desplazaba a pie junto con otra persona en un camino vecinal, que conecta la colonia Sidepar 3000 con la localidad de Bella Villa, ya en el departamento de Caaguazú, cuando fue interceptado por una reducida patrulla del grupo “Fénix de Antisecuestro” de la Policía¹¹. En medio del velatorio de Gabriel Zárate Cardozo, apareció un hombre que se identificó como Antonio Sanabria, designado para hacer de vocero de la familia. Se despachó contra el presidente Lugo y el ministro del Interior Rafael Filizzola. Dijo que el supuesto integrante del EPP fue torturado¹².

Los resultados del examen médico practicado a Zárate Cardozo por un médico de confianza de la familia del fallecido describen un cuerpo sin vida con rigidez cadavérica, sin livídeos, con seis lesiones traumáticas con heridas y orificios de entrada de proyectil de arma de fuego en diferentes regiones del cuerpo. A ello se suma una lesión con herida circular, orificio de entrada en región de la rótula de la pierna izquierda, con orificio de salida mucho mayor, anfractuosa, con pérdida de tejido; una lesión con herida circular, orificio de entrada en región de la rótula de la pierna derecha, con orificio de salida también mayor y anfractuosa; una lesión con herida abierta, amplia y con fracturas expuestas en región del codo y antebrazo derecho; una lesión con herida abierta en región del codo izquierdo con fracturas; una lesión con herida, orificio de entrada en región torácica; una lesión con herida circular, con orificio de entrada, en región abdominal lateral izquierdo. El informe médico habla además de la presencia de una lesión con herida y pérdida de tejido en región superciliar externo, izquierdo, por proyectil de arma de fuego; varias lesiones traumáticas con erosiones y hematomas en el rostro de diferentes formas y dimensiones; edema del labio superior, con lesión traumática y herida en mucosa labial superior; una lesión traumática con hematoma en cara anterior del brazo izquierdo y una lesión traumática y contusa con hematoma en glúteo izquierdo¹³.

Privación de la vida de Nimio Cardozo Cáceres

En un operativo ejecutado por el grupo de élite de las fuerzas públicas denominado Fénix, comenzó una etapa de movilización de dos días, después de un ataque a una patrullera de la Policía Nacional en el barrio Cerrito de la colonia Jorge Sebastián Miranda, ex Jhuguá Ñandú, zona señalada por el gobierno como de influencia del EPP. El deceso de Nimio Cardozo Cáceres, ocurrido el 24 de septiembre, se reportó alrededor de las 06:00, mientras el desplazamiento de las pa-

11 Alejandro Ramos fue el que escapó del tiroteo. Diario ABC Color, Asunción 4 de septiembre de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/confirman-alejandra-ramos-escapo-tiroteo/>>, consultado el 1 de noviembre de 2010.

12 Vocero de la familia Zárate dice que Gabriel fue torturado y después lo mataron. Diario Última Hora, Asunción 4 de septiembre de 2010. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/355355-Vocero-de-la-familia-Z%C3%A1rate-dice-que-Gabriel-fue-torturado-y-despu%C3%A9s-lo-mataron>>, consultado el 5 de noviembre de 2010.

13 Informe médico facilitado por la abogada Raquel Talavera a Codehupy.

trullas se extendía en la zona de Concepción, donde los investigadores presumen se encuentran las principales células del EPP. Nimio Cardozo Cáceres fue muerto por la Policía cuando estaba recogiendo mandioca, mientras otras personas tomaban mate y otras desayunaban en los alrededores de la chacra. Los informes preliminares que llegan de la zona de operaciones hablaron además de un herido en el lado del grupo irregular. La Policía no reportó afectados en sus filas.

Cardozo Cáceres es primo hermano de Gabriel Zárate Cardozo, quien fue acribillado durante un operativo policial el 3 de septiembre de este año en la localidad de Sidepar 3000, Canindeyú. Ambos estaban sindicados por el gobierno como participantes del secuestro y muerte de Cecilia Cubas entre 2004 y 2005; y en el plagio de los ganaderos Luis Lindstron (en 2008) y Fidel Zavala (en 2009). Asimismo, el fallecido era buscado por los casos María Edith Bordón y el incendio del puesto militar en Tacuatí, departamento de San Pedro¹⁴.

Ejecuciones, secuestros y amenazas a la vida por parte de agentes policiales

Durante el presente año, varios han sido los casos registrados a través de la prensa de denuncias de ejecuciones extrajudiciales, en algunos casos frustradas, así como también de secuestros que señalan como presuntos autores a agentes de la Policía Nacional. En este último ámbito de la criminalidad, un medio de prensa daba cuenta de que once policías habían sido aprehendidos en menos de seis meses por hechos de secuestro¹⁵. En muchos casos, los uniformados capturan a sus víctimas realizando un simulacro de aprehensión. El *modus operandi* a menudo es éste: los uniformados acusan a sus víctimas de estar implicadas en algún delito y con este argumento las capturan. De esta manera, las amenazan con cualquier tipo de represalias si no les dan a cambio dinero.

Como primera muestra, en algunos casos, los efectivos proceden directamente a secuestrar a personas inocentes sin mediar explicación alguna. En este contexto, un caso paradigmático se registró en marzo en el barrio San Miguel de San Lorenzo, departamento Central. El fiscal Jacinto Martínez imputó al subcomisario A.R.N. y al oficial 1° del Departamento de Investigación de Delitos O.R.O., dado que fueron sorprendidos en flagrancia cuando intentaban cobrar cerca de 1 millón de guaraníes (unos 200 dólares norteamericanos), luego de secuestrar a un joven que se dedica a la venta y reparación de celulares. Los agentes se encontraban fuera de servicio cuando retuvieron a J.A.S.N. (25). Le exhibieron sus armas y placas policiales y lo forzaron a abordar un automóvil. Luego, le dijeron que muchas personas lo sindicaban como vendedor de teléfonos robados y que si no quería ser arrestado o derivado a la fiscalía, debía pagarles la suma mencionada. El joven acordó pagar 800 mil guaraníes a los policías y éstos lo dejaron en liber-

14 *Cae abatido otro miembro del EPP en Concepción*. Diario Última Hora, Asunción 24 de septiembre de 2010. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/361774-Cae-abatido-otro-miembro-del-EPP-en-Concepcion>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

15 *Once policías caen en menos de seis meses por secuestros*. Diario Última Hora, Asunción 31 de marzo de 2010. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com:804/notas/309246-Once-policias-caen-en-menos-de-seis-meses-por-secuestros>>, consultado el 1 de noviembre de 2010.

tad, pero luego denunció lo ocurrido en la Comisaría 53^a Central y cuando iba a efectuarse el pago, ambos policías fueron aprehendidos por sus colegas¹⁶.

Siguiendo este patrón de corrupción, en enero, un efectivo de la Policía Nacional y un ex convicto fueron detenidos como implicados en el asesinato de la estudiante Verónica Ayala Lira (27), ocurrido durante un asalto en San Lorenzo. El operativo se realizó en horas de la noche en Fernando de la Mora. El agente capturado fue el oficial inspector H.R.D.D., de 41 años de edad, quien actualmente está destinado a la Agrupación de Seguridad. Posee un antecedente por tentativa de robo agravado en 2009, con prohibición de portar armas y salida del país, según datos policiales. También fue arrestado en el procedimiento D.M.V.A. (32), quien tiene entradas a la cárcel por reducción en 2001 y tenencia ilegal de armas en 2009, con prohibición de salida del país.

En otro caso registrado en febrero, un joven de 24 años fue secuestrado, golpeado y despojado de su motocicleta, dinero y otros objetos, durante un ataque perpetrado supuestamente por dos policías. La víctima escapó esposada luego de romper con la cabeza una de las ventanas del vehículo en el cual era mantenido de rehén. Cuando el joven circulaba en su moto, cerca de las 21:00 hs, fue interceptado a cuadras de su casa por un automóvil, del cual bajaron dos sujetos con placas policiales. Los presuntos agentes lo redujeron y lo alzaron al rodado, mientras una tercera persona abordó el bicicleta y los siguió. El joven fue esposado y golpeado brutalmente por los desconocidos, quienes le despojaron de G. 500.000 (USD 102), un aparato celular y sus documentos. Incluso le dijeron que lo matarían luego de llegar a un destino que no precisaron. Una vez en la esquina de la avenida Artigas y la calle Villarrica, barrio Fátima, de la capital, el joven escapó. Según el afectado, el hecho formaría parte de una venganza por haber denunciado a un policía de la Comisaría 18^a Metropolitana, por proteger a ordeñadores de combustible¹⁷.

En febrero, en Ciudad del Este, tres policías del Sistema de Emergencias 911, a bordo de una patrullera, tomaron de rehén y extorsionaron a un empleado de una casa de cambios para cobrarle G. 50 millones (USD 10.204), aunque en principio le habían pedido 50 mil dólares. Los agentes fueron detenidos poco después de la entrega del dinero y la víctima fue rescatada. En el móvil de la Policía se encontraban un subcomisario B.O., un oficial inspector N.A.C. y el suboficial mayor J.L., todos al servicio del 911. Los dos primeros descendieron de la patrullera y abordaron la camioneta de la víctima. Uno de los agentes subió al lado del afectado y otro en el asiento trasero. Los policías habrían amenazado con incriminarlo por la supuesta posesión de dos kilos de marihuana, que los propios uniformados habrían llevado para “plantarla”, según las sospechas¹⁸.

16 Ídem.

17 *Denunciaron supuesto caso de secuestro express*. Paraguay al instante, Asunción 15 de febrero de 2010. Disponible en: < http://www.paraguayalinstante.com/default_c.php?nota=52925>, consultado el 3 de diciembre de 2010.

18 *Arrestan a tres policías por secuestro en el Este*. Diario ABC Color, Asunción 27 de febrero de 2010. Disponible en: < <http://www.abc.com.py/nota/82367-arrestan-a-tres-policias-por-secuestro-en-el-este/>>, consultado el 3 de diciembre de 2010.

En otro caso ocurrido en marzo en Asunción, el fiscal Francisco Ayala imputó a tres policías de la Comisaría 5ª Metropolitana, un oficial C.P.M. y dos suboficiales C.R.B. y E.C. por los delitos de secuestro, extorsión y extorsión agravada, informó el propio agente. La víctima de la causa es un médico, quien coincidentemente es doctor del hospital policial. Los uniformados quedaron detenidos en el cuartel de la Agrupación Especializada de la Policía Nacional, a la espera de la audiencia ante el juez de turno.

La víctima denunció que circulaba por la zona del Cabildo, oportunidad en que fue interceptada por una patrullera, de la cual descendieron estos tres efectivos uniformados y, sin mediar palabra, lo redujeron y esposaron [y] le llevaron sin motivo fundado a la comisaría, donde habría recibido apremios físicos y, bajo las amenazas de que eventualmente sería asesinado, le exigieron dinero.

El representante del Ministerio Público indicó que la víctima estuvo secuestrada en la Comisaría 5ª durante cinco horas. Refirió que su esposa, que en ese momento estaba embarazada de 5 meses, tuvo que pagar G. 5 millones (USD 1020) o de lo contrario no lo iban a liberar. La esposa de la víctima hizo el pago en una comisaría en otra ciudad a un oficial que, a su vez, comunicó a sus camaradas para liberar al médico raptado.

La víctima declaró ante el fiscal que esa noche fue despojada de la suma de G. 3 millones (USD 612). En todo momento hubo maltrato físico y verbal a la víctima, de parte de los tres policías, según las primeras investigaciones¹⁹.

En julio, en uno de los casos más sonados en la prensa, la fiscal Graciela Ortiz imputó a un colega suyo y a cinco policías por la muerte de un brasileño en Ciudad del Este. Además, fueron procesados la asistente fiscal y el chofer de la fiscalía. Incluso, 5 efectivos policiales de la Cuarta Zona Policial fueron imputados por privación de libertad y homicidio doloso. Según los antecedentes, el ciudadano brasileño Marcos Roberto Carrión fue muerto a balazos en Alto Paraná, en extrañas circunstancias. Pero el circuito cerrado de televisión muestra el instante en que los policías y el fiscal se llevaron detenido al brasileño, dos días antes de hallarlo sin vida²⁰.

Otro caso, a inicios del mes de septiembre, involucró a agentes policiales de la División Narcóticos de la Jefatura de la Policía Nacional en el departamento de Amambay, quienes hace poco tiempo habían sido acusados de haber liberado un cargamento de cocaína incautado en un control rutero a cambio de 30 mil dólares norteamericanos y de haber recibido 10 mil más para delatar el nombre del “informante”, en este caso un colega asesinado en el barrio San Blas, de Pedro Juan Caballero²¹.

19 *Policías acusados por extorsión afrontarán una audiencia preliminar*. Diario ABC Color, Asunción 29 de noviembre de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/policias-extorsion-audiencia-preliminar/>>, consultado el 3 de diciembre de 2010.

20 *Fiscal y policías estarían implicados en asesinato de extranjero*. Diario Digital de Ciudad del Este, Ciudad del Este 8 de julio de 2010. Disponible en: <http://www.diariocde.com.py/v3/index.php?option=com_content&view=article&id=697:fiscal-y-policias-estarian-implicados-en-asesinato-de-extranjero&catid=52:world&Itemid=120>, consultado el 3 de diciembre de 2010.

21 *Policías de Narcóticos de nuevo en el ojo de la tormenta*. Pedro Juan Diario Digital, Pedro Juan Caballero 9 de setiembre de 2010. Disponible en: <<http://www.pedrojuandigital.com/654-v-locales1-u-polic-as-de-narc-ticos-de-nuevo-en-el-ojo-de-la-tormenta.html>>, consultado el 3 de diciembre de 2010.

En otra ocasión, el hecho ocurrió en la colonia Umbú de Capitán Bado, departamento de Amambay, desde donde fue trasladado un hombre de 35 años hasta el centro de salud de esa ciudad con una fractura en el fémur lado izquierdo, presuntamente a causa de un fuerte golpe de parte de agentes de Antinarcóticos de la Policía Nacional, dependiente de la Jefatura de Amambay.

Consultado al respecto por la radio local, el jefe de zona policial dijo estar en desconocimiento del tema, y que no obstante estaría realizando las averiguaciones. En contrapartida, el agente fiscal de Capitán Bado, Leonardo Cáceres, manifestó en la misma radio que efectivamente había ido al centro de salud y conversó con la víctima, quien le manifestó que se había caído. Sin embargo, afirmó el fiscal que el médico tratante le había indicado que una fractura de esas características era prácticamente imposible de producirse por una simple caída, por lo que tomó fuerza la denuncia inicial de que tras su aprehensión habría sido brutalmente golpeado por los antinarcóticos.

Otra denuncia grave en contra de los uniformados que manejaba desde un principio la misma radio, corroborada por el agente fiscal, es que los policías le habían exigido al aprehendido la suma de 25 millones de guaraníes, suma esta que, según se supo, fue abonada.

En otro caso que involucra como víctima a un extranjero, el subcomisario G.A., el oficial inspector M.V. y el oficial primero H.O. fueron apartados en septiembre de sus funciones en la sección Estafa del Departamento de Investigación de Delitos, y puestos a disposición de la fiscalía de Delitos Económicos y de Justicia Policial, para ser investigados por la desaparición de una persona extranjera, con dos documentos de identidad, uno francés y otro argentino. El hecho ocurrió el 6 de septiembre, cuando el afectado fue llevado del frente de un restaurante de la capital en un operativo policial, según se identificaron los autores. La investigación del caso fue efectuada desde un principio por la subcomisaria Marina Franco, responsable de la sección Trata de Personas, también de Investigación de Delitos, pero aparentemente hubo intenciones de ocultar datos con relación al hecho, para proteger a los efectivos involucrados en el caso, quienes supuestamente despojaron de 200.000 euros a la víctima, tras lo cual la obligaron a viajar a Brasil.

Ante la gravedad del caso fueron designados para indagar el hecho los fiscales del Departamento Antisecuestro Alejo Vera, Francisco Ayala y Rogelio Ortúzar, además de Olindo López, de la Unidad Penal. Tras la intervención de estos agentes del Ministerio Público, surgieron datos que involucran al subcomisario y a los dos oficiales. Fuentes policiales señalaron que el extranjero fue llevado en un automóvil que sería de uno de los oficiales y en cuyo departamento en Villa Elisa habría sido mantenido de rehén durante cinco días, tras lo cual fue liberado²².

También en septiembre, pero en la ciudad de Concepción, familiares, amigos y vecinos de Juan Isaías Alvarez, quien falleció tras recibir varios impactos de balas disparadas por policías, realizaron una manifestación frente al Palacio de Justicia

22 Plagio de "francés" apunta hacia rosca corrupta de la Policía. Diario ABC Color, Asunción 11 de octubre de 2010. Disponible en: < <http://www.abc.com.py/nota/plagio-de-frances-apunta-hacia-rosca-corrup-ta-de-la-policia/>>, consultado el 3 de diciembre de 2010.

de Concepción. Reclaman que el caso sea elevado a juicio oral y que los tres policías supuestamente involucrados en el hecho vayan a prisión. El 8 de septiembre de 2009, Álvarez había sido víctima de esos disparos, pero falleció el 18 de ese mes en Asunción. Librada Álvarez, hermana de la víctima, señaló que se encontraba en compañía de otras dos personas en una embarcación en el río Paraguay cuando los policías le dispararon. Según la denuncia, la víctima venía de la isla conocida como colonia San Alfredo, cuando los policías le dispararon primero en la rodilla, le torturaron y luego le dispararon nuevamente, con el pretexto de que era un abigeo y que se produjo un enfrentamiento. La víctima en realidad era estudiante de la carrera de derecho y no un delincuente. Se le realizó la prueba de nitritos y nitratos y salió negativo²³.

En el mes de octubre, dos policías de la Agrupación Especializada fueron sometidos a una investigación fiscal al realizar disparos de arma de fuego, en que fue víctima una mujer embarazada, quien junto a su otra hija menor iba a bordo de una camioneta, siendo seguidas y supuestamente baleadas por los agentes desde otro vehículo, sin chapa. Éstos, en su defensa, manifestaron que el rodado estaba siendo buscado por hurto. La camioneta recibió alrededor de diez impactos de bala. Los agentes investigados son un oficial y un suboficial, quienes habían participado de un supuesto procedimiento en el barrio Colinas del Yacht, donde divisaron una camioneta bajo sospecha de haber participado de un hurto en Lambaré y que en el interior del vehículo estarían depositadas las evidencias, incluso armas de grueso calibre. Según relato de la esposa del propietario de la camioneta, en el momento del hecho estaba saliendo de su domicilio a bordo de la camioneta, cuando el auto en que estaban los policías las interceptó, y uno le apuntó con un arma, por lo que aceleró la marcha, ínterin en que recibieron varios disparos, lo que hizo que fueran a refugiarse a la casa de su madre, dos cuadras más adelante²⁴.

Ejecuciones y desapariciones forzadas durante la dictadura ¿Qué hay después del Informe final de la CVJ?

Transcurrido tanto tiempo después de ocurridas las desapariciones forzadas, aunque al inicio y en los momentos inmediatos el objetivo principal es el de lograr rescatar con vida a la persona desaparecida, ya que la desaparición comienza con la detención y el ocultamiento del paradero de la víctima, hoy se sabe que la mayoría de ellas fue sometida a ejecuciones extrajudiciales, pero no serán los defensores ni las defensoras de derechos humanos ni las familias de las víctimas quienes den la constancia de defunción de las personas allegadas, lo cual obliga al Estado a proseguir, apoyar y avanzar en la búsqueda de las personas desaparecidas. La jurisprudencia de los Tribunales Penales Internacionales establece que la desaparición forzada es un delito continuo, que sus efectos persisten y continúan en el tiempo hasta que se logre saber y probar el paradero y el destino

23 *Tres supuestos homicidas, con arresto en casa*. Diario Última Hora, Asunción 21 de enero de 2010. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/291335-Tres-supuestos-homicidas-con-arresto-en-casa>>, consultado el 3 de diciembre de 2010.

24 *Nuevo caso de "gatillo fácil"*. Diario ABC Color, Asunción 30 de octubre de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/nuevo-caso-de-gatillo-facil/>>, consultado el 3 de diciembre de 2010.

de las víctimas²⁵. Consecuentemente, esta violación contra el derecho a la vida constituye una deuda pendiente.

En el período examinado (de octubre de 2009 a octubre de 2010), se rescataron en las excavaciones arqueológicas restos humanos de tejidos duros (huesos y dientes) pertenecientes a seis personas, pero el camino por recorrer buscando la verdad aún debe continuar y pasar por los componentes de identificación y determinación de dónde, cómo y por qué fueron desaparecidas y ejecutadas, el circuito de recorrido de las víctimas, a qué fueron sometidas, incluyendo las causas y las circunstancias de las muertes.

RECOMENDACIONES

- Tipificación acorde a los compromisos internacionales del Paraguay los crímenes de desaparición forzada de personas y la ejecución extrajudicial mediante la reforma del Código Penal.
- Dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión de Verdad y Justicia (2008), en particular “iniciar, reabrir o proseguir, por parte de las autoridades judiciales, procesos tendientes a investigar la responsabilidad penal de todas las personas mencionadas como presuntos victimarios en el Informe de la CVJ, dada la naturaleza imprescriptible de los delitos de lesa humanidad ocurridos en Paraguay” (33) y “fortalecer la unidad fiscal encargada de investigar las violaciones de derechos humanos, con los suficientes recursos humanos y presupuestales” (34).
- Investigar en sede judicial los casos de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas documentadas en el *Informe Chokokue* sobre las violaciones al derecho a la vida en contra de miembros y dirigentes de las organizaciones campesinas en el contexto de la lucha por la reforma agraria en Paraguay (1989-2005), publicado por la Codehupy (2007).
- Derogar la legislación penal y los acuerdos en materia de seguridad suscritos con los Estados de Colombia y los Estados Unidos de Norteamérica contrarios a los instrumentos internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario, a los cuales el Paraguay adhirió o ratificó.
- Suprimir en la actuación de la Fuerza Pública cualquier tipo de doctrina, teoría, principio o manifestación de autoridad, así como protocolos de actuación policial o militar, que promuevan, autoricen, toleren o brinden aquiescencia a la sustracción del amparo de las garantías constitucionales y del derecho internacional en materia de Derechos Humanos a las personas bajo investigación o persecución penal del Estado.
- Crear una Comisión Investigadora Especial con el mandato de esclarecer legalmente las muertes de Severiano Martínez Durán, Gabriel Zárate Cardozo y Nimio Cardozo Cáceres, supuestos integrantes del Ejército del Pueblo Pa-

²⁵ *La Fiscalía v. Ahmad Muhammad Harun (« Ahmad Harun ») y Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman (« Ali Kushayb »)*, Corte Penal Internacional - 02/05-01/07, Decisión del Fiscal en aplicación del Artículo 58(7) del Estatuto de Roma, 27 de abril de 2007, párrs. 60-62.

raguayo (EPP), en base al Protocolo Modelo para la Investigación Legal de Ejecuciones establecido por el Manual sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias (1991) de la Organización de las Naciones Unidas.

- Sensibilizar, capacitar y entrenar a los diversos componentes de los organismos encargados del orden y la seguridad públicos para que en los procedimientos de detención, contención y lucha contra el crimen y la delincuencia cuenten con métodos de actuación que respeten los derechos humanos.
- Dotar a las fuerzas de seguridad, policiales y militares, de elementos científicos e idóneos que permitan cumplir sus funciones sin recurrir a, ni privilegiar, procedimientos coercitivos sobre cualquier persona sujeta al poder de las fuerzas de seguridad del Estado, que lesionen su integridad y pongan en riesgo o priven la vida de la misma.
- Incorporar en los códigos y manuales policiales y militares cláusulas que estimulen procedimientos de respeto a los derechos humanos y limiten y castiguen aquellas prácticas que violan los derechos humanos. Entre ellas, deberían contemplarse aquellas asociadas a la prevención del abuso sexual y violencia específica contra las mujeres detenidas.
- Sanear la institución policial de las prácticas de corrupción instaladas y dar de baja al personal que resulte responsable de las mismas.

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión de Verdad y Justicia (2008) *Anive oiko haguã. Informe final de la Comisión de Verdad y Justicia*. Asunción: CVJ.
- Durán Leite, María José (2009) *Persisten asesinatos selectivos y ejecuciones en los conflictos por el acceso a la tierra. Impunidad frente a las ejecuciones arbitrarias y las desapariciones forzadas* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) **Derechos humanos en Paraguay 2009**. Asunción: Codehupy, pp. 49-61.
- González Parini, Maridí (2007) *¿Protección o amenaza de parte de las autoridades?* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en el Paraguay (2007) **Derechos humanos en Paraguay 2007**. Asunción: Codehupy, pp. 54-69.
- Valiente, Hugo y Zub Centeno, Marcella (2008) *Repetición crónica de crímenes contra la vida. Derecho a la vida: ejecuciones arbitrarias, desapariciones forzadas y genocidio* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 55-77.
- República del Paraguay (2010) *Cuarto, quinto y sexto informes periódicos combinados sobre la aplicación de la Convención contra la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes*. Catalogado como CAT/C/PYR/4-6.

Impunidad sistémica alienta casos de tortura

Prohibición de la tortura y otros
tratos y penas crueles, inhumanos
y degradantes

El ideal de una vida sin violencia y con garantías de seguridad sin tortura sigue instalado en el horizonte de los cambios que en Paraguay se relegan a la retórica desde el Estado y no a los compromisos efectivos con la dignidad humana. A pesar de ello, las familias campesinas, las personas trans, las personas privadas de libertad, las niñas, niños y adolescentes en situación de calle están permanentemente expuestos a tratos crueles, inhumanos y degradantes y a torturas por parte de los y las agentes de policía. Es necesario tornar conscientes en forma permanente las recomendaciones de los organismos internacionales basadas en la observación de la institucionalidad del Estado para prevenir estas prácticas.

Juan A. Martens, Instituto de Estudios Comparados en
Ciencias Penales y Sociales – Paraguay (Inecip – Py)

INTRODUCCIÓN

La tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes son una práctica diaria y sistemática en Paraguay, que quedan en la impunidad por la inacción cómplice de las autoridades encargadas de adoptar medidas legislativas, administrativas y judiciales impuestas por el deber del Estado de prevenir, investigar, individualizar y sancionar a las personas responsables de estos crímenes. Como resultado, persisten año tras año los mismos obstáculos normativos e institucionales que alientan esta impunidad, privando a la sociedad de una garantía fundamental en materia de seguridad, cual es el respeto a su integridad personal y su vida. En medio de estas deficiencias, no se observan esfuerzos sino desinterés en la actuación de los fiscales y las fiscalas y el funcionariado de justicia policial en la documentación y tramitación de las denuncias de estos crímenes.

Este contexto permite que la policía siga utilizando como método para “ablandar” a las personas detenidas técnicas como la tortura por asfixia o a través de la simulación de una ejecución, las amenazas de muerte, así como apremios físicos mediante golpes en la nuca, orejas, manos y pies, con cachiporras de goma para evitar marcas, como las más comunes. La antesala a estas prácticas, o el momento crítico para la tortura, es el momento de la detención y las primeras horas posteriores a la aprehensión.

En los últimos años, el Estado paraguayo recibió un conjunto de recomendaciones de diversos mecanismos internacionales para fortalecer sus capacidades de prevención de la tortura, la investigación y sanción de responsables y la reparación a las víctimas de torturas y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes. Entre ellos se encuentran la visita en 2006 del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, Manfred Nowak; la visita en 2009 del Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT) y las Observaciones finales del Comité de Derechos del Niño al Estado con ocasión de la presentación de su tercer informe periódico emitidas en febrero de 2010. Además, dos sentencias de la Corte IDH hacen referencia, una a la tortura, en el caso Goiburú (Corte IDH, 2006), si bien se centra en desapariciones forzadas, y otra, a los tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes, al categorizar como tal a la privación del territorio a los pueblos indígenas. El 19 de octubre de este año el Estado paraguayo presentó sus informes periódicos cuarto, quinto y sexto combinados al Comité contra la Tortura, con el cual mantenía un atraso desde el 2003.

En este artículo se entran las recomendaciones de los diversos mecanismos internacionales con los sucesos del período de octubre de 2009 a octubre de 2010. Debido a los plazos editoriales no se incluye un análisis del informe oficial al Comité contra la Tortura.

MARCO LEGAL FAVORABLE A LA IMPUNIDAD

A pesar de la expresa prohibición de la tortura en la Constitución (art. 5) y las ratificaciones de convenciones internacionales que condenan y reprimen la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes, más el mandato de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2006: 92), la definición de tortura

en el Código Penal, ley 1160/97, no está adecuada a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, pues sigue vigente un tipo penal que exige un elemento subjetivo adicional para la comisión de la tortura, lo que dificulta la condena de quienes lo perpetran. Así exige que exista la intención de destruir o dañar gravemente la personalidad de la víctima o de un tercero, por parte del perpetrador, para que se configure el delito de tortura (art. 309).

Esta inadecuación normativa ya ha sido advertida por varios organismos internacionales y, a pesar de la modificación del Código Penal por ley 3440/08, y las demandas de organizaciones de la sociedad civil para mejorar la redacción del tipo penal, se mantuvo vigente el que ya estaba (Comité contra la Tortura, 1999: párr. 150 inc. b; Nowak, 2007: párr. 17).

El Subcomité de Prevención de la Tortura (SPT) observa que:

[...] las violaciones reiteradas y graves que se registran en el presente informe no sólo obedecen a cuestiones de hecho o a la negligencia de algunos funcionarios públicos, sino a un claro déficit en la labor legislativa y de protección tanto jurisdiccional como de otras instituciones [...] (Subcomité de Prevención de la Tortura, 2010: párr. 25).

El SPT ha podido corroborar las dificultades prácticas que conlleva esta carencia normativa, a través de entrevistas mantenidas con abogados y abogadas, con defensores y defensoras de derechos humanos, quienes aseguraron que presentar una denuncia por tortura es llevar al responsable a la impunidad (SPT, 2010: párr. 26).

Debido a estas dificultades legislativas, desde el área jurídica de la Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (Codehupy) se ha delineado la estrategia de denunciar los casos de torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes, tanto en el Ministerio Público como en el Ministerio del Interior, solicitando la apertura de sumarios administrativos, en los distintos casos por la comisión de faltas, según el reglamento disciplinario de la Policía Nacional. Éste habilita la apertura de sumarios administrativos por infracciones o transgresiones a los deberes y obligaciones policiales previstas en la ley, el reglamento y otras disposiciones de la institución policial (art. 10) y la tortura está prohibida en todas las normas relativas.

En la justicia policial las faltas son sancionadas con apercibimiento verbal o escrito, o con arresto hasta 8 días (art. 12), y las faltas graves son sancionadas con arresto de hasta 30 días o la baja según corresponda (art. 10). Entre las faltas graves se encuentran el abuso de la autoridad que le otorgan el cargo y grado (art. 15 párr. 13) e incurrir en actos u omisiones de deshonor, falta de respeto o dignidad en el ejercicio del cargo o función (art. 15 párr. 30). Los tratos crueles, inhumanos o degradantes, cuanto menos, se pueden encuadrar en estas faltas y, en consecuencia, ordenar según la gravedad del caso hasta la expulsión de las filas policiales.

Con relación al uso de la vía administrativa, el SPT expresó que:

[...] los defensores de víctimas de actos que se ajustarían a la definición internacional de tortura se ven obligados a denunciar dichos actos bajo

otros tipos penales, tales como el delito de lesión corporal en el ejercicio de funciones públicas, del artículo 307 del Código Penal, o a recurrir a la vía administrativa, dada la dificultad de argumentar la concurrencia de un delito de tortura a la luz del artículo 309 (SPT, 2010: párr. 27).

La utilización de la vía administrativa o el tipo penal de lesión corporal en el ejercicio de funciones públicas supone que de llegarse a condenas, las personas responsables serán sancionadas con penas más leves de lo que les hubiera correspondido por tortura; y, en todo caso, también impide que las víctimas se beneficien de la imprescriptibilidad constitucional de la tortura (art. 5, Constitución).

OBSTÁCULOS INSTITUCIONALES PARA SANCIONAR LA TORTURA

El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes, ley 2754/05, obliga al Estado a crear un mecanismo nacional de prevención de la tortura (MNP). A pesar de haberlo ratificado hace 4 años, el Estado paraguayo todavía no cuenta con él y la desprotección de la ciudadanía frente a la posibilidad de ser víctima de tortura se mantiene. El proyecto de ley de creación del MNP tuvo avances significativos en 2009 al haber recibido media sanción en la Cámara de Senadores el 21 de septiembre de 2010. Se espera actualmente la sanción en la Cámara de Diputados y su posterior promulgación por el Poder Ejecutivo¹.

La tortura es un delito de acción penal pública, por lo que debe ser perseguida de oficio por el Ministerio Público, sin necesidad de una denuncia, sólo es necesario que tome noticia del hecho por cualquier medio.

Supuestamente, para mejorar la persecución penal de este delito se creó la Unidad especializada en derechos humanos.

El Ministerio Público no puede estar ajeno a la trascendencia de los derechos humanos consagrados constitucionalmente, por lo que se adoptó una política institucional que torna eficaz la persecución de los delitos que los afecten. Ello ha exigido la conformación de una unidad especializada para realizar la tarea de investigación y, en consecuencia, ejercer la acusación pública en delitos contra los Derechos Humanos ante los órganos jurisdiccionales del Estado. La competencia exclusiva para delitos contra los Derechos Humanos corresponde a los siguientes Hechos Punibles tipificados y sancionados por el Código Penal: Toma de rehenes, Lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas, Coacción con respecto a

¹ El proyecto de ley fue presentado por la senadora Ana María Mendoza, del Partido Patria Querida (PPQ), el 28 de junio de 2007. Fue girado a tres comisiones que emitieron dictámenes tras más de dos años: Derechos Humanos emitió su dictamen el 27 de marzo de 2009; Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo el 4 de agosto de 2010; Hacienda, Presupuesto y Cuentas el 7 de agosto de 2010. El 21 de septiembre de 2010 obtuvo la media sanción. El 30 de septiembre ingresó a la Cámara de Diputados y fue girado a las comisiones de Asuntos Constitucionales; Derechos Humanos; Justicia, Trabajo y Previsión Social; y Legislación y Codificación.

*declaraciones, Tortura, Ejecución penal contra inocentes, Genocidio, Crímenes de guerra, entre otros*².

Sin embargo, tal como está estructurada esta unidad, realizar una denuncia implica prácticamente dejar en la impunidad el caso, pues no realizan actos investigativos tendientes al esclarecimiento de los hechos, ni siquiera dan curso a las diligencias propuestas por las víctimas, a través de sus abogados y abogadas³. Para todo el país, el Ministerio Público ha asignado solamente tres fiscales, que hacen oficina en Asunción. Esta deficiencia de la Unidad de Derechos Humanos se evidencia en las memorias anuales que da a conocer el Ministerio Público, donde se publica un resumen de las principales actividades, casos llevados y condenas obtenidas por cada Unidad Especializada. En la memoria del 2007 se dedican dos páginas a la Unidad de Derechos Humanos y no se mencionan condenas obtenidas, ni los principales casos a cargo de la unidad, como sí se hacen en las de secuestro, contra el abigeato, contra la propiedad intelectual, entre otras (Ministerio Público, 2007).

La Memoria de Gestión 2009 sigue la misma estructura de la de 2007, da cuenta que la Unidad contra el Narcotráfico había recibido 750 causas ingresadas y 146 fueron finalizadas; en tanto en la Unidad Antisecuestro ingresaron 62 y finalizaron 5; se detallan de manera minuciosa los logros y los procedimientos e incluso el estado de las causas. Sin embargo, con relación a la Unidad de Derechos Humanos se hace más bien mención a reuniones y coordinaciones interinstitucionales antes que a casos de investigaciones de hechos punibles, actividad propia del Ministerio Público. No se menciona causa alguna que haya sido finalizada (Ministerio Público, 2009).

Nula investigación fiscal alienta casos de tortura

La impunidad en los casos de tortura es un refuerzo positivo y un aliciente para que los perpetradores y las perpetradoras sigan cometiéndola⁴. La impunidad de los casos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes es alarmante en Paraguay a tal punto que el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas para la Tortura, Manfred Nowak, de nacionalidad austriaca, la estima como la principal causa de que se siga empleando en el país (Nowak, 2007: párr. 3).

Según la información facilitada al Relator Especial por el Ministerio Público, desde el 2000 se han presentado 900 denuncias de torturas o malos tratos [...] De las 900 denuncias, sólo cuatro terminaron en una acusación y sólo dos en una condena. Según la información que dispone el fiscal, desde el 2000 no se ha condenado a nadie por tortura con arreglo del ar-

2 Sitio del Ministerio Público: <<http://www.ministeriopublico.gov.py/content/c2/inst/org/estruc/juris/index1.php>>

3 En la denuncia por tortura a pobladores de Kurusu de Hierro, en el Departamento de Concepción, presentada a la Unidad a cargo de Juan de Rosa Avalos, el 24 de junio de 2010, y tras el urgimiento de diligencias, el 9 de agosto de 2010, el fiscal solicita por nota a los denunciantes los domicilios de las eventuales víctimas, cuando en el escrito de denuncia se menciona que todas estaban reclusas en la Penitenciaría Regional de Concepción y procesadas. El 9 de septiembre de 2010 se volvieron a urgir diligencias e imputación.

4 Expresiones del psiquiatra forense Aníbal Garcete, entrevistado para este artículo.

título 309 (tortura). Por otra carta del 16 de marzo de 2007, el gobierno facilitó información sobre varios casos. Sin embargo, éstos procedían en su mayoría de la era Stroessner y se denunciaron con arreglo al artículo 307, es decir, lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas (Nowak, 2007: párr. 54).

En su informe, el relator también indicaba que varias víctimas de hechos de tortura no habían denunciado:

[...] puesto que no confiaban en que la fiscalía investigará de manera independiente. Además se les señaló que varias víctimas habían presentado denuncias a la fiscalía pero que nunca se les había dado más información” (Nowak, 2007: párr. 55).

Más recientemente, en junio de 2010, el informe sobre la visita a Paraguay del SPT refiere que durante su misión al país el año anterior había recibido:

[...] información preparada por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio Público sobre causas en las que se investigan hechos punibles contra los derechos humanos recibidas por la fiscalía a nivel nacional entre los años 2000 y 2008. Según la información recibida, de un total de 1464 casos, 230, es decir, un 16 por ciento, corresponden a causas abiertas por el delito de tortura. La fiscalía no proporcionó información sobre el estado procesal ni sobre la resolución de la mayor parte de las causas de tortura (60 por ciento). La mayoría de las causas sobre las que sí se informa su estado procesal se encuentran desestimadas o archivadas (SPT, 2010: párr. 53).

Las manifestaciones del SPT pueden verificarse en los casos denunciados ante la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público en Asunción, donde a pesar de denunciarse las que constan la descripción precisa de los hechos y sus circunstancias, además de la identificación de las personas perpetradoras, ni siquiera existen actas de imputación⁵.

Para mostrar un caso de desinterés fiscal se ha escogido el de J.D., quien denunció agresión y tortura policial ocurridas el 8 de junio de 2010, en la unidad a cargo de la fiscal de derechos humanos Fátima Britos. Sin embargo, cinco meses después ni siquiera habían tomado declaración a la víctima, quien se había presentado en tres ocasiones al Ministerio Público, solicitando ser escuchada, según su relato. J.D. identificó en su denuncia, causa 4336/10, a E.J.B., como quien cometió el abuso:

El 8 de junio, siendo las 16:55, [E.J.B.] procedió a verificar sus documentos personales, luego le llevó a un lugar oscuro detrás del Cabildo, donde procedió a maltratarlo de palabras y físicamente obligándolo a bajar sus pantalones. Luego lo tomó del cuello y del brazo, donde quedaron secuelas y marcas.

⁵ El acta de imputación es la incriminación oficial de una persona como presunto responsable de un hecho punible. A partir de su notificación al imputado se le inicia el proceso penal.

Impunidad en justicia policial en casos de torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes

La justicia policial tiene el mismo comportamiento complaciente con la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes igual que el Ministerio Público al no realizar investigaciones exhaustivas que permitan sancionar a los efectivos policiales aplicando el reglamento disciplinario de la Policía Nacional.

Como se mencionara, la justicia policial tiene competencia para investigar los abusos policiales cometidos y, en consecuencia, aplicar el reglamento disciplinario, separando incluso de las filas policiales a quienes resulten responsables de lesiones y/o agresiones en el ejercicio de la función policial.

Sin embargo, en el periodo de informe no se ha tenido conocimiento de efectivo policial alguno que haya sido separado del cargo o que haya recibido otro tipo de sanción por someter a una persona aprehendida o detenida a tratos crueles, inhumanos y degradantes. Por el contrario, se documentó la impunidad de policías que, según los testimonios recogidos y denunciados, abusaron gravemente de sus funciones al someter a golpizas a personas bajo su custodia.

El 9 de agosto de 2010, la directora de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, Diana Vargas, comunicó por Nota 215/10 que el oficial O.A.S., sumariado por supuestos hechos de tortura en contra de personas detenidas en la Agrupación Especializada, había sido sobreseído. En este caso, cuatro internos habían sido golpeados y lesionados gravemente, por lo que tuvieron que ser atendidos en el Hospital de Policía, a raíz de un incidente con uno de los policías custodios, por la exigencia de los reclusos de tomar una bebida refrigerante. A pesar de que eran sólo cuatro los internos involucrados, y estaban separados, el comandante de la Policía Nacional, sin mucha investigación que conste en el expediente, concluyó que hubo intento de amotinamiento. Los rastros físicos en los cuerpos de los internos daban cuenta de golpes innecesarios, si la intención de los policías fuese solamente impedir un amotinamiento. A uno de los internos le rompieron varios dientes.

El 25 de junio de 2009 se denunciaron ante el Ministerio del Interior los abusos cometidos por efectivos policiales en contra de pobladores y pobladoras de las comunidades de *Mbokajaty* y *Curupayty*, en el distrito de Choré, departamento de San Pedro, tras la muerte de un efectivo policial que custodiaba una agrogranadera en las inmediaciones de la comunidad. Según los testimonios de 29 personas, los agentes de policía, además de hurtar objetos de valor de las casas allanadas –como celulares, joyas, dinero en efectivo–, golpeaban a cualquier persona que siquiera preguntara los motivos de tan violenta represión. Como consecuencia de esta intervención, niños, niñas y adolescentes y mujeres y hombres en edad adulta quedaron con lesiones físicas y psicológicas.

El Ministerio del Interior, a través de la resolución 245, conformó una comisión *ad hoc* para investigar las denuncias. La conclusión de esta comisión fue que efectivamente hubo abusos policiales. Sin embargo, no se informó de policías sancionados, no hubo reparación a las víctimas, ni siquiera reconocimiento público y pedido de disculpas en la comunidad.

PRINCIPALES PATRONES DE TORTURA

Las personas son sometidas a tortura principalmente al tiempo de su detención, en la patrullera o al tiempo de su traslado a un centro de detención. En menor medida en las comisarías. Las mujeres estarían expuestas a tratos de agresión y violencia sexual.

El periodo que sigue a la privación de libertad es cuando el riesgo de tortura y malos tratos es mayor. De hecho, el Subcomité recibió numerosas alegaciones de detenidos que manifestaron haber sido objeto de tortura y/o malos tratos durante el arresto, el traslado a la comisaría y/o durante las primeras horas de la detención (SPT, 2010: párr. 67).

Las personas detenidas por hechos violentos; quienes cuentan con antecedentes penales o entradas a comisarías o penitenciarias, aunque hayan salido sobreesaiadas; los pobladores y las pobladoras de las zonas consideradas marginales cuando son detenidas para “averiguaciones”, por lo general, son sometidas a tratos crueles o a torturas por parte de efectivos policiales que buscan que los mismos “confiesen”. En este sentido también se expresó el SPT al indicar que:

[...] recibió alegaciones coincidentes y reiteradas de personas privadas de libertad acerca de la persistencia del uso de formas de tortura y malos tratos por parte del personal policial para la obtención de confesiones u otra información relacionada con la comisión del supuesto delito (SPT, 2010: párr. 79).

Como medida para “descubrir culpables”

Efectivos policiales de distintas comisarías del país entrevistados para este artículo⁶ coincidieron en que existen personas por las que “hay que trabajar” para llegar al descubrimiento de los hechos investigados. Con esta expresión daban a entender que se debe someter a sesiones de tortura o malos tratos a los detenidos y las detenidas para obtener confesión o colaboración en la investigación.

Entre los métodos que reconocieron como vigentes citaron principalmente el submarino seco, golpes en las manos y pies con cachiporras de gomas para evitar que queden rastros, disparos alrededor de la cabeza, simulación de una ejecución con pistolas descargadas apuntadas en la sien o en la boca. Las amenazas de muerte y coacción sexual forman parte de este “trabajo” para “ablandar” a las personas detenidas.

Una de las personas menores de edad entrevistadas afirmó haber sido sometida al submarino seco (es decir, asfixia por medio de una bolsa de polietileno) en tres ocasiones durante la misma noche por parte de varios efectivos policiales, el día de su detención, recibiendo un vaso de agua fría en la cara en cada una de las tres ocasiones en las que se desmayó. Relató así mismo haber recibido tirones de pelo, golpes de rodilla en el estómago y pecho, golpes de traquea, puñetazos y patadas por todo el cuerpo, pal-

⁶ Se realizaron entrevistas a efectivos policiales de los departamentos de San Pedro, Central, Capital, Concepción, Alto Paraná y Ñeembucú.

madras en las orejas y en la nuca, todo ello con el fin de obligarle a confesar un delito de homicidio que alegaba no haber cometido, tras haber ya confesado el robo de una motocicleta (SPT, 2010: 80).

Como medida de amedrentamiento

Durante el periodo de informe, en procedimientos de búsquedas de supuestos integrantes del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), varias de las personas detenidas fueron sometidas a torturas o a tratos crueles, inhumanos y degradantes, entre ellas, adolescentes. El siguiente caso describe un patrón de abuso común en los casos de búsquedas de supuestos delincuentes, principalmente quienes formarían parte del EPP.

El 17 de junio de 2010, siendo aproximadamente las 11:00 hs, se reporta un enfrentamiento entre personal de las Fuerzas de Operaciones de la Policía Especializada (FOPE) y supuestos integrantes del EPP en la localidad de Kurusu de Hierro, distrito de Horqueta, departamento de Concepción. Tras el hecho resultaron heridos dos policías de la FOPE que posteriormente fallecieron a raíz del enfrentamiento. Cerca de las 12:00, personal de la FOPE ingresa sin orden judicial, y en número de 35 aproximadamente, a la propiedad de M.M., de 62 años, que se encontraba en compañía de su hijo A.M., de 15. Sin dar mayores explicaciones, los policías violentamente les ordenan que se tiren al suelo con las manos a la cabeza, momento en que les propinaron todo tipo de golpes, patadas, insultos, amenazas de muerte, no permitiéndoseles que hicieran preguntas ni miraran el rostro de los intervinientes.

M.M. a raíz de los golpes quedó con hematomas en varias partes del cuerpo, múltiples escoriaciones, durante la noche del 19 de junio que permaneció detenido en la comisaría de Horqueta llegó a orinar sangre, presumiblemente por los golpes recibidos en la zona de los riñones. A.M. presentó un cuadro de politraumatismo, según el médico del hospital público de Concepción que lo examinó.

Mientras un grupo de policías realizaba el procedimiento en la casa de M.M., otro ingresó por la parte trasera de la propiedad de J.C. y de H.M., pareja que se encontraba en su casa en compañía de sus 4 hijos e hijas (de 11, 10, 8 y 5 años) y otros dos niños que se habían refugiado en su casa al momento de los disparos. Los policías fuertemente armados y con pasamontañas los obligaron a acostarse en el suelo, los golpearon y pisaron en las cabezas. Frente a los 6 niños y niñas, lanzaron siete disparos alrededor de la cabeza del hombre. El niño de 5, pensando que su padre había muerto, corrió y se le tiró encima, momento en que la madre, quien estaba también tirada en el piso al lado de su pareja, hizo un movimiento para sacar al niño de allí y nuevamente fue empujada al piso y golpeada por los policías.

Como medida de control social

El Comité de Derechos del Niño entre sus observaciones al Estado paraguayo manifestó su preocupación por los tratos crueles e inhumanos y por las torturas por parte de la policía hacia niños, niñas y adolescentes, sobre todo de quienes se encuentran en situación de calle o en privación de libertad. Insiste en la preocu-

pación porque las investigaciones no se llevan a cabo y porque no hay presuntos autores llevados ante la justicia (Comité de Derechos del Niño, 2010: párr. 35).

Entonces, sus recomendaciones establecen la adopción urgente de medidas para combatir estas prácticas, la investigación y juzgamiento de los casos denunciados, la garantía de protección, atención adecuada, reparación y reintegración de las víctimas, la promoción de una cultura de no violencia y el establecimiento del Mecanismo Nacional para la Prevención de la tortura (Comité de Derechos del Niño, 2010: párr. 36).

AUDIENCIA PÚBLICA SOBRE TORTURA Y TRATOS CRUELES, INHUMANOS Y DEGRADANTES

A pedido de la Codehupy, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores convocó a una audiencia pública el 5 de diciembre de 2009 sobre torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes ocurridos entre el 15 de agosto de 2008 y el 15 de agosto de 2009. Codehupy había considerado necesaria esta actividad teniendo en cuenta las constantes denuncias recibidas de torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes cometidos por efectivos policiales, principalmente contra organizaciones sociales, durante el primer año de gobierno de Fernando Lugo.

En la audiencia pública se presentaron testimonios de las víctimas, seleccionadas según los principales patrones de violencia; se escuchó a las autoridades con responsabilidades en la prevención y sanción de este tipo de abusos. También se presentaron casos ocurridos en varios puntos del país y por primera vez testimoniaron personas del colectivo trans del Paraguay, a través de Marie Betancourt y Zoraya Montenegro. Tanto del Ministerio del Interior (MI), como del Ministerio Público asistieron altas autoridades: el viceministro de Seguridad Interna Carmelo Caballero, la directora de Derechos Humanos del MI, el fiscal general adjunto en derechos humanos Marco Alcaraz, altos jefes policiales, fiscales adjuntos de las zonas donde habían ocurrido los hechos denunciados y agentes fiscales de las causas. Todos ellos y todas ellas tomaron conocimiento en el ejercicio de sus funciones de los casos presentados, algunos de los cuales ya habían sido previamente denunciados en las mismas dependencias.

A pesar de los testimonios presentados, a la fecha no se tiene conocimiento de un solo caso que haya concluido con la sanción de los perpetradores y la reparación a las víctimas, ni que en las causas abiertas se hubieran realizado actos investigados capaces de determinar la responsabilidad de cada uno de los intervinientes.

RECOMENDACIONES

- Establecer mecanismos y sistemas eficaces de denuncias, investigación y sanción de los hechos de tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes.
- Aprobar la ley que crea el mecanismo nacional de prevención, previsto en el Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura.

- Modificar la tipificación penal de la tortura para que se ajuste a los estándares internacionales de derechos humanos, incluyendo en ella los tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes y eliminando la intencionalidad que hoy forma parte del tipo penal.
- Dotar al Ministerio Público y a la justicia policial de los recursos humanos y materiales necesarios para la investigación eficaz de los hechos punibles de tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes.
- 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.
- Establecer mecanismos que garanticen el cumplimiento de los plazos procesales, registro y comunicación de personas detenidas, principalmente, luego de las primeras horas de la privación de libertad.
- Asegurar que no se ejerza ningún tipo de coerción sobre las personas detenidas bajo custodia policial para obligarlas a confesar la comisión de un delito o para obtener prueba de manera ilegal (SPT, 2010: 82).
- Generar las condiciones para dar cumplimiento a las recomendaciones del Relator Especial sobre la Tortura, del Subcomité para la Prevención de la Tortura y las próximas recomendaciones del Comité contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes.

BIBLIOGRAFÍA

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006) *Caso Goiburú y otros vs Paraguay*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 22 de septiembre de 2006. Serie C N° 153. San José de Costa Rica: Corte IDH.
- Comité contra la Tortura (1994) *Observaciones finales sobre el tercer periodo de informe periódico del Paraguay ante el Comité contra la Tortura*. Documento catalogado como A/55/44.
- Comité sobre Derechos del Niño (2010) *Observaciones finales: Paraguay*. Documento catalogado como CRC/C/PRY/CO/3.
- Nowak, Manfred (2007) *Informe especial del relator sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Misión al Paraguay*. Documento catalogado como A/HRC/7/13/Add.3.
- Subcomité para la Prevención de la Tortura (2010) *Informe sobre la visita a Paraguay. Subcomité para la prevención de la Tortura*. Documento catalogado como CAT/POP/PRY/1.

Protección en retroceso

Leyes pro-fumadores,
fumigaciones masivas y
producciones tóxicas encubiertas

El derecho a un ambiente saludable para todas y todos se vio atacado significativamente en este año con las respuestas de la Fiscalía y el Congreso a las prácticas de fumigación masiva sobre comunidades indígenas, para la expulsión de sus tierras próximas a plantaciones de soja; las concesiones en los plazos a una empresa contaminante, para el cese de sus actividades en zonas urbanas y su traslado a zonas más seguras; y la sanción de una ley pro fumadores y, evidentemente, a favor de los intereses del empresariado del tabaco.

Mirtha Bareiro, Sobrevivencia – Amigos de la Tierra / Paraguay

INTRODUCCIÓN

En el presente artículo se ofrece un abordaje breve de los principales acontecimientos, sucedidos entre octubre de 2009 y octubre de 2010, que atañen a las cuestiones socioambientales más importantes, a fin de cotejar los avances y retrocesos en el cumplimiento de los derechos humanos. Los casos testigo son muy parecidos a los presentados en ediciones anteriores (Silvero, 2007; Lovera y otros, 2008; González Parini, 2009) y tuvieron especial impacto en la vida de niños, niñas y adolescentes.

La insatisfacción del cumplimiento de los derechos ha sido la constante de nuevo este año. Las mujeres rurales e indígenas reclamaron abiertamente la falta de atención y de voluntad política para encarar los reclamos por la conservación de las semillas de maíz nativo ante el avance de las semillas genéticamente modificadas, así como por el aseguramiento de la soberanía territorial y alimentaria. Es urgente la necesidad de políticas claras y determinantes. Ya no se puede aspirar a medias atenciones y soluciones parciales; es hora de asumir que el gobierno y la sociedad civil no están desvinculados, para enfrentar exitosamente los procesos. Mayores recursos, fortalecimiento de las capacidades, más sensibilidad y una férrea voluntad política serían determinantes del cambio para instaurar un Estado Social de Derecho que no claudique frente a los intereses de sectores corporativos o gremiales, ligados al modelo de producción actual, en cuanto afecta el derecho a un ambiente sano de todos y todas.

La crisis del agua, la destrucción de ecosistemas, el uso intensivo y abusivo del suelo, la generación cada vez mayor de residuos de todo tipo y los impactos del cambio climático son parte de agendas impostergables. Sobre las iniciativas estatales, se revisaron los logros llamativos en algunas instituciones. Así, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), a través de su Dirección General de Gestión Social y Equidad Educativa, inició un espacio de reflexión sobre la contaminación ambiental y su incidencia en niños y niñas.

Claramente desafiante y despreciativa a los reclamos de amplios sectores de la población, en especial los directamente afectados, fue la actitud del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), al actuar en contra de los reclamos y favorecer a sectores poderosos con la liberación del maíz genéticamente modificado (Resolución 2158/10) y la autorización de ensayos sobre el mismo. En el Congreso, la situación no fue mejor para los reclamos indígenas y de los grupos que defienden el derecho al aire sano. Sectores autodenominados productivos presionaron abiertamente y amenazaron tanto al presidente de la República como a algunos ministros y ministras para que fueran tratadas y promulgadas leyes y resoluciones que les favorecen.

MARCO LEGAL

La Constitución de la República del Paraguay (1992) garantiza la calidad de vida (art. 6) y el derecho a un ambiente saludable (art. 7), en virtud del cual toda persona tiene el derecho de habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. El objetivo de estas disposiciones constitucionales es preservar, con-

servar, recomponer y mejorar el ambiente, así como conciliar su conservación con el desarrollo humano integral. Otras disposiciones relevantes de la Constitución son la protección ambiental (art. 8), la libertad y seguridad de las personas (art. 9), la prohibición de hacer justicia por sí mismo (art. 15), el derecho a la defensa de los intereses difusos (art. 38), que, en su conjunto, fueron tomados en cuenta para la elaboración de este artículo.

El Código Penal (CP), ley 1160/97, sistematiza los hechos punibles contra las bases naturales de la vida humana, especialmente en relación con el ensuciamiento de las aguas (art. 197), la contaminación del aire y emisión de ruidos dañinos (art. 198), el maltrato de suelos (art. 199), el procesamiento ilícito de desechos (art. 200), el ingreso de sustancias nocivas (art. 201) y el perjuicio a reservas naturales (art. 202).

CUADRO. Legislación vinculada al derecho a un ambiente saludable

Convenios internacionales	Leyes nacionales
<p>Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, ley 234/93</p> <p>Convenio sobre Diversidad Biológica, ley 253/93</p> <p>Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología del Convenio sobre Diversidad Biológica, ley 2309/03</p> <p>Convenio sobre Cambio Climático (Río 92), ley 251/93</p> <p>Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular África, ley 970/96</p> <p>Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (COP), ley 2333/03.</p> <p>Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para el control del tabaco, ley 2969/06, y el Decreto 4106/10, que reglamenta el cumplimiento del art. 11 de la misma ley.</p>	<p>Ley de Evaluación del Impacto Ambiental (ley 294/93).</p> <p>Ley de delitos contra el medio ambiente (716/96)</p> <p>Ley 1561/00, por la cual se crea el Sistema Nacional Ambiental (Sisnam), el Consejo Nacional del Ambiente (Conam) y la Secretaría del Ambiente (SEAM).</p> <p>Ley de Deforestación Cero (2524/04), que prohíbe las actividades de transformación y conversión de superficie con cobertura de bosques en la región Oriental, y sus leyes de prórroga y ampliación (3139/06 y 3663/08)</p> <p>Ley de Recursos Hídricos (3239/07).</p> <p>Ley 3464/08, que crea el Instituto Forestal Nacional (Infona), en reemplazo del Servicio Forestal Nacional.</p> <p>Ley de Fomento y control de la producción orgánica (3481/08).</p> <p>Estatuto de las Comunidades Indígenas (904/81).</p> <p>Ley de Protección a no fumadores (825/96)</p>

Fuente: elaboración propia en base a Bareiro y González Parini (2009) y a Cafferata y otros (2007).

INICIATIVAS ESTATALES

La Secretaría del Ambiente (SEAM) continuó recibiendo fuertes presiones para acelerar o liberar las licencias ambientales, tal como en gobiernos anteriores. Desde que asumió el actual ministro, Oscar Rivas, fueron diversos los ataques a su gestión, y al titular del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave), Miguel Lovera. Esos ataques provinieron especialmente del sector autodenominado “productivo”, impaciente por la liberación de licencias ambientales para el cultivo de las variedades transgénicas de maíz¹. El cultivo del maíz transgénico no es legal ni para la experimentación, ni para la producción con fines comerciales en el Paraguay. La excusa de siempre es paliar la crisis de alimentos en el mundo y los insuficientes recursos locales, aumentando las áreas de producción de la agricultura mecanizada, que ha causado y continúa causando devastación de bosques y otros ecosistemas y ha expulsado a comunidades campesinas e indígenas de sus tierras. Para encarar esta situación, se necesita una política que enfoque los problemas generados en el campo por el modelo de los agronegocios. Los sectores más vulnerables están requiriendo cada vez mayor atención a sus reclamos para alimentarse, preservar su territorio y no estar sujetos a decisiones de corporaciones para asegurar su sustento.

El sector empresarial, por su lado, ejerció todas las formas posibles de presión para que el gobierno encuentre los mecanismos que les brinden seguridad para continuar el modelo destructivo sobre sectores ya muy vulnerados. “La gente tiene que usar chaleco antibalas para las pulverizaciones en los cultivos”. El representante de la Unión de Gremios de la Producción (UGP), Héctor Cristaldo, expresó que “hay una preocupación mayor de inseguridad creciente. No es solo San Pedro o el Norte. También escuchamos situaciones críticas en Caaguazú o Caazapá”, agregando que “si el Gobierno no da respuestas, la respuesta la va a dar el productor”².

Estos sectores celebraban, al culminar 2009, la nueva ley de plaguicidas, lograda con la constante presión y apoyo de bancadas afines a sus intereses en el Congreso. Los medios de información locales transmitían constantemente la presión sobre toda la estructura del Estado, calificándola como “más dañino que la sequía”. La SEAM era acusada permanentemente por no liberar las licencias ambientales para el cultivo y la experimentación sobre el maíz transgénico, de trabar o retrasar la biotecnología, de hacer perder el año agrícola, de proceder con desatino, aun siendo ilegal el maíz de esa variedad en el país. La SEAM es la autoridad designada para aplicar y hacer cumplir normativas ambientales, junto con otras instancias, como la Ley de Evaluación de impacto ambiental, ley 294/93 (Cafferata y otros, 2007: 209 y 210).

1 *En vez de estimular, la SEAM frena la investigación científica en el país.* Diario ABC Color, Asunción 13 de diciembre de 2009. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/56321-en-vez-de-estimular-la-seam-frena-la-investigacion-cientifica-en-el-pais/>>, consultado el 20 de octubre de 2010.

2 *Piden seguridad y no se descarta el tractorazo.* Sector Productivo. El Portal del Agro Paraguayo. Disponible en: <<http://www.sectorproductivo.com.py/agricola/noticiasagr/2502-piden-seguridad-y-no-se-descarta-el-tractorazo>>, consultado el 15 de noviembre de 2010.

Una de las debilidades, de la que casi ninguna institución estatal escapa, es la falta de recursos. El presupuesto de la SEAM es insuficiente para enfrentar los problemas socioambientales, por lo que si recibe la aprobación parlamentaria definitiva de su presupuesto 2011, tendrá más posibilidades de priorizar beneficios económicos y sociales del funcionariado, fortalecer sus capacidades y controlar con mayor eficiencia la labor técnica de las distintas direcciones³.

Por su parte, el nuevo titular del Senave, Miguel Lovera, quien asumió en abril de 2010, recibió ataques y descalificaciones de sectores privados que demostraron más temor que agrado porque el nuevo secretario proviene del sector ambientalista⁴. Apenas asumió, sus prioridades eran la salud, el ambiente y la economía⁵. Planteó una consulta popular sobre el uso de agrotóxicos, lo que produjo una serie de reacciones solicitando su destitución⁶.

La destrucción de plantaciones ilegales del maíz transgénico (sin licencia otorgada por la autoridad competente) fue uno de los primeros procedimientos del Senave. Como para el resguardo de los intereses empresariales, el senador Alfredo Jaeggli, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), presentó un proyecto de declaración que exhortaría al Ejecutivo a frenar las intervenciones iniciadas por el Senave.

Varias organizaciones civiles lanzaron ante la opinión pública la “Campaña nacional por la vida y los derechos humanos ‘Paraguay libre de maíz transgénico’”, que recibió como respuesta que el ministro de Agricultura y Ganadería, Enzo Cardozo, tomara la decisión de aprobar la experimentación en el área de biotecnología y bioseguridad⁷. Para la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (Conamuri), lo decidido por Cardozo no representaba otra cosa que el propósito de cultivar la variedad transgénica de maíz, sumándolo a la soja, con fines comerciales, lo que representa una violación de las leyes ambientales y se contrapone al proyecto de ley del maíz, en estudio en el Congreso Nacional.

El 29 de octubre de 2010 se realizó la segunda audiencia pública sobre esta ley, que busca proteger el maíz nativo, base alimentaria paraguaya y sustento de las comunidades campesinas e indígenas. En la ocasión, el senador Oscar González Daher, de la Asociación Nacional Republicana – Partido Colorado (ANR), se comprometió a acompañar la normativa; en cambio, el senador Jaeggli dijo que le sería difícil prohibir las semillas transgénicas, indicando: “trataré de concertar y resguardar las semillas originarias, pero no me pidan que prohíba los transgé-

3 *Diputados aprobaron con media sanción ley de ampliación presupuestaria 2010 de la Seam*. Sifuseam, Asunción 16 de septiembre de 2010. Disponible en <<http://sifuseam.blogspot.com/>>, consultado el 25 de octubre de 2010.

4 *Cambio en Senave crearía conflicto de intereses, advierte la UGP a Lugo*. Diario ABC Color, Asunción 9 de febrero de 2010, p. 25. *UGP lo califica de fundamentalista*. Diario Última hora, Asunción 10 de febrero de 2010, p. 27.

5 *Senave priorizará salud, ambiente y economía*. Diario Última hora, Asunción 24 de abril de 2010, p. 35.

6 *Quiéren destitución del titular del Senave*. Diario La Nación, Asunción 5 de agosto de 2010, p. 17.

7 Resolución 1587/10 del MAG por la cual se declara de interés ministerial y estratégico la realización de la experimentación en área de biotecnología y bioseguridad.

nicos, porque tarde o temprano tendremos que caer en eso”⁸. El objetivo de la audiencia era compartir con autoridades del MAG, la SEAM, el Senave, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), organizaciones de mujeres, campesinas, indígenas y populares, ONG y la ciudadanía en general, sobre la importancia de esta ley para garantizar la protección del maíz. Pero, aparte de los senadores Daher y Jaeggli, ninguna otra autoridad estuvo presente. De nuevo la respuesta del MAG al proyecto de ley del maíz vino a escasos 4 días de la audiencia: autorizó los ensayos de cultivos transgénicos en el país⁹.

La Dirección General de Gestión Social y Equidad Educativa del MEC, en agosto de 2010, convocó a otras instituciones del Estado, a organizaciones de la sociedad civil y afectados por casos de contaminación ambiental, a conformar un grupo interdisciplinario para reflexión y diálogo y, posiblemente, encaminar acciones a favor de niñas y niños con daños en la salud a causa de los tóxicos usados masivamente en Paraguay (Benítez Leite y otras, 2010).

Permanente emergencia ambiental

La Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) se vio en la situación de que su rol de abordaje en emergencias se volvió permanente por los desórdenes climáticos enfrentados. La SEN inauguró su primera planta desalinizadora, que empezó a procesar agua salada a fin de tornarla apta para el consumo de las poblaciones vulnerables, indígenas y tradicionales del Chaco. Los trabajos tuvieron continuidad luego de la declaración de emergencia de 2008, a través de la Mesa del Agua, foro interinstitucional con sede en la SEN en el que participan instituciones gubernamentales, organizaciones sociales y organismos internacionales, cuyo objetivo es encontrar soluciones estructurales a la problemática del acceso al agua. La planta desalinizadora de Villa Choferes del Chaco es una de estas iniciativas, en tanto otros trabajos seguirán en varias comunidades, como la cosecha de agua de lluvia, la rehabilitación de pozos, aljibes, tajamares, etc.¹⁰.

VULNERACIONES Y VIOLACIONES DEL DERECHO A UN AMBIENTE SALUDABLE

Fumigación con agrotóxicos sobre comunidades indígenas

En noviembre de 2009, irrumpió ante la opinión pública la noticia de que 150 familias indígenas Avá Guaraní, de Itakyry, departamento del Alto Paraná, fueron fumigadas por productores de soja brasileños presuntamente para forzarlas a abandonar sus tierras, creando una situación de terror, principalmente entre niños y niñas. Los líderes se habían resistido al destierro de toda su comunidad y la res-

8 *La Ley del maíz se estudia en el Congreso Nacional, pero no por los parlamentarios.* Comunicado de Conamuri, Asunción 30 de octubre de 2010. Disponible en: <http://conamuri.org.py/index.php?option=com_k2&view=item&id=9:la-ley-del-ma%C3%ADz-se-estudia-en-el-congreso-nacional-pero-no-por-los-parlamentarios&Itemid=1&lang=es>, consultado el 30 de octubre de 2010.

9 En un manifiesto público, Conamuri repudió enérgicamente la Resolución 2158/10 del MAG que autoriza los ensayos de cultivos transgénicos en Paraguay.

10 *Inauguran la primera desaladora de la SEN con la presencia de Lugo.* Diario ABC Color, Asunción 31 de octubre de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/inauguraron-la-primera-desaladora-de-la-sen-con-la-presencia-de-lugo/>>, consultado el 10 de noviembre de 2010. Entrevista a Elías Díaz Peña, coordinador de la Mesa del Agua en el Chaco, TV2, Concepción 1 de noviembre de 2010.

puesta de los empresarios agrícolas, cuyas tierras rodean a la de la comunidad, ha sido fumigarlos con tóxicos. La Constitución de la República del Paraguay es muy clara en relación de la seguridad de las personas y la prohibición de hacer justicia por mano propia (art. 7, 9 y 15). Los cultivadores de soja, en este caso, violaron el CP en lo relativo a las bases naturales de la vida, así como los derechos indígenas establecidos en el Estatuto de las Comunidades Indígenas y el C169. Además, la Constitución refiere que la propiedad comunitaria de las tierras indígenas es inembargable, indivisible, intransferible, imprescriptible, estando fuera del comercio (art. 64). Agrega que se prohíbe la remoción o traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos pueblos indígenas, cuyas culturas son anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo.

Fueron cinco las comunidades afectadas por esta acción: Loma *Tajy*, *Ka'a Poty*, Formosa, *Ka'aguy Roky* y *Ysatí*. La documentación sobre la posesión de esas tierras está en poder del Instituto Nacional del Indígena (INDI), que les garantiza la permanencia como dueños ancestrales. Datos recabados en el lugar y tiempo de los hechos señalan como responsables del ilícito a cultivadores de soja a gran escala, quienes también reclaman parte de las tierras indígenas, de 2638 ha.

Por la urgencia del caso, se conformó un equipo interdisciplinario compuesto por representantes de ministerios y secretarías del Estado, acompañados de miembros de la ONG Alter Vida y de Pojoaju - Asociación de ONG del Paraguay¹¹.

El hostigamiento de que eran objeto fue denunciado de antemano ante la Fiscalía en Ciudad del Este y en las comisiones de derechos humanos del Congreso Nacional. Sin embargo, el 6 de noviembre recibieron la "visita" de los empresarios agrícolas, quienes, con camiones y acoplados, pretendían trasladar a las y los indígenas a otro lugar. Con la resistencia opuesta por los líderes y las comunidades, los empresarios se retiraron, pero volvieron y fumigaron con agrotóxicos a la población, causando el terror, corridas y desahucio. Gustavo Sosa, fiscal del Ambiente en Ciudad del Este, comprobó varias transgresiones a las leyes ambientales¹². Los empresarios de la producción solicitaban ya apoyo al gobierno, por un lado, y presionaban sobre las poblaciones campesinas e indígenas, por el otro.

Una pregunta esencial en este caso es por qué no se atendieron las denuncias hechas al Congreso previamente por los y las indígenas y por qué, en el mismo seno del Legislativo, la senadora Ana María Mendoza de Acha, del Partido Patria Querida (PPQ), como presidenta de la Comisión de Derechos Humanos, propició que los y las indígenas fueran violados en sus derechos. A su vez, no se tomaron las necesarias medidas de protección frente a declaraciones a la prensa tales como: "Vamos a contratar matones para cuidar nuestra propiedad, y si vuelven

11 Alter Vida y Pojoaju: *Informe Jurídico Ambiental. Caso Comunidades Indígenas Avá Guarani, distrito de Itakryy*. Asunción noviembre de 2009. Documento inédito.

12 *Para fiscal existe contaminación e imputará a sojero brasileño*. Diario La Nación, Asunción 10 de noviembre de 2009, p. 32.

a entrar vamos a disparar”¹³. Los llamados empresarios hablaban de paz para trabajar y de garantías por parte del gobierno¹⁴.

El líder indígena Ignacio Gauto denunciaba también corrupción, al indicar:

Tenemos derechos y leyes que nos amparan. Pero nadie nos respeta. Pedimos a las autoridades que hagan valer nuestros derechos, acá los fiscales y los jueces se venden por plata y nosotros no tenemos a quien recurrir.

Frente a esto, el fiscal general adjunto de Ciudad del Este, Ever Ovelar, en una extraña actitud, dijo que las afecciones que presentaron no se relacionan con fumigaciones por tóxicos, y que la sintomatología presentada por los indígenas era anterior a los hechos.

A pesar de las negativas de algunas autoridades y de los empresarios agrícolas, un mes después de transcurrido el caso, Iván Allende, de la Dirección de Vigilancia Sanitaria del MSPBS, presentó públicamente los resultados de los análisis realizados, señalando que:

Desarrollaron signos y síntomas de intoxicación 162 indígenas, mientras que 6 tuvieron que ser hospitalizados, debido a la manifestación de síntomas de una intoxicación aguda, por químicos que producen irritación de piel y mucosas, efectos de sustancias como los pesticidas de uso común en la zona. De 11 diagnósticos de intoxicación por plaguicidas, 7 fueron crónicos, con alteración respiratoria, de mucosa ocular, cefalea intensa, náuseas y vómitos, dolores abdominales, sudoración profusa, entre otras¹⁵.

Meses después de haber ocurrido la tragedia de los indígenas en Itakyry, el mismo fiscal Sosa, quien intervino en el caso, de nuevo constató que hay contaminantes en los arroyos de Itakyry, causa de la muerte de peces y anguilas.

Daños celulares en niños y niñas

“Daño celular en una población infantil potencialmente expuesta a pesticidas” se denomina un estudio presentado el 30 de setiembre de 2010 (Benítez Leite y otras, 2010). El objetivo de este estudio fue averiguar el daño en el material genético de una población infantil expuesta potencialmente a pesticidas en el ambiente. En él se compararon análisis realizados en la población expuesta a pesticidas con los realizados en otra población de niños y niñas no expuestos. La población expuesta fueron alumnos y alumnas de una escuela de Nemby, departamento Central, ubicada a 50 m de la fábrica Chemtec, en tanto la no expuesta estuvo compuesta por niños y niñas de otra escuela, a unos 5,5 km de la primera.

La conclusión más importante de este estudio fue que existe una mayor frecuencia de marcadores biológicos de daño celular en la población infantil expuesta a

13 *Productores amenazan recurrir a matones.* Diario La Nación, Asunción 2 de septiembre de 2009, pág. 34.

14 *Piden paz y tranquilidad para cultivar la soja.* Diario ABC Color, Asunción 10 de octubre de 2009, pág. 27.

15 *Confirman intoxicación de comunidad indígena.* Diario ABC Color, Asunción 18 de diciembre de 2009. Disponible en <<http://www.abc.com.py/2009/12/18/nota/58059-Confirman-intoxicacion-C3%B3n-de-comunidad-ind%C3%ADgena/>>, consultado el 1 de noviembre de 2010.

pesticidas en el ambiente, al compararla con una población similar no expuesta. Las diferencias observadas en los marcadores celulares no se pudieron explicar por la influencia de otros factores demográficos o ambientales. En el estudio se tomaron en cuenta todos los factores de riesgo y los resultados fueron contundentes: hubo mayor proporción en la población expuesta, que en las no, de signos y síntomas como cefalea, lesiones de piel, decaimiento, falta de fuerza muscular, mareos, trastornos de la visión, etc., los cuales, según investigaciones científicas, son signos y síntomas de padecimientos por tóxicos que pueden producir, según la exposición, desde trastornos leves hasta enfermedades graves como el cáncer.

Los antecedentes del caso se remontan a 2003, cuando la fábrica se instaló en una ciudad cercana a Asunción para procesar y comercializar químicos como herbicidas, plaguicidas, insecticidas, fungicidas, inoculantes y nutrientes vegetales¹⁶. Esta empresa también poseía en el predio un campo experimental de cultivo. Cuando procedían sus empleados a la limpieza o revisiones de las instalaciones técnicas, sucedieron fugas de sustancias peligrosas.

Los vecinos y las vecinas desconocían los riesgos de la ubicación de la fábrica en las proximidades de sus viviendas hasta que sucedió la primera fuga, en diciembre de 2006, cuando 80 pobladores y pobladoras presentaron diversas dolencias. De ellos y ellas, 30 fueron más afectados; además, los análisis clínicos arrojaron presencia de agroquímicos en su sangre. En el Departamento de Toxicología del MSPBS se manejaba como información que el caso era una intoxicación aguda por plaguicidas. El 7 de septiembre de 2007 se produjo otra fuga, provocando que 23 alumnos y alumnas de la escuela y otros 17 pobladores y pobladoras fueran atendidos de urgencia en el Hospital Regional más próximo. El 19 de diciembre de 2009 se habría producido la tercera fuga. A una pobladora de apenas 15 años, atendida de urgencia, se le detectaron altos niveles de colinesterasa¹⁷.

Luego de las sucesivas fugas, algunas familias decidieron trasladarse a otros lugares con sus hijos e hijas. Entre quienes decidieron quedarse, unas optaron por defender a la empresa, porque trabajaban en ella, otras siguieron luchando para que su traslado o cierre se cumpliera, según habían recomendado el MSPBS y otras autoridades competentes. De 5 organizaciones de vecinos que lucharon por su barrio, sólo algunas llegaron al final¹⁸. Las denuncias y reclamos fueron escuchados luego de años y la empresa debía mudarse porque representaba un riesgo para la salud en las comunidades circundantes.

En diciembre de 2009, la fábrica interpuso un recurso de consideración y consiguió no sólo 100 días para trasladarse, sino 220 días para organizar un traslado programado, que feneció en junio de 2010. Al finalizar este último plazo, la fábrica no ha dejado de funcionar en el lugar en su totalidad. Según los vecinos y las ve-

16 González, Jorge (2008) *Como marchitar un naranjo*. E'a - periódico de análisis. Asunción, 30 de octubre de 2008. Disponible en: <<http://lea.com.py/paraguay-agrotoxicos/>>, consultado el 11 de noviembre de 2010.

17 *Generosidad del Juez Camé permite a la firma Chemtec salir a plazos*. Diario ABC Color, Asunción 11 de enero de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/65596-generosidad-del-juez-came-permite-a-la-firma-chemtec-salir-a-plazos/>>, consultado el 10 de noviembre de 2010.

18 Las comisiones vecinales que se organizaron para reclamar por la salud ambiental del barrio Los Naranjos de Nemby fueron Vida Sana, Fomento Urbano, Los Naranjos, *Piro'y*, 14 de Febrero y Plaza Teófilo González Valdovinos.

cinas, seguía manteniendo activo su campo experimental. No conforme con eso, cuando autoridades competentes de nuevo la visitaron para constatar que no se habían cumplido las leyes ni las disposiciones, Chemtec denunció persecución sanitaria y ambiental responsabilizando al mismo MSPBS, a profesionales médicos y a representantes de organismos de la sociedad civil.

El estudio demostró que los niños y las niñas expuestos potencialmente a las sustancias de Chemtec sufrieron daños. Siendo las niñas y los niños un sector vulnerable de la sociedad y en una etapa del desarrollo tan significativa para la persona, las autoridades deben ejercer su rol con el rigor necesario. Las mujeres embarazadas, las personas adultas mayores y la población en general pueden sufrir daños. Los niños y las niñas menores de cinco años (inclusive los mayores) no pueden defenderse por sí mismos y mismas, no suelen contar con las condiciones para poder elegir dónde vivir. El Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, la Constitución Nacional y los tratados internacionales establecen la necesidad urgente de interrumpir las exposiciones a los riesgos mientras se encuentran los mecanismos de protección que aseguren a los niños y las niñas alcanzar una madurez segura (Aamma, 2008).

Contaminación del aire

Nueva ley del tabaco

El senador Julio César Velázquez, de la ANR, ex ministro de Salud Pública y Bienestar Social, presentó en el Congreso un “proyecto de prevención y control del tabaquismo” que no representa más que un retroceso de la Ley de Protección de no fumadores. Para el MSPBS, el proyecto de Velázquez contraviene las leyes que valieron al Paraguay la felicitación por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y, además, representa una violación de los derechos a respirar aire sano. Los fumadores y las fumadoras pueden contaminar lugares cerrados de más de 70 m² y las imágenes de advertencia, consideradas “horrorosas” para los miembros del Congreso, deberán tener una dimensión menor al 50% de las cajetillas. La ciudadanía manifestó su rechazo a este proyecto de ley¹⁹.

Llamativamente, en una actitud casi burlona, los y las congresistas exhibieron su desinterés por el tema ante los medios de comunicación, y defendieron esta propuesta de ley, pretendiendo beneficiar a las empresas tabacaleras. El diputado por Concepción, Magdaleno Silva Dávalos, de la ANR, expresó que si se ponen advertencias en las cajetillas de cigarrillos, también habrá que poner en los paquetes de azúcar, porque produce diabetes. Estas demostraciones son suficientes para concluir que el Legislativo no está defendiendo los derechos humanos de la ciudadanía a vivir en un ambiente sano. También es reflejo de falta de ética y de preocupación por el bien común en los negocios que ejercen presiones para destruir la salud²⁰.

19 *La ciudadanía rechaza ley que debilita logros contra el tabaco*. Diario Última hora, Asunción 27 de agosto de 2010, pág. 28.

20 Acuerdo y Sentencia 483/2010 y Acuerdo y Sentencia 484/2010 de la Corte Suprema de Justicia.

El proyecto de ley otorga facultad a los dueños y las dueñas de locales de concurrencia masiva para permitir fumar en espacios cerrados con mínimos criterios de salud ambiental y humana²¹.

En el Decreto 4174/2010 se establece que no se puede fumar en ningún espacio cerrado de acceso al público, o que sea un lugar de trabajo, así como tampoco en los medios de transporte público. A pesar de las protestas y manifestaciones en contra por parte del MSPBS, de un número importante de profesionales de la salud y la medicina, además de la sociedad en general, en septiembre de 2010 fue sancionada la Ley del Tabaco, que viola el convenio firmado entre Paraguay y la OMS en 2006.

La ministra de Salud Pública y Bienestar Social, Esperanza Martínez, fue calificada por la senadora Zulma Gómez, del PLRA, promotora de la ley, junto a Velázquez, como una ministra “mentirosa, obesa y patotera”, porque supuestamente habría mencionado incentivos económicos de empresarios tabacaleros para que los parlamentarios aprobaran la ley²².

Contaminación por combustibles fósiles

La contaminación ambiental por humo producido por vehículos sitúa a Asunción como la tercera ciudad más contaminada de América Latina. El estudio sobre la contaminación del aire, que será puesto a disposición del gobierno a fines de 2010 y fue realizado por Naciones Unidas y una empresa de combustibles, ubica a Asunción entre las más insalubres, después de las ciudades de México y Santiago de Chile²³.

CONCLUSIONES

El proceso de crecimiento en que se basa el sistema productivo actual ha ignorado el principio fundamental de que los bienes naturales son limitados. La comprensión de las limitaciones que impone el uso de los bienes naturales y la necesidad de mantenerlos permitirá la sobrevivencia, mejorando la calidad de vida sin destrucción del medio ambiente, que sustenta a las poblaciones humanas. El valor de restitución de los bienes naturales perdidos debe ser necesariamente incluido en cualquier cálculo de costo de producción.

21 *Diputados aprueban proyecto rechazado por la ciudadanía*. Diario Última hora, Asunción 10 de septiembre de 2010, pág. 27.

22 *La Ley del Tabaco habilita a fumar en lugares cerrados de más de 70 metros cuadrados*. Viva Paraguay - El país al minuto. Disponible en: <http://www.vivaparaguay.com/new/index.php?option=com_content&view=article&id=33983:la-ley-del-tabaco-habilita-a-fumar-en-lugares-cerrados-de-mas-de-70-metros-cuadrados&catid=2:salud&Itemid=7>, consultado el 16 de noviembre de 2010.

23 *Asunción es la tercera ciudad más contaminada de América*. Diario Última hora, Asunción 25 de octubre de 2010. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/371268-Asuncion-es-la-tercera-ciudad-mas-contaminada-de-America>>, consultado el 27 de octubre de 2010.

RECOMENDACIONES

- Establecer políticas de Estado coherentes con respeto de los derechos establecidos en la Constitución, en las leyes y en los tratados firmados y ratificados por la República del Paraguay.
- Plantear un modelo de gestión de país que promueva la sustentabilidad y que aproveche las oportunidades que las características del territorio nacional presentan para la producción de bienes realmente competitivos, asegurando el respeto a los derechos humanos fundamentales y el respeto al derecho a modos de producción y vida rural sustentables.
- Favorecer la producción natural, ecológica y orgánica, sin desmerecer su calidad ni su rentabilidad, dado que está al alcance de pequeños productores rurales, a diferencia de los monocultivos, cuya ganancia se concentra en unos pocos.
- Garantizar la legalización y restitución de tierras y territorios a todos los pueblos indígenas que habitan el país, para asegurar su supervivencia física y cultural.
- Garantizar la tenencia de la tierra a las comunidades campesinas, para que vean asegurada su calidad de vida y su supervivencia.
- Demostrar una vocación y voluntad política para atender prioritariamente los territorios más vulnerados y las poblaciones viviendo en condiciones de vulnerabilidad.
- Fortalecer las capacidades institucionales del Estado paraguayo para llevar adelante estas acciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Argentina de Médicos por el Medio Ambiente (2008) **El niño y su ambiente. Guía de consejos para proteger a los niños de los peligros ambientales**. Buenos Aires: Aamma.
- Bareiro, Line y González Parini, Maridí (2009) **Sistema paraguayo de protección de los derechos humanos**. Asunción: CDE.
- Benítez Leite, Stella y otros (2010) *Daño Celular en una población infantil potencialmente expuesta a pesticidas*. Disponible en: <http://www.pediatria.spp.org.py/revistas/ed_2010/dano_celular.html>, consultado el 8 de noviembre de 2010.
- Cafferata, Néstor A. y otros (2007) **Régimen jurídico ambiental de la República del Paraguay. Análisis crítico. Normas legales y reglamentarias actualizadas y concordadas**. Asunción: Idea.
- Comité de Derechos del Niño (2010) *Observaciones finales: Paraguay*. Ginebra. Catalogado como CRC/C/PRY/CO/3.
- González Parini, Fernando (2009) *Un paso más en la dirección equivocada. Cada vez más lejos de garantizar el derecho a vivir en un ambiente sano* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) **Derechos humanos en Paraguay – Yypóra Derécho Paraguáipe**. Asunción: Codehupy, pp. 75-84.
- Lovera, Ulises y otros (2008) *Los atropellos y la impunidad aún superan a los logros. El derecho humano a un ambiente sano* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 78-95.
- Silvero, Beatriz (2007) *Violaciones al derecho humano a un ambiente sano. Ausencia de justicia ambiental* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2007) **Derechos humanos en Paraguay 2007**. Asunción: Codehupy, pp. 70-84.

Militarizar el país para disciplinar la población

Derecho a la paz y el desarme

Al tiempo que se busca incorporar a las fuerzas armadas en acciones sociales dirigidas básicamente a los sectores más empobrecidos, los operativos policiales-militares se caracterizan por la sistemática violación de derechos humanos de las poblaciones afectadas, con escasos resultados desde la perspectiva de su autoproferida justificación (la persecución y captura de miembros del Ejército Paraguayo del Pueblo). Además, en el clima represivo instalado por los operativos y amplificado por los medios masivos de comunicación, se desplazaron de la agenda de debates cuestiones relacionadas con la discusión sobre perspectivas de los problemas sociales (pobreza, desigualdad, garantía de derechos, modelo de producción, así como el desplazamiento vertiginoso de la población rural hacia áreas urbanas).

Carlos Vera, Movimiento Objeción de Conciencia-Paraguay (MOC-Py)

Vidal Acevedo, Servicio Paz y Justicia-Paraguay (Serpaj-Py)*

*Los autores agradecen la colaboración de María José Durán Leite.

INTRODUCCIÓN

El Estado paraguayo sigue utilizando a las fuerzas militares en actividades ajenas a las que le asignan la Constitución, que se restringen a “custodiar la integridad territorial y la de defender a las autoridades legítimamente constituidas” (art. 173). El presidente Fernando Lugo en los 2 últimos años ha venido ordenando la intervención de las Fuerzas Armadas en operativos en zonas del interior del país, en tareas conjuntas con la Policía Nacional para el combate al autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP)¹, así como también para actividades de contención a la pobreza, pretendiendo de esta manera reinstaurar un rol antisubversivo en sus filas asignándole un nuevo “rostro social” a las Fuerzas Armadas.

En este contexto, debe destacarse que los operativos policiales-militares se caracterizan por la sistemática violación de derechos fundamentales de las poblaciones afectadas, siendo escasos los resultados desde la perspectiva de la justificación explícita de su intervención (la captura de miembros del EPP). Además, el clima de zozobra instalado por los operativos, amplificado desde las voces de los medios masivos de comunicación, desplazó de la agenda de debates cuestiones relacionadas a las salidas de los problemas sociales (pobreza, desigualdad, garantía de derechos, modelo de desarrollo productivo, desplazamiento vertiginoso de la población rural hacia áreas urbanas).

Por último, de este modo la militarización funciona también como fundamento para aumentar los gastos militares a fin de responder a situaciones que son definidas como graves conflictos internos e hipótesis de supuestos conflictos regionales.

MARCO LEGAL

El derecho a la paz y el desarme se inscriben dentro de los derechos humanos de solidaridad. El orden internacional ha tenido significativos avances en términos normativos respecto de la consolidación de una cultura de paz. Por ello fue incorporando normas para la supresión de las guerras y el establecimiento de relaciones internacionales más respetuosas de la libre determinación de los pueblos, fundadas en la diplomacia como forma de resolución de conflictos y los acuerdos multilaterales abordados como sistema de garantías colectivas para su prevención. A su vez, fueron establecidos instrumentos y órganos de vigilancia en materia de derechos humanos como forma de cooperación para que los Estados fueran edificando estructuras que protejan a la población bajo su jurisdicción.

Las Naciones Unidas han adoptado la Declaración de los Pueblos a la Paz, en donde se establece el derecho de la humanidad a la paz y a una vida sin guerras, que constituyen en el plano internacional el requisito previo primordial para el bienestar material, el progreso de los países y la realización total de los derechos y las libertades fundamentales del ser humano².

1 El Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) es descrito como “un grupo de delincuentes comunes que fungen de grupo guerrillero autodeclarado marxista-leninista, que opera en Paraguay, sobre todo en los límites de los departamentos de San Pedro, Concepción y Amambay, en el noreste del país”. Descripción del Ministerio del Interior. Disponible en: <<http://www.mdi.gov.py/recompensa/index.html>>, consultado el 25 de noviembre de 2010.

2 Preámbulo de la Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 39/11, de 12 noviembre de 1984.

En cuanto a nuestro país, la Constitución 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, reitera un conjunto de principios claros con respecto a las relaciones internacionales y se obliga a garantizar la vigencia de los derechos humanos, de la paz y la justicia, entre otros (art. 145).

AVANCES INSUFICIENTES EN EL RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DE LA VIOLACIÓN DE DERECHOS

Luego de 12 años, el Estado paraguayo mediante el Acuerdo de Solución Amistosa del Caso 12.330 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el 4 de noviembre 2009 reconoció su responsabilidad internacional en la desaparición forzosa de los niños soldados Marcelino Gómez Paredes y Cristian Ariel Núñez, ambos de 14 años de edad, desaparecidos desde enero de 1998 cuando cumplían con el servicio militar obligatorio (SMO), en el Puesto Militar N° 4 entonces denominado “Gral. Patricio Colmán”, en la localidad Mayor Pablo Lagerenza, departamento del Alto Paraguay.

Cumpliendo con algunos puntos del Acuerdo, el Estado realizó el 19 de enero de 2010 el acto de disculpas públicas y reconocimiento de responsabilidad internacional, pidiendo perdón a través del ministro de Defensa Nacional a los familiares de Núñez y Gómez Paredes. El entonces ministro, Luis Bareiro Spaini, en su lectura de pedido de disculpas señaló:

Este reconocimiento de responsabilidad internacional reafirma el compromiso del Estado paraguayo de no tolerar, persiguiendo y sancionando el reclutamiento de niños en las fuerzas armadas, castigar cualquier violación a los derechos humanos que se suscite en el marco del servicio militar, y de garantizar el acceso a la justicia y reparación a todos los niños que hayan sido víctimas de tales tipos de violaciones a sus derechos. El Estado paraguayo en este acto desea testimoniar un sincero tributo a la memoria de Marcelino y de Cristian Ariel así como a la de todos los niños que sufrieron abusos durante el servicio militar. Reitera sus disculpas públicamente por los hechos ocurridos, con la firme decisión de evitar que acciones de esta naturaleza vuelvan a repetirse en el futuro, así como de disponer de todos los recaudos necesarios para la búsqueda de la Verdad en este caso en particular, pues no conciben con el deber de respeto a los derechos humanos que constituye uno de los principios fundamentales que rige el Estado de derecho en Paraguay, y que se encuentra consagrado en la propia Constitución Nacional³.

Estos actos representan un avance en relación al reconocimiento del Estado en cuanto a violaciones de derechos humanos, sobre todo en el ámbito castrense, en donde históricamente se desconocieron y siempre fueron tratadas con mucho hermetismo. Sin embargo aún queda mucho por hacer en la tarea de incorporar

³ Texto extraído del pedido de disculpas públicas leído por el ministro de Defensa Nacional, el 19 de enero de 2010, en el Acto de Reconocimiento y Pedido de Disculpas por parte del Estado paraguayo en cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo el caso 12330 ante la CIDH.

la perspectiva de respeto integral a los derechos humanos en las instituciones castrenses.

Todavía en el marco del Acuerdo de Solución Amistosa, en que se refiere a garantías de justicia, desde marzo de 2010 se conformó la Comisión de Verdad y Justicia para cumplir con la obligación del Estado de investigar las circunstancias en que desaparecieron y cuál fue el destino de Núñez y Gómez Paredes. Esta Comisión está integrada por representantes del Estado y la sociedad civil. Desde su creación viene realizando diversas tareas para cumplir con el objetivo de su creación (entrevistas con familiares, ex camaradas, militares responsables en aquel entonces del destacamento en Lagerenza, revisión de archivos y documentos, visita al lugar de los hechos, entre otras)⁴.

La Comisión solicitó la ayuda de autoridades, funcionarios y ciudadanía en general que pudiera tener información sobre lo sucedido con Gómez Paredes y Núñez, garantizando absoluta reserva de las informaciones y declaraciones presentadas.

Todavía queda mucho por hacer

Si bien el Estado paraguayo ha asumido su responsabilidad internacional por las muertes y desapariciones de niños soldados bajo su tutela, aún quedan muchas familias víctimas del SMO que no han conseguido reconocimiento ni reparación. En esa línea, las madres de la Asociación de Familiares Víctimas del Servicio Militar (Afavisem) en septiembre de este año realizaron una huelga de hambre para que sus reclamos fueran atendidos por las autoridades estatales.

El reclamo principal es la reparación integral a las víctimas y el pedido de justicia. María Noguera, una de las huelguistas y madre de Vicente Ariel Noguera, quien falleciera el 11 de enero de 1996 en el 3^{er} Cuerpo de Ejército, en Mariscal Estigarribia, departamento de Boquerón, a casi 15 años de ocurrido el hecho, sigue sin conocer la verdad⁵.

La huelga de hambre de María Noguera duró 35 días. Ella misma levantó la medida con la promesa de las autoridades de hacer caso a su pedido. Hasta el momento del cierre de artículo no había recibido respuesta alguna de las autoridades. El caso de Vicente Ariel es uno de los tantos emblemáticos que quedaron en la impunidad y, en ese sentido, es una muestra de que la justicia militar continúa siendo un obstáculo para esclarecer las 110 muertes en los cuarteles y sancionar a los responsables.

Patrones de impunidad alientan abusos y muertes en los cuarteles

En enero de este año, el conscripto Juan Esteban Ferreira González, de 19 años de edad, quien prestaba el SMO, falleció en dependencias de la 1^a División de

4 *Comisión Verdad y Justicia investiga la desaparición de niños soldados y solicita colaboración ciudadana.* Disponible en: <http://web.sna.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=102:conferencia-ninos-soldados&catid=1:noticias&Itemid=65>, consultado el 10 de noviembre de 2010.

5 *Madres de víctimas del servicio militar iniciaron huelga de hambre.* Diario ABC Color, Asunción 9 de septiembre de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/madres-de-victimas-del-servicio-militar-iniciaron-huelga-de-hambre/>>, consultado el 10 de noviembre de 2010.

Infantería, en el barrio Tacumbú, de Asunción. El joven Ferreira González falleció debido a una fuerte descarga eléctrica, en tareas que no son propias del Servicio Militar⁶. Paradójicamente, el hecho ocurrió a pocos meses que el Estado paraguayo reconociera su responsabilidad internacional en la desaparición forzosa de los niños soldados Gómez Paredes y Núñez, aunque en el Acuerdo firmado el Estado había ofrecido garantías de justicia y medidas de no repetición.

Se debe recordar que el Estado paraguayo ya fue condenado anteriormente por la muerte del niño soldado Gerardo Vargas Areco, de 16 años de edad (Corte IDH, 2006), quien había fallecido en 1989, y también asumió responsabilidad internacional por la muerte del niño soldado Víctor Hugo Maciel, de 16 años de edad, que había fallecido en la Caballería en 1995⁷.

El fallecimiento de Ferreira González demuestra una vez más el poco valor e importancia que dan a la vida de los conscriptos en la institución castrense, ya que las informaciones brindadas son escuetas y no aclaran las circunstancias del hecho.

Organizaciones antimilitaristas exigieron al Estado que accionara e investigara las circunstancias de la muerte del soldado Ferreira González en tareas que, como se señaló, no son propias del servicio militar, que los responsables fueran puestos a disposición de la justicia ordinaria y que se investigara el destino de los fondos asignados al rubro mantenimiento de los cuarteles en el presupuesto público de las unidades militares.

INCONSTITUCIONAL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN UNA ZONA DONDE LOS ABUSOS NO HACEN EXCEPCIONES

Frente a un caso de secuestro ocurrido en la zona norte del país en octubre de 2009, que comportara más de 90 días de privación de libertad del ganadero Fidel Zavala, el Gobierno militarizó dicha zona del país desplegando tropas militares en apoyo a las labores de las fuerzas policiales. Con ello, se realizaba en el Paraguay el mayor apresto militar en tiempos de paz durante la transición democrática, involucrando a las tres armas de las Fuerzas Militares. En total el presidente Lugo, como comandante en jefe, movilizó a 3320 efectivos armados, de los cuales 1320 fueron policías, todos ellos pertenecientes a fuerzas de operaciones especiales y antisequestros, y 2000 combatientes del batallón conjunto de fuerzas especiales de las tres armas (Ejército, Armada y Aeronáutica), acompañados de comandos anfibios de la 1ª División de Infantería. Muchos de estos militares habían sido entrenados en los Estados Unidos⁸.

Pocos meses después de esta movilización militar-policial, en abril de este año, el Poder Ejecutivo, previa solicitud al Congreso, declaró mediante la Ley 3994/10

6 *Un soldado murió electrocutado en sede de la Infantería*. Disponible en: <<http://www.neike.com.py/articulo.php?id=21401>>, consultado el 19 de noviembre de 2010.

7 *Informe N° 85/09 'Caso 11.607 Acuerdo de cumplimiento', Víctor Hugo Maciel vs Paraguay*, 6 de agosto de 2009, Disponible en: <<http://www.cidh.org/annualrep/2009sp/Paraguay11607.sp.htm>>, consultado el 28 de noviembre de 2010.

8 Carlos Aquino: *Los colombianos se instalaron en Concepción*. Diario Última hora, Asunción 21 de enero de 2010, p. 6.

el estado de excepción en los departamentos de San Pedro, Concepción, Amambay, Presidente Hayes y Alto Paraguay. El mismo es una figura constitucional prevista (Art. 288) para los casos de conflicto armado internacional y de grave conmoción interior, que ponga en peligro inminente el imperio de la Constitución o el funcionamiento regular de los órganos creados por ella. Durante su vigencia se pueden restringir algunos derechos constitucionales, como los de reunión y manifestación, ordenar detenciones vía decreto, que en cada caso debe realizarse de manera fundada por el Poder Ejecutivo.

El Paraguay no se encontraba en conflicto armado internacional con ningún país ni existía conmoción interior alguna que pusiera en peligro las instituciones en estos departamentos, que diera fundamento constitucional a la medida adoptada por el Estado.

Durante el tiempo que rigió el estado de excepción, el Ejército puso en operaciones un pico de 3000 oficiales, a cuyo término sólo fueron aprehendidas 167 personas, algunas con órdenes de captura por procesos abiertos por delitos comunes, sin que se logre detener o al menos hallado pista de combatiente alguno del EPP sindicado con el secuestro de Fidel Zavala u otro, o al menos recuperado parte de las sumas pagadas extorsivamente. Distintos medios internacionales de comunicación dieron cuenta del absoluto fracaso de la medida de excepción adoptada por el presidente Lugo⁹.

⁹ *Paraguay: temen militarización tras el estado excepción.* Disponible en: <http://www.bbc.co.uk/mundo/america-latina/2010/05/100524_0317_paraguay_militarizacion_guerrilla_jg.shtml>, consultado el 28 de noviembre de 2010.

CUADRO 1. Operativos militares por fecha y cobertura geográfica (2008-2010)

Denominación	Fecha	Lugar	Número de efectivos movilizados
Operativo <i>Jerovia</i>	8 de enero 2009, duración dos meses, se había iniciado sin fecha de culminación establecida.	Tacuatí, departamento de San Pedro. Kurusu de Hierro, departamento de Concepción.	500 militares y 250 policías.
Operativo Triángulo	12 de noviembre del 2009.	Puentesíño, Paso Barreto y Huguá Ñandu, departamento de Concepción.	105 policías, con un refuerzo posterior de 100 efectivos de grupos de élite, que relevaron el 50% del primer grupo. Más los de las comisarías locales (100).
Operativo Sombra	14 de diciembre 2009 a 17 de enero de 2010.	Puentesíño, Paso Barreto, Huguá Ñandu, Horqueta, Arroyito, departamento de Concepción.	240 agentes de policía.
Operativo <i>Jaguarete</i>	21 de enero 2010 a 24 de abril del 2010.	Puentesíño, Paso Barreto, Huguá Ñandu, Horqueta, Arroyito, departamento de Concepción.	Más de 490 militares y policías.
Operativo <i>Ñepytyvõ</i>	febrero de 2010.	Departamentos de San Pedro, Amambay y zonas del Chaco.	Trabajo coordinado entre militares, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y los ministerios de Educación y Cultura, de Justicia y Trabajo, de Salud Pública y Bienestar Social y otros. En total: 130 agentes.
Operativo <i>Py'a Guapy</i> (durante la vigencia del estado de excepción)	24 de abril al 24 de mayo de 2010.	Departamentos de Concepción, San Pedro, Amambay, Alto Paraguay y Presidente Hayes.	3300 policías y militares.

Fuente: Serpaj-Py.

CUADRO 2. Lugares de actuación la cooperación militar norteamericana Operativo Ñepohano

Lugar y fecha	Número de personas atendidas	Servicios ofrecidos	Responsables
Capitán Meza, departamento de Itapúa. 28 febrero a 1 de marzo de 2009.	Más de 3 mil personas atendidas.	Clínica general, odontología, pediatría, ginecología y oftalmología. Vacunación, desparasitación, planificación familiar y distribución de medicamentos. Charlas educativas sobre drogadicción y medio ambiente.	Cnel. José Domingo Ocampos
Juan de Mena, departamento de Cordillera. 2 y 3 de junio 2009.	Más de 2500 personas.	Clínica general, odontología, pediatría, oftalmología. Vacunación, desparasitación, planificación familiar y distribución de medicamentos.	Gobernador del departamento de Cordillera, autoridades locales y la embajadora norteamericana.
Tacuati, departamento de San Pedro. 21 y 22 de agosto 2009.	2000 personas	Diferentes especialidades, entrega de medicamentos, Charlas sobre drogadicción, sexualidad y planificación familiar.	Cnel. José Domingo Ocampos.
Barrio Ricardo Brugada, Asunción. 15 de noviembre de 2009.	1200 personas		Coronel José Domingo Ocampos. Mayor Clayton Curtis. Comando Sur / EE UU.
Barrio San Pedro, Encarnación, departamento de Itapúa. 27 y 28 de febrero de 2010.	Más de 3000 personas.	Clínica médica, oftalmología, odontología y otorrinolaringología Distribución de medicamentos y antiparasitarios. Habilitación de una biblioteca con libros donados por la embajada.	Jefe de la Oficina Cooperación para la Defensa Cnel. Timothy Hodge. Embajadora Liliana Ayalde.
Kurusu de Hierro, departamento de Concepción. 25 y 26 de junio 2010.	Más de 2000 personas	El plan de asistencia médica consistió principalmente en la jornada de vacunación y desparasitación, como así también la aplicación de servicios de odontología, oftalmología, ginecología y pediatría.	Efectivos militares de EE UU no van por supuestas amenazas.

Fuente. Serpaj-Py.

Convenios militares con Estados Unidos de América

A partir de la asunción de Lugo como presidente, se esperaban vientos de cambio en cuanto al alineamiento del país a los Estados Unidos de Norteamérica en asuntos de política exterior e interior, particularmente, en asuntos de defensa nacional y seguridad ciudadana. En un primer momento, Lugo había negado la entrada al territorio nacional de tropas norteamericanas para ejercicios militares denominados “Nuevos Horizontes”, en el entendido de que el Paraguay se encontraba “acompañando razonablemente la posición unitaria de la Unasur [Unión de Naciones Sudamericanas], a excepción de Colombia” (Méndez Grimaldi, 2009: 36).

Empero, contradiciendo esta hipótesis, la reinstalación de la presencia militar norteamericana en Paraguay vino tiempo después por disposición del comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, el presidente Lugo, sin contar siquiera con la autorización del Congreso, a través de una ley como manda la Constitución (art. 224). Así, el Gobierno paraguayo aceptó la cooperación del Gobierno norteamericano para la realización de la acción cívico-médica, organizada por las Fuerzas Armadas paraguayas con apoyo de la sección de Asuntos Civiles de la Oficina de Cooperación de Defensa de la Embajada de los Estados Unidos. Ésta es una nueva modalidad, y por primera vez se realiza en un barrio pobre periurbano de Asunción, la Chacarita¹⁰.

Concepción y San Pedro son los departamentos con mayor número de campesinas y campesinos movilizadas y donde más ejercicios militares de los Estados Unidos se han realizado en los últimos años. En total, son más de 16 en zonas muy accesibles de explotación del Acuífero Guaraní, ya identificadas por los militares norteamericanos por su importancia significativa. Entre diciembre de 2009 y febrero de 2010 se encontraban también instalados en estas zonas asesores militares colombianos.

MILITARIZACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL Y “POLICIZACIÓN” DE LAS FUERZAS ARMADAS DE LAS MANOS DE COLOMBIA

Desde hace un tiempo, fiscales y fiscalas de Paraguay vienen desarrollando cursos de capacitación con sus pares de Colombia. En esa línea, llegaron al menos diez expertos de las fuerzas militares de ese país, para colaborar con efectivos antisequestros¹¹ y el Ministerio del Interior está asesorado por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), organismo de inteligencia más importante del Estado colombiano¹². Según la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), esta institución se ha convertido en un instrumento del Gobierno y de sus entidades aliadas para atacar y llevar a cabo hostigamientos, amenazas, extor-

10 *Guiño a EEUU: Venía para acción social del Comando Sur*; Diario Última hora, Asunción 29 octubre de 2009, p. 8.

11 *Llegaron diez expertos colombianos*. Diario ABC Color, Asunción 18 de octubre de 2009, p. 3.

12 Para ampliar información sobre el Departamento Administrativo de Seguridad, visitar <<http://www.das.gov.co>>, consultado el 10 de noviembre de 2010.

siones, chantajes y todo tipo de operaciones al margen de la ley y en detrimento de los derechos humanos (FIDH, 2010).

Las incursiones de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas en la zona norte en busca de los miembros del EPP cuentan con el asesoramiento de militares de Colombia, expertos en temas de secuestros y estrategias de lucha contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Se han contabilizado 10 asesores colombianos en el país, 8 de los cuales fueron declarados oficialmente por el Gobierno como expertos en temas de secuestros en el caso del ganadero Fidel Zavala¹³, pero 2 de ellos llegaron al país durante la entrega de armamentos israelíes a las fuerzas nacionales en enero pasado¹⁴.

Los armamentos de diseño israelí son utilizados actualmente por las fuerzas especiales entrenadas en Colombia y en Estados Unidos, y se suman al arsenal y tecnología donados al Paraguay durante la presentación del batallón antiterrorista el pasado 4 de noviembre del 2009¹⁵. Este batallón, junto con los asesores colombianos, se encuentra realizando el trabajo de campo en Concepción. Además se desconoce si los 2 expertos ingresados en enero continúan en el país o no, y, en caso afirmativo, cuál es su paradero.

En los últimos dos años resulta común para los ciudadanos y las ciudadanas de la zona norte del país ver unidades del ejército con armas de alto alcance patrullando las vías principales de accesos a las comunidades, e incluso soldados con la cara pintada estilo camuflado, símbolo propio del combate. Por otra parte, resulta extraño para la ciudadanía reconocer a los policías uniformados con prendas especiales y portando armas propias para el combate en la selva. De igual forma, llama la atención que estas unidades especiales estén encargadas de la seguridad de ciertas zonas. En igual sentido, es llamativo que en los últimos meses en el proceso de formación de policías se les prepare más para el combate que para el acercamiento con la ciudadanía y que se haga especial énfasis en las actividades propias que demandan uso de la fuerza y se dejen de lado el diálogo y la mediación.

Como ya hemos señalado anteriormente, la misión constitucional de las fuerzas militares es custodiar la integridad territorial y defender a las autoridades legítimamente constituidas. Cabe notar cómo en desarrollo de esta expresión, las Fuerzas Armadas han dedicado casi la totalidad de sus esfuerzos a combatir al “enemigo interno”: el EPP.

13 *Intervienen ocho asesores de la policía de Colombia*. Diario ABC Color, Asunción 18 de enero de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/abc/nota/67558-Intervienen-ochos-asesores-de-la-Policia-de-Colombia/>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

14 *Reciben armas para combatir al EPP*. Diario ABC Color, Asunción 15 de enero de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/abc/nota/66920-Reciben-armas-para-combatir-al-EPP/>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

15 *Embajadora participa en Ceremonia de Transferencia de Equipos al Batallón Conjunto de Fuerzas Especiales (BCFE)*. Noticias de la Embajada de los Estados Unidos de América en Paraguay, Asunción 4 de noviembre de 2009. Disponible en: <<http://spanish.paraguay.usembassy.gov/110409.html>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

Entonces corresponde preguntarse que si toda la fuerza pública cumple una única y misma función, ¿cuál es la diferencia en la práctica de sus roles constitucionales? Al respecto es importante aclarar que la diferencia entre militares y policías se afina en varios aspectos. Así, mientras los militares son formados bajo el principio de obediencia debida y bajo la lógica de cuerpo, los y las policías son formados en la lógica de la obediencia reflexiva y actuación individual. El caso de la militarización de la policía, la formación del recurso humano en técnicas más propias de las fuerzas militares que de la doctrina policial se exagera con su formación por parte de las fuerzas militares colombianas en el marco de los programas de cooperación en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo¹⁶.

Desde el Gobierno se dio impulso a la utilización de las fuerzas militares en cuestiones donde la Policía Nacional tendría que accionar lógicamente en respeto absoluto de los derechos humanos, pero para el combate de la delincuencia común se ha recurrido nuevamente a una estructura cuyo campo de acción son la guerra y la eliminación física del enemigo. Las fuerzas armadas no están preparadas para combatir la delincuencia ni mucho menos para asistir socialmente a la gente. Para eso están habilitadas otras instituciones dentro del Estado.

PERSISTENCIA DE ABUSOS Y CORRUPCIÓN EN LAS FUERZAS ARMADAS

Acabar con los maltratos en los establecimientos militares es materia pendiente para las autoridades castrenses. Éstos siguen vigentes atendiendo a lo denunciado por el cadete Rafael Saiz, hijo del general Antenor Saiz Silvera, quien afirmó que su hijo fue “sistemáticamente víctima del maltrato psicológico y físico en la Academia Militar”¹⁷. El joven explicó que recibió castigos físicos y corporales con objetos (palos y bolas de plomo), además de patadas. El denunciante no dio el nombre de sus agresores.

Leído este hecho en perspectiva, la Academia Militar (Academil) no sólo propicia abusos de parte de rangos superiores hacia los cadetes, sino que también propicia la reproducción de abusos de distinto orden entre cadetes. El caso más sonado en 2008 y 2009 había sido el de violaciones sucedidas en un encuentro entre cadetes (cfr. Núñez, 2008: 320-321; 2009: 307). El caso fue investigado judicialmente y los 5 responsables hallados culpables fueron condenados a privación de libertad. El 10 de noviembre de 2010, Gustavo Joel Román, condenado a 3 años de prisión por abuso sexual en personas indefensas, recuperó su libertad tras purgar sólo dos terceras partes de su sentencia, constituyéndose en la segunda

16 *Declaración conjunta de los presidentes de la República de Colombia y la República del Paraguay*. Presidencia de la República de Colombia, Bogotá 29 de septiembre de 2010. Disponible en: <<http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/septiembre/29/04292008.html>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

17 *General denuncia maltrato de su hijo en la Academia Militar*. Diario Última Hora, Asunción 4 de noviembre de 2010. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/374491-General-denuncia-maltrato-a-su-hijo-en-la-Academia-Militar->>, consultado el 10 de noviembre de 2010.

persona condenada que recupera su libertad, tras Guillermo Benítez, también condenado a 3 años¹⁸.

Corrupción en esferas castrenses

Este año no fue la excepción con relación a escándalos de corrupción en las Fuerzas Armadas. En el Comando del Ejército fueron robados 3 fusiles M16. “Llamativamente, los soldados que realizaban la guardia en un retén no tenían municiones para reaccionar con los fusiles M16”¹⁹. En un primer momento se sospechó del EPP, debido a que los asaltantes dijeron pertenecer a este grupo. Sin embargo, el fiscal militar Gumerindo Oviedo manifestó que el sargento Isaac Chena reconoció haber recibido uno de los tres fusiles M-16 robado en la noche del domingo de manos de su camarada Víctor Hugo Aranda²⁰.

Otro hecho, tal vez más llamativo en sí mismo que un hecho de corrupción como tal, es el del helicóptero HU1H que capotó en el Km 279 de la ruta Transchaco. Transportaba al titular del Touring y Automóvil Club Paraguay (Tacy), Víctor Dumot, y a otras siete personas. De hecho, “el Tacy pagó más de USD 1500 por hora por el uso del helicóptero, a los que se debe agregar el viático de los dos pilotos y cuatro mecánicos”²¹. Lo que nos muestra la facilidad para alquilar y utilizar móviles de las Fuerzas Armadas.

El presidente Fernando Lugo autorizó hace pocos meses al Ministerio de Hacienda la transferencia al Ministerio de Defensa Nacional de la suma de G. 3.183.900.000 (USD 668.000) para que la Fuerza Aérea los utilizara en la reparación de los helicópteros donados por la República de China en Taiwán durante los gobiernos anteriores. De los 10 aparatos recibidos, sólo 4 están en funcionamiento, según explicaron fuentes de la Fuerza Aérea. Estos vetustos helicópteros tienen más de 40 años, ya que son modelos de la Guerra de Vietnam (1965-1975). El despilfarro de dinero invertido en estos aparatos es inaceptable dado que deberían haber salido de circulación hace bastante tiempo.

Viejas prácticas como la utilización de vehículos oficiales en mudanzas también fueron registradas este año. Este tipo de tareas extras fueron la constante en tiempos en que las Fuerzas Armadas tenían un papel preponderante en la vida social y política del país, especialmente durante el stronismo²².

18 *Cadete condenado por abuso sexual obtuvo ayer su libertad condicional*. Diario ABC Color, Asunción 11 de noviembre de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/cadete-condenado-por-abuso-sexual-obtuvo-ayer-su-libertad-condicional/>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

19 FFMM admite fragilidad en control del Ejército. Diario Última hora, Asunción 17 de Agosto de 2010. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/349470-FFMM-admite-fragilidad-en-control-del-Ejercito>>, consultado el 10 de noviembre de 2010.

20 *Helicóptero militar destrozado en el Chaco tiene seguro*. Diario Última hora, Asunción 5 de Octubre de 2010. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/364936-Helicoptero-militar-destrozado-en-el-Chaco-tiene-seguro>>, consultado el 10 de noviembre de 2010.

21 *Mudanza en camioneta de las FFFA*. Diario Última hora, Asunción 27 de septiembre de 2010. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/362467-Mudanza-en-camioneta-de-FFFA>>, consultado el 10 de noviembre de 2010.

22 Resolución N° 1927 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

TROPAS PARAGUAYAS EN HAITÍ

Las tropas paraguayas en Haití participaron primeramente con un contingente de 31 militares que formaban parte del Centro Conjunto de Operaciones de Paz (Cecopaz) para la Misión **de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah)**, originalmente establecida hace 6 años para un período de 6 meses, y se habían retirado de Puerto Príncipe el día anterior del terremoto que asoló Haití en enero de 2010.

El Estado paraguayo envió posteriormente un segundo contingente de 100 efectivos militares del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. En este segundo envío se había previsto que “la operación militar tendrá una duración de 6 meses a 1 año en el país. Los militares recibirán más de 1000 dólares en forma mensual”²³.

El 15 de octubre, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas prorrogó el mandato de la Minustah por un año más²⁴. A la fecha ninguno de sus objetivos fundamentales fue cumplido; por el contrario, la situación se agravó y las denuncias y hechos de asesinatos, torturas y violaciones a los derechos humanos de la población por parte de las tropas militares se multiplicaron. A todo esto se suma la incapacidad e inoperancia puesta de manifiesto por la Minustah durante el terremoto. Días después de esta tragedia se produjo una nueva remilitarización e invasión de Haití por parte de miles de marines norteamericanos en portaaviones y con armas de guerra²⁵. En Haití, aparte de la militarización a partir del terremoto, surgieron casos de cólera, que ya han causado varios centenares de muertos. Los haitianos y las haitianas creen que soldados de la Minustah estarían implicados en la propagación de esa enfermedad²⁶.

Jubileo Sur, organización que desde hace tiempo trabaja por el retiro de la Minustah de Haití, manifestó en un comunicado que:

*En vez de soldados, armas y balas, se deben impulsar planes de cooperación alimenticia, sanitaria y educativa, programas agrícolas a favor de los pequeños productores y su soberanía alimentaria, la formación de técnicos en infraestructura, que permita avanzar en una política de autoabastecimiento y autodeterminación, entre otras cosas. Tanto Cuba como Venezuela demostraron que existen otros caminos de cooperación y apoyo que el militar. ¿Cuántas escuelas, hospitales y viviendas se podrían haber construido con los casi 4 mil millones de dólares que costó sostener la ocupación militar en estos seis años?*²⁷

23 *Jubileo Sur/Américas rechaza la renovación de la MINUSTAH*. Lanbi Elkarte, 15 de octubre de 2010. Disponible en: <<http://www.lanbi.org/jubileo-suramericas-rechaza-la-renovacion-de-la-minustah-mision-de-estabilizacion-de-las-naciones-unidas-en-haiti/>>, consultado el 10 de noviembre de 2010.

24 *Guérilla urbaine à Port-au-Prince contre les Casques Bleus*. Le Nouvelliste, Puerto Príncipe 18 de noviembre de 2010. Disponible en: <<http://www.lenouvelliste.com/article.php?PubID=1&ArticleID=85786&PubDate=2010-11-18>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

25 *Jubileo Sur/Américas rechaza la renovación de las tropas en Haití*. Disponible en: <<http://www.jubileosuramericas.org/item-info.shtml?x=100917>>, consultado del 28 de noviembre de 2010.

26 *Guérilla urbaine à Port-au-Prince contre les Casques Bleus*. Le Nouvelliste, Puerto Príncipe 18 de noviembre de 2010. Disponible en: <<http://www.lenouvelliste.com/article.php?PubID=1&ArticleID=85786&PubDate=2010-11-18>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

27 *Jubileo Sur/Américas rechaza la renovación de las tropas en Haití*. Disponible en: <<http://www.jubileosuramericas.org/item-info.shtml?x=100917>>, consultado del 28 de noviembre de 2010.

El gobierno de Lugo debería rever su política de envío de soldados paraguayos al extranjero, y no sentirse orgulloso porque las tropas de ahora en más irán bajo bandera paraguaya y no como integrantes de otras fuerzas armadas. Se debe entender que los problemas sociales no se solucionan con mano militar.

RECOMENDACIONES

- Derogar las medidas dispuestas a efectos de la militarización de la zona norte del país, e implementar en sustitución políticas públicas a beneficio de los derechos económicos, sociales y culturales de los pobladores y las pobladoras de esa zona.
- Cese de la utilización e intervención de las fuerzas armadas en conflictos sociales.
- Retiro de tropas paraguayas de Haití en el marco de la Minustah.
- Reparación integral a las familias víctimas del SMO.
- Esclarecimiento de muertes y desapariciones forzosas en los cuarteles.
- Supresión de la Justicia Militar, ya que hasta ahora sólo garantiza la impunidad en los casos que investiga.
- Reducción del presupuesto militar y aumento de la inversión social.
- Reconversión de los establecimientos militares de las zonas urbanas para centros hospitalarios o centros educativos.
- Rever política de acercamiento y/o convenios militares con los Estados Unidos y Colombia.
- Investigar y sancionar ejemplarmente a los responsables de los hechos de corrupción dentro de las instituciones militares.

BIBLIOGRAFÍA

- Federación Internacional de Derechos Humanos (2010) **Colombia: actividades ilegales del DAS. Desprestigiar, Aniquilar, Sabotear**. París: FIDH. Disponible en: <<http://www.fidh.org/IMG/pdf/ColombiaEsp542e.pdf>>, consultado el 27 de noviembre de 2010.
- Méndez Grimaldi, Idilio (2009) *Batalla contra el imperialismo, la oligarquía y la corrupción* en: Rojas Villagra, Luis – compilador (2009) **Gobierno Lugo herencia, gestión y desafíos**. Asunción: Base IS.
- Núñez, Elba (2008) *Escaso cumplimiento de las obligaciones del Estado paraguayo. Discriminación hacia las mujeres* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 309-325.
- Núñez, Elba (2009) *Pasos todavía no tan certeros en el camino de la igualdad. Desigualdad y discriminación hacia las mujeres en el contexto de cambio político* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) **Derechos humanos en Paraguay – Yvypóra Derecho Paraguáipe**. Asunción: Codehupy, pp. 297-307.

Para garantizar el derecho a la vida y a la integridad personal

Recomendaciones

RECOMENDACIONES PARA HACER EFECTIVO EL DERECHO A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD PERSONAL

Se resaltan seguidamente, algunas de las recomendaciones de los artículos de este capítulo, a modo de síntesis del enfoque de las debilidades en común que resaltan respecto a la garantía del derecho a la vida y la integridad en el país este año.

- Tipificar de acuerdo a los compromisos internacionales del Paraguay los crímenes de desaparición forzada de personas y la ejecución extrajudicial mediante la reforma legislativa del Código Penal.
- Modificar la tipificación penal de la tortura para que se ajuste a los estándares internacionales de derechos humanos y sancionar los tratos crueles, inhumanos y degradantes.
- Establecer políticas de Estado coherentes con respeto de los derechos establecidos en la Constitución, en las leyes y en los tratados firmados y ratificados por la República del Paraguay.
- Derogar las medidas dispuestas a efectos de la militarización de la zona norte del país, e implementar en sustitución políticas públicas a beneficio de los derechos económicos, sociales y culturales de los pobladores y las pobladoras de esa zona.

DERECHO A LA

LIBERTAD



"Libertad para exigir igualdad", 7ª Marcha por los Derechos LGTB, por la Igualdad y la No Discriminación, Plaza Uruguaya, Asunción

Foto de Ana Laura Rivarola Oneto

CAPITULO 2

Nuevas amenazas y viejas deudas

Derecho a la libertad

Las viejas deudas para ejercer las libertades de expresión, opinión e información, para respetar los principios del debido proceso, para recibir trato humano durante la privación de libertad y para ejercer libremente los derechos sexuales y los derechos reproductivos se unen a las nuevas amenazas que se manifiestan en leyes que coartan la libertad de expresión y limitan el ejercicio de la objeción de conciencia, amedrentamientos operados por fuerzas de facto y por agentes de las fuerzas de seguridad del Estado, precarizaciones de las condiciones de trabajo de los comunicadores y las comunicadoras...

Equipo Académico del Informe 2010 - Codehupy

El derecho a la libertad está consagrado como esencial en las declaraciones de derechos humanos: los respectivos artículos 1 de la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre y de la Declaración Universal sobre Derechos Humanos la incluyen esencialmente, pero a la vez estos instrumentos desarrollan el conjunto de libertades que corresponden a todas las personas. Tanto la Constitución como un conjunto de tratados internacionales consagran los derechos a la libertad y mencionan los límites que corresponden a sus restricciones.

MARCO LEGAL

En el capítulo se recogen varias iniciativas legislativas que restringirían gravemente la vigencia del derecho a la libertad: el derecho a la objeción de conciencia se vio restringido por la promulgación de la ley 4013/10, que reglamenta el ejercicio de este derecho, a pesar de los cuestionamientos realizados por organizaciones de la sociedad civil, así como por el propio Viceministerio de la Juventud (VMJ).

Por su parte, el proyecto de ley presentado por el diputado por Central José López Chávez, del Partido Unión de Ciudadanos Éticos (Punace), que propone que se prohíba el “otorgamiento de medidas sustitutivas de prisión a personas procesadas o privadas de su libertad que reiteren en igual comisión de delito o crimen de igual o mayor pena” y que se aplique “la misma prohibición para las personas condenadas y puestas en libertad que vuelvan a reincidir”.

Debe mencionarse también el proyecto de modificación de la ley de telecomunicaciones, presentada por los diputados por Asunción Oscar Tuma, del Punace, y Víctor Bogado, de la Asociación Nacional Republicana – Partido Republicano (ANR), con el objeto de cercenar la libertad de expresión a través de la limitación de la frecuencia de las radios comunitarias y la prohibición de la emisión de anuncios publicitarios, públicos o privados. Este proyecto fue vetado por el Poder Ejecutivo el 11 de noviembre.

Otros proyectos que garantizarían derechos continúan sin tratarse y aprobarse como el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno perinatal.

Sin embargo, existen aspectos positivos que deberían ser citados. En tal sentido, debe mencionarse la aprobación de la nueva Ley Orgánica Municipal (LOM), ley 3966/10, la cual trae consigo modificaciones que derogan las limitaciones y restricciones de las comisiones vecinales, vigentes en la anterior legislación.

PANORÁMICA DEL DERECHO A LA LIBERTAD

Con relación a la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de personas, si bien en 2009 se planteó que todavía las modificaciones del Código Penal no contemplaban suficientemente la trata interna, en una perspectiva de interpretación jurídica más amplia se ha podido establecer que con una redacción del tipo penal complicada a primera vista, un análisis técnico y pormenorizado de sus elementos permite concluir que la redacción actual incorpora de un modo conciso las situaciones previstas en el Protocolo de Palermo y posibilita la persecución de los responsable de trata interna y su sanción.

Además, se plantean otras formas análogas a la esclavitud, como la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y el criadazgo. Con relación a este último, se lo considera una práctica tradicional perniciosa, en el sentido de que se han naturalizado ideas en torno a lo que puede ser mejor para alguien y a lo que corresponde que haga cada persona según su sexo, su género, su edad o la condición económica de su familia y porque está sostenida en un formato que pareciera estar “haciendo un bien”, cuando en realidad restringe significativamente el desarrollo de las personas y el ejercicio de sus derechos.

Entre las consideraciones con relación a la situación de las **detenciones ilegales y arbitrarias**, debe destacarse el auge del derecho penal del enemigo durante este año. Con esto, las personas etiquetadas como enemigas son detenidas, procesadas y encarceladas arbitrariamente, todo ello acompañado de un discurso punitivo justificante. En el mismo sentido, los medios de comunicación masiva cumplen un rol fundamental en la creación de la conciencia colectiva de quiénes son personas peligrosas.

En el mismo contexto, las personas trans en general, y las trans trabajadoras sexuales en particular, sufren especial afectación del derecho a su libertad y seguridad personales por parte de agentes policiales, lo que también es expresado por las mujeres trabajadoras sexuales.

Asimismo, los secuestros mediatizados, y de los que existe conciencia en la opinión pública, son los que afectan a las personas con poder económico, dejando de lado que este delito también es sufrido por personas de escaso poder adquisitivo.

Con relación al **debido proceso**, se plantean temas que influyen de manera transversal en la no-vigencia de las garantías y el mantenimiento de un sistema de investigación criminal peligroso e ineficiente. En ese sentido se detallan las influencias políticas, la promulgación de “leyes penales de emergencia”, y la contrarreforma legislativa que busca disminuir garantías, entre otros factores. Así, la manera en que está redactada la ley antiterrorista (4024/10) rompe el principio de legalidad penal, convirtiéndola en inconstitucional y permitiendo su utilización para la criminalización de la protesta social o de las acciones colectivas de reivindicación de derechos humanos fundamentales. Por otra parte, se expone la situación de la Defensa Pública, que asiste al 70% de las personas privadas de libertad y que ve limitada su capacidad de ejercer una defensa técnica eficaz por la baja institucionalidad y falta de recursos.

Con relación al derecho al **trato humano de personas privadas de libertad**, se refieren la falta de alimentación adecuada, los altos índices de hacinamiento, la prepotencia y los maltratos constantes por parte del personal guardia cárcel y de los otros internos y las otras internas, falta de acceso a agua potable, pocas posibilidades de atención médica, dificultades para el acceso a visitas privadas y teléfonos públicos, constantes peligros para la vida e integridad físicas por parte de otros internos y altos índices de consumo de sustancias psicoactivas. Asimismo, se constató la utilización frecuente de celdas de aislamiento sin ningún tipo de criterio objetivo. Por otro lado, se destaca que la corrupción y el sistema de privilegios siguen presentes en la gestión de prisiones.

En relación con este derecho, se constató como un caso concreto y grave que revela el descontrol en la penitenciaría de Tacumbú, el hallazgo de material pornográfico en el cual se mostraba cómo los internos habían abusado de adolescentes, bajo extorsión, dentro del mismo penal.

Respecto de las **libertades de expresión, información y opinión** en el país todavía están limitadas a enunciados constitucionales y del derecho internacional, enfrentadas a la impunidad de hechos que constituyen violaciones a su ejercicio. En relación con esto, resultan preocupantes la precarización laboral de los trabajadores y las trabajadoras de prensa, así como el proyecto de modificación de la ley de telecomunicaciones, tal y como se mencionaba previamente.

En cuanto al **derecho a la objeción de conciencia**, la promulgación de la Ley 4013/10, que reglamenta el ejercicio de derecho a la objeción de conciencia, representa un retroceso respecto a la plenitud del Estado de Derecho. El contexto de la promulgación de esta ley se enmarca en una política de seguridad basada en el control de la población y por ende de los movimientos populares, mediante la criminalización de las luchas sociales con leyes como la conocida como “antiterrorista”.

Con respecto de la **libertad de reunión y manifestación**, se debe recordar que el 22 de abril el Congreso Nacional declaró estado de excepción por 30 días en 5 departamentos del norte del país. Esta medida excepcional motivó reacciones encontradas de los diversos sectores de la sociedad, sobre todo de las organizaciones campesinas y de la sociedad civil, quienes emitieron varios comunicados de rechazo, exigiendo el máximo respeto a los derechos humanos. Sin lugar a dudas, el estado de excepción declarado representó un riesgo para el derecho a la libertad de reunión y manifestación.

En cuanto a la **libertad de asociación**, en primer término, debe recordarse que es un derecho en sí mismo y a la vez se vuelve instrumental para garantizar la participación de las personas en la vida de la comunidad y en las definiciones políticas, sociales, económicas y culturales que regirán la convivencia. En 2010, la aprobación de una nueva LOM, resultado de un proceso participativo amplio, y las iniciativas del VMJ en la promoción de mecanismos y prácticas democráticas y en la conformación y funcionamiento de los centros de estudiantes resultan aspectos auspiciosos para el ejercicio de este derecho.

Por otra parte, los **derechos sexuales**, ligados a la libertad, la autonomía y la libre expresión de la personalidad, van tomando formas cada vez más concretas como derechos humanos, más allá de la perspectiva de la salud. Este año se ha caracterizado por la oposición de sectores fundamentalistas católicos y evangélicos a los derechos sexuales en general, centrándose en atacar la educación sexual, específicamente el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad (MRPEIS) del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Un artículo que se introduce este año es el relativo a los **derechos de las mujeres trabajadoras sexuales**. El trabajo sexual es un servicio que puede prestar toda persona mayor de edad, por consentimiento propio, a quien lo solicita. Las

mujeres trabajadoras sexuales organizadas reivindican la necesidad de garantizar derechos básicos y no ser objeto de violencia y discriminación.

Asimismo, a partir de este año se incluye en este capítulo el artículo de **derechos reproductivos**, en el entendido que la decisión sobre la reproducción debe circunscribirse al ámbito de la libertad, para lo que el estado debe garantizar una serie de políticas públicas, teniendo en cuenta que Paraguay tiene una de las tasas de muerte materna más altas de la región y una alta incidencia de embarazo adolescente. El marco legislativo de los derechos reproductivos no registra ningún cambio significativo. Sin embargo se destaca, al igual que en relación con los derechos sexuales, los fuertes ataques de sectores fundamentalistas religiosos que obstaculizan el avance de estos derechos

SITUACIONES EMBLEMÁTICAS DE VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD

En relación con el derecho a la libertad, existen algunas situaciones emblemáticas que merecen ser rescatadas. En tal sentido, Rosendo Duarte, corresponsal de un diario en Salto del Guairá, departamento de Canindeyú, fue víctima de amenaza por haber anunciado la realización de una manifestación pública contra la inseguridad en la región, en radio y al aire le advirtieron que “debe cuidar más su boca, a su hija y su familia”. El Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) recurrió a las instancias departamentales y nacionales correspondientes para hacer respetar las garantías constitucionales de libertad de prensa y de expresión, el libre ejercicio de la profesión y, sobre todo, el derecho a la vida.

Asimismo, debe recordarse el enrejamiento de la plaza Italia, lo cual, si bien no constituye propiamente la violación de ningún derecho fundamental, denota la política del Estado ante las manifestaciones sociales. La ordenanza municipal de enrejamiento generó posiciones a favor y en contra, expresadas incluso mediante un amparo judicial para impedir que se llevara a cabo, el cual finalmente fue rechazado. También se realizaron audiencias públicas promovidas por organizaciones de la sociedad civil, en las cuales ciudadanos y ciudadanas pudieron expresar sus posturas.

Otro caso relevante lo constituye la detención de campesinos y campesinas detenidas supuestamente por ofrecer apoyo logístico a las y los secuestradores del ganadero Luis Alberto Linstron, quienes están en prisión preventiva desde el 19 de enero de 2010, a pesar que en su acta de imputación, la fiscalía Sandra Quiñónez y el fiscal Francisco Ayala no precisaron en qué consistió el tal apoyo, ni cuándo, ni cómo se dio, tal como obliga la ley al Ministerio Público. A su vez, el juez de garantías de Horqueta, Hernán Centurión, quien tenía la obligación legal de controlar la regularidad de los procesos y el cumplimiento de las garantías procesales de las personas imputadas, convirtió en prisión preventiva la detención ordenada por la fiscalía, sin realizar un análisis del acta de imputación, que no reunía los requisitos previstos.

Leyes, políticas y estrategias todavía lejos de las personas

Esfuerzos que no llegan a detener las formas contemporáneas de esclavitud

La aprobación de una política nacional sobre trata de personas y una estrategia para erradicar la explotación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente entran en contraste con las dificultades de las instituciones para tornar visible e intervenir ante situaciones de esclavitud, servidumbre y trata de personas. En el ámbito judicial, el desafío de la investigación penal y la sanción a los responsables se amplía a generar jurisprudencia relativa a la persecución de la trata interna con cualquier fin.

Raquel Céspedes, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales – Paraguay (Inecip – Py)

Silvina Francezón, Global Infancia / de la Asociación Global*

* Las autoras agradecen la colaboración de Daniel Rivas, Mirta Moragas Mereles y Luis Claudio Celma.

INTRODUCCIÓN

La prohibición constitucional de la esclavitud, las servidumbres personales y la trata de personas se concretizó con la ratificación de dos protocolos internacionales en la materia recién en este siglo. El Código Penal ha incluido diferentes hechos punibles que se vinculan con estas prácticas, con el fin de reprimirlas y eliminarlas, pero no siempre las interpretaciones de los operadores y las operadoras judiciales se corresponden con las mejores formas de protección de las víctimas.

Los avances en materia de políticas públicas y estrategias nacionales se refieren a una etapa de diseño, acuerdos y decisiones iniciales, pero todavía requieren ser acompañados por respuestas institucionales concretas, únicas y a la vez contextualizadas por parte de los y las agentes del Estado para que las víctimas puedan acceder a justicia y reparación, las personas responsables sean sancionadas y en la sociedad se pueda vivir con mayor seguridad por la efectividad de la prevención.

MARCO LEGAL

La Constitución establece que “están proscritas la esclavitud, las servidumbres personales y la trata de personas” (art. 10). Asimismo, a través de instrumentos internacionales firmados y ratificados, el Estado paraguayo se compromete a tomar medidas para erradicar estas prácticas, sobre todo la trata de personas.

La palabra “esclavitud” abarca en la actualidad diversas violaciones de los derechos humanos. Además de la esclavitud tradicional y la trata de esclavos y esclavas, comprende abusos tales como la venta de niños, niñas y adolescentes, la explotación sexual comercial infantil y adolescente, la utilización de niños, niñas y adolescentes en la pornografía, la explotación del trabajo infantil, la mutilación sexual de las niñas, la utilización de niños en los conflictos armados, la servidumbre por deudas, la trata de personas y la venta de órganos humanos, la explotación de la prostitución y ciertas prácticas del régimen de apartheid y los regímenes coloniales¹.

Por ello, se cuenta con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, ley 1/89, art. 6, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ley 5/92, art. 8; la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), ley 1215/86, art. 6, y la Convención Interamericana para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará, ley 605/95, art. 2; la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ley 57/90, art. 19, 32, 34 y 35. Los más significativos instrumentos internacionales frente a la trata de personas son el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, complementario de la Convención contra la delincuencia organizada transnacional, o Protocolo de Palermo, ratificado por ley 2396/04, y el Protocolo facultativo de la CDN relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía, ley 2134/03.

1 Folleto informativo n° 14. Formas contemporáneas de la esclavitud. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs14_sp.htm>, consultado el 1 de diciembre de 2010.

Actualmente, está siendo ampliamente debatida la necesidad o no de una reforma legislativa, a fin de modificar la tipificación vigente del hecho punible de trata de personas contemplada en los artículos 129b y 129c del Código Penal Paraguayo, ley 1160/97, conforme a su modificación ley 3440/08. En este contexto, el nuevo tipo penal de trata de personas entró en vigencia en julio de 2009 (art. 3, ley 3440/08).

CUADRO. Comparación en las definiciones de trata entre el Protocolo de Palermo y el Código Penal

Protocolo de Palermo	Código Penal
<p>Artículo 3. Definiciones Para los fines del presente Protocolo:</p> <p>a) Por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. 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 la extracción de órganos;</p> <p>b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación que se tenga la intención de realizar descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;</p> <p>c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará "trata de personas" incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo; y</p> <p>d) Por "niño" se entenderá toda persona menor de 18 años.</p>	<p>Artículo 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. Con la misma pena será castigado el que induzca a otra persona menor de dieciocho años al ejercicio o la continuación del ejercicio de la prostitución o a la realización de los actos señalados en el párrafo 1º.</p> <p>2º.- Con pena privativa de libertad de hasta doce años será castigado el que mediante fuerza, amenaza con un mal considerable o engaño: 1. induzca a otro al ejercicio o la continuación del ejercicio de la prostitución o a la realización de actos sexuales señalados en el inciso 1º, párrafo 2; 2. captara a otro con la intención de inducirle al ejercicio o la continuación del ejercicio de la prostitución o a la realización de actos sexuales señalados en el inciso 1º, párrafo 2.</p> <p>3º.- La misma pena se aplicará, cuando la víctima sea: 1. una persona menor de catorce años; o 2. expuesta, al realizarse el hecho, a maltratos físicos graves o un peligro para su vida.</p> <p>4º.- Con la misma pena será castigado el que actuara comercialmente o como miembro de una banda que se ha formado para la realización de hechos señalados en los incisos anteriores. En este caso se aplicará también lo dispuesto en los artículos 57 y 94. El consentimiento dado por la víctima a toda forma de explotación no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en este artículo.</p> <p>Artículo 129c.- Trata de personas con fines de su explotación personal y laboral. 1º.- El que, valiéndose de la situación de constreñimiento o vulnerabilidad de otro por encontrarse en un país extranjero, le someta a esclavitud, servidumbre, trabajos forzados o condiciones análogas o le haga realizar o seguir realizando trabajos en condiciones desproporcionadamente inferiores a las de otras personas que realizan trabajos idénticos o similares, será castigado con pena privativa de libertad de hasta ocho años. Con la misma pena será castigado el que someta a un menor de dieciocho años a esclavitud, servidumbre, trabajos forzados o condiciones análogas o a la realización o la continuación de trabajos señalados en el párrafo 1.</p> <p>2º.- Con pena privativa de libertad de hasta doce años será castigado el que mediante fuerza, amenaza con un mal considerable o engaño: 1. someta a otro a esclavitud, servidumbre, trabajos forzados o condiciones análogas o le haga realizar o continuar realizando trabajos señalados en el inciso 1º, párrafo 1; 2. captara a otro con la intención de someterle a esclavitud, servidumbre, trabajos forzados o condiciones análogas o de hacerle realizar o continuar realizando trabajos señalados en el inciso 1º, párrafo 1; 3. captara a otro con la intención de facilitar la extracción no consentida de sus órganos.</p> <p>3º.- Se aplicará también lo dispuesto en el artículo 129b, incisos 3º y 4º. El consentimiento dado por la víctima a toda forma de explotación no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en este artículo.</p>

Fuente: elaboración propia en base a los textos de las legislaciones referidas tal como se encuentran en el digesto legislativo del Senado (www.senado.gov.py)

En 2009, se planteó en este espacio que todavía las modificaciones del Código Penal no contemplan suficientemente la trata interna (Duré y otras, 2009). En una perspectiva de interpretación jurídica más amplia, si bien la redacción del tipo penal puede resultar complicada a primera vista, un análisis técnico y pormenorizado de sus elementos permite concluir que la redacción actual incorpora de un modo conciso todas las situaciones previstas en el Protocolo de Palermo. Debido a que se trata de un hecho punible complejo, por el abordaje de la víctima, por su connotación internacional en la mayoría de los casos y por su estrecha vinculación con el crimen organizado, es difícil pretender una redacción demasiado simple, pues en la simplificación se tiende a dejar lagunas que sólo benefician a los autores y las autoras de estos hechos punibles.

Uno de los logros de la nueva redacción entonces sería justamente la incorporación de la punibilidad de trata interna de personas. Es así que los incisos segundos de los artículos 129a y 129b incorporan las conductas descritas como trata de personas en el mismo Protocolo de Palermo, dejando de lado el presupuesto de que la víctima se halle en un país extranjero. Es decir, se está hablando en el inciso 2º también de la trata interna de personas. Utilizando métodos de interpretación jurídica, el inciso 2º describe una conducta nueva, con nuevos elementos en relación al inciso 1º; y esta particularidad obliga a que sea leído e interpretado de manera autónoma.

En todo caso, debido a la reciente vigencia del nuevo tipo penal, su interpretación es todavía objeto de debate, y queda por tanto esperar a que la Corte Suprema de Justicia (CSJ) se expida sobre la correcta interpretación del artículo mediante sus sentencias. Sin embargo, no se puede dejar de señalar que son, a esta altura, escasas las condenas por el hecho punible de trata de personas.

MARCO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO

El Estado ha dado en 2010 dos pasos significativos para el combate al flagelo de la trata de personas, las servidumbres personales y la esclavitud. El primero es la aprobación de la Política Nacional de Prevención y Combate a la Trata de Personas en Paraguay 2010-2019 y el segundo, la validación de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente 2010-2015. Para su vigencia está pendiente en el primer caso una resolución del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). En el segundo, la aprobación por parte del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia y la puesta en vigencia por resolución del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT).

La vigencia en 2011 de ambas políticas colaborará para que se visibilicen las prácticas tradicionales perniciosas y los delitos que comportan formas de esclavitud, servidumbre y trata de personas que deben ser denunciadas y acompañadas en coordinación intersectorial e interinstitucional.

La Mesa Interinstitucional de Combate a la Trata de Personas en Paraguay, creada por Decreto 5093/05, en la cual participan 46 instituciones del Estado y organizaciones de sociedad civil, con la coordinación de la Dirección de Atención a Comunidades Paraguayas en el Extranjero (Dacpe) del MRE, ha significado a lo

largo de 5 años un esfuerzo de coordinación e inversión en la prevención de la trata, todavía insuficiente.

La Mesa ha realizado esfuerzos de articulación entre sus integrantes, como el diseño conjunto y la aprobación de la política nacional sobre trata, la elaboración de un anteproyecto de ley integral de trata, la elaboración y utilización de rutas de intervención para la atención de casos y un protocolo de intervención conjunta en la Triple Frontera (Argentina, Brasil y Paraguay), el diseño de un protocolo de manejo de información, el impulso de campañas masivas de prevención y acciones de sensibilización en las comunidades, los procesos de actualización entre agentes de diferentes instituciones y organizaciones responsables o sensibles frente a la trata, conformación de mesas departamentales de combate a la trata.

La propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social con Equidad “Paraguay para todas y todos 2010-2020” (Paraguay 2020) se constituye en una herramienta para minimizar el impacto de esta problemática. Aun cuando se cuenta con un Plan Nacional de Trabajo Decente y una Política Económica, no terminan de identificarse claramente las estrategias de desarrollo económico para aumentar el trabajo decente, el primer empleo, el emprendedurismo, el crédito, el acceso a la tierra, entre otras. Sumado a esto, la redistribución del ingreso y la carga impositiva sigue siendo recesiva en perjuicio de los ciudadanos y las ciudadanas que viven con menores oportunidades. Sin embargo, todavía es prácticamente nulo el avance en la reducción de la demanda para la explotación laboral, la explotación sexual y la trata de personas con cualquier fin. No trabajar sobre la reducción de la demanda y las condiciones de vulnerabilidad significa permitir que la trata de personas en cualquiera de sus tipos y fines se perpetúe como forma de vulneración de derechos en Paraguay. El Comité de los Derechos del Niño en las Observaciones finales al Estado llama particularmente la atención sobre los pendientes en materia de trata (Comité de Derechos del Niño, 2010: 44, 45, 72, 73 y 78).

La Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente 2010-2015 plantea un conjunto de acciones asentadas en el proceso de cambio cultural en cuanto a la naturalización de las peores formas con énfasis en la explotación del trabajo infantil rural; la familia como eje de intervención, la restauración de los derechos; la educación pública, gratuita y de calidad; y la focalización y articulación de acciones y recursos para la erradicación de las peores formas.

La Política Nacional de Prevención y Combate a la Trata de Personas en Paraguay 2010-2019, aprobada por el Comité Ejecutivo de la mencionada mesa interinstitucional, tiene por objetivo “coordinar las acciones del Estado paraguayo en articulación con los otros Estados y en colaboración con las organizaciones sociales y los organismos internacionales en la prevención, la atención integral y el combate a la trata de personas a los fines de erradicarla progresivamente en el Paraguay”. Está sustentada en los principios de responsabilidad del Estado, igualdad ante la ley y no discriminación, prevalencia de los derechos de las personas víctimas, prioridad de la niñez y la adolescencia y perspectiva de interculturalidad. Se articula en cuatro dimensiones: prevención; atención integral; investigación, persecución y sanción penal; y cooperación. Su viabilidad y efec-

tividad está sustentada en el fortalecimiento institucional e inversión pública, la adecuación normativa, el monitoreo y la participación ciudadana.

Un desafío pendiente importante que hace al eje de cooperación es la articulación externa de la Mesa con los consejos nacionales creados por ley para promover políticas públicas destinadas a sectores específicos, en especial los más vulnerables a la trata de personas, como el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, el Consejo Nacional de Salud, el Consejo de Política Migratoria, la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente y aquellos enfocados en temas concretos vinculados a la trata de personas. Asimismo, con la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, creada por Decreto 2290/09.

CASOS EMBLEMÁTICOS DE DIFICULTADES DE PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS Y PERSECUCIÓN DEL DELITO

Trata con fines de explotación sexual²

Mariana³, de 26 años de edad, de Ciudad del Este, departamento del Alto Paraná, conoció a Fernanda, de 21 años, a través de una tía. Luego de aproximadamente 4 años, Fernanda le propuso a Mariana viajar a Chile, con pasaje pago para realizar trabajo doméstico. Mariana tenía un niño de 10 años y al momento de la oferta se encontraba embarazada y desempleada, por lo que aceptó pensando en volver cuando el embarazo estuviera en estado avanzado.

Viajaron juntas Mariana, Fernanda y otra mujer de 18 años de edad. Al llegar a Santiago de Chile, fueron recibidas en el aeropuerto por una mujer paraguaya que ya conocía a Fernanda y las llevó a una sesión de fotos en ropa interior. Las fotos fueron posteriormente cargadas en un portal de internet para ofrecer los servicios sexuales de ambas. Cuando Mariana se percató de esto protestó, pero fue amenazada diciendo que le harían daño a su hijo, ya que conocían a toda su familia. Ella permaneció en situación de explotación sexual por poco menos de un mes, tiempo en el que sólo podía hablar con su hijo bajo supervisión de sus captores. Cuando logró ganarse la confianza de ellos, se comunicó con una persona amiga, quien le proporcionó un pasaje con el que consiguió volver.

La víctima manifestó que no hubiera realizado denuncia alguna de no haber sido porque sus captores la siguieron e intentaron por la fuerza sacarla de nuevo de su casa y amenazaron con matar a su hijo.

Si bien existe una unidad especializada sobre trata de personas en el Ministerio Público, con oficina en Asunción, y la regla es la derivación automática de los casos a esta unidad, al concursar el hecho punible con otros como tentativa de homicidio y robo agravado, por resolución del fiscal adjunto del Área X (Alto Paraná y Canindeyú), se asignó la investigación penal a una fiscal regional de Ciudad

2 Causa n° 8756/10 "Investigación fiscal sobre supuesto hecho punible de trata de personas con fines de explotación sexual".

3 Todos los nombres de las historias han sido cambiados para preservar la identidad de las personas víctimas. Los documentos que avalan cada una de ellas se encuentran en las oficinas de Inecip y de Global Infancia, conforme a quiénes hayan acompañado desde cada equipo de trabajo.

del Este, Juliana Jiménez. Por el estado de la causa y la entrevista mantenida con la fiscalía, se pueden ver los avances investigativos y las ventajas de que la unidad encargada de investigación esté materialmente cerca del lugar donde ocurrieron los hechos y de la víctima.

Todo esto permite inferir que debería evaluarse la pertinencia de contar con una unidad especializada de trata centralizada en Asunción, cuando hay puntos “sensibles”, sobre todo en zonas fronterizas como las áreas metropolitanas Ciudad del Este, Encarnación y Asunción. Si bien actualmente fiscales y fiscalas de estas zonas actúan como coadyuvantes en las causas que lleva la unidad especializada, el hecho de que jurisdiccionalmente las causas se tramiten en el Poder Judicial de la zona representa un factor que puede entorpecer la labor fiscal, al tiempo que, al estar coadyuvando, finalmente se encuentran subordinados a la unidad especializada, titular de la acción penal.

Al mismo tiempo, se puede visualizar que las víctimas de trata no siempre están dispuestas a realizar la denuncia, ya sea por la falta de confianza en las respuestas del sistema de justicia, como por la revictimización y estigmatización que supone el sistema penal, principalmente en delitos contra la autonomía sexual (Bodelón González, 2003: 468).

Proxenetismo de adolescentes⁴

Una persona que solicitó el anonimato denunció telefónicamente a la fiscalía que en un paradero de la zona cercana al Jardín Botánico, de la ciudad de Asunción, se estaría explotando sexualmente a adolescentes. Luego de la intervención de la unidad especializada, se comprobó que dos adolescentes de 15 años estaban siendo explotadas sexualmente, tal como refería la denuncia. Ellas fueron trasladadas al hogar albergue de víctimas de trata de la Secretaría de la Mujer (SMPR).

Finalmente, a pedido de la fiscalía se realizó la suspensión condicional del procedimiento, estableciéndose como regla de conducta, entre otras, la obligación de donar a la iglesia Dios es Amor, mensualmente y en concepto de reparación del daño, productos lácteos por una suma de G. 100.000 (USD 20)⁵.

La reparación del daño es una figura por la cual se busca que quien, a través de la comisión de un hecho punible, ha “dañado a la sociedad” de alguna manera pueda resarcir el daño por medio de una acción concreta. En este caso y en todos aquellos donde hay explotación sexual, especialmente de niñas, niños o adolescentes, de mujeres adultas o de personas trans, el daño se produce también a la persona en su proyecto de vida, en su autonomía sexual y en su integridad personal. Se considera necesario que para la determinación de la reparación del daño se tomen en cuenta los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a

4 Causa I.A. s/ proxenetismo y otro. Identificación n° 1-1-2-1-2009-371.

5 El tipo de cambio es USD 1 = G. 4900. Se redondea al entero más próximo.

interponer recursos y obtener reparaciones⁶, que establecen principios que no se cumplen en este caso:

El Estado debe velar por que, en la medida de lo posible, su derecho interno disponga que las víctimas de violencia o traumas gocen de una consideración y atención especiales para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no den lugar a un nuevo trauma, [además] la reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.

Criadazgo⁷

María de los Ángeles es una adolescente de 15 años. Los primeros 5 años de su vida vivió con su familia biológica o familia de origen. Los últimos 10 migró entre una localidad y otra, viviendo con dos familias encargadas diferentes, quienes, a cambio de la realización de tareas domésticas, le ofrecían techo, comida y la posibilidad de asistir a la escuela, es decir, era una “criadita”. Desde hace cinco meses, la adolescente vive en un centro de acogida temporal con otras 11 adolescentes.

En su tercera migración, María de los Ángeles ya no contaba con referentes adultos de su familia o con alguna persona adulta de referencia que pudiera apoyarla en su desarrollo emocional y afectivo ni en su cuidado material. El entorno del hogar de abrigo, las adolescentes y las personas adultas que allí conviven son por este tiempo su “nueva familia”. Actualmente, está siendo apoyada en un proceso de terapia y cursando el 7° grado en un colegio de Lambaré, tratando de integrarse y salir adelante, no sin muchas dificultades. Acaba de celebrar su cumpleaños de quince con una fiesta organizada por su nueva familia y sus compañeros y compañeras de colegio, probablemente su primer festejo de cumpleaños.

En 2008, la adolescente vivía en situación de explotación laboral y fue contactada por el equipo técnico de una ONG a través de la escuela. El primer trabajo fue acompañar su permanencia en la escuela, tratar de contactar con su familia de origen (biológica nuclear y ampliada) y observar, en conjunto con la Consejería municipal por los derechos del niño, la niña y adolescente (Codení), el comportamiento de la familia encargada, advirtiendo que las condiciones de vida de la adolescente les eran perjudiciales. La situación empeoró, la adolescente fue desescolarizada por la familia encargada y la situación de explotación laboral en el trabajo doméstico no cambió. Se interpuso entonces un requerimiento ante Codení y luego una denuncia judicial, buscándose una alternativa de cuidado y acompañando los trámites para su protección.

6 Organización de las Naciones Unidas. Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005.

7 Esta historia y la siguiente se encuentran ampliamente analizadas en Celma y Francezón, 2010. La información de estas historias está resguardada en Global Infancia. Finalizada la iniciativa que posibilitó el contacto con sus protagonistas, fueron conectadas con la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) a efectos del monitoreo. Actualmente, en ambas historias la organización sigue estando atenta a las condiciones del y la adolescente.

La historia de María de los Ángeles pudo haber sido una historia de trata interna con fines de explotación laboral, como lo pueden ser muchas de las historias de “criaditas” y “criaditos”: de la información recolectada por la organización, se ha confirmado que su mamá la había entregado a un extraño, hecho que habría reiterado presumiblemente con dos de sus otros hijos, con la promesa de que una familia la cuidaría mejor. La niña entonces fue trasladada de su lugar de origen, Fernando de la Mora, a dos familias de esa ciudad primero y a una tercera familia en el 2004, en la ciudad de Luque, todas en el departamento Central. Las tres familias que la acogieron entre 2003 y 2009 se dedicaron a explotarla bajo la forma de criadazgo. Aparecen en su historia los elementos de la trata: actividades (captación, traslado, acogida); medios (aprovechamiento de la situación de vulnerabilidad) y fines (explotación con fines laborales). La adolescente fue afectada significativamente en sus derechos a la identidad, al relacionamiento familiar, la integridad física y psíquica, la calidad de vida, la salud, la educación, la recreación, la participación y a la protección frente a toda forma de explotación y violencia.

La historia de María de los Ángeles fue invisible durante 6 años, sólo estuvo en contacto con la escuela. Hasta la llegada de la organización, la directora y las maestras no habían visto la situación como una vulneración de derechos y tampoco sabían que podía tratarse de una situación de explotación y trata. Con el acompañamiento realizado a María de los Ángeles, pudo permanecer en el sistema educativo y acceder a los servicios de salud, protección (Codeni y SNNA) y de restitución de derechos (Defensoría de la Niñez y Juzgado de la Niñez).

La historia de María de los Ángeles resulta emblemática por varios motivos, entre ellos: el modo del cuidado que se sostiene ante las dificultades de su familia de origen para criarla es de explotación; muchas personas entraron en contacto con ella, algunas percibieron la explotación y otras no, pero todas la veían en general como algo “natural”; la persona encargada (explotadora) se sintió amenazada al ser vigilada por personas de la comunidad y el personal de las instituciones públicas; la escuela no logró que permaneciera en el sistema escolar, siendo el único mecanismo de protección posible, porque era el único al que accedía; resultó imposible la revinculación y mantenimiento del vínculo por no haber localizado a sus familiares, seguramente por el relacionamiento cortado desde hacía mucho tiempo.

A todo esto se suma que el Poder Ejecutivo no tiene diseñadas y en funcionamiento respuestas integrales para adolescentes en situaciones similares a la de María de los Ángeles, pues no cuenta con hogares de acogida temporal ni recursos para sostenerlas, y la adopción resulta en la práctica inviable por su edad. Mientras que en el ámbito judicial, se demoró excesivamente el otorgamiento de una medida temporal de protección, entonces la protección que llega tarde y sin mecanismos de control en que alguna persona adulta esté velando por el bienestar de la niña termina desprotegiendo.

Muchas de estas dificultades se sostienen y permanecen porque el criadazgo es una práctica tradicional perniciosa, en el sentido de que se han naturalizado ideas

en torno a lo que puede ser mejor para alguien y a lo que corresponde que haga cada persona según su sexo, su género, su edad o la condición económica de su familia y porque está sostenida en un formato que pareciera estar “haciendo un bien”. En tanto, el Comité de Derechos del Niño recomendó al Estado paraguayo investigar los efectos negativos del criadazgo en niños, niñas y adolescentes, tipificarlo como delito y elaborar políticas de concienciación a la población sobre los daños de esta práctica (Comité de Derechos del Niño, 2010: párr. 67).

Explotación laboral

Francisco es un adolescente de 14 años. Vivió los primeros años de su vida con su mamá en Numí, departamento de Guairá, y los últimos 5 en Capiatá, departamento Central, con la familia de su tía materna, quien quedó a su cuidado cuando la madre migró a trabajar a Buenos Aires. Francisco mantuvo comunicación con su madre durante ese tiempo y anhelaba que cumpliera la promesa de volver a buscarlo y vivir juntos otra vez. No conocía a su padre biológico ni había sido reconocido por él. Francisco sufrió de una doble explotación laboral: había vivido los últimos 4 años como “criadito” en la casa de su tía y su tío en Capiatá y como “aprendiz” en el taller mecánico de su tío, en Asunción. Trabajaba todo el día y asistía a una escuela en el turno noche, generalmente con compañeras y compañeros de mayor edad.

Francisco fue vulnerado en sus derechos a vivir con su familia en condiciones seguras, a la identidad, la alimentación adecuada, la salud, la educación con pares de su edad, la integridad física y psíquica, a la recreación, a la participación, a no ser explotado ni violentado y a la protección.

Francisco fue contactado por la organización a través de una maestra de la escuela a que había asistido antes de cambiarse a aquella en que se encontraba ahora. Los primeros pasos en instituciones significaron el requerimiento a la Codeni y la denuncia de la situación de explotación al Vice Ministerio del Trabajo, advirtiendo a los tíos que de persistir la situación serían denunciados. Entre tanto, se procuró localizar a su papá, favorecer el vínculo y asistir en la decisión de reconocimiento e inscripción en el Registro Civil con el apellido paterno; además de contactar con la madre en Argentina y ponerla en conocimiento de la realidad de vida de Francisco. Por otro lado, se trabajó con la escuela para que acompañe al adolescente y tenga atención específica a su situación.

En el transcurso de un año, Francisco se vinculó con su papá, la pareja de su padre y la hija de ambos, su hermana. Más tarde, su madre vino a buscarlo y decidieron vivir juntos en Buenos Aires. Hoy vive y asiste a la escuela en Argentina y mantiene contacto telefónico con su papá.

En esta historia, el sistema de protección de derechos estuvo ausente hasta que, como en la historia de María de los Ángeles, “alguien” escuchó, vio las “señales de alerta” y puso en movimiento acciones para acompañarlos a salir de la situación de explotación. La respuesta de los organismos públicos fue diversa y en ningún caso proactiva. La Inspección del Trabajo, del MJT, luego de varias denuncias, dijo haber ido al local de la gomería y haberse encontrado con que se hallaba cerrada. Se supo luego que el tío había mudado el negocio a Capiatá.

Los trámites escolares resultaron complejos y costosos, al igual que la gestión de reconocimiento voluntario por parte del padre ante el Registro Civil.

Las “señales de alerta” que en un contexto determinado e interpretadas en conjunto indican que estamos frente a una situación de vulneración de derechos, que eventualmente puede configurar el delito de trata de personas, sobre todo en niñas, niños y adolescentes, son entre otras: vínculo familiar debilitado; manifestaciones de violencia en los niños, niñas y adolescentes; altos índices de exclusión social; ausencia o debilidad de protección en lo material y afectivo; embarazos no planificados; ofertas fáciles de satisfacción de expectativas de vida por terceros o personas allegadas; trabajo en familias de terceros por niñas, niños y adolescentes; realización de actividades peligrosas como forma de subsistencia; convivencia de niños, niñas y adolescentes con personas que no son su padre o madre sin que medie una guarda judicial; migración de niñas, niños y adolescentes de una comunidad a otra sin acompañamiento ni control alguno; trabajo de adolescentes sin registro ni control por parte de las autoridades.

RECOMENDACIONES

- Aprobar una ley integral de trata de personas que contemple la prevención, la persecución penal y la asistencia integral a las víctimas.
- Fortalecer los órganos de la persecución penal, mediante la capacitación adecuada, a fin de que utilicen los elementos de la ley penal de fondo, tal cual se encuentra actualmente pues, como ya se ha señalado, con todas sus posibles falencias, la actual redacción del tipo penal permite aplicar el Protocolo de Palermo acabadamente, e incluso va más allá, pues posibilita la persecución y sanción de la trata interna de personas.
- Realizar una evaluación del diseño institucional y funcional de la respuesta del Ministerio Público ante la trata de personas, con el fin de detectar si es adecuada para responder con celeridad, eficiencia y eficacia a los requerimientos investigativos del tipo penal.
- Organizar el seguimiento a las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño al Estado paraguayo en materia de venta de niños y niñas, trata y explotación laboral y sexual, entre ellas la tipificación del criadazgo, las acciones de prevención, la atención a las víctimas y el mejoramiento de los procedimientos de adopción, guarda y tutela.
- Propiciar que las campañas de información y sensibilización sobre la trata de personas destaquen la vulnerabilidad especial de las mujeres de todas las edades, de las niñas, los niños y adolescentes.
- Favorecer una educación de la sexualidad y de los derechos sexuales que contemple información sobre los recursos de protección, el desarrollo emocional y las acciones de prevención con un enfoque centrado en los sujetos y sus redes sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Bodelón González, Encarna (2003) *Género y sistema penal: los derechos de las mujeres en el sistema penal* en: Bergalli, Roberto (2003) **Sistema penal y problemas sociales**. Valencia: Tirant LoBlanch y Alternativa, pp. 451-486.
- Celma, Luis Claudio y Francezón, Silvina (2010) **Acompañar(nos) para llegar a tiempo. Relatos en los entramados de vidas. Experiencias de atención directa en la prevención de la explotación laboral y la trata de niñas, niños y adolescentes en el trabajo doméstico**. Asunción: Global Infancia.
- Duré, Elizabeth y otros (2009) *Sin castigo. Los cambios legislativos no contemplan la trata interna* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) **Derechos humanos en Paraguay – Yvypóra Derécho Paraguái**. Asunción: Codehupy, pp. 119-130.
- Comité de Derechos del Niño (2010) *Observaciones finales: Paraguay*. Ginebra. Catalogado como CRC/C/PRY/CO/3.

El derecho penal del enemigo naturaliza detenciones arbitrarias de “personas peligrosas”

Vigencia de un modelo estigmatizante y una actitud autoritaria

El desarrollo del pensamiento del derecho penal del enemigo concibe a alguien con determinadas características como siempre peligroso, por tanto propicia necesariamente una legitimación de las detenciones ilegales y arbitrarias. En Paraguay, esto se extiende de los efectivos de seguridad policial a los militares, pero también pasa hacia civiles que retienen a otros ilegalmente. Resultan particularmente llamativas estas prácticas frecuentes e incorporadas al relacionamiento de los y las agentes de policía con la ciudadanía, pero sobre todo con las travestis trabajadoras sexuales.

Juan A. Martens, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales – Paraguay (Inecip-Py)

INTRODUCCIÓN

Las consideraciones con relación a la situación de las detenciones ilegales y arbitrarias en Paraguay conllevan al análisis de la vigencia de los artículos constitucionales 9 y 12, respectivamente, que establecen que toda persona tiene el derecho a ser protegida en su libertad y en su seguridad, y que no será detenida ni arrestada sin orden escrita de autoridad competente, salvo caso de ser sorprendida en flagrante comisión de delito que mereciese pena corporal.

Estas disposiciones constitucionales recogen disposiciones de normas internacionales tanto del sistema interamericano como del de Naciones Unidas, que integran el orden positivo nacional, al haber sido suscritas o ratificadas por el Estado. Así, la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre establece que nadie puede ser privado de su libertad, sino en los casos y según las formas establecidas en leyes preexistentes (art. XXV); a su vez, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, ley 1/89, sostiene que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales (art. 7); igualmente, la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma que nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado (art. 9); en tanto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ley 5/92, habla expresamente que todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales, y que nadie podrá ser sometido a detención o presión arbitrarias (art. 9). Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) manda que ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente (art. 37); y, finalmente, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de *Belém do Pará*, ley 605/95, establece que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos, entre ellos el derecho a la libertad y a la seguridad personales (art. 4).

En el abordaje de este artículo se analizan las acciones de la Policía Nacional, la Fiscalía y el Poder Judicial, así como la afectación del derecho a la libertad en el marco de la actuación de las comisiones vecinales de seguridad ciudadana y la perpetración de secuestros, teniendo en cuenta que no sólo resultan imputables al Estado las violaciones a los derechos reconocidos en la CADH perpetradas por sus agentes, sino que su responsabilidad también puede verse comprometida por actos de particulares que actúan con su colaboración, aquiescencia o gracias a sus omisiones (cf. CIDH, 2009: párr. 136).

De manera transversal se analizará la influencia del derecho penal del enemigo y de las estereotipaciones que sesgan la labor de las servidoras públicas y los servidores públicos responsables de hacer cumplir la ley, en detrimento de determinados grupos sociales, que en general rompen patrones dominantes y hegemónicos. En este sentido, se analizará la particular afectación del derecho a la libertad y seguridad personales de travestis trabajadoras sexuales, pobladores y pobladoras de zonas consideradas marginales o “rojas”, y de grupos sociales que realizan acciones de protesta para la reivindicación de derechos humanos fundamentales.

DERECHO PENAL DEL ENEMIGO Y DETENCIONES ILEGALES

Desde su teorización en 1985 por el alemán Günther Jakobs (Jakobs, 2005), el derecho penal del enemigo ha ganado terreno en América Latina (Ambos, 2007). En Paraguay, sus más claros exponentes son algunos miembros del Ministerio Público, varios de los cuales han sido “actualizados” en Colombia, el principal país receptor de esta doctrina.

Con esta doctrina se vuelve sin tapujos a un “derecho penal del autor”¹, que ya había sido superado por la doctrina penal, y se propugna que existen personas o grupos de personas para quienes las garantías penales y procesales deben ceder, pues son consideradas peligrosas *per se*. La decisión de quién será considerada enemiga corresponde a quienes ejercen el poder fáctico de una sociedad, aprovechando situaciones o sucesos coyunturales. Por lo general, sostienen que enemiga es aquella persona que no quiere vincular a una comunidad su existencia individual y no quiere integrarse en ésta, quien no quiere o no puede acatar los valores sociales fundamentales dominantes. Enemigo o enemiga es, por tanto, quien me puede cuestionar en el sentido cultural-espiritual o físico-real, esto es, de quien temo que pueda hacer esto. La persona enemiga interna así definida nunca podrá tener derecho alguno (Ambos, 2007: 21).

La construcción de la enemiga o el enemigo, en un tiempo y lugar determinados, va acompañada de un discurso punitivo justificante, pues su esencia radica en la necesidad de dar por cierto aquello que no lo es. Sencillamente, cuando se expone una idea que, de antemano, no es verdadera y procura adhesión incondicional, debe justificarse, es decir, racionalizarse, dando por cierto su mensaje, y transformar en racional aquello que, analizado con seriedad y profundidad, no lo es (Gómez Urso, 2010). Los medios de comunicación masiva cumplen un rol fundamental en la creación de la conciencia colectiva de quiénes son personas peligrosas y, por tanto, deben ser consideradas y tratadas como enemigas. El ministro de la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina Eugenio Raúl Zaffaroni sintetiza esta situación:

Nos bombardean con noticias rojas y crean una realidad en la que el enemigo principal es la inseguridad [...] Los políticos le temen a esos medios y como consecuencia de ello hacen modificaciones al Código Penal, que está en escombros, porque cada cambio es, en realidad, un mensaje motivado en una coyuntura que ya olvidamos [...]².

De esta manera, las personas etiquetadas y consideradas como enemigas son detenidas, procesadas y encarceladas arbitrariamente y se normaliza el incumplimiento de las normas procesales; es más, quienes reclaman garantías para ellas, son también consideradas desviadas y merecedoras de, cuanto menos,

1 Propio de regímenes autoritarios donde se castiga a la persona por lo que es (forma de pensar, preferencia sexual, etnia, etc.), y no por sus actos.

2 *Polémicas declaraciones de Zaffaroni sobre el origen de la inseguridad urbana*. Infobae, Buenos Aires, 5 de marzo de 2009. Disponible en: <<http://www.infobae.com/politica/434953-0-0-Polemicas-declaraciones-Zaffaroni-el-origen-la-inseguridad-urbana>>, consultado el 25 de noviembre de 2010.

investigación. Tanto policías, fiscales y fiscalas como juezas y jueces hacen vista gorda a los mandatos legales y constitucionales, y por regla general las apresan ante cualquier proceso y/o sospecha, por más vaga que sea. Incluso se llega a condenas sin nexos causales entre imputación y acusación, incumpliendo las reglas establecidas para estas restricciones a la libertad personal.

Como ya sostenía el férreo crítico al *Malleus*³, el jesuita alemán Friedrich Von Spee, observador de los procesos en los cuales eran quemadas cientos de mujeres acusadas de brujería:

Un proceso antijurídico convierte en bruja a cualquiera, de lo que puede extraerse que, si se suprime ese proceso, desaparecen las brujas; o sea, que el proceso fabrica a las brujas [...] (Von Spee, 1939).

Esta misma situación se repite hoy en Paraguay en contra de las acusadas y los acusados de secuestros, las personas travestis procesadas y los y las dirigentes sociales criminalizadas por sus luchas, procesadas irregularmente, mantenidas en prisión preventiva sin sustento fáctico, e incluso condenadas. Los procesos abiertos a estas categorías de personas confirman la teoría de los teóricos del *labelling approach* (teoría del etiquetamiento o de la reacción social).

La lideresa de la Asociación de Personas Trans del Paraguay “Panambi”, Marie Betancourt, al describir las constantes situaciones de violaciones al derecho a la libertad que sufre su colectivo, manifestó:

Las personas trans también sufrimos injusticias en el sistema de justicia porque nos miran y consideran desviadas o que vivimos en la delincuencia. Muchas compañeras están en la cárcel porque no tienen dinero para pagar un abogado.

A su vez, su compañera, Zoraya Montenegro, explicó que “los fiscales no nos hacen caso, sólo miran la pinta, lo que sos, y terminan condenando. Nunca creen, ni toman en cuenta nuestra versión [...]”⁴.

Los campesinos y las campesinas detenidas supuestamente por ofrecer apoyo logístico a las y los secuestradores del ganadero Luis Alberto Linstron están en prisión preventiva desde el 19 de enero de 2010⁵, a pesar de que, en su acta de imputación, la fiscala Sandra Quiñónez y el fiscal Francisco Ayala no precisaron en qué consistió el apoyo logístico, ni cuándo, ni cómo se dio, tal como obliga la ley al Ministerio Público (art. 302 párr. 2, Código Procesal Penal - CPP, ley

3 Escrito por dos monjes dominicos y que habría sido aprobado por una bula de Inocencio VIII, el 9 de diciembre de 1484, constituye el primer compendio de discurso punitivo que tuvo como único objetivo controlar brutalmente a la mitad de la humanidad: las mujeres, consideradas brujas.

4 Testimoniantes en la audiencia pública sobre tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, el 4 de diciembre de 2009, convocada por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores.

5 Al inicio del procedimiento, el Ministerio Público solicitó al juzgado un período de investigación de 6 meses, que venció el 19 de julio de 2010. Sin haber recabado información alguna respecto a la responsabilidad penal de los detenidos y las detenidas, volvió a solicitar otros seis meses de investigación. Mientras, requirió que todas las personas, entre ellas tres mujeres y nueve varones, permanecieran encerradas en las penitenciarías de Tacumbú y Buen Pastor, respectivamente.

1286/98)⁶. A su vez, el juez de garantías de Horqueta, Hernán Centurión, quien tenía la obligación legal de controlar la regularidad de los procesos y el cumplimiento de las garantías procesales de las personas imputadas, convirtió en prisión preventiva la detención ordenada por la Fiscalía sin realizar un análisis del acta de imputación, que no reunía los requisitos previstos. El juez Centurión no realizó razonamiento jurídico alguno sobre la viabilidad de la imputación, sino que se limitó a citar partes del requerimiento fiscal y de la ley que prohíbe la aplicación de medidas alternativas en casos de hechos punibles dolosos contra la vida y la integridad físicas⁷. Antes de estas consideraciones, todo juez y toda jueza de garantías tiene la obligación de considerar si el acta de imputación reúne todos los requisitos exigidos por ley para ser admitida. La mera presentación no implica que deba darle curso.

En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sostiene que:

[...] las detenciones que se efectúan sin apego a lo prescrito por el derecho interno de los Estados parte, resultan violatorias de sus obligaciones internacionales. La Comisión ha señalado que para establecer la compatibilidad de una detención con el artículo 7.2 y 3 de la Convención Americana [sobre Derechos Humanos] debe en primer lugar determinarse si ésta es legal en sentido formal y material, vale decir si tiene fundamento legal con base en el derecho interno y que la normativa en cuestión no sea arbitraria. Por último, corresponde verificar que la aplicación de la ley en el caso concreto, no haya sido arbitraria (CIDH, 2009: párr. 144)

En el caso de la detención de campesinos y campesinas bajo sospecha de formar parte del apoyo logístico al Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), la Policía Nacional y el Ministerio Público ni siquiera cumplieron con los aspectos formales que exige la Constitución, cuando obliga a que se informe a la persona detenida, en el momento del hecho, la causa que lo motiva y su derecho a guardar silencio y a ser asistida por un defensor o defensora de su confianza (art. 12 párr. 1 y 2). En el acto de la detención, la autoridad está obligada a exhibir la orden escrita que la dispuso y que luego sea inmediatamente comunicada a sus familiares o a quienes la persona detenida indique.

A pesar de requerimientos concretos por parte de abogados y abogadas de la defensa, pasaron más de 24 horas antes de recibir información sobre los motivos de la detención, y las personas detenidas fueron exhibidas públicamente, en una rueda de prensa, en la sede de la Comandancia de la Policía Nacional, en Asunción, como responsables de hechos de secuestros, violando la presunción constitucional de inocencia.

Aun cuando la norma autorice la detención de personas como medida destinada a alcanzar fines compatibles con la CADH, el principio de proporcionalidad exige que cuanto mayor sea la intensidad de la restricción de la libertad, también se

6 Acta de imputación firmada en la causa N° 68, folio 09. Año 2008, Circunscripción Judicial de Concepción.

7 A.I. N° 22, del 21 de enero de 2010.

eleve la carga del Estado de justificarla⁸, lo que no ha sucedido en los casos comentados.

DETENCIONES ILEGALES

Cometidas por efectivos policiales

Las fuerzas policiales son las principales perpetradoras en los casos de violaciones del derecho a la libertad, de acuerdo a los datos sistematizados para este artículo. En similar sentido se pronunció la CIDH al expresar que en la región:

[...] los responsables de la mayoría de los arrestos arbitrarios y/o ilegales son miembros de las fuerzas policiales, [a la vez que señaló su preocupación por] la inexistencia en los países de la región de un registro centralizado de arrestos y detenciones, que permita realizar un seguimiento efectivo de los detenidos y porque hay casos de obstrucción de la justicia a través de la alteración de partes policiales, en especial en casos de personas menores de diez y ocho años de edad (CIDH, 2009: párr. 148).

Existen comisarías en las cuales no se registra el ingreso ni la salida de las personas detenidas. El Subcomité para la Prevención la Tortura (STP) de las Naciones Unidas concluyó, tras su visita a Paraguay, que:

El sistema de registro de la detención actual es insatisfactorio y no permite un adecuado seguimiento de entradas y salidas de las personas detenidas ni un control del respeto de sus garantías procesales. En todas las comisarías visitadas existe [...] un “Registro de novedades”. El contenido y nivel de detalle de las anotaciones relativas a la entrada y salida de personas detenidas difiere en función de la comisaría o incluso del oficial a cargo [...] Si bien los cuadernos son idénticos en todas las comisarías, en dos ocasiones se constató la existencia de páginas faltantes, espacios en blancos o tachaduras (SPT, 2010: párr. 69 y 71).

En 5 de las 10 comisarías visitadas por el SPT se encontraron personas detenidas cuyo ingreso no había sido registrado, lo que preocupa altamente (SPT, 2010: párr. 72). La Policía Nacional tiene la obligación de registrar la detención de las personas y comunicar al Ministerio Público y al Juzgado de Garantías en el plazo de 6 horas (art. 239, CPP). Por lo general, incumple esta obligación para negociar la libertad de la persona detenida, previo pago de sumas de dinero, de acuerdo a datos recogidos para este artículo. En la práctica, la Policía utiliza como medio de chantaje la comunicación de la detención al Ministerio Público. Como la gente no quiere ingresar al sistema penal, termina pagando⁹. La plantación de evidencias previa detención ilegal es otro *modus operandi* de integrantes de la Policía Nacional para obtener dinero de sus víctimas. Este tipo de hechos afecta comúnmente a personas de clase media.

8 CIDH, escrito de demanda en el caso Walter Bulacio, de fecha 24 de enero de 2001. Párrafos 66 a 71.

9 MS, abogada entrevistada por el autor.

El siguiente relato constituye un ejemplo del patrón de comportamiento en este tipo de situaciones: AM estaba estacionado, junto con su novia, en las inmediaciones de la Comisaría 3ª de Asunción (microcentro), alrededor de las 23 hs. Una patrullera se les acercó y solicitó las documentaciones del vehículo. Cuando se cercioró que estaban en regla, el uniformado les indicó que debía realizar una inspección en el interior de su automóvil. AM se negó y empezó una discusión con el agente. AM terminó esposado y detenido en la comisaría. El parte policial indicaba que AM tenía 100 g de marihuana en el interior de su vehículo, por lo que se resistió al registro. Actualmente tiene un proceso penal por resistencia y posesión de estupefacientes. Los dos agentes que intervinieron en el procedimiento ya admitieron ante una escribanía que hubo un error en el procedimiento y que AM no tiene responsabilidad en el hecho investigado¹⁰.

Otro sector comúnmente afectado por detenciones ilegales realizadas por efectivos policiales son las personas de organizaciones sociales y campesinas principalmente, quienes, por las acciones de protesta realizadas, tienen causas penales abiertas, en las cuales se les investiga supuesta comisión de hechos punibles. En estos casos, las detenciones tienen el objetivo de amedrentar y desmovilizar a los y las militantes sociales. Por lo general, tras la detención y la apertura de un proceso penal, las y los militantes sociales recuperan su libertad. Sin embargo, es común que sus nombres no sean eliminados del registro de personas con orden de detención del Departamento de Informática de la Policía Nacional, por lo que en cada barrera o control policial son demoradas, supuestamente por contar con órdenes de captura. A pesar de exhibir las órdenes de excarcelación, firmadas por jueces o juezas competentes en las causas, son detenidas durante horas, supuestamente para confirmar la validez de los documentos.

Nosotros ya sabemos que vamos a ser demorados en cualquier momento, incluso que vamos a ser derivados a dependencias policiales para que verifiquen nuestra orden de libertad. Esta situación ya no nos golpea psicológicamente, porque es uno de los mecanismos que utilizan para meternos miedo¹¹.

En ocasiones, las personas detenidas por estas razones deben ser trasladadas a otros departamentos, pues sus supuestas órdenes de captura fueron libradas en el lugar donde se realizaron las acciones de protesta. Así, a finales de octubre, JM fue detenido en el departamento de San Pedro y trasladado al departamento de Caazapá, pues como dirigente había participado de un cierre de ruta en esta última zona. Un simple trámite que iba a realizar en la capital departamental duró tres días, dos de los cuales estuvo privado de su libertad.

10 MS, abogada del caso, relató que cada policía recibió G. 1.000.000 (200 USD aproximadamente) por su comparecencia en la escribanía.

11 Testimonio de JD, líder campesino del departamento de San Pedro, en entrevista con el autor.

DETENCIONES ILEGALES

Cometidas por civiles armados

Aunque en menor medida, los civiles armados y miembros de las comisiones vecinales de seguridad ciudadana siguen cometiendo detenciones ilegales y arbitrarias, con aquiescencia y complicidad policial y fiscal.

El caso más preocupante del periodo de informe se produjo a inicios de 2010, en Capiibary, departamento de San Pedro, donde civiles con armas no sólo detuvieron a personas, sino que las sometieron a golpizas, según se constató en el centro de salud local. A pesar de las denuncias formuladas en marzo de 2010, tanto en el Ministerio del Interior como en la Fiscalía local, y durante la audiencia pública realizada el 30 de ese mes, estos civiles siguen operando impunemente¹².

En San Juan Nepomuceno, departamento de Caazapá, donde en años anteriores, según las denuncias, los miembros de una comisión habían estado involucrados en homicidios y torturas, se buscó “reactivar la temible comisión garrote de San Juan”¹³. Los miembros de la “comisión garrote”, que mantuvieron sitiado este distrito en años anteriores y cometieron varios hechos irregulares, buscan el aval del Ministerio del Interior para operar nuevamente en la zona¹⁴.

VIOLACIONES AL DERECHO A LA LIBERTAD DE LAS PERSONAS TRAVESTIS

Las personas travestis, en general, y las travestis trabajadoras sexuales, en particular, sufren especial afectación del derecho a su libertad y seguridad personales por parte de agentes policiales, quienes tienen la obligación de garantizarles el ejercicio de estos derechos. Los abusos cometidos contra este sector son diarios, de acuerdo a las entrevistas realizadas a lideresas travestis para este artículo y los testimonios de Marie Betancourt y Zoraya Montenegro, de la organización “Panambi”, en la audiencia pública “Tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes”, convocada por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores en diciembre de 2009.

A pesar de esta situación, no existe desde el Ministerio del Interior política pública alguna tendiente a frenar los abusos policiales en contra de ellas. Según los testimonios recogidos, todas las travestis trabajadoras sexuales deben pagar diariamente entre G. 10.000 y 30.000 (USD 2 a 6)¹⁵ a efectivos policiales de la jurisdicción donde ofrecen sus servicios para evitar que sean detenidas, golpeadas e inculpidadas en cualquier tipo de delitos y, consecuentemente, derivadas a las fiscalías respectivas, bajo cargos de hurto, robos, lesiones e incluso tentativas de homicidios, con pruebas plantadas o sin sustento fáctico alguno.

¹² Testimonio de JD, promotor jurídico de Capiibary, en entrevista con el autor.

¹³ Buscan reactivar la temible comisión garrote en San Juan. Diario Abc Color, Asunción, 23 de mayo de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/122900-buscan-reactivar-la-temible-comision-garrote-en-san-juan/>>, consultado el 10 de noviembre de 2010. Véase también: Martens (2005 y 2006).

¹⁴ Ídem.

¹⁵ El tipo de cambio es USD 1= G. 4900, redondeándose siempre al entero más próximo.

Marie Betancourt manifestó que:

Las personas trans somos sistemáticamente abusadas por la Policía Nacional. Siempre están pidiendo coimas¹⁶ para que las compañeras puedan ejercer su trabajo sexual en cada una de sus paradas. Si no dan dinero en efectivo, deben brindar servicio sexual gratuito [...] Los policías piden para su cena, para su gaseosa, para su nafta. Muchas compañeras también están presas hoy en la cárcel de Tacumbú porque al tiempo de su detención no tenían dinero para coimear al oficial a cargo del procedimiento.

De acuerdo a Betancourt, las comisarías con mayor incidencia de abusos en contra de las travestis son la 32^a, de Posta Ybycuá, Capiatá; la 1^a, de San Lorenzo; la 2^a, de Fernando de la Mora; la 11^a, 15^a, 3^a y 7^a; y la comisaría de Ñemby, todas del departamento Central, y todo el sistema 911.

Los clientes de las personas travestis también sufren detenciones ilegales por utilizar este servicio. Se han recogido testimonios que dan cuenta de la existencia de agentes policiales que con patrulleras aguardan en las paradas de las travestis hasta que sean abordadas o invitadas a subir en los automóviles, para inmediatamente detenerlas junto con sus acompañantes.

A pesar de no ser delito la oferta, ni la utilización del trabajo sexual de personas mayores en Paraguay¹⁷, en varios casos estos efectivos presentan como tales el hecho y exigen el pago de una “coima”. En caso que el cliente le manifieste lo contrario o sostenga que no pagará, le amenaza con llamar a la prensa y publicitar el hecho. Con relación a este tipo de situaciones, Betancourt sostuvo:

A los clientes les dice que les va a sacar en la prensa, o que les va a llevar a la comisaría para averiguaciones. Como el cliente no quiere que se sepa, siempre termina pagando.

Por lo general, las travestis no denuncian a las autoridades públicas los abusos cometidos en su contra por la falta de confianza, tanto en el sistema policial como en el judicial, debido a sus históricas malas experiencias: no se les toma la denuncia o, cuando se les toma, no se realizan los actos investigativos tendientes a esclarecer los hechos; sin embargo, cuando son ellas las supuestas perpetradoras, son rápidamente detenidas y apresadas.

Travestis adolescentes: doblemente “coimeadas”

En el período de informe se ha constatado la presencia de varias personas travestis adolescentes en históricas o nuevas paradas de travestis en Asunción y su área metropolitana. En conversaciones con ellas, durante la preparación de este artículo, han relatado que sufren doble discriminación y persecución policial, por ser travestis y menores de edad. Relataron que además del dinero que deben

¹⁶ Sobornos.

¹⁷ Se sugiere ampliar información en el artículo sobre la situación de las mujeres trabajadoras sexuales, en el capítulo sobre el derecho a la libertad.

abonar a agentes de policía para permanecer en sus paradas, deben realizarles servicios sexuales gratuitos para evitar que las detengan y deriven a las defensorías o juzgados de la Niñez y Adolescencia. Los agentes de policía les advierten una supuesta prohibición para las personas menores de edad de ser travestis y de su “situación irregular”¹⁸ por ofrecer servicios sexuales antes de los 18 años.

La internalización de la irregularidad e incluso de la supuesta ilegalidad de la condición de travesti podría facilitar los abusos policiales, ya que muchas consideran que pueden ser detenidas por su sola opción, por lo que no consideran tan grave que los policías les coimeen. En todo caso, en estas situaciones la oferta de servicios sexuales antes de los 18 años se constituye en una explotación, por lo que las adolescentes travestis son víctimas de la situación¹⁹.

En 2009 se daba cuenta que muchas travestis estaban en el convencimiento de que su condición era violatoria de normas legales y constitucionales, castigadas con penas de multa y prisión, y que los policías, al no detenerlas, les hacen un favor que merece recompensa (Martens, 2009)²⁰.

VIOLACIONES AL DERECHO A LA LIBERTAD POR SECUESTROS

A finales de 2009, en su informe sobre seguridad y derechos humanos, la CIDH advirtió a los Estados del continente sobre su responsabilidad en los plagios y secuestros, al no garantizar la libertad de sus ciudadanas y sus ciudadanos:

Los plagios y secuestros..., entre otras del crimen organizado, se cuentan entre los delitos que afectan el derecho a la libertad y seguridad personales en la región. Según ya se ha señalado, no solo resultan imputables al estado las violaciones a los derechos reconocidos en la convención americana perpetradas por su agentes, sino que su responsabilidad también puede verse comprometida por actos de particulares que actúan con su colaboración, aquiescencia o gracias a sus omisiones, por fallas en el proceso de esclarecimiento de la violación, o por falta de la debida diligencia para prevenir la violación [...].

En el caso de los delitos de plagio o secuestro, la privación de la libertad puede ser de extensa duración en el tiempo, como los secuestros extorsivos, o tratarse de actos que involucran períodos breves, como algunas modalidades de secuestro comunes en la región, cuya finalidad ilícita es conseguir de la víctima rápidamente una suma de dinero (conocidos en varios países del hemisferio como “secuestros express”) [...] Los estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para prevenir este tipo de hechos criminales que ponen en serio riesgo también el derecho a la vida y a la integridad personal de las víctimas (CIDH, 2009: párr. 136 y 137).

18 Expresión utilizada por una persona entrevistada por el autor en el microcentro de Asunción.

19 Se refiere al capítulo sobre derechos de la niñez y la adolescencia para ampliar información sobre la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes.

20 Para ampliar información sobre los imaginarios sociales, la construcción de la subjetividad y la discriminación hacia las personas trans, se refiere a los artículos sobre discriminación a las personas LGBTI, en el capítulo de derecho a la igualdad y sobre derechos sexuales, en este mismo capítulo de derecho a la libertad.

En Paraguay, los secuestros mediatizados, y de los que existen conciencia social, son los que afectan a las personas con poder económico. Sin embargo, este crimen también afecta a personas de escaso poder adquisitivo, principalmente moradoras de las zonas ribereñas de la capital y el área metropolitana. En estos casos, no hay coberturas mediáticas, las familias de las víctimas no toman el papel de protagonistas de un *reality show*, ni las negociaciones son seguidas por la teleaudiencia las 24 horas. No tienen duración prolongada en el tiempo y el monto que se exige para los rescates ni siquiera supera el salario mínimo. El Ministerio Público no destina unidades enteras en esclarecerlas y, por lo general, quedan impunes.

Muy por el contrario de los delitos que ocurren con mayor frecuencia y no afectan a quienes ostentan poder económico, como la tortura y las lesiones corporales en el ejercicio de las funciones públicas²¹, el Ministerio Público tiene una Unidad Especializada con dedicación exclusiva para investigar el secuestro. Esta Unidad tiene sedes en ciudades como San Pedro, departamento homónimo, y Ciudad del Este, departamento de Alto Paraná. Desde 2001 hasta 2010 ocurrieron 20 secuestros²².

RECOMENDACIONES

- Iniciar procesos administrativos y judiciales, según corresponda, para sancionar a las personas responsables de las detenciones ilegales.
- Realizar talleres de formación con enfoque de género con el personal de las fuerzas policiales para comprender la diversidad sexual de la sociedad paraguaya y la licitud del trabajo sexual de personas adultas, así como los mecanismos de protección de adolescentes frente a la explotación sexual.
- Reforzar la formación de agentes de policía, jueces y juezas, fiscalas y fiscales en la aplicación de un derecho penal de acto, y no de autor.

BIBLIOGRAFÍA

- Ambos, Kai (2007) **Derecho penal del enemigo**. Bogotá: Universidad del Externado.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009) *Informe sobre Seguridad y Derechos Humanos*. Washington: CIDH. Catalogado como: OEA/Ser.L/V/II.Doc.57
- Gómez Urso, Facundo (2010) **La imagen del enemigo en la lógica del discurso punitivo**. Buenos Aires: FD.
- Jakobs, Günter (2005) **Derecho penal del enemigo**. Buenos Aires: Hammurabi.
- Nowak, Manfred (2007) *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes. Misión al Paraguay*. 1 de octubre de 2007. Catalogado como A/HRC/7/13/Add.3.
- Subcomité de Prevención de la Tortura (2010) *Informe sobre la visita a la República del Paraguay*. 7 de junio del 2010. Catalogado como CAT/OP/PRY.
- Von Spee, Friedrich (1939) *Cautio Criminalis*. Weimar.

21 De 900 casos de torturas denunciadas en el Ministerio Público desde el año 2000, sólo dos terminaron en condena, según el informe de Manfred Nowak, relator de Naciones Unidas sobre la tortura (Nowak, 2007). En todo el país, existen sólo tres fiscales encargados de investigar este delito.

22 Marta Escurra: Paraguay presenta creciente hola de secuestros. Infosur Hoy, 16 de diciembre de 2009. Disponible en: <<http://www.infosurhoy.com/cocoon/saii/xhtml/es/features/saii/features/main/2009/12/16/feature-01>>, consultado el 25 de noviembre de 2010.

Nuevas leyes facilitarán violación a garantías del debido proceso penal

Garantías constitucionales y derecho al debido proceso

Las influencias políticas continuadas y las “leyes de emergencia” permanentes están minando las posibilidades reales de ejercer el derecho al debido proceso, principalmente por parte de las poblaciones más debilitadas en el acceso a la justicia y tradicionalmente designadas como “chivos expiatorios” de un sistema que resulta favorable a intereses económicos y se ajusta muy poco a las garantías judiciales consagradas en la Constitución.

Juan A. Martens y Roque Orrego, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales – Paraguay (Inecip-Py)

INTRODUCCIÓN

El debido proceso es un conjunto de reglas, establecidas en la Constitución, los tratados internacionales y las leyes dictadas por el Congreso, que buscan dar racionalidad a la intervención estatal en la investigación de los delitos y crímenes, así como en la aplicación de la prisión preventiva y las sanciones penales.

Cada una de estas reglas nació para limitar la arbitrariedad estatal en contra de la persona sospechosa de un hecho punible, pues históricamente están documentados los abusos cometidos por quienes detentan el poder político y manejan la posibilidad de que dicha persona sea sancionada, usando el poder de investigación criminal y creando la más de las veces “chivos expiatorios”¹ para justificarse en la misión de evitar la impunidad de ciertos hechos violentos. Por tanto, estas reglas sirven también para que la sociedad tenga la mayor seguridad de que sólo la verdad puede legitimar la sanción de uno o una de sus integrantes y que no sea engañada con argumentos falsos a la hora de decir quién o quiénes han cometido un delito o un crimen.

La legislación de Paraguay, a partir de la Constitución de 1992, recoge acabadamente cada uno de estos principios y están vigentes (Orrego y Martens, 2007: 124). Sin embargo, desde el 2004 se inició un proceso de contrarreforma legislativa que busca disminuir estas garantías (Orrego y Martens, 2005: 133), sin que siquiera los operadores y las operadoras de justicia hayan internalizado sus mandatos en la práctica cotidiana. El argumento ha sido un discurso autoritario y populista: la necesidad de enfrentar con mano dura la criminalidad y la inseguridad². Esta ideología punitiva, superada por la Constitución de la democracia, pretende reimponerse como dominante en el discurso oficial, ya que es funcional a la ideología hegemónica³. La contrarreforma es un retroceso, porque contribuye al mantenimiento de un sistema de investigación criminal mediocre, ya que la decisión de castigar no se legitima con la certeza de haber alcanzado la verdad sobre el hecho de que alguien es responsable de haber cometido un delito o crimen, sino de que a quien se sanciona es quien resulta ser conveniente para que los responsables de descubrir la verdad se “saquen el bulto” con algún “chivo expiatorio”, presentado como culpable.

Los retrocesos del sistema procesal penal, so pretexto de facilitar la acusación y sanción de las y los “delincuentes”, más bien allanan la posibilidad de que siga siendo sancionado quien vive en situación de vulnerabilidad ante el poder del Estado, constituyendo así un sistema en el que la mera sospecha, y no la prueba de los hechos, sea la fuente de las sanciones penales. Constituyen un premio a la falta de idoneidad y corrupción de policías, fiscales, fiscalas, juezas y jueces.

1 Se conoce como “chivo expiatorio” a quien es presentado como culpable o responsable de determinados hechos por la simple presión ciudadana o mediática, o ante la necesidad de justificar la actuación fiscal y policial.

2 El vicepresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Paulo Sérgio Pinheiro, sostuvo, en su visita a Guatemala a inicios de noviembre de 2010, que si la pena de muerte fuera un remedio para reducir la violencia, Estados Unidos sería el país más pacífico del mundo, y que las políticas de mano dura no funcionan. *Pena de muerte no disuade a delincuencia ni narcotráfico, afirman* Diario ABC Color, Asunción 13 de noviembre de 2010. Disponible en <<http://www.abc.com.py/nota/pena-de-muerte-no-disuade-a-delincuencia-ni-narcotrafico-afirman/>>, consultado el 13 de noviembre de 2010.

3 “La ideología punitiva responde a la ideología dominante en un momento histórico determinado, subordinándose a las leyes del mercado de trabajo” (Del Olmo, 1981).

Son, igualmente, una justificación discursiva que oculta la falta de compromiso del Congreso de dotar a la justicia del presupuesto suficiente para cumplir con su misión y para la implementación de políticas integrales de seguridad humana; al Consejo de la Magistratura de no elegir a las y los más idóneos para los puestos en el servicio de justicia; al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y otros órganos por no liberar al pueblo de las personas inidóneas y corruptas que construyen una justicia incapaz de hacer cumplir la Constitución y la ley.

Realizar un análisis acabado de cada uno de estos principios excede a las posibilidades de este artículo, por lo que se ha escogido para la reflexión un conjunto de temas que influyen de forma transversal en la no-vigencia de las garantías del debido proceso y el mantenimiento de un sistema de investigación criminal peligroso e ineficiente. Es por ello que se limita a cuestionar la influencia política partidaria en la designación y remoción de magistradas y magistrados, así como en el abordaje de las causas penales; se describen las modificaciones al ordenamiento jurídico nacional que, con nuevos mandatos, restringen o eliminan garantías ya reconocidas; y presenta la situación del Ministerio de la Defensa Pública, encargado de la defensa penal de la mayoría de las y los prisionizados⁴ en Paraguay. En estos puntos, centramos una crítica que afecta profundamente el debido proceso en Paraguay desdibujando el sistema garantista y eficiente que se formuló con la reforma del sistema inquisitivo.

Estos tres temas abordados influyen decisivamente sobre las diez garantías penales y procesales recogidas en el orden normativo nacional: principio de retribución o de la sucesividad de la pena respecto del delito; principio de legalidad; principio de necesidad o de economía del derecho penal; principio de lesividad o de la ofensividad del acto; principio de materialidad o de la exterioridad de la acción; principio de la culpabilidad o de la responsabilidad personal; principio de jurisdiccionalidad; principio acusatorio o de la separación entre juez y acusación; principio de la carga de la prueba o de verificación; principio del contradictorio o de la defensa, o de la refutación.

INFLUENCIA POLÍTICA EN DESIGNACIONES Y REMOCIONES DE MAGISTRADOS Y MAGISTRADAS

La independencia del Poder Judicial, tanto interna como externa, es un mandato constitucional y un presupuesto básico para la vigencia de las garantías del debido proceso. Sin embargo, en los últimos 17 años, tanto el Consejo de la Magistratura (CM)⁵ como el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM) no aplicaron criterios objetivamente verificables para nombrar o destituir a los jueces y juezas y a los fiscales y fiscalas.

Ambas instituciones están manejadas por grupos con poder político, lo que convierte al “padrinazgo”⁶ en un requisito fundamental para el ingreso a la magistra-

4 La expresión “prisionizado” hace referencia a la reclusión de las personas.

5 El CM es la institución encargada de elegir una terna de candidatos y candidatas desde donde se designan los magistrados y las magistradas de todo el país. Desde junio de 2005 aplicó los primeros exámenes para la selección. Sin embargo, de un total de mil puntos, solamente doscientos corresponden al examen escrito de conocimientos jurídicos; la entrevista con los candidatos y las candidatas tiene el mismo valor.

6 El “padrinazgo” alude a la instalación de una visión patrimonialista del Estado, en el que opera una lógica clientelar de acceso al cargo público. En su acepción en Paraguay, es el mecanismo por el cual un “padrino” avala una candidatura y ese aval se constituye en suficiente para la designación y la permanencia en un puesto.

tura y los acuerdos políticos partidarios son determinantes incluso para llenar una vacancia.

La vacancia en la Corte Suprema de Justicia (CSJ) dejada por el ex ministro Wildo Rienzi, afiliado al Partido Colorado – Asociación Nacional Republicana (ANR), deja al descubierto esta situación⁷. Desde entonces, los partidos políticos con representación parlamentaria reclaman ese *cupo* para sus respectivas nucleaciones. El CM conformó una terna integrada por Emiliano Rolón Fernández, Irma Alfonso de Bogarín y Agustín Lovera Cañete⁸. De acuerdo a la Constitución, la Cámara de Senadores debe elegir una persona y el Poder Ejecutivo otorgar su acuerdo a dicha designación. En uso de sus atribuciones, por Decreto N° 2780, el 25 de agosto de 2009, Fernando Lugo denegó su acuerdo constitucional al Senado para designar a Agustín Lovera Cañete como integrante de la CSJ⁹, en reemplazo de Wildo Rienzi, cargo que a la fecha sigue vacante¹⁰.

La práctica instalada en la política partidaria tradicional de tener cupos en la CSJ hace que, hasta la fecha, siga funcionando sólo con 7 de los 9 miembros. Esta situación vuelve lentas las decisiones que debe adoptar la máxima instancia judicial, pues, para la resolución de los casos, debe integrarse con jueces y juezas de las cámaras de apelación, cargándoseles más trabajo. La designación de jueces y juezas, de fiscales y fiscalas, de defensoras y defensores públicos, de camaristas en los distritos y departamentos del país es considerada por los diputados, diputadas, senadores, senadoras y presidentas y presidentes de seccionales coloradas y de comités liberales como atribuciones de sus respectivos cargos, y el CM se los permite.

Una postulante a jueza penal de sentencia que obtuvo el total de los 200 puntos en el examen escrito ante el CM explicó que:

[...] lo importante no es dar un buen examen en el Consejo para que te pongan en la terna, sino hacer lobby con un diputado o senador. Al principio no quise someterme de esa manera, pero me di cuenta de que era necesario y lo hice. Estuve en la terna¹¹.

La CSJ, con sus 7 miembros, es la que finalmente designa quién será juez o jueza, fiscal o fiscalá, o defensor o defensora. Su manejo es mucho más discrecional que el CM, dado que no tiene siquiera un procedimiento que simule objeti-

7 El 3 de julio de 2007 Rienzi dejó vacante el cargo por cumplir la edad máxima permitida en la Constitución (75 años). Resolución N° 1154, CSJ.

8 La conformación de esta terna produjo enérgicos rechazos de los actuales partidos de gobierno, PLRA y PPO, principalmente, sosteniendo que estaba integrada solamente por personas del Partido Colorado.

9 Puede accederse al texto del decreto respectivo en <<http://paraguay.justia.com/nacionales/decretos/decreto-2780-aug-25-2009/gdoc/>>; consultado el 18 de noviembre de 2010.

10 Lovera Cañete presentó el 15 de septiembre de 2009 una acción de inconstitucionalidad en contra de la decisión de Lugo. En marzo de 2010 ya había urgido por sexta vez que se integre la Sala Constitucional para estudiar su pedido. El 16 de noviembre del corriente, la Sala declaró admisible el recurso. Al respecto, véase 'La Corte da trámite a acción de Lovera contra veto presidencial' en <<http://www.ultimahora.com/notas/378325-La-Corte-da-tramite-a-accion-de-Lovera-contra-veto-presidencial>>; consultado el 18 de noviembre de 2010.

11 Entrevista realizada por los autores a una candidata.

vidad para decidir entre las tres personas propuestas por el Consejo. Es absoluta decisión política arbitraria.

Al ser la Corte producto de acuerdos políticos, sus decisiones también lo son, principalmente, en este tipo de determinaciones. Fiscales y fiscalas, jueces y juezas y defensores y defensoras que acceden al cargo con este tipo de procedimientos tienden a no apegarse al cumplimiento de las garantías constitucionales, sino más bien a satisfacer los pedidos de sus padrinos políticos.

Un caso ocurrido en octubre de 2010 en San Estanislao (Santani), en el departamento de San Pedro, refleja de manera acabada esta situación. Un docente fue denunciado por abuso sexual a una niña de 13 años. La fiscalía emitió una orden de captura. Al enterarse de la situación, el docente se constituyó en el domicilio de la fiscalía con el presidente de seccional de su comunidad. Al principio la fiscalía se mostró renuente a acceder al pedido de levantar la orden de captura que pesaba en su contra. Entonces, manifestaron que si era necesario recurrirían al diputado colorado departamental. La fiscal manifestó que no era necesario. El docente está libre¹²

Por otra parte, en el período entre octubre de 2009 y octubre de 2010 no se tuvieron noticias de que los órganos competentes hayan iniciado un proceso de diálogo con la sociedad civil para determinar criterios objetivos para la remoción del funcionariado de justicia cuando incumpla gravemente normas básicas de sus mandatos, afectando los derechos humanos de víctimas y personas procesadas. Éste es un reclamo que se hace desde años anteriores y constituye una obligación de órganos con competencia constitucional y legal para ello.

En la perspectiva apuntada, Codehupy había presentado el informe *Chokokue* (Codehupy, 2008) que devela irregularidades en un campo sensible en defensa de personas que sufren un secular estado de exclusión social; se mantuvieron reuniones de las víctimas y el colectivo pidiendo que se lleve a cabo la verificación de la información dada para la sanción de las personas responsables y la toma de medidas estructurales sobre el registro de la impunidad. Ninguna investigación estatal y destitución de responsables se dio con base en las realidades develadas en este estudio.

Esta inacción evidencia que no sólo los partidos políticos influyen en la conformación y renovación de la justicia, sino que lo político incluye la voluntad de apañar a quienes contribuyen con la vigencia de una sociedad en la que son sólo atendidos quienes concentran el poder económico o político y eliminados las y los líderes y movimientos sociales que plantean cambios estructurales para la vigencia de la Constitución. La influencia política mantiene la sociedad de privilegios que la Constitución manda remover y se contenta con seguir afectando mismos “chivos expiatorios” con que se tranquiliza y engaña a la ciudadanía, para dar la impresión de que algo se está haciendo ante los reclamos de justicia seria y responsable como la que exige el debido proceso.

¹² Entrevista realizada por los autores.

“LEYES DE EMERGENCIA” PELIGRAN PRINCIPIOS DEL DEBIDO PROCESO

En el periodo de informe fueron promulgadas o están en estudio leyes que peligran varios principios del debido proceso penal establecidos en la Constitución (art. 17), que fueron introducidas al ordenamiento jurídico como “*leyes penales de emergencia*”. Éstas son iniciativas legislativas que aprovechan situaciones de alarma social o hechos violentos mediatizados para restar garantías procesales en la legislación vigente, presentándolas como un medio eficaz en la lucha contra la delincuencia. Es particularmente preocupante la sanción por parte del Congreso, y la respectiva promulgación por parte del presidente, de la Ley 4024/10, del 23 de junio de 2010, que castiga los hechos punibles de terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del terrorismo como una ley penal especial, pues su redacción vaga e imprecisa, contrariando el principio de estricta legalidad penal¹³, permitirá su utilización para la criminalización de la protesta social o de las acciones colectivas de reivindicación de derechos humanos fundamentales, teniendo en cuenta el tipo de selectividad arbitraria y politizada que caracteriza el funcionamiento del sistema penal en Paraguay.

Fernando Lugo sancionó como la “ley antiterrorista de Paraguay” el mismo texto que, desde 2001, las organizaciones sociales y de derechos humanos venían rechazando por contener artículos que contradicen la Constitución y el Código Penal (CP), de corte garantista. El mismo Fernando Lugo, en 2007, había realizado acciones de incidencia en el marco de la campaña para evitar que la ley antiterrorista fuera incluida entre las modificaciones al Código Penal, en ese momento en estudio en el Congreso. Fue el mismo Fernando Lugo quien solicitó al Parlamento el estudio de esta ley por Nota 292, del 26 de noviembre de 2009. Diversas organizaciones sociales, campesinas y de derechos humanos le solicitaron que retirase el proyecto de ley el 9 de diciembre de 2009. Además de entregar los fundamentos del rechazo, se explicó al asesor jurídico de la presidencia de la República, Emilio Camacho, cuáles eran los peligros de la redacción que estaban planteando. El 10 de diciembre de 2009 Fernando Lugo retiró su proyecto de ley, sin embargo lo volvió a enviar al Congreso unos días más tarde y el proyecto quedó sancionado. Las argumentaciones y fundamentaciones de la necesidad de esta ley giraron en torno al cumplimiento de compromisos internacionales y a evitar los secuestros que venían ocurriendo en el país. Era muy reciente en la memoria colectiva el secuestro del ganadero Fidel Zavala¹⁴.

La Ley 4024/10 contiene tres artículos: terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del terrorismo. Independientemente del nombre del hecho punible de terrorismo, las conductas típicas previstas ya estaban tipificadas y sancionadas con penas de hasta 30 años de cárcel en el actual CP, por lo que el argumento de que el Paraguay podría ser sancionado por tener impune conductas de esa naturaleza, tal como lo expresa en la exposición de motivos del proyecto presentado, no tenía consistencia. La definición de terrorismo en esa ley infringe el principio de legalidad penal, contemplado en la Carta Magna y el propio CP, por el cual se ga-

13 La estricta legalidad penal es un principio básico del derecho penal que exige que estén definidas con precisión, en una ley, las conductas que están prohibidas o son obligatorias.

14 El ganadero estuvo en cautiverio desde el 16 de octubre de 2009 al 17 de enero de 2010. Este secuestro tuvo alta repercusión y cobertura mediática.

rantiza que las conductas sancionadas estén estrictamente definidas en la ley, pues deja al arbitrio de los jueces y las juezas determinar cuándo un hecho es terrorista. La redacción de la definición de terrorismo engloba, bajo un nuevo rótulo, innumerables conductas delictivas completamente dispares, las cuales, de por sí, son tipos penales autónomos, en virtud a que hace remisión a otros artículos, que se agravan únicamente en la pena por el solo hecho de ser efectuadas bajo ciertas condiciones, en las que se filtra la laxitud que permitirá una selectividad punitiva arbitraria, sumamente peligrosa para la democracia y el respeto de la dignidad humana. De este modo, conductas tan simples como una manifestación o una marcha de protesta, si el juez o la jueza así lo considera, pueden ser declaradas como terroristas.

Existe, entonces, una falta de precisión en la definición de terrorismo que se usa. Al realizarse un entrecruzamiento de conductas prohibidas se configura una trama abierta que conlleva intrínsecamente a un tipo penal abierto, donde cualquiera de las conductas contempladas anteriormente con carácter autónomo pueda ser considerada terrorismo.

De esta manera se facilita la aplicación de un derecho penal de autor, donde no importa realmente lo que hizo la persona, sino su condición personal o, lo que es peor, su clase social, su fisonomía o su ideología política, quebrantándose derechos humanos fundamentales.

La redacción facilita la interpretación discrecional del derecho, utilizada por los sistemas autoritarios para perseguir a personas a quienes consideran sus enemigos políticos e ideológicos, violando el principio de legalidad, por el cual se deben sancionar solamente las conductas estrictamente definidas como prohibidas u obligatorias.

EL PROYECTO DEL DIPUTADO LÓPEZ CHÁVEZ: ANULACIÓN DE LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

El diputado por Capital José López Chávez, del Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Punace), quien se pronunciara de manera frecuente de forma discriminatoria o planteara proyectos legislativos contrarios a la Constitución durante su mandato¹⁵, el 30 de agosto de 2010 presentó un proyecto de ley¹⁶ que, entre otras cosas, anula la presunción de inocencia de personas con dos procesos penales. El proyecto de ley tuvo media sanción en la Cámara de Diputados el jueves 11 de noviembre de 2010.

En su exposición de motivos, López Chávez deja al descubierto su desconocimiento de los mandatos constitucionales y los principios básicos del derecho penal recogidos (art. 17, inc. 1, Constitución; art. 4, CPP) que establece la presunción de inocencia como presupuesto político condicionante de la intervención del poder penal del Estado. Con afirmaciones similares a las de los teóricos de la Inquisición o los defensores de la tortura, López Chávez sostiene que:

15 Durante el 2010 presentó una iniciativa parlamentaria para que las personas homosexuales no sean admitidas en la Policía Nacional; y, en otra ocasión, solicitó que fuera procesado un grupo de activistas homosexuales que se habían besado frente al Congreso, como forma de protesta.

16 El proyecto se denomina: "Por el cual se modifica el Código de Procedimientos Penales por la que se prohíbe el otorgamiento de medidas substitutivas o alternativas de prisión a personas reiterantes en hechos delictivos o criminales".

[...] los individuos que vuelven a reiterar en conductas delictivas destruyen por sí mismos la presunción de su inocencia. Esta garantía procesal debe regir con intensidad y el máximo esplendor para aquellas personas que por primera vez han sido procesados [sic] por un hecho delictivo. La causalidad y no la casualidad hacen que no se pueda argumentar el principio de inocencia ante personas que se encuentren dos o más veces procesados o condenados [sic] por una o más causas penadas por ley.

Por eso propone en su ley de dos artículos que se prohíba el “otorgamiento de medidas sustitutivas de prisión a personas procesadas o privadas de su libertad que reiteren en igual comisión de delito o crimen de igual o mayor pena” y que se aplique “la misma prohibición para las personas condenadas y puestas en libertad que vuelvan a reincidir”. Con estos artículos, la prisión preventiva será la regla para quienes al mismo tiempo estén soportando más de un proceso penal, contrariando de manera expresa la Constitución (art. 19). Este artículo establece que la prisión preventiva sólo será dictada cuando fuese indispensable en las diligencias del juicio; no hace distinción de casos, pues la regla es la libertad; la privación de libertad solo puede devenir de una condena dictada en un juicio. Como la prisión preventiva antes del juicio no es una pena, sólo se la puede reglar como una cautela, para que la persona procesada no se fugue u obstruya la investigación y la realización de su juicio. Si no se dan estos peligros, no existe habilitación constitucional para aplicar prisión preventiva y todos y todas son iguales ante esta garantía.

La modificación considera que el simple proceso ya es una sanción y no contempla que la situación que igualitariamente exige la oportunidad de ser procesado/a en libertad sólo puede ser analizada en cada caso ante la posibilidad real de fuga u obstrucción de la investigación y no ante el número de procesos o condenas anteriores a los efectos de no desnaturalizar el instituto de la prisión preventiva, convirtiéndola en una pena anticipada. López Chávez no sólo niega la presunción de inocencia de las personas con dos procesos, sino que supone que volverán a delinquir, adscribiéndose en la teoría lombrosiana del determinismo, superada ya en las primeras décadas del siglo XX. Sostiene que:

El presente Proyecto de Ley obedece a la necesidad de precautelar la seguridad jurídica, seguridad física y patrimonios de la sociedad con respecto a aquellos procesados o condenados reiterantes en hechos y actos delictivos.

Su exposición de motivos también desconoce la obligación constitucional que establece que el objeto de las penas es la readaptación de las personas condenadas y la protección de la sociedad (art. 20), pues sostiene que:

[...] el objeto principal del Derecho Penal “Jus puniendi” es precisamente el de proteger a la sociedad de las personas que se dedican a delinquir o que perpetren hechos criminosos. El objeto principal es que se aisle a estos individuos peligrosos, que no cometan más hechos delictivos y antijurídicos contra miembros de la sociedad que deben ser protegidos por el Estado, como reza la propia Constitución Nacional. El Poder Social es un ente abstracto administrador de la fuerza social. Es también un administrador del criterio de justicia objetivado, por ende el Poder Social como ser emergente también produce un Poder Político.

Agrega el documento que:

El presente Proyecto de Ley busca evitar que aquellos individuos procesados o condenados por hechos antijurídicos penados por la Ley y que reincidan en la misma conducta antijurídica y reprochable no puedan ser beneficiados con medidas sustitutivas o alternativas a la prisión preventiva y así de esta manera vuelvan a delinquir poniendo en peligro a la sociedad y a sus bienes.

Medidas alternativas ya tasadas legalmente desde 2004

De prosperar la iniciativa de López Chávez, el artículo 245 del CPP sufrirá una segunda modificación desde su sanción, el 25 de junio de 1999. La primera modificación fue realizada en octubre de 2004, también como “ley penal de emergencia”, tras una serie de presiones mediáticas que sostenía que sus disposiciones causaban mayor criminalidad y causaban peligro social al permitir que quienes cometieran hechos punibles pudieran obtener medidas alternativas a la prisión preventiva.

Desde entonces se prohibió que las personas sospechosas de cometer determinados hechos punibles¹⁷, aún siendo inocentes y no registrando peligro de fuga o de obstrucción de la investigación, soporten el proceso en libertad como manda la Constitución (art. 19).

La redacción del artículo 245 fue un claro avance de la contrarreforma penal, que busca disminuir garantías establecidas en la ley para las personas sospechadas de cometer hechos punibles. Tiende a la conservación de la prisión preventiva como regla del proceso penal, propio de los regímenes inquisitivos en los que se condena a la restricción de la libertad sin juicio. Desde su vigencia ha sido utilizado en contra de líderes de organizaciones campesinas que para la reivindicación de sus demandas utilizan acciones directas como la ocupación de predios o la toma de tractores, en casos de lanzamientos ilegales de venenos en sojales colindantes a sus comunidades. Casos en los que bien cabe la legítima defensa o el derecho ciudadano de aprehender a quien flagrantemente comete un hecho punible.

En los departamentos de San Pedro y Caaguazú dirigentes campesinos y campesinas fueron imputados por tentativas de homicidios por hechos que claramente no lo constituyen para impedir que soporten sus procesos en libertad¹⁸. Con esta ley se promoverán nuevas armas punitivas desmovilizadoras en contra de la gente que exige sus derechos en el marco de lo que permite la Constitución.

17 La ley 2493/04, que modificó el artículo 245 del CPP, establece que “durante el proceso penal no se podrán otorgar medidas alternativas, ni la prisión preventiva decretada podrá ser modificada por una medida sustitutiva, **cuando el hecho sea tipificado como crimen que lleve aparejada la vulneración de la vida o la integridad de la persona como resultado de una conducta dolosa**; tampoco se podrá modificar la prisión preventiva cuando el imputado esté incurso en los presupuestos previstos en el numeral tercero del Artículo 75 del Código Penal o cuando el sindicado esté imputado en otras causas, por la comisión de crímenes que lleven aparejada la vulneración de la vida o la integridad de las personas, como resultado de una conducta dolosa” (las negritas son de los autores).

18 En el caso de Caaguazú, la imputación fiscal describe la utilización de clavos miguelitos para impedir que tractores sigan lanzando venenos en sojales colindantes a las comunidades, y en San Pedro los campesinos y las campesinas detuvieron el tractor desde donde se lanzaba el veneno.

El 21 de enero de 2010, en la causa donde se investiga el secuestro del ganadero Luis Lindstron y en la cual fueron detenidas 12 personas, entre ellas varios dirigentes campesinos del departamento de Concepción, el equipo jurídico de la Codehupy planteó una inconstitucionalidad en contra de la prohibición del otorgamiento de medidas alternativas a sus seis defendidos, decretada por el juez de Horqueta, Hernán Centurión. Los argumentos de la inconstitucionalidad se basan en la contradicción entre esta norma y el artículo 19 de la Constitución que establece los presupuestos para la aplicación de la prisión preventiva y así como con el artículo 46 que manda la igualdad de todas las personas. La ruptura del principio de igualdad se basa en la imposibilidad de que personas en iguales situaciones, en este caso procesadas por un hecho punible, sean imposibilitadas de acceder a medidas menos gravosas que la prisión preventiva por el solo hecho de la atribución de un crimen. Con relación al artículo 19, la ruptura del principio constitucional se encuentra en la tasación del otorgamiento de medidas alternativas, pues de manera expresa la Constitución establece que solo será dictada cuando fuese indispensable en las diligencias del juicio sin hacer distinción de procesos.

DEBILITADA DEFENSA PÚBLICA, INCAPAZ DE EJERCER UNA DEFENSA TÉCNICA EFICAZ

Una de las garantías básicas del debido proceso lo constituye el acceso a una defensa técnica eficaz. Este derecho está establecido en la Constitución (art. 17 inc. 5 y 7). En Paraguay alrededor del 70% de las personas privadas de libertad son asistidas por la defensa pública¹⁹. Este porcentaje es un indicador de la cantidad de personas procesadas que recurren a abogados y abogadas del Estado para enfrentar sus procesos.

A pesar de tener que ocuparse de un gran volumen de trabajo, la situación del Ministerio de la Defensa Pública (MDP) es crítica, tanto por condicionamientos estructurales como por la corrupción y desinterés de varios de sus agentes. Sin embargo, existen excelentes defensores y defensoras públicas. Debido a esta situación varias de sus actuaciones son meramente formales, dejando realmente indefensas a las personas que usan sus servicios, pues no realizan actos de defensa técnica.

La ausencia de una ley orgánica que le garanticen autonomía y autarquía es el principal obstáculo para iniciar un proceso de fortalecimiento²⁰. Actualmente está estructurada en una Acordada de la CSJ, de quien depende jerárquicamente.

La actual defensora general, Noyme Yore, y su equipo de apoyo vienen demostrando un compromiso en la edificación de una defensa pública transparente y eficaz, pero ven sustancialmente disminuida su capacidad de impacto en el planteamiento de un nuevo modelo organizacional, pues, al permanecer su institución ligada al Poder Judicial, es presa de muchas de las falencias que le afectan estructuralmente. Podemos citar la corrupción, la influencia clientelista, la insuficiente dotación de recursos, entre otras.

¹⁹ Dato brindado a los autores por la defensora general Noyme Yore Ismael en una entrevista.

²⁰ En este momento se encuentra en estudio en la Cámara de Diputados un proyecto de ley orgánica que le garantizará autonomía, impulsado por la defensora general, Noyme Yore, y apoyado por organizaciones de la sociedad civil como Inecip-Py y Codehupy.

Para este artículo han sido relevadas las principales falencias que afectan el servicio de la defensa pública en encuentros de promotores y promotoras jurídicas²¹ y de defensores y defensoras públicas, organizados desde Inecip-Py, en coordinación con la Codehupy, el Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer (Cladem) y el MDP. Fue reconocido que se viene trabajando en fortalecer la institución, que cuenta con personas dispuestas a construir una organización en diálogo permanente con la sociedad; sin embargo, se registran críticas de las que se hicieron eco las promotoras y los promotores jurídicos, quienes manifestaron que, a pesar de las falencias, ven en el fortalecimiento de esta institución una oportunidad de mejor acceso a la justicia. Quienes asistieron a los encuentros tienen experiencia de derivación de casos a la defensa pública, sobre todo en situaciones de criminalización de líderes de sus respectivas comunidades en los departamentos de Concepción, San Pedro, Canindeyú, Alto Paraná, Misiones, Central, Itapúa, Paraguarí, Caazapá y Guairá. La experiencia también registra algunos casos exitosos, principalmente en las localidades de San Juan Nepomuceno (Caazapá), Horqueta (Concepción) y Encarnación (Itapúa).

Persisten defensoras y defensores públicos que cobran y trabajan como abogados particulares, según expresaron varios líderes comunitarios; esta ha sido una de las principales quejas. Relataron que en la misma oficina de la defensa pública reciben a sus clientes particulares, a quienes dan preferencia a la hora de atender. Un testimonio recogido en este sentido es muy ilustrativo de la realidad:

Cuando el defensor ve que sos de los que recurren a él porque no tenés plata, te hace pasar y esperar hasta que atienda a los clientes que le pagan; muchas veces al final te dice que ya no hay tiempo y que vuelvas mañana²².

También se reveló la existencia de defensoras y defensores públicos que no atienden en las oficinas de los lugares donde fueron nombrados. A la ya enorme diferencia existente entre cantidad de defensoras/es públicos y fiscales existentes en todo el país, otra problemática documentada que dificulta el acceso a la justicia es que algunas y algunos hacen oficina sólo en las capitales departamentales, a pesar de estar nombrados para distritos del interior de los departamentos. Es particularmente preocupante en los relatos recogidos del departamento de Itapúa, donde la distancia con la capital departamental llega en algunos casos a 200 km. Una testimoniante manifestó:

Nosotros le tenemos a la fiscalía a 30 kilómetros, pero la defensoría está en Encarnación. Muchas veces ya ni recurrimos a la defensoría porque no tenemos para el pasaje [...] Ya nos ocurrió una vez que nos fuimos a Encarnación y la defensora estaba de permiso y su asistente nos dijo que vayamos al otro día [...].

Otra inquietud manifestada ha sido el desinterés que observan en varias defensas. Señalan este problema como el más preocupante ya que en muchos casos solo se cuenta con una defensa meramente formal. Relataron que, a pesar de

21 Estos encuentros se realizaron en Asunción, en octubre y noviembre de 2010.

22 Entrevista con A.M., departamento de San Pedro.

ofrecérseles cooperación para buscar y producir pruebas, persiste la reticencia a aceptarlos. Un testimoniante explicó:

Siempre están que quieren negociar con la fiscalía y no quieren defender de verdad. Lo máximo que te ofrecen es un procedimiento abreviado. Nosotros sabemos bien que con eso los compañeros se quedan para siempre con antecedentes penales y no aceptamos. En estos casos no nos queda otra que buscar abogados particulares, porque nos dicen que si no aceptamos sus condiciones, que no recurramos a ellos²³.

RECOMENDACIONES

- Derogar las leyes penales especiales que restringen o suprimen garantías del debido proceso.
- Establecer mecanismos objetivos de evaluación de conocimientos jurídicos para el ingreso a la magistratura contemplando la necesidad de que éstos sean a su vez no partidarios o sectoriales, o permeables por intereses corporativos o de grupos de presión económica. El basamento de la designación de magistrados y magistradas debe considerar fundamental la ética, en cuanto conducta vinculada al respeto a la ley y los Derechos Humanos.
- Dotar al MDP de una ley orgánica que garantice autonomía y autarquía, lo que implica que la CSJ apoye la continuidad de los espacios de diálogo y colaboración que se han construido entre este sector del Poder Judicial y la sociedad civil organizada.
- Habilitar mesas de diálogo desde las instituciones públicas con competencias de enjuiciamiento y destitución de jueces, juezas y magistrados/as, en donde se establezcan parámetros para que los casos que implican graves incumplimientos de funciones, y sobre todo que afectan a las personas más excluidas, sean acusados ante los órganos pertinentes a los efectos de ley.
- Examinar especialmente los casos del informe *Chokokue*, para asegurar que se identifique, juzgue y sancione a las personas responsables.

BIBLIOGRAFÍA

- Coordinadora por los Derechos Humanos del Paraguay (2008) **Informe Chokokue. Informe al Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre las violaciones al derecho a la vida en contra de miembros y dirigentes de las organizaciones campesinas en el contexto de la lucha por la reforma agraria en el Paraguay**. Asunción: Codehupy.
- Del Olmo, Rosa (1981) **América latina y su criminología**. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ferrajoli, Luigi (1995) **Derecho y razón. Teoría del garantismo penal**. Madrid: Trotta.
- Martens, Juan A. y Orrego, Roque (2005) *Derecho a las garantías judiciales y al debido proceso: desilusiones y retrocesos por ineficacia de operadores de justicia en el sistema penal en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2005) Derechos humanos en Paraguay 2005. 10 años de informes*. Asunción: Codehupy, pp. 115-131.
- Orrego, Roque y Martens, Juan A. (2007) *El Estado se prepara para legalizar sus persistentes violaciones a la libertad socavando las garantías procesales en: Codehupy (2007) Derechos humanos en Paraguay 2007*. Asunción: Codehupy, pp. 124-138.
- Torrez, Sergio (2008) *Derecho Penal de Emergencia*. Buenos Aires. Ad Hoc.

23 Entrevista con J. S., departamento de Misiones.

Las cárceles mantienen en condiciones indignas a reclusos y reclusas

Tratos inhumanos a personas privadas de libertad

Las alarmantes condiciones de hacinamiento, el uso de celdas de aislamiento y un inadmisibles sistema de privilegios basado en pagos irregulares se constituyen en expresiones del inhumano trato de las personas privadas de libertad en el país. Dos mecanismos internacionales han constatado en el último período estas condiciones, los medios de comunicación los muestran con cierta periodicidad y los jueces y las juezas exigen modificaciones, pero esas y otras prácticas se mantienen vigentes.

Juan A. Martens, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales – Paraguay (Inecip)

INTRODUCCIÓN

Las cárceles de Paraguay, lejos de cumplir el mandato constitucional de ser un espacio para la readaptación de las personas condenadas (art. 20), se han convertido en centros exclusivamente de retención y aseguramiento de las personas privadas de libertad, donde se vulneran los derechos más elementales de las personas condenadas o encerradas preventivamente, mientras se decida su culpabilidad o inocencia. El encierro en cualquiera de las cárceles de Paraguay lleva consigo no sólo la privación de la libertad, sino el sometimiento a condiciones de vida inhumanas y a tratos crueles y degradantes, con muy pocas excepciones.

La descripción de la vida en el sistema carcelario del país en este artículo tiene como base entrevistas y visitas realizadas a las principales cárceles. Así, se visitaron la Penitenciaría Nacional de Tacumbú que, entre hombres y trans, alberga a más del 50% de las personas privadas de libertad en el país; la Penitenciaría del Buen Pastor, que alberga al 60% de las mujeres privadas de libertad; ambas en Asunción; la Penitenciaría Regional de Ciudad del Este, en la zona de la Triple Frontera (Argentina – Brasil – Paraguay); y las regionales de Concepción, San Pedro y Villarrica, en los departamentos de Concepción, San Pedro y Guairá, respectivamente.

Las del Buen Pastor, Tacumbú y Ciudad del Este someten a las peores condiciones de vida a las personas que sufren de privación de libertad, tales como la insuficiente alimentación adecuada, los altos índices de hacinamiento, la prepotencia y maltratos constantes por parte del personal guardiacárcel, el bajo acceso a agua potable, las pocas posibilidades de atención médica, las dificultades para el acceso a visitas privadas y teléfonos públicos, los constantes peligros para la vida e integridad física por parte de otros internos y otras internas y los altos índices de consumo de sustancias psicoactivas.

En varias penitenciarías, el verdadero control sobre varias actividades internas no es ejercido por la dirección sino por los y las guardiacárceles, e incluso, los reclusos y las reclusas organizados para tal fin. Las condiciones de detención en las cárceles de Paraguay facilitan los abusos de poder en contra de las personas recluidas y la perpetración de torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes.

El 19 de octubre pasado, el Estado paraguayo presentó su informe periódico ante el Comité contra la Tortura, órgano de vigilancia de la Convención contra la Tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes (CAT, por su sigla en inglés), ley 69/90. Sobre el tema penitenciario, el Estado señala que:

Por Decreto N° 4674 del mes de julio de 2010 el Poder Ejecutivo inició el proceso de Reforma Penitenciaria, creando una Comisión Nacional para tal efecto, en atención a la necesidad de una revisión del Sistema Penitenciario vigente, con la participación de los actores que trabajan en el Sistema Judicial. En cuanto a órganos o mecanismos oficiales de visita a prisiones, comisarías y otros lugares donde se puedan encontrarse personas privadas de libertad, se cuentan con los siguientes: La Comisión Interinstitucional de visitas a cárceles [,] La Comisión de Derechos Humanos

de la Honorable Cámara de Senadores y Diputados [..] La Comisión de Derechos Humanos de la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo [..] Visitas de los Miembros de la sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, acompañados de todos sus operadores (Jueces, Defensores) (República del Paraguay, 2010: párr. 115).

Asimismo, se informa que “la Policía Nacional, a través de la Resolución N° 176/10, estableció un sistema de registro de personas privadas de libertad, en prevención y respeto a los Derechos Humanos” (República del Paraguay, 2010: párr. 126). En ese registro se consignarían datos personales y procesales de las personas privadas de libertad, informaciones relativas a exámenes médicos realizados al inicio de su privación de libertad y cualquier observación formulada por las personas privadas de libertad, sus familiares o defensores y defensoras. No obstante, hasta el momento la citada resolución no se ha implementado y en varios casos llevados por la Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (Codehupy), tales inspecciones médicas sólo se han realizado a solicitud de la defensa y no como un procedimiento ordinario en el proceso de ingreso a las penitenciarías.

Es importante destacar que, respecto a la población penitenciaria y la disponibilidad de datos, un reciente estudio señala que Paraguay es el país que cuenta con el sistema de información carcelaria con más carencias de la subregión. El estudio sostiene que aun dejando a un lado estas consideraciones, sólo en la franja comprendida entre el 2000 y el 2006, los datos evidencian un aumento de casi el doble de la población penal en la República y se estima, según este estudio, que Paraguay es el segundo país en la región del Cono Sur que ha experimentado una mayor variación porcentual de su tasa de población penitenciaria, alcanzando 70,3% (Flacso-Chile, 2010: 85).

Dicho esto, este artículo se limita a relatar la situación de las personas adultas privadas de libertad en el sistema penitenciario. No se realiza el análisis de otros centros de detención, como los hogares de abrigo, los hospitales psiquiátricos, ni los centros de privación de libertad para adolescentes¹.

PRINCIPALES SITUACIONES QUE AFECTAN AL DERECHO AL TRATO HUMANO A LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

Hacinamiento

Una de las principales características de los mayores centros de detención del país (Tacumbú, Buen Pastor y Ciudad del Este) es el hacinamiento, es decir, las personas son encerradas en pequeños espacios húmedos, sin luz, ventilación,

¹ Para ampliar información sobre los hogares de abrigo y los centros de privación de libertad de adolescentes, se refiere al capítulo sobre derechos de la niñez y la adolescencia, en tanto sobre las condiciones del Hospital Neuropsiquiátrico, se refiere al artículo sobre salud mental en el capítulo de derechos económicos, sociales y culturales. Por último, en el artículo sobre derechos de las personas adultas mayores puede encontrarse información sobre los “hogares de ancianos y ancianas”. Además, en el capítulo sobre sistemas de protección se encuentran las Observaciones finales del Comité de Derechos del Niño a Paraguay, emitidas en febrero de 2010, donde hay información sobre la privación de libertad de adolescentes.

camas ni colchones, en donde durante las 24 horas hay humo de cigarrillo. Estos espacios o celdas, en algunos casos, dependiendo del tamaño, albergan entre 70 y 100 personas procesadas y condenadas por distintos tipos de delitos, tales como homicidios, secuestros, hurtos, abusos sexuales, estafas. Estos espacios no sólo son utilizados para dormir, sino que en ellos las personas deben llevar a cabo sus vidas cotidianas. Por citar un ejemplo, uno de los pabellones de Tacumbú visitados para la redacción de este artículo tiene una dimensión aproximada de 4 metros por 8 metros y en él conviven alrededor de 100 personas. En él hay una despensa, propiedad de uno de los internos, y cocinas eléctricas que utilizan para la elaboración de sus propias comidas, debido a que la calidad del alimento distribuido en el penal es pésima.

Con relación al hacinamiento, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura, Manfred Nowak, de nacionalidad austriaca, ya en el informe de su misión a Paraguay de 2006, hubo de señalar que:

El hacinamiento es un fenómeno estructural. En casi todas las instalaciones visitadas el número de detenidos excedía la capacidad máxima de la penitenciaría. En los centros penitenciarios de Ciudad del Este y Tacumbú se encontraron casos graves de hacinamiento. En el primero se aloja a casi 700 reclusos en un edificio diseñado para 250. En el último, en la actualidad se aloja a casi 3.000 detenidos en un lugar con una capacidad oficial de 1.200 (después de su ampliación de la capacidad original de 800) (Nowak, 2007: 64).

En julio de 2010, el Estado dio a conocer el Informe del Sub Comité para la Prevención de la Tortura (SPT), órgano creado en virtud del Protocolo facultativo al CAT (OP-CAT, por su sigla en inglés), ley 2754/05. Se concluyó que las actuales condiciones de Tacumbú y de la Penitenciaría Regional de Pedro Juan Caballero colocan al Paraguay en contravención de sus compromisos internacionales (SPT, 2010: párr. 146).

Con relación a la Penitenciaría de Tacumbú, el SPT manifestó:

En la Penitenciaría Nacional de Tacumbú se encontraban reclusas en el momento de la visita del Subcomité 3.008 personas, mientras que la penitenciaría tiene capacidad para albergar a 1.200 reclusos. Como consecuencia, la mayoría de reclusos carece de camas y está obligada a dormir en el suelo. En particular, 268 reclusos, denominados y registrados como “pasilleros”, carecen asimismo de pabellón y duermen a la intemperie en los patios o pasillos de Tacumbú. El Subcomité se entrevistó con un gran número de “pasilleros” y pudo constatar las penosas condiciones en las que vive esa parte de la población carcelaria que, por ser la más pobre, es también la más vulnerable (SPT, 2010: párr. 146).

El hacinamiento es fuente de varios problemas secundarios, relacionados en especial con la seguridad y la salud, teniendo en cuenta que como consecuencia de esta situación existen personas que no tienen espacios fijos en las penitenciarías y deben deambular por distintos puntos del penal para descansar o dormir, en

ocasiones, bajo el sol y lluvia. Estas personas ni siquiera tienen asignadas camas o colchones. El SPT recomendó explícitamente a Paraguay dotar de colchones a todos los reclusos (SPT, 2010: párr. 297 inc. a).

Por otro lado, el hacinamiento en las celdas promueve la aparición de una subcultura del delincuente², muy difícil de controlar por parte del personal carcelario. Los detenidos carecen de espacio para su vida privada y el riesgo de intimidación y de violencia dentro de la prisión es elevado (Nowak, 2007: párr. 65).

Un diario de la capital describió de esta manera la situación en la Penitenciaría Nacional:

Tacumbú es la más hacinada y violenta entre las cárceles del mundo. Se rige con una ley propia: corrupta y perversa. Según la estadística oficial, registra al año unas 15 muertes por heridas de arma blanca, pero los internos aseguran que es el triple. La mayoría no posee cama y la comida es insuficiente. Es un espacio donde la miseria humana además de grotesca es desesperante. Mueve gran volumen de dinero negro [sic], lo que sumado a la superpoblación la hace más peligrosa aún.

Bienvenido al infierno... está escrito con sangre en una de las mugrientas paredes de Tacumbú. No está lejos de la verdad porque esta es una de las correccionales más superpobladas del mundo. En un espacio de no más de dos hectáreas (20.200 m²) sobreviven más de 3.000 internos. Fue inaugurada en octubre de 1955 en el barrio que le dio su nombre. Al principio estaba preparada para 800 presos, pero con los años se fueron reduciendo espacios de recreación y en la actualidad se estima que puede albergar a 1.200. Sin embargo, en la fecha, la planilla da cuenta de 3.147 que conviven en condiciones infrahumanas, algunos con apenas pedazos de espumas o mantas que tiran en cualquier parte para dormir, y en contacto directo con personas con sida, sífilis, tuberculosis y enfermos mentales [sic]³.

Es un mundo donde la sordidez no tiene límites. El hacinamiento de los condenados (apenas 701) y procesados (2.446) y la violencia tenebrosa impregna el mismo aire que se respira. La estadística oficial señala que se registran alrededor de 15 muertes violentas al año; sin embargo, los internos aseguran que llegaron a tirar 20 cadáveres en una sola madrugada.

Recorrer el recinto es una experiencia dramática. Tanto por el estado calamitoso del lugar como por el mal aspecto que presentan los internos.

2 La subcultura del delincuente hace referencia al proceso por el cual en la convivencia entre personas privadas de libertad con diferentes situaciones del proceso penal y con distintos delitos de que son acusadas se reproducen prácticas violentas y delictivas y se generan representaciones en los sujetos acerca de sí mismos como "delincuentes".

3 Transcripción textual de la nota en el diario. Para comprender los modos en que afirmaciones como "personas con sida" y "enfermos mentales" se constituyen en expresiones discriminatorias, se refiere los artículos sobre discriminación hacia las personas viviendo con VIH y hacia las personas con discapacidad psicosocial, del capítulo de derecho a la igualdad.

Muchos de ellos parecen muertos que caminan, o peor aún, caminan hacia la muerte segura. Un funcionario, mirando a los más jóvenes, nos dice que muchos de ellos no llegarán a los 40 años.

Las celdas están atestadas, sucias, húmedas y sin ventilación. El aire es pestilente con una mezcla de olor a comida, cloaca y humedad. Más de uno sale del recinto con náuseas y dolor de cabeza⁴.

Paraguay es uno de los países de la región con menores índices de personas “prisionizadas”⁵. Aun así, las condiciones de encierro no cumplen con lo estándares internacionales de los derechos humanos, situación públicamente dada a conocer por jueces y juezas de ejecución penal de Asunción al afirmar que el hacinamiento es “un problema que afecta directamente a los derechos humanos de los internos” y que nos encontramos “en una situación límite que llegó a su fin”⁶, cuando advirtieron al ministro de Justicia y Trabajo, Humberto Blasco, que dispondrían traslados de reclusos de no mediar avances⁷.

4 *Cárcel de Tacumbú. Hacinamiento y violencia inaudita.* Diario ABC Color, Asunción 14 de marzo de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/89029-carcel-de-tacumbu-hacinamiento-y-violencia-inaudita/>>, consultado el 22 de noviembre de 2010.

5 El concepto de personas prisionizadas hace referencia a quienes son privadas de su libertad.

6 *Jueces manifestaron su preocupación ante el hacinamiento que existe en el penal de Tacumbú.* Ñanduti 1020 AM. Disponible en: <<http://www.nanduti.com.py/v1/noticias-mas.php?id=9534>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

7 *Jueces denunciarían al ministro Humberto Blasco.* Diario ABC Color, Asunción 10 de febrero de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/75396-jueces-denunciarian-al-ministro-humberto-blasco/>>, consultado el 30 de noviembre de 2010.

CUADRO 1. Número de personas privadas de libertad por penitenciaría y situación procesal desagregada por sexo (noviembre de 2010)

Penitenciaría	Procesados/as		Condenados/as		Población total
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
Penitenciaría Nacional	2.503	0	605	0	3.108
Penitenciaría Industrial La Esperanza	0	0	269	0	269
Penitenciaría Regional de Encarnación	267	15	177	7	466
Penitenciaría Regional de Misiones	80	1	94	2	177
Penitenciaría Regional de Concepción	157	2	136	7	302
Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo	294	13	111	9	427
Penitenciaría Regional de San Pedro	61	1	46	2	110
Penitenciaría Regional de Villarrica	117	3	55	0	175
Penitenciaría Regional de Pedro J. Caballero	150	6	39	1	196
Penitenciaría Regional de Ciudad del Este	555	0	107	0	662
Correccional de Mujeres “Casa del Buen Pastor”	0	107	0	83	190
Correccional de Mujeres “Juana María de Lara”	0	42	0	10	52
Granja Semiabierta <i>Ita Porã</i>	0	0	4	0	4
Granja Semiabierta <i>Ko'e Pyahu</i>	0	0	8	0	8
Total	4.184	190	1.651	121	6.146

Fuente: Página del Ministerio de Justicia y Trabajo: <<http://www.mjt.gov.py/viceministerio-de-justicia-y-derechos-humanos/fortalecimiento-de-la-gestion-penitenciaria.html>>, consultado el 24 de noviembre de 2010.

Utilización de celdas de aislamiento

Las autoridades penitenciarias utilizan de manera frecuente las celdas de aislamiento sin ningún tipo de criterio objetivo, sino que regido a la sola voluntad del jefe de seguridad de turno o al del director o directora del penal. Se han recogido entrevistas en donde tras discusiones por mejores condiciones de vida o reclamos de acceso a agua potable o a teléfonos, reclusos han sido sancionados y encerrados en celdas de aislamiento hasta por 30 días. Esta situación también fue constatada por miembros del SPT. Incluso, por gestiones de sus miembros, algunos internos que estaban aislados fueron retirados de esas celdas.

Tras una discusión con el Subcomité, el director de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú procedió in situ a reintegrar al régimen general a 8 de los 11 reclusos que se encontraban en el pabellón de aislamiento por faltas leves y a trasladar a los 3 restantes a otras celdas mejor acondicionadas (SPT, 2010: párr. 186).

La utilización de las celdas de aislamiento puede significar, en ocasiones, tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, según el derecho internacional (Comité de Derechos Humanos, 1992: párr. 6). Al tiempo de la visita de los miembros del SPT, las celdas de aislamiento de Tacumbú se encontraban en especial mal estado. Se trataba de 3 celdas de aproximadamente 2,5 metros por 2,5 metros cada una, en una de las cuales se acumulaban hasta cinco reclusos. Todos los baños estaban averiados, dos de ellos goteaban incesantemente. Los reclusos manifestaron que había ratas en ellos. El hedor, junto con la falta de ventilación y el calor dentro de las celdas hacían irrespirable el aire. El SPT entrevistó a los 11 reclusos a quienes se atribuían desde enfrentamientos con otros internos hasta desacatamiento de órdenes del personal penitenciario, pasando por intento de fuga, tenencia de arma blanca o de drogas ilegalizadas.

Uno de los reclusos había permanecido en aislamiento hasta 3 meses, cuando el reglamento de la penitenciaría y la Ley Penitenciaria, ley 210/1970, establecen 30 días como período máximo. Todos los entrevistados afirmaron que el personal penitenciario les exigía un pago como condición para salir del pabellón de aislamiento (SPT, 2010: párr. 148).

En el Buen Pastor, penitenciaría de mujeres, la situación no es mejor. El 24 de marzo, a las 13:00 hs, un grupo de mujeres internas, entre ellas Zonia Muñoz, dirigente de la Organización Campesina del Norte (OCN) e ingeniera agrónoma, se reunieron en el patio del penal para reivindicar, entre otras cosas, colchones para dos nuevas reclusas. Esto generó malestar entre las autoridades del penal, quienes consideraron el hecho como intento de amotinamiento de las reclusas, a las que reprimieron con personal de las Fuerzas de Operaciones Especiales de la Policía Nacional (FOPE), militares y guardia cárceles de Tacumbú, que las dispersaron con balines de goma. Muñoz fue maltratada física y verbalmente y luego encerrada por el término de 30 días en una celda de aislamiento, incomunicada de sus familiares⁸.

Tanto el viceministro de Justicia, Carlos María Aquino, como la directora de Institutos Penales, Olga Blanco, consintieron esta medida y rechazaron el recurso de reconsideración planteado por los defensores de Muñoz. La celda en que fue aislada no reunía los mínimos requisitos para ser habitada por un ser humano, tenía goteras y era excesivamente húmeda. Durante el tiempo de aislamiento:

[...] el trato de funcionarias para con las internas aisladas es normal, con menos privilegio, que las que están fuera de aislamiento, en el sentido que se le tiene prohibido que tomen tereré, que realicen sus manualida-

⁸ *Guarara nde'áva en el Buen Pastor.* Diario Popular, Asunción 25 de marzo de 2010. Disponible en: <<http://www.diariopopular.com.py/?q=node/65983>>, consultado el 30 de noviembre de 2010.

des, todo es para salvaguardar nuestra seguridad. También es con todas aquellas internas aisladas, no es en este caso en especial⁹.

El aislamiento en los centros de detención agrava la situación de vulnerabilidad de las personas detenidas y conlleva la violación de sus derechos más elementales, como el acceso a agua potable y comida. Se les encarece aún más el costo de vida dentro del penal, pues para realizar las compras de las distintas cantinas disponibles en los centros de detención, primero deben pagar a la o al guardiacárcel para obtener el permiso de facto y luego a quien realice la compra.

Gestión de las prisiones, corrupción y sistema de privilegios (SPT 2010: párr. 157-164)¹⁰

El SPT constató, a través de las entrevistas mantenidas con un gran número de reclusos en las prisiones visitadas, que estos deben pagar por cualquier tipo de beneficio.

En la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, la corrupción y el sistema de privilegios parece haber alcanzado un alarmante grado de institucionalización y sofisticación. Según declaraciones de los reclusos, en este centro, desde el momento en que una persona ingresa a Tacumbú, pasa por un proceso de “selección” antes de ser destinada a un pabellón. Este primer momento de la privación de libertad es usado por otros internos y por guardiacárceles para sacar dinero a la persona recluida, que por lo general está en una situación de desesperación debido al desconocimiento de las condiciones de reclusión y las “advertencias” que recibe de los guardiacárceles sobre su destino en caso de no pagar para estar en un buen lugar.

Es especialmente preocupante la situación de las personas procesadas por delitos relacionados a violencia sexual, sobre todo de niños y niñas, pues enfrentan el relato mítico del sometimiento sexual de quienes son acusados por estos delitos durante los primeros días de su ingreso al penal. Por ello, pagan un canon aún mayor que el cobrado ordinariamente en los circuitos clandestinos del penal.

Ya en la fase de admisión, el personal penitenciario pregunta al recién llegado si desea estar en un “buen pabellón”. Si está dispuesto a pagar más de G. 1.000.000 (USD 204)¹¹, se lo traslada directamente a los pabellones con mayores comodidades. En caso contrario, se lo dirige al calabozo del “Puesto N° 6”, donde el personal penitenciario negocia el monto que el recluso está dispuesto a pagar para dormir en un pabellón. En función de su respuesta, se le dirige al pabellón asignado, cuyo precio puede oscilar entre G. 50.000 y G. 500.000 (USD 10 y 102, respectivamente).

A la llegada al pabellón, el agente penitenciario hace entrega del nuevo recluso al “capataz” o interno encargado del pabellón. El recién llegado se compromete a

9 Informe del 12 de abril de 2010 de la supervisora de guardia Zulma González a la directora del Buen Pastor, Elga Escobar.

10 Se ha considerado oportuna la transcripción de fragmentos de estos párrafos del informe del SPT, debido a que las informaciones recogidas para este artículo coinciden con ellos.

11 El tipo de cambio es USD 1 = G. 4900. Se redondea al entero más próximo.

pagar el precio de ingreso al pabellón en cuestión, que se divide en partes iguales entre el capataz y el agente penitenciario. A partir de ese momento se impone la apremiante necesidad de conseguir el dinero adeudado.

El SPT visitó en Tacumbú el pabellón denominado VIP (por la expresión en inglés *Very Important Person*, persona muy importante). En él, las condiciones materiales son notoriamente superiores a las del resto de la institución en cuanto al espacio disponible, la funcionalidad de los sanitarios, los numerosos equipos electrónicos, la presencia de numerosas personas extrañas al centro y la alimentación abundante. Estas situaciones no podrían existir sin la anuencia o participación activa de la autoridad penitenciaria. Esta realidad evidencia que los privilegios son la otra cara de las condiciones inhumanas de vida en la Penitenciaría Nacional. Las condiciones de reclusión ofician, al mismo tiempo, como amenazas e incentivos para aumentar el costo de los espacios en dormitorios con mejores condiciones que otros e incluso en áreas de privilegio. El ingreso a un pabellón VIP tiene un costo más elevado. Así, en una entrevista realizada para este artículo, se devolvió el monto que, dependiendo del lugar y el cliente, puede oscilar entre USD 1500 y 2000.

La desigualdad en las condiciones materiales en Tacumbú es considerada como normal por la propia autoridad penitenciaria, como se desprende de un informe del jefe de seguridad remitido por el director de la penitenciaría a la Corte Suprema de Justicia, en el cual señala que los pabellones denominados “Libertad” y “Liga” son considerados “pabellones buenos”, lo que sugiere que la propia autoridad asume la existencia de distintas categorías de pabellones. Según alegaciones reiteradas y coincidentes de los reclusos en Tacumbú, existen asimismo cánones semanales a pagar al capataz para el mantenimiento de la limpieza y el orden del pabellón. La falta de pago del costo de entrada al pabellón o de varias cuotas semanales tiene como consecuencia la expulsión del recluso del pabellón, en cuyo caso se convierte en “pasillero”. Una investigación periodística reveló una lista de precios del penal, que demuestra que en el sitio de reclusión se pueden conseguir objetos de todo tipo, incluso los de circulación y venta prohibida dentro del mismo penal. Las entrevistas realizadas a reclusos para este informe coinciden con la información publicada en la prensa.

CUADRO 2. Precios de servicios y permisos en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú

Rubro	Detalle del rubro	Costos
Derecho a control	Ingreso al Pabellón VIP	G. 5.000.000 – G. 10.000.000
	Uso del Pabellón VIP	Monto mensual a convenir
	Uso de “privadas” por 24 horas	G. 30.000
Permisos para habilitar	Cantina	G. 10.000.000
	Lavandería	G. 15.000.000
	Empresa habilitada para el negocio de instalación de TV – cable	G. 35.000.000
	Uso de servicio de cable por semana	G. 10.000
Permisos varios	Tener un aparato celular	G. 50.000
	Chip	G. 5.000
	Ingreso de un aparato de TV	G. 50.000
	Ingreso de aparato de DVD	G. 50.000
	Ingreso de una heladera	G. 150.000
Drogas y alcohol	Lata de cerveza nacional	G. 20.000
	Pack de 12 latas de cervezas	G. 250.000
	Petaca de caña	G. 15.000
	Toco de cocaína	G. 10.000
Peajes	Paso de un pabellón a otro	G. 1.000
	Paso de un pabellón a otro con protección (guardia personal)	G. 20.000
Otros servicios	Pistolero (ordenanza)	G. 1.000
	Hielo	G. 500
	Lavado (cada prenda)	G. 1.000
	Zapatería	G. 2.000
	Alquiler de TV (semanal)	G. 30.000
	Plato de comida	G. 5.000
	Termos forrados	G. 80.000
	Guampas	G. 20.000
Portarretratos	G. 30.000	

Fuente: *Tacumbú shopping. Los precios.* Diario ABC Color, Asunción 15 de marzo de 2010, p. 20.
Para establecer una comparación, se puede usar el tipo de cambio USD 1 = G. 4900

El sistema de corrupción y privilegios se extiende a todas las áreas de la vida diaria de la penitenciaría, incluida la adquisición de camas, colchones, alimentos, medicina, la visita al consultorio médico o incluso el acceso al trabajo. Según declaraciones de varios reclusos, el limitado acceso a los aproximadamente 100 puestos de trabajo disponibles se distribuye entre quienes paguen por el puesto y por los instrumentos necesarios para la realización del trabajo en cuestión. El SPT considera que la corrupción es causa y consecuencia de la tortura y los malos tratos. Se ingresa en el sistema de corrupción y privilegios bajo coacción y se co-

rrompe para no sufrir abusos. Si no se diera cumplimiento al dictado de este sistema, se sufren malos tratos e incluso tortura. La corrupción también asegura el silencio, previene la denuncia y asegura la impunidad. Un sistema de corrupción tan cerrado y complejo como el observado por el SPT no parece admitir opción de ingreso o vía de escape, en tanto el Relator Especial considera que los reducidos salarios de los guardias penitenciarios contribuyen a exacerbar este fenómeno (Nowak, 2007: párr. 68).

En este contexto, el SPT destacó como aspecto positivo que las nuevas autoridades penitenciarias son conscientes del problema de la corrupción, hablan abiertamente al respecto y se muestran decididas a encontrar una solución para combatirlo. Este solo hecho constituye un primer paso fundamental. Sin embargo, la extensión y arraigo del fenómeno de la corrupción requiere, además, de un alto grado de compromiso político y una determinante disposición a llevar a cabo una reforma con sentido y un proceso profundo de renovación del personal penitenciario.

A su vez, el Relator Especial afirmaba que la corrupción es endémica, que los reducidos salarios de los guardias de prisión (en algunos casos se encontraban por debajo del mínimo y en otros casos se les adeudaba hasta el equivalente de 3 meses de sueldo), el papel fundamental del personal en la distribución de recursos, combinados con la dependencia de los reclusos, constituyen una situación muy susceptible para el abuso de poder. Es una práctica común que los presos hagan uso del soborno para obtener artículos necesarios a los que tienen derecho y que el Estado está obligado a proporcionarles. Algunos reclusos disfrutaban de celdas espaciosas y limpias, equipadas con aparatos de televisión, radio y libros, mientras que otros están encerrados en celdas inmundas, con gran hacinamiento.

Además, el pago de un soborno de G. 1000 (USD 0,2) por bienes y actividades cotidianas y normalmente accesibles, como sentarse bajo un árbol o acceder a un teléfono público, constituye una economía independiente y clandestina al interior de la cárcel, manejada por grupos de reclusos y facilitada por la participación activa o pasiva de algunas de las autoridades carcelarias. Eso produce mayor marginación de los pobres.

CUADRO 3. Servicios de asistencia jurídica y asistencia sanitaria a que acceden las personas privadas de libertad por penitenciaría

Penitenciarías	Asistencia Jurídica		Asistencia a la Salud				
	Defensoría Pública	Defensoría Privada	Asistencia Médica	Asistencia Odontológica	Asistencia Psicológica	Asistencia Psiquiátrica	Rehabilitación (drogas, alcohol, etc.)
Penitenciaría Nacional	147	0	2.477	1.068	415	110	0
Penitenciaría Industrial La Esperanza	106	139	18	351	856	207	18
Penitenciaría Regional de Encarnación	270	120	450	75	0	0	0
Penitenciaría Regional de Misiones	100	77	60	90	0	0	0
Penitenciaría Regional de Concepción	117	142	1.035	48	0	0	0
Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo	172	257	300	0	0	0	0
Penitenciaría Regional de San Pedro	91	19	0	0	0	0	0
Penitenciaría Regional de Villarrica	120	65	170	0	0	0	0
Penitenciaría Regional de Pedro J. Caballero	228	S/D	1.559	108	103	0	0
Penitenciaría Regional de Ciudad del Este	0	0	0	0	0	0	0
Correccional de Mujeres “Casa del Buen Pastor”	82	108	420	350	212	8	6
Correccional de Mujeres “Juana María de Lara”	46	6	52	52	52	0	16
Granja Semiabierta <i>Ko'e Puahy</i>	6	11	15	5	15	0	0
Granja Semiabierta <i>Ita Porã</i>	1	3	0	1	0	0	0
Totales	1.483	947	6.556	2.148	1.653	325	40

Fuente: Página del Ministerio de Justicia y Trabajo: <<http://www.mjt.gov.py/viceministerio-de-justicia-y-derechos-humanos/fortalecimiento-de-la-gestion-penitenciaria.html>>, consultado el 24 de noviembre de 2010.

UTILIZACIÓN DE ADOLESCENTES EN PORNOGRAFÍA EN TACUMBÚ¹²

El hallazgo en octubre de 2010 de material pornográfico con imágenes de abuso sexual de adolescentes por parte de internos, realizado en la misma Penitenciaría Nacional, revela el descontrol existente en ella y la complicidad de las autoridades.

Tras un allanamiento fiscal, en uno de los pabellones del penal, el Ministerio Público imputó al director Julio Acevedo y al ex jefe de seguridad Silverio Báez por utilización de niñas y adolescentes en pornografía, delitos cibernéticos y asociación criminal. De acuerdo a las manifestaciones del Ministerio Público, se decidió procesar a las máximas autoridades del penal ante la imposibilidad de que los internos Jorge Abel Pereira y Feliciano López hubieran introducido a dos adolescentes, bajo extorsión, para ser abusadas sexualmente y filmadas, sin que las autoridades supieran de los manejos. La imputación del Ministerio Público también develó varias de las deficiencias y violaciones de derechos humanos documentadas por los organismos internacionales en la Penitenciaría Nacional.

RECOMENDACIONES

- Tomar medidas concretas para acabar con la corrupción y el sistema de privilegios en las penitenciarías
- Dotar de presupuesto adecuado al sistema penitenciario, que le permita contar con un sistema sanitario digno.

BIBLIOGRAFÍA

- Comité de Derechos Humanos (1992), *Observación general N° 20: Prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*. Ginebra: Comité de Derechos Humanos, HRI/GEN/1/Rev.8, párr. 6.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Chile (2010) **Crimen e Inseguridad. Indicadores para las Américas**. Santiago de Chile: Flacso-Chile.
- Nowak, Manfred (2007) *Informe del Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la Tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes. Misión al Paraguay*. Catalogado como A/HRC/7/3/Add.3. 19 de octubre de 2010. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/English/Bodies/Cat/Docs/Advanceversions/Cat-C-Pr-4_6_Sp.Pdf>, consultado el 25 de noviembre de 2010.
- República del Paraguay (2010) *Cuarto, quinto y sexto informes periódicos de la República del Paraguay sobre el cumplimiento y aplicación de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*. Catalogado como CAT/C/PRY/4-6.
- Subcomité de Prevención de la Tortura (2010) *Informe sobre la visita a la República del Paraguay del Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes*. Catalogado como CAT/OP/PRY/1.

¹² Para ampliar información sobre este hecho, se refiere al capítulo sobre derechos de la niñez y la adolescencia, en este mismo informe.

Sociedad y Estado frente a grandes desafíos de la libertad de expresión

Escasos avances ante los oligopolios de la información, la impunidad judicial y la precarización laboral de periodistas

Las libertades de expresión, información y opinión en el país todavía están limitadas a enunciados constitucionales y del derecho internacional, enfrentadas a la impunidad de hechos que constituyen violaciones a su ejercicio. Aunque en este año no se han registrado asesinatos de periodistas, la afectación del ejercicio de estas libertades continúa por la inacción del Poder Judicial ante las numerosas denuncias de atropellos y amenazas a periodistas en el ejercicio de la profesión. Por otro lado, la precarización laboral de los trabajadores y las trabajadoras de prensa resulta preocupante, dada la inacción del Estado frente a las denuncias presentadas al Ministerio de Justicia y Trabajo y al Instituto de Previsión Social en este campo. Finalmente, los procesos de democratización de las comunicaciones continúan limitados por el poder fáctico de los actuales propietarios de los medios masivos y por los retrocesos legislativos planteados en el ámbito del Congreso.

Zulema Alcaraz, Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)*

* La autora agradece a Pedro Benítez y Vicente Páez por sus aportes.

INTRODUCCIÓN

En materia de libertades de expresión, información y opinión, lograr la democratización de las comunicaciones es el gran desafío para el Estado y la sociedad, en particular de las comunicadoras y los comunicadores. Uno de los mecanismos para enfrentar el desafío es la desmonopolización de los medios de comunicación, hoy en manos de pocas personas, así como la distribución más equitativa del espectro radioeléctrico. De esta manera, se dará oportunidad a todos los sectores de la sociedad de expresarse, informarse y opinar sin restricción alguna. Ya no sólo se oirán las voces de grupos de poder económico que defienden sus intereses. Actualmente, esta libertad se halla parcializada en detrimento de los derechos de la mayoría, teniendo en cuenta que el espectro radioeléctrico es manejado por tan sólo el 2% de la población (cfr. Benítez, 2009) y acaparado por grandes grupos empresariales.

Este proceso ya se ha iniciado en algunos países de la región latinoamericana. Corresponde entonces al Estado paraguayo llevar adelante lo que por derecho garantizan tanto su Constitución como la Declaración Universal de Derechos Humanos; y a los comunicadores y las comunicadoras, junto con otras organizaciones sociales, exigir este proceso y vigilarlo.

Por último, la precarización laboral y la impunidad a los atropellos cometidos contra comunicadores y comunicadoras en el ejercicio de la profesión siguen siendo una constante en la realidad de nuestro país. El Estado ha avanzado muy poco en este tema, registrándose una inacción por parte de los poderes Ejecutivo y Judicial. En cuanto al Legislativo, diputadas y diputados estuvieron en contra de los derechos laborales de los trabajadores y las trabajadoras de la comunicación.

MARCO LEGAL

La libertad de expresión y opinión y el derecho a la información están consagrados por la Constitución y por acuerdos internacionales. La Constitución garantiza la libertad de expresión y la libertad de prensa (art. 26), así como la difusión del pensamiento y de la opinión sin censura alguna y sin más limitaciones que las constitucionales, por lo que no se pueden dictar leyes que imposibiliten o restrinjan estas libertades. A la vez, se garantiza que “Toda persona tiene derecho a generar, procesar o difundir información, como igualmente a la utilización de cualquier instrumento lícito y apto para tales fines” (art. 26).

Además, se reconoce el derecho de las personas a informarse (art. 28), lo que incluye el derecho a recibir información veraz, responsable y ecuánime, por lo que las fuentes públicas de información son libres para todos y todas, debiendo regularse por ley modalidades, plazos y sanciones en relación con el derecho, incluyéndose el derecho a la rectificación y aclaración de las informaciones falsas, distorsionadas y ambiguas en las mismas condiciones en que éstas hubieran sido difundidas.

Asimismo, se establece la libertad de ejercicio del periodismo (art. 29), que no requiere de autorización previa, se garantiza a los y las periodistas en el cumplimiento de sus funciones el derecho a publicar sus opiniones firmadas y sin censura

y a no ser obligados ni obligadas a actuar en contra de su conciencia ni a revelar sus fuentes.

En el ámbito internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) reconoce el derecho de toda persona a la libertad de opinión y de expresión, que incluye no ser molestada a causa de sus opiniones, investigar y recibir información y opinión y difundirlas (art. 19). La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, ley 1/89, reconoce la libertad de pensamiento y expresión (art. 13), incluyendo, además de lo dispuesto en la DUDH, la prohibición de la censura; la delimitación de responsabilidades en función de los derechos de las demás personas y protección de la seguridad, el orden, la salud y la moral públicas; la proscripción de los medios directos e indirectos de restricción; la regulación de los espectáculos públicos y la prohibición de la propaganda a favor de la guerra y la apología del odio.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) aprobó en el 2000 la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, en la cual se desarrolla más ampliamente lo dispuesto por el artículo 13 de la CADH y se incorporan al sistema interamericano de derechos humanos los estándares internacionales para una defensa más efectiva del ejercicio de este derecho.

En el ámbito nacional, la Ley de Telecomunicaciones (642/95) no establece pautas relativas al contenido de la información. Menciona sí unos principios generales, como por ejemplo el libre acceso de todos y todas (art. 27), la libre competencia (art. 29), la explotación de los servicios de difusión mediante licencia (art. 31), la libre recepción (art. 33), entre otros. Se establece la inviolabilidad del secreto de la correspondencia de telecomunicaciones (art. 90). En su reglamentación, el Decreto 14135/96 señala que se atenta contra la inviolabilidad y el secreto de telecomunicaciones cuando una persona que no es destinataria ni emisora de la información respectiva sustrae, publica, intercepta, cambia o desvía su contenido.

AVANCES EN LOS PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN DE LAS COMUNICACIONES

Acciones del Estado

Una de las acciones importantes del Estado es la Resolución 1218/09 de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), mediante la cual se posibilita la implementación de programas de comunicación por parte de la comunidad organizada, y de esa manera se orienta a acabar con el monopolio de radios comerciales. La mayoría del empresariado, la clase política y los y las periodistas que la objetan había sido beneficiada con una o más frecuencias, en forma irregular, por el gobierno dictatorial de Alfredo Stroessner y en el contexto de la corrupción instalada en los sucesivos gobiernos colorados de la era democrática¹.

Hubo un avance en la implementación en cuanto a la creación de medios públicos a través de la Secretaría Nacional de Información y Comunicación para el Desa-

¹ *Sindicato de Periodistas apoya la resolución de la CONATEL sobre financiamiento de las radios alternativas.* Disponible en: <http://www.sindicatodeperiodistas.org.py/detalle_noticia.php?id_noticia=54>, consultado el 18 de noviembre de 2010.

rollo (Sicom), dependiente de la Presidencia de la República: se trata de la emisora ZPA1, anteriormente Radio Nacional del Paraguay, que pasará a denominarse Radio y Televisión Nacional del Paraguay (RNT). Su habilitación está prevista para el 2011².

Campaña desde la sociedad civil por la democratización de las comunicaciones

Con el objetivo de llevar adelante una campaña para lograr una ley de comunicación para todos y todas que garantice el 33% del espectro para medios comunitarios, públicos y comerciales y por un reglamento de Conatel que garantice el derecho a la expresión a todas las personas y grupos sociales, se conformó el Colectivo por la Democratización de las Comunicaciones³. Con la democratización de las comunicaciones se pretende evitar la monopolización de los medios de comunicación por parte de pocas personas, una redistribución del espectro radioeléctrico más justa y de esa manera dar la posibilidad de que todas las voces sean escuchadas, así como la regularización de las radios comunitarias y el mejoramiento de la situación laboral de los trabajadores y las trabajadoras de la comunicación.

El emprendimiento cuenta con el apoyo de representantes de la Federación Internacional de Periodistas (FIP) y de la Federación de Periodistas de América Latina y el Caribe (Fepalc). Gustavo Granero y Celso Schroeder, vicepresidentes de la FIP y la Fepalc, respectivamente, durante una reunión en Paraguay, manifestaron al ministro de Justicia y Trabajo, Humberto Blasco, la necesidad de iniciar un debate hacia una ley de medios a fin de evitar la concentración de los mismos en pocos propietarios. En la ocasión, Granero y Schroeder ofrecieron todas las experiencias y las documentaciones que se recogieron en el proceso de discusión de este tipo de normativas en Argentina y en Brasil, países en donde son titulares de las respectivas federaciones de trabajadoras y trabajadoras de la comunicación⁴.

SITUACIONES QUE ATENTAN CONTRA LAS LIBERTADES DE EXPRESIÓN, INFORMACIÓN Y OPINIÓN

Proyecto de ley pretende cercenar libertad de expresión

Las radios comunitarias, especialmente en el interior del país, son objeto de constantes hostigamientos, como limitación de la frecuencia, amenazas a sus locutores y locutoras y decomiso de sus equipos.

2 *TV Pública: avanza planes de cooperación con Japón*. IPParaguay. Disponible en: <<http://www.ipparaguay.com.py/index.php?id=cmp-noticias&n=20934>>, consultado el 18 de noviembre de 2010.

3 Integrado por la Asociación Paraguaya de Comunicación Comunitaria (Comunica), el Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP), Sindicato de Obreros Gráficos del Paraguay (SOGP), Aty Com Ltda. – Cooperativa de Trabajadores y Trabajadoras de la Comunicación, el Colectivo por la Liberación de la Información y la Producción (CLIP), la Agencia de Periodistas Paraguayos en el Exterior – Red de Comunicación entre Comunidades Migrantes (APE-Paraguay), la carrera de Periodismo de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Asunción (FFH/UNA) y la Asociación Mundial de Radios Comunitarias – Paraguay (Amarc-Py).

4 Federación Argentina de Trabajadores de Prensa (Fatpren) y el otro de la Federación Nacional de Periodistas (Fenaj, por su sigla en portugués).

Algunos legisladores y algunas legisladoras pretenden cercenar la libertad de expresión con la presentación de un proyecto de ley que afecta todavía más a las radios comunitarias: los diputados por Capital Oscar Tuma, del Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Punace), y Víctor Bogado, de la Asociación Nacional Republicana – Partido Colorado (ANR), presentaron un proyecto de ley que modifica algunos artículos de la Ley de Telecomunicaciones, el cual recibió media sanción en la Cámara de Diputados en agosto y fue sancionado por la Cámara de Senadores en octubre. Las modificaciones pretenden restringir la potencia para las radios comunitarias entre 50 y 300 vatios y prohibir la emisión de anuncios publicitarios, públicos o privados. Esas modificaciones propuestas violan la Constitución (art. 26 y 30). En cuanto al límite de potencia, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, a cargo de la colombiana Catalina Botero, manifestó que medidas como las dispuestas en esta ley resultan discriminatorias cuando no se basan en un argumento suficiente, objetivo y razonable que persiga una finalidad legítima ajustada a la CADH (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2009: párr. 173). Por otra parte, la prohibición de la contratación de publicidad para los medios comunitarios contraviene estándares internacionales de libertad de expresión, particularmente lo establecido por la CDIH respecto a que la legislación debería prever la utilización de fuentes de financiación como la publicidad (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2009: párr. 236).

El 27 de octubre del 2010 la CIDH convocó a representantes de los tres poderes del Estado paraguayo a fin de mantener una audiencia sobre la situación de la normativa de radiodifusión comunitaria en Paraguay. El Estado estuvo representado por el viceministro de la Sicom, Roque González, y por el diputado por San Pedro Arístides Da Rosa, de la ANR, quienes se comprometieron a revisar las propuestas de las radios comunitarias y medios alternativos. Por su parte, Botero expresó que las limitaciones de potencia y las restricciones al acceso económico de las radios comunitarias discriminan al sector comunitario⁵.

El 11 de noviembre, el Poder Ejecutivo vetó la modificación de la Ley de Telecomunicaciones, ante lo cual el empresariado de la comunicación manifestó que hará todo lo posible para conseguir los votos necesarios para que el proyecto de ley sea ratificado por las cámaras del Congreso⁶.

Ataques y violencia contra periodistas

Las amenazas y violencias contra comunicadores y comunicadoras han sido constantes en el período analizado por este artículo (octubre de 2009 a octubre de 2010), especialmente en el interior del país, donde los grupos de poder operan más impunemente, y prosiguieron los atropellos al libre ejercicio de la profesión y al derecho de la ciudadanía a informarse.

Durante el 2010 no se registraron casos de asesinatos a periodistas, pero tampoco han sido esclarecidos los de años anteriores: Santiago Leguizamón, asesinado en

5 Jara, Dionisio: *Exposición de diputado revela que objetivo de ley de radios alternativas es limitar la expresión*. Disponible en <<http://periodistaspy.blogspot.com/2010/07/exposicion-de-diputado-revela-que.html>>, consultado el 18 de noviembre de 2010.

6 *El presidente evita combatir piratería*. Diario Última hora, Asunción 13 de noviembre de 2010, p. 6.

1991; Calixto Mendoza, en 1997; Salvador Medina, en 2000; Yamila Cantero y Samuel Román, en 2004; Ángela Acosta, en 2006; Tito Palma, en 2007; y Martín Ocampos, en 2009 (cfr. Páez y otros, 2009). El SPP ha realizado reiterados reclamos por el avance de las causas, que siguen impunes.

Entre los casos de hostigamiento y amenaza a periodistas en el período analizado se encuentran:

- Rosendo Duarte, corresponsal del diario ABC Color en Salto del Guairá, departamento de Canindeyú, fue víctima de amenaza por haber anunciado la realización de una manifestación pública contra la inseguridad en la región. En la ocasión recibió una llamada al aire al programa que conduce en Radio Tricolor 96.7 FM, en la cual le advirtieron que “debe cuidar más su boca, a su hija y su familia”. El SPP recurrió a las instancias departamentales y nacionales correspondientes para hacer respetar las garantías constitucionales de libertad de prensa y de expresión, el libre ejercicio de la profesión y, sobre todo, el derecho a la vida.
- En el departamento de Misiones, la filial del SPP realizó una denuncia sobre el despido de Víctor Hugo Vera Cantero y el levantamiento del Programa “Noticias y Algo Más” que se emitía por Radio Libertad FM de la ciudad de San Ignacio. El SPP manifestó su total repudio a la actitud de los directivos de esa emisora, identificados con un movimiento interno de la ANR, por su actitud antidemocrática de despedir a un hombre de prensa, siendo el único motivo su negativa a distorsionar los hechos en beneficio del sector apoyado por los directivos de la emisora. Vera Cantero venía recibiendo advertencias por dar espacio a todos los sectores internos del partido, lo cual, en la percepción de los empresarios, perjudicaba la chance de su candidatura a las elecciones internas. Ante la negativa de Vera Cantero, le comunicaron que su programa se levantaba y, ante la reacción ciudadana de repudio contra tal decisión, pretendieron prorrogar el plazo de despido hasta fin de mes, lo cual constituye, además de un trato indigno, un atentado contra los más elementales principios de la convivencia democrática comunicacional. No es la primera vez que esta radio coarta la libertad de los comunicadores y las comunicadoras, ya que en los últimos años otros trabajadores pasaron por la misma experiencia de Vera Cantero. La actitud de los directivos atenta contra la Constitución, sobre todo en la regulación de la libertad de expresión y de prensa, el empleo de los medios masivos de comunicación social, el derecho a informarse y la libertad de ejercicio del periodismo (art. 26 a 29).
- El 8 de julio de 2010, en Radio Corpus, de Ciudad del Este, departamento del Alto Paraná, el gerente de la emisora, Emilio Álvarez, comunicó a Juan Pío Balbuena que su programa periodístico quedaba clausurado, porque supuestamente el dueño de la emisora, Orlando Valdez, habría llegado a un “acuerdo comercial” con Javier Zacarías Irún, quien adhería entonces a la corriente interna de la ANR liderada por el ex vicepresidente de la República, Luis Castiglioni. El “acuerdo comercial” incluía, según relato de Balbuena, que las “críticas” formuladas contra Zacarías Irún o su grupo político “debían ser equiparadas y no atacar mucho” a este sector del partido. A este hecho de censura periodística

concretada por presiones político-comerciales se suman otros más, que fueron concretados por supuesta presión de Zacarías Irún y su esposa, la actual intendenta municipal, Sandra McLeod. A su vez, el periodista Osvaldo Brítez fue presionado por Valdez para que no siguiera criticando irregularidades que se estarían cometiendo en la Comuna esteña. La intendenta habría ofrecido unos G. 2.000.000 (USD 418) a Brítez, conductor del programa “Sin Barreras”, para favorecer a su sector político en sus comentarios. Brítez se negó a aceptar tal ofrecimiento y se vio forzado a renunciar a su puesto de trabajo.

- El corresponsal del diario ABC Color en Concepción, departamento homónimo, Telmo Ibáñez, afiliado y activo integrante de la coordinación filial del SPP, fue despedido ilegalmente del diario. Ibáñez, gracias a su esfuerzo y el apoyo del gremio, logró percibir totalmente la indemnización correspondiente por despido injustificado, luego de 17 años de trabajo ininterrumpido. Ibáñez recibió en concepto de indemnización la suma de G. 81.250.000 (USD 17.016), luego de que el 29 de junio de 2009⁷ la jueza en lo laboral Mafalda Benítez de Rivas rechazara las pretensiones de Editorial Azeta S.A. al haber presentado dos demandas por justificación de despido. El diario ABC Color recurrió, entonces, a la Cámara de Apelación, pero luego debió declinar sus pretensiones y el 14 de diciembre de 2009 firmó el acta de acuerdo en que las partes convienen la terminación de la relación laboral, presentando Ibáñez su renuncia, previo pago de todos los salarios caídos y una gratificación extraordinaria por los servicios prestados.
- En Yuty, departamento de Caazapá, César Ferreira, periodista de radio Yuty, recibió amenazas y fue querellado por parte de un conocido político del lugar, debido a un sondeo de opinión sobre futuros candidatos y futuras candidatas a la intendencia de la ciudad. Entre los nombres mencionados por la audiencia figuraba como principal candidato Benjamín Adaro, quien se sintió “manoseado”, dado que su nombre apareció en la encuesta telefónica. Adaro llamó a Ferreira pidiéndole que borrara su nombre de la lista y que, si no lo hacía, él mismo vería “la forma de hacerlo”. El periodista le explicó que se trataba sólo de un sondeo a iniciativa de la gente, sin buscar herir a nadie y que proseguiría con la lista. Posteriormente, Ferreira se comunicó con los principales directivos del SPP, explicando la situación y mencionando que Adaro no cesó en sus amenazas.
- Martín Caballero, de radio Sagrado Corazón de Jesús 90.5 FM, de Villa Hayes, departamento de Presidente Hayes, sufrió un atentado. El 11 de agosto de 2010, a las 22 hs, sobre la ruta Transchaco, Caballero fue perseguido por un vehículo desconocido que intentó empujarlo a la banquina, luego sus ocupantes realizaron dos disparos al aire y siguieron camino, hasta que más adelante fue interceptado por dos hombres a bordo de una motocicleta, lanzando uno de ellos una piedra sobre el automóvil, mientras el otro enseñaba un revólver. Caballero venía realizando denuncias sobre los más de 100 días de huelga de los obreros y las obreras de la siderúrgica Aceros del Paraguay S.A. (Acepar) y había hecho públicas malas prácticas de la policía de la zona.

⁷ Acuerdo y Sentencia 269/2010.

Entre los casos más relevantes de censura directa a los medios se encuentran:

- La radio Sagrado Corazón de Jesús, de Villa Hayes, departamento de Presidente Hayes, en que trabaja el referido periodista Caballero, es propiedad de la Cooperativa de Trabajadores de Acepar (Cootrapar) y sufrió un intento de censura cuando el fiscal Gabriel Ramírez Palumbo solicitó al juez Tadeo Fernández prohibir las entrevistas a los dirigentes obreros de Acepar, en el período de la huelga.
- En octubre de 2010 fueron requisados por la Conatel los equipos de la Radio *Chokokue* FM, de Minga Guazú, departamento del Alto Paraná. Fueron posteriormente recuperados gracias a la gestión realizada por Comunica y la Sicom.
- La jueza en lo penal de la adolescencia del primer turno de Asunción, Edith Coronel de Machado, dispuso el 29 de octubre de 2010⁸ la eliminación, borrado o cancelación en el blog TV Paraguaya⁹ de una entrevista periodística realizada el 13 de noviembre de 2008 por María Mercedes Olivera a Christopher Carson, quien aseguró ser ex vicepresidente de Chena Ventures¹⁰. Carson se encontraba en la cárcel en ese entonces. En la entrevista, realiza fuertes acusaciones contra su ex cuñado y presidente de la empresa, Christian Chena, dueño de Canal 13 y de radio Cardinal AM y FM. Esta decisión de la jueza dejaría un nefasto precedente de censura periodística, dado que no solamente se borraría el video de la web, sino también todos los materiales periodísticos investigativos en los que se exhiben prácticas comerciales en Internet ligadas al lucro en servicios gratuitos y clonación de sitios web, que habría cometido Chena¹¹. De este modo, la sentencia va en contra de los postulados de la Constitución (art. 25 y 26), dado que el medio no incurrió en ilegalidad alguna, puesto que, aun cuando la información fuera incorrecta, el derecho constitucional a réplica podría ser utilizado por el mismo Chena y, en todo caso, recurrir ante la justicia por supuestos delitos que afecten el honor y la reputación. Por esta circunstancia, el SPP se ratifica en su repudio a la decisión de la jueza, por ser una sentencia inconstitucional y que tiene un sentido de complacencia hacia quienes no son precisamente los afectados directos.

Precarización laboral en los medios de comunicación

La precarización laboral en los medios de comunicación es un tema preocupante y persistente: estudios realizados revelan que las empresas violan las normas del Código del Trabajo (CT), ley 213/93, tales como el pago del salario mínimo, el

8 Sentencia Definitiva 52/2010. Disponible en: <<https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0B0bl2sqsv5EZMjNkNTNiMzktNjQ3MC00ZWQ1LTlhMWVtYzliYjQ4NjU5NmMx&hl=es>>, consultado el 18 de noviembre de 2010.

9 Disponible en: <<http://tvparaguay.blogspot.com>>, consultado el 18 de noviembre de 2010.

10 Información sobre la empresa *Chena Ventures* se encuentra disponible en: <<http://www.chena.com/bio.php>>, consultado el 18 de noviembre de 2010.

11 Para mayores detalles, véase "Caso Chena-Carson: Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) repudia censura impuesta por la jueza Edith Coronel de Machado". Disponible en: <<http://tvparaguayadesplieguechena-carson.blogspot.com/2010/11/caso-chena-carson-sindicato-de.html>>, consultado el 18 de noviembre de 2010.

seguro social, entre otros¹². De acuerdo a datos del Instituto de Previsión Social (IPS), de 701 empresas periodísticas reconocidas, el 90% no tiene registrados a sus empleados ni empleadas en la previsión social. El informe agrega que sólo el 51% de los trabajadores y las trabajadoras del sector posee un seguro médico público y que el 33% no posee contrato escrito alguno con el empleador o la empleadora. Un 33% gana menos del salario mínimo, mientras que el 31% trabaja por cuenta propia, en tanto el 28,7% tiene menos de tres años de antigüedad en sus funciones. La encuesta revela que las peores condiciones se presentan en las radioemisoras del interior.

La salud de los trabajadores y las trabajadoras de prensa en Paraguay presenta serios riesgos, comprobados a través de un examen médico realizado por la Federación Latinoamericana de Periodistas (Felap, 2007). En este estudio, afirmaron que el 30% de los casos de censura y autocensura se debió al temor de perder el empleo, y el 18% para no desagradar a patrocinadores. Esta situación es recurrente en varios países de América del Sur, de acuerdo a los datos proporcionados por la Federación de Periodistas de América Latina y el Caribe (Fepalc).

Condiciones de trabajo y género

La vigencia de los contratos colectivos de condiciones de trabajo (CCCT) significa, entre otras, una remuneración igual tanto para los hombres como para las mujeres por el mismo trabajo desempeñado. Se tuvieron en los últimos años avances en cuanto a la presencia de mujeres en cargos de gerenciamiento en los medios de comunicación, si bien existe aún minoría de trabajadoras frente a los trabajadores que ocupan esos puestos. Son cinco los diarios en que se cuenta con CCCT (ABC Color, Última hora, La Nación, Crónica y Popular). También cuentan con CCCT los trabajadores y las trabajadoras de radio Ñandutí.

Las empresas de comunicación en las cuales no se dispone aún de CCCT presentan menor índice de respeto de los derechos laborales, con mayor énfasis en las mujeres. La precarización laboral, como la aplicación de la figura de “prestadores de servicio” para perforar la relación obrero-patronal establecida en el CT, azota varias garantías básicas para las periodistas y trabajadoras de prensa en general: son casos recurrentes la carencia de permisos, la falta de pagos por maternidad, la inexistencia de guarderías, así como los menores montos salariales para las mujeres por igual trabajo de los hombres¹³. Ante ello, se han hecho intentos de inspecciones de parte del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), implementados en forma poco sistemática (SPP, 2008).

En contrapartida, esfuerzos realizados por los trabajadores y las trabajadoras permitieron lograr avances, como el acceso al seguro del IPS para el personal de Canal 9 TV Cerro Corá para quienes de entre ellos y ellas no disponían todavía de esta prestación básica.

12 Encuesta realizada en 2008 como parte de un trabajo del SPP, con apoyo de la Federación Internacional de Periodistas (FIP) y el Centro de Solidaridad de la Federación Norteamericana del Trabajo – Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO, por su sigla en inglés), central norteamericana de trabajadores y trabajadoras.

13 Consultas hechas a las asociadas y los asociados por el SPP durante el 2009, en el marco de la campaña “Trabajo digno”.

Diputado en contra de los derechos laborales

Además de todo lo expuesto, se suma el proyecto de ley de flexibilización y eliminación de la estabilidad laboral¹⁴, que rige a partir de los 10 años de antigüedad, presentado por el diputado por Capital Oscar Tuma, del Punace. El mismo obtuvo media sanción y pasó a la Cámara de Senadores. De aprobarse, se estaría ante un grave atropello a los derechos laborales de los trabajadores y las trabajadoras en general e implicaría un retroceso en las conquistas de los mismos. Hasta la fecha de este artículo, se encuentra en la Comisión de Justicia, Trabajo y Previsión Social, sin que se conste trabajo alguno sobre él. Éste es un tema por demás importante porque de la estabilidad laboral se desprende un conjunto de derechos (seguridad social, vacaciones, aguinaldo, permisos por maternidad, por enfermedad) que afectan a los trabajadores y las trabajadoras, ya consagrados en la Constitución. En la actualidad, en los hechos y desde el propio Estado paraguayo se viola este derecho al haberse extendido los contratos de prestación de servicio, absolutamente ilegales y atentatorios contra los derechos consagrados en el CT¹⁵.

CONCLUSIONES

Se evidencia la falta de mecanismos legales y de voluntad política para garantizar que las libertades de expresión, información y opinión sean una realidad en Paraguay. La situación laboral de los trabajadores y las trabajadoras es aún muy precaria en cuanto al cumplimiento de sus derechos, lo que recae en la calidad de la información, por la autocensura y por la dificultad de los diversos sectores para expresar sus opiniones. Los organismos del Estado que deben velar por los derechos de los trabajadores y las trabajadoras no actúan de manera eficiente para que las precarias condiciones sean revertidas.

El Poder Legislativo pretende cercenar aún más la libertad de expresión con leyes en contra de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras y de la distribución equitativa del espectro radioeléctrico. La ley de telecomunicaciones recientemente sancionada, y vetada luego por el Ejecutivo, significa un retroceso en la libertad de expresión.

RECOMENDACIONES

- 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.

14 El artículo sobre derecho al trabajo, en el capítulo de derechos económicos, sociales y culturales de este informe, describe las amenazas a la estabilidad laboral como derecho de las trabajadoras domésticas y da cuenta del sentido de este fundamental derecho del trabajo.

15 Proyecto de ley 'Que modifica los Artículos 94 y 96 de la Ley N° 213/93, Código del Trabajo Paraguayo'. Disponible en: <http://www.congreso.gov.py/silpy/main.php?pagina=info_proyectos&paginaResultado=info_tramitacion&idProyecto=2499>, consultado el 18 de noviembre de 2010.

- Controlar en forma más rigurosa a las empresas de comunicación que incumplan con las leyes laborales, así como asegurar la investigación y sanción judicial a los responsables.
- Democratizar la comunicación a través de la ampliación del espectro radioeléctrico para las radios comunitarias y la desmonopolización de los medios comerciales de comunicación.
- Aprobar una Ley de Comunicación que favorezca una distribución más equitativa de los medios de comunicación y del espectro radioeléctrico.
- Inspeccionar de oficio a las empresas de comunicación en un trabajo conjunto entre MJT y el IPS y garantizar que la libertad sindical y el derecho a la organización de los trabajadores y trabajadoras puedan ser ejercidos sin presiones ni miedos.
- Vetar la ley que contempla eliminar la estabilidad laboral, ya que se trata de un derecho adquirido de los trabajadores y las trabajadoras.
- No ratificar el proyecto de ley que modifica artículos de la Ley de Telecomunicaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Benítez, Pedro (2009) *Situación de la prensa en Paraguay. Libertad de expresión*. Asunción: SPP. Disponible en: <<https://docs.google.com/fileview?id=0B0bl2sqsv5EZNDUxOTFjYmYtMmFjNC00ZjRhLWFjMWUtY2RjODRjNtk4NjA3&hl=es>>, consultado el 18 de noviembre de 2010.
- Castillo, Marco (2006) *Libertad de expresión en Paraguay. Derecho a la información y a la libertad de expresión* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2006) **Derechos humanos en Paraguay 2006**. Asunción: Codehupy, pp. 191-200.
- Obra Social de la Utpba-Felap (2007) **Informe sobre la situación laboral de la salud de los periodistas en América Latina. Capítulo Paraguay**. Buenos Aires: Utpba.
- Páez, Vicente y Castillo, Marco (2007) *Discriminación, exilio y muerte. Libertad de expresión a la deriva* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2007) **Derechos humanos en Paraguay 2007**. Asunción: Codehupy, pp. 182-192.
- Páez, Vicente y otros (2009) *Se necesitan políticas públicas para garantizar la pluralidad de las voces. El derecho a la libertad de expresión* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) **Derechos Humanos en Paraguay – Yvypóra Derecho Paraguáipe**. Asunción: Codehupy, pp. 175-185.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2000) *Informe Anual*. Washington: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Documento catalogado como OEA/Ser.L/V/II.Doc.51.
- Sindicato de Periodistas del Paraguay (2008) *Encuesta de condiciones laborales de los periodistas en Paraguay*. Asunción: SPP.

Un año de grave retroceso normativo

La objeción de conciencia al SMO

El derecho a la objeción de conciencia constituye parte de las libertades fundamentales garantizadas por un amplio cuerpo de leyes y tratados internacionales, como también por la Constitución. En este sentido, la promulgación de la ley 4013/10, que reglamenta el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia, representa un retroceso respecto a la plenitud del Estado de Derecho.

Carlos Vera, Movimiento Objeción de Conciencia - Paraguay (MOC-Py)

Vidal Acevedo, Servicio Paz y Justicia - Paraguay (Serpaj-Py)*

* Los autores agradecen la valiosa colaboración de María José Durán Leite.

INTRODUCCIÓN

El derecho a la objeción de conciencia, situado en el plano de las libertades fundamentales de la persona humana, a partir de su ejercicio en Paraguay por los cinco primeros objetores en 1993, fue una conquista del sector juvenil organizado desde el movimiento de objetores y objetoras de conciencia y de las organizaciones no gubernamentales que promueven una lucha antimilitarista.

Si bien la Constitución exonera a las mujeres a la prestación del servicio militar obligatorio (SMO), salvo como auxiliares en caso de conflicto armado internacional (art. 129), el movimiento antimilitarista se ha desarrollado en Paraguay con la participación de las mujeres. Aunque no se tienen registros desagregados en Paraguay sobre el número de mujeres objetoras, se destaca por su relevancia el primer grupo de 11 mujeres antimilitaristas del Movimiento por la Objeción de Conciencia (MOC), cuya declaración de objeción, en agosto de 1995, fue un espacio para que expresaran que objetaban “al militarismo como fenómeno que impregna a todos los ámbitos de la sociedad valores como la obediencia frente a la creatividad, la prepotencia respecto al otro/otra, el machismo frente a las relaciones de respeto entre los sexos, la violencia frente al diálogo en la resolución de los conflictos, la sumisión frente a la responsabilidad y la autogestión, el autoritarismo frente a la libertad; todo ello sitúa a la mujer en un mayor grado de marginación respecto del hombre”¹.

Frente a la conquista de este derecho, la promulgación el presente año de la Ley 4013/10, que reglamenta el ejercicio de la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio y establece el servicio civil sustitutivo al mismo en beneficio de la población, representa un retroceso significativo, dado que se trata de una ley que cercena el derecho de los objetores de conciencia y conduce a reflotar el SMO bajo paradigmas arcaicos de defensa nacional, sin justificación alguna de existencia, porque a partir de su implementación en agosto de 1845 (Rivarola, 2010: 74) desarrolló modalidades de explotación de la fuerza de trabajo por parte del Estado, sobre todo en el sector campesino, donde:

[...] los reclutamientos llegaron a generar penurias y cuya actividad agrícola estacional se resentía con cada leva intempestiva, y creaban inseguridad respecto a la oferta de mano de obra de empleadores particulares, quienes se veían privados con frecuencia de su personal (Rivarola, 2010: 75 y 76).

El Estado siempre se valió de la fuerza de trabajo militarizada a través del SMO, pero:

[...] el aporte ‘constructivo de la paz’ se dio en los obrajes, yerbales y estancias del Estado, en la construcción y puesta en marcha de la infraestructura de comunicaciones y en las diversas industrias estatales establecidas en el segundo tercio del siglo XIX (Rivarola, 2010: 76).

1 Ponencia de Juan Carlos Yuste “Antimilitarismo y feminismo”, conferencia en el local del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), Asunción, 1999.

En los últimos tiempos tampoco se salió de esta línea en cuanto al SMO. Muchos militares de alto rango se beneficiaron utilizando a los conscriptos en tareas para su beneficio particular. Pero, por sobre todo, las fuerzas armadas tienen en su haber, desde 1989, el fallecimiento de más de un centenar de jóvenes en los cuarteles. Todas estas muertes se deben al incumplimiento del deber de garante del Estado respecto de la vida e integridad física de las víctimas, cuya causa de deceso se describe en un arco que se extiende desde ejercicios físicos desmedidos (“descuereos”) hasta ejecuciones oficialmente caratuladas como suicidios o accidentes.

El ejercicio por parte de los y las jóvenes del derecho a la objeción de conciencia al SMO fue un aporte valioso para sumar otra perspectiva a la búsqueda de la democracia y a la deconstrucción de una sociedad impregnada por valores militaristas, haciendo uso del imperio de su conciencia en no empuñar las armas y de los valores de una sociedad no violenta. Sin embargo, en 2010, tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo, dieron su aprobación a una ley desde todo punto de vista inconstitucional, no acorde con los nuevos tiempos que la sociedad paraguaya se planteó vivir.

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

El Estado paraguayo reconoce formalmente el derecho a la objeción de conciencia desde la sanción de la Constitución de 1992, que lo garantiza en general y, en forma específica, en relación al SMO (art. 37 y 129). Al ser consagrada con el rango constitucional de libertad fundamental, no necesita de ley reglamentaria para su vigencia y ejercicio, dado que:

la enunciación de los derechos y garantías contenidos en [la] Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la personalidad humana, no figuren expresamente en ella. La falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni para menoscabar algún derecho o garantía (art. 45).

Lo dispuesto significa que la declaración formal de la voluntad es el único requisito exigible al ciudadano o la ciudadana para que opere este derecho consagrado en la Constitución. Asimismo, si bien enuncia el reconocimiento de motivos éticos y religiosos como fundamento de la objeción de conciencia, no establece enumeraciones taxativas de causales válidas ni prohíbe expresamente otras motivaciones.

En el derecho internacional, la objeción de conciencia está reconocida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), art. 18; en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ley 5/92, art. 18; y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, ley 1/89, en las disposiciones referentes a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 5, 12, 13).

El consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó diversas resoluciones en la línea del reconocimiento del derecho de objeción de conciencia. Por ejemplo, se aprobó la Resolución 73, que 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.

En el mismo sentido se dieron otras resoluciones que establecen estándares universales en materia de objeción de conciencia, sintetizadas en los siguientes puntos:

- La objeción de conciencia debe ser reconocida como un ejercicio legítimo del derecho de libertad de pensamiento, de conciencia y religión, tal como se establece en la DUDH (art. 18) y en el PIDCP (art. 18).
- La objeción de conciencia debe ser reconocida en cualquier circunstancia en que sea alegada, aún estando 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 éstos 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, éstos deben ser de naturaleza civil o no combatiente, en beneficio del interés público y de una naturaleza no punitiva.

El 17 de junio de 2010, el presidente Fernando Lugo promulgó la Ley 4013/10. Con esta firma, la primera ley paraguaya sobre la objeción de conciencia entraba en vigor. Lejos de fortalecer la posición de los objetores y las objetoras de conciencia en Paraguay, esta ley representa un límite a la objeción de conciencia, y después de 18 años sin servicio sustitutivo obligatorio para los objetores de conciencia, por primera vez existe la obligación de hacerlo. Conforme a la ley, sólo lo deberían hacer los objetores, no así las objetoras.

Aunque en un contexto internacional la ley de objeción de conciencia en Paraguay no es el peor ejemplo, en el contexto paraguayo significa un empeoramiento de la situación. Por primera vez, los objetores de conciencia están sujetos a un servicio sustitutivo obligatorio y a un proceso de evaluación de la conciencia, mientras que desde 1993 (con la presentación del primer grupo de objetores) hasta hace poco, la simple declaración era suficiente para estar exento del servicio militar. En este sentido, la nueva ley es una clara regresión en materia de derechos humanos, expresamente prohibida por la CADH, que establece que no puede limitarse:

[...] el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes

o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados (art. 29 inc. b, CADH).

El derecho de objeción de conciencia no está circunscripto sólo al servicio militar obligatorio, sino que, por ser un aspecto del derecho de libertad de conciencia, puede aplicarse a toda obligación normativa que la conciencia rehúsa a cumplir o aceptar por ser injusta. Un Estado que no respete el derecho a la libertad de conciencia se convierte en un Estado autoritario.

Antecedentes legislativos en la carrera por restringir el derecho a la objeción de conciencia en Paraguay

Desde que los y las jóvenes se acogieron al derecho constitucional de objeción de conciencia al SMO, varios fueron los intentos legislativos por regular el pleno goce de este derecho fundamental, tanto por parte de los sectores políticos representados en el Congreso Nacional, como por el Poder Ejecutivo y los propios militares. Al menos 3 proyectos de ley sobre el tema tuvieron tratamiento en el Congreso antes de éste. Todos limitaban y violaban el derecho a la objeción de conciencia y establecían un servicio civil obligatorio de carácter punitivo: dos de ellos tuvieron veto del Poder Ejecutivo (1996 y 1997) y fueron enviados al archivo, al no ser rechazado el veto por el Congreso. Un tercer proyecto fue elaborado por una comisión interinstitucional conformada por el Ejecutivo en el año 2000, que incluía entre sus integrantes a personal de las Fuerzas Armadas. En 2003 este proyecto fue rechazado en el Congreso.

La Ley 4013/10 es fruto de un proyecto inicialmente presentado en 2008 por el senador Hugo Estigarribia, de la Asociación Nacional Republicana - Partido Colorado (ANR), el cual ya incluía varias disposiciones inconstitucionales. En el Senado se refuerza con modificaciones el carácter inconstitucional del entonces proyecto de ley. En la segunda quincena de diciembre de 2009, fue remitido a la Cámara de Diputados para su posterior análisis y consideración, con fecha límite para su estudio. De esta forma quedaba pendiente el estudio en plenario. El plazo de 90 días para su tratamiento venció y de esta forma tuvo sanción automática en la Cámara de Diputados, sin que el plenario hubiera estudiado el documento, ya que en la fecha límite de su tratamiento figuraba en el orden del día, pero no hubo sesión por falta de quórum. Así, el texto pasaba a consideración del Ejecutivo para su promulgación o veto².

Finalmente, el 17 de junio el presidente promulgó la ley, a pesar de la fuerte objeción planteada por diversas organizaciones, como el Serpaj-Py y el MOC-Py, así como también por parte del Viceministerio de la Juventud (VMJ). Éste presentó un anteproyecto de ley que respeta la figura constitucional de la objeción de conciencia y que dispone la derogación de la ley en cuestión³.

2 *Sanción automática para la ley que reglamenta la objeción de conciencia.* Diario ABC Color, Asunción 21 de mayo de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/2010/05/21/nota/121747-Sanci%C3%B3n-autom%C3%A1tica-para-ley-que-reglamenta-objeci%C3%B3n-de-conciencia/>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

3 *Juventud presentó anteproyecto que reglamenta objeción de conciencia.* Somos Paraguay, Asunción 6 de octubre de 2010. Disponible en: <http://www.somosparaguay.com.py/despachos.asp?cod_des=33474&ID_Secccion=42>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

Promulgación de leyes represivas por el nuevo gobierno y sintonía regional

El contexto de la promulgación de esta ley se enmarca en una política de seguridad basada en el control de la población y, por ende, de los movimientos populares, mediante la criminalización de las luchas sociales con leyes como la conocida como “antiterrorista” (ley 4024/09), la ley del servicio civil obligatorio y otras. Cabe mencionar, por ejemplo, que a escala regional, en relación a este tema, en Argentina, el proyecto denominado “servicio cívico voluntario”, tuvo media sanción del Senado. La propuesta es que a los jóvenes de entre 14 y 24 años, en situación de vulnerabilidad, que no estén estudiando ni trabajando, se les “proporcionarán cursos de formación teórico-práctica en temas de defensa civil y capacitación técnica de oficios”. El entrenamiento “se desarrollará en instalaciones de las Fuerzas Armadas”, recibiendo los alumnos “alimentación y vestimenta”. Hay que resaltar que esta propuesta es rechazada hasta por la misma ministra de Defensa, Nilda Garré, y por las propias fuerzas armadas argentinas⁴.

Está visto que no existen políticas de juventud entre las y los gobernantes y, antes de entender la “realidad juvenil”, se estigmatiza a las y los jóvenes como violentos, haraganes y otros adjetivos, pero sí existen iniciativas con medidas represivas y autoritarias, imponiendo mano dura y militar para su disciplinamiento.

Objeciones constitucionales a la Ley 4013/10⁵

Viola el carácter no punitivo del servicio civil sustitutivo (art. 129) y la libertad ideológica (art. 24), constitucionalmente consagrados

Esta ley exige al joven que se declara objetor justificar y explicar las razones para su objeción, vulnerando así lo establecido en la Constitución, al afirmar que sólo es necesaria la declaración de la condición de objetor, y que “Nadie puede ser molestado, indagado u obligado a declarar por causa de sus creencias o de su ideología”.

Al otorgar facultades al Consejo Nacional de Objeción de Conciencia para determinar la validez o no de la declaración, nuevamente viola esas mismas disposiciones, pues al abrir un proceso de “consideración” de las declaraciones de objeción, se está facultando inconstitucionalmente al Consejo a investigar las razones por las cuales un joven se declara objetor, y a determinar si esas razones son válidas o no.

Viola el principio constitucional de irretroactividad de la ley (art. 14)

Esta ley tiene carácter retroactivo, al incluir en su alcance a todos los actuales objetores, hoy más de 140.000, obligándoles a realizar el servicio civil o a pagar un monto de 5 jornales mínimos para no prestarlo.

4 *Debate por la educación verde oliva*. Diario Página 12, Buenos Aires 4 de octubre de 2010. Disponible en: <www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-154283-2010-10-04.html>, consultado el 10 de noviembre de 2010.

5 Esta sección y la siguiente está organizada con base en las posturas institucionales del Serpaj-Py y el MOC-Py frente a la referida ley. Las menciones a artículos corresponden a la Constitución.

Establece la prescriptibilidad del ejercicio del derecho a la objeción de conciencia

La objeción de conciencia es un derecho humano, y todo derecho humano se caracteriza por ser imprescriptible en su ejercicio, es decir, no tiene límites de tiempo. Al ser imprescriptible, la objeción de conciencia es un derecho que puede ejercerse antes, durante o después de la prestación del servicio militar. La ley en cuestión viola este principio al establecer la prescriptibilidad del derecho a la objeción de conciencia luego de 20 días posteriores al llamado a enrolamiento, como plazo para declararse objetor.

El servicio civil obligatorio (SCO) viola los derechos al trabajo remunerado (art. 86 y 92)

El derecho a elegir libremente un trabajo y a recibir una remuneración justa y proporcionada por éste está consagrado constitucionalmente. A través de este proyecto se pretende que los jóvenes realicen trabajos forzosos para el Estado⁶.

El SCO viola los derechos a la no discriminación y a la igualdad (art. 46 y 88)

Al discriminar a los jóvenes varones respecto a otros grupos poblacionales, se produce una discriminación concreta. La Constitución garantiza el derecho a la igualdad, establece la obligación del Estado de remover los obstáculos para lograrla (no a colocar nuevas barreras) y asegura el derecho a no sufrir discriminaciones en el trabajo por razón de sexo ni de edad; en este caso los objetores son varones y jóvenes.

Objeciones suplementarias a la ley

- **Generación de gastos adicionales al Estado:** la ley prevé la creación de una partida presupuestaria para el funcionamiento de este Consejo y, además, un pago a los objetores de conciencia por el cumplimiento del servicio civil.
- **La obligación de prestar un servicio civil no promoverá la creación de una conciencia social y solidaria:** desde el mismo momento en que el servicio civil es obligatorio y, por lo tanto, impuesto a la juventud, deja de ser un ejemplo de valor democrático y de solidaridad.
- **El SCO sustituirá puestos de trabajo en la administración pública:** se estima que en los países en que se ha implementado el SCO, el Estado ha recurrido a la perversa práctica de despedir a funcionarios y funcionarias de la administración pública para colocar en esos lugares a objetores y objetoras de conciencia, con lo cual se reproduce el modelo descrito de utilización forzosa de fuerza de trabajo por parte del Estado.

⁶ Nota del equipo académico: aun cuando la definición internacional de trabajo forzoso excluye aquel que se derive del servicio militar o sus formas sustitutivas, este último puede constituirse igualmente en una forma análoga a la esclavitud si se basara en una discriminación racial, social, nacional o religiosa o si su intencionalidad fuera la utilización de fuerza de trabajo con fines de fomento económico. Esto permite sostener la afirmación de los autores de que el SCO se trata de un trabajo forzoso para el Estado. Cfr. CADH, art. 6 párr. 3 inc. b; PIDCP, art. 8 párr. 3 inc. c num. ii; Convenio N° 29 de la OIT sobre el trabajo forzoso (C29), ley 1930/67, art. 2 párr. 2 inc. b, c y e; Convenio N° 105 de la OIT sobre la abolición del trabajo forzoso (C105), ley 1331/64, art.1 inc. b y e.

- **La redacción vaga, imprecisa, ambigua y genérica de varios artículos de esta ley implicará la aplicación arbitraria y discrecional de las disposiciones:** esto puede llevar a la comisión de abusos y violaciones de derechos humanos de los jóvenes por parte de las autoridades e instituciones del Estado.

Con la promulgación de la Ley 4013/10 lo que realmente se está buscando es disminuir el ejercicio masivo de la objeción de conciencia y, a la vez, dar nueva vida al SMO, hoy en crisis, deslegitimado y con cada vez menos jóvenes cumpliéndolo. Una ley de este tipo, frente al aumento de jóvenes objetores que se oponen al SMO, instala la concepción del SCO como castigo a los objetores por su elección.

Acciones a tomar con referencia a la Ley 4013/10

El carácter inconstitucional de la ley podría derivar en masivas acciones de inconstitucionalidad presentadas por ciudadanos y ciudadanas ante el Poder Judicial. Estas acciones podrían estar relacionadas principalmente a las violaciones de la irretroactividad de la ley (art. 14), de la libertad religiosa e ideológica (art. 24) y la libertad de conciencia (art. 129). Hasta el cierre de este artículo, aún no se había conformado el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia y esta ley no había sido aplicada, motivando el reclamo por parte de la presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, la diputada por Asunción Olga Ferreira de López, del Partido Patria Querida (PPQ). Hasta la promulgación de la ley, esta comisión había expedido 116.061 constancias de objeción de conciencia, pero a escala país –con 9 juntas departamentales que también expedían los carnés– se contabilizan 145.254, señal de que los y las jóvenes prefieren no alistarse en las fuerzas armadas⁷.

RECOMENDACIONES

- Derogar la Ley 4013/10 por su carácter inconstitucional.
- Enmendar el art. 129 de la Constitución Nacional, referente a la obligatoriedad del servicio militar, estableciendo voluntariedad o abolición del servicio militar obligatorio.
- Convocar a las organizaciones sociales que trabajan estos temas, para las iniciativas legislativas sobre la objeción de conciencia. Crear un sistema nacional de voluntariado, a través del cual puedan prestar servicio en beneficio de la población civil varones y mujeres de cualquier edad.

BIBLIOGRAFÍA

Rivarola, Milda (2010) **Vagos, pobres y soldados. La domesticación estatal del trabajo en el Paraguay del siglo**. Asunción: Servilibro.

⁷ *Diputada exige instalar el consejo de objeción de conciencia al SMO*. Diario Última hora, Asunción 3 de agosto de 2010. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/345087-Diputada-exige-instalar-el-consejo-de-objecion-al-SMO>>, consultado el 30 de noviembre de 2010.

Evitar la violencia y toda otra forma contra el libre ejercicio de reuniones y manifestaciones pacíficas

Urge educación integral en derechos humanos a efectivos policiales

Las libertades de reunión y manifestación resultan fundamentales en los procesos de defensa y exigibilidad de los otros derechos, por lo que están efectivamente consagradas en diferentes instrumentos internacionales y reconocidas constitucionalmente. Sin embargo, la legislación vigente y las prácticas del Estado paraguayo las restringen sobremanera. En 2010, los modos de actuar de los y las agentes de seguridad en el marco del estado de excepción y de las manifestaciones públicas y las huelgas se unieron a disposiciones municipales, como el enrejamiento de la plaza Italia en Asunción, en el cercenamiento de las condiciones para el ejercicio de estas libertades.

La Comisión [Interamericana de Derechos Humanos] reitera que los derechos de reunión y manifestación pacífica se encuentran protegidos por la Convención Americana [de Derechos Humanos] y, por lo tanto, toda medida adoptada por el Estado que pudiera restringir el ejercicio de tales derechos debe no solamente estar establecida previamente en una ley, sino además ser estrictamente necesaria cuando las circunstancias lo ameriten, y en todo caso ser proporcional al fin que se pretende lograr (CIDH, 2009: párr. 195).

INTRODUCCIÓN

El derecho a la manifestación implica la agrupación transitoria y momentánea de un grupo de personas que participan de la misma, con algún fin o interés común. El ejercicio del derecho a la reunión y manifestación permite a su vez hacer efectivos varios otros derechos, como la libertad de expresión, de petición, de religión, objeción de conciencia, entre otros. Es también un medio de defensa de otros derechos, como el caso de las reuniones gremiales o sindicales para decidir sobre temas laborales o las manifestaciones, y para exigir el derecho a la salud, la educación, el respeto a la diversidad sexual, el cumplimiento de políticas públicas, etc.

Las reuniones y manifestaciones son formas de participación ciudadana que pueden ser públicas o privadas. Cuando una reunión es pública, puede participar cualquier ciudadano o ciudadana y debe ser notificada previamente a las autoridades, como medida para garantizar la seguridad, pero nunca para obstruir o negar el ejercicio de tal derecho. Es necesario destacar que toda reunión y manifestación pública conforman un derecho, en tanto y en cuanto sean pacíficas; y es en ese ámbito en que deben ser garantizadas por el Estado. En este artículo se analiza el cumplimiento del derecho a la libertad de reunión y manifestación, incluyendo un análisis de la legislación nacional e internacional; las acciones u omisiones de las instituciones públicas responsables de garantizarlas, que impiden el libre ejercicio de la manifestación, y recomendaciones al Estado paraguayo para la eliminación de las trabas e impedimentos a este derecho.

MARCO LEGAL

La Constitución de 1992 garantiza el derecho a la reunión y manifestación de forma pacífica, sin armas, con fines lícitos, sin necesidad de permiso (art. 32). Señala que la ley solo podrá reglamentar el ejercicio de estos derechos en lugares de tránsito público, en horarios determinados y para preservar derechos de terceros. Este artículo está reglamentado por la Ley 1066/97 que define y establece los mecanismos de reunión pública.

La libertad de reunión y manifestación se encuentra consagrada en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ley 5/92, y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, ley 1/89, en los cuales se define el derecho y se determina su alcance. Otros compromisos internacionales, no vinculantes, como la Declaración Ameri-

cana sobre los Derechos y Deberes del Hombre (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 reconocidos, aprobada por las Naciones Unidas el 8 de marzo de 1999.

Ley 1066/97 o “Ley del Marchódromo”

Esta ley reglamenta el artículo 32 de la Constitución y establece que:

En la ciudad de Asunción, las personas podrán ejercer el derecho de reunirse y manifestarse pacíficamente a partir de las diecinueve horas hasta las veinticuatro horas en días laborales, y en días domingos y feriados desde las seis a.m. hasta la misma hora del día siguiente (art. 3).

Expresa además los lugares donde se pueden desarrollar las manifestaciones y las autorizaciones a que están sujetas por parte de la Policía Nacional (PN). Éstas traen consigo la posibilidad de que en un período de 6 horas la institución policial pueda oponerse a la realización de la manifestación o reunión. Respecto a los lugares donde se puedan realizar las reuniones o manifestaciones, la PN interpretó extensivamente la ley, estableciendo lugares, no mencionados en ella, donde se prohíben la realización de manifestaciones públicas, como la Embajada de los Estados Unidos de América y Mburuvicha Róga, residencia del presidente de la República¹. Pese a la existencia de esta ley, las manifestaciones y movilizaciones se realizan en horarios no estipulados en ella y haciendo el recorrido que las y los manifestantes consideran pertinente y necesario.

El informe de Seguridad y Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señala que las instituciones del Estado deben diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión (CIDH, 2009: párr. 193). Comparando esta observación de la CIDH con la Ley 1066/97, se puede constatar que esta última se erige como una restricción indirecta a la libertad de manifestación. El Comité de Derechos Humanos (CDH), órgano de vigilancia del PIDCP, en el 2006 solicitó al Estado paraguayano cumplir con la observación vinculante que recomienda modificar la Ley 1066/97, para asegurar el libre ejercicio del derecho a la manifestación pacífica (CDH, 2006: párr. 20), recomendación hasta hoy no cumplida, con el precedente negativo de que en el 2004 una última iniciativa no pudo prosperar para derogar la ley.

DEMANDAS DE DERECHOS MEDIANTE EL LIBRE EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE MANIFESTACIÓN

En el marco de un nuevo contexto de transición democrática enmarcada en la alternancia de gobierno, las organizaciones y movimientos sociales continúan haciendo uso del derecho a la reunión y manifestación para demandar derechos. A lo largo del 2009 y 2010 se observaron cierres de rutas, manifestaciones, movili-

¹ Mburuvicha Róga ha sido, no obstante, lugar donde se han realizado actos de protesta pública en los últimos años, no con mucha frecuencia, pero se observa, desde el 2007, al menos una manifestación al año. Esto mismo ha ocurrido con la Embajada de los Estados Unidos.

zaciones, marchas, entre otros, promovidos por diferentes grupos que demandan, entre otras cosas, mayor seguridad, más presupuesto público, más atención en salud, transparencia en el uso de los bienes públicos, así como denuncias por mala utilización de los bienes del Estado, pedidos de destitución de funcionarios y funcionarias por presunto mal desempeño, ausencia de servicios públicos, daño al medio ambiente, entre otros. Por otro lado, los actores emergentes, denominados minorías, continúan con sus reivindicaciones, tal es el caso de las personas adultas mayores, las niñas, niños y adolescentes, las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI), las personas con discapacidad² y los grupos de vecinos y vecinas que impulsan movilizaciones, manifestaciones, actividades en las plazas, ferias reivindicativas, reuniones públicas, etc. Estas formas de ejercer la libertad de reunión y manifestación se realizan en el marco de lo que el derecho ampara, es decir, son pacíficas y respetan el derecho de terceros.

Las manifestaciones y movilizaciones públicas se realizan en Asunción mayormente, pero a medida que pasan los años aumenta su ejercicio en todo el país, constituyéndose como una forma de plantear demandas sociales al gobierno nacional, pero también en escala subnacional en los diferentes departamentos, ciudades y distritos del país. Concepción, en el departamento homónimo; San Pedro y Guayaybí; departamento de San Pedro; Ciudad del Este, departamento del Alto Paraná; Ayolas, departamento de Misiones; Villarrica, departamento de Guairá; Villa Hayes, departamento de Presidente Hayes, son algunas de las localidades donde las ciudadanas y los ciudadanos ejercieron las diferentes formas de reunión y manifestación. Es importante también recordar la realización del Foro Social de las Américas (FSA), reunión que involucró a diversos actores nacionales e internacionales autoconvocados para exigir sus derechos desde Paraguay. En este marco se realizó una importante marcha pacífica que concluyó con un festival artístico³.

SITUACIONES DE AVANCES Y CASOS DE VULNERACIÓN AL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN

Es necesario tener claridades respecto a los límites de los derechos humanos establecidos en los mismos tratados y acuerdos internacionales, que no deben ser entendidos como facultad del Estado para negarlos o vulnerarlos y, en el caso de quienes ejercen, deben saber que se garantiza el libre ejercicio en tanto que la marcha, movilización o reunión sea pacífica.

[...] la protección del derecho de reunión comporta no sólo la obligación del Estado de no interferir con su ejercicio, sino la obligación de adop-

2 Para profundizar acerca de las condiciones para el ejercicio de derechos de estos colectivos, referirse a los artículos sobre los derechos de las personas adultas mayores, en el capítulo de derecho de familia; la discriminación hacia las personas con discapacidad y hacia las personas LGBTI, en el capítulo de derecho a la igualdad; y el capítulo de derechos de la niñez y la adolescencia.

3 *Menchú pidió no dejar solo a Lugo y apuntó a conspiradores*. Diario Última hora, Asunción 12 de agosto de 2010. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/347946-Menchu-pidio-no-dejar-solo-a-Lugo-y-apunto-a-conspiradores>>, consultado el 30 de octubre de 2010.

tar, en ciertas circunstancias, medidas positivas para asegurarlo, por ejemplo, protegiendo a los participantes de una manifestación contra la violencia física por parte de personas que puedan sostener opiniones opuestas.

Históricamente en la región, la falta de un debido cumplimiento a ambas clases de obligaciones ha derivado en hechos de violencia generalizada en los que no solamente se afecta seriamente el ejercicio del derecho de reunión, sino que también se vulneran los derechos a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal (CIDH, 2009: 192).

Estado de excepción, riesgo superado con algunas vulneraciones

El 22 de abril el Congreso Nacional declaró estado de excepción por 30 días en 5 departamentos:

Declárese el Estado de Excepción en los Departamentos de Concepción, San Pedro, Amambay, Alto Paraguay y Presidente Hayes, por la grave conmoción interior generada por los grupos criminales que operan en la zona, poniendo en inminente peligro el funcionamiento regular de los órganos constitucionales, así como el resguardo de la vida, la libertad y los derechos de las personas y sus bienes (art. 1, ley 3994/10).

Esta medida excepcional motivó reacciones encontradas de los diversos sectores de la sociedad, sobre todo de las organizaciones campesinas y de la sociedad civil, quienes emitieron varios comunicados de rechazo o exigiendo el máximo respeto a los derechos humanos.

Acciones para garantizar los derechos durante el estado de excepción

Una de las acciones concretas desarrolladas ha sido la instalación del Centro de Información en forma articulada con los gobiernos departamentales, en alianza con las delegaciones de la Defensoría del Pueblo, para el monitoreo y la tutela de las garantías constitucionales durante la vigencia del estado de excepción⁴.

La declaración del estado de excepción no impidió la realización de reuniones en lugares públicos ni privados. Sin embargo, hubo un enfrentamiento entre policías y militares, quienes irrumpieron a tiros en el festejo del cumpleaños de una adolescente, argumentando que en él se encontraban Magna Meza y su hijo⁵. La reunión privada tuvo que suspenderse debido al enfrentamiento entre las dos fuerzas del orden que puso en peligro la vida de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultas que se encontraban en la fiesta. Este hecho incrementó el temor de los y las habitantes de los departamentos en estado de excepción y denotó una falta de coordinación entre las fuerzas públicas (compuestas tanto por efectivos de la PN como de las Fuerzas Armadas), poniendo en riesgo la vida de

4 *Presidente Lugo brindó su informe anual al Congreso* Disponible en: <<http://www.ipparaguay.com.py/index.php?id=cmp-noticias&n=22040>>, consultado el 30 de octubre de 2010.

5 Según informaciones de la Fiscalía y el Ministerio del Interior, Magna Meza está acusada de integrar el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), organización sindicada como responsable de haber realizado los últimos secuestros acaecidos en el país, como el de Fidel Zavala y otros. Para profundizar sobre estos hechos, se refiere al artículo del tema del año.

las personas que se encontraban en la reunión privada, al exponerlas en el cruce de fuegos entre ambas fuerzas del orden, quienes no midieron el impacto y las consecuencias del accionar, derivando en un atentado al derecho a la vida.

En su momento, la Codehupy denunció en un comunicado que efectivos de las Fuerzas Operacionales de la Policía Especializada (FOPE) habían realizado allanamientos ilegales de moradas, apremios físicos y disparos de armas de fuego alrededor de las cabezas de las personas, a la vez que propinaban puntapiés en el bajo vientre, golpeaban en el rostro y espalda. Estos hechos fueron considerados por la Codehupy como violaciones a los derechos humanos⁶.

Frente a esta situación, varias instituciones dependientes del Poder Ejecutivo, como la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA) y la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior (MI), llevaron a cabo visitas a los departamentos afectados por la medida, donde realizaron reuniones con los pobladores y las pobladoras para explicar el alcance del estado de excepción, previa coordinación con las autoridades locales. Se instalaron líneas telefónicas y oficinas para la recepción de denuncias en caso de que los pobladores consideraran que sus derechos estaban siendo vulnerados. El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) emprendió la campaña “La paz no será una excepción”, a través de la cual se trabajó en la concienciación de la comunidad educativa sobre el estado de excepción y educar en sus diferentes dimensiones⁷.

El Ministerio del Interior también elaboró un protocolo básico para la actuación de las fuerzas públicas durante la vigencia del estado de excepción, el cual establecía las normas y los procedimientos de actuación y relacionamiento de las fuerzas policiales⁸.

Caso Acepar

Trabajadores y trabajadoras de Aceros del Paraguay S.A. (Acepar), quienes se mantienen en huelga por más de 90 días, fueron víctimas de violentas represiones en más de una ocasión. Previamente, los y las manifestantes habían realizado mesas de diálogo sobre contrato colectivo y condiciones de trabajo con los directivos de la empresa. Estas negociaciones fueron consideradas un fracaso por parte del sector trabajador, por lo que procedieron a realizar una huelga y el bloqueo del acceso a la institución, lo que consistía en bloquear el acceso de la empresa en Villa Hayes, hecho que motivó, por parte de los efectivos policiales antimotines, la utilización de carros hidrantes, balines de goma, gases lacrimógenos, cachiporras, etc., para dispersar a los manifestantes⁹.

6 La búsqueda de miembros del EPP no debe significar torturas a las personas detenidas, ni sembrar el terror en las comunidades donde se realizan los procedimientos. Comunicado de la Codehupy/PIDHDD. 25 de junio de 2010. Disponible en: <http://www.codehupy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=63:comunicado-de-la-codehupypidhdd&catid=9:pronunciamientos&Itemid=9>, consultado el 1 de noviembre de 2010.

7 *La paz no será una excepción*. Publicado en: <http://www.mec.gov.py/cmsmec/?page_id=41768>, consultado el 1 de noviembre de 2010.

8 Información proveída por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

9 *Acepar denuncia violencia de huelguistas y estos hablan de represión policial* Diario Última hora, Asunción 21 de julio de 2010. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/341369-Acepar-denuncia-violencia-de-huelguis>>

El 21 de julio se produjo una de las represiones para desmovilizar la huelga del sindicato. En dicha ocasión, uno de los policías antimotines que se aprestaba para el accionar policial realizó una filmación desde su teléfono celular, que posteriormente apareció en los medios de comunicación. Ella contenía imágenes previas al actuar policial y declaraciones de uno de los efectivos antimotines, que expresaba frases como “preparativos para desalojo con Francisco Lezcano y los vagos de la esquina [...] arde Villa Hayes [...] cabezas que nos esperan”¹⁰.

Esta grabación demuestra la falta de seriedad, profesionalismo y ética en el actuar de los funcionarios y las funcionarias que tienen a su cargo la potestad de utilizar la fuerza para la desmovilización de manifestaciones. La misma acción de filmar y los términos y las frases utilizadas demuestran la necesidad de una urgente profesionalización ética y conocimiento de las normas y procedimientos en casos que requieren el uso de la fuerza, poniendo por encima el estricto respeto a los derechos humanos.

Además, es necesario y no menos urgente que los y las agentes de policía tengan la capacidad de negociar con quienes ejercen su libertad de reunión y manifestación, apuntando a que la dispersión de una multitud, utilizando formas que incluyan los carros hidrantes, balines de gomas o cachiporras, sea la última instancia y no la primera. Por otro lado, es necesario que quienes estén asignados al control y acompañamiento de las manifestaciones eviten los posibles daños que puedan ocasionar en el accionar y además eviten portar armas de grueso calibre o de otro tipo que puedan producir daños extremos en las personas, atentando contra la integridad y la vida de quienes ejercen su derecho a la manifestación.

Enrejamiento de la plaza Italia

Las avenidas, calles, plazas y parques son espacios públicos de todos los y todas las habitantes de un barrio, ciudad o país. Las autoridades públicas son las encargadas de administrar esos espacios para regular su utilización y mantenerlos en buen estado, pero en ningún caso deben establecer medidas que impidan su uso para el ejercicio del derecho a la reunión y manifestación.

El enrejamiento en sí de las plazas no puede ser considerado una restricción o limitación al derecho de reunión y manifestación, ya que está relacionado a una medida de seguridad pública o seguridad de instalaciones. No obstante, ante la aprobación de una ordenanza municipal de enrejamiento de la plaza Italia, se generaron posiciones a favor y en contra, expresadas incluso mediante un amparo judicial para impedir que se llevara a cabo, el cual finalmente fue rechazado¹¹. También se realizaron audiencias públicas promovidas por organizaciones de la

tas-y-estos-hablan-de-represion-policial>, consultado el 1 de noviembre de 2010.

10 Tomado de <<http://prensacootrapar.blogspot.com/>>, consultado el 1 de noviembre de 2010.

11 <http://www.lanacion.com.py/noticias-288069.htm>

sociedad civil¹², en las cuales ciudadanos y ciudadanas han expresado sus posturas.

Más allá de este hecho, es necesario que las autoridades municipales busquen mecanismos de diálogo con la ciudadanía para que el derecho a la reunión y manifestación pueda ser ejercido libremente en las plazas de la ciudad, sin necesidad de llegar a medidas restrictivas.

Queja internacional por supuesta represalia a la libertad de manifestación

Entre las quejas individuales por violación a la libertad sindical se encuentra la N° 2693 de la Central Sindical de Trabajadores del Paraguay (Cesitep), que rola en el informe número 356/2010/01 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y alegó:

[la] agresión a pacíficos manifestantes frente al Congreso Nacional el 24 de noviembre de 2008, provocando numerosos heridos y en particular la fractura de ambas piernas de la vicepresidenta del [Sindicato de Enfermeras y Personal de Salud del Hospital de Clínicas] SDEHC, Sra. Zulma Rojas, el Comité [de Expertos] toma nota de que el Gobierno informa que 1) la Policía Nacional informó que manifestantes del Sindicato de trabajadores de la ANDE intentaron ingresar al Parlamento Nacional y al no lograr el objetivo lanzaron piedras al personal policial apostado en el lugar, hiriendo a dos policías; 2) en dicha ocasión fueron incautadas varias cajas de petardos, armas blancas y elementos contundentes; y 3) algunos manifestantes resultaron con heridas leves y fueron trasladados al centro de emergencias médicas¹³.

El Gobierno respondió en el marco de los compromisos asumidos en materia de derechos sindicales y comunicó informaciones sobre los alegatos relativos a actos de violencia que fueron objeto de examen en el marco del caso. Por su parte, la OIT en sus conclusiones solicitó al Estado paraguayo:

En estas condiciones, el Comité pide al Gobierno que sin demora inicie una investigación sobre los alegados traslados antisindicales de las delegadas sindicales, Sras. Angelina Concepción Ortiz de Pessutto, Juana Sosa y Elsa Benítez del Hospital Distrital de Itá y que en caso de que se constate que los traslados han sido motivados por el carácter sindical que detentan estas personas o por el ejercicio de actividades sindicales legítimas (por ejemplo por haber ejercido el derecho de manifestación como lo alega la organización querellante), tome las medidas necesarias para que sean reintegradas en los puestos de trabajo que ocupaban antes de

12 Algunas organizaciones han manifestado su rechazo, argumentando que dicha medida restringía el derecho a la libertad de reunión y manifestación, atendiendo que surgía como respuesta a la permanente ocupación indígena de las plazas Italia y Uruguaya.

13 *Queja contra el Gobierno del Paraguay presentada por la Central Sindical de Trabajadoras del Estado Paraguayo (Cesitep) Informe N° 356 Caso(s) núm(s) 2396. Párr. 1047. Disponible en: <<http://white.oit.org.pe/sindi/casos/pry/pry201002.html>>, consultado el 1 de noviembre de 2010.*

los traslados. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto¹⁴.

Se rescata este caso porque, de comprobarse lo fundamentado por la Cesitep, se estaría ante un caso de violación a la libertad de reunión y manifestación ejercida por integrantes del sindicato. Y es también una muestra de cómo el incumplimiento del Estado puede ser demandado ante una instancia internacional.

CONCLUSIONES

La libertad de reunión y manifestación es un derecho garantizado parcialmente, en cuanto a la no interferencia del Estado para realizar reuniones y manifestaciones, públicas y privadas. Pues al ejercerse, en algunos casos, las fuerzas policiales siguen utilizando la violencia indebida que constituye un atropello al ejercicio del derecho.

Caminatas, marchas, plantones, cierre de rutas, ferias culturales y artísticas, asambleas populares, foros sociales y otras formas de reunión y manifestación conllevan reivindicaciones de diversos sectores de la ciudadanía. Estas acciones no deben pasar desapercibidas para las autoridades públicas, quienes deben responder a las demandas ya sea con políticas públicas, rendición de cuentas, investigación cuando se denuncia mal desempeño de funciones, etc.

El estado de excepción representó un riesgo para el derecho a la libertad de reunión y manifestación, vulnerado con el atropello de las fuerzas militares y policiales a una reunión privada, que tuvo que ser cancelada, sin motivo alguno. Esto obliga a las instituciones responsables a estar alertas en todo momento, para que situaciones como éstas no vuelvan a conllevar atropellos indebidos.

Pese a los instrumentos generados para preservar las garantías ciudadanas y el esfuerzo de las instancias del Estado responsables de velar por el derecho a la libertad de reunión y manifestación, el eslabón correspondiente a las fuerzas policiales y militares sigue poniendo en riesgo la vida de las personas, atentando contra el libre ejercicio de reunión y manifestación, por lo que sigue siendo un desafío para las instituciones encontrar la forma de hacer que efectivamente el personal policial y militar cumpla con su rol respetando cabalmente las garantías y los derechos de las personas que ejercen la libertad de reunión y manifestación pacífica.

RECOMENDACIONES

- Cumplir con la observación vinculante del Comité de Derechos Humanos, que recomienda la modificación de la Ley 1066/97 para asegurar el libre ejercicio del derecho a la manifestación pacífica.
- Investigar a los y las agentes policiales y representantes del Ministerio Público que realizan las desmovilizaciones y que hayan accionado ignorando las

¹⁴ Ídem, párr. 1035.

normas y procedimientos para el uso de la fuerza por parte del funcionariado público responsable de hacer cumplir la ley.

- Dar seguimiento y cumplir con el pedido de la OIT, a partir de la queja individual N° 2693, e investigar que el traslado de sindicalistas no haya sido consecuencia de la participación en manifestaciones públicas.
- Evitar el uso de la violencia y la portación de armas de fuego en las intervenciones que tienen por objetivo desmovilizar las manifestaciones y movilizaciones.
- Capacitar a los efectivos policiales y fiscales en el alcance del derecho a la libertad de reunión y manifestación y en el uso racional de la fuerza y el respeto irrestricto a los derechos humanos, incorporando los instrumentos de las Naciones Unidas como los Principios básicos de uso de la fuerza y el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
- Dotar exclusivamente de armas no letales a efectivos policiales que realicen intervenciones en manifestaciones
- Promover y concienciar desde las municipalidades respecto del buen uso y el respeto de los espacios públicos, antes de adoptar medidas como el enrejamiento de plazas y parques.
- Promover desde el MEC, como parte de la educación cívica, las diferentes formas de ejercer la libertad de reunión y manifestación pacífica.

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009) **Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos**. Washington: CIDH. Catalogado como: OEA/Ser.L/V/II.Doc.57.
- Comité de Derechos Humanos (2006) *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Paraguay*. Ginebra, 24 de abril de 2006. Catalogado como: CCPR/C/PAR/CO/2.

Avances legislativos necesarios y oportunos

Políticas públicas pendientes para ejercer la libertad de asociación

La libertad de asociación es un derecho en sí misma y a la vez se vuelve instrumental para garantizar la participación de las personas en la vida de la comunidad y en las definiciones políticas, sociales, económicas y culturales que regirán la convivencia. En 2010, la aprobación de una nueva ley orgánica municipal, resultado de un proceso participativo amplio, y las iniciativas del Viceministerio de la Juventud en la promoción de mecanismos y prácticas democráticas y en la conformación y funcionamiento de los centros de estudiantes resultan aspectos auspiciosos para el ejercicio de este derecho.

Decidamos – Campaña por la Expresión Ciudadana

La importancia de la libertad de asociación guarda relación con el carácter social del ser humano quien, como señala la Declaración Universal de Derechos Humanos, “sólo en ella [la comunidad] puede desarrollar libre y plenamente su personalidad” (art. 29 inc. a) (O’Donnell, 2004).

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana es un componente fundamental de la democracia, que permite fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y las instituciones públicas, tendiente a hacer que funcionen para garantizar derechos de la población. Este artículo aborda las garantías y limitaciones en los avances y desafíos de las comisiones vecinales y las organizaciones juveniles, atendiendo a un marco jurídico internacional común y a la legislación nacional con que se cuenta para garantizar la existencia y permanencia de ambos tipos de organizaciones.

Sobre la importancia de su rol en una sociedad democrática, se ha sostenido que:

La participación eficiente exige y produce un proceso de empoderamiento de los grupos sociales ante el Estado y frente al resto de la sociedad. A través de instrumentos diversos –cabildo, marchas o manifestaciones, acciones directas, participación en proyectos, etc.– los sectores ciudadanos se posicionan como actores estratégicos frente a los organismos del Estado, incluido el Parlamento, ganando incidencia desde el espacio social (Rivarola, 2009).

Los ciudadanos y las ciudadanas tienen derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, ejerciendo influencia individual y colectiva, mediante el debate y el diálogo públicos, con sus representantes. Una forma de promover y garantizar la participación es garantizar a su vez la libertad de expresión, reunión y asociación (Comité de Derechos Humanos, 1996: párr. 8).

La libertad de asociación se ejerce al participar o pertenecer a grupos o asociaciones que con una cierta continuidad pretenden alcanzar los fines que se proponen realizando actividades de diversos tipos, entre ellas, la promoción y defensa de los intereses del grupo y de colectivos más grandes, como la defensa de los principios democráticos y de los derechos humanos.

En este marco surgen los partidos políticos, las comisiones vecinales, los centros de estudiantes, los sindicatos, los grupos religiosos, las cooperativas, etc., que ejercen el derecho a la libre asociación. Los que tienen naturaleza política –no político partidaria– buscan demandar al Estado políticas públicas que garanticen derechos ambientales, civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su informe regional sobre seguridad ciudadana y derechos humanos (CIDH, 2009), señala que las asociaciones de vecinos y vecinas, las organizaciones comunitarias, las comisiones de fomento, los sindicatos, los clubes deportivos, las organizaciones religiosas, las redes o grupos de interés, por su propia naturaleza, conforman un valioso capital social.

Estas modalidades asociativas se sostienen en fuertes relaciones de confianza y reciprocidad, circunstancia que las fortalece para intervenir sobre algunos factores posibilitadores de la violencia y el delito. En especial, estas formas de organización social generan las mejores condiciones para la resolución no violenta de los conflictos interpersonales o grupales en el plano local. En ese marco, diversas formas o modalidades de participación de la comunidad en acciones relacionadas con la seguridad ciudadana, en el marco del ejercicio del derecho de asociación y de participación en los asuntos públicos, deben desarrollarse en el cauce de determinados canales previamente consensuados y claramente establecidos, con el objetivo central de fortalecer el Estado de Derecho y la institucionalidad democrática (CIDH, 2009: párr. 209).

Si bien la CIDH particularmente hace referencia al ámbito de la seguridad ciudadana, lo mismo puede postularse para todas las instituciones del Estado. De esta forma, las instancias del Estado responsables de promover la participación ciudadana y eficacia de las leyes existentes deben garantizar el derecho a la asociación como uno de los mecanismos para consolidar la democracia y que, a través de su ejercicio, la ciudadanía organizada haga propuestas, controle la transparencia gubernamental, exija otros derechos, contribuyendo de esta forma al mejoramiento de la calidad de vida (cfr. Leguizamón: 2008, 264-272).

Desde ese enfoque, este artículo plantea también los avances en términos legislativos para garantizar la libertad de asociación, referidos a los centros de estudiantes y a las comisiones vecinales. Ambos sectores tienen por objetivo participar en los asuntos públicos para exigir derechos relativos a la educación, salud, medio ambiente sano, información, entre otros.

MARCO LEGAL

El derecho a la libertad de asociación está reconocido en la Constitución (art. 42), cuando garantiza el derecho a la asociación y agremiación con fines lícitos, estableciendo que la colegiación profesional será reglamentada por ley, además de prohibir las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.

Legislación internacional

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ley 4/92, reconoce el derecho de toda persona “a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses” (art. 22). Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, ley 1/89, dispone que a todas las personas corresponde el derecho a asociarse libremente y solo puede restringirse este derecho mediante la ley en función del interés público (art. 16). Al haber ratificado estos dos instrumentos, el Estado está obligado a cumplir sus disposiciones e informar a los órganos de vigilancia de los tratados sobre las condiciones generadas para que la población se organice y debe abstenerse de injerencias que impidan la libertad de asociación.

Cambios oportunos en la legislación interna

En materia de legislación interna se abordan en este artículo las legislaciones referidas a los centros de estudiantes y comisiones vecinales.

Nueva Ley Orgánica Municipal (LOM)

La aprobación de la nueva Ley Orgánica Municipal (LOM), ley 3966/10, trae consigo modificaciones que derogan las limitaciones y restricciones de las comisiones vecinales vigentes en la anterior legislación.

La derogada ley 1294/87 fue aprobada cuando todavía Paraguay estaba bajo el régimen de la dictadura stronista y estuvo vigente hasta este año. La misma no se ajustaba al nuevo marco constitucional, limitando la participación de las organizaciones vecinales y municipales. Así, establecía que las asociaciones de vecinos y vecinas eran órganos auxiliares de las municipalidades; además, facultaba al gobierno local a disolverlas o intervenirlas. Además, no especificaba los mecanismos de participación vecinal en la gestión municipal. Dicho de otra manera, concebía a las comisiones vecinales como meros organismos auxiliares del intendente y dejaba en manos de las autoridades locales, de manera discrecional, el proceso de reconocimiento y manejo de las organizaciones vecinales (cfr. Decidamos, 2010: 3).

La LOM genera mejores condiciones para avanzar en la democratización de los municipios y fortalecer la participación ciudadana, iniciada ya en su proceso de gestación, producto de un trabajo conjunto entre el Congreso Nacional, las autoridades locales y varias organizaciones de la sociedad civil (cfr. Decidamos, 2010: 4). La ley dispone que:

La organización, funciones y otros aspectos relativos al régimen jurídico de las Comisiones Vecinales serán determinadas por Ordenanza. El reconocimiento de las Comisiones Vecinales creadas, será efectuado por resolución de la intendencia municipal (art. 65).

Si bien expresa que debe haber un reconocimiento de las comisiones vecinales por parte de las municipalidades (art. 65), legisla exclusivamente la participación ciudadana, estableciendo que las municipalidades deben promover la participación de los y las habitantes del municipio en la gestión local (art. 66), en tanto al garantizar la libertad de asociación dispone que “la ciudadanía puede darse las formas de organización que estime más apropiadas para el desarrollo de sus intereses, de conformidad con el artículo 42 de la Constitución Nacional” (art. 67). De esta manera, se levantan todas las limitaciones o restricciones al derecho a la libertad de asociación que disponía la anterior ley. Además, se garantiza la autonomía y libertad de las organizaciones vecinales, pues ya no serán órganos auxiliares de los gobiernos municipales.

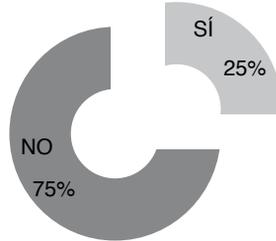
Regulación de organizaciones estudiantiles

La Ley General de Educación (ley 1264/98) incluía una restricción a la formación de centros de estudiantes (art. 127). El mismo establecía que las organizaciones estudiantiles debían regirse por los estatutos de las instituciones educativas. Este artículo fue derogado con la aprobación de la Ley 3488/08 (cfr. Leguizamón, 2008: 267 y 268). El Código de la Niñez y Adolescencia, ley 1680/01, establece que el sistema educativo deberá garantizar al niño, niña y adolescente el derecho a la organización y participación en entidades estudiantiles (art. 21 inc. b).

LA CIUDADANÍA EJERCIENDO EL DERECHO A LA ASOCIACIÓN

Paraguay se ha caracterizado por un bajo ejercicio de la ciudadanía, que consiste en participar de los asuntos públicos para decidir e influir en la orientación y modelo de país que se desea (Rivarola, 2009). No obstante existe más de un millón de personas que pertenecen a algún tipo de asociación, lo cual da cuenta que cerca del 25% de la población paraguaya ejerce el derecho a la libertad de asociación.

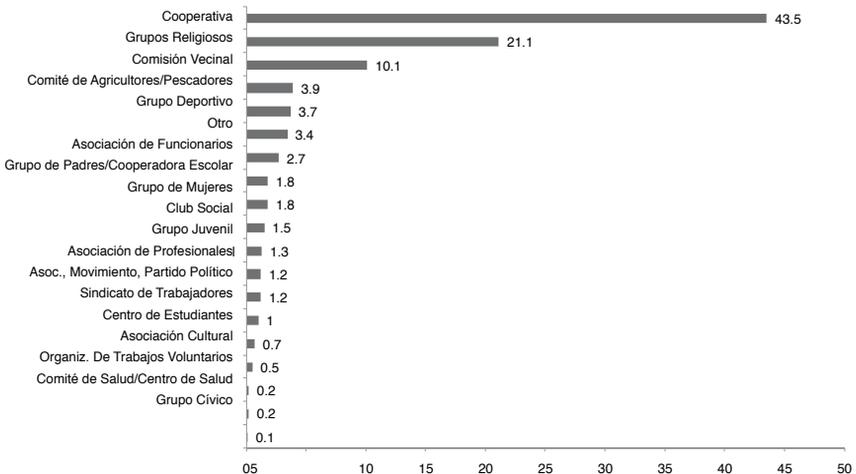
GRÁFICO 1. Pertenencia a un grupo o asociación



Fuente: Programa Conjunto Invertir en la Gente (PNUD, Unicef, Unfpa) con datos de DGEEC (2009).

Diferentes son los tipos de asociaciones o grupos a los que pertenecen las personas que viven en Paraguay. El mayor porcentaje pertenece a partidos o movimientos políticos (43,5%), luego hay un importante grupo que milita en grupos o movimientos religiosos (21,1%). A las comisiones vecinales pertenecen el 10,1% de ciudadanos y ciudadanas que participan de algún grupo o asociación y en centros de estudiantes milita el 0,7% de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos y adultas, estudiantes de colegios y universidades del país.

GRÁFICO 2. Tipo de asociación en que participa la ciudadanía



Fuente: Elaborado por el Programa Conjunto Invertir en la Gente (PNUD, Unicef y Unfpa) con datos de la DGEEC (2009).

Centros de estudiantes: dificultades para la formación y acción

Los centros de estudiantes son organizaciones que tienen por objetivo promover y exigir derechos en el espacio escolar. Es el espacio donde las y los jóvenes y adolescentes pueden practicar y ejercer su derecho al voto y a la participación ciudadana¹. Actualmente el Viceministerio de la Juventud está desarrollando un proyecto que apunta a generar una nueva forma de organización de los centros estudiantiles argumentando que éstos son:

[...] un órgano colegiado de representación de los estudiantes de un Colegio frente a los órganos que rigen la vida de la comunidad escolar, para que a través de este los alumnos y las alumnas participen en la gestión democrática de la vida y de las actividades de la institución educativa a la cual acuden².

Si bien existe la voluntad política por parte de las instituciones responsables del Estado de garantizar el derecho a la participación y asociación estudiantil, y de hecho se han dado logros, existen aún serias dificultades que deben ser salvadas en el corto plazo. Para la elaboración de este artículo se realizaron entrevistas a docentes y estudiantes de 6 colegios de Asunción y algunas localidades del departamento Central³.

El primer obstáculo encontrado es que, pese a que ya se ha derogado el artículo que obligaba a las asociaciones estudiantiles a ceñirse y actuar acorde a lo que establecen los estatutos de las instituciones educativas, todavía muchos docentes y directivos exigen a los y las estudiantes este requisito para formar sus centros. Lo hacen, aún sabiendo que los estatutos son, en varios casos, inconstitucionales por incluir normas que violan el derecho a la libertad de expresión y el de la personalidad, garantizados en la Constitución. Por otro lado, en ocasiones, los y las docentes digitan a quienes van a ser candidatos o candidatas para la comisión directiva del centro de estudiantes. Además, en otras oportunidades, los funcionarios y las funcionarias de las instituciones educativas desconocen a la organización estudiantil como interlocutora de la comunidad educativa y de otras instancias y canales de participación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Uno de los estudiantes entrevistados en Asunción refiere que en su colegio se cuenta con centro de estudiantes, pero que no integra la instancia máxima de participación de la comunidad educativa, la Mesa Directiva, conformada por docentes, miembros de la iglesia y los padres y madres, sin representante estudiantil alguno. La Mesa Directiva canaliza los requerimientos y las necesidades hacia el MEC.

1 Este artículo se concentra en las asociaciones estudiantiles de educación media, que a veces incluyen a estudiantes de tercer ciclo de educación escolar básica (7° a 9° grados). Sin embargo, desde fines de los '90 se han desarrollado experiencias sistemáticas de conformación de asociaciones estudiantiles en la educación escolar básica, generalmente en el segundo ciclo (4° a 6° grados), denominadas consejos escolares o gobiernos estudiantiles (Cf. Otero, 2007: 34 y 35).

2 Extraído del sitio del VMJ: <<http://paraguayjoven.gov.py/site/>>, consultado el 30 de octubre de 2010.

3 A fin de preservar la identidad de las personas participantes en las consultas, no se publican datos de las personas entrevistadas ni de las instituciones en que se realizó el estudio, así como tampoco otras informaciones que permitirían identificarlas.

En otro colegio de la ciudad de Asunción, que también cuenta con asociación estudiantil, la estudiante consultada señaló que hay apoyo de la dirección y de las y los docentes. Sin embargo, tienen dificultades cuando reciben invitaciones para actividades de reclamo de derechos, como marchas y movilizaciones, pues los funcionarios y las funcionarias les imponen limitaciones para participar en ellas.

Hasta ahora no existen datos oficiales relativos al número de colegios que cuentan con organizaciones estudiantiles. La realización de una investigación que dé cuenta de la situación del derecho a libertad de asociación estudiantil significaría un avance que orientaría la implementación de políticas que promuevan la asociatividad en el ámbito escolar.

En otro colegio situado en la ciudad de Asunción la directora argumentó que la organización estudiantil no es necesaria ya que “para eso está la profesora social que realiza las tareas de organizar las actividades de integración para los estudiantes referentes a la participación”. Mientras que en Ypacaraí respondieron que no se puede conformar el centro estudiantil por la apatía de las y los estudiantes.

Todos estos casos develan la urgente necesidad de avanzar con la propuesta del MEC, encarando una política pública que garantice el derecho a la libertad de asociación estudiantil, apuntando no sólo a que los y las estudiantes puedan asociarse, sino a que sus asociaciones se conviertan en verdaderas interlocutoras de la comunidad educativa y que la asociación estudiantil pueda ser vista por docentes, directores y directoras como la primera instancia y forma de participación desde donde se practica y promueve la participación ciudadana.

Iniciativa que debe ser incorporada como política pública

En ese sentido se puede observar la ya mencionada iniciativa del VMJ, dependiente del MEC, que se implementa en conjunto con organizaciones de la sociedad civil. La misma promueve la formación de centros de estudiantes a partir de un proceso participativo e incluyente que concluye con la elección de la comisión directiva de la organización mediante elecciones democráticas, acorde a lo establecido en la Constitución y el Código Electoral, ley 834/96⁴. Este proyecto se inició con una prueba piloto, implementada en el colegio San Cayetano, donde los y las jóvenes y adolescentes cuentan por primera vez, en 35 años de existencia de la institución, con un centro de estudiantes. Para el 2011 se tiene prevista la aplicación de la experiencia piloto en más colegios, para luego ir avanzando gradualmente, hasta llegar a todo el ámbito nacional y de esta forma lograr que todos los colegios del Paraguay cuenten con centros de estudiantes democráticos, activos y que se constituyan en referentes e interlocutores de la comunidad educativa⁵.

Según el VMJ:

En la última década ha sido impulsada una práctica de conformación de centros de estudiantes de manera muy formal, que más que ayudar a su

4 Nuevo concepto de funcionamiento para los centros de estudiantes. Diario ABC Color, Asunción 30 de octubre de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/nuevo-concepto-de-funcionamiento-para-los-centros-de-estudiantes/>>, consultado el 10 de noviembre de 2010.

5 Entrevista de la autora con Melina González, directora de Educación, del VMJ.

construcción, ha debilitado su accionar. El objetivo es superar las viejas prácticas que reducían la conformación del centro de estudiantes a un proceso formal, para devolver a los estudiantes el derecho de aprender las reglas de la participación democrática y la organización juvenil mediante la experiencia de elegir y ser elegido en los órganos de representación estudiantil⁶.

Para las y los estudiantes se ha vivido también una experiencia enriquecedora. Así, algunos señalaron que:

Nunca tuvimos un centro de estudiantes, pero creemos que acá tenemos muchos jóvenes que quieren trabajar por el colegio y por el bañado, pero no se animan a hablar. Queremos participar de las reuniones y que nos escuchen⁷.

CONCLUSIONES

La aprobación de la nueva LOM es un avance que garantiza la autonomía de las organizaciones vecinales, eliminando la anterior que condicionaba su existencia a la aprobación por parte de la municipalidad, considerándolas órganos auxiliares de los gobiernos locales.

También debe ser considerado un progreso en pro de la garantía de este derecho la iniciativa impulsada por el VMJ de promoción de nuevas formas de organizar centros de estudiantes, mediante procesos participativos que fortalezcan la organización y participación estudiantil, llenándola de contenido en torno a su función de interlocutora con la comunidad educativa.

Estudiantes de colegios públicos y privados tienen derecho a contar con su asociación estudiantil; ni directivos, ni docentes, ni otros funcionarios o funcionarias de la institución pueden impedir u obstaculizar la formación de centros de estudiantes. Muy por el contrario, el rol de los funcionarios y las funcionarias de educación debe ser promover la organización estudiantil en el marco de las normas democráticas.

Esto requiere de la urgente implementación de políticas públicas que garanticen la participación estudiantil a través de sus centros estudiantiles y representantes, y que sean instancias de participación democrática, donde se aprenda ejerciendo el derecho a la libertad de asociación, a través de la práctica del ejercicio de elegir a sus representantes y representar a sus compañeros y compañeras, para exigir y demandar todo lo referido al derecho a la educación y otros relacionados a los ámbitos educativo y escolar.

6 Información extraída de la página del VMJ: <www.paraguayjoven.gov.py>, consultada el 10 de noviembre de 2010.

7 Declaraciones de Cynthia Céspedes, alumna del segundo año del Colegio San Cayetano, Asunción. Nuevo concepto de funcionamiento para los centros de estudiantes. Diario ABC Color, Asunción 30 de octubre de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/nuevo-concepto-de-funcionamiento-para-los-centros-de-estudiantes/>>, consultado el 10 de noviembre de 2010.

RECOMENDACIONES

- Diseñar una política pública desde el MEC que promueva el ejercicio de la ciudadanía en instituciones educativas, tanto de educación media como de educación escolar básica, incluyendo la participación de los y las estudiantes, mediante instancias y canales organizacionales, como interlocutores de la comunidad educativa.
- Disponer de estadísticas e información cualitativa actualizadas sobre la existencia de los centros de estudiantes y otras modalidades de organización estudiantil, que permitan orientar las medidas necesarias para promover y garantizar la asociación estudiantil y su participación como interlocutora de la comunidad educativa.
- Erradicar los obstáculos impuestos por directivos y docentes, de instituciones educativas de gestión oficial, mixta y privada, para la conformación y funcionamiento de centros de estudiantes.
- Incluir en la malla curricular de formación docente prácticas y contenidos que promuevan la participación ciudadana de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.
- Difundir el principio de la participación de adolescentes, niños y niñas, que incluye la libertad de asociarse, incluyendo la difusión de la modificación del art. 127 de la LGE.
- Promover, desde las municipalidades, la creación de comisiones vecinales autónomas, cumpliendo con los artículos de la nueva LOM.
- Crear canales e instancias de participación ciudadana, efectivos y eficaces, en las municipalidades y juntas municipales, que permitan a las asociaciones de vecinos y vecinas fortalecer su participación a favor de los derechos de las personas.

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009) *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Washington: CIDH. Catalogado como OEA/Serv.LV/II.Doc.57.
- Comité de Derechos Humanos (1996) *Observación General N° 25: La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*. Ginebra: Comité de Derechos Humanos.
- Decidamos – Campaña por la Expresión Ciudadana (2010) **Nueva Ley Orgánica Municipal**. Asunción: 2010.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2009) **Encuesta Permanente de Hogares 2008**. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Leguizamón, Corina (2008) *Desafíos pendientes: avanzar en la legislación y concretar políticas públicas. El derecho a la libertad de asociación* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy.
- O'Donnell, Daniel (2004) **El derecho internacional de los derechos humanos**. Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Otero, Heve (2007) **Promoviendo ciudadanía. Sistematización de las experiencias de participación de niñas, niños y adolescentes**. Asunción: CDIA.
- Rivarola, Milda (2009) **Transición desde las memorias**. Asunción: Decidamos.

Educación sexual para decidir*

Un nuevo marco rector frente a tradicionales formas de “no educación”

Los derechos sexuales, profundamente ligados a la libertad, la autonomía y la libre expresión de la personalidad, van tomando formas cada vez más concretas como derechos humanos, más allá de la perspectiva de la salud. El Ministerio de Educación y Cultura formuló una política pública sobre educación integral en sexualidad que los respeta como derechos humanos inherentes a la persona. Los grupos fundamentalistas católicos y evangélicos arremetieron visceralmente contra este proyecto, profetizando irresponsablemente la degeneración de la humanidad si éste se implementara. El Estado tiene una responsabilidad impostergable en la educación sexual sin que esto suponga la exclusión de las familias. La cuestión está en continuar sin una educación sexual explícitamente a favor de las personas o plantear firmemente una política pública para que puedan decidir por sí mismas.

Mirta C. Moragas Mereles y Rosa M. Posa Guinea, Articulación Nacional de la Campaña por una Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos”

* Educación sexual para decidir, anticonceptivos para no abortar y aborto legal para no morir” es el lema de la Campaña por el derecho al aborto en Argentina y de otras campañas similares en la región. Puede verse más información en: <<http://www.derechoalaborto.org.ar>>. Se ha elegido la primera frase de este lema porque se considera que la educación sexual es un elemento fundamental para decidir sobre la vida en cada persona.

*** Integrada por: Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas; Amnistía Internacional-Paraguay (AI-Py); 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); Comisión Internacional por los Derechos Humanos para Gays y Lesbianas (IGLHR, por sus siglas en inglés); *Kuña Róga*; Las Ramonas; Paragay; Sociedad Paraguaya de Estudios sobre Sexualidad Humana (SPESH) y María de Jesús Caballero (integrante a título individual).

“La iglesia dice: el cuerpo es una culpa. La ciencia dice: el cuerpo es una máquina. La publicidad dice: el cuerpo es un negocio. El cuerpo dice: yo soy una fiesta.”

Eduardo Galeano

INTRODUCCIÓN

Los derechos sexuales: son derechos humanos relacionados con la sexualidad. Los derechos sexuales incluyen pero trascienden la protección de identidades particulares. Los derechos sexuales promueven la capacidad de decidir autónomamente sobre la sexualidad y garantizan que cada persona tenga derecho a la realización y expresión de su sexualidad, sin coerción, discriminación o violencia, y en un contexto respetuoso de la dignidad¹.

Este año se ha caracterizado por la oposición de sectores fundamentalistas católicos y evangélicos a los derechos sexuales en general, centrándose en atacar el matrimonio entre personas del mismo sexo y la educación sexual, específicamente el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad (MRPEIS) del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Este artículo, además de hacer una breve revisión del marco legal, se centra en el MRPEIS como principio de una política pública contundente de respeto a los derechos sexuales.

MARCO LEGAL

Los derechos sexuales están amparados constitucionalmente en el artículo de la expresión de la personalidad: “Toda persona tiene el derecho a la libre expresión de su personalidad, a la creatividad y a la formación de su propia identidad e imagen. Se garantiza el pluralismo ideológico” (art. 25). En el ámbito internacional, si bien se reconoce la necesidad de contar con un texto que recoja el contenido mínimo de los derechos sexuales, se afirma la transversalidad de los mismos en el ámbito de los derechos humanos, pues están incluidos (o deberían leerse en ese sentido) en diversas normas y principios de derechos humanos.

Los derechos sexuales constituyen una apelación sólida a la universalidad porque aluden a un elemento que es común a todos los seres humanos: la sexualidad. Por eso el concepto evita la tarea compleja de identificar una subcategoría fija de seres humanos a quienes se les aplicarán estos derechos. Al proponer una visión alternativa de la sexualidad como aspecto fundamental de la experiencia humana, como algo central para el desarrollo pleno de la personalidad humana, tan importante como la libertad de conciencia o la integridad física, el concepto de derechos sexuales tiene un enorme potencial transformador no sólo para las ‘minorías sexuales’ de la sociedad sino también para sus ‘mayorías sexuales’ (Sainz, 2004, citado en Miller, 2010: 8).

¹ Artículo 4 de la Propuesta de Convención Interamericana de Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos. Campaña por la Convención Interamericana de Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos. Mayo de 2010.

Uno de los principales enfoques que existen con relación a los derechos sexuales es el que los relaciona con el derecho a la salud. Pero los enfoques desde una perspectiva de salud no son inmunes al prejuicio en cuanto a la conducta sexual 'normal' y los roles de género 'apropiados'. Como lo ha señalado el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre el Derecho a la Salud, el neozelandés Paul Hunt, si bien la salud es fundamental para los derechos sexuales, no todos los derechos sexuales tienen que ver con ella. "Este enfoque convierte el sexo en algo aséptico y le quita todo elemento provocador, también lo simplifica eludiendo su diversidad, su asociación con el placer y su compleja relación con el poder" (Miller, 2010: 40).

En el plano regional, en la última reunión de altas autoridades en derechos humanos del Mercado Común del Sur (Mercosur), llevada a cabo en octubre en Brasilia (Brasil), se ha asumido el compromiso de realizar en la próxima reunión en Asunción, prevista para mayo del 2011, un seminario sobre la situación de las personas lesbianas, gays, transgénero y bisexuales (LGTB), donde se incluirá una mesa de la Campaña por la Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos, en la cual se presentará la propuesta de Convención elaborada por la Campaña. Ésta es la primera propuesta específica de derechos sexuales y derechos reproductivos y busca establecer deberes y obligaciones de los Estados en la materia².

Los derechos sexuales se manifiestan, entre otros, en los siguientes derechos:

- Derecho a la igualdad y a la no discriminación en el ejercicio de la sexualidad y la reproducción.
- Derecho a la confidencialidad en el campo de la sexualidad y la reproducción.
- Derecho a una sexualidad placentera.
- Derecho a la libre expresión de la sexualidad.
- Derecho a la identidad de género y sexual.
- Derecho a la educación y a la información sobre sexualidad.
- Derecho a la salud sexual.
- Derecho a la libertad y la integridad sexuales.

En el plano local, no se reportan avances en el marco legal en relación con 2009. El proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno perinatal continúa sin tratarse y sin dictamen de ninguna de las comisiones a que fue girado³. Asimismo, no se registró iniciativa alguna para modificar la Ley Penitenciaria, 210/70, que no reconoce las visitas íntimas para personas del mismo sexo.

POLÍTICAS PÚBLICAS: MARCO RECTOR PEDAGÓGICO PARA LA EDUCACIÓN INTEGRAL DE LA SEXUALIDAD

El Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad (MR-PEIS), del MEC, es un proyecto de política pública educativa que, enmarcado en una perspectiva de derechos humanos, toma, de forma amplia, la educación en

² Texto completo disponible en: <http://www.convencion.org.uy/01campana/Documentos/Convencion_2010/prop2010-lima-esp.pdf>, consultado el 14 de noviembre de 2010.

³ El proyecto fue girado a las siguientes comisiones: Equidad, Género y Desarrollo Social; Hacienda, Presupuesto y Cuentas; Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo; Salud Pública, Seguridad Social, Prevención y Lucha contra el Narcotráfico.

sexualidad, es decir, enmarca y explicita los derechos sexuales como tales en educación. Por esta razón, ha generado la oposición de los sectores fundamentalistas católicos y evangélicos, que prefieren conservar el país como está, con el prejuicio y la ignorancia que discriminan a las personas, con la violencia, los abusos y la desinformación. Una política pública que respete los derechos sexuales de todas las ciudadanas y todos los ciudadanos, proporcionando una educación sexual integral y responsable, incluye tanto a quien prefiera seguir los preceptos de una determinada religión al pie de la letra como a quien decida su sexualidad en otros marcos. La cuestión es acceder a la educación para decidir, no permanecer en el silencio de siempre para obedecer.

El Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad define los principios y las directrices orientadoras y reguladoras para su abordaje e implementación en el sistema educativo paraguayo formal y no formal, con base en el Plan Nacional de Educación 2024 (MEC, 2010: 14).

Está contextualizado en la realidad de un país con la más alta tasa de embarazo adolescente en la región, con una alta tasa de abusos, explotación y violencia sexual, con un 21,5% de personas de entre 15 y 24 años viviendo con VIH (cfr. MEC, 2010: 4-6), con alto índice de estigma y discriminación vinculados al VIH por falta de acceso a la información, con niñas, niños y adolescentes expuestos a informaciones no científicas, incorrectas y violentas sobre la sexualidad, con padres y madres que manifiestan sus limitaciones para dar la correcta información de acuerdo a la edad y el desarrollo progresivo de la autonomía de sus hijas e hijos.

El MRPEIS es adecuado para el cumplimiento de los mandatos constitucionales que reconocen la igualdad entre todas las personas (art. 46), específicamente entre los hombres y las mujeres (art. 48), la libertad de cultos (art. 24), la libertad en la decisión sobre el número de hijos e hijas (art. 61), el derecho a la educación integral y permanente (art. 73). Se centra en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ley 57/90, y en varios acuerdos internacionales firmados y ratificados por Paraguay⁴, siendo sus principios la dignidad de la persona y la igualdad de derechos, con una postura activa ante la no-discriminación y la no-exclusión.

Además, al asumir que hay un orden genérico en la sociedad, plantea esta política pública desde una perspectiva de género que analiza las implicancias para mujeres y hombres, esto es una obligación de todas las políticas públicas, de hecho el Estado tiene una institución encargada de que todas las políticas pú-

4 La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), ley 1215/86; la Declaración del Milenio; la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de *Belém do Pará*, ley 605/95; el Convenio N° 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil (C182), ley 1657/01, y su Recomendación N° 190; el Protocolo Facultativo de la CDN relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía, ley 2134/03; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), ley 4/92; la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, ley 1925/02; la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos "Declaración de Jontiem", y la segunda etapa de esta conferencia "Declaración de Dakar"; el Convenio N° 156 de la OIT sobre igualdad de oportunidades y de tratos entre trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares (C156), ley 3338/07; la Declaración Ministerial "Prevenir con Educación" emanada de la Primera Reunión de los Ministros de Salud y de Educación de América Latina y el Caribe para detener el VIH en Latinoamérica (México, 2008).

blicas tengan esta perspectiva, la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR), que ha participado también en la elaboración del MRPEIS junto con el Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), el Viceministerio de la Juventud (VMJ), organizaciones de la sociedad civil y agencias de Naciones Unidas.

En el MRPEIS se analizan las experiencias de la historia del sistema educativo en educación sexual, constatando que enfoques anteriores fracasaron, tanto el biológico academicista como el moralizador que:

[...] se caracteriza por su mirada culpabilizadora de la sexualidad y especialmente del placer ya que el ejercicio de la sexualidad es justificable solo en el marco del matrimonio y para la reproducción de la especie y en lo pedagógico impone, desde una ética vertical, rígidos preceptos morales (MEC, 2010: 16).

Como establece la Constitución, la educación es responsabilidad de la familia, del municipio y del Estado (art. 75); al asumir el MRPEIS que la educación en sexualidad, al igual que la formación en derechos humanos, está directamente vinculada con la construcción de la ciudadanía, no puede ser limitado al ámbito familiar, aunque no sea excluyente, ya que para su formulación se ha consultado con padres y madres y se prevén estas interacciones en su implementación, con la sociedad civil y otras instituciones. Esto es congruente con el informe del relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, Vernor Muñoz, que, sobre el derecho a la educación sexual, sostiene que existe una “falsa dicotomía que pretende enfrentar a la familia con el Estado como garante del derecho a la educación sexual integral”. Y agrega que:

Según estudios, en algunos países un tercio de las jóvenes y un quinto de los jóvenes de entre 15 y 19 años afirman nunca haber abordado con sus padres temas relativos a la sexualidad. Hay, entonces, sobradas razones en la realidad y en el marco jurídico internacional para oponerse a los movimientos que pretenden apartar a los Estados de su obligación de impartir educación sexual, en nombre de una supuesta, y en gran número de casos inexistente, educación familiar (Muñoz Villalobos, 2010: párr. 71).

El MRPEIS reconoce la diversidad humana y cultural como una riqueza, no como algo negativo, y entiende que sólo con educación e información se puede decidir responsablemente sobre temas como: inicio de las relaciones sexuales, negociación sobre tenerlas o no, manejo de la presión social, relaciones equitativas de género, utilización de métodos anticonceptivos, maternidad como una elección, protección frente a las infecciones de transmisión sexual (ITS) y el VIH, prevención del abuso, la violencia y la discriminación. Al mismo tiempo, reconoce que las decisiones personales están basadas en actitudes y valores que se forman desde corta edad en la familia y la escuela. En este sentido, plantea que éstas son las bases sobre las cuales las personas toman sus decisiones y se presenta como una visión abierta y respetuosa de las propias creencias, como debe ser la educación en el contexto de un Estado laico.

La reacción de los sectores fundamentalistas católicos y evangélicos es, como siempre, crear “pánico moral”⁵; tergiversando los principios y valores de este MRPEIS, utilizan los medios de comunicación para expandir falsas consideraciones, como por ejemplo que el MEC quiere corromper a los niños⁶ o que:

[El MRPEIS] no es claro en su concepto y antes de enseñar no hará otra cosa que promover la homosexualidad. Ante estas situaciones debemos defender la vida y la familia. Debemos estar atentos ante las intenciones de los grupos que quieren imponer un marco jurídico contrario a la sociedad⁷.

La generación de este pánico moral tiene como ejes este año el MRPEIS, la “amenaza” que significa el matrimonio igualitario en Argentina, en menor medida esta vez, el proyecto de ley de salud sexual y reproductiva y la despenalización del aborto. Estas reacciones de desinformación y manipulación conscientes obligaron al MEC a publicar en varios medios de prensa el proceso de elaboración del documento, sus principios, el significado de la perspectiva de género y a posicionarse como respuesta estatal a una necesidad educativa.

Estos sectores deforman el concepto género como categoría de análisis social bautizándolo como “ideología de género”, atribuyendo fantasiosamente a la ONU el objetivo de imponer planes y proyectos “anticristianos” que destrozarán la familia y degenerarán la sociedad.

CASOS⁸

Director de hogar de niños y niñas acusado de abuso sexual⁹

En Ciudad del Este, A. R., pastor evangélico que se desempeñaba como director de un hogar de niños y niñas, fue sindicado como autor de abuso sexual de niñas mellizas de 9 años y otra niña de 10. La denuncia fue realizada por dos personas voluntarias del hogar, a quienes las niñas relataron lo sucedido. La fiscalía intervino procesando al presunto abusador, pero no se cuentan con datos para saber cuál es la situación actual de la causa.

5 En sociología, un pánico moral es una reacción de un grupo de personas basada en la percepción falsa o exagerada de algún comportamiento cultural o de grupo, frecuentemente de un grupo minoritario o de una subcultura, como peligrosamente desviado y que representa una amenaza para la sociedad. El término fue acuñado por el sociólogo Stanley Cohen en su libro *Folk Devils and Moral Panics*, en 1972, donde lo define como un episodio, condición, persona o grupo de personas que han sido definidos como una amenaza para los valores e intereses de la sociedad. Son subproductos de controversias que producen argumentos y tensión social o que no son fácilmente discutidos dado que algunos de estos pánicos morales son tabú para mucha gente. Tomado de <http://es.wikipedia.org/wiki/P%C3%A1nico_moral>, consultado el 30 de octubre de 2010.

6 Tomado de la página: <<http://www.papaymama.org/abc-color-denunciaron-que-el-mec-quiere-corromper-a-ninos/>>, consultada el 30 de octubre de 2010.

7 Declaraciones de José Agüero. Disponibles en. <<http://www.sindramas.com/phpBB3/viewtopic.php?f=9&t=57052&start=0>>, consultado el 30 de octubre de 2010.

8 Las fuentes de cada caso corresponden a las noticias periodísticas donde fueron publicados.

9 *Director de Hogar de niños, acusado por abuso sexual*. Diario La Nación, Asunción 18 de noviembre de 2009, p. 39.

Abuso sexual de niñas indígenas¹⁰

También en Ciudad del Este, fue detenido un hombre de 47 años, encontrado a la salida de un motel con dos niñas indígenas de 7 y 12 años. El mismo fue imputado por la fiscalía de la niñez.

Estos casos muestran algunas maneras en que se viola el derecho a la autonomía, la integridad y la seguridad sexuales del cuerpo¹¹. En el caso de niños y niñas debe tenerse en cuenta lo establecido en la CDN en relación a que:

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual (art. 19).

Acoso sexual en Gobernación de Cordillera¹²

Una mujer que se desempeña como limpiadora en la Gobernación de Cordillera denunció por nota ante el gobernador al jefe de Recursos Humanos de la institución, A.F., acusándolo de acosarla constantemente y hasta ofrecerle dinero para mantener relaciones sexuales. La fuente señala que la denuncia fue derivada a la asesoría jurídica de la Gobernación, pero no se reporta si la misma llegó a instancias judiciales, mostrando un patrón en que el acoso sexual, pese a estar tipificado en el Código Penal, ley 1160/97, con hasta dos años de pena privativa de libertad (art. 133), no se adecua a las exigencias de acceso a un recurso judicial efectivo para las víctimas, tal como garantiza el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)¹³.

El acoso sexual es una violación al derecho a la libertad sexual¹⁴ y una terrible expresión del abuso de poder, del que suelen ser víctimas mayoritariamente las mujeres. Uno de los problemas de la denuncia de acoso es la re-victimización de las denunciantes y que, muchas veces por la dificultad probatoria, suelen quedar impunes.

10 *Director de Hogar de niños, acusado por abuso sexual. Indígenas*. Diario La Nación, Asunción 18 de noviembre de 2009, p. 39.

11 "Este derecho incluye la capacidad de tomar decisiones autónomas sobre la propia vida sexual dentro del contexto de la ética personal y social. También están incluidas la capacidad de control y disfrute de nuestros cuerpos, libres de tortura, mutilación y violencia de cualquier tipo". Declaración del 13º Congreso Mundial de Sexología, Valencia (España), 1997. Revisada y aprobada por la Asamblea General de la Asociación Mundial de Sexología (WAS, por sus siglas en inglés), el 26 de agosto de 1999, en el 14º Congreso Mundial de Sexología, Hong Kong (República Popular China).

12 *Limpiadora denunció a su jefe por acosarlo*. Diario Crónica, Asunción 4 de noviembre de 2009, p. 6.

13 Artículo 25. Protección Judicial: Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales [...].

14 "La libertad sexual abarca la posibilidad de la plena expresión del potencial sexual de los individuos. Sin embargo, esto excluye toda forma de coerción, explotación y abuso sexuales en cualquier tiempo y situación de la vida". Declaración del 13º Congreso Mundial de Sexología, Valencia (España), 1997. Revisada y aprobada por la Asamblea General de la Asociación Mundial de Sexología (WAS, por su sigla en inglés), el 26 de agosto de 1999, en el 14º Congreso Mundial de Sexología, Hong Kong (República Popular China).

CAMPAÑAS DE DESINFORMACIÓN DE FUNDAMENTALISTAS RELIGIOSOS¹⁵

Emilio Abreu, pastor evangélico, durante la movilización contra la ley de salud sexual, reproductiva y materno perinatal, realizada en noviembre de 2009, señaló que “el condón no sirve para nada, que el látex no ataja ni el sida y mucho menos el embarazo”, contrariando lo señalado por todos los organismos nacionales, regionales y mundiales en temas de salud¹⁶. Estas afirmaciones, que buscan desinformar, al ser publicadas por medios masivos de comunicación crean confusión, principalmente en personas jóvenes, y violan el derecho a la información basada en el conocimiento científico¹⁷, que además se encuentra reconocido en la Constitución, cuando “reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime” (art. 28).

RECOMENDACIONES

- Aprobar la ley de salud sexual, reproductiva y materno perinatal, actualmente en estudio.
- Implementar el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad.
- Modificar la ley 210/70 para que permita la visita íntima a personas del mismo sexo en las penitenciarías.

BIBLIOGRAFÍA

- Miller, Alice M. (2010) **Sexualidad y Derechos Humanos. Documento de Reflexión**. Ginebra: Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.ichrp.org/files/reports/57/137_report_es.pdf>, consultado el 8 de noviembre de 2010.
- Ministerio de Educación y Cultura (2010) **Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad**. Asunción: MEC. Disponible en: <http://www.arandurape.edu.py/pdf/marco_rector.pdf>, consultado el 14 de noviembre de 2010.
- Muñoz Villalobos, Vernor (2010) *El derecho a la educación sexual. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación*. Ginebra. Catalogado como A/65/162.

15 *El Condón no evita el sida*. Diario Crónica, Asunción 30 de noviembre de 2009, pág. 3.

16 “Diversos estudios científicos han mostrado la eficacia del condón en cuanto a la función de barrera que tiene. Un estudio realizado por la *Food and Drug Administration* (FDA) de los Estados Unidos concluye que el condón reduce 10 mil veces la transferencia de fluido, por lo cual disminuye significativamente el riesgo de la transmisión del VIH. Una de las pruebas de que el uso correcto y consistente del condón realmente previene la transmisión del VIH viene de un estudio hecho en parejas en las cuales solamente una persona estaba viviendo con el VIH. Después de dos años de relaciones sexuales frecuentes, las parejas que habían utilizado condones en manera consistente y correcta tenían un riesgo de adquirir el VIH de casi cero”. Organización Panamericana de la Salud. Disponible en: <<http://www.ops.org.bo/its-vih-sida/?TE=20040628161710>>, consultado el 14 de noviembre de 2010.

17 “Este derecho implica que la información sexual debe ser generada a través de la investigación científica libre y ética, así como el derecho a la difusión apropiada en todos los niveles sociales”. Declaración del 13^{er} Congreso Mundial de Sexología, Valencia (España), 1997. Revisada y aprobada por la Asamblea General de la Asociación Mundial de Sexología (WAS, por sus siglas en inglés), el 26 de agosto de 1999, en el 14^o Congreso Mundial de Sexología, Hong Kong (República Popular China).

Del silencio a la denuncia

Avanzando en el ejercicio de los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales

El trabajo sexual es una actividad lícita de la cual devienen derechos y obligaciones. Se trata de un servicio que puede prestar toda persona mayor de edad, por consentimiento propio, a quien lo solicita. Las mujeres trabajadoras sexuales organizadas en Paraguay reivindican la necesidad de garantizar derechos básicos y no ser objeto de violencia y discriminación, prácticas que el Estado ha sostenido a través de sus agentes, desconociendo la legislación y con fuertes sesgos moralistas.

Mónica Aquino, Asociación Unidas en la Esperanza (UNES)
Aldana Portillo, Adriana Irún, Cindi Riquelme y
Pablino Caballero, Asociación *Tatarendy*

INTRODUCCIÓN

El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye el derecho a ser libre de discriminación y el derecho a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación (art. 6, Convención interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará, ley 605/95).

Ser trabajadora sexual es una decisión asociada a vivir la vida de la manera “más fácil”: ése es el discurso de muchas personas de la sociedad fundado en el prejuicio. Sin embargo, ser trabajadora sexual es la consecuencia de mecanismos de exclusión que operan sobre las mujeres y de la representación simbólica de la sociedad sobre ellas. Diversos factores inciden en la decisión de ser trabajadora sexual, pero sin dudas las leyes generales de la economía capitalista, que mercantilizan la actividad humana en general, y en particular la fuerza de trabajo, son fundamentales para entender la incorporación de las mujeres a un mercado laboral desregulado estatalmente, en el que la apropiación del cuerpo femenino y su sujeción a términos de intercambio económico se construyen a partir de matrices históricas, sociales, culturales y educativas originadas en la desigualdad de roles y la inequidad en las relaciones de poder entre hombres y mujeres.

En Paraguay, la moral ha tenido gran influencia en la represión, más que en la prevención, hacia este oficio. Existe, en la actitud de la sociedad y de los distintos estamentos, una doble moral frente al trabajo sexual: por un lado, se lo juzga y desprecia, pero, por el otro, se lo usa y explota. De esta forma, no se penaliza directamente este servicio, pero se castiga a quienes lo practican, sometiéndolas a la arbitrariedad policial, asociándolas con la delincuencia, la inmoralidad y el desorden público, o a la condición de portadoras y transmisoras de infecciones de transmisión sexual (ITS), entre otras.

Por ello, las mismas activistas organizadas definen el trabajo sexual como un trabajo del cual devienen derechos y responsabilidades, así como obligaciones del Estado. Para ellas se trata de un servicio que puede prestar toda persona mayor de edad, por consentimiento propio, a quien lo solicita.

Somos mujeres, mayores de edad que ejercemos el trabajo sexual en forma autónoma. Por eso, diferenciamos “trabajo sexual” de “trata de personas” y “explotación sexual infantil”. La trata y la explotación [sexual] infantil no son trabajo, son formas de esclavitud. Definirnos como trabajadoras sexuales no significa que promocionemos el trabajo sexual. En muchos países, [...] se ha impuesto el término “trabajadoras comerciales del sexo” y se promociona una industria del sexo. A nosotras no nos interesa alimentar esa industria. Buscamos vivir en una sociedad más justa y libre, sin violencia, sin desigualdad ni machismo. [...]

*Cuando nos reconocemos [como **mujeres** y] como **trabajadoras** [...], logramos mejorar nuestra autoestima, porque nos quitamos de encima la palabra “prostituta” o “puta”, que los demás usan como insulto y hace*

que vivamos pidiendo perdón, con una carga de culpabilidad con tinte moralista (Irún y Lezcano, 2010: 30).

La denominación “trabajo sexual” es el resultado de una larga batalla ideológica y política que, en el marco de la concepción de los derechos humanos y el respeto por la libre determinación de las mujeres involucradas, reemplazó al término “prostitución”. Esto, además, es consecuente con la Declaración de Compromisos Ungass¹ para disminuir los factores de vulnerabilidad social de las poblaciones más afectadas por la epidemia del VIH y el sida.

Un sector de la sociedad civil organizada dedica su esfuerzo a eliminar la exclusión de las trabajadoras sexuales, desde el reconocimiento de sus derechos, a través del ejercicio reflexivo de que una trabajadora sexual es una mujer con toda una historia de vida. En este sentido, es importante mencionar que el cambio necesario en la mirada de la sociedad se logra a través de la lucha cotidiana por ser tratadas como personas sujetas de derechos, en tanto esos derechos sean respetados y promovidos por la voluntad política del gobierno de apostar a la igualdad y equidad social de todas las personas.

Las mujeres trabajadoras sexuales se encuentran organizadas y están desarrollando un trabajo político para aunar esfuerzos y proponer estrategias que contribuyan a disminuir todas las formas de discriminación hacia ellas. También realizan aportes importantes a los programas de prevención y promoción de la salud del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y con organismos de derechos humanos, lo cual ha promovido un mayor compromiso entre las personas que se encuentran ocupando cargos donde se toman decisiones relativas a las políticas públicas.

MARCO LEGAL

Toda persona tiene derecho a ser protegida en su libertad y seguridad. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe (art. 9, Constitución).

El Código Penal (CP), ley 1160/97, y su modificatoria, 3440/08, no penalizan el trabajo sexual, sí la rufianería (art. 129a) y el proxenetismo (art. 139). Es decir, lo que se castiga no es el ejercicio del trabajo sexual, sino la explotación del trabajo sexual de otra persona y la explotación del trabajo sexual de una persona con menos de 18 años de edad. Al mismo tiempo, se penaliza la trata de personas² con fines de explotación sexual (art. 129b).

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 (art. 129a, CP).

1 Ungass es la sigla en inglés de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el VIH y el sida, celebrada en 2001. La Declaración de Compromiso de Ungass constituye el instrumento político internacional sobre el VIH y el sida más importante en la lucha y el control de la epidemia. Con esta Declaración, los países firmantes acuerdan compromisos con plazos establecidos y un proceso regular de revisión de sus progresos a la hora de evaluar su cumplimiento.

2 Para ampliar y profundizar información sobre el tema se refiere al artículo sobre trata de personas en este mismo capítulo.

El que indujera a la prostitución a una persona: menor de dieciséis años de edad; entre dieciséis años y la mayoría de edad, abusando de su desamparo, confianza o ingenuidad; o entre dieciséis años y la mayoría de edad, cuya educación esté a su cargo, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o multa. Cuando el autor actuara comercialmente, el castigo será aumentado a pena privativa de libertad de hasta seis años. Se aplicará también lo dispuesto en los artículos 57 [pena patrimonial] y 94 [comiso especial extensivo]. Cuando la víctima sea menor de catorce años, el castigo será aumentado a pena privativa de libertad de hasta ocho años (art. 139, CP).

Por otra parte, muchas mujeres que se desempeñan como trabajadoras sexuales son madres y asumen la responsabilidad en el cuidado, la crianza y la educación de sus hijas e hijos. Existe un estigma que pesa sobre los niños y las niñas por el imaginario y la doble moral sexual de la sociedad, que justifica prácticas como retirarles la custodia del hijo o la hija o su exclusión de instituciones educativas escolares. Esto colisiona con los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ley 57/90 (arts. 8, 9 y 10).

En su preámbulo, la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), ley 1215/86, reconoce explícitamente que “las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones” y subraya que esa discriminación “viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana”. Por discriminación contra la mujer se entiende “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (art. 1). La Cedaw afirma positivamente el principio de igualdad al obligar a los Estados Partes a que tomen:

[...] todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre [...] [así como] para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer” (arts. 3 y 6).

A su vez, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de *Belém do Pará*, ley 605/95, establece que la violencia contra la mujer incluye:

[...] la violencia física, sexual y psicológica [...] b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar (art. 2 inc. b).

Además, establece que:

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: el derecho a que se respete su vida; el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral; el derecho a la libertad y a la seguridad personal; el derecho a no ser sometida a torturas; el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia; el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley; el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos; el derecho a libertad de asociación; el derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley; y el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

Se vuelve imperativo señalar que el Estado no reconoce el trabajo sexual como tal en las leyes laborales. Se ampara en las libertades reconocidas en la Constitución y la ausencia de una prohibición o penalización expresa la convierte en una actividad lícita. Pero, contradiciendo estas libertades reconocidas en el marco normativo del país, incluida la Constitución, algunas disposiciones municipales vigentes intentan ejercer control total y represivo sobre las mujeres que lo ejercen.

Al mismo tiempo, aunque la Ley contra la Violencia doméstica e intrafamiliar, 1600/00, fue un avance hacia la garantía y defensa de los derechos de las mujeres, en el caso de las mujeres trabajadoras sexuales, cuando se presentan a realizar denuncias en el marco de esta ley, no son tomadas como tales; más aún, son obligadas a que en su denuncia declaren otro oficio cuando sufren violencia física, psicológica o sexual.

Otras actitudes, sin embargo, constituyen un claro obstáculo al ejercicio de los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales, como la ordenanza 9975/76, vigente hasta hoy, que “contradice a la misma Constitución Nacional y muchos tratados internacionales suscriptos y confirmados por Paraguay. Así, con una falta absoluta de rigor no hacen más que atentar contra los derechos de estas ciudadanas” (Irún y Lezcano, 2010: 117-118).

POLÍTICAS PÚBLICAS

Se han presentado a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior varias iniciativas y reivindicaciones con relación al reconocimiento y respeto de los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales, aunque sin respuesta alguna hasta el momento. Entre ellas, se mencionan la propuesta de capacitación a la Policía Nacional en dos comisarías capitalinas y la presentación de un *dossier* con 15 denuncias con descripciones precisas de trabajadoras sexuales violentadas por agentes policiales, quienes en reiteradas ocasiones les habían solicitado abandonar su lugar de trabajo, exigiendo el pago de coimas y extorsionado a los clientes, entre otras cosas.

Otra iniciativa de la sociedad civil fue generar un espacio de incidencia en la Municipalidad de Asunción conformando una mesa de trabajo interinstitucional, impulsada por la asociación Unidas en la Esperanza (UNES) y apoyada por varias organizaciones sociales y organismos internacionales³, para la modificación de la ordenanza municipal 9975/76, con un espíritu represivo e inquisidor hacia las mujeres trabajadoras sexuales. En el marco de esta iniciativa, se logró presentar un proyecto de ordenanza sobre trabajo sexual, con el objetivo principal de brindar protección a las trabajadoras y los trabajadores sexuales contra todo tipo de violencia, abusos y discriminaciones que puedan sufrir en el ejercicio de su labor. El proyecto presentado por minuta ME 4641/10, del 14 de junio de 2010 a la Junta Municipal, fue derivado a las comisiones de Higiene y Salubridad y de Equidad de Género y Legislación para su estudio.

CASOS DE DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA HACIA MUJERES TRABAJADORAS SEXUALES

Los casos seguidamente presentados son fiel reflejo de la realidad y ejemplifican las circunstancias que atraviesan las mujeres trabajadoras sexuales de manera cotidiana.

- En 2009, aun después de varios talleres de sensibilización desarrollados en las comisarías del área metropolitana por parte de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, articulados entre la asociación UNES y la asociación Tatarendy, algunos agentes policiales de la comisaría de Calleí, San Lorenzo, se acercaron de forma brusca y con agresiones verbales hacia las mujeres trabajadoras sexuales que estaban trabajando sobre la avenida Mariscal López, obligándolas a entregar sus carteras para ser revisadas, exigiendo el documento de identidad de cada una, sin dar razón de la causa, y escondiendo con sus chalecos sus propias identificaciones. De esta forma, quienes debieran garantizar la seguridad de las personas son quienes violan todos los procedimientos dispuestos en el Código Procesal Penal (CPP), ley 1286/98, y vulneran los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales. Quince casos similares a este fueron registrados y presentados. En ninguno de ellos se identificó con nombre y apellido a los autores ya que, en estos procedimientos, los autores esconden sus portanombres, y si alguno es reconocido, lanza todo tipo de amenaza a la víctima para asegurar su silencio. La denuncia fue recibida por la directora de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, Diana Vargas, y acompañada por una asesora jurídica de la sociedad civil. Empero, para el Estado, sin pruebas de daño físico, no se pueden hacer denuncias formales y, por lo tanto, casos como el expuesto son declarados improcedentes para su investigación y sanción.

3 Asociación *Tatarendy*, Centro de Documentación y Estudios (CDE), Fundación Vencer, Fundación Casa de la Juventud, Centro de Estudios y Educación Popular Germinal (Cepep-Germinal), Red de Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe (RedTraSex), Programa Nacional de Control del VIH/sida e infecciones de transmisión sexual (Pronasida) del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), Programa conjunto de la Naciones Unidas sobre el VIH Sida (Onusida), Fondo de Población de la Naciones Unidas (Unfpa), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de Salud (OPS/OMS).

- Las denuncias de violencia física sufridas por las mujeres trabajadoras sexuales por parte de clientes o familiares generalmente no son tenidas en cuenta o, en muchas ocasiones, se labra acta en las comisarías pero se esconde el oficio de la mujer, reemplazándolo por la figura de “ama de casa”, de modo a enmarcar la situación dentro de la ley 1600/00. Así, queda invisibilizado el drama vivido por las mujeres trabajadoras sexuales, por la doble violación de sus derechos que representa este hecho.
- Dos activistas trabajadoras sexuales, en fecha 16 de febrero de 2010, fueron a solicitar en el Ministerio de Justicia y Trabajo que se otorgue reconocimiento como “trabajo” al trabajo sexual, para que, posteriormente, las mujeres que se dedican a esta labor pudieran sindicalizarse. Se entrevistaron primeramente con el viceministro de Trabajo, Raúl Mongelós, quien las derivó a la Dirección de Personería Gremial de Resolución de Dependencia, con Líder Amarilla, director jurídico, y Jorge Ortiz, asesor. Los funcionarios les manifestaron que no podrían ser reconocidas como tales, recomendándoles que se afiliaran a sindicatos de empleadas domésticas, sin dar mayores explicaciones ni fundamentos jurídicos.

RECOMENDACIONES

- Aprobar una ley integral contra la violencia de género.
- Aprobar el proyecto de ordenanza municipal sobre trabajo sexual, presentado por minuta ME N° 4641/10 en fecha 14 de junio de 2010, y promover ordenanzas municipales basadas en los derechos humanos y la no discriminación para la protección de las mujeres trabajadoras sexuales en todos los municipios del país.
- Incluir en los informes periódicos a los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos información relativa a la protección de los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales y de sus familias, a fin de que pueda resultar visible el impacto de las políticas públicas en el goce de sus derechos, particularmente en relación con la Cedaw, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).
- Elaborar un plan de capacitación y sensibilización a agentes de la Policía Nacional y operadores y operadoras de justicia, para lograr el respeto al ejercicio del trabajo sexual, con enfoque de derechos humanos y no discriminación.
- Trabajar con las supervisiones educativas, direcciones escolares y el cuerpo docente las percepciones, actitudes, acciones y mecanismos que podrían generar discriminación hacia las hijas e hijos de mujeres trabajadoras sexuales en el sistema escolar.

BIBLIOGRAFÍA

Irún, Adriana y Lezcano, Mirtha (2010) **Excluidas e incluidas. Un encuentro con trabajadoras sexuales del Paraguay**. Asunción: *Tatarendy*.

Muchos ataques fundamentalistas y poco debate de argumentos

Mientras las muertes maternas siguen igual

Los derechos reproductivos hacen relación a la libertad para decidir responsablemente el número y espaciamiento de hijos e hijas, tal como garantiza la Constitución. Esto implica para el Estado la obligación de garantizar políticas públicas, principalmente en los ámbitos de salud y educación. El presente período está caracterizado por escasos avances concretos y muchos ataques de sectores fundamentalistas que buscan impedir la vigencia de políticas públicas que aseguren estos derechos.

Mirta Moragas Mereles, Articulación Nacional de la Campaña por una Convención Interamericana sobre Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos*

* Integrada por: Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas; Amnistía Internacional-Paraguay (AI-Py); 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); Comisión Internacional por los Derechos Humanos para Gays y Lesbianas (IGLHR, por su sigla en inglés); *Kuña Rôga*; Las Ramonas; Paragay; Sociedad Paraguaya de Estudios sobre Sexualidad Humana (Spesh) y María de Jesús Caballero (integrante a título individual).

INTRODUCCIÓN

En 2007, el entonces Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, el neozelandés Paul Hunt, manifestaba en su informe anual que:

[...] la mortalidad materna no es sólo una cuestión de salud, sino también una cuestión de derechos humanos. El hecho de que la mortalidad materna es evitable viola los derechos de la mujer a la vida, la salud, la igualdad y la no discriminación. Además, la magnitud del problema de la mortalidad materna no es tan importante como muchas de las cuestiones sumamente graves de derechos humanos que durante muchos años han atraído gran parte de la atención de las ONG de derechos humanos, sino más; por ejemplo, las campañas de algunas de esas organizaciones contra la pena de muerte. En 2005 fueron ejecutadas unas 2.500 personas condenadas a muerte. Es casi seguro que esa cifra es una subestimación y cabe asumir que se podría multiplicar por diez. ¿Cuántas muertes maternas se produjeron en ese mismo periodo? Unas 500.000 (Hunt, 2007: párr. 34).

El período analizado en este artículo (octubre de 2009 a octubre de 2010) se caracteriza por los escasos avances concretos pero con muchos debates, campañas y movilizaciones de sectores fundamentalistas, de fuerte impacto mediático, en contra del avance de los derechos reproductivos. Aunque existen campañas desde diversas organizaciones y colectivos de derechos humanos que reivindican derechos reproductivos, en el marco de un Estado laico y con perspectiva de género y no discriminación¹, el espacio público fue dominado por estos sectores fundamentalistas que confrontan los avances jurídicos en este campo, en cuya virtud:

[...] los derechos reproductivos son derechos humanos relacionados con la reproducción y las decisiones y prácticas reproductivas de las personas. Los derechos reproductivos promueven la capacidad de decidir autónomamente sobre la reproducción y garantizan que cada persona tenga acceso a las condiciones y los medios que permitan la realización y expresión de sus decisiones reproductivas, sin coerción, discriminación o violencia y en contexto respetuoso de la dignidad².

Al mismo tiempo, sigue siendo preocupante que, a pesar de esfuerzos gubernamentales, como el del Ministerio de Educación y Cultura (MEC)³, se intenta imponer, desde sectores conservadores, un modelo único de sexualidad y de reproducción, enmarcado en un modelo único de familia heterosexual.

1 Entre ellas se puede mencionar la Campaña 28 de Septiembre, por la despenalización del aborto en América Latina y el Caribe; la Red contra toda forma de discriminación; la Campaña por una Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos; entre otras. Adicionalmente varias organizaciones de derechos humanos se pronunciaron a favor del avance en temas relativos a derechos reproductivos, como el Marco Rector Pedagógico en Educación Integral de la Sexualidad.

2 Campaña por una Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos. Propuesta de Convención, 2010. Artículo 4. Definiciones.

3 Para profundizar y ampliar información sobre estas medidas, se refiere al artículo sobre derechos sexuales en este mismo capítulo.

En este contexto, tanto en la formulación como en la implementación de las políticas públicas, lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersex (LGBTI) siguen siendo invisibilizados, así como también el rol, derechos y responsabilidades de los hombres en el ámbito de la reproducción.

MARCO LEGAL

Los derechos reproductivos se encuentran amparados constitucionalmente (art. 61) y en numerosos instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Estado paraguayo (cfr. Moragas Mereles, 2009: 339 y 340).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha manifestado que el derecho a la vida impone obligaciones positivas a los estados para prevenir y evitar situaciones que pongan en riesgo la vida de las personas, como ocurre en el contexto de los derechos reproductivos de las mujeres, quienes mueren por causas relacionadas con el embarazo, complicaciones del aborto clandestino y víctimas de la violencia doméstica⁴.

Asimismo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité Cedaw, por su sigla en inglés) recomienda específicamente que:

[...] los Estados deben procurar que se apliquen medidas para impedir la coacción con respecto a la fecundidad y la reproducción, para asegurar que las mujeres no se vean obligadas a buscar procedimientos médicos riesgosos, tales como los abortos ilegales, por falta de servicios apropiados en materia de control de la natalidad (Comité Cedaw, 1992: párr. 24 inc. m).

A pesar de esto, no ha habido ninguna iniciativa legislativa en torno a la modificación de la penalización del aborto, que sigue estando penalizado en todos los casos⁵.

Por otra parte, Paraguay ha sido examinado por el Comité de los Derechos del Niño (Comité CDN), en enero del presente año. El Comité expresó su preocupación por la alta incidencia de embarazo en la adolescencia⁶ y ha recomendado que el Estado:

[...] Prepare estrategias para prevenir los embarazos en la adolescencia, las infecciones de transmisión sexual y el abuso de las drogas, el tabaco y el alcohol, mediante actividades atractivas en las que emplear el tiempo libre;

[...] Promueva y asegure el acceso a los servicios de salud reproductiva por todos los adolescentes, incluida la educación sobre la salud sexual y

4 Caso Saúl Godínez Cruz c. Honduras, informe N. 8097 (Corte IDH, 1989: párr. 185).

5 En ese sentido, se afirma que las muertes maternas por causa de aborto son un tema de derechos humanos y de salud pública. Sucede cuando se compara la cantidad de mujeres privadas de libertad por el tipo penal de aborto, actualmente 2 en prisión preventiva, y el número de mujeres muertas por causa de aborto, en 2008 fueron 25, según el registro oficial del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Esta cifra, sumada a la de hemorragia y sepsis (causas asociadas al aborto), resulta en un total de 64. Esto convierte claramente al problema en una cuestión que debe ser tratada desde políticas públicas de salud y educación, antes que desde el derecho penal.

6 Según datos de la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva de 2008 (ENDSSR), se observa que el 48,9% de las mujeres jóvenes de 15 a 24 años de edad que se encontraban estudiando al momento de quedar embarazada por primera vez, no interrumpió sus estudios y que poco más de la mitad (51,1%) sí lo hizo. De éstas, el 44,6% no volvió a estudiar y solo el 6,4% de las jóvenes volvieron a retomar sus estudios (Cepep, 2009).

reproductiva en las escuelas, las comunidades y los centros de salud (Comité CDN, 2010: párr. 53 inc. c y d).

Estas observaciones y las cifras que muestran que Paraguay tiene la tasa de embarazo adolescente más alta de la región, por ejemplo en 2009, 22 de cada 100 niñas y adolescentes entre 9 y 18 años se habían embarazado⁷, obligan al Estado a tomar medidas directas, concretas y eficaces para encarar este problema.

En este aspecto sólo se ha tenido un tímido avance con la aprobación de la Ley de Protección a las estudiantes en estado de gravidez y maternidad (4084/10), que tiene por objeto:

[...] proteger el ingreso y la permanencia, así como brindar facilidades académicas a las estudiantes que se encuentren en estado de gravidez y maternidad, en las instituciones educativas públicas de gestión oficial, privada y privada subvencionada (art. 1).

Todo ello, a fin de evitar la deserción escolar por causa de la gravidez. Si bien esta decisión es importante, se siguen sin tratar otras iniciativas que pueden mejorar cualitativamente las políticas públicas relacionadas a los derechos reproductivos. Tal es el caso del proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal, que no ha tenido tratamiento legislativo en este periodo, pero que sí ha sido objeto de debate y fuertes ataques por parte de sectores fundamentalistas⁸.

LA REALIDAD EN CIFRAS⁹

Las tasas de fecundidad se mantienen más altas en mujeres residentes en área rural y viviendo en situación de pobreza. Las adolescentes y jóvenes del área rural se caracterizan por mayores tasas de fecundidad que las urbanas. La Tasa Global de Fecundidad (TGF) en el área urbana es de 3 hijos e hijas por mujer, mientras en el área rural llega a 5. La tasa de fecundidad del grupo de edad de mujeres adolescentes y jóvenes (15 a 19 años) alcanza en este quinquenio a 69 por mil mujeres en el área urbana, mientras en el área rural llega a 84 por mil mujeres.

Los mayores índices de fecundidad se encuentran en las mujeres de 20 a 29 años, quienes comienzan a tener hijos/as a edades relativamente tempranas, la mitad tiene sus hijos e hijas antes de los 22 años, una de cada tres antes de los 20 años y alrededor de 15% antes de los 18 años de edad.

La tasa de mortalidad infantil es de 19,7 por cada 1000 nacidos vivos, con un elevado índice de sub-registro. La mortalidad perinatal producida fundamentalmente

7 Departamento de Bioestadística del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

8 *Iglesias marcharán contra ley de salud sexual y reproductiva*, Diario ABC Color, Asunción 26 de noviembre de 2009, p. 35; *Católicos y evangélicos se manifestarán hoy en el centro en rechazo a proyecto de ley de salud sexual y reproductiva*, Diario La Nación, Asunción 28 de noviembre de 2009, p. 33; *Cristianos piden a las autoridades leyes pro vida*, Diario Última hora, Asunción 29 de noviembre de 2009, p. 24; *Cristianos marcharon contra el plan de legalización del aborto en el país*, Diario ABC Color, Asunción 29 de noviembre de 2009, p. 42. Esta última crónica da cuenta que participó un total de 850 personas de las 5000 que esperaban sus convocantes y que se encontraba el vicepresidente Federico Franco, quien se pronunció abiertamente en contra de la despenalización del aborto, alegando "sus convicciones religiosas".

9 Datos de Cepep (2009).

por falta de diagnóstico oportuno del riesgo obstétrico, referencia tardía y lesiones por maniobras inadecuadas durante el parto, contribuye significativamente a mantener altos los índices de mortalidad infantil.

Al mismo tiempo, por cada 100 muertes maternas que se dan por año en Paraguay, un promedio de 30 corresponden a abortos. Entre 2006, 2007 y 2008 fallecieron a causa del aborto 90 mujeres cuyas edades oscilan entre los 20 y 39 años. Durante los mismos años se registraron 362 muertes maternas por diversas causas, entre las que se mencionan hemorragias, aborto, toxemia y sepsis. Los datos proporcionados por el departamento de Bioestadísticas del Ministerio de Salud señalan que las zonas con más casos de aborto son Alto Paraná y Central¹⁰.

POLÍTICAS PÚBLICAS

En este año se ha seguido con la implementación del Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2009-2013, en el marco del cual se han realizado algunas acciones que, aunque interesantes, todavía no pueden ser medidas en términos de impacto y tampoco se cuenta con datos sobre su cobertura.

Se realizó en noviembre de 2009 el primer taller de formación de facilitadores y facilitadoras en salud sexual y salud reproductiva en Asunción, a cargo del Instituto Nacional de Educación Permanente en Enfermería y Obstetricia, dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). Participaron de este encuentro enfermeros y enfermeras de San Pedro y Concepción. El mismo estaba enfocado principalmente en los cuidados prenatales y la atención a recién nacidos y nacidas.

Además, se llevaron a cabo charlas sobre educación sexual en centros educativos, como el caso de la Escuela Nacional de Comercio N° 1, donde participaron cerca de 300 estudiantes del primer curso de la educación media¹¹.

Por otra parte, se habilitó el primer banco de leche humana en el hospital San Pablo¹². Su finalidad es recolectar y establecer reservas para asegurar el derecho de criaturas recién nacidas prematuras a una alimentación segura. Las donaciones son realizadas por las madres que amamantan. Las potenciales donantes son evaluadas para determinar su aptitud. La leche recolectada es clasificada y pasa por un proceso de pasteurización —el banco cuenta con todos los equipos necesarios—, control de calidad, conservación y, finalmente, distribución. Quienes reciben esta leche son, por ahora, criaturas nacidas prematuras, por debajo de 1,5 kg y que están en terapia intensiva. Si bien éste es un avance para reducir la mortalidad infantil, deben realizarse esfuerzos para ampliar la cobertura del servicio, principalmente al interior del país y de manera sostenible.

10 Estiman que un 30% de las muertes se deben a abortos. Diario ABC Color. Asunción, 22 de agosto del 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/muertes-maternas-abortos/>>, consultado el 22 de octubre de 2010.

11 *Quieren evitar embarazos en jóvenes.* Diario ABC Color, Asunción 29 de septiembre de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/quieren-evitar-embarazos-en-jovenes/>>, consultado el 22 de octubre de 2010.

12 *Un banco guarda las valiosas propiedades de la leche materna.* Diario Última hora, Asunción 4 de julio de 2010. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/336444-Un-banco-guarda-las-valiosas-propiedades-de-la-leche-materna>>, consultado el 24 de octubre de 2010.

FUNDAMENTALISMOS¹³ RELIGIOSOS: OBSTÁCULOS PARA EL AVANCE

En septiembre fue dado a conocer, luego de un largo período de elaboración participativa, la propuesta del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad (MRPPEIS). El mismo fue sometido a validación en dos talleres: uno, con todas las personas integrantes del Comité Gestor¹⁴, y otro, con 30 técnicos y técnicas de varias direcciones del MEC¹⁵.

Desde julio, sectores fundamentalistas empezaron una campaña de rechazo al MRPEIS, argumentando que promovería la unión entre personas del mismo sexo y el aborto¹⁶. Asimismo, rechazan lo que llaman la “ideología del género”, argumentando que el MRPEIS debería tener un “enfoque de familia”¹⁷, demostrando que lo que se pretende es que se promueva directamente la práctica de la sexualidad sólo en el ámbito de la familia con fines reproductivos, ignorando que la realidad es bastante más diversa y que tanto las altas tasas de embarazo adolescente como las de infecciones de transmisión sexual y VIH podrían prevenirse con una educación integral, con bases científicas y sin sesgos de ningún tipo.

Estas manifestaciones ignoran, asimismo, varias recomendaciones de diversas instancias de Naciones Unidas sobre la importancia de la educación en sexualidad como estrategia de prevención. El anterior relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, el costarricense Vernor Muñoz Villalobos, en su informe sobre el derecho humano a la educación sexual integral afirma que:

[...] el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha solicitado la aplicación de la educación para la salud sexual y reproductiva. También ha recomendado específicamente la educación sexual como un medio de asegurar el derecho de las mujeres a la salud, en particular la salud reproductiva (Muñoz Villalobos, 2010: párr. 30).

13 Se denomina fundamentalismo a distintas corrientes religiosas que promueven la interpretación literal de un texto «fundamental» (como por ejemplo el Corán o la Biblia) como autoridad máxima, ante el cual ninguna otra autoridad puede invocarse, y que debería imponerse sobre las leyes de las sociedades democráticas. El fundamentalismo, como expresión opuesta a la concepción secular, racional y el pensamiento científico, ha sido motivo de preocupación a la vez que de rechazo en el seno de la comunidad internacional que instala como principios rectores en el marco de la Declaración Universal de Derechos Humanos la libertad, la justicia y la paz en el mundo, basadas en el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de la humanidad toda.

14 El Comité Gestor del MRPEIS es una instancia intersectorial e interdisciplinaria, gubernamental y no gubernamental, integrada por el MEC, el MSPBS, la Secretaría de la Mujer (SMPR), la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia (SNA), el Viceministerio de la Juventud (VMJ), la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), la Red de ONG que trabajan en VIH y sida y agencias de las Naciones Unidas.

15 Participaron las siguientes direcciones y direcciones generales del MEC: Educación Permanente, Orientación Educativa, Educación Inicial, Educación Indígena, Educación Escolar Básica, Educación Escolar Básica Rural, Gestión del Conocimiento, Jurídica, Bachillerato y la Unidad de Resignificación de la Educación Media.

16 Ejemplos de argumentos fundamentalistas se pueden encontrar en: Gustavo Olmedo: *MEC busca imponer plan sobre educación sexual*. Diario Última hora, Asunción 8 de julio de 2010. Disponible en: <<http://blogs.ultimahora.com/post/3451/87/gustavo-olmedo.html>>, consultado el 23 de octubre de 2010.

17 *Fedapar pide incluir el matrimonio en el nuevo marco integral de educación sexual*. Diario La Nación, Asunción 3 de octubre de 2010. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/noticias_um-329061.htm>, consultado el 23 de octubre de 2010.

CASOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS REPRODUCTIVOS¹⁸

Muerte de joven por aborto¹⁹

Una alta funcionaria y su madre, ambas empleadas del Hospital Regional de Caacupé, se vieron involucradas en la muerte por aborto practicado a una joven madre de cuatro hijos, quien falleció de un choque hipovolémico por perforación uterina. Ella había sido sometida a un aborto en condiciones inseguras y riesgosas, lo que le ocasionó la muerte.

Las muertes por abortos inseguros suceden en forma periódica, al ser esta práctica clandestina, debido a que no se ha revisado la penalización de la misma. Al mismo tiempo, no se cuentan con datos que permitan hacer un seguimiento al caso.

Fiscalía imputa a propietarios de farmacia por venta de *Cytotec*²⁰

La fiscalía imputó por el delito de comercialización de medicamentos no autorizados a propietarios y propietarias de una farmacia por venta de *Cytotec* (miso-prostol), por considerarse las mismas como de “venta prohibida”, tal como declara la nota periodística, que afirma que la venta del mismo “es ilegal en Paraguay”.

En realidad, el misoprostol es utilizado para la prevención y tratamiento de las úlceras gástricas y duodenales y su venta no está prohibida en Paraguay. Lo que hay es un estricto control de su venta bajo receta médica controlada. Si bien este caso no refleja en sí mismo un caso de violación de derechos reproductivos, sí muestra el interés de los medios en reproducir de forma sensacionalista estas cuestiones relacionadas al aborto, contribuyendo así a redoblar el estigma y difundir la idea del aborto como una práctica no solo ilegal, sino inmoral.

Denuncian negligencia médica en hospital²¹

Un hombre denunció que su hijo nació muerto por causa de la negligencia médica y que además la madre fue víctima de maltrato por parte de los médicos que la atendieron. El director del hospital atribuyó la muerte a la tardanza en los estudios que debió realizarse la mujer.

Otro caso de similares características pero con el agravante de la falta de recursos e insumos hospitalarios tuvo como resultado la muerte de una niña en San Juan Nepomuceno, departamento de Caazapá²². La niña de tres meses reaccionó

18 Las fuentes que corresponden a cada caso son las noticias donde éstos fueron publicados.

19 *Joven murió por perforaciones en el útero, denunciaron los familiares en Caacupé*. Diario La Nación, Asunción 4 de octubre de 2010. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.py/noticias-329215.htm>>, consultado el 23 de octubre de 2010.

20 *Una fiscalía imputa a una mujer por comercializar pastillas abortivas*. Diario La Nación, Asunción 8 de abril de 2010. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/noticias_um-300621.htm>, consultado el 23 de octubre de 2010.

21 *Denuncian negligencia en hospital de Ñemby*. Diario ABC Color, Asunción 14 de abril de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/103232-denuncian-negligencia-en-hospital-de-nemby/>>, consultado el 23 de octubre de 2010.

22 *Por supuesta negligencia médica, muere una beba*. Diario ABC Color, Asunción 26 de julio de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/158321-por-supuesta-negligencia-medica-muere-una-beba/>>, consultado el 23 de octubre de 2010.

negativamente a la aplicación de una vacuna estando con cuadro gripal y el auxilio en el hospital distrital no fue el adecuado.

Este caso revela que, como esta, muchas otras muertes pueden prevenirse si se universalizan políticas de cuidados prenatales adecuados y si los hospitales cuentan con insumos necesarios.

RECOMENDACIONES

- Hacer efectiva la vigencia de un Estado laico, conforme a las normas y principios que conforman el derecho internacional de los derechos humanos y tal como lo garantiza la Constitución.
- 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 síntomas pos aborto y que las y los profesionales que las atiendan respeten el deber de confidencialidad.
- 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 éstos incluyan a lesbianas, gays, bisexuales, personas trans e intersex (LGBTI).

BIBLIOGRAFÍA

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (1989) **Informe Anual 1989**. San José de Costa Rica: Corte IDH.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1992) *Recomendación general N° 19: "La violencia contra la mujer"*. Nueva York: Comité Cedaw.
- Hunt, Paul (2007) *Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*. Ginebra. Catalogado como A/HRC/4/24.
- Moragas Mereles, Mirta (2009) *Cuando la falta de derechos significa muerte. Derechos reproductivos en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) Derechos humanos en Paraguay – Yvy póra Derécho Paraguái*. Asunción: Codehupy, pp. 337-348.
- Muñoz Villalobos, Vernor (2010) *El derecho a la educación sexual. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación*. Ginebra. Catalogado como A/65/162.
- Comité de Derechos del Niño (2010) *Observaciones finales. Paraguay*. Ginebra, 10 de febrero de 2010. Catalogado como CRC/C/PYR/CO/3.

Para garantizar el derecho a la libertad

Recomendaciones

RECOMENDACIONES PARA HACER FRENTE A LAS AMENAZAS Y SALDAR LAS DEUDAS EN DERECHO A LA LIBERTAD

- Derogar las leyes penales especiales que restringen o suprimen garantías del debido proceso.
- Dotar al Ministerio de la Defensa Pública de una ley orgánica que garantice su autonomía y autarquía.
- Tomar medidas concretas para acabar con la corrupción y el sistema de privilegios en las penitenciarías.
- Hacer efectiva la vigencia de un Estado laico, conforme a las normas y principios que conforman el derecho internacional de los derechos humanos y tal como lo garantiza la Constitución.
- Aprobar el Proyecto de Ley de Salud Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal.
- Cumplir con la observación vinculante del Comité de Derechos Humanos, que recomienda la modificación de la Ley 1066/97 para asegurar el libre ejercicio del derecho a la manifestación pacífica.
- Investigar a los y las agentes policiales y representantes del Ministerio Público que realizan acciones de desmovilización y que hayan reprimido a la ciudadanía ignorando las normas y procedimientos para el uso de la fuerza por parte del funcionariado público responsable de hacer cumplir la ley.
- Dar seguimiento y cumplir con el pedido de la OIT, a partir de la queja individual N° 2693, e investigar que el traslado de sindicalistas no haya sido consecuencia de la participación en manifestaciones públicas.
- Implementar el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad.
- Elaborar un plan de capacitación y sensibilización a agentes de la Policía Nacional y operadores y operadoras de justicia, a fin de que éstos internalicen el enfoque de derechos humanos en el respeto al ejercicio del trabajo sexual, así como en el alcance del derecho a la libertad de reunión y manifestación.
- Promover desde el MEC, como parte de la educación cívica, las diferentes formas de ejercer la libertad de reunión y manifestación pacífica.
- Disponer de estadísticas e información cualitativa actualizadas sobre la existencia de los centros de estudiantes y otras modalidades de organización estudiantil. Asimismo, erradicar los obstáculos impuestos por directivos y docentes de instituciones educativas para la conformación y funcionamiento de centros de estudiantes.
- Promover la creación de comisiones vecinales autónomas y la articulación de canales e instancias de participación ciudadana en las municipalidades, a fin de fortalecer su participación efectiva a favor de los Derechos Humanos.

- Iniciar procesos administrativos y judiciales, según corresponda, para sancionar a las personas responsables de las detenciones ilegales.
- Respetar al derecho a la objeción de conciencia y derogar la ley reglamentaria 4013/10 para asegurar el libre ejercicio de los derechos consagrados en la Carta Magna.
- Aprobar una ley integral de trata de personas que contemple la prevención, la persecución penal y la asistencia integral a las víctimas.
- Organizar el seguimiento a las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño al Estado paraguayo en materia de venta de niños y niñas, trata y explotación laboral y sexual, entre ellas la tipificación del criadazgo, las acciones de prevención, la atención a las víctimas y el mejoramiento de los procedimientos de adopción, guarda y tutela.

DERECHO A LA

IGUALDAD



"Tambores en *Kamba kua*", San Lorenzo, Central
Foto de José Bogado, 2010

CAPITULO 3

199 años de República y todavía sin ley

Necesaria para prevenir, para sancionar y para reparar la discriminación

A pesar de que la Constitución prohíbe todo tipo de discriminación (art. 46), su observancia es casi inexistente y únicamente se detectan acciones aisladas en el Poder Ejecutivo basadas en la buena voluntad de algunos ministerios y secretarías. La Ley contra toda forma de discriminación sigue siendo un pendiente en la entrada del año del Bicentenario de Paraguay.

Itziar Gandarias y Eduardo Yael,
Red contra toda forma de discriminación*

* La Red contra toda forma de Discriminación está integrada por Aireana – grupo por los derechos de las lesbianas, Amnistía Internacional - Paraguay (AI-Py), Centro de Documentación y Estudios (CDE), Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (Conamuri), Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), Comité de América latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer (Cladem-Paraguay), Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (Clibch), Comunicación Feminista, Coordinadora de Mujeres del Paraguay (CMP), Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), Coordinadora Nacional para la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conaprodís), Decidamos, - Campaña por la Expresión Ciudadana Agrupación de Familiares Detenidos, Desaparecidos y Asesinados por razones políticas del Paraguay (Faddapy), Fundación Yvy Mara'ey, Fundación Vencer, Grupo de Acción Gay Lésbico Transgénero (GAG-LT), Las Ramonas – organización de feministas jóvenes, Grupo Luna Nueva, ParaGay, Red Paraguaya de Afrodescendientes (RPA), Tierraviva a los pueblos indígenas del Chaco, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa), el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (Unifem) / parte de ONU Mujeres, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas, de la B'nai B'rít y de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo de la Cámara de Senadores.

INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1992 dispone la prohibición de toda discriminación:

Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios (art. 46).

Sin embargo, la prohibición constitucional de la discriminación no se ha traducido en una práctica de convivencia ni en una medida para la aprobación de leyes o un propósito de las políticas públicas. Prueba de ello es que, hasta el cierre de este artículo, el proyecto de Ley Contra toda forma de Discriminación sigue congelado y sin avance de dictamen en ninguna de las comisiones del Senado.

El proyecto presentado a la Cámara de Senadores en mayo de 2007¹ surgió del trabajo articulador de diferentes organizaciones de la sociedad civil conformadas en la Red Contra Toda Forma de Discriminación y fue construido a partir de un proceso participativo iniciado en 2003². En base a las definiciones contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, el proyecto de Ley entiende como discriminación:

Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se establezca por motivos de raza, color, linaje, origen nacional, origen étnico, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, incluida la afiliación a un partido o movimiento político, origen social, posición económica, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, estado civil, nacimiento, filiación, estado de salud, discapacidad, aspecto físico o cualquier otra condición social, que tenga por propósito o resultado menoscabar, impedir o anular el reconocimiento, disfrute o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos, libertades y garantías reconocidos a todas las personas en la Constitución, en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por la República del Paraguay o en la legislación nacional, así como en cualquier otra esfera de la vida pública.

A pesar de los marcos legales nacionales e internacionales que amparan la necesidad de contar con una ley contra las situaciones de discriminación y de que todos los países del Mercosur, exceptuando Paraguay, cuentan con una ley para tal efecto, siguen sin establecerse mecanismos para garantizar el derecho ciudadano ante situaciones discriminatorias. En este año, el Comité de Derechos del Niño incluyó entre sus recomendaciones al Estado para dar cumplimiento cabal a la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ley 57/90, la aceleración del proceso de aprobación de la Ley Contra toda forma de Discriminación (Comité de Derechos del Niño, 2010: párr. 25 inc. b).

1 Posteriormente el proyecto fue girado a cuatro comisiones asesoras permanentes para su estudio y dictamen: Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social; Comisión de Derechos Humanos; Comisión de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo; y Comisión de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública. Hasta la fecha no hay dictamen favorable alguno.

2 Proyecto de Ley Contra toda forma de Discriminación. Disponible en: <http://www.nodiscrimines.org/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=55>, consultado el 1 de diciembre de 2010.

ACCIONES PUNTUALES DEL ESTADO

Si bien el proyecto de ley no ha recibido tratamiento alguno en el ámbito legislativo, sí se pueden destacar acciones puntuales desde el Poder Ejecutivo en la implementación de normativas que se detallan en los artículos recopilados en este capítulo. Sin embargo, estos avances no son el reflejo de políticas generales del Estado hacia la inclusión y la igualdad.

Poder Legislativo

En este ámbito, la aprobación de la Ley 3940/09 a fines de 2009 permitió cerrar un proceso de cambio en la legislación que modifica el relacionamiento del Estado con las personas que viven con VIH y obliga a eliminar las barreras y remover los prejuicios en la materia entre toda la población.

Recientemente, el 26 de noviembre la Comisión de Educación, Cultura y Culto de la Cámara de Diputados otorgó un dictamen favorable al proyecto de Ley de Lenguas, que ya había obtenido la media sanción por parte de la Cámara de Senadores el pasado 7 de octubre. A este paso se suma que el proyecto de enmienda de la Constitución (art. 120) para la ampliación del ejercicio del derecho al voto a los y las connacionales residentes en el exterior, obtuvo media sanción por unanimidad en la Cámara de Diputados, quedando pendiente la aprobación en la Cámara de Senadores y el llamado a referéndum.

Poder Judicial

En lo que respecta al ámbito judicial, la instalación de la Secretaría de Género del Poder Judicial se constituye en un paso importante hacia el avance en el derecho al acceso sin discriminación a la justicia por parte de las mujeres. Lastimosamente se ve opacado porque no se cuenta con ningún otro paso concreto ni tan siquiera la discusión de procedimientos que garanticen un trato igualitario.

Poder Ejecutivo

Los pocos y puntuales avances que se han llevado a cabo durante el 2010 se concentran en el Poder Ejecutivo.

En este sentido, un avance muy importante, pero que ha generado polémica y actualmente se encuentra en suspenso, es el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad³ presentado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), en articulación con otros ministerios gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y el apoyo de instituciones internacionales. En él se establece la igualdad y no discriminación como principio de la política pública de educación en sexualidad. A pesar de las reacciones de algunos grupos fundamentalistas religiosos, la socialización de este Plan es un avance sustancial en el currículo educativo hacia la igualdad y la no discriminación. Sin embargo, esa reacción y la respuesta estatal han llevado a la paralización de la implementación del mismo.

3 *Comunicado de la Red Contra toda forma de Discriminación sobre el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad*. Asunción, 26 de octubre de 2010. Disponible en: <http://www.nodiscrimines.org/index.php?option=com_content&view=article&id=49:la-red-apoya-el-marco-rector&catid=1:actividades&Itemid=1>, consultado el 1 de diciembre de 2010.

Se puede citar a la vez el Convenio de Cooperación específica entre el MEC y la Red contra toda forma de Discriminación para la implementación de acciones específicas en la prevención y erradicación de prácticas discriminatorias en la educación pública, a través de la Dirección de Atención Educativa a Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes en Situación de Riesgo, dependiente de la Dirección General de Educación Inclusiva del MEC. Una primera iniciativa realizada en este marco, dirigida a estudiantes del tercer ciclo de la Educación Escolar Básica y de la Educación Media de instituciones públicas y privadas, destinado a fortalecer la conciencia en materia de no-discriminación, no-violencia, en la educación en derechos humanos y a aportar en el reconocimiento de las distintas formas y razones de discriminación a través de la creación y el lenguaje artístico individual y colectivo, es el Concurso Nacional “Historias de Inclusión”, culminado el 25 de noviembre con la participación de más de 50 instituciones.

En el marco de la Política de Igualdad y No Discriminación de la Secretaría de la Función Pública (SFP), hay que destacar el reciente diseño de un Plan de Igualdad y No Discriminación y la aprobación de la Guía para prácticas inclusivas y no discriminatorias en la función pública⁴. Esta guía ofrece el marco mínimo de procedimientos y conductas institucionales para favorecer la inclusión y brinda al ciudadano y la ciudadana discriminada informaciones sobre las acciones legales más efectivas y apropiadas en la actualidad para canalizar denuncias sobre discriminación.

En febrero, la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR) en forma conjunta con Aireana – grupo por los derechos de las lesbianas lanzaron la campaña “Aquí no se discrimina”⁵ cuyo objetivo es crear conciencia y solidaridad tanto dentro como fuera de la institución sobre los derechos de las lesbianas, a través de talleres formativos y de otras acciones de sensibilización. A la vez, la SMPR puso en marcha el servicio de asesoría jurídica y psicológica para mujeres lesbianas, cuya implementación es fruto de la alianza establecida con Aireana en 2009.

En el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), la creación de la Dirección General de Salud Indígena, creada el 3 de junio por resolución 311, es un avance relevante para garantizar un trato igualitario en la atención en salud a pueblos indígenas. Esta nueva dirección tiene como misión implementar acciones y estrategias adecuadas para alcanzar los objetivos contemplados en la Política Nacional de Salud Indígena.

Por último, otro avance importante a destacar es la presentación en febrero del 2010 del Plan de Acción 2010 - 2011 en Derechos Humanos elaborado por la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo⁶. En él se establecen acciones

4 La Guía fue aprobada por resolución 426 de la SFP el 29 de julio de 2010. Disponible en: <http://www.sfp.gov.py/pdfs/RESOLUCION_426_2010.pdf>. La Guía se encuentra disponible en: <<http://www.sfp.gov.py/pdfs/Publicaciones/GuiaPracticasInclusivasyNoDiscriminatoriasFuncionPublica.pdf>>, ambas páginas consultadas el 1 de diciembre de 2010.

5 *Campaña Aquí no se discrimina*. Boletín 225 de la SMPR. Disponible en: <<http://www.mujer.gov.py/wordpress/wp-content/uploads/2010/03/boletin-225.pdf>>, consultado el 1 de diciembre de 2010.

6 La Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo fue creada a partir el decreto 2290/09. Disponible en: <http://www.cej.org.py/reformajudicial/files/DECRETO2290-2009_redEjecutivaDerechosHumanos.pdf>, consultado el 1 de diciembre de 2010. En el artículo de sistema paraguayo de protección de derechos humanos, del capítulo de sistemas de protección, se realiza una presentación y un análisis de las implicancias de este plan.

concretas para el período 2010-2011 a ser desarrolladas por el Estado con el fin de mejorar la protección, promoción y cumplimiento de los derechos humanos y promover el cambio social y cultural dentro del país⁷.

La Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo ha permitido la coordinación interinstitucional en la producción y presentación de informes relativos a tratados internacionales vinculados al derecho a la igualdad, como la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), ley 1215/86; la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial (CEDR), ley 2128/03, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), ley 3540/08, presentadas en mayo, julio y octubre respectivamente para su consideración por parte de los órganos de vigilancia de los tratados. Este paso es significativo pues actualiza los compromisos internacionales - así, nunca se había presentado un informe sobre el CEDR y esta vez fue la primera oportunidad -, y además permitirá un proceso de examen de parte de Naciones Unidas en que se escucharán las voces de las personas y colectivos sujetos de estos tratados (mujeres, grupos étnicos y personas con discapacidad), se evaluarán la normativa, la institucionalidad, las políticas públicas y la inversión del Estado para que sus derechos se cumplan y su impacto efectivo en la vida cotidiana de las personas. Finalmente, los comités emitirán recomendaciones que permitirán contar con orientaciones concretas para acabar con la discriminación. Aun así, ha llamado la atención de los diferentes colectivos la poca difusión del proceso de preparación de los informes oficiales y su metodología poco participativa.

TORNAR VISIBLES LAS DISCRIMINACIONES EN PARAGUAY

Este capítulo sobre el derecho a la igualdad presenta situaciones de discriminación que deben de ser detectadas y analizadas por la ciudadanía en su conjunto y por los diferentes actores del Estado, si se pretende avanzar en políticas de igualdad, no discriminación e inclusión.

Como novedad, se incluye por primera vez un artículo sobre el derecho al voto de las personas emigrantes y por segunda vez se rescatan testimonios recogidos de discriminaciones hacia la comunidad afro paraguaya y hacia los pueblos indígenas, este último preparado este año por las mujeres. Como en años anteriores, se presentan casos de violación de derechos humanos por discriminación lingüística, por sexo, género, orientación sexual, identidad de género, discapacidad psicosocial y física y por condición de salud, que no solo son historias de personas individuales sino también de colectivos en acción por el reconocimiento de sus derechos.

Entre las historias relatadas, se destacan el de Norma Machado, maltratada físicamente y privada ilegítimamente de su libertad por sus propios familiares por

⁷ Pereira, Milena (2010) *Por qué apostar por el cambio cultural e intercultural en Paraguay*. Asunción: Apeparaguay. Disponible en: <<http://www.apeparaguay.org/attachments/article/42/Pereira,%20Plan%20Nacional%20de%20Derechos%20Humanos.pdf>>, consultado el 1 de diciembre de 2010.

no tolerar su orientación sexual⁸. El caso es llevado adelante ante el Ministerio del Interior y ante el Ministerio Público por Aireana y por la Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (Codehupy) y contó con el apoyo del servicio de asesoramiento jurídico de la SMPR.

Es necesario resaltar la publicación del estudio Índice de estigma en personas que viven con VIH y sida en Paraguay (*Index*) realizado por la Fundación Vencer con el apoyo del Fondo de Población de Naciones Unidas (Unfpa)⁹, que revela la persistencia de estigma hacia quienes que viven con VIH, a pesar de contar desde el 2009 con un nuevo marco legal. Esta investigación pone de manifiesto la falta de información y los prejuicios como causa de las discriminaciones.

Todas las situaciones de discriminación reunidas en este capítulo develan la dura realidad que diariamente sufren las personas, que siguen siendo estigmatizadas y discriminadas, y son el claro reflejo de la necesidad de seguir luchando para la aprobación de la Ley contra toda forma de Discriminación en Paraguay, que habilite a acciones integrales de prevención y acceso a oportunidades en condiciones de equidad, sanción a responsables de discriminar y reparación a las víctimas de estos actos.

8 *Denuncia pública por detención arbitraria y coacción grave por opción sexual*. Disponible en: <<http://www.aireana.org.py/denuncia%20detencion%20arbitraria%20por%20opcion%20sexual.html>>

9 Monroy Peralta, José Guillermo; Ruiz Díaz, Mirta y Gaona, Alfredo (2009) **Índice de estigma en personas que viven con VIH/Sida en Paraguay**. Informe de investigación. Asunción: Fundación Vencer y Unfpa, diciembre del 2009. Publicado en Fundación Vencer.

*Kamba ñemoñare Paraguáipe**

Discriminaciones hacia las comunidades afroparaguayas

Las identidades afroparaguayas empezaron a movilizarse significativamente en las últimas décadas, reivindicando sus orígenes, historias y expresiones culturales heredados y recreados de sus ascendientes, así como la necesaria revisión de una identidad paraguaya supuestamente homogénea en el mestizaje entre español y guaraní. Las experiencias de discriminación racial, basada en el color de la piel, en las prácticas culturales particulares y en el lugar de origen, se conectan con aquellas discriminaciones fundadas en las desigualdades generacionales, de género y de condición socioeconómica, para mostrar cómo actúan los prejuicios en la sociedad. El Estado todavía mantiene una ausencia significativa con tímidas aproximaciones desde las estadísticas y desde la promoción cultural.

María del Carmen Carrizo Piris (Monín),
Red contra toda forma de discriminación.

Luis Claudio Celma,
Equipo académico del informe 2010 - Codehupy".

* *Kamba ñemoñare Paraguáipe* puede traducirse como "Atrodescendientes en Paraguay".

** La autora y el autor agradecen los aportes de Esteban Salvador Argüello y Rosa María Báez, de la comisión cultural afrodescendiente *Kamba kokue*, de Paraguari, departamento de Paraguari; Constanca Pereira Agüero y Rodrigo Alcides Delacruz Servín, de la asociación Pardos Libres, de Emboscada, departamento de Cordillera; y de Lázaro Medina, de la asociación *Kamba kua*, de Fernando de la Mora, departamento Central.

INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente la sociedad paraguaya desconoce la presencia y el aporte afro en su historia y en su realidad contemporánea. Las actuales ciudades de San Ignacio Guazú, Santiago y Roque González, departamento de Misiones; Emboscada, Altos y Tobatí, departamento de Cordillera; Villeta, Guarambaré y Areguá, departamento Central, por citar algunas, fueron fundadas con mujeres y hombres africanos esclavizados y estaban a cargo de las congregaciones religiosas como los mercedarios, los dominicos y los jesuitas.

En el desarrollo histórico del país, el exterminio de muchas personas afrodescendientes se dio principalmente durante la guerra contra la Triple Alianza. Como en la mayoría de los conflictos bélicos del continente, las personas afro e indígenas eran enviadas al frente de batalla en primer lugar. La reducción de la población paraguaya tras esos 6 años de guerra también significó, como parte de ella, la reducción de la población afroparaguaya, pero muy probablemente en una proporción mayor.

La reivindicación de lo afroparaguayo se fue dando principalmente con el mantenimiento de ritmos y danzas tradicionales, transmitidos de una generación a otra, y su identidad vinculada a su presencia histórica en algunas comunidades y barrios. La tradición oral de las historias de cada comunidad y el interés de algunas personas por la historia de su pueblo permitieron retomar esta identidad cultural afroparaguaya (Medina, 2010).

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

En la Constitución se reconoce a la sociedad como pluricultural (art. 140) y se reafirma el principio de la democracia pluralista como forma de Estado y de gobierno (art. 1). Además, se prohíbe expresamente toda forma de discriminación (art. 46), y específicamente en el trabajo se prohíbe la discriminación por motivos étnicos (art. 88).

En el ámbito internacional, la discriminación por cualquier motivo está prohibida en todos los tratados internacionales, de hecho establecen expresamente que los derechos consagrados en ellos se deben aplicar a todos los sujetos sin discriminación por motivos de raza, etnia, ascendencia o color de piel. El más importante de todos ellos es la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial (CEDR), ley 2128/03, la primera en haber sido aprobada en el ámbito internacional (1965), probablemente debido al contexto en que se encontraba la realidad occidental asociada al apartheid, el racismo y la xenofobia.

CUADRO 1. Legislación internacional prohibiendo discriminación por motivos de raza, etnia, ascendencia o color de piel

Tratado y ley de ratificación en Paraguay	Artículos relevantes
Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial (CEDR), ley 2128/03.	Toda la Convención refiere a la prohibición de la discriminación por motivos de raza, etnia, ascendencia o color de piel.
Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, ley 1/89.	1, 27.1 17.2, 24 13.5, 22.8
Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador, ley 1040/97.	3 13.2
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ley 5/92.	2.1, 4.1, 24.1, 26, 27 20.2
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), ley 4/92.	2.1, 2.2 10.3, 13.1
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de <i>Belém do Pará</i> , ley 605/95.	6 9
Convención contra la Tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes (CAT, por su sigla en inglés), ley 69/90.	1
Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ley 57/90.	2.1, 2.2 20.3, 29.1.d, 30
Convención sobre la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares (CPTM), ley 3452/08.	1.1, 7 13.2.d

Fuente: Elaboración propia con base en los textos de los tratados tal como figuran en las páginas de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (<<http://www.ohchr.org>>) y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (<<http://www.cidh.org>>), consultadas el 27 de noviembre de 2010

Los tratados internacionales de derechos humanos cuentan con mecanismos de vigilancia, el CEDR ha creado el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (Comité CEDR). Desde su ratificación, en 2003, el Estado paraguayo debía haber presentado su informe inicial el 17 de septiembre de 2004 y sus informes periódicos los días 17 de septiembre de 2006, 2008 y 2010. En septiembre de 2010 ha entregado un informe combinado inicial y segundo (CERD/PRY/1-2), en cuya elaboración no participaron las organizaciones afroparaguayas¹. Para la

1 Conforme a datos registrados en el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: [1] La revista de la División de Tratados de Derechos Humanos establece como fecha de entrega del informe el 16 de septiembre de 2010. *Human Rights Treaty Division Newsletter N° 9*. Ginebra, julio a septiembre de 2010, p. 33. Disponible en: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/docs/HRTDNewsletterNo9.pdf>>, consultado el 27 de noviembre de 2010; [2] La página de la misma División informa que fue recibido el 26 de julio de 2010. Disponible en: <<http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/5038ebdcb712174dc1256a2a002796da/80256404004ff315c125638c005c6bf8?OpenDocument>>, consultado el 27 de noviembre de 2010.

fecha de cierre de este artículo, no se pudo acceder al documento del informe oficial.

En el ámbito nacional no se cuentan con leyes que permitan identificar cuándo se está frente a un hecho de discriminación por motivo de raza, etnia, color de piel o ascendencia y, por tanto, tampoco puede ser sancionada la persona responsable ni ser reparados los daños en las víctimas. La ley contra toda forma de discriminación, tal como está presentada en el proyecto, resulta urgente por ello.

En cuanto a las instituciones, no existe en el país una institución que asuma responsabilidades en materia de las identidades culturales diferentes de las indígenas, lo que dificulta la visibilidad de la comunidad afroparaguaya. La Secretaría Nacional de Cultura (SNC) podría constituirse en una de las entidades que apoye la puesta en valor desde la sociedad, el desarrollo y la difusión de la cultura afro en el país, pero a la vez se requiere de una institucionalidad que pudiera apoyar la visibilidad de las condiciones de las comunidades afro en el goce de todos sus derechos.

En la Municipalidad de Paraguari se cuenta con una Oficina de Asuntos Afro, que trabaja en la promoción de la cultura de la comunidad y en la articulación con las otras dependencias municipales e instituciones públicas presentes en la ciudad. Sin embargo, no cuenta con una oficina física ni con visibilidad suficiente para ejercer sus funciones.

PRESENCIA Y CONCIENCIA DE LA IDENTIDAD AFROPARAGUAYA

Con la palabra *kamba* se hace referencia en la sociedad paraguaya a las personas afrodescendientes: así, la canción “Paraguaya linda”, letra de José Pierpauli y Mauricio Cardozo Ocampo, canta a la mujer paraguaya como *che kamba*, traducida como “mi morena” o “mi morocha”; en tanto una poesía de Gregorio Gómez Centurión se titula *Kamba’i rembepýu okorói*, traducida como “negro de labios caídos” (Méndez-Faith, 1997), a su vez Pedro Ecurra Franco tituló una poesía como *Sapy’ante che kamba*, “Repentinamente, negra mía”, mientras que los *kamba* son protagonistas de “Cielito”, una poesía de Natalicio Talavera (Torga, 1998).

Esta palabra proviene del nombre de una etnia asentada en la zona de Cune, en la actual Angola (África). Sin embargo, muchas veces se intenta reducir la presencia afro a un barrio o una compañía rural determinada casi folclórica en sus expresiones, cuando que los procesos de mestizaje fueron más amplios que la mera mezcla de españoles e indígenas. En 1912, Arsenio López Decoud sostenía en una actitud altamente racista que “existe entre nosotros una perfecta homogeneidad étnica: el pigmento negro no ensombrece nuestra piel” (López Decoud, 1912).

Ese 50% de asunceños negros y mulatos que existía a fines del siglo XVIII no hay que buscarlos en un grupo determinado y compacto con un alto porcentaje de color negro en su tez, sino que forma parte de toda la sociedad. Por ende, de la identidad mestiza del Paraguay, la cual está inte-

grada no sólo por indígenas y españoles, sino también por los afrodescendientes².

De hecho, la historiografía oficial paraguaya prácticamente no tiene en cuenta la presencia afro en la conformación de la sociedad nacional (Telesca, 2009).

Kamba kua, Fernando de la Mora

Fernando de la Mora, en el departamento Central, hoy una ciudad totalmente urbanizada y con más de 160.000 habitantes (DGEEC, 2008), era conocida como Zavala-cué cuando pertenecía al distrito de San Lorenzo del Campo Grande. Sus habitantes trabajaban mayormente en la actividad agropecuaria para satisfacer sobre todo la demanda de consumo en Asunción. En el radio de Fernando de la Mora, se encuentra la comunidad *Kamba kua*, fruto de la descendencia de unos 250 soldados afro que conformaban el regimiento conocido como “Lanceros de Artigas” y que habían llegado al país acompañando a José Gervasio Artigas, líder independentista uruguayo, durante su exilio desde septiembre de 1820 (Medina, 2010). La comunidad de *Kamba kua* mantiene una reivindicación afrodescendiente gracias a la extensión de la práctica de las danzas tradicionales.

Kamba Kokue, Paraguari

El barrio de *Kamba Kokue* es uno de los espacios históricos que dan inicio a la sociedad de Paraguari, capital del departamento homónimo. Éste no es el único donde existe población afrodescendiente. “Paraguari está minado, en nuestras investigaciones encontramos que había más de 73 lugares antes llamados ‘ranchos’³ que se extendían en lo que ahora es la ciudad de Yaguarón hasta la localidad de Roque González, todas en el mismo departamento de Paraguari. En este sentido, *Kamba Kokue* representa a la comunidad que se identifica y se reconoce visible y explícitamente como población afrodescendiente. Actualmente está compuesto por 150 familias que representan cerca de 500 personas según el último censo de comunidades afroparaguayas (DGEEC, 2007). La comunidad de *Kamba Kokue* se reconoce en términos organizativos y de reivindicación a partir de 2002, e identifica como apoyo importante a este proceso el aporte del padre Luna, s.j.

Pardos Libres, Emboscada

En 1740 fue fundado el Pueblo de los Pardos Libres bajo la denominación de San Agustín de la Emboscada, por el gobernador Rafael de la Moneda. La denominación y el poblamiento con 500 esclavos libertos a quienes se les otorgaron tierras se debieron a las amenazas del pueblo indígena Guaicurú hacia los Carios, aliados de los españoles. El pueblo crece como centro agrícola y de extracción de piedras en las canteras, por lo que es conocido hasta hoy. Desde el inicio del siglo XXI, jóvenes afrodescendientes de Emboscada se reúnen en grupos y, en

2 Ignacio Telesca: *Blancos, indios y negros*. Diario ABC Color, Asunción 26 de marzo de 2006. Disponible en: <<http://archivo.abc.com.py/2006-03-26/articulos/241933/blancos-indios-y-negros>>, consultado el 27 de noviembre de 2010.

3 Entrevista grupal del autor y la autora con miembros de las asociaciones afroparaguayas, Asunción 22 de noviembre de 2010.

alianza con otras organizaciones afroparaguayas, trabajan para la recuperación de sus identidades.

SITUACIONES DE DISCRIMINACIÓN IDENTIFICADAS⁴

En las voces de representantes de las comunidades se identifican situaciones de discriminación en diferentes ámbitos de la cotidianeidad que afectan a las personas afroparaguayas, reconociéndose que algunas impactan de forma diferenciada en niños, niñas y adolescentes, por su condición generacional y en mujeres y hombres, por su condición de género.

En las aulas y fuera de ellas

Cuando se identifican situaciones de discriminación entre niños, niñas y adolescentes al interior de las instituciones educativas, los y las docentes tienden a mantener una actitud pasiva, de no involucramiento, reforzando así la discriminación.

Las situaciones de discriminación las vivencian de forma más directa adolescentes y jóvenes afrodescendientes que asisten a la educación media, no tanto niños y niñas. Así, quienes participan en bailes y danzas como expresión e identidad cultural son objeto de burlas y menosprecio por parte de sus pares, lo cual redundan en la subvaloración de la propia identidad e impacta en su autoestima.

Así como identifican instituciones educativas públicas y privadas donde se ejerce discriminación hacia niños, niñas, adolescentes y jóvenes afro, también identifican instituciones educativas cuyas autoridades promueven actitudes positivas y de inclusión cuando surgen situaciones de discriminación.

Uno de los motivos identificados para que la discriminación sea tolerada por los y las docentes, tanto de forma directa como indirecta —a través de la no intervención—, es el desconocimiento de la temática: “se conoce muy poco sobre el tema, los docentes necesitamos conocer más, los docentes desconocen nuestra historia”.

Desde los espacios de formación y capacitación docente, las discusiones y reflexiones que promueven la incorporación de herramientas teóricas y pedagógicas respecto a la educación bilingüe y la pluriculturalidad se han enmarcado generalmente en el reconocimiento de la diversidad de pueblos indígenas en Paraguay, no así en el reconocimiento e incorporación de la identidad afro como parte de la pluriculturalidad paraguaya. Así, relatan docentes afro que en las sesiones del encuentro de capacitación docente del mes de noviembre, organizado por el MEC en todas las escuelas del país, cuyo tema era la educación intercultural, encontraron que la historia afro no estaba incluida entre las identidades culturales abordadas. Al no ser reconocida e incorporada en la política educativa institucional del MEC, el tema es incorporado sólo a través de la voluntad y el interés de docentes que deseen promover la investigación del tema.

4 Todas las situaciones de discriminación relatadas fueron relevadas en la entrevista grupal del autor y la autora con miembros de las asociaciones afroparaguayas. Asunción, 22 de noviembre de 2010. Todas las referencias textuales de esta entrevista están señaladas entre comillas.

Estas situaciones atentan contra la responsabilidad del Estado de combatir los prejuicios a través del sistema educativo (art. 7, CEDR) y garantizar una educación que permita el respeto de la propia identidad cultural y la preparación a una vida responsable en una sociedad libre y de amistad entre los pueblos y grupos étnicos (art. 29 párr. 1 inc. c y d, CDN).

En las comunidades y en la sociedad

En las comunidades cercanas a las poblaciones identificadas como afrodescendientes y en otros espacios de las sociedad persisten expresiones de discriminación por el color de la piel, algunas de entre ellas son: *pe'ê afro*, *kamba voi*, *nde vai*, *nde hũ* que ubican en situación de desigualdad a las personas sólo por su color de piel u otros rasgos físicos característicos, restringiendo y negando la misma capacidad, posibilidad y oportunidad de desarrollo y dignidad con toda la población.

Se reconoce a la discriminación por motivo de raza como un hecho histórico en la sociedad pero invisibilizado, situación a la cual se suman otras discriminaciones que profundizan la exclusión, sobre todo cuando el color de piel se une a las carencias económicas y a la pobreza.

Quedan entonces evidenciadas las dificultades del Estado para propiciar a través de la cultura y la información a la población que se eliminen los prejuicios (art. 7, CEDR) y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 5, CEDR).

Acceso al trabajo

Las comunidades afrodescendientes explicitan las dificultades presentes para acceder al trabajo. No sólo se relacionan con las insuficientes fuentes de trabajo, sino con actitudes de discriminación por el color de piel. Refieren experiencias de jóvenes con formación universitaria, quienes a la hora de presentarse a concursar en instituciones públicas o a convocatorias privadas son rechazadas no por la capacidad, sino porque “si son de *Kamba Kokue*, aunque sean enfermeros o docentes, les dicen que no les aceptan por otros motivos, pero sabemos que es por el color. Por eso varios luego dicen que son de otro barrio”.

Aunque existan mujeres y hombres profesionales en las comunidades afro, son requeridos más bien para el ámbito del trabajo informal. “Somos llamados para **trabajos donde hay más sol**, para carpir y en jardinería, los jóvenes y mujeres tienen muy poca oportunidades y por eso tienen que salir a Asunción” (resaltado de la autora y el autor). Los adolescentes, jóvenes y adultos varones se dedican casi exclusivamente a trabajos como albañilería, barrenderos, trabajo en las canteras y en las chacras, existen casos de niños en edad escolar que ya acompañan a sus padres en el trabajo en las canteras en Emboscada.

5 Pueden traducirse respectivamente como “ustedes los afros”, “morochó tenía que ser” o “morochó nomás luego es”, “sos feo”, “sos negro”.

Debido a la ausencia de oportunidades laborales y a situaciones de discriminación en las comunidades de origen, adolescentes y mujeres jóvenes migran hacia Asunción.

La gente dice ‘queremos chicas de Emboscada para el trabajo doméstico’, se les ilusiona para venir a Asunción para estudiar y trabajar y se las engaña, por el color de piel se reciben muchas humillaciones.

Éstas y otras limitaciones para el acceso a mejores condiciones de trabajo y de vida condicionan en cierta manera las motivaciones de la población joven para dedicarse al estudio y formarse profesionalmente. Si bien desde las mujeres afrodescendientes reconocen al trabajo doméstico como una posibilidad de trabajo digno que les permite acceder a un ingreso laboral, señalan a la vez respecto a la discriminación laboral “duele mucho tener tu título en la mano y trabajar como empleada doméstica porque una se prepara”. En este sentido también se suman las discriminaciones: por ser mujer, por ser afrodescendiente y por vivir en situación de pobreza.

De este modo, se deja de cumplir la responsabilidad por el acceso al empleo y al trabajo digno (art. 5 inc. e letra i, CEDR).

La autodiscriminación

Si bien la discriminación social e institucional desde los otros y las otras hacia las comunidades afrodescendientes es el punto central de preocupación de las personas entrevistadas, un hecho no menos relevante y de preocupación de las comunidades es el proceso de autodiscriminación, identificando este hecho con la autoexclusión, la negación y el no reconocimiento de sí como población afrodescendiente, sea a escala personal, grupal o familiar de quienes cuentan con rasgos físicos característicos: “hay muchos que niegan que son de *Kamba Kokue*, no aceptan, a veces los propios padres tienen vergüenza y no quieren que sus hijos practiquen la danza afro”.

En este sentido una de las entrevistadas mencionó que al interior de su núcleo familiar compuesta por varios hermanos y varias hermanas, sólo ella se identifica como afrodescendiente, relatando: “hasta mi hermano una vez me dijo *nde afro*⁶, como si él no fuera de mi misma familia”.

Señalan que si bien la implementación del Censo 2007 desarrollado en tres comunidades afroparaguayas, descritas al inicio, constituyó un hecho significativo que permitió la visibilidad de las comunidades afrodescendientes, “al interior de las familias no se reconocen como afrodescendientes”, situación que representa un desafío importante al interior de las propias comunidades y una dificultad seria para el relevamiento. La ausencia histórica del Estado invisibilizando esta realidad ha aportado de manera significativa a reforzar los procesos de autoexclusión y no reconocimiento.

⁶ “vos, afro”.

RECOMENDACIONES

Las comunidades afrodescendientes, grupos de jóvenes y las propias organizaciones que trabajan o tratan el tema, requieren y esperan el acompañamiento, capacitación y fortalecimiento de las iniciativas que las propias comunidades vienen impulsando de forma autogestiva, solidaria y comprometida.

Desde las voces de las comunidades afrodescendientes, esperan del Estado:

- Asegurar mayor visibilidad y reconocimiento hacia la realidad de las poblaciones y comunidades afrodescendientes como parte integrante de la pluriculturalidad de la sociedad paraguaya.
- Apoyar a las organizaciones afrodescendientes en la difusión de su cultura, en la identificación del acervo cultural afro en las comunidades del país.
- Trabajar de forma conjunta entre Estado, sociedad civil y organizaciones afroparaguayas en las comunidades y en la sociedad contra la discriminación racial.
- Poner en valor, promover y difundir la cultura afroparaguaya, tanto la danza como sus otras expresiones culturales, en igualdad de condiciones con las otras expresiones culturales del país.
- Impulsar espacios de discusión y difusión de la cultura afroparaguaya en todo el país.
- Generar mecanismos concretos y medidas necesarias para luchar contra la discriminación laboral, evitando que se excluya del acceso al trabajo a personas por su color de piel, dejando de lado criterios y requisitos objetivos como la capacidad y las potencialidades de la persona.
- Brindar apoyo técnico y financiero para la conformación de centros culturales y la constitución legal de organizaciones propias de las comunidades afro, de forma tal que puedan contribuir desde su historia, su cotidianeidad y su proceso asociativo en la construcción de una sociedad inclusiva de todas las diversidades.
- Crear una instancia pública de referencia y cercanía a la realidad afroparaguaya, que pueda relevar las necesidades y demandas específicas de las comunidades, dando respuestas directas o siendo la mediadora antes otros organismos estatales.
- Incluir los contenidos de la identidad cultural afroparaguaya en el currículum educativo nacional. Ello posibilitará iniciar un proceso de formación docente para el cambio de actitudes discriminatorias y un proceso de valoración de la cultura afroparaguaya en todas las comunidades del país.
- Incluir en los instrumentos de encuestas poblacionales, particularmente en el Censo Nacional de Población y Viviendas 2012, mecanismos válidos y confiables para el relevamiento de datos sobre la población afrodescendiente en el país y sus condiciones de vida, inquietudes, ilusiones e intereses.

- Incluir en el calendario escolar nacional y entre las conmemoraciones nacionales un día de recordación de la cultura afroparaguaya.
- Implementar políticas públicas de capacitación laboral, acceso al empleo y trabajo digno para las personas afrodescendiente, que tengan en cuenta de forma igualitaria la formación y la capacidad de las personas, erradicando la discriminación por el color de piel en los ámbitos laborales.

BIBLIOGRAFÍA

- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2007) **Encuesta en las comunidades afrodescendientes**. Fernando de la Mora: DGEEC.
- López Decoud, Arsenio (1912) **Álbum gráfico de la República del Paraguay**. Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Compañía de Fósforos.
- Medina, Lázaro (2010) *Comunidad Kamba Cua. Tradición y Cultura* [Documento inédito]
- Méndez-Faith, Teresa – compiladora (1997) **Poesía paraguaya de ayer y hoy. Tomo II (guaraní-español)**. Asunción: Intercontinental.
- Telesca, Ignacio (2008) *La historiografía paraguaya y los afrodescendientes* en: Lechini, Gladys – compiladora (2008) **Los estudios afroamericanos y africanos en América Latina. Herencia, presencia y visiones del otro**. Buenos Aires y Córdoba: Clacso y CEA/UNC, pp. 165-186. Disponible en: <<http://www.cea.unc.edu.ar/africa-orientemedio/librobahia/10tele.pdf>>, consultado el 27 de noviembre de 2010.
- Torga, Rudi – selección (1998) **Antologías de las mejores poesías en guaraní**. Asunción: El Lector.

Lindos sueños, triste realidad

Los derechos de los
pueblos indígenas frente
a la discriminación

Las situaciones de discriminación que atraviesan los pueblos indígenas son bastante complejas, pues no sólo se trata de cosmovisiones distintas, sino de grandes conflictos por la oposición entre los derechos de los pueblos indígenas y los intereses de los agronegocios. Asimismo, los reiterados actos de desconocimiento de su cultura y de su idioma, asociado a la extrema pobreza en que viven, son manifestaciones concretas de discriminación racial y étnica.

Perla Álvarez e Hilaria Cruzabie Álvarez, Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (Conamuri)*

* Las autoras agradecen la colaboración especial de Alice Diana Viveros.

INTRODUCCIÓN¹

Probablemente uno de los campos de mayores avances en materia de legislación es el relacionado a los pueblos indígenas y sus derechos, pero esas legislaciones no logran concretarse en medidas efectivas que garanticen el respeto a la dignidad a estos pueblos, que en su gran mayoría están en la línea de pobreza y pobreza extrema, muchos incluso en la indigencia y faltos absolutamente de políticas estatales inclusivas que les ofrezcan alguna perspectiva de futuro en un contexto pluricultural.

En nuestro país, la población autoidentificada como indígena no alcanza el 2% del total. Según la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), existen 561 asentamientos indígenas y de 20 pueblos diferentes. Estamos hablando de 108.000 personas aproximadamente, de las cuales el 91,5% vive en zonas rurales y el resto en zonas urbanas, por lo que los problemas que aquejan a los pueblos indígenas son eminentemente de índole rural. Aunque hay un aumento paulatino de migración hacia las ciudades y hoy hay familias indígenas en situación de calle².

Los problemas por los que atraviesan los pueblos indígenas son mucho más complejos de lo que aparentan, desde el momento en que sus cosmovisiones particulares, las de las autoridades nacionales y la de la población paraguaya en general son totalmente diferentes. Ni siquiera se puede estar en la certeza de que exista la búsqueda de soluciones reales y, si las hay, no se tratan los problemas desde una visión holística, sino parcial y fragmentada, con lo cual se los agrava sin llegar a una solución.

A esto, hay que sumar la confrontación ente los derechos de los pueblos indígenas y los intereses de las empresas del agronegocio, del tráfico de maderas, del narcotráfico y de las explotaciones mineras. Sus territorios están asentados en lugares disputados por estos intereses económicos multinacionales. Ahora esto se acentuará con el descubrimiento de grandes reservas de minerales y el auge de las empresas transnacionales mineras en el país.

RESPUESTAS DEL ESTADO

El Estado, si bien jurídicamente se halla obligado a respetar numerosos compromisos asumidos internacionalmente, lejos de actuar en consecuencia, se distancia cada vez más de su cometido. Sirven como ejemplos las comunidades Yakye Axa y Sawhoyamaxa, cuyos casos llegaron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), y el Estado paraguayo fue sancionado y obligado a cumplir una condena, hasta hoy en falta, permaneciendo estas personas a la vera del camino ya por casi 20 años³.

1 Este artículo se complementa con el capítulo sobre derechos de los pueblos indígenas y con el artículo de libre-determinación en el análisis de coyuntura.

2 DGEEC (2009) Principales resultados de la Encuesta de Hogares Indígenas 2008. Presentación disponible en: <http://www.unicef.org/paraguay/spanish/py_ppt_presentacion_EHI_12ago08.pdf>, consultada el 20 de noviembre de 2010.

3 Para ampliar información sobre las sentencias de la Corte IDH al Paraguay en materia de derechos de los pueblos indígenas se refiere al capítulo sobre derechos de los pueblos indígenas y al artículo de cumplimiento de compromisos internacionales en el capítulo sobre sistemas de protección de derechos humanos.

En este Gobierno hay iniciativas interesantes que apuntan a la participación más efectiva de los y las indígenas en los ámbitos social y político en la vida nacional, y con esa intención ha convocado a elección de la dirección del INDI en 2008, lo cual produjo, según la evaluación de Conamuri, más daños que beneficios, ya que se ha sometido a pueblos muy diversos culturalmente y sin experiencias en mecanismos electorales no indígenas “del blanco”, llevándolos a una carrera proselitista bajo el padrinazgo de partidos tradicionales y rompiendo las costumbres comunitarias de elecciones. Esto tiene graves consecuencias hasta hoy, ya que se ha debilitado hasta tal punto la institucionalidad de sus derechos y, por ende, la atención de las demandas, las cuales aumentan antes que disminuyan.

Una de las instituciones públicas más débiles actualmente es el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), sin embargo una experiencia, hasta cierto punto exitosa en el proceso, es la de la Ley de Educación Escolar Indígena, ley 3231/07. Si bien no hay un consenso sobre los resultados, el proceso trae enseñanzas muy interesantes en materia de participación y concepción del tiempo, de manera que las autoridades nacionales puedan aprender hacia dónde van encaminados los mecanismos de participación cuando surge desde la población afectada. La ley tardó 15 años en concretarse. Sus principios fueron discutidos, analizados y debatidos con el tiempo que requieren asuntos de vital importancia para garantizar la supervivencia de la cultura y la lengua como principales factores de identidad colectiva y de pertenencia social.

Sin embargo, uno de los reclamos más acuciantes, como se indicara en párrafos anteriores, tiene que ver con la tierra: los bienes naturales -sobre todo el agua- y el territorio. Sin el territorio se ve casi imposible la supervivencia de la cultura a menos que sufran erosiones muy importantes que casi desdibujen la esencia del “ser indígena”. Esto trae un grave problema que la “ley blanca” no ha podido resolver y tampoco parece haber intenciones, por los intereses en juego: grandes ganancias de unos pocos propietarios “usurpadores” en su mayoría u otros pocos compradores de buena fe⁴. La pérdida de territorios, que conlleva a la pérdida de cultura, ha horadado en prácticas culturales ancestrales como la atención -prevención, cuidado y cura- de la salud y la alimentación, derechos muy básicos y elementales, por cuya causa se ven negados y consecuentemente obligados a la mendicidad en algunos casos.

En cuanto a la relación social, aún sigue muy marcada la discriminación étnica y racial. Las personas indígenas son discriminadas por el hecho de serlo, tanto por la sociedad como por las instituciones públicas. Aunque durante 2009 y parte de 2010 se han desarrollado capacitaciones de funcionarios y funcionarias públicas hacia la atención no discriminativa por ningún motivo, que incluyeron cursos de guaraní. Aún se esperan los resultados.

En la justicia, recientemente se encuentra un caso no resuelto todavía en Capitán Bado, departamento de Amambay, donde tres indígenas -madre, padre e hijo-

4 Para ampliar información relativa a la destrucción del hábitat y los territorios indígenas referirse también a los artículos de derecho a la alimentación y derecho al agua en el capítulo sobre derechos económicos, sociales y culturales; al capítulo sobre derechos de los pueblos indígenas donde se hace un análisis del sentido del territorio en la cosmovisión de los pueblos indígenas del país, y al artículo sobre derecho a un ambiente sano, en el capítulo de derecho a la vida y a la integridad personal.

fueron asesinados y los autores materiales, reconocidos por la comunidad, han quedado impunes. El caso está en la fiscalía de Capitán Bado.

La extrema pobreza está llevando a la degradación de las personas y a vulnerar más sus derechos, tal es así que en varios cruces la explotación sexual de mujeres, jóvenes y niñas indígenas es el pan de cada día, en especial en la zona de Alto Paraná y Caaguazú, pero no escapa tampoco el Chaco, a lo que se agrega la trata de personas practicada a veces por líderes corrompidos o por estancieros de la zona.

La tierra y los territorios donde viven no tienen documentaciones, por lo que se exponen a usurpaciones por particulares y empresas, que los despojan de lo poco que resta para la creación y recreación de sus vidas. En este sentido, un caso es el que tiene que ver con la construcción de viviendas, para lo cual el propio programa de viviendas de la Secretaría de Acción Social (SAS) exige título de propiedad, contradicción casi incomprensible, cuando que el propio Estado debería garantizar los espacios y territorios que no son individuales, sino de uso comunitario. Esta situación fue relatada por las mujeres Toba Qom, de Cerrito. Otro caso es el de “donar” viviendas en hábitats no correspondientes a su cultura, como el ejemplo de viviendas altas en Caaguazú, en zona inundables. Este tipo de soluciones antes que ayudar degradan a las familias indígenas.

En cuanto al empleo, muchos y muchas integrantes de las comunidades se ven sometidos y sometidas a condiciones análogas a la esclavitud sin posibilidades de salirse bajo amenazas de “desprotección”.

Los supuestos planes de desarrollo en comunidades indígenas son abordados fuera de su cosmovisión y sin considerar la pérdida de valores comunitarios que afectan a su convivencia; por lo tanto, han cercenado la armonía antigua.

RECOMENDACIONES

- Aprobar la ley contra toda forma de discriminación.
- Fortalecer la institución responsable de apoyar las políticas públicas del sector, incluyendo la lucha contra la corrupción interna. Abrir el debate con los pueblos sobre este aspecto, en cuanto que las posibilidades de la centralización en un ente aumentaría o no la discriminación, cuando se pretende la integración a la nación sin pérdida de su identidad.
- Abordar cuestiones de género en las representaciones comunitarias, sin violar prácticas culturales cuando éstas no estén sostenidas en discriminaciones.
- Brindar atención integral para el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas según sus cosmovisiones particulares, partiendo de un diálogo franco entre ellos mismos y con las autoridades pertinentes.
- Garantizar atención específica a niños, adolescentes y adultos de los pueblos indígenas en situación de explotación sexual y trata.

- Educar a los y las integrantes de los pueblo indígenas tomando como punto de partida su cultura, su lengua y las lenguas oficiales del país y para la convivencia sin discriminación con la sociedad nacional, lo que implica una revisión en el sistema nacional de educación, y no sólo un abordaje en la educación indígena. La interculturalidad debe ser de doble sentido, sino no es intercultural.
- Garantizar el acceso a la educación y la formación profesional en condiciones equitativas y sin discriminación para los miembros de los pueblos indígenas.
- Generar políticas públicas que contribuyan a elevar la alfabetización de las personas de los pueblos indígenas, que así lo deseen, en la lengua de su elección.
- Asegurar la sanción de los actos de violencia expresa hacia las personas indígenas por razones de discriminación.
- Cumplir las disposiciones de las sentencias de la Corte IDH al Estado paraguayo.

Peteĩ léi oñembo'ykekatuiva, jepe ojejerure oñeñepytyvõmívo

Tapicha guaraníme oñe'ëvape oñembo'yke

Una ley postergada, pese a muchas declamaciones de apoyo

Discriminación hacia las personas
guaraní hablantes

Ñe'ënguéra rehegua derécho niko ombohape ojejapo hağua yvypóra derécho oñeikoetevévéva, ko'ã mba'e oñeikotevé añete ojehechakuaa rupi peteĩ tekoaty hembikuaa reta ha iñe'ëkõivape, katuetei oñembo'ykeha umi máva oñe'ëva pe ñe'ë ikangyvéva. Jepeve umi Pokatu he'i oñemoi'ha ñane ñe'ënguéra rehegua leirã ykére, noñemoneĩmbáirĩ jey gueteri avei Congreso-pe ko arýpe, he'iséva kóva ndahi'ajúi gueteriha ñane retã polítika ha hetave jey odepende umi máva oisãmyhývare taha'eha'éva institución.

Los derechos lingüísticos facilitan el acceso a derechos fundamentales de la persona humana, lo que se hace evidente con mayor fuerza en una sociedad pluricultural y bilingüe, en la cual una de las lenguas prima sobre las otras, dejando a sus hablantes en condiciones de discriminación y exclusión. Aunque todos los Poderes manifestaron su apoyo al proyecto de ley de lenguas, su derrotero en el Congreso no alcanzó nuevamente en este año a su aprobación definitiva, por lo que las políticas públicas en la materia se mantienen dispersas y dependen de la buena voluntad de las autoridades de cada institución.

Perla Álvarez y Lilian Coronel
Ávila, Fundación Yvy Marã'eỹ"

Perla Álvarez y Lilian Coronel
Ávila, Fundación Yvy Marã'eỹ"

* Las autoras agradecen la colaboración de Miguel Ángel Verón Gómez en la recolección de datos y a Mauro Lugo Verón por escribir en guaraní.

** Ojeagujyeme'ë Miguel Ángel Verón Gómez-pe ombyaty haguére marandu ha Mauro Lugo Verón-pe ohai-haguére guaraníme.

ÑEPYRŪMBY

Jakakuaa porã hağua yvypóra ñande rekópe ningo ñaikotevê ñañomongeta ñane ñe'êteépe ha jaiko hyepýpe. Ñanderéchoramo jaipuru hağua ñane ñe'êtee mante niko avei ikatúta ñanderécho umi ambue mba'e ñaikotevêvape ñande rekópe. Oñemomba'ëramo ñe'ënguéra léi manteko ikatúta ñanderécho ñañe'ëvo ha ñeñemomandarúvo, ñañepohãnouka ha ñanderekojoajávo, jaikóvo ñande rekotee ryepýpe, ñañemoarandúvo, ñamba'apóvo ha ñandepy'aguapývo; upéicha avei ñandederéchovo tapicha yvypóra ñande rekópe, politika, tekoaty, tekotee ha tekoha ryepýpe, ko'áva ko'ã mba'e niko ndoguataporãmo'ãi araka'e noñembohape porãi aja ñane ñe'ënguéra léi.

Ko'ápe ojgueromandu'a mba'eicha-itépa oĩ umi tapicha oñe'ëva guaraníme, upéva upe mba'ére pe ojejere mbaretevéva ko'ápe. Hákatu mamó ojejuhuhápe marandu tapicha ppykuévava ha umi máva nohendúva rehegua, avei oñembokuatiáta ko'ápe.

MBA'ÉPA HE'I LÉI HA MBA'ÉICHAPA ÑE'ËNGUÉRA ÑANE RETÁME

Paraguáipe ningo ñe'ënguéra rehegua mápa ohechauka ñane retã hembikuaareta ha iñe'êtee mokõiha, upéicha nga'u oĩ Léi Guasúpe (art. 140-pe). Hetave jey niko jepe ojehechakuaa oĩha opáichagua tembikuaa arandu, oñemokañy térã oñenega gueteri, hákatu ko'ágaramo ġuarã Estado he'i umíva ha'eha tetã mba'eteeha. Ñe'ëkõire ñañe'ëtaramo katu, iporã jagueromandu'a mba'éichapa ojogueraha guarani ha castellano oğuahẽ ypy guive españolkuéra Paraguáipe, ñande jaikuaa oĩha 60% tapicha he'íva ijehe

INTRODUCCIÓN

Convivir en la lengua propia es condición básica para el desarrollo pleno de la personalidad y el despliegue de las potencialidades de la persona. Entonces, los derechos lingüísticos permiten el disfrute pleno de otros derechos. Así, su cumplimiento condiciona el del derecho a la expresión y a la información, el acceso a la salud y a la justicia, el derecho a la identidad, el derecho a la educación, al trabajo y a una vida sin violencia; pero también el conjunto de derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales se ve seriamente amenazados en su integralidad si los derechos lingüísticos no están garantizados por el Estado.

En este artículo, se hace referencia especialmente a la situación de la población guaraní hablante, sobre la cual se dispone de mayor información. No obstante, donde se cuente con datos relativos se hará mención a las poblaciones indígenas y a las personas sordas.

MARCO LEGAL Y SITUACIÓN DE LAS LENGUAS EN EL PAÍS

En Paraguay, el mapa sociolingüístico muestra un país pluricultural y bilingüe, tal como lo declara la Constitución (art. 140). La pluriculturalidad es un reconocimiento de la diversidad muchas veces ocultada e incluso negada, pero a la que hoy el Estado considera como un patrimonio. En cuanto al bilingüismo, si bien en Paraguay coexisten desde la conquista española el castellano junto con el guaraní y ahora cerca del 60% de la población se declara bilingüe, el Estado sigue siendo monolingüe castellano casi como en los albores de su conformación, por lo que la declaración constitucional es más que

iñe'ëkõiha, upéicharamo jepe, Estado ko'agãite peve oñemongu'e castellano-pe añõnte, ku ymaguaréicha jeýnte, kóva he'ise ñande léi guasúpe he'íva o'íha kuatione árinte.

Upévare ikatu oje'e pe 1992 guive ae ñane retãyguakuéra oñemo'íha omba'apo jahechapa añetehápe Estado iñe'ëkõi. Estado iñe'ëkõi ha'ña katu oñeikotevẽ avei ñe'ënguéra polítikare, he'iháicha ñane retã Léi Guasúpe: "léipe he'íva'erã mba'eichapa ojeipurúta mokõivéva ñe'ë" (art. 140). Ko'agãite peve ndojejapói ko léi pehẽngue he'íva.

Iporãko avei ñamohesakãmive mba'eichapa ojepuru guarani ñe'ë, jápoke hetaitemi tapicha umi oipurúva ko'ëreire, avei ha'e rehe ñane retã ñe'ëtee pete'íva, hese rupivẽnte ojokupyty tapichakuéra. Ko ñe'ë kóvape niko tetãyguára oñakangeta, oikove, oñandu ha oñeñandu. Hetamíme oje'e aipo mba'eguasuetéha ko ñe'ë, ha mba'eichakuénipo umi guaraníme oñe'ëva imboriahue, tapicha ppykuéraicha avei (DGEEC, 2003). Kóva ohechauka no'íríha hendápe heta mba'e.

Ndaha'eikohína je'urei ñañemo'ítaramo ñamomandu mba'eichaitépa o'í ñe'ënguéra ñane retãme, ndaiporiguasúi rehe marandu oñeikotevẽmíva ha oñeikotevẽháicha, kóva ko mba'e ñanderesape'a: Estado nopenáiha opena ha'guáicha ko'áva ko'á derécho-re, upéicha rupínteko nomono'íi hekopete umi marandu ojehechauhápe mba'eichapa ojepuru ñe'ë, he'iséva upéicharõ nomba'apoiha gueteri hekopete.

Jepeve upéicha, ikatu jaje'ykeko Censo Nacional de Población y Viviendas ojejapova'ekue rehe, jahechakuaa ha'ña mba'eichaitépa o'íhína ñane retãme umi ñe'ë, ñama'ëma riré

nada la expresión de deseo antes que una realidad.

Por todo ello se podría afirmar que desde 1992 la sociedad paraguaya se propone la construcción de un Estado bilingüe. Para la construcción de un estado bilingüe se requiere una política lingüística, según lo estipulado en la Constitución: "la ley establecerá las modalidades de uso de uno y otro [idioma]" (art. 140). El grado en que esta obligación sigue pendiente se demuestra en este artículo.

Antes, hacer un énfasis en este punto sobre la lengua guaraní, ya que es la lengua mayoritaria de la población, y uno de los idiomas oficiales, y con la cual se identifica y cohesionan la sociedad nacional. En esta lengua es que la gente piensa, vive, siente y sufre. Mucho se ha hablado de su grandeza, mientras la población que la habla es una gran mayoría de quienes están en la línea de pobreza, junto con las poblaciones indígenas (DGEEC, 2003). Esto indica que algo no está funcionando bien.

Informar sobre la situación de los derechos lingüísticos de la ciudadanía en Paraguay supone una tarea no muy fácil, en cuanto que no se dispone de documentación e información suficiente, lo cual remite a una primera cuestión: el goce de estos derechos no tienen suficiente cuidado desde el Estado, pues no los está garantizado en su cabal dimensión y no recaba información de manera sistemática que permita medir adecuadamente la situación de este derecho y, por ende, demuestra una omisión de su responsabilidad y obligación para con la ciudadanía. .

No obstante, se puede partir de los datos proporcionados por el último Censo Nacional de Población y Vivien-

hese jahechakuaáta ipokáiteveha umi máva ikastellano ñe'ëva, ha piko mba'eichakue upéicharõ Estado oñemomýi Castella-pe añõnte ha ndohechái opáichagua tembikuaa arandu ha ñe'ë ojepysóva hesa renondépe. Oĩháicha avei mokõi ñe'ëtee ko ñane retãme, oiméko avei hína 20 ñe'ë umi ñande ypykuéra mba'ëva ha 10 rupi pytagua ñe'ëva, ko'áva apytépe katu oĩvoi hetaheta tapicha oñe'ëva iñe'ëteépe, techapyrã oĩ umi purutue ha alemankuéra. Oĩháicha avei heta ñande rapicha nohendúiva, umíva niko oñomongeta oseñeanguévo ojupe, upéichantevoi oñomongeta rehe hikuái imitãmi guive.

Kuádro 1. Umi ñe'ë ojepuruvéva Paraguaípe

Aty	Mboýpa oñe'ëva	Mboy %-pa
Ñande ypykuéra	87.099	1,70%
Guaraníme añõnte oñe'ëva	1.399.220	27,33%
Guaraníme ha Castellano-pe	1.721.200	33,63%
Castellano ha guaraníme	1.330.810	26,00%
Castellano-pe añõnte	411.780	8,04%
Purutuépe oñe'ëva	122.520	2,39%
Alemán-pe oñe'ëva	36.200	0,71%
Haponépe oñe'ëva	3.210	0,06%
Koreánope oñe'ëva	2.810	0,05%
Ambue ñe'ë ndaha'ëiva ñande ypykue ñe'ëme oñe'ëva	3.960	0,08%

Ko marandu kóvagui jahechakuaáta oĩha 60% tapicha oñomongetáva guaraníme ha 32% castellano-pe, iñe'ëkõva katu oĩha 59%. Jepe Paraguái Léi Guasúpe he'í ñane retã imba'ekuuaa reta ha iñe'ëkõiha nindo ko'ağaite peve oñembo'yke gueteri umi ñande ypykuéra ñe'ë ha ñane ñe'ëtee pete'íva (guaraní), ko'ã mba'e ojehu

das para tener un panorama del mapa sociolingüístico del país, que lejos de ser monolingüe castellano, como aún se presenta, nos muestra al Estado que opera de esta manera en la gran mayoría de sus comunicaciones, frente a un mosaico multicolor de diversidades lingüísticas y culturales. Además de las dos lenguas oficiales, castellano y guaraní, mayoritarias en la población, coexisten unas 20 lenguas indígenas y no menos de 10 lenguas de migrantes, algunas con importante población hablante como el portugués y el alemán. Por otro lado, se cuenta con una comunidad de personas sordas que se comunican en lengua de señas, su lengua materna.

CUADRO 1. Principales lenguas habladas en Paraguay

Grupos	Número de hablantes	Porcentaje
Pueblos indígenas	87.099	1,70%
Guaraní hablantes	1.399.220	27,33%
Guaraní bilingües	1.721.200	33,63%
Castellano bilingües	1.330.810	26,00%
Castellano hablantes	411.780	8,04%
Luso hablantes (portugués)	122.520	2,39%
Germano hablantes (alemán)	36.200	0,71%
Hablantes de japonés	3.210	0,06%
Hablantes de coreano	2.810	0,05%
Hablantes de otros idiomas no indígenas	3.960	0,08%

Fuente: Elaboración propia en base a DGEEC (2003).

De allí se deduce que prácticamente el 60% de la población se comunica en guaraní y el 32% lo hace en castellano, siendo bilingües guaraní-castellano el 59% del total. A pesar de que Paraguay se declara constitucionalmente un país pluricultural y bilingüe, existe una situación de discriminación respecto a las

ndaipórre gueteri peteĩ léi he'ivaerã mba'éichapa ojeipurúta opaite henda rupi, upéicha rupínteko ogehapejoko tapichakuérape ani ha'gua oñe'Ē ha ovy'a ñe'Ēme. Ymaite guivéma oñembo'yke Hague oúvo guarani ha ñande ypykuéra ñe'Ē, ndajeko aipo castellano iporãve ha tuichaveha oñemoinge tapichakuéra apytu'úme, ha ndaha'ei katuete upe ñe'Ē pe oñembo'ykéva, ýramo umi máva oñe'Ēva upéva upe ñe'Ēme, upévare ojejugaru chuguikuéra.

Ñane retã Léiguasúpe he'i avei ñanderechoha ñañemoarandúvo ñane ñe'Ēteépe (art. 77) ha ñande ypykué-rare ñañomongetátaramo katu, oñte avei léipe oñemomba'eguasu va'erã ñe'Ēnguéra ha hekotee (art.63), léipe he'i avei "maymavete yvypóra tetãy-guáva peteĩchapánteha opa mba'épe". Noñembo'ykeiva'erã avavépe. Estado oipytyvõ ha oñangarekova'erã ojejapo-rã ha'gua opaite mba'e.

OJAPÓMAVA ESTADO

Oñemomarenduháicha (Verón, 2009), ojehechakuaa oĩmimímaha hina umi mba'e iporãva estado rapykuerépe, ñañe'Ētaramo ñaína ñe'Ēnguéra rehegua deré chore ko Paraguái-pe. Umi mba'e iporãvéva apytépe oĩ ñe'Ēnguéra rehegua léi, oñemomedia-sansiómava Senador-kuéra Kámarape. Kóva ko léi he'iva'erã ága mba'éichapa oñembohapa ha oñemboguatáta ñane ñe'Ē, avei oñemoheño'va'erãha peteĩ institución guaraní reheguaoisámbyhy va'erã ñane ñe'Ē rekove.

Lehilatívo Pokatu ryepy guive

18 ary ohasa riréma oñepromulgahague Léi Guasu, ha poteĩ jasy omba'apo kangue rire tetãyguakuéra, ñe'Ēnguéra rehegua Léi oñesansionáma tapeku'a peve Senadorkuéra Kámarape, ha

lenguas indígenas y a una de sus lenguas oficiales, el guaraní, al no constarse con una norma que garantice su uso en el ámbito público, pues se priva a las personas del derecho al uso y disfrute de su lengua. Esta discriminación lingüística se nutre en una serie de prejuicios alimentados desde antaño, en nuestro contexto, en creencia de la supremacía del castellano sobre las demás lenguas, y no es la lengua propiamente la discriminada sino las personas que la hablan, considerándolas ciudadanas de "segunda clase".

La Constitución garantiza el derecho a la alfabetización en lengua materna (art. 77) y entre los derechos de los pueblos indígenas incluye sus lenguas como parte constituyente de su identidad étnica (art. 63), y establece que "todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien" (art. 46).

INICIATIVAS ESTATALES

Existen algunos signos positivos hacia los respetos de los derechos lingüísticos en Paraguay desde el último informe (Verón, 2009). La más importante nota positiva tiene relación con el proyecto de ley de lenguas, que tiene una media sanción de la Cámara de Senadores. Esta ley establecerá las líneas principales de la política lingüística, creará la institución responsable de su implementación y la academia de lengua guaraní.

Desde el Poder Legislativo

Después de 18 años de la promulgación de la Constitución, y seis meses de un trabajo sistemático y sostenido de la sociedad civil, el mencionado pro-

oñeha'ārō ave tove ága toñemoneĩmi Diputadokuéra Kámarape, ipahaitévo omoneĩ haḡua Tendota Pokatu. Tetāyguakuéra rembiapo ombohapepaitéma jahechápa ága mbohapyvéva pokatu ñane retāygua ojepytaso ko tembiaporā ykére: mokōi ministros ha heta Ehekutivoygua ombogua-py kuatiápe ojerurehápe umi senador ha senadórape omoneĩ haḡua ñe'ēnguéra rehegua léi; hasypeve umi Lehilativoygua ohechauka ojepy'apy añetéha, upéicha rupínteko Senadorkuéra Kámarape oñemoneĩma; Hudi-sialguakuéra avei ohechakáma oñe-teresaha, Corte Suprema de Justicia (CJS)-ygua rendota, Raúl Torres Kimser, omoḡuahẽ rehe ae Parlaménto Ehekutívope oñembotatapeju pya'eve ha oñemoneĩ haḡua ko léi.

Ehekutívó ryepy guive

Ehekutívó Pokatu guive katu ojeguero-guata mimiete avei tembiaporā oipytyvõ va'eráichagua guaraní ñe'ẽ ojepuru añetévo ha tove upéichape toñembojepytaso tetāygua ñe'ēnguéra derécho ojehekombó'ekuévo guaraníme 400 tapicha omba'apóvape funsionário ramo. Upéicha avei, ojehekombó'e mimiete tapichakuéra oĩvape oñatende haḡua umi máva ndohendúvare, oñomongetakuaa haḡua séña rupive.

Opaite mba'e oja'póva Secretaría Nacional de Cultura (SNC)-pegua Dirección de Promoción de Lenguas tetāyguakuéra maymáva ndive ningo tuiçaiterei mba'e avei, umi mba'e niko oñe'ẽporā ñane ñe'ẽ ha iñe'ẽharakuérare. Kampaña ojejapo va'ekue oúvo rupive avei heta ñande rapicha opáy ha ohechachakuaa tuiçaiterei mba'e ñane ñe'ẽ, upéicha avei opaguigua atyguasú ñane retāy-gua ha ypykuéra oñesuma ha ombo-

yecto de Ley tiene media sanción en la Cámara de Senadores, y se espera el mismo resultado en la Cámara de Diputados y la posterior promulgación desde el Poder Ejecutivo. Los trabajos que viene encarando la sociedad civil dan indicios de que los tres poderes están a favor de este proyecto: dos ministros y varios otros representantes del Ejecutivo han remitido notas y visitado a los senadores y senadoras para solicitar la aprobación de esta normativa; el Legislativo por fin está demostrando real voluntad, ya que en la Cámara de Senadores se ha dado la media sanción por unanimidad; el Judicial también ha mostrado su interés gracias a una nota remitida por el presidente de la Corte Suprema de Justicia (CJS), Raúl Torres Kimser, al Parlamento y al Ejecutivo para que se agilice la aprobación de esta ley.

Desde el Poder Ejecutivo

Desde el Poder Ejecutivo siguen algunos proyectos tendientes a estatalizar el guaraní y a garantizar los derechos lingüísticos de la población mediante cursos de comunicación en lengua guaraní a cerca de 400 funcionarios y funcionarias. Asimismo, la capacitación en lengua de señas de algunas personas claves en la atención pública directa de personas sordas.

Los trabajos realizados por la Dirección de Promoción de Lenguas de la Secretaría Nacional de Cultura (SNC) junto con la sociedad civil son signos importantes encaminados hacia el respeto de las lenguas y sus hablantes. La campaña por la ley de lenguas ha movido la sensibilidad de la sociedad en general y se han podido recoger apoyos a la propuesta legislativa desde todos los sectores sociales y desde los representantes de pueblos indígenas.

guapy kuatiáre oipytyvõhína ko tembia-po kakuaaite.

Ministerio de Educación y Cultura (MEC) rehe oñeñandu avei oñeme'ëvé'maha: tape pukukue jave oñeñembyaty, oñemba'apo ha oñeñemongeta hendivekuéra ojehecha hağua mba'éichapa ikatu ojehekombo'e poráve ñane retá ñe'ë mokõivévape. Hasypeve oñeipyru omba'apo oñondive MEC ha tetáyguakuéra, ko'ã mba'e ndoikóiva gueteri araka'ëve. Upevará oñeñembyaty irundy jey oñeñakange-ta ha oñehesa'yijo hağua mba'éichapa o'hína Tekombo'e Ñe'ëkõime, upevará ojejapo mokõi Seminário Kakuaa Tekombo'e Ñe'ëkõime rehegua pe jasypoteĩ ohasava'ekuépe, upéramo oñehesa'yijo pypuku mba'éichapa oĩ ha ojehecha ñande rekombo'e. Umi mba'e oséva'ekue upéramo oñemoherakuã potaite hína, tuicha kátu oipytyvõne áğa oñembohape hağua ñane ñe'ë ha ñande rekombo'e paraguái. Ipahaitévo ikatu ja'e ñaikotevêha pya'e ha voi ñağuahê peteĩ ñe'ëme mba'eichagua ñe'ëpa upe jaipurútava, taha'e guaraní téra vastellano, upéicha avei toñoñe'ëme'ë atyguasukuéra oñopytyvõ añetétaha oñemba'apóvo tekombo'e ñe'ëkõime rehe *Plan Nacional de Educación* ramo.

Jasypokõi ohasava'ekuépe katu ojejapo Foro de Políticas Lingüísticas ha Audiencia Pública Mbohapyha oñeñe'ë hağua Ñe'ënguéra Léire, kóva ombosako'ĩ oñondive heta atygua-su omba'apo ha omoherakuã tapiáva avañe'ë, jahechápa oñemopyenda ñe'ënguéra *derecho* Ñe'ënguéra rehegua Léi. Upéramo oipytyvõmbaite avei MEC, SFP, *Comisión de Conmemoración del Bicentenario de la Independencia Nacional* ha Kongresoitevoi. Umi mba'e osé va'ekue ko'águi oipytyvõmbaite oñemoneĩ hağua upéi

En el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) se observa mayor apertura que antes: en el transcurso que se informa se han mantenido reuniones de trabajo con el MEC sobre la preocupante situación de la educación bilingüe. Por primera vez, en varias décadas el MEC y las organizaciones de la sociedad civil han iniciado un trabajo conjunto. Se han organizado cuatro jornadas de revisión de la educación bilingüe que desembocaron en un Seminario de Educación Bilingüe de dos días en junio, donde se profundizó el análisis crítico del actual modelo de educación escuchando la voz de varios segmentos de la sociedad. Las conclusiones y recomendaciones de estas jornadas serán publicadas próximamente, lo que servirá de orientación sobre el uso de las lenguas en la educación paraguaya. Sintéticamente se podría afirmar que se necesita llegar a un acuerdo sobre el modelo de lengua, tanto guaraní como castellana, y un compromiso de todos los estamentos involucrados para avanzar en el logro de los objetivos de la educación bilingüe como Plan Nacional de Educación.

En el julio se realizó el Tercer Foro de Políticas Lingüísticas y Audiencia Pública sobre la Ley de Lenguas organizado por las distintas entidades que trabajan la promoción del guaraní, los derechos lingüísticos y la aprobación de la Ley de Lenguas. El MEC, la SFP, la Comisión de Conmemoración del Bicentenario de la Independencia Nacional y el mismo Congreso han apoyado este importante taller. Las conclusiones de este foro fueron claves para la aprobación del proyecto en la cámara de senadores. Cabe destacar que la sociedad civil organizada y las diversas instituciones gubernamentales han desarrollado una experiencia de consenso encomiable en pos de esta

senadorkuéra kámarape. Iporãko jagueromandu'ami avei mba'éichapa tetâyguakuéra ha atyguasu atýra oño-mongeta ha oġuahẽ peteĩ ñe'ẽme ko léi rehehápe, ojehechakuaahápe oĩha pe castellano paráguajo, guaraní ñe'ẽ, ypykuéra ñe'ẽ ha tapichakuéra nohen-dúiva séña jepuru.

Hudisial Pokatu Guive

Hudisial Pokatu ryepyé ojehechakuaa hetajeyma ojeviolahague tapicha yvypóra derécho, yma guivéma oje-gueroguatavai ndojehejái rehe tapi-chakuérape oñemombe'u guaraníme, ndajeko castellano-pe añónte ikatu oñeñe'ẽ ha ojehai. Pe 27 jasypokõi jave 2010-pe ningo Corte Suprema de Justicia Rendota, Raúl Torres Kimser, oguerahauka Congreso Nacional ha Ehekutívo Pokatúpe peteĩ kuationhai-pyre he'ihápe oojepytaso mbareteha ko ñe'ẽnguéra leirã ykére. Upérõ, upe Foro de Políticas Lingüísticas III-pe oĩ mbohapy hue Poder Judicial rérape, ombombe'u hikuái upéramo opa mba'e ohasáva huisioháre umi tapicha guaraní ñe'ẽ añónte oñe'ẽkuaáva.

ley, incluyendo a promotores/as del castellano paraguayo, de la lengua guaraní, trabajadores/as de las lenguas indígenas y de las organizaciones de personas sordas.

Desde el Poder Judicial

En el Poder Judicial hay indicios de rectificación de las violaciones de los derechos humanos que se cometen en los procesos judiciales al no permitir las declaraciones en guaraní o al conducir los procesos judiciales exclusivamente en castellano. El presidente de la Corte Suprema de Justicia, Raúl Torres Kimser, remitió una nota el 27 de julio de 2010 al Congreso Nacional y al Poder Ejecutivo donde manifestaba su apoyo al proyecto de ley de lenguas. Tres jueces han participado del III Foro de Políticas Lingüísticas en representación del Poder Judicial, en esa oportunidad comunicaron las diversas peripecias por las que atraviesan personas guaraní hablantes en los juicios y en otros procesos judiciales.

CUADRO 2. Personas asistidas que se expresan en idioma guaraní ante las defensorías de la niñez y adolescencia (en porcentaje) – 2010

Localidad	Porcentaje	Total de Juicios
Encarnación	50%	700
Concepción	60%	330
Pedro Juan Caballero	95%	350
Ciudad del Este	80%	200
Misiones	70%	60
Pilar	75%	110

Fuente: Noime Yore, Defensoría Pública, (ex Defensoría de Reos Pobres), de Sistematización del Tercer Foro de Políticas lingüísticas realizada por Lic. Gisella Lefebvre

CUADRO 3. Personas asistidas que se expresan en idioma guaraní ante las defensorías en lo penal (en porcentaje) - 2010

Localidad	Porcentaje	Total de Juicios
Encarnación	75%	1228
Concepción	80%	--
Pedro Juan Caballero	55%	128
Ciudad del Este	60%	900
Misiones	70%	279
Pilar	85%	228

Fuente: Noime Yore, Defensoría Pública, (ex Defensoría de Reos Pobres), de Sistematización del Tercer Foro de Políticas lingüísticas realizada por Gisella Lefebvre

Ko'ã marandu omohesakãmbaite huisiokuéra memete nunga ojegueroguata va'erãha guaraníme, hákatu oñemba'eporandúvo upévare, ojegueromadua castellano-pepaite ojejapoha opa mba'e. Umícha jave tapichakuéra oñe'ëkuaáva guaraníme añónte ojerure permiso hetáteépe, oñemombe'u haña iñe'ëteépe, áña upéi oñemoneĩ rire chupe, oñemombe'u ha ipahaitépe oñembohasapaite castellano-pe. Jagueromandu'átaramo avei ko Paraguáype ha heta táva okaha rupi oñha heta hue noikumbýva avañe'ë katu, ijetu'uvéntema ijetu'urõguágui. Tapichakuéra oñorãirõva léi ári imboriahúramo katu, umi omombe'uva'ekue hasynunga oñembohasaukávo castellano-pe, upévare avei heta jey oñembohasante pe ikáso, téra odependéma mba'etekópa iko'ëra'e leiharakuéra ha ndaha'ëi katuete ojejapóva léipe he'iháicha.

TEKOMBO'E HA ÑE'Ë REHEGUA DERÉCHO

Oje'éma haguéicha yvateve, MEC ojehechauka poráve tetãyguá rembijerure ñe'ë rehegua renondépe. Tekombo'e mokõi ñe'ëme rehe oĩ tembiapopy oñondivegua ojeroguatáva. Tekotevé ojehechuakuaa Dirección General de Educación Escolar Indígena guive

Ante estos datos, se puede caer en la tentación de creer que los juicios se desarrollaron mayormente en guaraní, por las evidencias de estos números, pero al averiguar sobre ello, la respuesta es que se desenvuelven únicamente en castellano. Allí las personas guaraní hablantes piden permiso para declarar en su lengua, en su propio país, y una vez concedido el permiso, esas declaraciones con transcripciones solo están disponibles en castellano. Si a esto sumamos que en Asunción y en muchas de las capitales del interior hay jueces y juezas y otros operadores y operadoras de justicia que no entienden o no hablan el guaraní la situación es más compleja. Si las personas litigantes son pobres, no tienen la garantía de contar con traducción, la situación se complejiza más y muchas veces sus casos son postergados o quedan a merced de la "buena voluntad" de los operadores y las operadoras de justicia y no a la garantía de los derechos inherentes.

EL SISTEMA EDUCATIVO Y LOS DERECHOS LINGÜÍSTICOS

Como se mencionó en párrafos anteriores, el MEC se ha mostrado más abierto a los reclamos de la sociedad civil en material lingüística. En el caso

ojeroguataha tembiapoita omoañete-potávo indigenakuéra derécho ñe'ë ha tekombo'e rehegua umi 20 puebloty-gua oñembosako'ívo tekombo'e iñe'ë teepe.

Jepeverõ ko'ã mba'e ikatuva'erākuri ñanembovy'a, mitākuña ha mitākuimba'e derécho oñehekombó'ëvo iñe'ë ypýpe (art. 77, Constitución) ñe'ĩrã oñemoañete ha ymaguaréicha gueteri oiko. MEC ohechakuaa'ỹre ko'ã mba'e ha ijactitud etnocéntrico omboguata tekombo'e castellanope-pajeýnte umi mbo'ehao mitānguéra oñe'ehápe guarani, jepe omboherap-yahu, amo hapópe naiñambuéi. Kóva ko derécho ko'ága meve noñemoañetei ko'ã mitāme. Hapo pypuku kóva ko mba'e, upe Plan Nacional de Educación 2024pe (2009) ni hesakue ndoje-kuaái ñe'ë rehegua derécho, noñe'ëi pype guarani rehe jepe kóvo ne'ë tee castellano ykére ha ndojehechái avei ambue ñe'ënguéra ñane retāmegua.

Káso

Ko'ã mba'e ja'éva, mba'éichapa MEC política omboguatáva ipolítika ñaikáiva, jahechakuaa mbo'ehára Hugo Ramón Barrios ñe'ëme, ha'e supervisor administrativo, Horqueta távape, Concepción departamentope, omombe'úva mba'éichapa oñeipyũ mitānguéra derécho rehe ha avei ñande léi guasúre.

Haimete oĩhaguéicha mitā ohóva mbo'ehaópe, ko Horqueta távape, Concepción departamentope oñe'ë guaranime, ojekuaa upéva pe test de competencia lingüística ojapova'ekue Red de Educadores Bilingües MECpe-gua. Kóva renondépe umi mbo'ehaópe oñemboguata modalidad hispano-hablante. Oje'e ndaiporiha aranduka guarani ñe'ëme, mbo'eharakuéra ipacharupi, érákatu MEC voi ndojaposéi ha hetave mba'e

específico de la educación bilingüe se dispone trabajos que se están encarando. Hay que subrayar también que la Dirección General de Educación Escolar Indígena está encarando algunos proyectos de manera a garantizar los derechos lingüísticos y educativos de los 20 pueblos indígenas, mediante la garantía de la educación en su lengua propia.

Pese a estos hechos esperanzadores, en lo que se refiere al derecho de los niños y las niñas a una educación bilingüe que incluya a su lengua materna como inicial (art. 77, Constitución) siguen quebrantas como antes. Sin razón el MEC, con una actitud etnocéntrica, continúa aplicando la modalidad castellano hablante aunque con nuevo nombre en escuelas en donde la mayoría de las y los estudiantes son guaraní hablantes. Lamentablemente este derecho sigue siendo conculcado hasta el presente. El problema es de fondo, dado que al Plan Nacional de Educación 2024 (MEC, 2009) no se ha incorporado absolutamente nada sobre derechos lingüísticos ni se nota de la más mínima manera el guaraní, lengua oficial igual que el castellano, ni las demás lenguas habladas en nuestro país.

Algunos casos

Un testimonio acerca de esta irracional política implementada actualmente por el MEC, es el de Hugo Ramón Barrios, supervisor administrativo en la ciudad de Horqueta, departamento de Concepción, que hace referencia a este inquietante atropello a los derechos de los niños y niñas y la Constitución:

En casi la totalidad de las escuelas del distrito de Horqueta, departamento de Concepción,

Mbo'ehára Fany Estela Sosa Rodríguez, Mbo'ehao Básica N° 7439 Oñondivepa-gua ha Mbo'ehára Eugenia Avalos, mbo'ehao Básica N° 7087 El Buen Sembrador-gua, mnokõivéva asentamiento tavaregua, Itakoty San Antonioygua ha Triunfal, Capiataygua, ko central departamentope, he'ï joja hikuái:

[...] *Temimbo'e, kuña ha kuimba'e ore mbo'ehaopegua oñhaguéichanunga oñe'ẽ guaraníme, upe test psicolingüístico ojejapóvape ojekuaa, upeicharõjope orejopy ore mburu-vichakuéra romoambue haguã kuatia t̄erãkatu rojejure haguã modalidad castellano-hablante ha upéicha ndorõjapórõ omopa'ātaha ore kuatiakuéra oimehachagua.*

Mbo'ehára Lilian Coronel Ávila, péichante avei omombe'u, temimbo'e ohóva imbo'ehaópe, J. Augusto Zaldivar-pe. mitãkuña ha mitãkuimba'e oñhaguéichagui, la mita oñe'ẽ guaraníme ha la mitã oñe'ẽ castellanope. Supervisión ombotove, onega oñem-boguatávo mokõive modalidad, he'ivo ndaiporíha viru, térãkatu ijjetu'uha aranduka ha ambue temikotevẽ orekóva mbo'ehaokuéra ojehpuyty haguã térãkatu mbo'eharakuéra ndaikatu-pyrýiha.

Ko'ã techapyrã mbykymíme jahecha mba'éichapa mitãkuña ha mitãkuimba'e hína oiko asyvéva noñemoañetéi rupi ko derécho, oñehekombo'e ñepyrúvo iñe'ẽteépe, térã iñe'ẽ oipuru porávéva-pe, taha'e iñe'ẽ ypy, ñe'ẽ tenondegua térã ñamboheraseháicha. Añchagua tekombo'e ojejapóva ymaiteri guive omochi'ĩ tapicha apytu'ũ, iñarandu'ive, ha avei peva ári omoñandu'ï chupe ha upéi heko kañykuaa, umíva ivaieteri.

los/as alumnos/as son guaraní hablantes, según test de competencias lingüísticas aplicados por miembros de la Red de Educadores Bilingües del MEC. Totalmente contrario a la realidad, se implementa en casi todas las escuelas la modalidad hispano-hablante. Algunas de las excusas son: falta de materiales bibliográficas en guaraní, por comodidad de los y las docentes, falta de interés de parte del MEC, etc.¹

Las profesoras Fany Estela Sosa Rodríguez, de la Esc. Básica N° 7439 Oñondivepa y Eugenia Ávalos, de la Esc. Básica N° 7087 El Buen Sembrador, asentamientos urbanos Ita Koty de San Antonio y Triunfal de Capiatá respectivamente, del departamento Central, coinciden en sus declaraciones:

[...] *los alumnos y las alumnas recurrentes de nuestras escuelas son en su mayoría guaraní hablantes, según test psicolingüísticos aplicados, pero nos obligan a alterar o a solicitar la modalidad castellano hablantes, con la amenaza de negarnos las gestiones, si no lo hacemos así.*

La profesora Lilian Coronel Ávila afirma, en el mismo sentido, que la mitad de los alumnos y las alumnas de una escuela básica en J. Augusto Zaldivar, del departamento Central, es guaraní hablante y la otra castellano hablante. La supervisión se niega a gestionar la apertura de dos modalidades, aduciendo argumentos como la falta de recur-

¹ Entrevistas de Miguel Ángel Verón, miembro de la fundación *Yvy Mara'ëy*, el 28 de julio en la III Foro y Audiencia Pública sobre la Ley de Lenguas, realizados en la Sala Bicameral del Congreso Nacional.

Oĩramo jepe tembiapopy oipytyvõva osẽ haguã tenondévo kóva ko derécho Ejecutivo pokatu guive (MEC, SFP, SNC) avei Léi rehegua pokatu ha Hudisial pokatu, umíva sa'ĩ gueterei ombojoja haguã teko joavy tuichaite-reíva tetãygua apytépe hapóva ñe'ẽ jehachakuaa'ỹ ha avei jaikuaa porãháicha ekonomía ropyta omboykéva yvypóra ñakãrapu'ã ha viru mono'onte okuéva.

IKATÚVA OJEJAPO

- Toñemboaje ñe'ẽ rehegua léi, agaite oĩva Cámara de Diputados-pe, ha toñemoañete ipyepgua tembiapopy ñembosako'ĩ porã rupive.
- Tojepuru porã ko'ã ára ojgueromandu'aha mokõi sa ñane retã henoi hague Estadoháicha, ikatu haguã mburuvichakuéra oporohenói ñomongeta guasúpe, ojehekahápe tekoasa jekupyty, ojehechakuaávo mba'e ojevavyhague, mba'e ojejapo-porãhague, mba'e ojejapo'ỹva'ekue, ha upégui oñenohẽ haguã mbo'epyrã ñahenode'apóvo ñane retã añete-háepe hekoetáva, ijestado oñe'ẽva mokõi ñe'ẽme ha oñondivepa hekokuaáva.
- Tojehecha Plan Nacional de Educación, oĩhaguéicha tetãygua remimboukuéra ndive,
- Toñembojuhu ñe'ẽ rehegua política ambue tembiapo rape tetãygua ñakãrapu'ã rehegua ndive, ha tenonderãite umi tekoha guasu tekotevẽva oñembojevývo ha tembiapo katupyry oñegarantizávo tetãygua derécho oikovévo oñondivekuéra tekoeta jehachakuaávo.
- Tojeasesura política ñe'ẽ rehegua oñemopyenda haguã deréchope, toipytyvõ tapichakuéra oikovévo

sos o simplemente la complicación por falta de materiales y profesores preparados.

Con estos simples casos vemos que son niños y niñas quienes más sufren violaciones de su derecho a recibir la alfabetización en la lengua en que mejor se desenvuelven, sea su lengua materna, lengua propia, lengua primera o como quiera llamarse. Los resultados de siglos de aplicación de este modelo de educación afecta no sólo el desarrollo intelectual de la persona, sino su autoestima y la identidad cultural.

Si bien ha habido avances en términos de acciones positivas desde los poderes Ejecutivo (MEC, SFP y SNC), Legislativo y Judicial, las medidas aún son insuficientes para superar la situación de desigualdades cuyas causas pueden sentarse en razones lingüísticas y por supuesto en razones de estructuras económicas totalmente desfavorables al desarrollo humano general.

RECOMENDACIONES

- Aprobar la ley de lenguas y fijar un plan de concreción.
- Aprobar la ley contra toda forma de discriminación
- Aprovechar el marco del Bicentenario del nacimiento de la República del Paraguay, para que las autoridades llamen a un amplio diálogo nacional, que busque la reconciliación con la historia, reconociendo errores y aciertos, acciones y omisiones, de los cuales extraer lecciones para la proyección de un país realmente pluricultural, un estado bilingüe y tolerante.

iñe'êteépe omboyke'yme avavépe upekuére, tomongakuaa iñe'ě opa mba'épe ha tetã rembiapokuápe, toñemoañete ñe'ě rehegua derécho peteĩteĩ, ha atypegua, taha'e teko-hapegua téra tetã tuichakue.

MARANDU OÑENOHĒKUE ÁGUI

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2002) **Censo Nacional de Población y Vivienda 2002**. Fernando de la Mora: DGEEC

- Revisar el Plan Nacional de Educación Bilingüe con todos los estamentos de la comunidad educativa.
- Articular la política lingüística con los planes de desarrollo cuidando en especial, la recuperación del territorio lingüístico necesario y las medidas pertinentes para garantizar los derechos de la ciudadanía en general en una convivencia intercultural real.
- Asegurar que la política lingüística dé cuenta de la diversidad existente, desde una perspectiva de derechos, que contribuya a la opción de las personas a vivir en su lengua sin discriminar por ello a nadie, que la pueda desarrollar en todos los ámbitos del quehacer social nacional y que se respeten los derechos lingüísticos tanto individuales y comunitarios como colectivos y nacionales.

BIBLIOGRAFÍA

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2002) **Censo Nacional de Población y Vivienda 2002**. Fernando de la Mora: DGEEC.

Un año de experiencias nuevamente aisladas en el cumplimiento de la Convención

Débiles pasos hacia la vigencia de los derechos de las personas con discapacidad

Otra vez se debe reportar que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad no está pudiendo ser implementada en su integralidad, pues no se cuenta con un órgano rector designado y, consecuentemente, no hay políticas públicas integrales destinadas a este sector ni a la cuestión de la discapacidad en el país, sino tan solo iniciativas aisladas de las instituciones públicas, a veces, en interacción con organizaciones del sector y, muchas veces, sin respuestas efectivas para las personas con discapacidad.

Marta Cudas (Fundación Apamap), María José Cabezudo y Diana Elizeche (Fundación Saraki), Laura Riveros (Asociación Paraguaya de Sordos), todas organizaciones miembros de la Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conaprodís).

Los Estados Partes, de conformidad con su sistema organizativo, designarán uno o más organismos gubernamentales encargados de las cuestiones relativas a la aplicación de la presente Convención y considerarán detenidamente la posibilidad de establecer o designar un mecanismo de coordinación para facilitar la adopción de medidas al respecto en diferentes sectores y en diferentes niveles (art. 33, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad).

INTRODUCCIÓN

Paraguay ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y su Protocolo Facultativo en julio de 2008, por ley 3540/08. A la fecha de este artículo y tal como se señalara en anteriores ediciones (Fretes, 2008; Riveros y Martínez, 2009), en el país aún no fue designado un organismo gubernamental encargado de la aplicación de la CDPD ni se han establecido indicadores de cumplimiento y monitoreo. Además, en Paraguay no se cuenta con un ente responsable con rango suficiente para incidir en otros organismos del Estado que genere y lleve adelante una política nacional de discapacidad y trasversalice el tema en todos los sectores.

Si bien el Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales (Inpro), creado por ley 780/79, es el único organismo estatal con el fin de proteger los derechos de las personas con discapacidad, funciona en realidad desde su creación como un centro de rehabilitación. A pesar que su ley de creación lo habilita como ente encargado de la trasversalizar la cuestión de la discapacidad en el Estado, nunca pudo concretar este objetivo, la ley nunca fue objeto de reglamentación y el Inpro desde su creación tiene rango de dirección dentro del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), inferior al de un viceministerio o una secretaría, lo que institucional e históricamente le impidió incidir en otros organismos por falta de rango adecuado para la interacción.

Por otro lado, el país presentó su informe inicial al Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad (Comité DPD) el 20 de octubre de 2010¹. Debía entregarlo el 3 de octubre, pero igualmente se constituye en uno de los atrasos más cortos del Estado paraguayo en el ámbito del sistema universal de derechos humanos. Las organizaciones del sector no participaron en el proceso de elaboración ni fueron consultadas para ella en su totalidad. Al momento de cierre de este artículo, no se había tenido acceso al informe.

INICIATIVAS ESTATALES EN AUMENTO, SIN UNA POLÍTICA NACIONAL DE SUSTENTO

Se puede afirmar, entonces, que el Estado paraguayo sigue en la misma situación de años anteriores en cuanto al cumplimiento de la CDPD y, si bien se han dado algunos avances en cuanto a iniciativas estatales que contribuyen a cumplir mejor los derechos de las personas con discapacidad, éstas no se dan en el marco de

¹ El documento está catalogado por Naciones Unidas como CRPD/C/PRY/1.

una política nacional sustentada en la CDPD, sino que constituyen acciones aisladas dependientes de la buena voluntad de las actuales autoridades.

Derecho al trabajo y al empleo (art. 27, CDPD)

En el ámbito de la inclusión laboral de las personas con discapacidad se tuvieron avances importantes, algunos ya mencionados en informes anteriores, tales como la elaboración de la primera reglamentación de la ley 2479/04 y su modificatoria ley 3585/08, oficializada por la Secretaría de la Función Pública (SFP), a través de la Resolución 980/09 en la cual se establece el reglamento general para la incorporación de personas con discapacidad en la función pública. Esta resolución fue elaborada en forma participativa por diferentes organismos públicos vinculados con la temática, así como con organizaciones del sector. Es importante mencionar que el debate sobre la inclusión de personas con discapacidad a la función pública en los últimos años se ha convertido en una especie de monotema del Estado para sustentar el grado de cumplimiento efectivo de los derechos de las personas con discapacidad. Sin embargo, para la Conaprodis, las instituciones públicas se sostienen en ello con el solo efecto de afirmar que están cumpliendo con el sector, cuando esta acción, por demás justa y necesaria, es sólo una de las múltiples relacionadas con los derechos de las personas con discapacidad y que, más allá de incorporarlas como funcionarias, deberían considerarlas en la programación e implementación de sus correspondientes políticas institucionales.

Derecho a la educación (art. 24, CDPD)

Se puede destacar que se han iniciado procesos positivos, pero aún no hay logros o resultados visibles. La titular de la Dirección General de Educación Inclusiva (DGEI), del MEC, Rocío Florentín, manifestó como avances en el área: el inicio de una revisión de la legislación nacional e internacional relativa al derecho a la educación de las personas con discapacidad, derivada en un proyecto de reglamentación de la Ley General de Educación (LGE), ley 1264/98, considerando no sólo a las personas con discapacidad, sino también a otros grupos en situación de vulnerabilidad a la exclusión educativa; la realización de tres investigaciones relativas a la situación socio-educativa de las personas con discapacidad en el país; el diagnóstico de la situación de las instituciones de educación especial y la evaluación de servicios (escuelas especiales, grados especiales y aulas de apoyo), pero todavía no se dispone de datos concretos de estos estudios. Además, destaca un proyecto piloto de inclusión de niños y niñas con discapacidad en el nivel de preescolar, previsto para el 2011, con implementación de la estrategia de aula de apoyo y, finalmente, señala la elaboración de una Guía de Inclusión que incluye procedimientos concretos para implementar adecuaciones curriculares, a ser puesta a disposición a fin de año para uso de los y las docentes de educación regular². Todas estas iniciativas, si bien son positivas, siguen siendo proyectos y sondeos iniciales, no hay resultados consistentes disponibles a la actualidad que garanticen a las personas con discapacidad su acceso a la educación, puesto

² Entrevista de las autoras a Rocío Florentín, directora general de Educación Inclusiva (DGEI/MEC), Asunción 8 de octubre de 2010.

que siguen siendo rechazadas, y si no, incluidas en condiciones inadecuadas y en muchos casos hasta maltratadas.

En el área de la educación de personas con discapacidad auditiva, y a fin de dar continuidad al informe del año pasado en que se mencionaba como avance significativo la Resolución N° 43/09 del MEC, a través de la cual se establece la implementación de la lengua de señas en el sistema educativo nacional en instituciones educativas de gestión pública, subvencionada y privada (cfr. Riveros y Martínez, 2009), es pertinente destacar que hasta la fecha de redacción del presente artículo, esta cartera estatal no ha generado programa alguno que tienda a la puesta en marcha efectiva de esa resolución. Los niños, niñas y adolescentes con discapacidad auditiva siguen siendo sometidos a programas educativos regulares, sin adecuaciones que permitan el acceso a la comprensión efectiva de los contenidos curriculares, formando parte así del grupo de niños y niñas con discapacidad excluidas del acceso a una educación con calidad.

Otro aspecto mencionado en 2009, objeto de seguimiento en el presente; guarda relación con el presupuesto otorgado a la educación inclusiva. Si bien conforme a manifestaciones de Florentín fue aprobado un presupuesto para el área durante el 2010, todavía se focaliza en la concesión de 400 rubros docentes a ser distribuidos en las 2 direcciones a su cargo (Dirección de Riesgos y de Educación Especial). El presupuesto en sí no contempla rubros para realizar las adecuaciones necesarias que permitan a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad el acceso equitativo a una educación con calidad.

Derecho a la salud (art. 25, CDPD)

En cuanto al área de la salud, el representante de la Dirección de Iniciativas Inclusivas de la Fundación Teletón, Ricardo Centurión, refiere los siguientes datos con respecto a la situación de las personas con discapacidad en el área: derivaciones tardías de niños y lactantes con factores de riesgo que podrían acarrear en el futuro alguna discapacidad, por falta de capacitación de los y las profesionales de la salud, escasez de centros especializados en diagnósticos laboratoriales que permitan realizar diagnósticos precoces para el caso de ciertas deficiencias neuro-músculo-esqueléticas que luego derivan en discapacidad; carencia de centros especializados que provean equipos auxiliares de la función motora o de otras funciones; carencia de una visión biosicosocial de la salud en el cuerpo médico, lo que deriva en tratamientos focalizados y poco integrales. En cuanto a los avances señala: la creación de la carrera de fonoaudiología en el marco de algunas universidades de ciencias de la salud, la incorporación en el marco del internado rotatorio de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Asunción (FCM/UNA) de un período de pasantías en el Inpro, lo cual permite el contacto directo de los médicos graduados y las médicas graduadas con enfermedades y afecciones que derivarían posiblemente en una discapacidad³.

Las deficiencias del Sistema Nacional de Salud nos permiten afirmar que el Estado es hoy un productor de discapacidades, teniendo en cuenta que éstas son en

3 Las autoras agradecen los comentarios proveídos vía correo electrónico por Ricardo Centurión, de la Dirección de Iniciativas Inclusivas de la Fundación Teletón, 8 de noviembre de 2010.

su mayoría consecuencias de enfermedades y deficiencias en la primera infancia (enfermedades carenciales, infecciosas, secuelas debidas a la deficiente atención prenatal y perinatal, malnutriciones) que necesitan de atención con prontitud y eficiencia.

Asimismo, los limitados recursos y la irracionalidad en la gestión del Inpro perpetúan la desprotección de las personas con discapacidad, sobre todo quienes no cuentan con recursos económicos suficientes, que deben seguir desplazándose hasta la capital para acceder a los servicios, establecimientos y bienes asociados al derecho a la salud. La cobertura en diagnóstico y rehabilitación no sobrepasa del 2%. Así también, las dificultades de acceso a servicios de rehabilitación dejan sin posibilidades de educación y trabajo a la mayoría de las personas con discapacidad (Riveros y Albiol, 2005).

Derecho a la igualdad y no discriminación (art. 5, CDPD)

Una iniciativa positiva a destacar es la elaboración de una Guía de Derechos Humanos para el personal policial, documento preparado por personal técnico de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. En ella se ha incluido un apartado sobre procedimientos concretos para el abordaje de personas con discapacidad sospechosas de ser autoras o víctimas de hechos punibles o que se encuentren en la vía pública en alguna situación en la que pueda intervenir personal policial. Este documento y la inclusión de criterios para el trato adecuado hacia las personas con discapacidad constituyen todo un avance para el sector que muchas veces es discriminado en situaciones como, por ejemplo, la denuncia en una comisaría, donde el personal policial, al no saber cómo recibir y tratar el tema, no toma declaración o solicita la presencia de terceras personas, quienes en muchos casos son las mismas victimarias de las personas con discapacidad que se presentan a denunciar⁴. Se aguarda la aprobación de la Guía por parte de las autoridades institucionales para posteriormente dar seguimiento a su cumplimiento efectivo por parte del personal policial.

Obligación de recopilar datos y estadísticas (art. 31, CDPD)

Como tema reincidente en todas las ediciones del informe, sin visos de solución hasta la actualidad, mencionamos la falta de cumplimiento de este artículo de la CDPD, la situación sigue siendo la misma desde el 2002, pues el dato oficial establece que el 1% de los paraguayos y las paraguayas son personas con discapacidad (DGEEC, 2003). Este dato fue rechazado por las organizaciones del sector en varias ocasiones, como en las audiencias públicas⁵, y el problema fue analizado y documentado por trabajos de investigaciones sobre el tema, dado que resulta incongruente con todas las estadísticas regionales e internacionales (Riveros y Albiol, 2005).

4 Información obtenida por Diana Elizeche, de Fundación Saraki, en diversas reuniones con referentes de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior durante 2010.

5 Audiencia Pública "Políticas públicas y previsión presupuestaria para personas con discapacidad en las instituciones del Estado", organizada conjuntamente por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados y la Fundación Saraki, Asunción 19 de junio de 2007.

A pesar de ello, se debe destacar que la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) ha reconocido sus errores con respecto al Censo Nacional de Población y Vivienda de 2002 (DGEEC, 2003) en varios encuentros y entrevistas con el sector civil de personas con discapacidad, particularmente por la poca claridad de la pregunta utilizada para el relevamiento, la insuficiente capacitación de los y las censistas en la materia y el escaso tiempo asignado para la toma de datos⁶. Asimismo, Oscar Barrios, titular de la Dirección de Estadísticas Sociales y Demográficas de la DGEEC, informó⁷ que se considerarán cuatro preguntas abiertas que tienen que ver con los sentidos de la visión y la audición, con la movilidad y con los procesos cognitivos, y que se tomará en cuenta la ampliación del número de censistas y su capacitación⁸, que se ampliaría el tiempo de toma de datos de un día a un mes para asegurar una recolección adecuada. Además, el entrevistado informó que se realizaron pruebas piloto en ciudades de la Triple Frontera. Lo que podría seguir siendo un problema, según la Conaprodís, es que a través de un Censo Nacional es imposible recolectar datos que vayan más allá de lo cuantitativo, como por ejemplo el nivel de estudios de las personas con discapacidad, su grado y tipo de participación laboral y comunitaria, las diferencias de género entre ellas, entre muchos otros datos que se necesitan conocer a profundidad para poder diseñar políticas públicas pertinentes a la verdadera realidad.

En el marco de esta temática de identificación de la población con discapacidad se puede resaltar también la iniciativa del Inpro en cuanto al mejoramiento de sus gestiones relativas a la Certificación de la Discapacidad: en junio de este año, se emitió la Resolución 246/10 que reglamenta el procedimiento para la valoración y expedición de certificados y constancias de discapacidad, la cual incluye aspectos positivos como, por ejemplo, la inclusión de datos cualitativos como las dimensiones de la personalidad, del entorno familiar, de las aptitudes y habilidades conservadas y sus potenciales, y lineamientos generales para su tratamiento⁹. Si bien esto constituye un avance importante en la formalización de procedimientos y en cuanto al mejoramiento de los datos proveídos por estos importantes documentos, lo que sigue preocupando a la Conaprodís es la burocracia que implica la falta de capacidad del Inpro para abarcar toda la demanda que hay con respecto a la gestión de los certificados y la falta de cobertura de dicho servicio a nivel nacional.

6 Información obtenida en la reunión mantenida en diciembre de 2008 por la DGEEC con referentes del sector discapacidad, entre las que se cuenta Conaprodís.

7 Entrevista telefónica realizada por Belén Rodríguez, comunicadora social de Fundación Saraki, Asunción 19 de agosto del 2010.

8 En el Censo Nacional de Población y Viviendas 2002 trabajaron 120 censistas y la toma de datos se realizó en un solo día.

9 Las autoras agradecen a Zulma Ferreira, técnica del Inpro, el envío de una copia de la Resolución 246/2010 vía correo electrónico.

CASOS EMBLEMÁTICOS DE DISCRIMINACIÓN HACIA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Si bien no son situaciones denunciadas efectivamente ante organismos del Estado, la Conaprodis destaca en este apartado los constantes reclamos en el marco de las acciones y proyectos realizados por sus organizaciones miembros, particularmente en relación a las dificultades que encuentran los niños y las niñas con discapacidad para acceder al sistema educativo en igualdad de condiciones y permanecer en él.

Padres y madres de niños y niñas con Síndrome de Down, por ejemplo, manifiestan el largo derrotero del recorrido por escuelas que rechazan su inscripción, alegando falta de formación de los y las docentes, superpoblación de las aulas, negativa de los padres y las madres de otros alumnos y otras alumnas a que se eduquen en conjunto con niños y niñas con discapacidad, insuficiencia de materiales, inadecuación de la infraestructura, entre otros. La mayoría, finalmente, opta por llevar a sus hijos e hijas a algún centro de educación especial, mientras que en pocos casos logran la inscripción, pero sin que luego se produzcan las adecuaciones necesarias.

Otras historias son de niños y niñas con diversos tipos de discapacidad, pero en especial con discapacidad intelectual, aceptados en escuelas regulares, pero que no reciben el trato adecuado, en algunos casos ni siquiera matriculados en el sistema educativo regular, por lo que no existen para el MEC y, en la mayoría de las situaciones, las escuelas no realizan las adecuaciones curriculares pertinentes, alegando desconocimiento.

La Conaprodis ha manifestado muchas veces a sus organizaciones miembros y a padres y madres de niños y niñas con discapacidad que realicen las denuncias ante las autoridades, pero la respuesta generalizada es que no lo hacen porque el Estado no hace nada, o si interviene, al final quien sufre es el mismo niño o la misma niña porque se les acepta con mala voluntad. Otros motivos alegados para no denunciar son la falta de un verdadero reconocimiento del derecho del niño y la niña a una educación inclusiva, los padres van a la escuela solicitando favores y no exigiendo derechos.

Como lo mencionamos en el apartado anterior sobre iniciativas estatales, a pesar de que existe una resolución ministerial de implementación de la lengua de señas en el sistema educativo nacional, los niños y las niñas con discapacidad auditiva siguen siendo sometidos a una educación excluyente. Los contenidos curriculares son impartidos por docentes bajo la modalidad oralista, sin las adecuaciones necesarias; es decir, aunque parezca irónico, se pretende que los niños y las niñas que no escuchan o presentan una pérdida auditiva aprendan escuchando. Esta realidad es análoga a la exclusión educativa de los niños y las niñas de los pueblos indígenas cuya lengua materna es una y asisten a las escuelas donde los maestros y maestras imparten las lecciones en otra. Los niños y las niñas con discapacidad auditiva deben aprender en su lengua natural la lengua de señas; y para el efecto, el MEC hasta la fecha no ha generado programa alguno tendiente al cumplimiento de su propia resolución y, por sobre todo, al cumplimiento de la CDPD.

RECOMENDACIONES

- Designar un ente regulador del cumplimiento de la CDPD que trabaje en forma articulada con las organizaciones de la sociedad civil; esta acción es central para garantizar institucionalidad y sostenibilidad para la garantía de los derechos de las personas con discapacidad.
- Asignar al ente regulador las funciones concretas de:
 - Diseñar una Política Nacional Integral de Mujeres y Hombres con Discapacidad, en forma conjunta con las otras instituciones públicas involucradas y con organizaciones sociales, particularmente las del sector discapacidad.
 - Establecer indicadores claves de cumplimiento de la CDPD, en que se tornen visibles y se midan los efectos y el impacto de esa política.
 - Priorizar el diseño de una Encuesta sobre Discapacidad a escala nacional, valorando la posibilidad de incluir efectivamente la temática en el Censo Nacional de Población y Viviendas 2012, a fin de contar con datos cuantitativos y cualitativos claros, fidedignos, completos y desagregados sobre la situación y las condiciones de vida de las personas con discapacidad. Los instrumentos y procedimientos de aplicación deberían ser validados con organizaciones propias del sector y éstas deberían apoyar la actualización de los y las censistas para un abordaje pertinente en las entrevistas.
 - Incluir en la Política una dimensión de la accesibilidad como eje transversal en programas y acciones del Estado, que contemple una ley y un plan de accesibilidad, particularmente asociada a los servicios públicos, con énfasis en salud y educación. La ley debería contener al menos las normas de accesibilidad en etapa de diseño final –elaboradas por el Comité 45 del Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN)–, aspectos relativos al acceso a la información y la comunicación –adecuaciones para personas con discapacidades sensoriales, intelectuales y psicosociales– y promoción del uso de lengua de señas en los servicios públicos y los medios de comunicación.
 - Reglamentar de la Ley General de Educación (LGE), 1624/98, en cuanto a la inclusión de las personas con discapacidad al sistema educativo regular, contemplando procedimientos concretos para el acceso, la permanencia y la promoción de los niños, las niñas y adolescentes con discapacidad y sanciones por rechazo de inscripción y mala praxis educativa.
 - Priorizar presupuesto suficiente y oportuno para la Dirección General de Educación Inclusiva (DGEI/MEC).
 - Establecer mecanismos estratégicos para el trabajo articulado y efectivo con los estamentos administrativos de la educación regular, tanto escolar básica como media, impulsando la asunción de sus responsabilidades en la educación de las personas con discapacidad y ubicando a la DGEI como articuladora, asesora técnica y formadora.

- Establecer, por resolución ministerial o decreto presidencial, la obligación para todas las instituciones educativas de no rechazar a las personas en el sistema educativo por motivos de discapacidad y de aplicar todos los criterios de accesibilidad necesarios y razonables para asegurar su participación genuina.
- Incorporar en la malla curricular de todos los niveles educativos (inicial, escolar básico, medio, terciario y universitario) la temática de la discapacidad de manera positiva e inclusiva.
- Tener en cuenta y aplicar el documento de Indicadores sobre Discapacidad para el Plan Estratégico para el Desarrollo Social “Paraguay 2020”, entregado por la sociedad civil organizada al Gabinete Social de la Presidencia de la República.

Como síntesis, que la sociedad toda se constituya en contralora del cumplimiento efectivo de la Convención, el Estado paraguayo debe realizar un mayor esfuerzo político, económico y programático en función de atender a las personas con discapacidad, especialmente a las que viven en condiciones de miseria y pobreza

BIBLIOGRAFÍA

- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2003) **Censo Nacional de Población y Vivienda 2002**. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Fretes, Julio (2008) *Desde un pasado de frustraciones, esperanzas de cambios positivos. Derechos de las personas con discapacidad en Paraguay* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 326-336.
- Riveros, Laura y Albiol, Adolfo (2005) **Análisis de las oportunidades laborales de las personas con discapacidad en el contexto de la Ley 2479/04**. Asunción. Documento inédito.
- Riveros, Laura y Martínez, Werner (2009) *Del papel a la acción: un camino para empezar a andar. Paraguay sólo ratificó los tratados sobre derechos de las personas con discapacidad* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) **Derechos humanos en Paraguay 2009**. Asunción: Codehupy, pp. 253-260.

Todavía lejos del nuevo paradigma en discapacidad

Capacidad jurídica restringida de las personas con discapacidad psicosocial

El nuevo paradigma de discapacidad se incluye en el discurso de derechos humanos, elevando a las personas con discapacidad a la categoría que siempre les correspondió, esto es, seres humanos con dignidad moral plena, la cual debe ser respetada y garantizada por el Paraguay como Estado parte de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

Katia Gorostiaga Guggiari

INTRODUCCIÓN

En la República del Paraguay existe la necesidad urgente de hacer una revisión del ordenamiento jurídico en lo que respecta a los derechos de las personas con discapacidad, necesidad fundada principalmente en la firma y ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y su Protocolo Facultativo, ley 3540/08. Conviene apuntar que en el ordenamiento jurídico paraguayo, si bien existen normas relativas a los derechos de las personas con discapacidad, éstas, además de hallarse dispersas, no responden al modelo social formalmente consagrado en el ámbito internacional con la CDPD.

Así las cosas, a efectos de que este colectivo pueda disfrutar plenamente de sus derechos y alcanzar el más alto desarrollo de sus potencialidades, resultan fundamentales la unificación normativa y la modificación de ciertos cuerpos jurídicos que datan del siglo pasado.

SITUACIÓN DEL DERECHO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El modelo social de la CDPD

Para comprender el modelo social de la CDPD, conviene realizar un breve repaso acerca de los modelos que lo precedieron, a fin de entender el cambio de paradigma que presenta.

Antecedentes

Históricamente en el derecho occidental, dos son los modelos que se constituyen como antecedentes del modelo social. Éstos son el modelo de prescindencia y el modelo de rehabilitación, conocido también como modelo médico. El primero, acorde con la época en que fue utilizado, consideraba que la discapacidad era una suerte de castigo de los dioses, teniendo así un fundamento puramente religioso, cargado de notas negativas respecto de las personas con discapacidad y sus familias. En tal sentido:

[...] desde el modelo de prescindencia se considera –o se consideraba– que la diversidad funcional tenía un origen religioso, y asimismo imperaba la creencia de que las personas con diversidad funcional no tenían nada que aportar a la comunidad, sino más bien que era[n] una carga para sus propios padres, o para la sociedad (Palacios y Romañach, 2006: 41).

De lo antedicho, deviene cristalino que desde el modelo de prescindencia no existe un abordaje desde la perspectiva de los derechos humanos ante la situación de las personas con discapacidad. En efecto, dicho modelo no hace otra cosa que condenarlas, ya sea a la muerte o a una vida llena de carencias y marginación.

El siguiente modelo es el rehabilitador. En el mismo se advierten la superación del teocentrismo exacerbado y la introducción, aunque tímida, del antropocentrismo. Esto se deduce del adelanto que representa dejar de lado la concepción de que la discapacidad se debe a orígenes religiosos del tipo castigo ejemplar de los dioses, para pasar a hablar de causas que se explican científicamente. En tal sentido:

[...] podría afirmarse que las características o presupuestos fundamentales del modelo que se denomina rehabilitador son dos: en primer lugar, las causas que se alegan para justificar la diversidad funcional –no son religiosas, sino que pasan a ser científicas–. En este modelo, y tratándose del campo de la medicina, ya no se habla de dios o diablo, divino o maligno, sino que se alude a la diversidad funcional en términos de salud o enfermedad. En segundo lugar, se considera que las mujeres y hombres con diversidad funcional pueden tener algo que aportar a la comunidad, aunque –como se verá– ello se entiende en la medida en que sean rehabilitadas o normalizadas (Palacios y Romañach, 2006: 44).

De los presupuestos descritos en el párrafo precedente, se deduce una visión casi utilitarista de las personas con discapacidad, ya que se pone el acento sobre su rehabilitación, a fin de que puedan resultar rentables para la sociedad. Así las cosas, en el discurso jurídico, la discapacidad se aborda desde la perspectiva de la atención sanitaria. En otras palabras, las personas con discapacidad se vuelven “objeto” del derecho, pero al solo efecto de asegurar que reciban la mejor atención médica posible.

A pesar de la disparidad entre los dos modelos descritos, se percibe con claridad la nota común entre ambos, esto es, la mirada concentrada en las personas con discapacidad y en la diversidad funcional que presentan.

Planteamientos del modelo social

El modelo social presenta un giro de 180 grados en lo que se refiere a la concepción de la discapacidad. En efecto, plantea un verdadero cambio de paradigma en lo que atañe a las causas de la discapacidad, así como a la situación en que las personas viven, al igual que el tratamiento jurídico que se brinda a este colectivo o, en todo caso, que se le debe brindar.

El modelo social de discapacidad:

[...] es aquel que considera que las causas que dan origen a la discapacidad no son ni religiosas, ni científicas, sino que son preponderantemente sociales; y que las personas con discapacidad pueden aportar a las necesidades de la comunidad en igual medida que el resto de personas –sin discapacidad–, pero siempre desde la valoración y el respeto de su condición de personas, en ciertos aspectos diferentes. [El citado modelo] parte de la premisa de que la discapacidad es una construcción y un modo de opresión social y el resultado de una sociedad que no considera ni tiene presentes a las personas con discapacidad (Palacios y Bariffi, 2007: 19).

Se advierte, entonces, que –desde el modelo social– la mirada ya no se dirige a las personas con discapacidad ni a la discapacidad que tienen, sino que gira hacia el entorno, esto es, hacia las barreras arquitectónicas y sociales que obstaculizan el desarrollo pleno de esas personas. No es la persona la discapacitada, sino es la sociedad la que es incapaz de adaptarse a las necesidades de ellas, y es ésta la que obliga a que las mismas se vean forzadas a vivir como “ciudadanos y ciudadanas de segunda categoría o segunda clase”.

En efecto, uno de los cambios más importantes que plantea el modelo social de discapacidad se plasma claramente en su definición en la CDPD.

Reconociendo que la discapacidad es un concepto que evoluciona y resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás (CDPD, Preámbulo, párr. e).

En atención a lo expresado hasta ahora, resulta claro que la respuesta jurídica a la discapacidad desde esta perspectiva es totalmente diferente. A partir de este modelo, las personas con discapacidad dejan de ser objetos, para convertirse en verdaderos “sujetos” de derecho. Sujetos que tienen la misma dignidad que cualquier otro ser humano y que, por lo tanto, tienen el derecho de que su autonomía moral sea garantizada por el sistema jurídico, a fin de que puedan desarrollarse plenamente y alcanzar el máximo de sus potencialidades.

Así, los derechos de las personas con discapacidad se incorporan al discurso de los derechos humanos. En efecto, con el modelo social de discapacidad se plantea el respeto a la igualdad y a la libertad de las personas con discapacidad, a fin de que puedan perfilar autónomamente su plan de vida y, en este sentido, alcanzar la autonomía moral, sin injerencia alguna y sin obstáculos que limiten su elección. En estas condiciones es como se construye la dignidad humana, siendo éste el presupuesto fundamental de todo discurso de derechos.

¿Hacia dónde vamos?

Además de los modelos referidos, hoy en día existe un cuarto modelo que viene tomando mucha fuerza. Este modelo es el de la diversidad, cuyo impulso principal es una tarea llevada a cabo desde los movimientos de vida independiente. El modelo de la diversidad, al igual que el modelo social, entiende que la discapacidad es causada por barreras sociales, pero agrega que la misma constituye una forma de enriquecer a la sociedad porque aporta características diferentes y heterogéneas.

Las personas que sostienen el modelo de la diversidad propugnan un reconocimiento de derechos específicos en atención a las particularidades que presentan las personas con discapacidad, pero sin dejar de lado el reconocimiento al colectivo. Puede decirse, entonces, que este modelo se enmarca en el proceso de especificación desde la perspectiva de la igualdad como diferenciación positiva, considerando la discriminación con un enfoque de grupo.

Así, la respuesta jurídica que se demanda desde los movimientos de vida independiente es una valoración positiva de las características que presentan y un reconocimiento al valor de la diversidad que el colectivo de las personas con discapacidad aporta a la sociedad. En este sentido, debe decirse que demandan el reconocimiento de derechos específicos.

Los principios de la presente Convención serán: [...] El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y condición humanas (CDPD, art. 3 inc. d).

El artículo 12 de la CDPD

Teniendo claro en qué consiste el modelo social que ha inspirado a la CDPD, así como la concepción de la discapacidad del modelo de la diversidad que ha influido en ese instrumento, es momento de acercarse al análisis de la legislación en materia civil respecto de la capacidad jurídica en la República del Paraguay, así como al estudio de las modificaciones que deben realizarse para que ésta se ajuste a lo establecido en la CDPD. A tal efecto, lo primero que se debe hacer es analizar el artículo 12 de la CDPD, en razón de que constituye el eje central del cambio de paradigma que se tiene que implementar en la legislación del país.

El artículo 12 de la Convención versa sobre el “igual reconocimiento como persona ante la ley” de las personas con discapacidad, lo cual constituye una de las piedras angulares para que alcancen efectivamente la autonomía moral que corresponde a todos los seres humanos. Dicho artículo reza:

1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas [...].

Ahora bien, para saber cómo afecta este artículo a la legislación paraguaya, es fundamental entender acabadamente el significado del mismo, su espíritu, así como la visión de quienes redactaron la CDPD. Así las cosas, de la lectura del artículo, existen dos cuestiones esenciales que deben ser analizadas: por un lado, el significado de “capacidad jurídica” en el contexto de la CDPD y, por el otro

lado, qué implica el “apoyo” en el ejercicio de la capacidad jurídica a que hace referencia.

- En relación con la capacidad jurídica, debe decirse que en el contexto de la CDPD incluye no sólo la titularidad de derechos, sino la posibilidad de su ejercicio, esto es, la capacidad de obrar. La interpretación de esta figura jurídica en este sentido resulta absolutamente vanguardista y, al mismo tiempo, el símbolo del cambio de paradigma que significa la incorporación del modelo social de discapacidad. Así las cosas, al entender la capacidad jurídica como la aptitud de titularidad y de ejercicio de derechos, la CDPD pone en pie de igualdad jurídica a las personas con discapacidad con las demás personas que no integran este colectivo. Esta interpretación trae aparejado un sinnúmero de obligaciones para los Estados, siendo una de las fundamentales las modificaciones legislativas que exigirían desechar instituciones altamente arraigadas en el derecho civil.
- La otra cuestión que debe ser analizada es el apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica a que alude la CDPD. En relación con esto, se sostiene que “[...] el modelo de derechos humanos basado en la dignidad intrínseca de todas las personas, en el que se basa la Convención, aboga por un modelo de ‘Apoyo’ ” (Palacios y Bariffi, 2007: 105). Esto significa que la incapacitación a la que frecuentemente se ven sometidas las personas con discapacidad, que les obliga a que alguien sustituya su voluntad –personas tutoras o curadoras–, debe ser reemplazada por un sistema de ayuda o apoyo a la hora de la toma de ciertas decisiones.

Ahora bien, dicho sistema de apoyo, que debe reemplazar al sistema de sustitución, puede ser desarrollado por familiares o personas amigas de las personas con discapacidad que lo necesiten, o bien, por una institución de carácter público o estatal, destinada a cumplimentar con dicha función. En tal sentido, claro es que el cambio deberá hacerse progresivamente, por lo que ambos sistemas tendrán que coexistir durante un tiempo limitado, hasta tanto el sistema de apoyo funcione acabadamente.

En atención a esto último, los Estados Partes de la Convención, además de verse obligados a realizar modificaciones legislativas en materia de capacidad jurídica e incapacitación, deberán invertir los recursos necesarios para la implementación de los sistemas de apoyo, lo que implicaría, a su vez, como ya se dijo, la creación de una institución encargada de coordinar, supervisar y controlar que dicho sistema esté funcionando adecuadamente y de conformidad con el mejor interés de las personas con discapacidad.

La capacidad jurídica en el Código Civil

En este apartado se explicará la regulación jurídica en materia civil respecto de la capacidad jurídica, así como dos instituciones que se hallan íntimamente relacionadas con la misma, como son la interdicción y la inhabilitación.

Capacidad de derecho y capacidad de hecho

La capacidad jurídica en el ordenamiento paraguayo se desdobra en dos sentidos: la capacidad de derecho y la capacidad de hecho. La doctrina mayoritaria coincide en que hoy en día la capacidad de derecho no puede ser menoscabada y, por lo tanto, a partir de la mayoría de edad, en el caso de las personas físicas, la misma es absoluta. Sin embargo, tal coincidencia no existe en lo que respecta a la capacidad de hecho.

Lo dicho se traduce en la regulación contenida en el Código Civil, ley 1183/86, al afirmar que “La persona física tiene capacidad de derecho desde su concepción para adquirir bienes por donación, herencia o legado [...]” (art. 28), en tanto con respecto de la capacidad de hecho, establece que “[...] consiste en la aptitud legal de ejercer uno por sí mismo o por sí solo sus derechos. Este Código reputa plenamente capaz a todo ser humano que haya cumplido veinte años de edad y no haya sido declarado incapaz judicialmente” (art. 36). Con la Ley 2169/03 se modifica el Código Civil y se establece la mayoría de edad en 18 años.

Ahora, si bien es cierto que el citado Código “reputa plenamente capaz” de hecho a todo ser humano que haya alcanzado la mayoría de edad, no menos cierto es que existen personas que son consideradas absolutamente incapaces, al afirmarse en el Código Civil que “Son absolutamente incapaces de hecho: [...] c) los enfermos mentales; y d) los sordomudos que no saben darse a entender por escrito o por otros medios” (art. 37). Se advierte así cómo se anula completamente la personalidad jurídica de las personas con discapacidades psicosociales, y con discapacidad auditiva que no puedan comunicarse por escrito u otros medios.

Por otro lado, existen personas que son consideradas incapaces de hecho relativas, al establecerse que: “Tienen incapacidad de hecho relativa, los menores que hayan cumplido catorce años de edad y las personas inhabilitadas judicialmente” (art. 38).

De lo descrito hasta el momento, deviene cristalino que la legislación paraguaya, en lo concerniente a la regulación jurídica de la capacidad es, en general, absolutamente contraria a lo establecido en la CDPD y, en particular, viola todo contenido del artículo 12 de la misma.

Ahora bien, de la mano de la incapacidad absoluta y relativa, claro es que viene la regulación de la institución de la curatela a la que están sometidas las personas con discapacidad a tenor de la anulación –total o parcial– de su personalidad jurídica y, por ende, de su autonomía moral. Así, el Código Civil reza:

Son representantes necesarios de los incapaces de hecho absolutos y relativos: [...] c) de los enfermos mentales sometidos a interdicción, y de los sordomudos que no saben darse a entender por escrito o por otros medios, los curadores respectivos; y d) de los inhabilitados judicialmente, sus curadores. Estas representaciones son extensivas a todos los actos de la vida civil, que no fueren exceptuados en este Código (art. 40).

Así las cosas, resulta claro que el ordenamiento jurídico paraguayo se aparta totalmente del modelo social de discapacidad, ya que sigue sustituyendo la capacidad de hecho de las personas con discapacidad por medio de la institución de la curatela, en lugar de adaptarse al “sistema de apoyo” propuesto por la CDPD.

Interdicción e inhabilitación

En la legislación paraguaya existen dos instituciones destinadas a la sustitución –total o parcial– de la personalidad jurídica: la interdicción y la inhabilitación. La primera de ellas implica la anulación total de la capacidad de hecho de la persona sometida a la interdicción, dejando en manos de la persona curadora todos los actos jurídicos que interesen a la misma. Por su parte, la inhabilitación trae aparejada la anulación parcial de la capacidad de obrar de la persona, permitiéndole la realización de actos simples de administración. En ambos casos, el proceso judicial es similar, aunque las causales que provocan la declaración de la interdicción o de la inhabilitación difieren ligeramente.

El Código Civil establece que:

Serán declarados incapaces y quedarán sujetos a curatela los mayores de edad y los menores emancipados que por causa de enfermedad mental no tengan aptitud para cuidar de su persona o administrar sus bienes, así como los sordomudos que no sepan darse a entender por escrito u otros medios, que se hallen en las mismas circunstancias (art. 73).

A tal efecto, quien realiza la denuncia debe fundar la incapacidad que alega mediante el informe de un médico o una médica especialista y, en su defecto, con otros elementos de convicción. En caso de que la denuncia sea admitida, la jueza o el juez deben nombrar un curador o una curadora provisional –si lo considera necesario– para la sustanciación del juicio, durante el cual tendrán intervención tanto la parte denunciada como la denunciante, el defensor o la defensora de Incapaces y la curadora o el curador designado. Asimismo, el juzgado está facultado a adoptar medidas cautelares cuando la “enfermedad mental” aparezca notoria e indudable, para lo cual debe ordenar el inventario de los bienes y su entrega a la persona curadora provisional, a efectos de que ésta los administre. Establece el Código Civil que:

La obligación principal del curador será cuidar que el interdicto recupere la salud y capacidad, y a tal fin aplicará preferentemente las rentas de sus bienes. Si se tratare de un sordomudo, procurará su reeducación (art. 80).

De lo dicho se desprende claramente que el modelo rehabilitador campea el Código Civil en todas aquellas cuestiones que atañen a las personas con discapacidad.

La institución de la inhabilitación judicial está destinada a quienes, debido a la debilidad de sus facultades mentales, ceguera, debilidad senil, abuso habitual de bebidas alcohólicas o de estupefacientes, u otros impedimentos psicofísicos, no tengan aptitud para cuidar de su persona o atender sus intereses (art. 89).

Se establece que:

El inhabilitado no podrá disponer de sus bienes ni gravarlos, estar en juicio, celebrar transacciones, recibir pagos, recibir ni dar dinero en préstamo, ni realizar acto alguno que no sea de simple administración, sin la autorización del curador que será nombrado por el juez [...] (art. 90).

Modificaciones necesarias al Código Civil a la luz de la CDPD

Al ratificar la CDPD por ley 3540/08, la República del Paraguay la incorporó a su derecho interno. En virtud de la Constitución, los tratados internacionales ocupan el segundo escalafón en el orden de prelación de normas jurídicas, por detrás de la Carta Magna y por delante de las leyes emanadas del Congreso y de otras disposiciones de menor jerarquía (art. 137) y el procedimiento de denuncia de los tratados internacionales en materia de derechos humanos es el mismo utilizado para la enmienda constitucional (art. 142). De lo que se deduce la importancia que tiene la CDPD en el ordenamiento jurídico paraguayo.

Así las cosas, y en atención a lo que ha sido descrito hasta el momento, se advierte con claridad que el principio, derecho y valor de la no discriminación es abiertamente dejado de lado en el tratamiento jurídico de las personas con discapacidad no sólo en el aspecto formal, sino también en el material en el ordenamiento jurídico paraguayo. En tal sentido, existen numerosos argumentos que sustentan la propuesta de modificación del Código Civil. A más de la legislación constitucional descrita, claro es que la modificación surge de las obligaciones que impone la CDPD a los Estados Partes de la misma, en consonancia con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ley 289/71, según la cual el derecho interno no puede ser obstáculo para el cumplimiento de las obligaciones pactadas en instrumentos internacionales (art. 28).

En relación con esto, lo primero que debe recordarse es que la CDPD establece las obligaciones generales para los Estados Partes:

Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a: a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención; b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad; [...] (art. 4, párr. 1, inc. a y b).

Seguidamente, al tratar de la igualdad y la no discriminación establece:

1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.

2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.

3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad (art. 5).

De la interpretación sistemática de ambos artículos, resulta claro que la República del Paraguay, al ratificar la CDPD, ha asumido la obligación internacional de adaptar su ordenamiento jurídico a los principios y derechos consagrados en la misma. En tal sentido, urge que el Poder Legislativo ponga manos a la obra y estudie los artículos del Código Civil que han sido descritos previamente. En tal sentido, y a fin de respetar el principio de igualdad y no discriminación que deben ser transversales en toda la legislación, una de las primeras acciones a ser llevadas adelante tiene que consistir en la modificación –o bien derogación– de los artículos 37 y 38 de la citada ley, en atención a que los mismos –*de facto* y *de iure*– colocan a las personas con discapacidad en situación de inferioridad al privarles total o parcialmente de la posibilidad de su capacidad de hecho. En efecto, estos artículos constituyen un claro ejemplo de discriminación por motivos de discapacidad. Recién ahí se podría decir que el Código Civil respeta la “autonomía y la independencia individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones” a las personas con discapacidad (CDPD, Preámbulo).

Asimismo, a fin de eliminar el sistema de sustitución e implantar el modelo o sistema de apoyo, sería fundamental la modificación del artículo 40 del Código Civil, donde se establece la representación necesaria de las y los “incapaces de hecho absolutos y relativos”. En el mismo orden de ideas, deberían modificarse las instituciones de interdicción e inhabilitación que, como se ha visto, llevan un proceso engorroso, en el cual la persona con discapacidad se aliena a tal punto de convertirse en un simple objeto, dejando de lado su dignidad intrínseca.

Además de las modificaciones del Código Civil, claro está que debe acompañarse el proceso con la creación de una institución encargada de implementar, monitorear y controlar el sistema de apoyo en la toma de decisiones, a fin de que las personas con discapacidad puedan desarrollar al máximo sus potencialidades y alcanzar su autonomía moral, es decir, realizar sus planes de vida de manera autónoma e independiente.

CONCLUSIONES

El nuevo paradigma de discapacidad se inserta en el discurso de derechos humanos elevando formalmente a las personas con discapacidad a la categoría de seres humanos con dignidad moral plena, la cual debe ser respetada y garantizada por todos los Estados Partes de la CDPD. Al ratificarla, el Estado paraguayo

ha asumido la obligación de cumplir con esos preceptos. Sin embargo, hasta la fecha, está incurriendo en violaciones de los derechos. A través de sus tres poderes debería iniciar las acciones pertinentes, a fin de asegurar el respeto, goce y la garantía de aquellos derechos claramente consagrados en la CDPD. En relación con esto, una de las acciones fundamentales, además de ser la que conlleva la menor inversión de recursos económicos, es la adecuación del ordenamiento jurídico a las disposiciones del mencionado instrumento jurídico.

Claro está que para decir que los principios de igualdad, no discriminación y dignidad humana de personas con discapacidad –y de toda la sociedad– son verdaderamente respetados, no basta con el derecho, sino que se necesitan otras acciones tendientes a su consecución. Si ello no se realiza, las palabras de la Constitución que dicen que la República del Paraguay es un Estado Social de Derecho, libre, democrático y pluralista no pasan de ser simples postulados idealistas.

RECOMENDACIONES

- Modificar el Código Civil en los aspectos relativos a las capacidades jurídicas y de hecho, y a la interdicción y la inhabilitación en concordancia con los postulados de la CDPD.
- Incorporar la perspectiva de género en los planes destinados a la promoción de los derechos y las libertades de las personas con discapacidad, en atención a que las mujeres y niñas con discapacidad son víctimas de discriminación múltiple, tal cual lo reconoce la CDPD en su artículo 6.

BIBLIOGRAFÍA

- Palacios, A. y Bariffi, F. (2007) **La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**. Madrid: Cinca.
- Palacios, A. y Romañach, J. E. (2006) **El modelo de la diversidad. La Bioética y los Derechos Humanos como herramientas para alcanzar la plena dignidad en la diversidad funcional**. Madrid: Diversitas.

El VIH y sida no discriminan, ¡las personas sí!

Evidencias de estigma en personas que viven con VIH y sida en Paraguay

Si bien hoy contamos con una nueva ley que establece derechos, obligaciones y medidas preventivas con un enfoque de derecho con relación a los efectos producidos por el VIH y el sida (ley 3940/09), aún persisten los comportamientos de estigma y discriminación hacia las personas que viven con VIH en nuestro país y que les impiden gozar de todos sus derechos en igualdad de condiciones con las demás personas.

Mirta Ruiz Díaz, Fundación Vencer

INTRODUCCIÓN

El 2010 se presentó como un año de sustanciales avances en lo concerniente a la creación de importantes herramientas para la garantía de los derechos de las personas que viven con VIH y sida, muchas de ellas alcanzadas con la participación de distintos organismos del Estado.

La promulgación de la Ley 3940/09, en los últimos días del año pasado, que sienta las bases para la no discriminación, y la publicación de la metodología para medir el estigma se consolidan como primeros pasos en la garantía del acceso universal a la salud y a una calidad de vida dignas para quienes viven con VIH y sida.

El proceso de implementación efectiva de la ley resulta exitoso en este tiempo y está abocado en su reglamentación. Se espera presentar las diferentes propuestas de reglamentaciones necesarias para construir la tipificación y las sanciones de las contravenciones y posibles delitos, durante el primer trimestre del 2011. La importancia de estas herramientas se hace evidente al comprender que, a 25 años de la detección de la epidemia del VIH en nuestro país, el estigma y la discriminación hacia las personas con VIH y sida siguen siendo un problema social. La falta de información y el desconocimiento sobre la infección del VIH generan en las personas miedo, rechazo y falta de solidaridad. Estas situaciones se convierten en una barrera para poder avanzar positivamente hacia la prevención y atención integral en VIH y sida, pues se producen a diario en los entornos familiares, en los servicios de salud, en los lugares de trabajo, en las instituciones educativas, entre otros.

Aun cuando hoy se puede hablar de avances significativos en la respuesta nacional a las infecciones de transmisión sexual y al VIH y sida, existe todavía un gran desafío para disminuir y, por qué no, eliminar toda forma de discriminación y estigma vinculados al VIH. Ante estas situaciones de alcance mundial, se creó una metodología internacional de medición, denominada Índice de Estigma en Personas con VIH (*Index*). Esta herramienta es implementada para y por personas con VIH, como resultado de la colaboración entre la Federación Internacional de Planificación de la Familia (IPPF, por su sigla en inglés), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (Onusida), la Red Mundial de Personas que viven con VIH (GNP+, por su sigla en inglés) y la Comunidad Internacional de Mujeres que viven con el VIH y sida (ICW, por su sigla en inglés).

Este artículo toma los resultados del estudio¹ realizado por la Fundación Vencer en 2009 (Fundación Vencer, 2010), con apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa), y que fuera publicado en junio del 2010, basado en evidencias reales, desde las propias personas víctimas de estigma y discriminación por su estado serológico, contando por primera vez con resultados fidedignos sobre las constantes violaciones a los derechos humanos de las personas que viven con VIH en Paraguay.

¹ Monroy Peralta, José Guillermo; Ruiz Díaz, Mirta y Gaona, Alfredo (2009) *Índice de estigma en personas que viven con VIH/sida en Paraguay. Informe de investigación*. Asunción: Fundación Vencer y Unfpa, diciembre de 2009. Publicado en Fundación Vencer (2010).

SITUACION DE LA EPIDEMIA DEL VIH Y SIDA EN NUESTRO PAÍS²

Desde 1985, cuando se informan los primeros casos, hasta diciembre del 2009, el sistema de vigilancia epidemiológica ha registrado 7932 personas viviendo con VIH y sida. El 35,5% (2621) están notificados como sida y 59,9% (5193) como personas viviendo con VIH, sin enfermedad marcadora, en tanto el 4,6% (554) con estadio desconocido. Las personas fallecidas registradas suman 1641, llegando así el recuento total a 9573 registros.

El mayor número de personas viviendo con VIH en los datos acumulados registrados se encuentra entre los 15 y 49 años (88%). El grupo de edad con mayor número de personas afectadas es de 25 a 34 años (37,7%), seguido del grupo etario de 15 a 24 años (21,5 %). Los niños y las niñas con menos de 15 años representan el 3,3%. El 86% de las personas con VIH manifestó haberlo adquirido por la vía sexual. De entre ellas, 55,5% en relaciones con personas de otro sexo, 37,5% con personas del mismo sexo y 7% con prácticas bisexuales.

Tendencias de la epidemia del VIH en el Paraguay³

La tendencia de la epidemia se caracteriza por las progresivas heterosexualización, feminización y detección de casos en población cada vez más joven y en edad reproductiva⁴.

El titular del Programa Nacional de Control de las Infecciones de Transmisión Sexual y el VIH y sida (Pronasida), dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), Nicolás Aguayo, señaló además ante la prensa que los hombres siguen encabezando la lista de personas viviendo con VIH⁵: de los 649 nuevos casos confirmados en el 2010, 240 son mujeres, mientras que 409 corresponden a pacientes de sexo masculino. Aún hay otros 34 casos detectados este año que seguían siendo analizados al momento de la redacción de este artículo.

Quienes tienen entre 14 y 29 años de edad representan el 43% de la cifra total, lo que preocupa al gobierno. El 60% de los casos corresponden a personas de 14 a 34 años. Además, en 2010 ha habido “31 nuevos infectados que son menores de 15 años”, el 70% de ellos varones. En el 2010, se detectaron 10 nuevos casos en personas entre 65 y 69 años de edad. Igualmente, hay dos nuevos de entre 70 y 74 años.

2 Los datos de esta sección corresponden a Pronasida (2009).

3 Datos del Pronasida/MSPBS, recopilados por Raquel María Kamn Ramírez en: *El síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida) en el Paraguay*. Diario ABC Color, Asunción 15 de mayo de 2009. Disponible en: <<http://archivo.abc.com.py/2009-05-15/articulos/521339/el-sindrome-de-inmunodeficiencia-adquirida-sida-en-el-paraguay>>, consultado el 1 de noviembre de 2010.

4 Departamento de Vigilancia Epidemiológica de VIH/SIDA (2010) *Informe de la situación epidemiológica del VIH/ sida en Paraguay. Período 1985 -2009*. Disponible en: <http://www.pronasida.gov.py/index.php?view=article&catid=2:documentos-tecnicos&id=48:situepivihisida&option=com_content&Itemid=4>, consultado el 10 de noviembre de 2010.

5 Paraguay: preocupa cifra en aumento de infectados con virus del sida. Diario ABC Color, Asunción 28 de octubre de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/paraguay-preocupa-cifra-en-aumento-de-infectados-con-virus-del-sida/>>, consultado el 30 de octubre de 2010.

MARCO LEGAL

La Constitución de la República del Paraguay expresa claramente que “Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos”, la prohibición de las “discriminaciones” y el compromiso de remover “los obstáculos” e impedir “los factores que las mantengan o las propicien” en todos los ámbitos (art. 46).

Nuestro país hoy cuenta con un nuevo marco legal, la Ley 3940/09, 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 (art. 1). Esta nueva norma jurídica es el resultado de casi 10 años de trabajo coordinado desde la sociedad civil para la incidencia en la construcción de una ley integral sobre la pandemia, sus víctimas y la población en general.

Este instrumento legal permite judicializar los diversos casos de discriminación vinculados al VIH y sida. Sin embargo, ante el desconocimiento de los derechos consagrados en ella y de los mecanismos para su exigibilidad, aún persisten situaciones gravísimas por falta de confidencialidad del estado serológico, por las dificultades para el ingreso y permanencia en puestos laborales y en instituciones educativas y por la discriminación en el entorno familiar.

Durante el año no hubo avances, ni explicación de motivos al respecto, en el tratamiento del anteproyecto de ley contra toda forma de discriminación que se construyera como un esfuerzo de avanzar en el país en el marco del Convenio por la No Discriminación, que presenta las herramientas necesarias para la reglamentación del artículo 46 de la Constitución, el posicionamiento en la agenda pública, la lucha contra toda forma de discriminación como un asunto de respeto a los derechos humanos y la promoción de la participación de la sociedad civil en el debate y en la búsqueda de mecanismos que colaboren en este desafío.

A pesar de asumir los compromisos internacionales que prohíben la discriminación, la falta de tipificación de la discriminación como delito contribuye a que los derechos de las personas viviendo con VIH sigan siendo violados sistemáticamente.

RESULTADOS DEL ESTUDIO

El estudio sobre estigma y discriminación fue realizado por la Fundación Vencer en cuatro departamentos del país, que muestran un alto índice de incidencia de casos de VIH y sida (Central, Itapúa, Alto Paraná y Caaguazú), y en la ciudad de Asunción. Se entrevistó a 256 personas mayores de 15 años de ambos sexos

viviendo con VIH y que utilizan los servicios de atención a la pandemia. De entre ellas, 123 personas de sexo masculino, 126 de sexo femenino y 7 transgénero⁶.

Los resultados del *Index* recientemente publicado (Fundación Vencer, 2010) muestran cómo se siguen dando las situaciones de estigma en las personas, relacionados al VIH y sida, a pesar de contar hoy con un nuevo marco legal. El 56,25% de las personas entrevistadas indicaron que han sufrido discriminación y estigma por su estado serológico. El 55,3% de los hombres, el 55% de las mujeres y el 100% de las personas transgénero declaran haber sido discriminadas.

Las personas entrevistadas sostienen que las discriminaciones se dan por la falta de información, lo que hace que aún la sociedad tenga miedo a las personas con VIH, porque no conocen las vías de transmisión y tampoco tienen la percepción de riesgo.

Discriminación en el entorno familiar

Debiendo la familia ser el primer núcleo de apoyo y solidaridad, 43 personas entrevistadas (16,8%) refirieron haber sufrido discriminación por vivir con VIH en su entorno familiar, al haber sido excluidas de actividades familiares como cocinar, comer, dormir en la misma habitación. De entre ellas, 19 eran hombres, 22 mujeres y 2 transgénero.

Discriminación por falta de confidencialidad del estado serológico

El estudio revela que la violación a los derechos de confidencialidad en cuanto al estado serológico de las personas sigue siendo alta en el entorno familiar, entre profesionales de la salud pública y personal de organizaciones no gubernamentales (ONG). El 23,1% de las personas entrevistadas informó la falta de confidencialidad por parte de algún profesional médico, de enfermería, consejería o laboratorio de análisis clínicos.

Discriminación en el lugar de trabajo

A pesar de existir una ley que prohíbe discriminación por VIH en el lugar de trabajo y una resolución del Vice Ministerio de Trabajo y la Seguridad Social que impide exigir el test de Elisa para la admisión o permanencia en el lugar de trabajo⁷, las

6 El estudio utiliza la variable de géneros masculino, femenino y transgénero/transsexual, sin discriminar por sus cantidades totales y sin desagregar por grupos etarios cada categoría. Se excluyó deliberadamente información referida a niñas y niños en el estudio como decisión metodológica. Se espera contar con la metodología y herramientas adecuadas para hacer una investigación específicamente abocada a este segmento en el futuro próximo. El Comité de Derechos del Niño, órgano de vigilancia de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ley 57/90, recomendó al Estado paraguayo en febrero de 2010 un conjunto de acciones para hacer frente al VIH y sida en la vida de los niños, niñas y adolescentes del país. El documento íntegro de estas recomendaciones se encuentra en el capítulo sobre sistemas de protección de derechos humanos de este mismo volumen. Por otro lado, al circunscribirse el estudio a las personas que acceden a programas de atención de personas viviendo con VIH, quienes no asisten a ellos, no fueron consultadas.

7 Resolución N° 730/2009 por la cual se resuelve que el diagnóstico de infección por VIH no es obligatorio como examen médico admisional, ni para la permanencia o promoción en el lugar de trabajo. La normativa dispone también que, en consecuencia, la parte empleadora que exigiese a la trabajadora, como condición previa para acceder al empleo, el examen médico de VIH y sida, test de Elisa, será sancionada con una multa de 30 jornales mínimos por cada trabajadora afectada o trabajador afectado, de conformidad a los artículos 282 inc. "b", el 385 y concordantes del Código Laboral.

personas siguen pasando por situaciones similares. De las 30 personas que reportaron haber perdido el empleo en los últimos doce meses, 16 indicaron que fue por causa del VIH (6,2% del total ó 53% de quienes quedaron sin empleo), 6 indicaron que había sido por otras razones (2,3% ó 20%), 8 indicaron que había sido por su condición de VIH positivo así como por otras condiciones (2,7% ó 23%).

En cuanto a las razones de pérdida del empleo: 13 personas indicaron que se debía a discriminación de su empleador o empleadora o de sus compañeros y compañeras de trabajo (5% ó 43%), 9 manifestaron haberse visto obligadas a dejar el empleo debido a un estado de salud debilitado (3,5% ó 30%); 4 refirieron por una combinación de discriminación y estado de salud debilitado (1,6% ó 13%). A 21 personas se les ha negado trabajo debido a su condición de VIH positivo (8%).

Discriminación en las instituciones educativas

A la pregunta a las personas viviendo con VIH si habían sufrido algún rechazo o expulsión de algún centro educativo debido a su condición, 3 respondieron haber tenido alguna dificultad (1,1%). De ellas, 2 señalaron que les había sucedido en una ocasión y 1 dijo que había sido en varias ocasiones.

Al indagar si alguno de sus hijos o alguna de sus hijas había sufrido algún rechazo o expulsión de algún centro educativo, 4 personas (1,6%) respondieron que esto había sucedido. De ellas, 3 indicaron que esto sucedió una vez; y una persona dijo que había sucedido en varias ocasiones.

Discriminación en instituciones de salud

En cuanto a la pregunta sobre si en los últimos 12 meses se les había negado atención en algún servicio de salud, incluyendo la atención dental, debido a su condición de VIH positiva, 188 personas (73,4%) indicaron que no y 43 (16,8%) que sí. En cuanto a la frecuencia, 30 personas (11,7%) informaron que fue por una vez; 11 (4,3%) que fueron varias veces; y 2 (0,8%) frecuentemente. De las 43 personas que indicaron haberseles negado algún servicio de salud, 17 son hombres y 26 son mujeres.

En cuanto a la negación en los últimos 12 meses de servicios de planificación familiar: 8 personas indicaron que sí (3,1%). La cifra aumenta levemente al preguntárseles si esto se debió a su condición de VIH positivo, a lo que 10 personas respondieron que sí (3,9%).

Discriminación en eventos sociales y actividades religiosas

Al consultárseles si habían sufrido algún tipo de exclusión de reuniones sociales (bodas, funerales, fiestas, clubes), 31 personas respondieron afirmativamente (12%): 9 de ellas indicaron que fue debido a su condición de VIH, otras 9 indicaron que fue por otras razones y 13 manifestaron que fue por su condición de VIH positiva combinada con otras razones.

Con relación a la exclusión de actividades religiosas, 11 personas (4,3%) indicaron que habían vivido esta situación. De éstas, 3 respondieron que había sido en

una ocasión y 8 señalaron que había sido varias veces. Del total, 4 eran hombres y 7 mujeres.

Diferencias de género en la discriminación por VIH

Los resultados del *Index* por género muestran una diferencia importante entre hombres y mujeres. El 31% de ellos tiene un empleo a tiempo completo, en tanto sólo el 12% de ellas goza de igual derecho. El 15,4% de los hombres está desempleado, mientras que entre las mujeres alcanza el 45%.

Al abordar diferencias de género en la discriminación por VIH, de acuerdo a la investigación realizada, nuevamente son las mujeres quienes tienen significativamente menos años de estudio que los hombres. Sobre el nivel de escolaridad de las personas entrevistadas, 6 personas (2,3%) indicaron no tener ninguna educación; 76 personas (29,7%) indicaron haber asistido a la escuela primaria; 115 personas (44,9%) respondieron haber asistido a la escuela secundaria; y 59 personas (23%) informaron haber asistido a algún instituto de formación profesional o universidad.

Del total de mujeres (126), 5 de ellas no recibieron ninguna educación (4%); 56 habían cursado estudios en el nivel primario (44,4%); 44 tenían estudios de secundaria (35%); y 21 accedieron a estudios universitarios o profesionales (16,7%).

Del total de hombres (123), 1 de ellos no tenía ninguna educación (0,8%); 19 habían cursado estudios en el nivel primario (15,4%); 65 tenían estudios de secundaria (52,8%); y 38 tenían estudios de universidad o formación profesional (31%).

Con relación a las personas transgénero, una de ellas tenía educación primaria (14%); y las 6 restantes tenían estudios de secundaria (86%).

Las mujeres son quienes también sufren mayor agresión física: de las personas que indicaron haber sido agredidas físicamente, 9 son hombres (4 dijeron que fue una vez; 4 varias veces; y 1 señaló que era frecuentemente agredido); 11 son mujeres (4 dijeron que fue una vez; 6 que fueron varias veces; y 1 manifestó que era frecuente). En el caso de las personas transgénero, 2 de ellas dijeron que fueron agredidas una vez, 1 señaló que fueron varias veces.

De las 23 personas que fueron agredidas físicamente, solamente 21 personas respondieron quién había sido el agresor. De este grupo, 11 personas fueron agredidas por su pareja; 3 habían sido agredidas por otro miembro del grupo familiar; 3 personas fueron agredidas por personas fuera del grupo familiar pero que eran personas conocidas; y 4 de ellas indicaron que fueron agredidas por personas desconocidas.

De las personas que indicaron haber sido agredidas físicamente, 21 personas identificaron al agresor. En el caso de los hombres, 3 de ellos indicaron haber sido agredidos por su pareja; 2 dijeron que fue otro/a integrante del grupo familiar; 2 refirieron que fueron personas conocidas; y 1 dijo que fueron personas desconocidas. En el caso de las mujeres, 8 de ellas fueron agredidas por su pareja; 1 fue agredida por otro integrante del grupo familiar; 1 fue agredida por alguien conocido; y 3 dijeron que fueron agredidas por alguien que no conocían.

Las mujeres resultan las más afectadas en la violación del derecho al acceso voluntario a la salud sexual y reproductiva: cuando 1 de cada 10 personas fue coaccionada a someterse a un procedimiento médico de salud, incluyendo realización de pruebas de VIH, en realidad 1 de cada 10 mujeres se sintió obligada a optar por algún método anticonceptivo, incluyendo esterilización definitiva y a 1 de cada 30 personas se le ha negado el acceso a planificación familiar.

Al hacer la consulta sobre si en los últimos 12 meses se les había negado atención en algún servicio de salud, incluyendo la atención dental debido a su condición de VIH positiva, 188 personas (73,4%) indicaron que no y 43 personas (16,8%) que sí. En cuanto a la frecuencia, 30 personas (11,7%) informaron que fue por una vez; 11 (4,3%) que fueron varias veces; y 2 personas (0,8%) frecuentemente. Dijeron que su situación no correspondía con la pregunta, 25 personas (9,8%).

De las 43 personas que indicaron haberseles negado algún servicio de salud, 17 son hombres y 26 son mujeres. Ninguna persona transgénero indicó haber vivido dicha situación.

Sobre si se les había negado alguna vez en los últimos 12 meses los servicios de planificación familiar, 8 personas indicaron que sí (3,1%). La cifra aumenta levemente al preguntar si esto se debió a su condición de VIH positivo, a lo que 10 personas respondieron que sí (3,9%).

Percepciones sobre la vulneración de derechos

Al preguntárseles si en algún momento en los últimos 12 meses habían sufrido alguna situación de vulneración de derechos debido a su condición de VIH positiva, 26 personas (10,4%) contestaron que sí.

De las 26, 16 fueron forzadas a someterse a un procedimiento médico o de salud, incluyendo pruebas de VIH; a 6 se les negó un seguro de salud o de vida debido a su condición de VIH positiva; 1 fue arrestada por cargos presumiblemente relacionados con su condición de VIH positiva; 3 personas fueron obligadas a revelar su condición de VIH positiva para poder ingresar a otro país.

Al comparar entre hombres y mujeres, 7 mujeres fueron forzadas a someterse a procedimientos médicos y a 3 mujeres se les negó el seguro de salud, en tanto esos números entre los hombres son 9 y 3, respectivamente.

Entre las encuestadas, 8 personas dieron una segunda opción como respuesta a la vulneración de sus derechos: 3 de ellas indicaron que se les negó seguro de salud o de vida debido a su condición de VIH positiva; 3 más fueron coaccionadas a revelar su condición de VIH para lograr ingresar a otro país; y 2 personas más debieron revelar su condición de VIH a fin de poder solicitar residencia. Con lo cual se totalizarían 9 personas a quienes se les negó el seguro de salud o de vida y 6 fueron obligadas a revelar su estado serológico para ingresar a otro país⁸.

8 Según el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (Onusida), Paraguay se encuentra entre los 57 países que imponen algún tipo de restricción en el acceso y la radicación de personas que viven con VIH y exigen a las personas extranjeras que incluyan las pruebas del VIH como parte del reconocimiento médico al que se someten antes de ingresar o de solicitar radicación. Doce de estos países prohíben el acceso independientemente del motivo y de la duración de su estancia. Los argumentos que más se utilizan para justificar la aplicación

Al preguntárseles de manera directa si en los últimos 12 meses habían percibido que sus derechos como personas con VIH habían sido violados, 110 personas (43%) indicaron que sí. De estas 49 son hombres, 57 mujeres y 4 transgénero.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Al compartir los resultados del Índice de Estigma en personas que viven con VIH y sida en Paraguay, basados en evidencias reales, se hace patente la constante vulneración de sus derechos en nuestro país y pone la situación ante un gran desafío: no basta con contar con leyes y convenios internacionales, sino que se deben socializar los derechos e implementar el ejercicio de exigibilidad de derechos consagrados en la Constitución, la nueva Ley 3940/09, los convenios y pactos internacionales. Sólo así es posible hablar de derechos humanos.

RECOMENDACIONES

- Implementar efectivamente la nueva Ley 3940/09 “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)” y reglamentarla adecuadamente.
- Tomar acciones concretas para eliminar las medidas que prohíben la entrada al país o la estancia breve de personas que viven con VIH.
- Socializar esta ley y sus implicancias entre el personal de salud, educación, protección y seguridad, y entre la población en general.
- Aprobar la Ley contra toda forma de Discriminación.

BIBLIOGRAFÍA

- Fundación Vencer (2010) **Índice de Estigma en Personas que viven con VIH/sida en Paraguay**. Asunción: Fundación Vencer.
- Programa Nacional de Control del Sida e Infecciones de Transmisión Sexual (2009) **Informe epidemiológico 2009**. Asunción: Pronasida.
- Ruiz Díaz, Mirta (2009) *Avances significativos y desafíos pendientes en la Respuesta Nacional. Acceso universal a la prevención y la atención integral en VIH y sida* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) **Derechos Humanos en Paraguay – Yvypóra Derécho Paraguáipe**. Asunción: Codehupy, pp. 269-278.

de tales medidas son la protección de la salud pública y el coste asociado a la atención, al apoyo y al tratamiento de las personas que viven con el VIH. Las restricciones para viajar relacionadas con el VIH se aplican en forma de leyes u órdenes administrativas, que obligan a quienes viajan a declarar su estado serológico antes de entrar o establecerse en un país. Algunos países incluso les someten a una prueba de detección del VIH y otros exigen un certificado que demuestre su estado seronegativo o, simplemente, que declaren su estado serológico con respecto al VIH. Realizar pruebas de detección del VIH en estas condiciones es similar a hacerlas obligatorias. Además, en muchos casos, se efectúan sin el asesoramiento previo y posterior adecuado o sin garantías de confidencialidad. Toda prueba de detección del VIH debería realizarse de forma voluntaria y bajo consentimiento informado. En el caso de Paraguay, se tiene conocimiento de la práctica que si la persona puede justificar el motivo de su estancia o solicitud de radicación en el país por algún lazo sólido, la Dirección General de Migraciones permite el ingreso o da curso a los trámites de residencia. Sin embargo, se mantiene el requerimiento para radicaciones de “Certificado Sanitario, expedido por médicos habilitados y visado por el Ministerio de Salud (Brasil y Manuel Domínguez), haciendo mención a la salud MENTAL, FÍSICA y sobre no poseer enfermedades INFECTOCONTAGIOSAS”. Información disponible en: <<http://www.unaids.org>>, y <<http://www.migraciones.gov.py>>, consultado el 1 de noviembre de 2010.

Ciudadanía sin fronteras

El derecho a voto de las paraguayas y los paraguayos emigrantes

La Constitución actualmente restringe el derecho al voto a los ciudadanos y las ciudadanas que no están radicados en el país. Esto constituye una evidente forma de discriminación hacia las personas emigrantes, que afecta el ejercicio de sus derechos políticos. Sin embargo, durante el 2010 se ha iniciado un proceso que podría revertir esta situación. En caso que se apruebe el proyecto de ley que propone la enmienda del artículo 120 de la Carta Magna, el Estado estaría cumpliendo con su compromiso de garantizar y proteger los derechos humanos, además de promover la democratización de la sociedad.

Patricio Dobreé*, Centro de Documentación y Estudios (CDE) y Grupo de Trabajo sobre Migraciones de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD).

* Este artículo fue redactado en base a las valiosas contribuciones de personas comprometidas con la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes. El autor desea agradecer la colaboración de Fátima Rodríguez (Ape Paraguay), Gustavo Zaracho (Colectivo Paraguayo en Francia), Hugo Oddone (Asociación de Estudios de Población- Adepo), Line Bareiro (CDE), Sofía Espindola (investigadora) y a los y las integrantes de la Revista Acción, el Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (Cepag) y la Radio Fe y Alegría, quienes organizaron el debate "Compatriotas en el extranjero y el derecho al voto".

INTRODUCCIÓN: EL DERECHO AL VOTO, MÁS ALLÁ DE LAS FRONTERAS

Este artículo, dedicado a los derechos humanos de las personas migrantes, tiene como propósito abordar el caso particular del derecho al voto de los paraguayos y las paraguayas que residen en el exterior. La Constitución vigente en el Paraguay no faculta a los y las connacionales radicados fuera del país a participar en los sufragios activos. La extensión de los derechos políticos de las personas emigrantes, por consiguiente, constituye una deuda histórica del Estado paraguayo que exige ser saldada a favor de la plena vigencia de los derechos humanos.

La coyuntura actual ofrece una oportunidad bastante favorable para adecuar el ordenamiento jurídico nacional a los principios de igualdad que son inherentes a la dignidad humana. Durante el 2010, el debate sobre el derecho al voto de las personas emigrantes ha sido reinstalado en la agenda social y política, principalmente gracias a la presión de las organizaciones de paraguayas y paraguayos que militan en los países de destino. Dichas agrupaciones, que desde hace mucho tiempo vienen reclamando este derecho, lograron incidir en algunos sectores parlamentarios para que se propusiera una enmienda de la Constitución respecto al artículo que excluye del ejercicio del derecho al sufragio a las ciudadanas y los ciudadanos paraguayos residentes en otros países (art. 120).

En octubre, el proyecto de enmienda constitucional obtuvo media sanción de la Cámara de Diputados. De sancionarse y promulgarse, previa aceptación en la Cámara de Senadores y afirmación en referéndum convocado para tal efecto (art. 290 de la Constitución), el Estado paraguayo podrá erradicar una clara y manifiesta forma de discriminación, cumpliendo con los compromisos internacionales que ha asumido y con las demandas de miles de ciudadanos y ciudadanas esparcidos por el mundo.

MARCO LEGAL: CONTRADICCIONES QUE NECESITAN SUPERARSE

El Artículo 120 de la Constitución vigente establece como electores y electoras a todas las ciudadanas y todos los ciudadanos radicados en el territorio nacional que hayan cumplido 18 años de edad. Al incluir el requisito de la residencia, la Carta Magna restringe el ejercicio de la plena ciudadanía a quienes estén en el país, discriminando a las personas que por diferentes circunstancias han decidido o se han visto forzadas a salir del mismo para residir en el exterior.

Para comprender los orígenes de esta exclusión, es necesario remontarse al escenario político en el que se llevó a cabo la Convención Nacional Constituyente de 1992. Durante los primeros años de la transición democrática, los sectores oficialistas desconfiaban de la fuerza opositora que representaban los paraguayos y las paraguayas residentes en el extranjero. En muchos casos, estas personas habían dejado el país por motivos políticos y en otros tantos lo habían hecho por no encontrar los medios económicos necesarios para asegurar su subsistencia.

Su presencia a la distancia, entonces, representaba un testimonio de la violencia y la vocación expulsora de un régimen del cual estos grupos políticos eran herederos y a su vez continuadores. Por tal razón, cuando llegó el momento de legislar para un nuevo tiempo político, quienes integraban la bancada del Partido Colorado se opusieron de modo unánime a que las paraguayas y los paraguayos residentes en el extranjero pudieran participar en los procesos electorales (cfr. Decidamos, 1992).

La inclusión del requisito de la residencia en el artículo donde se define quiénes tienen derecho a elegir de este modo institucionalizó una grave forma de discriminación. Sin embargo, lo que en ese momento no se tuvo en cuenta es que tal disposición se contradice con otros principios normativos consagrados en la Constitución. Por ejemplo, se contrapone al carácter universal del voto (art. 118) y a la declaración de que no se admiten discriminaciones y de que el Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien (art. 46)¹.

Igualmente, esta forma de discriminación es contraria a los compromisos internacionales que ha asumido el Estado paraguayo y que debe respetar. La ratificación de tratados internacionales implica para el Estado la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en tales instrumentos.

Dentro de esta línea, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ley 5/92, establece que todos los ciudadanos y todas las ciudadanas tienen derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, y de votar y ser elegidos en las elecciones periódicas. De igual manera, la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias (CPTM), ley 3452/08, reconoce los derechos políticos de las personas emigrantes, al afirmar que los trabajadores migratorios y las trabajadoras migratorias y sus familiares tienen derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación (art. 41).

Del mismo modo, también se pueden observar otros desajustes que alteran la coherencia que debería tener todo marco legal para proteger los derechos de las personas. Tanto la Constitución como el PIDCP y otros tratados de derechos hu-

¹ Sobre este tema, vale realizar una breve disquisición. La redacción del Artículo 46 de la Constitución Nacional indica que todos los "habitantes de la República" son iguales en dignidad y derechos. Desde una perspectiva interna, su formulación es conveniente porque garantiza la igualdad de todas las personas que residen en el territorio nacional, independientemente de su nacionalidad, etnia, lengua u otros factores que suelen ser motivo de discriminación. Pero desde la perspectiva de las personas que viven fuera del país, el sentido del artículo puede ser restrictivo debido a que anuda el concepto de la igualdad a una localización específica. Si se sigue la literalidad del texto, se incluye sólo a las personas que habitan dentro de las fronteras del país, quedando de lado quienes por diferentes razones las han traspasado. Frente a este dilema, una opción podría ser garantizar la igualdad de todas las ciudadanas y todos los ciudadanos de la República y de todas las personas que habitan en ella. En este sentido, el Plan para el Desarrollo Social con Equidad – Paraguay 2020 sería la primera política social integral destinada a toda la población paraguaya en que se incluye entre ella a las personas emigrantes y residentes en el extranjero.

manos² consagran el derecho a la libre circulación y residencia de las personas. Sin embargo, como se ha visto, el reconocimiento de la movilidad humana como un derecho en este caso se encuentra reñido con el ejercicio de los derechos políticos, volviendo a contradecir de este modo el carácter integral, interdependiente e indivisible de los derechos humanos.

En resumen, el ordenamiento jurídico actual del Estado paraguayo necesita ajustarse a los principios de derechos humanos que se ha comprometido a respetar, lo cual implica una revisión de la normativa para superar las contradicciones que actualmente contiene.

OPORTUNIDADES PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EMIGRANTES

Durante la campaña para las elecciones nacionales celebradas en 2008, la Alianza Patriótica para el Cambio (APC) incluyó dentro de los ejes estratégicos de su discurso una manifiesta declaración a favor de los intereses de los paraguayos y las paraguayas residentes en el extranjero. Ello fue corroborado pocos días después de ganadas las elecciones cuando su candidato presidencial, Fernando Lugo, afirmó: “Sus reclamos son justos y el más importante es la reforma de la Constitución para posibilitar el voto de los paraguayos en el extranjero”³.

Pasados dos años de aquel momento histórico, cabe preguntarse en qué medida el actual gobierno ha encaminado acciones para que tales enunciaciones se traduzcan en políticas concretas. Al respecto, se puede decir que se han producido avances significativos, pero que aún queda un importante camino que recorrer.

El análisis del proceso puede dividirse en dos grandes planos: el primero de ellos es general y abarca las políticas dirigidas a mejorar la situación de las paraguayas y los paraguayos que residen en el extranjero, y el segundo se concentra en el tema particular de los derechos políticos de las personas emigrantes y en las medidas que el Estado debería adoptar para garantizarlos.

El Estado y la población emigrante

Durante este período de gobierno, el Estado paraguayo ha puesto en marcha un conjunto de iniciativas para atender las necesidades y demandas de la población residente en otros países. La política pública dirigida a la población emigrante tiene como principales responsables a varios organismos que forman parte de un complejo entramado institucional. Por un lado, están el Ministerio del Interior, que actúa a través

2 El derecho a la libre circulación, a desplazarse o a elegir libremente la residencia está consagrado en gran parte de los instrumentos internacionales de derechos humanos. En el Sistema de Protección de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, este derecho está incluido en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), ley 1215/86, art. 15; la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ley 57/90, art. 10; la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), ley 3540/08, art. 18; y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CPTM), ley 3452/08, art. 8. En el marco del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos (SIDH), el derecho a la libre circulación o tránsito está consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, ley 1/89, art. 22.

3 *Combate a la pobreza será desafío de nuevo Gobierno paraguayo: Lugo*. Terra/Reuters, 23 de abril de 2008. Disponible en: <<http://noticias.terra.com/articulo/html/act1224380.htm>>, consultado el 26 de octubre de 2010.

de la Dirección General de Migraciones (DGM), y la Dirección de Población (DP). Por otra parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) interviene a través de su red de embajadas y consulados y de la recientemente creada Dirección de Atención a las Comunidades Paraguayas en el Extranjero (Dacpe). A esta trama finalmente también se suma la Secretaría Nacional de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Conacionales (SDRRC), dependiente de la Presidencia de la República.

Haciendo un breve resumen, una de las medidas más significativas del gobierno relacionada con población emigrante ha sido la creación de la mencionada Dacpe, a fines de 2009⁴. Esta dependencia, entre otros objetivos, tiene como finalidad brindar asistencia, información, asesoramiento y seguimiento de las situaciones migratorias de las personas paraguayas en el exterior; apoyar acciones y fortalecer sus organizaciones; e impulsar facilidades de participación en el desarrollo del Paraguay. Como parte de esta política de apoyo, también se realizó durante el 2010 una campaña de cedulación en distintas ciudades del exterior con el objeto de facilitar los trámites de regularización migratoria de paraguayos y paraguayas⁵. Otra iniciativa relevante durante este año consistió en el lanzamiento del programa “Mi país, mi casa”, que busca facilitar el acceso a una vivienda a las paraguayas y los paraguayos emigrantes en retorno⁶. De igual manera, el gobierno ha comenzado a trabajar en la implementación de programas de capacitación laboral dirigidos a la población residente fuera del país⁷.

Tales acciones concretas demuestran la voluntad del Estado para encaminar una política exterior orientada a los intereses de los paraguayos y las paraguayas emigrantes. Pero, a su vez, existen vacíos importantes en esta materia. Una situación que exige respuestas inmediatas por parte del Estado es el déficit de mecanismos institucionales por donde canalizar mejor las demandas de las y los conacionales. No se cuenta, en este sentido, con embajadoras o embajadores en Argentina, Brasil y Uruguay (miembros del Mercosur) ni tampoco en Bolivia o en Francia. Pese a los reclamos de algunas organizaciones paraguayas asentadas en estos países⁸, las candidaturas presentadas por el Ejecutivo han sido sistemáticamente rechazadas por el Congreso en un contexto de disputas políticas entre los poderes del Estado. Por otra parte, la capacidad de intervención de dependencias como la Dacpe o la SDRRC es bastante limitada debido al escaso presupuesto con el que cuentan.

4 La Dacpe fue creada por medio del Decreto 3514/09 de la Presidencia de la República, el 27 de noviembre de 2009, considerando “la prioridad del Gobierno Nacional en la atención y protección de las comunidades paraguayas en el extranjero”.

5 La campaña se realizó en Argentina, Brasil y Estados Unidos. Fue emprendida de modo articulado entre el MRE, a través de la Dacpe, y el Ministerio del Interior, a través de la DGM y el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional.

6 Este programa es implementado de modo conjunto por la SDRRC, la Dacpe y la Secretaría Nacional para la Vivienda y el Hábitat (Senavitat).

7 Tales programas de capacitación se inscriben en un acuerdo suscrito por el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) y el MRE. Las actividades serán implementadas a través del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal) y el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), dependientes de la primera cartera, y la Dacpe, dependiente de la segunda.

8 Las organizaciones paraguayas en Argentina y Francia, por ejemplo, en reiteradas ocasiones han solicitado a la Cancillería el nombramiento de un funcionario o una funcionaria para este cargo, sin obtener respuesta hasta el momento.

Hacia la obtención del derecho al voto

Dentro del mismo enfoque de esta política, en junio de 2010 se presentó un proyecto de ley “que enmienda el artículo 120 de la Constitución Nacional (de los electores)”. La iniciativa estuvo a cargo del diputado por Ñeembucú, Víctor Ríos, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). El tratamiento del proyecto en la Cámara Baja tuvo dos postergaciones, pero finalmente logró su aprobación por unanimidad durante la sesión ordinaria del 28 de octubre. Los siguientes pasos, de ahora en más, serán obtener su aprobación en la Cámara de Senadores y remitir el proyecto al Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), para que éste convoque a un referéndum constitucional con el objeto de legalizar la enmienda, y así sancionarla, promulgarla e incorporarla al texto (art. 290).

El proyecto aprobado propone declarar electores a todas las ciudadanas y todos los ciudadanos, sin distinción, que hayan cumplido 18 años, incluyendo a las personas paraguayas residentes en el extranjero. La Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados expidió un dictamen favorable sobre la propuesta, indicando que quienes viven en el exterior podrían votar, en igualdad de condiciones, en las elecciones nacionales, departamentales y municipales. El fundamento del dictamen se basa en el carácter soberano del pueblo en su conjunto –lo cual implica integrar también a quienes viven más allá de las fronteras– y en el derecho de toda persona a elegir y ser elegida⁹. No obstante, pese a ser mencionado en el documento, el derecho a ser elegido o elegida no fue incluido en el proyecto de enmienda constitucional, por decisión de los proyectistas en la Cámara de Diputados¹⁰.

El proceso iniciado de este modo abre una oportunidad inédita para extender el ejercicio de los derechos políticos a todos los paraguayos y todas las paraguayas, independientemente del lugar donde se encuentren, que le permite al Estado lograr mayor coherencia en su ordenamiento jurídico y avanzar en el cumplimiento de sus compromisos en materia de derechos humanos.

LOS ARGUMENTOS

Con la aprobación por parte de la Cámara de Diputados del proyecto que propone la enmienda constitucional, el proceso orientado a garantizar el derecho al voto de las ciudadanas y los ciudadanos en el extranjero ha dado un paso importante. Sin embargo, todavía es necesario realizar otros esfuerzos para alcanzar su concreción efectiva. Este camino, como es de esperar, no estará exento de debates, tanto a favor como en contra. Por tal razón, es importante contribuir con argumentos que sirvan para comprender la relevancia de la enmienda y el avance que ella representa para un ordenamiento jurídico capaz de garantizar y defender los derechos humanos de las personas.

9 El dictamen fue redactado por la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, presidida por el diputado por Asunción Óscar Luis Tuma, del Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Punace). Tuvo fecha de entrada el 23 de junio de 2010 y figura como expediente N° 17196.

10 Al respecto, véase la entrevista disponible en el sitio de información oficial de la Presidencia de la República, al diputado por Ñeembucú, Víctor Ríos, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA): *Se hizo justicia con los compatriotas residentes en el exterior*, IP Paraguay. Disponible en: <<http://www.ipparaguay.com.py/index.php?id=cmp-noticias&n=30669>>, consultado el 18 de noviembre de 2010.

La vigencia y el ejercicio pleno de los derechos humanos son argumentos fundamentales y sólidos para sustentar las actuaciones de los Estados democráticos. En este sentido, una de las mayores conquistas de la modernidad ha consistido en difundir e instalar la idea de que “todas las personas tienen derecho a tener derechos”, tal como lo expresara Hanna Arendt (1974). Claro está que la extensión universal de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales es un proceso complejo, conflictivo y en permanente construcción, que opera en medio de disputas por el poder y luchas por el reconocimiento. Pero independientemente de sus vicisitudes, la noción de derechos actúa como un horizonte ético que contiene una poderosa fuerza emancipatoria y que promueve formas de convivencia más justas e igualitarias. Un Estado que garantiza la plena vigencia de los derechos humanos, por tanto, es una institución que legitima sus actuaciones sobre fundamentos éticos ampliamente reconocidos tanto por la comunidad que representa como por la comunidad internacional; mientras que un Estado que no los respeta ni los protege pierde sus visos de legalidad.

Ahora bien, pese a este argumento, hay quienes todavía desconfían de la conveniencia de extender el derecho al voto a las personas emigrantes. Una de las razones que exponen es que con ello se les permitiría decidir desde afuera sobre el destino de la población que vive en el país. En síntesis, su temor consiste en que, debido al elevado número de emigrantes, muchas decisiones finalmente se tomen en el extranjero. Además, se sospecha que, por estar alejadas, las personas emigrantes podrían disponer de menos información sobre la realidad nacional o tener intereses contrarios a los de la población residente. Según esta postura, el voto migrante, entonces, sería un voto no calificado o motivado por intereses ajenos.

Esta posición es contraria a la democracia representativa, participativa y pluralista que Paraguay adopta como forma de gobierno según su Constitución (art. 1), debido a que excluye a un importante sector de la ciudadanía. Pero además podría estar apoyándose en una comprensión incorrecta del fenómeno migratorio. Ello tiene que ver con las representaciones sobre el ser migrante. De acuerdo con esta lectura, la persona que se traslada a otro territorio se concibe como un individuo perfectamente aislado, sin vínculos ni intereses relacionados con su país. Esta interpretación es falsa porque no reconoce la dimensión social de toda persona emigrante, que en muchos casos se expresa a través de su inserción en prolíficas y activas redes que la mantienen vinculada con origen. Dentro de estas redes transnacionales –conformadas mayormente por parientes y amigos, pero también por grupos sociales, profesionales o intelectuales de muy diverso tipo– circulan remesas, información, noticias, modalidades de ayuda, ofertas de trabajo y otros elementos que forman parte de numerosos intercambios. En consecuencia, la persona emigrante no es un ser aislado, sino –la mayoría de las veces– se encuentra estrechamente relacionada con su comunidad de origen. La identificación de estos lazos permite reconocer el interés que mantiene por lo que ocurre en el país y cómo lo que allí sucede también lo afecta directamente.

Por otro lado, también es importante mencionar que la incidencia del voto de los y las emigrantes, finalmente, podría no ser tan alta como se cree. Según estadísticas oficiales, se estima que existen entre 500 mil y 700 mil personas residiendo

en el extranjero¹¹, mientras que, de modo extraoficial, se afirma que su número podría llegar a un millón o un millón y medio (cfr. Oddone, 2010a). Con ello, el volumen de connacionales viviendo fuera de Paraguay oscilaría entre un 8% y un 24% de la población total del país. Si bien la proporción es considerable, resulta poco probable que todas estas personas acudan masivamente a votar, según muestra la experiencia de otros países¹². La extensión del derecho al sufragio a la población emigrante, por tanto, representa la creación de un campo jurídico institucional que ofrece garantías para el ejercicio de los derechos políticos, aunque su uso efectivo dependerá de decisiones individuales y de la capacidad del Estado y de otros actores para motivar la participación.

Para finalizar, cabe introducir una breve consideración acerca de un argumento que han difundido algunas organizaciones de emigrantes acerca del nexo entre el aporte de remesas y el derecho al voto. Según esta posición, condensada en el lema “Tu remesa vale un voto”, el envío de dinero al país justificaría la extensión de los derechos políticos. Respecto a este punto, es muy importante dejar en claro que, si bien los aportes económicos de las personas emigrantes deben ser valorados, el derecho al voto se fundamenta en la dignidad de cada persona y en su estatus de ciudadano o ciudadana. No en su capacidad productiva. Además, como sostiene Oddone (2010b), esta asociación evoca la nociva práctica de compra de votos propia de una cultura política clientelar y prebendaria que deteriora la calidad de la democracia.

CONCLUSIÓN

Los cambios demográficos experimentados por las sociedades actuales, la formación de mercados internacionales de trabajo, el aumento de las brechas entre países ricos y países pobres, el crecimiento de enclaves estratégicos donde opera el capital transnacional, entre otros factores, están configurando una cartografía global muy compleja caracterizada, entre otros aspectos, por una alta movilidad de personas que traspasan una y otra vez las fronteras estatales en muy diversas circunstancias. La sociedad paraguaya, pese al aislamiento tantas veces

11 Reconocer la dimensión real del número de paraguayos y paraguayas residiendo en el extranjero es difícil, debido al elevado subregistro que existe. No obstante, es posible recurrir a algunos indicadores que permiten aproximarse de un modo un poco más detallado a este universo. De acuerdo con los datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGECC), durante el período 2003-2007, salieron del país 255.932 personas paraguayas para residir en el extranjero (cfr. PNUD, 2009). De ellas, el 49,6% son hombres y el 50,4%, mujeres. No obstante, esta cifra sólo refleja la migración reciente y oculta el número de connacionales que viven en el exterior desde hace más de 5 años. Para acercarse al volumen de personas paraguayas residiendo en otros países, entonces se puede recurrir a los registros difundidos por las instituciones encargadas de las estadísticas oficiales en dichos lugares. Aquí se presentarán los datos de Argentina y España. En el primer caso, se elige este país porque cuenta con el mayor volumen de población paraguaya residiendo en el extranjero; mientras que en el segundo caso, se elige España porque es el destino que más paraguayas y paraguayos emigrantes ha recibido en los últimos años. De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) de Argentina, en 2001 la población paraguaya residiendo en este país era de 322.962 personas (136.803 hombres y 186.159 mujeres). Por su parte, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de España, en 2009 registró 81.589 personas paraguayas (28.481 hombres y 53.108 mujeres). Si se suman estos dos grupos, entonces se obtiene un total de 404.551 connacionales residiendo sólo en estos dos países, con un 49% de hombres y un 59% de mujeres.

12 De acuerdo con un estudio realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales con sede en Ecuador (Flacso-Ecuador), los porcentajes de participación política de la población de los países andinos empadronada en el exterior son: 37,97% en las elecciones de Colombia en 2006; 42,74% en Ecuador, 2009; 63,49% en Perú, 2006; y 73,98% en Bolivia, 2009 (Araujo, 2010).

proclamado, no ha permanecido ajena a tales flujos en el pasado y hoy continúa aportando nuevos y nuevas emigrantes a estas diásporas globales.

RECOMENDACIONES

En vista a este escenario sucintamente presentado, es un deber del Estado establecer mecanismos de inclusión para que estas personas puedan participar en las decisiones que se toman dentro de un espacio social, del cual no dejan de formar parte y con el cual desarrollan fluidas relaciones, pese a su asentamiento territorial en otros lugares del globo. Por tanto, las recomendaciones que se formulan en este marco son las siguientes:

- Aprobar el proyecto de ley de enmienda constitucional del Artículo 120, con el objeto de extender los derechos políticos a los ciudadanos y las ciudadanas residentes en el extranjero, a través del derecho al voto.
- Conformar un equipo interdisciplinario integrado por parlamentarias y parlamentarios, especialistas en migración, derechos humanos y jurisprudencia e integrantes de organizaciones de emigrantes para que estudie la forma de implementar la reforma constitucional (reglamentación de la ley) y proponga mecanismos claros, sencillos y ajustados a la realidad que faciliten la participación electoral de las personas emigrantes.
- Iniciar el estudio de los requerimientos técnicos y presupuestarios para elaborar padrones de paraguayas y paraguayos en el extranjero.
- Elaborar campañas de concienciación e información para motivar la participación política de los y las connacionales en el extranjero.
- Regularizar la situación de las embajadas y los consulados que todavía no cuentan con representantes acreditados ni acreditadas.
- Fortalecer con recursos técnicos y financieros las dependencias del Estado que tienen como finalidad brindar servicios a la población paraguaya radicada en el extranjero, reconociendo las necesidades específicas de las mujeres emigrantes, particularmente en cuanto a empleo, salud, derechos sexuales y derechos reproductivos, y de las niñas, niños y adolescentes, con énfasis en relación con la educación, la salud, el mantenimiento del vínculo familiar y los derechos culturales.

BIBLIOGRAFÍA

- Araujo, Lorena (2010) *Estado y voto migrante: Una radiografía de la Región Andina*, en: Boletín del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas N° 7. Quito: Flacso-Ecuador, Dossier central. Disponible en: <<http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/2083/3/01.%20Estado%20y%20voto%20migrante...%20Lorena%20Araujo.pdf>>, consultado el 20 de octubre de 2010.
- Arendt, Hanna (1974) *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Taurus Ediciones.
- Decidamos (1992) *La bancada ciudadana*. Asunción: Decidamos. Campaña por la expresión ciudadana.
- Oddone, Hugo (2010a) *Algunas consideraciones sobre los fundamentos ideológicos de la política migratoria del Paraguay* [Ponencia presentada en el Tercer Taller "Paraguay desde las Ciencias Sociales" - Resistencia, 24, 25 y 26 de junio de 2010].
- Oddone, Hugo (2010b) *Tu persona vale un voto* [Artículo inédito].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009) *Ampliando horizontes: Emigración internacional paraguaya*. Asunción: PNUD, Unfpa, Unicef, Unifem y OIM Paraguay.

A paso de tortuga y con obstáculos

Situación de derechos humanos
de lesbianas, gays, bisexuales,
personas trans e intersex

Algunas instancias del Estado avanzan mínimamente hacia el reconocimiento de los derechos humanos de lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI), y otras mantienen la cerrazón tradicional. Mientras tanto, los grupos fundamentalistas católicos y evangélicos obstruyen, tergiversan y manipulan cualquier apertura hacia los derechos humanos, contribuyendo así a que la discriminación y la violencia sigan marcando la vida de las personas LGTBI.

Rosa M. Posa Guinea,
Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas*

* La autora agradece a Panambi, asociación de travestis, transexuales y transgénero del Paraguay, por el aporte de los casos de discriminación a personas trans, y a Paragay y el Grupo de Acción Gay-Lésbico (GAG-L).

INTRODUCCIÓN

Éste ha sido un año de debate, un año en el que los pequeños avances nacionales y sobre todo los regionales han levantado las furias de la neo-inquisición. El solo atisbo de la igualdad de derechos en un país vecino, la Argentina (aunque limitados a una figura jurídica discutible en el plano social, el matrimonio), ha clavado una espina en el alma de los fundamentalismos religiosos, que han pretendido devolver a las lesbianas, los gays, las personas trans, bisexuales e intersexuales (LGTBI) al lugar de la inhumanidad, donde se encontraban cuando este sector aplicaba la hoguera a quienes no pensaban ni actuaban como ellos, allá por la Edad Media.

Aunque debate en serio ha habido muy poco: pocas han sido las reflexiones jurídicas públicas sobre las posibilidades de la Constitución, sobre la pertinencia de la figura “matrimonio” y hasta algunos grupos han levantado una voz razonable en esta polarización inventada por la extrema derecha religiosa, diciendo que la igualdad social es mucho más amplia que el derecho a que el Estado reconozca las familias que ya existen.

MARCO LEGAL

En el plano regional, la Organización de Estados Americanos (OEA) volvió a aprobar una resolución sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género¹, en la que condena los actos de violencia y las violaciones de derechos humanos contra personas a causa de su orientación sexual e identidad de género, insta a los Estados a investigar estas violaciones a los derechos humanos y a asegurar que los y las responsables enfrenten las consecuencias ante la justicia. Además alienta a tomar medidas para que no sean cometidos hechos de esa naturaleza y a asegurar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad. En esta resolución también alienta a combatir la discriminación, a asegurar la protección a las defensoras y los defensores de derechos humanos que trabajan este tema y solicita a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que “considere la posibilidad de realizar un estudio temático a nivel hemisférico sobre el mismo” (párr. 5).

Una resolución de este tipo da contenido y guía interpretaciones de los instrumentos de DDHH interamericanos ratificados por el Paraguay. Esto quiere decir que desde la sociedad civil se puede y se debe apelar a esta y a las resoluciones de los años 2008 y 2009, por ejemplo, para exigir a la fiscalía que investigue los crímenes cometidos contra personas trans.

En el ámbito del Mercado Común del Sur (Mercosur) hubo dos reuniones de Altas Autoridades en Derechos Humanos. En la primera, realizada en Buenos Aires en marzo, el Grupo de trabajo LGTB propuso realizar una “campaña de políticas conjuntas en materia de diversidad sexual en el Mercosur”². En la segunda, llevada a

1 Resolución AG/RES. 2600 (XL-O/10) - Documento AG05071S02, p. 366. Disponible en <<http://www.oas.org/consejo/sp/AG/resoluciones-declaraciones.asp>>, consultado el 25 de noviembre de 2010.

2 Documento catalogado como MERCOSUR/RAADDHH/ACTA 01/10. Disponible en: <http://www.derhuman.jus.gov.ar/mercosur/area_reservada/docs/ActaXVIIIRAADDHH/ActaPlenario.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

cabo en Brasilia, en octubre, la delegación paraguaya tuvo varias intervenciones favorables al respeto de la diversidad sexual; por ejemplo, respecto del uso del nombre social para personas trans señaló la necesidad de avanzar la discusión con el Gobierno para generar políticas públicas³, señaló la dificultad de implementar el proceso transexualizador debido a la transfobia en el país y reconoció no contar con información sobre actos de violencia cometidos contra LGTBI (alegando “ausencia de información”). Además resaltó la importancia de la inclusión de la temática LGTBI para garantizar la visibilidad entre las discriminaciones. Es importante decir que lo que se iba a llamar “Campaña contra la homofobia” se llamará “Campaña contra la homofobia, lesbofobia y transfobia” a propuesta de la delegación paraguaya, que también apuntó la necesidad de financiamiento para que sea viable y cuente con la participación de la sociedad civil. Al final se concretó el cronograma con el compromiso de llevar adelante las campañas nacionales en 2011 y una regional en 2012.

Mientras en estos planos regionales se producen avances, en el ámbito nacional no ha habido cambio legal alguno respecto a años anteriores (Posa Guinea, 2008 y 2009). Cabe señalar, casi como anécdota, el proyecto de ley “que prohíbe el ingreso y la permanencia de personas homosexuales en los cuadros permanentes de las fuerzas armadas, la policía nacional y la policía caminera” presentado por el diputado por Central José López Chávez, del Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Punace), rechazado por mayoría en marzo de este año.

Además, en esta misma línea, en septiembre el concejal de Asunción Hugo Ramírez, de la Asociación Nacional Republicana – Partido Colorado (ANR), presentó la minuta N° 4801/10 en la que pretendía que la Junta Municipal solicitara a los medios de comunicación que no difundieran noticias de “contenido homosexual”, con la intención de “respetar el horario de protección al menor” ya que, según él, “atentan contra la familia y los valores”. Las comisiones asesoras de la Junta Municipal rechazaron esta propuesta por estar en contra de los postulados constitucionales de expresión de la personalidad (art. 25), de libertad de expresión (art. 26) y de igualdad fundamental entre las personas (art. 46).

ACCIONES DEL ESTADO

El año pasado se planteaban “gestos del Estado” para señalar pequeñas acciones que distan mucho de ser políticas públicas (Posa Guinea, 2009). Este año, si bien se relevan más acciones que en años anteriores, todavía se encuentran en el ámbito de “gestos” con dos excepciones: una en la función pública y la otra en la educación.

Políticas que contemplan la diversidad sexual

La “Guía para prácticas inclusivas y no discriminatorias en la función pública” lanzada por la Secretaría de la Función Pública (SFP) expresa sobre el tema que:

[...] ofrece un marco mínimo de procedimientos y conductas institucionales para garantizar el respeto del derecho a la no discriminación y promover la inclusión como un enfoque de derechos en la gestión gubernamental.

3 MERCOSUL/RAADH/GT LGTB/ATA No 02/10.

mental, pero también en la gestión de la Carrera de la Función Pública (SFP, 2010: 10).

La aplicación de esta guía se encuentra en el marco de la Ley de la Función Pública (1626/2000), que señala entre las obligaciones de la SFP la formulación de políticas de recursos humanos del Estado. Ya que la guía en cuestión contiene un capítulo específico de “Buenas prácticas no discriminatorias con personas con diversas identidades de género y orientación sexual” (SFP, 2010: 91 y 92), se considera que es una acción concreta de no discriminación en el marco de las políticas públicas para el funcionariado del Estado.

La segunda excepción es el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad (MRPEIS), la política pública del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) que define los principios y las directrices orientadores y reguladores para el abordaje e implementación de la sexualidad en el sistema educativo paraguayo. Hasta ahora es un documento que determina los propósitos y el marco conceptual, basado en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el país. Sus principios son la dignidad de la persona y la igualdad de derechos, asumiendo para ello la no discriminación y la no exclusión. Se trata simplemente de un marco amplio con un enfoque de derechos humanos para la educación en la sexualidad que define la diversidad como:

[...] conjunto amplio de conformaciones, percepciones, prácticas y subjetividades distintas que portan los seres humanos. Este concepto se refiere a la multiplicidad de deseos y de modos de resolución en las relaciones afectivas y eróticas existentes en la humanidad. Por mucho tiempo las diferencias, que son manifestación de la diversidad, se han visto como negativas. En base a esta concepción se han marcado normas y patrones culturales sobre el ideal de belleza, las formas de los cuerpos, los sentimientos y afectos, que conllevan la discriminación de las personas cuyas diferencias no se incluyen en las normativas y patrones sociales (por ejemplo no se reconocían la sexualidad y el derecho a la genitalidad en las personas discapacitadas). La diversidad en este Marco entiende las diferencias personales como riquezas de la humanidad (MEC, 2010: 21).

Al establecer la igualdad y no discriminación en una política pública de educación en sexualidad, la reacción de los sectores fundamentalistas católicos y evangélicos es la de siempre, decir que promociona la homosexualidad, el “matrimonio gay” y que el MEC pretende corromper a los niños y las niñas⁴. Ante estos ataques tergiversadores, el MEC tuvo que explicar en varias publicaciones en prensa el significado real del MRPEIS⁵.

4 Denunciaron que el MEC quiere corromper a niños. Disponible en: <<http://www.papaymama.org/abc-color-denunciaron-que-el-mec-quiere-corromper-a-ninos/>>, consultado el 10 de noviembre de 2010.

5 Por ejemplo: El marco de diálogo sobre los principios rectores para una educación integral de la sexualidad. Diario Última hora, Asunción 25 de septiembre, p. 50; Itinerario de construcción de Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad. Diario Última hora, Asunción 26 de septiembre de 2010, p. 33; La perspectiva de género en el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad. Diario Última hora, Asunción 1 de octubre de 2010, p. 56; El proceso de diálogo del Marco Rector Pedagógico se ha iniciado e invitamos a toda la ciudadanía a sumarse. Diario Última hora, Asunción 3 de octubre de 2010, p. 78.

Gestos continuados

A finales de 2009, la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR) se comprometió a atender, en alianza con la sociedad civil, casos de mujeres lesbianas que acudieron a solicitar asesoría jurídica y psicológica⁶. Esta alianza empezó a implementarse en febrero de este año⁷. En ese contexto, 70 funcionarios y funcionarias de la SMPR participaron de talleres de sensibilización⁸. Un resultado concreto se dio en la efectiva intervención de la SMPR en un caso de violencia ejercida contra una lesbiana, que se relata más adelante en este artículo.

Por otra parte, en marzo, el Ministerio del Interior, a través de un convenio con una organización de la sociedad civil, se comprometió a capacitar a agentes policiales sobre no discriminación a “personas homosexuales y transgéneros [sic]”⁹. A la fecha del cierre del presente informe, según el propio ministerio¹⁰, no se ha realizado actividad concreta alguna en este sentido, por lo que podría sostenerse que, si bien es un gesto positivo el reconocimiento de la necesidad de avanzar en estos ámbitos, de poco sirve si no modifica en nada la violencia policial, ejercida principalmente contra personas trans, algunos de cuyos casos se presentan más adelante.

En este panorama de un Estado que parece favorable a los derechos LGTBI, se inserta el panel debate realizado en julio de este año¹¹ con la presencia del ministro de la Secretaría Nacional de Cultura, Ticio Escobar, la viceministra de Educación para la Gestión Educativa, Diana Serafini, y el vicedirector, Jorge Lara Castro, donde manifestaron voluntad política para incluir los temas de la diversidad sexual. Esto se evidencia en el cambio de posición de la Cancillería en las reuniones de Altas Autoridades en Derechos Humanos, ya referido, en el enfoque del MRPEIS y en el apoyo a actividades culturales sin discriminación, como el apoyo al Festival de Cine Lesbigoaytrans. Con todo, no debemos ni magnificar estos gestos del Estado, ni minimizar lo mucho que cuestan estos “micropasos”, sobre todo lo mucho que significan. Hace menos de 5 años estos gestos en Paraguay hubieran parecido ciencia ficción.

6 Campaña Aquí no se discrimina. Boletín de Noticias de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República N° 225 febrero de 2010. Disponible en: <<http://www.mujer.gov.py/wordpress/?p=1331>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

7 Desde el Estado se alienta a no discriminar. IPParaguay 9 de febrero de 2010. Disponible en: <<http://www.ipparaguay.com.py/index.php?id=cmp-noticias&n=14449>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

8 Hablan de las mujeres sin prejuicios ni tabúes. Diario ABC Color, Asunción 3 de abril de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/97574-hablan-de-la-sexualidad-de-las-mujeres-sin-prejuicios-ni-tabues/>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

9 El objetivo de este convenio es “establecer acciones que generen propuestas que aporten a una mejor formación de los agentes policiales en el manejo del poder y la fuerza, en especial cuando se refieran a personas homosexuales y transgéneros [sic]”. El texto se encuentra disponible en: <http://www.mdi.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=327%3Apara-evitar-discriminacion-firmaron-convenio-de-cooperacion&Itemid=50>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

10 Respuesta de Diana Vargas, directora de Derechos Humanos de Ministerio del Interior, a las preguntas de la autora.

11 Panel Debate: Compromiso del Estado ¿Compromiso con la gente? Disponible en: <<http://www.aireana.org.py/compromiso%20del%20estado%20compromiso%20con%20la%20gente.html>>, consultado el 25 de noviembre.

Pero ahí está la realidad, que demuestra cuánto miden los abismos entre la vida de las personas y estas acciones del Estado, aunque también nos indica cuán grandes son estos abismos en el mismo Estado. Prueba de ello es la presencia del vicepresidente Federico Franco, en ejercicio de la presidencia por ausencia del país del presidente Fernando Lugo, en la manifestación organizada por grupos fundamentalistas religiosos católicos y evangélicos. Esta actividad fue denominada “Queremos papá y mamá” y se realizó el 2 de octubre en Asunción. Durante la misma, Franco expresó:

Nuestra presencia es para decir sí a la familia, la familia es la piedra angular de la sociedad. Cuando dios creó a la familia, lo hizo hombre y mujer y le dio un mandato para que crezcan y se reproduzcan y la única manera de asegurar la reproducción es a través de la unión del hombre y la mujer [...] en segundo lugar yo juré sobre la biblia en este mismo lugar un 15 de agosto y juré respetar la Constitución y las leyes, y la Constitución dice claramente sin equívocos que la familia es la unión del hombre y la mujer [...]¹².

CASOS DE VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS A LESBIANAS, GAYS, BISEXUALES, PERSONAS TRANS E INTERSEX¹³

Detención arbitraria, coacción grave y lesión corporal

Norma Machado¹⁴, de 20 años de edad, fue sacada a la fuerza, a golpes y arrastrada de la casa de su pareja mujer, en Asunción, el pasado 7 de abril por su madre, Norma Rivarola; su hermano, Julio Machado; sus tíos Vidal Machado (quien se desempeñó como comandante de la Policía Nacional) e Inocencio Machado (comisario de la Policía Nacional), su primo Alejandro Machado y José David Aranda, quienes la metieron en un automóvil a los golpes y tapándole la boca con las manos. La llevaron a una empresa de seguridad privada, Tapiti SRL, propiedad de uno de ellos. Allí la retuvieron por más de 3 horas maltratándola verbal y psicológicamente, imprimieron los mensajes de su celular y se burlaron, luego la trasladaron a la casa de sus padres, en Villa del Rosario, departamento de San Pedro, donde la mantuvieron encerrada, bajo vigilancia e incomunicada por 8 días, durante los cuales no fue asistida por profesionales médicos, pese a las lesiones producidas por los golpes recibidos. Logró escapar y, una vez en Asunción, solicitó la asesoría jurídica de Aireana. Entonces, en compañía de funcionarias de la SMPR, realizó las denuncias correspondientes. También acudió al Centro de Emergencias Médicas para realizar el diagnóstico de los golpes re-

12 Participación del Vicepresidente de la República. Disponible en: <<http://www.papaymama.org/participacion-del-vicepresidente-de-la-republica/>>, consultado el 25 de noviembre de 2010.

13 En los casos relatados se ha optado por no dar a conocer los nombres de las personas víctimas, como una forma de respetar su decisión de mantener el anonimato, dado que, como puede apreciarse en ellos, la seguridad, la integridad personal y la vida de las personas trans, bisexuales, intersex, lesbianas y gay están amenazadas en nuestra sociedad. El único caso en que la víctima es identificada es porque ella misma lo autorizó y se trata de un hecho de público conocimiento.

14 Denuncia pública por detención arbitraria y coacción grave por opción sexual. Disponible en: <<http://www.aireana.org.py/denuncia%20detencion%20arbitraria%20por%20opcion%20sexual.html>>, consultado el 25 de noviembre de 2010.

cibidos. La Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (Codehupy) decidió llevar el caso y el 23 de abril fue dado a conocer en conferencia de prensa.

Al mismo tiempo la Comisión Internacional de Derechos Humanos para Gays y Lesbianas (IGLHRC, por su sigla en inglés) lanzó una acción de alerta internacional¹⁵ que tuvo como resultado que el ministro del Interior, Rafael Filizzola; el entonces viceministro del Interior, Elvio Segovia; la directora de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, Diana Vargas; y el fiscal general del Estado, Rubén Candia Amarilla, recibieran más de 1000 solicitudes de todo el mundo demandando la investigación de los hechos denunciados por Norma Machado.

Hasta el cierre de este informe, el Ministerio del Interior continuaba con un sumario administrativo a Inocencio Machado en investigación de los hechos relativos al caso, que debería terminar a inicios de diciembre. Interin, dieron 10 días de arresto disciplinario¹⁶ a los policías del sistema de emergencias 911: suboficial mayor Cándido González López, el suboficial segundo Claudio Enrique Rodríguez Sanabria. Por otro lado, en el Ministerio Público, el fiscal Rogelio Ortúzar, a cargo de la causa, tiene todos los elementos para imputar a las personas responsables y no lo hace a pesar de los urgimientos enviados por Codehupy¹⁷.

Negación de atención en salud

B.U., joven lesbiana que acude mensualmente a los servicios del Hospital Neuropsiquiátrico para obtener las recetas de los medicamentos que necesita, denunció haber sido maltratada verbalmente por el médico Teófilo Villalba y por el director asistente del nosocomio Derlis Aranda Centurión. B.U. refirió que cuando el primero “descubrió” la orientación sexual de B.U. en la ficha de paciente le dijo: “¡Ah, lesbiana! Yo no trato a gente como vos”. No queda claro el motivo por el cual se registra en una ficha de paciente su orientación no heterosexual.

B.U. solicitó apoyo a Aireana, que envió una carta a la ministra de Salud Pública y Bienestar Social, Esperanza Martínez, solicitando la apertura de un sumario administrativo para los dos médicos. Tras sucesivas reuniones con la asesora jurídica del hospital Teresa Torres, la directora de Derechos Humanos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) Elena Rivarola, y el entonces director del hospital Néstor Giralda, reconocieron la imposibilidad de abrir un sumario administrativo ante la negativa de los dos médicos a reconocer el maltrato. Después de varios intentos de obtener una respuesta más firme del MSPBS, finalmente, el 4 de noviembre el actual director del hospital, Luis Taboada Renna, remitió una nota con la intención de resarcir moralmente a B.U. A consecuencia de esto, el Hospital solicitó talleres de sensibilización a la no discriminación por orientación sexual e identidad de género para el personal.

15 Paraguay: secuestro y violencia contra una mujer lesbiana por causa de su orientación sexual. Disponible en: <http://salsa.democracynaction.org/o/1870/p/dia/action/public/?action_KEY=3781>, consultado el 25 de noviembre de 2010.

16 El reglamento disciplinario de la Policía Nacional define como sanción a una falta grave el arresto hasta 30 días.

17 Codehupy envió el 12 de agosto, el 16 de septiembre, el 7 y el 15 de octubre sendos urgimientos al fiscal Rogelio Ortúzar para la imputación de los responsables y para la realización de las diligencias correspondientes para llegar a la verdad de los hechos.

Éste y muchos otros son ejemplos del vacío que se produce por no aprobar la ley contra toda forma de discriminación que estipula los pasos y las instancias a seguir para denunciar, sin tener que recurrir a ejercicios creativos de resarcimiento para las víctimas que dependen exclusivamente de la buena voluntad de las personas al frente de las instituciones.

Agresión homofóbica y temor a denunciar por estigma

En junio, un joven fue golpeado brutalmente a la salida de un pub por varios hombres que le gritaron e insultaron por ser gay. Como encontraron una cruz entre las pertenencias de la víctima, se la tiraron en la cara diciéndole: “Por ésta, te salvás”¹⁸. La víctima no quiso denunciar por un legítimo miedo y por la falta de garantías de que la policía o la fiscalía actuarían con justicia en el caso. Lo importante de casos como éste (que lastimosamente se repiten dada la impunidad de los victimarios) es, por un lado, que nos muestra un Estado que no ofrece garantías para que una denuncia como ésta tenga curso y, por otro, presenta los efectos devastadores de la incitación al odio por parte de sectores fundamentalistas católicos y evangélicos que naturalizan y legitiman la violencia hacia LGTBI. Cabe preguntarse, en la situación de este joven: si no hubiera llevado una cruz ¿lo hubieran matado?

Violación a lesbiana en un local de ambiente LGTBI

Otro caso que pone en tela de juicio la seguridad misma de los locales de encuentro LGTBI es la violación a una joven lesbiana en el interior de un pub de ambiente. La muchacha fue golpeada, incluso el piercing de su ceja fue arrancado. La víctima quedó destrozada, sin poder denunciar por razones similares al caso citado anteriormente, es decir, por la falta de garantías que el Estado debería proporcionar a sus ciudadanas y ciudadanos, cercenándoles el acceso a la justicia por terror a la re-victimización, y porque en esta sociedad se sigue considerando que los crímenes cometidos contra lesbianas, gays, personas trans, bisexuales e intersex son minimizables, no existen o son asumidos como retributivos, respecto a conductas que, se asumen, están fuera o en colisión con lo socialmente normado.

Hostigamiento policial a trans trabajadoras sexuales

Año tras año este informe registra que las personas trans (travestis, transexuales y transgénero) que ejercen el trabajo sexual son constantemente acosadas por la policía en la calle, que les exige coimas para no arrestarlas con cualquier excusa, se les persigue, se les golpea. Año tras año también se denuncia que día tras día, noche tras noche, son hostigadas o detenidas arbitrariamente por agentes de un Estado cuya Constitución no admite discriminaciones (art. 46). El prejuicio social contra quien transgrede las normas culturales de género hace que en el imaginario social se vincule de forma indefectible al delito; el hecho de existir ya es considerado de por sí como medio delictivo. Este estereotipo basado en el prejuicio es el que opera a la hora de la impunidad. Para ilustrarlo, cuando el 28 de junio el fiscal general del Estado, Rubén Candia Amarilla, recibió a integrantes de la coalición LGTBI¹⁹, ocasión en que le entregaron una carta protestando por

18 Testimonio de la víctima.

19 La Coalición LGTBI está conformada por Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas; Paragay, Panambi, asociación de travestis, transexuales y transgénero del Paraguay; Nepyryú, La Comuna de Emma, Chana y todas las demás, y las Ramonas - organización de feministas jóvenes,

la inacción de la fiscalía en crímenes contra travestis cometidos desde 2002 e instarle a llevar en forma el caso de Norma Machado, afirmó que “una vida humana es una vida humana, no importa que sea narcotraficante o lo que sea”. Sin demasiado riesgo a la equivocación, en estas afirmaciones puede apreciarse el reflejo de vínculo prejuicioso que sitúa a la transgeneridad como si estuviera asociada esencialmente al delito.

Como muestras de la situación examinada en 2010²⁰, en Encarnación, departamento de Itapúa, las trans que trabajan en la zona centro sufrieron constantemente acoso por la policía del lugar. Varias veces trataron de formular una denuncia por los casos de abusos y maltrato y la policía no les tomó declaración alguna.

También debido a esta misma situación de hostigamiento policial en San Lorenzo, departamento Central, en agosto, T.H. presentó una denuncia en contra del suboficial “Miguel” de la Comisaría 1^a de esa ciudad. La denunciante desconoce el apellido del agente porque no llevaba al momento de los hechos denunciados su distintivo en el uniforme, tal como corresponde. El agente las amenazó diciendo que era él quien mandaba y que si no se aceptaba lo que decía, las iba a arrestar inventando cualquier delito para que fueran llevadas a la penitenciaría de Tacumbú. Además, como son constantemente golpeadas y maltratadas, para sobrevivir son obligadas a entregar coimas o a realizar “favores sexuales” a los oficiales. La denuncia realizada por T.H. no fue remitida a la fiscalía hasta hoy. ¿Qué hacer cuando el Estado cierra sus mismos mecanismos de reclamos de derechos humanos?

En septiembre, Z.R., una trans que se encontraba trabajando en la zona de Calle Última, fue arrestada y llevada a la Comisaría 2^a de Fernando de la Mora, departamento Central. Los policías la golpearon y la desnudaron burlándose de ella, estuvo todo el día en la comisaría privada de su libertad. Al día siguiente, cuando la soltaron, no le devolvieron todas sus pertenencias, y para humillarla no le entregaron sus zapatos, por lo que tuvo que ir descalza hasta su casa.

Violaciones al debido proceso

En julio, M.A. y B.T., dos trans trabajadoras sexuales, estuvieron presentes en el lugar donde ocurrió un asesinato en Ruta 1, Km 20, de la ciudad de Capiatá, departamento Central. Cuando las llamaron para declarar como testigos, fueron detenidas por la policía de la Comisaría 32^a, pese a que ya un hombre se había declarado culpable del crimen. Hasta la fecha de cierre de este artículo, las dos continuaban privadas de su libertad en el penal de Tacumbú.

En marzo, L.A., trans indígena, se encontraba trabajando en la zona de Calle Última cuando fue atacada por un hombre. Para defenderse le aplicó a su agresor una puñalada cerca del pecho. Por estos hechos fue arrestada y se encuentra detenida en el penal de Tacumbú, por el cargo de homicidio doloso, aunque el agresor no murió. La organización Panambi ha pedido su traslado y han solicitado el apoyo del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y de la directora de institutos

20 Todos los casos sobre personas trans han sido aportados por Panambi, asociación de travestis, transexuales y transgéneros del Paraguay.

penales, Olga Blanco. Hasta el momento de cierre de este artículo, la situación de L.A. no se había modificado.

Estas situaciones reiteran los prejuicios y estigmas que operan en los y las agentes de seguridad y justicia que vinculan esencialmente la transgeneridad con la criminalidad y que niegan a las personas trans las garantías judiciales y el debido proceso como consecuencia de su “vida aberrante”.

Homicidio sin juicio en la penitenciaría

El 9 de octubre M.B., una trans que se encontraba privada de libertad en el penal de Tacumbú, fue asesinada de 14 puñaladas, por un reo. Las autoridades encerraron al responsable del crimen en el calabozo porque ya cuenta con una condena de pena máxima. Una vez más, los crímenes contra personas trans dejan de ser investigados.

Reclamo de reconocimiento de identidad de género por una persona intersex

Como una cuestión importante para señalar, una persona intersexual²¹, anotada como mujer en el registro civil de una ciudad de interior de país, ha solicitado este año el cambio de nombre y sexo en su documento a través de una demanda judicial de rectificación de partida de nacimiento. Hasta el momento del cierre de este artículo se encuentra en trámite.

Negación de servicios privados por discriminación basada en la identidad de género

En octubre de este año Panambi, asociación de travestis, transgénero y transexuales, organizó un encuentro de la Red Lactrans (Red Latinoamericana y del Caribe de personas trans) en Asunción. El encuentro contaba con la participación de asistentes de varios países latinoamericanos. En el momento que solicitaron hospedaje en el hotel Cecilia, le dijeron que disponían de plazas, pero al especificarles que las hospedadas serían personas trans, cambiaron repentinamente de opinión, diciéndoles que no había lugares disponibles. Éste es un caso más de omisión del Estado, que nos muestra claramente que si no existe una ley que permita denunciar por este tipo de discriminación a personas físicas y jurídicas, sean autoridades públicas o entes comerciales, a las víctimas lo único que les queda es la indignación.

21 El término es utilizado generalmente para nombrar una variedad de condiciones –en su mayor parte congénitas– en las cuales la persona que las manifiesta –llamada intersex, intersexual o intersexuada– posee una anatomía que difiere en mayor o menor grado de los estándares masculino o femenino. Se atribuye al investigador Richard Goldschmidt el haber utilizado por primera vez a comienzos del siglo XX el concepto para referirse a ambigüedades anatómicas diversas. En la actualidad, su uso biomédico hace referencia a variaciones anatómicas sexuales patológicas consideradas ambiguas o engañosas (Dreger, 1998). A pesar de este sentido, socialmente extendido, la inmensa mayoría de los casos de intersexualidad sólo evidencian variaciones morfológicas respecto de expectativas culturales sobre la apariencia de los genitales femeninos o masculinos. Por esta razón, la presencia de micropenes, megaloclítoris, hipospadias y la ausencia de vagina, entre otras condiciones, suelen ser consideradas manifestaciones de intersexualidad aunque no impliquen la indecibilidad del sexo verdadero comúnmente asociada al hermafroditismo (Mauro Cabral: Intersexualidades. Disponible en: <<http://mx.groups.yahoo.com/group/accionvioleta/message/11020>>).

Limitación con agresiones del derecho a la libre expresión de la personalidad

Mientras este artículo estaba en proceso de edición, el 26 de noviembre, en Coronel Oviedo, uno de los integrantes de Ñepyru - Centro de Investigación y Educación Sexual, organización basada en esta ciudad, dio una entrevista en una radio por las actividades del 1 de diciembre, Día mundial de la lucha contra el VIH y sida. Sin embargo la conversación no se pudo centrar en la conmemoración de este día, debido a las llamadas de oyentes expresando sus prejuicios contra la homosexualidad e insultando al entrevistado. Al terminar la entrevista y dirigirse a su local con otros compañeros y compañeras de la organización, un grupo de personas desconocidas les agredieron tirándoles piedras y huevos, a la vez que les insultaban en voz alta. Afortunadamente, nadie resultó herido físicamente. Este grave hecho de manifestación de odio resulta preocupante, no sólo por la seguridad de quienes defienden los derechos humanos sino también por la instalación de un odio “activo” hacia personas LGTBI que termina produciendo estas agresiones

CONCLUSIONES

La sociedad castiga a quien se rebela contra las normas impuestas de género con el maltrato, que puede llegar a la muerte, la falta de oportunidades educativas y laborales, la marginación y el estigma. La condición, salvo raras excepciones, para insertarse en el mercado de trabajo, estudiar o acceder sin maltrato a un servicio de salud, es dejar de ser lo que se es, es decir, adaptarse a las formas sociales y de apariencia que la cultura impone a las personas por nacer con unos genitales u otros.

RECOMENDACIONES

- Aprobar la ley contra toda forma de discriminación.
- Implementar los acuerdos de las reuniones de Altas Autoridades en Derechos Humanos del Mercosur.
- Aplicar las buenas prácticas de la Guía de prácticas no discriminatorias e inclusivas de la SFP.
- Investigar desde el Ministerio Público los casos de asesinatos a travestis, sin dejar que prescriban, e imputar a los responsables en el caso de Norma Machado, aplicando el debido proceso sin discriminaciones.
- Implementar desde el Ministerio del Interior una política de re-estructuración y re-educación en la policía nacional, para que sus agentes cumplan sus funciones de servicio y protección a la ciudadanía sin discriminaciones.
- Implementar el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Secretaría de la Función Pública (2010) **Guía para prácticas inclusivas y no Discriminatorias en la Función Pública**. Asunción: SFP.
- Ministerio de Educación y Cultura (2010) **Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad**. Asunción: MEC.

Discriminaciones persistentes, amenazas de retroceso

Derechos humanos de las mujeres

El periodo de análisis en materia de derechos de las mujeres se caracteriza por discriminaciones que se mantienen constantes, avances puntuales y todavía reducidos, y grandes peligros de retroceso de la institucionalidad de género. Al mismo tiempo, Paraguay se prepara para ser analizado por el cumplimiento de derechos humanos de las mujeres ante las Naciones Unidas.

Myrian González Vera y Rosa M. Posa Guinea,
Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP).

INTRODUCCIÓN¹ DISCRIMINACIÓN DE GÉNERO Y DISCRIMINACIÓN A LAS MUJERES

La discriminación basada en el género se refiere a aquella que se ejerce en función de una construcción simbólica socio-histórica que asigna determinados roles y atributos socio-culturales a las personas a partir del sexo biológico y que convierte la diferencia sexual en desigualdad social, estableciendo una jerarquía en la cual todo lo masculino es valorado como superior respecto a aquellos atributos considerados femeninos. Esto implica que varones y mujeres no ocupan el mismo lugar, ni son valorados de la misma manera, ni tienen las mismas oportunidades, ni un trato igualitario en nuestra sociedad, relegando a las mujeres a una situación de subordinación (Inadi, 2005).

A partir de esta conceptualización se visualiza que la discriminación de género está basada en lo que culturalmente se atribuye a los sexos, se ejerce sobre todo en lo femenino, tanto si femenino se expresa y habita en el cuerpo que la cultura le impone habitar, mujeres biológicas, como si es asumido por otros cuerpos que desobedecieron el mandato de la masculinidad tradicional, es decir, personas trans.

Si bien el sistema patriarcal sigue imperando en Paraguay y en el mundo, al hablar de derechos humanos es fundamental incorporar una perspectiva de género para poder analizar el grado de cumplimiento de esos derechos que el Estado tiene para con sus ciudadanas y ciudadanos. No obstante, este artículo se limitará a analizar la discriminación hacia las mujeres, siendo conscientes de que “mujer” es una construcción cultural bajo cuyo nombre caben muchos cuerpos, igual que sobre los cuerpos llamados “de mujeres” caben diversas autodenominaciones políticas. En tanto haremos referencia a los diversos temas tratados a lo largo de este informe, que contiene varios capítulos en los que se aborda la situación de mujeres y hombres en distintos ámbitos temáticos, pero también de las personas trans, intentando poner en evidencia la perspectiva de género en la descripción y análisis de los temas.

MARCO LEGAL: LEYES QUE GARANTIZAN LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN DE LAS MUJERES

El marco legal paraguayo vigente reconoce en general la igualdad de las personas ante la ley y establece protecciones contra la discriminación (art. 46, Constitución). Ello debería implicar que efectivamente mujeres y hombres gozaran de la igualdad de derechos en todos los ámbitos y durante todo el ciclo de vida. Sin

¹ Este artículo se complementa con todos los demás del capítulo de derecho a la igualdad, puesto que hay mujeres viviendo con VIH, mujeres con discapacidad, mujeres afroparaguayas, mujeres lesbianas, mujeres indígenas. Además, se complementa con el conjunto de artículos del capítulo de derechos económicos, sociales y culturales, de derecho a la vida y la integridad personal y de derecho a la libertad, en este último caso particularmente con los artículos de prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata, de derechos sexuales, de derechos de las mujeres trabajadoras sexuales y de derechos reproductivos. Asimismo, con el capítulo de derechos de familia, en el cual todos sus artículos (violencia doméstica, derechos de las juventudes y derechos de las personas adultas mayores) incluyen situaciones que afectan a las mujeres. Por último, también se complementa al ampliar y profundizar información con los capítulos de derechos políticos, derechos de la niñez y la adolescencia y derechos de los pueblos indígenas.

embargo, cuando se baja la lupa a los derechos y a las protecciones legales, se dejan ver importantes huecos referidos a la no discriminación y la igualdad de las personas, que hasta ahora no han sido suficientemente cubiertos.

También en el campo de la aplicación de las leyes se generan distintos niveles de desigualdad y discriminación hacia las mujeres, como ocurre con otros sectores en situación de vulnerabilidad, como las personas lesbianas, gays, travestis y transgénero y los pueblos indígenas. En el caso de las mujeres, las discriminaciones se observan especialmente en el mundo del trabajo, en el ámbito de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación formal, la profesionalización y la participación política, así como también en el acceso a la tierra, especialmente para las mujeres rurales e indígenas. Son discriminaciones ya señaladas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité Cedaw, por su sigla en inglés) hace ya un lustro y que requieren la adopción de medidas desde los distintos poderes del Estado paraguayo.

La igualdad y la no discriminación son garantías constitucionales en la República del Paraguay desde 1992 (art. 46 y 48). Específicamente, la Constitución reconoce la igualdad de derechos del hombre y la mujer señalando que:

[...] 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).

La supremacía de la Constitución y el orden de prelación de las leyes (art. 137) ubican en segundo lugar en el derecho positivo nacional a los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados y finalmente las “leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía”. Es así que forman parte de la legislación nacional, entre otras: la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), ley 1215/86; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto San José de Costa Rica, ley 1/89; la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ley 57/90; la Convención interamericana para Prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de *Belém do Pará*, ley 605/95, el Protocolo Facultativo de la Cedaw, ley 683/01, el Protocolo facultativo de la CDN relativo a la venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en pornografía, ley 2134/03; el Protocolo a la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada para Prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, o Protocolo de Palermo, ley 2356/04; y el Convenio N° 156 de la OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, ley 3338/2007.

La mayoría de las leyes paraguayas fueron modificadas o creadas a partir de la nueva Constitución, elaborada en el periodo posterior al régimen militar dictatorial de Alfredo Stroessner. A los efectos de este artículo, se mencionan algunas de las leyes más relevantes para las mujeres: la Ley del Divorcio Vincular (45/91); el Código Civil, ley 1/92; el Código del Trabajo, ley 213/93 modificado por leyes

496/95 y 3384/07, en esta última modificación se incluye la licencia de paternidad; el Código Electoral, ley 834/96; Código Penal, ley 1160/97 y su modificadora 3440/08; Ley contra la Violencia Doméstica (1600/00); el Código de la Niñez y la Adolescencia, ley 1680/01 y sus leyes complementarias; el Estatuto Agrario, ley 1863/02; la Ley de las Personas Adultas (1885/2002), la Ley 2263/03 que modifica el régimen de pensiones y jubilaciones del Instituto de Previsión Social (IPS); la Ley 3728/09 sobre la pensión alimentaria de personas adultas mayores en situación de pobreza.

La norma articuladora de procesos para el desarrollo y la garantía de derechos de las mujeres es la Ley 34/92 que, al crear la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR), institucionaliza el abordaje para eliminar la discriminación y se orienta a garantizar que el Estado cumpla con sus obligaciones en la materia. En 2010 una nueva norma se incluye en este conjunto: la Ley de Protección a las estudiantes en estado de gravidez y maternidad (4084/10), que permite brindar atención y asegurar la permanencia en el sistema educativo a quienes tradicionalmente eran excluidas de él.

Un retroceso: aprobación de la ley de creación del Ministerio de Desarrollo Social

El jueves 25 de noviembre de 2010, en el Día contra la Violencia hacia la Mujer, se aprobó en el Senado el proyecto de ley de creación de un Ministerio de Desarrollo Social, después de su media sanción en la Cámara de Diputados. Proyectos similares rondan por el Congreso desde 2004. Este año fue presentado por la diputada por Central Emilia Alfaro, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), y ahora queda esperar el veto o no del Poder Ejecutivo. El Ministerio de Desarrollo Social² hace desaparecer la SMPR, junto con las secretarías de Acción Social (SAS), de Niñez y Adolescencia (SNNA), de Refugiados y Repatriados (SNDRRRC) y de Emergencia Nacional (SEN). Además, dejarán de funcionar la Dirección de Beneficencia y Acción Social (Diben), el Viceministerio de la Juventud (VMJJ), el Instituto Nacional de Protección a las Personas Excepcionales (Inpro) y el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), estos tres últimos hoy en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

La SMPR ha sido una conquista de las luchas de las mujeres y es la entidad con la función principal de transversalizar la perspectiva de género en todas las instancias del Estado. Por ello, es lamentable que quede relegada a una dirección sin autonomía propia que dependerá de la voluntad política de quien esté a la cabeza de ese ministerio, en una situación similar a la que se encontrarán las demás instancias afectadas.

² *Parlamentarios aprobaron creación del Ministerio de Desarrollo Social.* Diario ABC Color, Asunción 2 de diciembre de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/parlamentarios-aprobaron-creacion-del-ministerio-de-desarrollo-social/>>, consultado el 2 de diciembre de 2010.

MARCO INSTITUCIONAL: POLÍTICAS PÚBLICAS Y ESPACIOS QUE PROMUEVEN LA IGUALDAD DE GÉNEROS DESDE EL ESTADO

La Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR) como órgano rector

La institucionalidad de género en el Estado paraguayo se instala en 1993 con la puesta en funcionamiento de la SMPR, cuyos fines principales se relacionan con el cumplimiento de los mandatos emanados de la Cedaw y que el Paraguay había ratificado en plena dictadura en 1986. Actualmente numerosos organismos del Estado cuentan con oficinas de la mujer o de género y existen diversos planes y políticas que incluyen la perspectiva de género en sus contenidos y programas y está en vigencia el III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2017 con el objetivo general de:

Promover la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas a través de instrumentos normativos eficientes y acciones dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación de género, así como la igualdad de oportunidades y resultados, favoreciendo la democratización de la sociedad (SMPR: 2008, 10).

Políticas, planes y programas sensibles a las mujeres

Para dar cumplimiento a este objetivo, la secretaría promueve convenios interinstitucionales con distintos organismos del Estado y también con la sociedad civil para la implementación de planes y programas centrados en algunos de los nueve ámbitos de acción del Plan: igualdad de derechos entre mujeres y hombres; cultura de igualdad; acceso a los recursos económicos y al trabajo; equidad en la educación; salud integral; vida libre de violencia; ambiente sano y saludable; participación social y política en igualdad de oportunidades; y descentralización efectiva³.

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) ha puesto en marcha desde fines de 2008 las “Políticas públicas de calidad de vida y salud con equidad”⁴, y desde diciembre de 2009 está vigente la Resolución 1074 que establece la implementación progresiva de la gratuidad universal en los servicios públicos de salud del Paraguay, que marcó un hito en el acceso al derecho a la salud consagrada constitucionalmente. Esta medida –aun cuando presenta dificultades en la cobertura de los servicios, principalmente por cuestiones presupuestarias, capacidades institucionales y resistencias de algunos sectores– beneficia a las familias pobres, especialmente a las mujeres y los niños, que actualmente acuden a los centros hospitalarios de atención en todo el país.

3 Para ampliar información sobre la violencia doméstica e intrafamiliar, referirse al artículo homónimo en el capítulo de derechos de familia.

4 Para profundizar acerca del desarrollo y la evaluación actual de esta política, referirse al artículo sobre derecho a la salud en el capítulo de derechos económicos, sociales y culturales.

También está vigente el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2009-2013, con el objetivo estratégico de:

[Una] salud sexual y reproductiva de la población del Paraguay mejorada a través de la ejecución de políticas y planes integrados, con enfoque de género y derechos orientados por la política de salud y sus principios de universalidad, equidad, calidad y participación social (MSPBS, 2009: 10).

El marco rector y la cuestión de género

Este año el MEC dio a conocer el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral en Sexualidad (MRPEIS). Se trata de un proyecto de política pública educativa que tiene como eje principal los derechos humanos y la igualdad y no discriminación y propone la perspectiva de género en todo su desarrollo. Este MRPEIS, tal y como está concebido, corresponde a las necesidades educativas del país, ya que se ubica en una descripción contundente del contexto actual con todas las consecuencias sociales que traen las carencias en educación sexual del sistema educativo.

Tal como se plantea en varios artículos de este informe⁵, la presentación de esta política pública suscitó la reacción desmesurada de los sectores fundamentalistas católicos y evangélicos que, entre otras cosas, pusieron “el grito en el cielo” por el uso de la perspectiva de género, sin saber lo que significa, como bien declara un representante de la Federación de Asociaciones de Padres de Alumnos de Instituciones Educativas del Paraguay (Fedapar): “Ahora nos preocupa que el contenido del proyecto tenga como eje la perspectiva de género, porque no tenemos claro el alcance de ello, lo que involucra, sus consecuencias”⁶.

Ante esta situación, tanto el MEC como la SMPR publicaron en espacios en diarios explicando en qué consiste esta categoría de análisis social⁷. Lo cierto es que estos sectores fundamentalistas católicos y evangélicos han realizado un esfuerzo para leer el MRPEIS y de ahí han manipulado el contenido sin escrúpulos como reza la Federación de Asociaciones por la Vida y la Familia (Fedavifa) en un texto: “No debemos olvidar que el peligro es la construcción social del sexo radicalmente divorciada de la sexualidad”⁸. Y sigue diciendo:

El marco rector promueve relaciones igualitarias, por ello adopta el concepto de diversidad, con ello se estaría aceptando que la construcción de lo femenino y masculino no responde a una sola manera dada por la biología, sino por la cultura, de esta manera se podría hablar de homosexualidad y transgénero de manera igualitaria a la heterosexualidad y

5 Diversos análisis complementarios del MRPEIS se encuentran en los artículos sobre derechos sexuales y sobre derechos reproductivos en el capítulo de derecho a la libertad, en el artículo de derechos de las juventudes del capítulo de familia y en el de discriminación hacia las personas LGBTI del capítulo sobre derecho a la igualdad.

6 MEC abre debate sobre Marco Rector de la educación sexual. Diario Última hora. Asunción 28 de septiembre de 2010, p. 31.

7 El alcance de la perspectiva de género, en la educación, en las políticas públicas y en la vida cotidiana. Diario Última hora, Asunción 29 de septiembre de 2010, p. 60.

8 Aguirre Salinas, Facundo: *El marco rector de la ambigüedad*. Disponible en: <<http://www.papaymama.org/el-marco-rector-de-la-ambigüedad/>>, consultado el 30 de noviembre de 2010.

por tanto debe ser enseñada en las escuelas de la misma manera que se muestra el modelo heterosexual⁹.

Es evidente que hay un sector poderoso que continúa naturalizando las desigualdades sociales entre mujeres y hombres y que, a propósito, confunde género, orientación sexual e identidad de género para crear temor aprovechando los prejuicios ya existentes en la sociedad. Son sectores que pretenden conservar la “unidad de la familia” a costa de la libertad de las mujeres, pero como esa idea ya no cuaja tanto en la sociedad, explotan al máximo otras de sus obsesiones, como el ofuscamiento con la diversidad sexual y la tergiversación del aborto a través de la “defensa de la vida”.

Lo importante para resaltar en el tema del MRPEIS en lo que se refiere a la equidad de género es que se trata de una política pública que contempla esta perspectiva, por lo tanto los derechos humanos de las personas. A partir de ahí los sectores fundamentalistas católicos y evangélicos harán todo lo posible para frenar cualquier avance de la igualdad. Habrá que ver en 2011 si el Estado se mantiene en este compromiso imperativo con los derechos humanos o prefiere que las iglesias decidan sobre los cuerpos y las vidas de las personas, principalmente de las mujeres.

Dependencias de los otros poderes específicas en cuestiones de género y derechos de las mujeres

Comisiones en el Poder Legislativo

Las dos cámaras del Congreso cuentan con comisiones de derechos humanos y comisiones que incorporan –no siempre con éxito– la perspectiva de género en el trabajo parlamentario. En la Cámara de Diputados está la Comisión de Equidad Social y Género, y en el Senado la Comisión Asesora Permanente de Equidad, Género y Desarrollo Social, que emite:

[...] dictámenes sobre proyecto de ley, resolución o declaración vinculados al estudio o inclusión de criterios de equidad e igualdad de oportunidades referidos a: deuda social discriminación y segregación; especialmente, relacionadas con mujeres, minorías y grupos vulnerables. Igualmente, velar por la observancia en nuestro país de los tratados sobre la materia y elaborar y elevar a la plenaria un informe anual sobre el estado de las cuestiones de su competencia¹⁰.

Ambas comisiones legislativas habían formado parte de un espacio promovido por organizaciones de la sociedad civil para impulsar la elaboración y presentación de un proyecto de ley contra toda forma de discriminación, cuyo estudio y consideración están actualmente varados.

La Secretaría de Género del Poder Judicial

9 Ídem.

10 Esta descripción está disponible en el sitio de la Cámara de Senadores: <www.senado.gov.py>, consultado el 28 de noviembre de 2010.

Otra incorporación importante en el Estado ha sido la creación de la Secretaría de Género del Poder Judicial, dependiente de la Corte Suprema de Justicia, a partir de abril de este año. Para las mujeres en general el ámbito de la justicia ha sido históricamente un espacio masculino, patriarcal y machista. Por ello es muy auspicioso contar con este organismo que tiene grandes desafíos para el cumplimiento de los objetivos que se ha trazado:

Promover la incorporación e institucionalización del derecho internacional de los derechos humanos de las mujeres en la administración de justicia.

Identificar las áreas y acciones estratégicas para impulsar la igualdad de género e igualdad de oportunidades a los usuarios/as del servicio de justicia, y a todos los operadores/as del sistema, colaborando en la creación de una política integral de género para el Poder Judicial.

Impulsar procesos de implementación de la política de género, proporcionando una plataforma técnica a la misma y asesorando en su definición y logrando la transversalización efectiva en todas las áreas de la actividad institucional¹¹.

El Estado y los derechos humanos de las mujeres en el ámbito internacional

El Comité para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (Comité Cedaw, por la sigla en inglés) es el órgano de vigilancia de la Cedaw, con las funciones de verificar el grado de cumplimiento del tratado por parte de los Estados y de proponer medidas para encaminar hacia una igualdad real entre hombres y mujeres.

Este año, el Estado postuló a una paraguaya para integrar el Comité Cedaw y trabajó con mucho empeño, junto a diversas organizaciones de la sociedad civil del país y la región, para lograr el objetivo. Así, el 28 de junio de 2010 la abogada, politóloga y feminista paraguaya Line Bareiro obtuvo los votos necesarios para ser una de las 23 expertas del Comité Cedaw, quienes provienen de distintos países¹². Aunque las expertas del Comité Cedaw son independientes de los gobiernos, igualmente deben ser nominadas por los Estados partes de la Convención y electas en Asamblea por ellos. Bareiro obtuvo 119 votos, 26 más de los necesarios, lo cual revela el intenso trabajo y compromiso del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y de la SMPR, cuya titular, Gloria Rubín, calificó el hecho como “logro para el país”¹³. La presencia de una paraguaya en esta instancia de las Naciones Unidas puede aportar positivamente a que el Estado paraguayo ponga empeño para dar cumplimiento a las recomendaciones que ha hecho este Comité al Paraguay, muchas de las cuales están todavía pendientes.

11 Transcripción del sitio web de la Secretaría de Género del Poder Judicial. Disponible en: <www.pj.gov.py/secretaria_genero.asp>, consultado el 30 de noviembre de 2010.

12 *Line Bareiro experta paraguaya integra Comité de la Cedaw*. Diario ABC Color, Asunción 28 de junio de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/142702-line-bareiro-experta-paraguaya-integra-comite-de-la-cedaw/>>, consultado el 30 de noviembre de 2010.

13 *Rubín: Es un gran logro para el país*. Diario ABC Color, Asunción 28 de junio de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/142704-rubin-es-un-gran-logro-para-el-pais/>>, consultado el 30 de noviembre de 2010.

Por otro lado, en abril el Estado paraguayo presentó su sexto informe periódico a este Comité acerca de la implementación de la Cedaw en el país, con lo cual se ha retomado el ciclo de informes para contar con recomendaciones y poder organizar su implementación. A partir de esto varias organizaciones están iniciando el proceso de elaboración del informe “sombra”, ya que el Estado paraguayo debe ser evaluado en el mes de octubre del 2011.

DEUDAS DE LARGA DATA DEL ESTADO

Al mirar unas décadas atrás respecto a los derechos de las mujeres y comparalas con la actualidad se pueden visualizar importantes avances en el Paraguay. Las modificaciones legislativas respecto a la igualdad de derechos y la implementación de políticas públicas, especialmente las referidas a combatir la violencia doméstica y de género, y un mejor y mayor acceso a los servicios públicos de salud, son cambios auspiciosos. Indican que algo se mueve para enfrentar las desigualdades.

Sin embargo, importantes aspectos de la discriminación que sufren históricamente las mujeres continúan perviviendo y obstaculizando la vigencia de la igualdad real en Paraguay. A los fines de mostrar algunos de ellos, se describen sucintamente:

- Participación política de las mujeres. En las elecciones municipales de noviembre aumentó el número de intendentas electas respecto a las elecciones de 2006: en aquella ocasión se llegó a 13 y en ésta a 18. Aun cuando representa un aumento en la proporción total (se pasa de 5,02% de las intendencias ocupadas por mujeres a 7,56%), se está todavía muy lejos de la paridad a la que se aspira¹⁴.
- El 10% de las mujeres rurales son analfabetas en el país (DGEEC, 2009). Éste es un dato que indica la falta de oportunidades educativas y la desigualdad de las mujeres rurales respecto a las mujeres que viven en zonas urbanas.
- Muerte de mujeres por causa de los abortos inseguros. Se estima que el 30% de las muertes maternas corresponden a abortos¹⁵. Es evidente que la penalización del aborto sólo fomenta los abortos clandestinos y, con ellos, la muerte de las mujeres. A pesar de las recomendaciones del Comité de la Cedaw de revisar la legislación, no ha habido avances al respecto (Comité Cedaw, 2005: párr. 33).
- Casi el 20% de la población económicamente activa femenina se dedica al empleo doméstico (DGEEC, 2009), regido bajo leyes laborales discriminatorias¹⁶. Todavía siguen vigentes las discriminaciones laborales referidas a la pro-

14 Datos de la Unidad de Género (para 2001) y del sistema de transmisión de resultados electorales preliminares o TREP (para 2010) del Tribunal Superior de Justicia Electoral, estos últimos procesados por Decidamos – Campaña por la Expresión Ciudadana.

15 Remitirse a la sección “La realidad en cifras” en el artículo sobre derechos reproductivos, del capítulo de derecho a la libertad.

16 En el artículo sobre derecho al trabajo del capítulo de derechos económicos, sociales y culturales se realiza una presentación pormenorizada de esta situación y las dificultades con que se encuentran las pocas mujeres trabajadoras domésticas que acuden al sistema judicial a reclamar por la aplicación de algunos derechos laborales específicos, como la estabilidad laboral. También puede remitirse a Ocampos (2009).

moción en el empleo, igualdad salarial por igual trabajo, el acoso sexual y el despido de mujeres en estado de embarazo o maternidad.

- La persistencia de articulados normativos discriminatorios, como el descrito en el Código del Trabajo y la imposibilidad de las mujeres casadas a recibir donaciones, “sin la conformidad del marido o la venia del juez en su defecto” (artículo 1209, Código Civil).
- Otra forma de discriminación hacia las mujeres es desde los medios de comunicación que, de acuerdo a la manera de presentación de las noticias, tiende a invisibilizar a las mujeres o a reforzar los estereotipos con relación a ellas. Según un estudio nacional publicado en octubre:

[...] los datos más llamativos, que muestran el tratamiento sexista de la información y refuerzan estereotipos y roles tradicionales de mujeres y hombres son los datos relacionados a la aparición en los roles públicos y de poder donde predominan los hombres y en roles domésticos siguen apareciendo exclusivamente las mujeres (100%). [...] Similar situación se da en relación a la fuente informativa, según la importancia local y nacional de las noticias. Allí, las mujeres son más consultadas en las noticias locales (35%) bajando considerablemente (10%) en las noticias nacionales. Cuando se observa la función que cumplen los sujetos de las noticias, las mujeres en la mayoría de los casos aparecen como víctima (67%) y los hombres aparecen como portavoces, expertos, comentaristas en las noticias analizadas (82%) (GMMP, 2010: 4).

- La migración de mujeres a otros países por falta de empleos dignos, exponiéndose a la precariedad laboral, y en muchos casos a la prostitución forzada y la trata (Espíndola, 2010).

Seguimiento del caso Academil: la justicia ha dictado sentencia

El llamado “caso Academil”, donde una cadete fue víctima de violación sexual estando en estado inconsciente (Núñez: 2008 y 2009), que además fue grabada en video, copia que luego fuera distribuida inescrupulosamente entre sus compañeros después del hecho, tuvo su desenlace judicial en 2010. El 17 de marzo de 2010 comenzó el juicio oral y público a seis cadetes de la Academia Militar “Mariscal Francisco Solano López” (Academil) por el delito de abuso sexual a personas indefensas, terminando el 9 de abril con tres condenados a 8 años y 6 meses de prisión: Leonardo Fabio Martínez Rotela, Francisco Javier Sotelo Blanco, y César Antonio Candia Britos. Gustavo Joel Román Rodríguez fue condenado a 3 años, Guillermo Gabriel Benítez Adorno con 2 años y 6 meses de privación de libertad, en tanto Carlos Cañiza fue sobreesido por errores de forma de la fiscalía.

El juicio se hizo a puertas cerradas a petición de la abogada querellante para no revictimizar a la víctima. Aunque la víctima no estuvo durante todo el proceso, tuvo que presentarse a declarar, ver el video de su propia violación¹⁷ y soportar

¹⁷ Cadete declaró en juicio que estaba inconsciente cuando fue abusada. Diario ABC Color, Asunción 5 de abril de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/98483-cadete-declaro-en-juicio-que-estaba-inconsciente-cuando-fue-abusada/>>, consultado el 30 de noviembre de 2010.

alegatos como el del perito de la defensa, Carlos Adorno, quien dijo que la joven “estaba consciente y que actuó en forma voluntaria”¹⁸. Apenas meses después, dos de los sentenciados, Guillermo Gabriel Benítez Adorno y Gustavo Joel Román Rodríguez, salieron en libertad condicional, debido a que han cumplido con las dos terceras partes de la condena, menor a los demás, por haber participado como cómplices y no como autores del hecho.

A pesar de que las condenas resultaron satisfactorias para la familia de la víctima, es necesario cuestionar el sistema de justicia, tal como está configurado actualmente, pues a pesar de tener mecanismos como la posibilidad de un juicio a puertas cerradas u otras medidas para evitar la revictimización, éstas no impiden que la víctima tenga que ser sometida nuevamente a situaciones que atentan contra su integridad personal y su salud mental. Ello ocurre porque el sistema penal y su funcionamiento están planteados desde una lógica patriarcal y que ingresar al sistema penal en estas condiciones, más allá del resultado, el balance, principalmente para víctimas de violencia sexual, suele ser negativo (cfr. Larrauri, 2008). Además, se debe formular la pregunta acerca de si el Estado logró resarcir el daño a esta persona y si ella siente que realmente se ha hecho justicia, no solamente con las condenas sino por todo el peso social. ¿Qué puede pensar una víctima de violación cuando lee en el diario “El proceso a los estudiantes se inició cuando se divulgó que los cadetes habían tenido relaciones sexuales con otra estudiante”¹⁹ o cuándo la sociedad abandonará la idea de que una violación es sólo una relación sexual, en vez de darse cuenta de que es una tortura, un abuso de poder y un crimen?

PARA CERRAR: UNA MUESTRA DE LA MISIOGINIA

El humor machista del senador Jaeggli

En noviembre de 2009 el senador Alfredo Jaeggli, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), presentó una denuncia ante la fiscalía en contra de la diputada por Central, Aída Robles, del Movimiento Popular *Tekojoja* (MPT), y de Guillermina Kanonnikoff, conocida luchadora social. La denuncia dice textualmente:

Me han causado una polución visual al ver sus feas figuras en los medios de prensa como así también me han causado agravio la polución sonora que constituyeron sus manifestaciones que porque denotan profunda ignorancia al denunciarme sin argumentos [y termina solicitando que sean imputadas] por los hechos señalados y una vez terminados los trámites de rigor sean condenadas a sufrir la pena máxima por feas e ignorantes²⁰.

18 Juicio oral a cinco cadetes por abuso sexual a una superior prosigue hoy. Diario ABC Color, Asunción 28 de marzo de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/95341-juicio-oral-a-cinco-cadetes-por-abuso-sexual-a-una-superior-prosigue-hoy/>>, consultado el 30 de noviembre de 2010.

19 Cadete condenado por abuso sexual obtuvo ayer su libertad condicional. Diario ABC Color, Asunción 11 de noviembre de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/cadete-condenado-por-abuso-sexual-obtuvo-ayer-su-libertad-condicional/>>, consultado el 30 de noviembre de 2010.

20 El texto completo de la denuncia puede encontrarse en: <http://www.vivaparaguay.com/new/index.php?option=com_content&view=article&id=16465:jaeggli-denuncia-a-aida-robles-por-fea&catid=4:nacionales&Itemid=7>, consultado el 30 de noviembre de 2010.

No se precisa siquiera comentar la evidencia del machismo en este tipo de burla. Cuando un hecho como éste proviene de un representante parlamentario de la sociedad, y en este caso de alguien de alta investidura senatorial, significa que se avala y se promueve la discriminación desde el más alto nivel político del Estado, sin haber recibido censura alguna en el espacio de representación colegiado –el Senado– o dentro de la institucionalidad del partido político al que debe su banca, el PLRA.

RECOMENDACIONES

- Dar cumplimiento a todas las recomendaciones del Comité Cedaw al Estado paraguayo en 2005 y prestar atención a organizar la articulación interinstitucional e intersectorial para responder a las nuevas recomendaciones que se emitirían en 2011.
- Aprobar la ley contra toda forma de discriminación.
- Revisar el Código Penal para la modificación de artículos referidos a la penalización del aborto, la violencia doméstica, el abuso sexual.
- Implementar el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (2008) **III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008 - 2017**. Asunción: Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República y UNFPA.
- Núñez, Elba (2008) *Escaso cumplimiento de las obligaciones del Estado paraguayo. Discriminación hacia las Mujeres en: Codehupy (2008) Derechos Humanos en Paraguay 2008*. Asunción. Codehupy, pp. 309-325.
- Núñez, Elba (2009) *Pasos todavía no tan certeros en el camino de la igualdad. Discriminación hacia las Mujeres en el contexto de cambio político*. En Codehupy (2009). **Derechos Humanos en Paraguay – Yvypóra Derécho Paraguáipe 2009**. Asunción: Codehupy, pp. 297-307.
- Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (2005) *Plan Nacional contra la Discriminación*. Buenos Aires: Inadi. Disponible en: <<http://inadi.gob.ar/institucional/plan-nacional/>>, consultado el 30 de noviembre de 2010.
- Espíndola, Sofía (2010) **Ahata aju. Género y migración: un análisis sobre la migración de mujeres paraguayas con destino a España**. Documento de trabajo 129. Asunción: Base IS.
- Ocampos, Genoveva (2009) *Los extremos de la discriminación y la precariedad laboral en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) Derechos humanos en Paraguay – Yvypóra Derécho Paraguáipe*. Asunción: Codehupy, pp. 465-476.

Para garantizar el derecho a la igualdad

Recomendaciones

RECOMENDACIONES PARA HACER EFECTIVO EL DERECHO A LA IGUALDAD

- Aprobar la Ley Contra toda forma de Discriminación.
- Aprobar desde el Congreso la enmienda constitucional del Artículo 120 para someterla a referéndum, con el objeto de extender los derechos políticos a los ciudadanos y las ciudadanas residentes en el extranjero, a través del derecho al voto.
- Modificar el Código Civil en los aspectos relativos a las capacidades jurídicas y de hecho, y a la interdicción y la inhabilitación en concordancia con los postulados de la CDPD.
- Propiciar el reconocimiento legal de las diversas identidades de género.
- Cumplir las disposiciones de las sentencias de la Corte IDH al Estado paraguayo.
- Implementar los acuerdos de las reuniones de Altas Autoridades en Derechos Humanos del Mercosur, particularmente los relativos a la discriminación y la igualdad y, sobre todo, los vinculados a la diversidad sexual.
- Organizar la articulación interinstitucional e intersectorial para coordinar respuestas acordes a las nuevas recomendaciones de los órganos de vigilancia de los tratados en materia de discriminación e igualdad, particularmente el Comité de Derechos del Niño, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Implementar el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad.
- Aplicar las buenas prácticas de la Guía de prácticas no discriminatorias e inclusivas de la SFP.
- Investigar desde el Ministerio Público los casos de asesinatos a travestis, sin dejar que prescriban, e imputar a los responsables en el caso de Norma Machado, aplicando el debido proceso sin discriminaciones.
- Implementar desde el Ministerio del Interior una política de re-estructuración y re-educación en la policía nacional, para que sus agentes cumplan sus funciones de servicio y protección a la ciudadanía sin discriminaciones.
- Sensibilizar a la población acerca de la riqueza de la diversidad y el reconocimiento de la pluriculturalidad en la conformación de la sociedad, que incluye información, valoración y acciones positivas que tengan en consideración los aportes de la presencia afrodescendiente, de los pueblos indígenas, de las personas emigrantes, de las mujeres, de las diversas comunidades lingüísticas -con énfasis en la guaraní hablante y la comunidad sorda-, de las personas con discapacidad, de las personas que viven con VIH y de las personas gays, les-

bianas, bisexuales, transgénero e intersexuales en la historia y la vida cultural, política, económica y social del país.

- Tomar acciones concretas para eliminar las medidas que prohíben la entrada al país o la estancia breve de personas que viven con VIH.
- Apoyar a las organizaciones propias de afrodescendientes, pueblos indígenas, personas con discapacidad, mujeres, personas viviendo con VIH, migrantes, personas gays, lesbianas, bisexuales, trans e intersex y guaraní hablantes en la difusión y concreción de sus derechos, así como en el despliegue de sus potencialidades.
- Generar mecanismos concretos y medidas necesarias para luchar contra la discriminación laboral, evitando que se excluya del acceso al trabajo a personas por motivos de color de piel, sexo, género, orientación sexual, identidad de género, presencia de discapacidad, condición de salud, pertenencia étnica, origen nacional ni ningún otro motivo, dejando de lado criterios y requisitos objetivos como la capacidad y las potencialidades de la persona.
- Incluir en los instrumentos de encuestas poblacionales, particularmente en el Censo Nacional de Población y Viviendas 2012, mecanismos válidos y confiables para el relevamiento de datos que posteriormente puedan ser desagregados y tengan en cuenta las diferencias entre hombres y mujeres, las diversidades sexuales, la pluriculturalidad, las configuraciones de los grupos familiares, la condición de discapacidad, el uso de las diferentes lenguas, la movilidad y migración, las diferencias generacionales, las creencias religiosas y el modo en que todas estas impactan en el goce de los derechos.
- Asegurar la atención integral de los derechos específicos de los pueblos indígenas conforme a las cosmovisiones de cada pueblo, sobre un diálogo franco entre ellos mismos y con las autoridades pertinentes.
- Propiciar que los y las integrantes de los pueblos indígenas tomen como punto de partida para el diálogo su cultura, su lengua y las lenguas oficiales del país en el proceso de convivencia sin discriminación con la sociedad nacional, lo que implica una revisión en el sistema nacional de educación, de propiedad de salud de salud, de propiedad de la tierra, no sólo un abordaje en los sistemas específicos destinados a los pueblos indígenas. La interculturalidad debe ser de doble sentido, sino no es intercultural.
- Generar políticas públicas que contribuyan a elevar la alfabetización de las personas de los pueblos indígenas que así lo deseen en la lengua de su elección.
- Designar un ente regulador del cumplimiento de la CDPD que trabaje en forma articulada con las organizaciones de la sociedad civil; esta acción es central para garantizar institucionalidad y sostenibilidad para la garantía de los derechos de las personas con discapacidad.
- Reglamentar de la Ley General de Educación (LGE), 1624/98, en cuanto a la inclusión de las personas con discapacidad al sistema educativo regular,

contemplando procedimientos concretos para el acceso, la permanencia y la promoción de los niños, las niñas y adolescentes con discapacidad y sanciones por rechazo de inscripción y mala praxis educativa.

- Fortalecer con recursos técnicos y financieros las dependencias del Estado que tienen como finalidad brindar servicios a la población paraguaya radicada en el extranjero, reconociendo las necesidades específicas de las mujeres emigrantes, particularmente en cuanto a empleo, salud, derechos sexuales y derechos reproductivos, y de las niñas, niños y adolescentes, con énfasis en relación con la educación, la salud, el mantenimiento del vínculo familiar y los derechos culturales.

Concepciones que ya no alcanzan para dar cuenta de una histórica diversidad

Introducción a los derechos de familia

Equipo Académico del Informe 2010 – Codehupy

En 2007 se cumplían 15 años de vigencia de la Constitución que había nacido en el período de transición democrática. El informe anual se organizó entonces en función de los derechos reconocidos y consagrados en ella. Ésta fue una forma de contar con nuevos agrupamientos de los artículos que pretendían poner en la balanza el goce efectivo de esos derechos por parte de la población.

La Constitución de la República del Paraguay tiene un capítulo dedicado a los derechos de familia, donde se incluyen su protección (art. 49) y el derecho de toda persona a constituir familia, dentro de la cual tanto hombres como mujeres gozan de los mismos derechos y responsabilidades (art. 50). Este paso en la igualdad entre hombres y mujeres se consolida con la equiparación de los efectos entre la unión de hecho y el matrimonio civil (art. 51). A la vez establece las responsabilidades de ambos padres para con sus hijos e hijas, independientemente de que convivan o no (art. 53).

Posteriormente, se incluyen en este capítulo los derechos de tres generaciones: los niños, niñas y adolescentes (art. 54), los y las jóvenes (art. 56) y las personas adultas mayores (art.57). Éstos se unen a la declaración de los derechos de las personas con discapacidad, llamadas excepcionales en el texto constitucional (art. 58). Si bien estos artículos se constituyen en significativos referentes jurídicos en los movimientos por sus derechos, no deja de resultar llamativa su inclusión en la familia como todavía reduciéndolos al entorno privado y desconociendo el carácter público de sus vidas y, por tanto, de sus derechos específicos.

Posteriormente, se establece la protección frente a la violencia en el ámbito familiar (art. 60) y el derecho a la libre y responsable decisión del número y la frecuencia del nacimiento de los hijos e hijas, complementando este derecho con la protección de la salud reproductiva y la salud materno infantil (art. 61). La inclusión de estos dos artículos representa un logro en tanto y en cuanto el Estado debe asumir la responsabilidad de garantizar la protección de todas las personas frente a la violencia familiar y asegurar las condiciones para el ejercicio de la libertad de decidir reproducirse o no.

En 2007, entonces, este capítulo alojó los artículos relativos a violencia doméstica, derechos de las juventudes y de las personas adultas mayores, así como uno sobre derechos sexuales y derechos reproductivos. Los derechos de la niñez y adolescencia contaron con su propio capítulo, tal como venía siendo desde los primeros informes anuales, y los derechos de las personas con discapacidad se incluyeron en el capítulo sobre derecho a la igualdad y la no discriminación. Además, se incluyó un análisis de las concepciones de familia en las constituciones de Paraguay, viendo que la actual estaría en condiciones de incluir a la diversidad de configuraciones familiares en el país al plantear que se conforma con la comunidad que se constituye con cualquiera de los ascendientes y descendientes de una persona.

En 2008, se presentaron los artículos de violencia doméstica e intrafamiliar, juventudes y personas adultas mayores, en tanto esta vez se dispuso de uno específico de derechos sexuales y otro de derechos reproductivos, en el entendido de que se trata de conjuntos diferentes de derechos, aunque conectados entre sí. Se contó esta vez con un análisis de las concepciones de familia en tres instituciones

públicas, indagadas a través de los requisitos para el acceso de las familias a los servicios y bienes que ellas proveen. Básicamente se pudo apreciar que mientras los servicios fueran de apoyo básico como un subsidio a cambio de la asistencia escolar de un niño o una niña y la provisión de medicamentos para un tratamiento determinado, no era necesario demostrar más que un vínculo afectivo con el sujeto destinatario y la responsabilidad por su cuidado. En cambio, cuando se trataba de la transferencia de propiedades como tierras o viviendas, los requisitos aumentaban significativamente y tenían ciertos sesgos moralistas, como la exigencia de la libreta de familia, a la cual se accede por matrimonio civil.

En 2009, se encontraban en este capítulo violencia doméstica, derechos reproductivos, juventudes y personas adultas mayores. El artículo sobre derechos sexuales fue al capítulo sobre derecho a la libertad, en el entendido de que la sexualidad forma parte de la expresión de la personalidad y que no puede quedar restringida al ámbito familiar.

En 2010, violencia doméstica, juventudes y personas adultas mayores se encuentran en el capítulo. El artículo sobre derechos reproductivos fue al capítulo sobre derecho a la libertad, en la comprensión de que la libre elección de reproducirse se puede realizar en distintos momentos de la vida, pero sobre todo no es necesario que sea en una familia.

Éste fue un año en que la concepción de familia fue puesta en el tapete en más de una ocasión. La aprobación en julio de la denominada ley de matrimonio igualitario en Argentina, en Paraguay puso en alerta a los sectores más fundamentalistas vinculados a las iglesias cristianas ante una posible amenaza de presentación de un proyecto de ley similar, por lo que imitaron las estéticas y los discursos de sus pares argentinos y generaron un inusitado movimiento que posicionó el tema por varias semanas en la agenda pública. La presentación del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad (MRPEIS) por parte del MEC a pocos meses de esas movilizaciones estuvo precedida por notas de prensa, conferencias y movilizaciones que tergiversaban las informaciones e intenciones del documento, confundiendo el enfoque de género con una “ideología” destinada a destruir a las familias y a las personas. Entre los argumentos esgrimidos se encontraba que habilitaría a la adopción por parte de parejas del mismo sexo, se “convertiría” a los niños y las niñas a la homosexualidad y se desviarían fondos públicos de salud infantil para la realización de intervenciones quirúrgicas de las personas gays. Con la llegada al Congreso de la Convención Iberoamericana por los Derechos de las Juventudes ésta fue rechazada por la Cámara de Diputados con el falaz argumento de que disminuiría la mayoría de edad actual de 18 a 15 años.

No existen estudios suficientes sobre las configuraciones familiares en Paraguay, salvo por una comparación de resultados de encuestas y censos en un análisis socio histórico de estructuras familias y pobreza (Céspedes, 2004). Efectivamente, las Encuestas Permanentes de Hogares (EPH) emprendidas por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) se constituyen en las fuentes de datos que mejor permiten aproximarse a las configuraciones familiares del país. Sin embargo, hay que tener en consideración que estudia hogares, no

estudia familias. Esto es, los hogares están definidos como el grupo que comparte una misma olla, es decir, los gastos para la alimentación. Entonces, en ejemplos extremos, un par de estudiantes que comparten un departamento en San Lorenzo cerca de la universidad y llevan en conjunto los costos de alimentación son considerados un hogar, aunque no sean una familia; en tanto, una mujer que migra a otra ciudad para trabajar y deja a su hijo a cargo de la abuela es un grupo visto como dos hogares, aunque se consideren a sí mismas como una familia.

Hecha esta salvedad es importante tener presente que solamente el 46% de los hogares están conformados en lo que se denomina una composición nuclear completa, esto es una mujer y un hombre a cargo de niñas, niños o adolescentes, modelo que había surgido con fuerza en la Revolución Industrial, probablemente por la conveniencia para la crianza y educación de los hijos e hijas del proletariado. Hay un 8% de hogares unipersonales y luego un 32% de hogares extendidos, casi un 11% de hogares nucleares incompletos (que incluye a numerosas mujeres jefas de hogar) y aproximadamente un 3% de hogares de composición mixta.

Estos datos terminan mostrando que las configuraciones familiares de nuestro país distan mucho de la concepción hegemónica de la familia nuclear, dado que las familias paraguayas se conforman con diferentes agrupamientos y muchas veces para sobrevivir y enfrentar la adversidad en una sociedad patriarcal que niega tradicionalmente derechos a las mujeres de todas las edades, a los niños, niñas y adolescentes, a los y las jóvenes, a las personas adultas mayores y a las personas con discapacidad, sino que también les señala como culpables de su situación.

Este año fue un año en que las realidades de las familias paraguayas pusieron en cuestionamiento una concepción hegemónica que no las contempla, que no las acoge y que no alcanza para pensar las políticas públicas que deben estar destinadas a ellas.

BIBLIOGRAFÍA

- Céspedes, Roberto L. (2004) *Familias en Paraguay. Análisis socio histórico de estructuras familiares y pobreza* en: Adepo (2004) *Familias y pobreza en Paraguay. Resultado de Investigaciones*. Asunción: Adepo.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2009) *Principales resultados EPH 2009. Total País. Triptico*. Fernando de la Mora: DGEEC. Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2009_Principales%20Indicadores%20Empleo/Triptico_EPH_total_pais_2009.pdf>, consultado el 30 de noviembre de 2010.

Diez años de la ley contra la violencia doméstica

Avances y desafíos

Al no existir estadísticas globales referidas a víctimas de violencia doméstica, no es posible saber si aumentó en una década de vigencia de la Ley 1600 o, por el contrario, disminuyó o se mantiene constante año tras año en el Paraguay. Sin embargo, que 6 de cada 10 niñas y niños digan haber sufrido algún tipo de violencia en el hogar, o que cada mes se informe de 2 muertes de mujeres en manos de su pareja, novio, esposo o concubino, son datos que indican que todos los esfuerzos por prevenir, sancionar y erradicar la violencia doméstica resultan todavía insuficientes. Es preciso fortalecer los espacios ganados en el Estado que se ocupan de generar políticas de protección, sanción o erradicación de la violencia de género y doméstica, y lograr que el presupuesto público incorpore mayores partidas destinadas a mantener estas políticas, de manera que las acciones realizadas hoy con la cooperación internacional sean sostenibles y perdurables.

Myrian González Vera*, Centro de Documentación y Estudios (CDE)

* Este artículo contó con la colaboración de Lis Jara, quien realizó la recolección de datos y las entrevistas a personas clave de instancias estatales, y de Rafael Martínez, encargado de la sistematización, el archivo y la digitalización de información de prensa referente a mujeres y relaciones de género del CDE.

INTRODUCCIÓN¹

En octubre de 2000, las mujeres festejaban en Paraguay la sanción de la Ley contra la Violencia doméstica e intrafamiliar, ley 1600/00². Si bien la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) había presentado una propuesta de ley sobre violencia contra la mujer, en el proceso de estudio y discusión legislativa el proyecto sufrió importantes modificaciones, quedando aprobado como una ley civil que protegería no sólo a las mujeres, sino también a:

[...] toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo, en el supuesto de pareja no convivientes, y los hijos, sean o no comunes (art. 1, Ley 1600/00).

A diez años de vigencia de esta ley, puede afirmarse que:

- la violencia doméstica familiar dejó de ser un problema exclusivamente privado;
- el Estado asumió su responsabilidad al establecer mecanismos de prevención y políticas públicas para combatirla, aunque con presupuestos exiguos;
- cada vez más mujeres, principales víctimas de este tipo de violencia de género, empiezan a comprender que no es “natural” que sean maltratadas, violentadas sexualmente e incluso asesinadas en manos de sus maridos, parejas o concubinos;
- en general, la sociedad ya no desvía su mirada ante casos de violencia doméstica, y
- las instancias encargadas de promover políticas públicas, especialmente las instituciones judiciales, necesitan incorporar transversalmente la perspectiva de género para comprender cómo operan las desigualdades entre mujeres y hombres y las inequidades generacionales (desde las personas adultas hacia los niños, niñas y adolescentes y hacia las personas adultas mayores) y las implicaciones que se derivan de ella en el ámbito familiar y doméstico.

Es posible que la presencia de mujeres comprometidas con la igualdad de género en el Estado que ocupan cargos de relevancia desde el inicio del período gubernamental 2008-2013 haya sido un factor gravitante para propiciar la firma de un convenio marco para el respeto de los derechos humanos de las mujeres, niñas, niños y adolescentes, e impulsar un trabajo conjunto entre cuatro ministe-

1 Este artículo se complementa especialmente con los de derechos de las juventudes y de las personas adultas mayores, en este mismo capítulo; los de discriminación hacia las mujeres, hacia las personas viviendo con VIH, hacia las personas LGBTI y hacia las personas con discapacidad; y con el capítulo sobre derechos de la niñez y la adolescencia.

2 Esta ley se denomina contra la violencia doméstica, aunque sólo protege a integrantes del grupo familiar, con lo cual excluye de la protección a otras personas del ámbito doméstico y del hogar, como las personas que realizan trabajos domésticos o de cuidado, sin que medie una relación laboral explícita (por ejemplo, criadas y criados, ahijados y ahijadas). En este artículo se asume el sentido atribuido por la ley, usando de manera indistinta violencia doméstica, violencia familiar o violencia intrafamiliar.

rios³ para enfrentar el grave problema de la violencia de género, especialmente la violencia doméstica.

Sin embargo, son muchas las tareas pendientes del Estado para garantizar a la población una vida libre de violencia: mayores partidas financieras que se incluyan en el Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGN); mejoramiento del acceso a la justicia en los casos de violencia de género; existencia de un registro único de los casos de violencia denunciados en las distintas instancias encargadas⁴, que sirva para producir estadísticas y conocer la situación en el Paraguay, así como también acciones educativas (información, sensibilización, difusión) para modificar los patrones socioculturales que refuerzan las desigualdades de género.

En este contexto, el presente artículo expone el marco legal referido a la violencia doméstica, revisa las propuestas legislativas presentadas este año y analiza las principales políticas públicas implementadas por diversas instancias estatales. También se analizan dos casos penales de violencia doméstica con sentencias condenatorias, y finalmente se indican algunas recomendaciones dirigidas al Estado.

MARCO LEGAL: LEYES QUE PROTEGEN CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA

La violencia familiar o doméstica se constituye en una de las formas más frecuentes y visibles de la violencia de género, entendida como:

[...] aquella que se ejerce en contra de las mujeres o de los varones, cuyas causas y manifestaciones tienen que ver con la particular configuración que adquiere el ser mujer u hombre en una sociedad determinada, a partir de la construcción que cada cultura y sociedad hace de la diferencia entre los sexos (Soto, González y Elías, 2005: 10).

En general, el marco normativo paraguayo favorece la vigencia de una vida libre de violencia de género porque, aun cuando la Constitución se refiere sólo a la violencia familiar al señalar que el Estado debe promover “políticas públicas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas que atenten contra su solidaridad” (art. 60), ha ratificado varios convenios internacionales que obligan al Estado a combatir la discriminación contra la mujer, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), ley 1215/86, su Protocolo Facultativo, ley 1683/01 y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la

3 Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR) y Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), estas dos últimas con rango ministerial.

4 Existe desde 2006 la Acordada 454 de la Corte Suprema de Justicia, por la cual se establece la obligatoriedad del uso de un formulario de registro de violencia en todos los juzgados de Paz. También se había firmado un convenio con la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, por el cual ésta se comprometía a procesar los datos enviados por el Poder Judicial. Según una funcionaria del Poder Judicial, el formulario se utiliza de manera irregular (algunos juzgados lo aplican y otros no) y el procesamiento de datos aún no se ha realizado. “Ahora estoy preparando el diseño para una base de datos”, afirma (Entrevista realizada en noviembre de 2010).

Violencia contra la Mujer o Convención de *Belém do Pará*, ley 605/95. Además, se encuentra la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ley 57/90, que protege a todos los niños, niñas y adolescentes frente a las diferentes formas de violencia, incluida la violencia en el ámbito familiar y doméstico (arts. 9 y 19).

Aquí y en todo el mundo, son mujeres las principales víctimas de la violencia familiar, pero también lo son las niñas, los niños y adolescentes, así como las personas adultas mayores y las personas con discapacidad, sean varones o mujeres, pues es un tipo de violencia de género que se produce en un marco de relaciones de desigualdad donde el hombre macho, viril, fuerte y adulto (en el imaginario cultural) ejerce su poder sobre integrantes de su familia que están bajo su dominio, sea por razones económicas, de edad o discapacidad⁵.

Además de la Constitución, que establece la protección del niño (art. 54) y de las personas adultas mayores (art. 57), existen varias leyes que incorporan mecanismos y garantías contra la violencia doméstica. Las principales son el Código Civil, ley 1/92, la Ley del Divorcio vincular, ley 45/91, la Ley de las Personas Adultas, ley 1885/02, y el Código Penal (CP), ley 1160/97, y la ya citada Ley contra la Violencia Doméstica, ley 1600/00. La Ley 3440/08 modificó artículos del CP, entre ellos el de violencia doméstica (art. 229)⁶.

Propuestas legislativas en el *freezer*

La vigencia de una ley contra la violencia doméstica ha sido un gran avance, pero salta a la vista que es una norma que necesita ser modificada, tanto en sus contenidos como en los alcances de su protección (cfr. González Vera, 2009). En los últimos años, varios proyectos de modificación fueron presentados en ambas cámaras del Congreso Nacional, aunque hasta hoy ninguno de ellos ha sido tratado. A partir de las diversas propuestas presentadas, en 2009 se promovió un espacio interinstitucional entre los tres poderes del Estado, conformado por la SMPR, por el Poder Ejecutivo, las comisiones de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores y de Equidad Social y Género de la Cámara de Diputados, por el Poder Legislativo, y la Unidad de Género de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), por el Poder Judicial.

5 Es necesario resaltar que la violencia de género no es ejercida sólo por varones, sino por quienes –por el espacio jerárquico que ocupan, en este caso, en el hogar o en la familia– tienen poder sobre los y las demás: las madres sobre los hijos e hijas, los hijos e hijas sobre sus padres o madres mayores, o cualquier persona de la familia sobre las personas con discapacidad.

6 La modificación del artículo 229 consistió en la inclusión de los dolores psíquicos, además de la violencia física, para configurar como delito un hecho de violencia doméstica, aunque se mantuvo la exigencia de la habitualidad o recurrencia del hecho, para accionar penalmente contra el agresor. En ese sentido, una fiscal que logró la segunda condena por violencia doméstica señaló que: “La ley no tiene ningún impedimento cuando se trata de hacer un buen trabajo [...] la habitualidad siempre existe cuando hay violencia doméstica, quizá no se haya presentado denuncia ante una fiscalía, pero siempre hay antecedentes en la Policía, en el juzgado o en el centro de salud [...]” (Entrevista a la fiscalía Liliana Zelaya, de la Fiscalía N° 5 Zeballos Cué., Asunción 3 de noviembre de 2010). Con respecto a la habitualidad, el Comité Cedaw había manifestado al Paraguay su “preocupación por que las disposiciones del Código Penal relativas a la violencia doméstica y al abuso sexual sancionan esos actos en forma inadecuada”, y por lo tanto urgió al Estado a que adopte “un enfoque integral sobre la violencia contra mujeres y niñas” y emprenda, “sin dilación, una revisión del artículo 229 del Código Penal y de los artículos 136 y 137 del Código Penal, para adecuarlos a la Convención y a la Recomendación General N° 19, para combatir efectivamente todas las formas de violencia contra las mujeres, incluidas las violencias física, psicológica y económica, asegurando que los perpetradores de tales actos serán enjuiciados y castigados y que las mujeres se encuentren efectivamente protegidas contra represalias” (Comité Cedaw, 2005: párrs. 24 y 25).

El principal objetivo de este espacio es la revisión de experiencias de la aplicación de la Ley 1600/00⁷, los vacíos que presenta y los cambios necesarios para elaborar una normativa amplia que permita incorporar las distintas dimensiones de la violencia de género y no sólo la violencia familiar. Por ello, han incluido en el estudio todos los proyectos de ley presentados entre 2007 y 2009.

CUADRO 1. Proyectos de ley vinculados a la violencia de género (2007-2009)

Título del proyecto	Parlamentario proponente
Proyecto de ley que reprime toda forma de violencia contra la mujer	Senador Carlos Filizzola, del Partido País Solidario (PPS)
Proyecto de ley que modifica el art. 1 de la ley 1600/00 contra la Violencia doméstica y el art. 229 de la ley 1160/97 Código Penal.	Senador Orlando Fiorotto, de la Asociación Nacional Republicana – Partido Colorado (ANR)
Proyecto de ley contra la violencia psicológica laboral en las instituciones públicas	Diputados por Central Atilio Penayo, por Capital Justo Pastor Cárdenas, por Alto Paraná Juan Bernardo Ziett y Justo Zacarías Irún, todos de la ANR
Proyecto de ley que modifica los arts. 1, 2, 4, 5 y 6 de la ley 1600/00 contra la Violencia doméstica	Diputado por Capital Óscar Tuma, del Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Punace)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SMPR y del Congreso Nacional

Estos proyectos de ley son muy distintos entre sí, incluso algunos podrían representar un retroceso en caso de ser aprobados (cfr. González Vera, 2009). Es por eso fundamental que la SMPR fortalezca este espacio interinstitucional, de manera a garantizar la inclusión de la perspectiva de género en todo el proceso de discusión y elaboración de contenidos hacia una nueva ley que proteja contra la violencia de género en todas sus formas.

Impulsan modificaciones que incluyen la violencia familiar como causal de divorcio

Das propuestas de modificación de la Ley del Divorcio Vincular presentadas en la Cámara de Diputados incluyen de manera expresa la violencia doméstica o familiar como causal de divorcio y derogan el artículo 13, que establece: “Las causales previstas en el artículo 4° inc. a) no podrán alegarse para pedir el divorcio **cuando haya habido perdón expreso o tácito del otro cónyuge**” (resaltado de la autora). El inciso “a” del artículo 4° refiere como causal de divorcio: “el atentado de uno de los cónyuges contra la vida del otro”, y representa con claridad el círculo de la violencia⁸ que en muchos –quizá demasiados– casos terminan con el asesinato de la víctima de violencia.

⁷ La SMPR realizó en 2007 una evaluación de la Ley contra la Violencia doméstica, de la cual han surgido propuestas de modificación, actualmente en estudio en este espacio interinstitucional.

⁸ El círculo de violencia se refiere a tres momentos clave: el primero, donde el victimario acumula la tensión; el segundo, cuando esa tensión “explota” en violencia física o psicológica (o ambas a la vez); y el tercero, la fase del perdón o luna de miel, donde el victimario se “arrepiente” del hecho y logra el perdón de la víctima (Véase en la exposición de motivos de la propuesta de ley “Que modifica los artículos 4°, 5°, 6° y 11° y deroga el artículo 13 de la Ley N° 45/91, del Divorcio Vincular”, presentada por la diputada por Central Aída Robles, del Movimiento Popular *Tekojoja*, el 29 de abril de 2010).

El primer proyecto fue presentado en noviembre de 2009 por los diputados por Capital, Justo Pastor Cárdenas; Itapúa, Luis Sarquis; Alto Paraná, Justo Zacarías Irún; Central, Eladio Gómez; y Paraguari, Clemente Barrios, todos de la ANR. De las modificaciones incluidas en este proyecto podría deducirse que se ha elaborado pensando en las parejas de personas que han ido a trabajar en otros países, pues incluye como nuevas causales de divorcio: “la existencia de hijos extramatrimoniales posterior a la celebración del matrimonio”, “la ausencia injustificada del hogar de cualquiera de los cónyuges por más de dos años fuera del país”, así como también la designación de la tenencia de los hijos y las hijas menores, la prestación alimentaria y el régimen de relacionamiento con ellas y ellos. Además, establece que el trámite de juicio de divorcio puede hacerse sólo con una de las partes⁹.

En tanto, la otra propuesta de modificación de la ley del divorcio fue presentada en mayo de 2010 por la diputada por Central Aída Robles, del Movimiento Popular *Tekojoja* (MPT) quien incorpora como causales de divorcio: “la sola voluntad de cualquiera de los cónyuges”, “la violencia sexual” y hace expresa la violencia “contra los hijos/as u otro integrante del grupo familiar”. Además, acorta los plazos para solicitar el divorcio a dos años a partir del matrimonio.

La inclusión de la violencia familiar hacia cualquier integrante de la familia, así como también la voluntad unilateral para solicitar el rompimiento del vínculo matrimonial, en ausencia de uno de los cónyuges, son propuestas interesantes que, de aprobarse, ayudarían a la disminución de casos de violencia doméstica, aun cuando es sabido que las mujeres enfrentan numerosas barreras (judiciales, culturales y también económicas) que les impiden iniciar juicios de divorcio vincular, cuando son víctimas de violencia doméstica. Además, es preciso mencionar que en Paraguay existe un alto porcentaje de parejas y familias que no están unidas por el vínculo matrimonial.

El aspecto más relevante de ambas propuestas de modificación de la Ley 45/91 es que visualizan la existencia de un problema real y grave como la violencia familiar dentro del matrimonio, pues si bien estas causales son alegadas en las demandas de divorcio –aunque no explícitamente de esa manera–, dentro de la sevicia y los malos tratos, que sí están previstos en la legislación como tales, incluir la denominación de violencia familiar en la misma ley logra posicionarla como un fenómeno recurrente que debe ser tenido en cuenta por la justicia, pues a veces, los nombres con que se denominan los hechos desdibujan sus contenidos y efectos.

⁹ Según nuestra opinión, es posible que esta propuesta de ley responda a la necesidad que tienen muchos hombres de demandar un juicio de divorcio, lograr la tenencia de los hijos e hijas y la prestación alimentaria cuando han sido “abandonados” por sus esposas o concubinas. Es la realidad actual de muchas mujeres que por necesidad migran a otros países y los hombres quedan a cargo de las hijas e hijos. En el lugar de destino ellas, a veces, deciden formar nuevas parejas e incluso tienen hijos o hijas y cuando regresan al Paraguay lo hacen con la pretensión de llevar a sus hijas e hijos paraguayos con ella y su nueva familia. Numerosos casos de este tipo han sido denunciados en los medios y las noticias presentan a las mujeres como madres irresponsables que han abandonado a su familia, a su pareja, en tanto presentan al esposo o concubino como víctima. Es decir, por un lado, los roles tradicionales se modifican (la mujer se convierte en proveedora de la familia). Pero, por el otro, se pretende continuar preservando el rol tradicional de la mujer-madre-abnegada, demostrando –obviamente– una total ausencia de la perspectiva de género en el tratamiento de la noticia.

MARCO INSTITUCIONAL: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA COMBATIR LA VIOLENCIA DOMÉSTICA, INTRAFAMILIAR Y DE GÉNERO

Si sólo de leyes se tratara, no habría tantas víctimas de violencia familiar en el mundo. La cultura patriarcal, la predominancia del poder masculino en casi todas las esferas del ámbito público, y la desvalorización de lo femenino en la sociedad son factores que riegan diariamente la violencia de género. Por ello, el rol del Estado es fundamental para cambiar patrones socioculturales que legitiman la violencia doméstica, para promover una educación igualitaria y no discriminatoria, implementar mecanismos que permitan la participación de las mujeres en distintos ámbitos de la vida pública, en el ejercicio del poder y toma de decisiones, así como también para ofrecer servicios específicos de prevención y atención (Tuana y Samuniski, 2005: 25 y 26).

En el Paraguay, la creación de la SMPR, por ley 34/92, dio inicio al proceso de institucionalidad de género en el Estado, siendo uno de sus principales objetivos la erradicación de la violencia contra las mujeres. El primer plan nacional sobre violencia contra la mujer se ejecutó desde este organismo estatal, apenas un año después de su instalación. Actualmente, muchos de los planes y programas vigentes incluyen en sus lineamientos acciones contra la violencia de género y la violencia doméstica (ver Cuadro 2).

CUADRO 2. Planes y programas vigentes con acciones contra la violencia de género y la violencia doméstica

Plan y entidad responsable	Aspectos vinculados a la violencia de género y la violencia doméstica
III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2008-2017, SMPR	"Una vida libre de violencia" se denomina uno de los nueve ámbitos de actuación de este plan, con el objetivo general de la prevención y erradicación de todas las formas de violencia contra la mujer. Para ello, establece cuatro líneas de acción: denuncia; difusión; sensibilización y capacitación; y propuestas de cambio en las normativas.
Plan Nacional para la Prevención y la Sanción de la Violencia contra la Mujer, SMPR	Implementado desde 1994. Actualmente, el Servicio de Apoyo a la Mujer (Sedamur) lleva adelante este plan con el objetivo de ofrecer a las mujeres y a su grupo familiar un adecuado servicio de información, orientación, asesoramiento y atención integral, que contribuya al desarrollo de sus potencialidades, a la promoción, a la igualdad y al mejoramiento de la calidad de vida.

Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Infancia 2010-2015 y Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Adolescencia 2010-2015, MSPBS	Ambos planes incluyen programas específicos para la prevención y la atención integral de víctimas de violencia.
Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2009-2013, MSPBS	El plan incluye la prevención y la atención a personas en situaciones de violencia sexual y de violencia basada en el género.
Plan Nacional de Salud Integral de la Niñez 2008-2012, SNNA	El objetivo general de este plan es mejorar la salud y la calidad de vida de la niñez paraguaya, promoviendo políticas, programas y proyectos que favorezcan el proceso de crecimiento y desarrollo, con énfasis en la primera infancia, con enfoques de derechos, interculturalidad, género, equidad y epidemiológico, y determina como una de sus líneas de acción la prevención y atención del maltrato infantil.

Fuente: Elaboración propia con datos de la SMPR, el MSPBS y la SNNA

El convenio marco para el respeto de los derechos humanos de las mujeres, niñas, niños y adolescentes

Una de las principales políticas asumidas por el gobierno de Fernando Lugo, apenas iniciado el período 2008-2013, fue la conformación de un trabajo interinstitucional entre cuatro ministerios para implementar coordinadamente diversas acciones tendientes a disminuir los altos índices de violencia de género y sus distintos tipos (doméstica, contra las mujeres, contra las niñas, niños y adolescentes) (cfr. González Vera, 2009). No es posible deducir si esta política –que dice abarcar la violencia de género– se dirige también a las personas adultas mayores de ambos sexos que son víctimas frecuentes de maltratos en el ámbito doméstico.

En el marco de este convenio, los ministerios se habían comprometido principalmente a:

- Relevar datos sobre violencia doméstica, conforme a un protocolo de atención, en todos los servicios públicos prestados por el MSPBS en casos de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, y dotar de recursos humanos calificados para la atención de los mismos.
- Dotar a la Policía Nacional de unidades especializadas de atención a víctimas de violencia contra la mujer, niñas, niños y adolescentes, e incorporar la perspectiva de género en el Programa de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, con especial énfasis en el eje violencia doméstica.
- Proporcionar asistencia técnica para la incorporación de la perspectiva de género en los procedimientos de atención a víctimas de violencia; capacitar a

agentes intervinientes en derechos humanos y género; abrir un centro de referencia y albergues para mujeres víctimas de violencia; y aplicar con efectividad el Plan Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, todo esto desde la SMPR.

- Brindar asistencia técnica para el diseño de las unidades especializadas de atención a víctimas de violencia, y la capacitación en derechos humanos y de la niñez al funcionariado policial, desde la SNNA.

Principales acciones realizadas en 2010

Las Unidades de Atención Especializada para Víctimas de Violencia¹⁰

Este año, en el Día de la Mujer Paraguaya, 24 de febrero, se inauguró la primera División de Atención Especializada a víctimas de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes en la Comisaría 7ª de Asunción. Actualmente, ya están en funcionamiento cinco unidades especializadas, tres en la capital (comisarías 6ª, 7ª y 15ª), una en la ciudad de Ñemby, departamento Central, y otra en Encarnación, departamento de Itapúa. Son divisiones donde se atienden de manera exclusiva las denuncias sobre violencia doméstica y se ofrecen a las víctimas: un ambiente adecuado para presentar la denuncia (sala privada y atención especializada por parte de agentes capacitados especialmente en derechos humanos y en perspectiva de género); entrega inmediata de la transcripción escrita de la denuncia presentada; derivación de la víctima a un servicio de salud, si fuere necesario, o a otras instancias para atención psicológica; información completa y detallada acerca de las protecciones legales, el acceso a la justicia y la posibilidad de recurrir a la fiscalía, si el caso lo amerita¹¹.

Los principales obstáculos con los cuales se tropieza en esta primera etapa son: la incertidumbre del presupuesto para 2011; la falta de coordinación entre las instancias involucradas: centros de salud, juzgados y fiscalía, y la resistencia por parte de fiscales para abrir investigaciones penales por casos de violencia doméstica; las limitaciones de atención –por saturación– del servicio del Centro de Emergencias Médicas (CEM); la atención a niños y niñas, por la falta de coordinación y claridad de los procesos; la falta de juzgados de Paz para la atención durante las 24 horas, incluyendo fines de semana y feriados; y también la falta de un protocolo único para la atención en hospitales, comisarías, juzgados y fiscalías.

El Programa Nacional para la Prevención y la Atención Integral de Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Violencia Basada en el Género, Doméstica e Intrafamiliar

Este programa está en su fase final de elaboración. Es impulsado por la Dirección de Salud Integral de la Niñez y la Adolescencia, dependiente de la Dirección de Programas de Salud del MSPBS.

¹⁰ La información que se presenta en este apartado se ha obtenido en una entrevista realizada el 9 de noviembre de 2010 a Dora Noguera, jefa de la División Especializada en Atención a Víctimas de Violencia contra la Mujer, Niñas, Niños y Adolescentes.

¹¹ Ello no indica que ya no se recibirán denuncias de violencia doméstica y de género en las otras comisarías, sino que en estas unidades se ofrece un mejor servicio y abordaje especializado del caso. También es necesario aclarar que los diagnósticos médicos pueden ser expedidos por cualquier servicio de salud.

Su principal objetivo es “contribuir a la prevención de situaciones de violencia de género e intrafamiliar y brindar atención integral a mujeres, niñas, niños y adolescentes en situación de violencia”¹². Este proceso es llevado adelante por un equipo técnico multidisciplinario conformado por profesionales representantes de distintas instancias estatales, de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la organización no gubernamental Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA).

La primera casa de refugio para mujeres víctimas de violencia

Otro importante avance es la instalación de la primera casa de refugio para mujeres víctimas de violencia, administrada por el Estado, en un proyecto emprendido por la SMPR, con apoyo de la cooperación española, inauguración prevista para el 26 de noviembre, al día siguiente del Día Internacional contra la Violencia hacia la Mujer¹³.

Existen además diversas iniciativas y acciones apoyadas por otras instituciones y agencias de cooperación. Una de las principales es la Campaña “Sin violencia se educa mejor” del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en Paraguay (Unicef-Py), cuyo objetivo es generar conciencia sobre el problema del maltrato hacia las niñas y los niños en el ámbito familiar y su impacto negativo en el desarrollo de la personalidad.

En el marco de esta campaña se presentó un estudio sobre maltrato infantil en el ámbito familiar, cuyos resultados muestran la dimensión del problema de la violencia familiar hacia niños, niñas y adolescentes. El estudio indica que 6 de cada 10 niñas y niños sufren algún tipo de violencia en el hogar y que 52% de los niños y las niñas dicen haber sido víctimas de maltrato físico antes de entrar al primer grado de la educación escolar básica¹⁴.

El Estado recibió nuevamente enfáticas recomendaciones del Comité de Derechos del Niño en materia de maltrato infantil y castigo corporal, dado que estas formas no están suficientemente prohibidas en nuestra legislación y se constituyen en prácticas tradicionales de educación y crianza que resultan contrarias a la dignidad de niñas, niños y adolescentes (Comité de Derechos del Niño, 2010: 7, 9, 17, 18, 36, 37, 39, 46, 47, 68 y 78).

Acciones para mejorar el acceso a la justicia

Se sabe que el acceso a la justicia presenta numerosos obstáculos para que las personas víctimas de violencia doméstica sean protegidas en sus derechos. Por ello, es auspicioso que el Poder Judicial haya establecido este año algunas me-

¹² Documento preliminar en proceso de discusión del programa, redactado por integrantes de la ONG BECA. Asunción, 2010.

¹³ No fue habilitada aún la casa de refugio para víctimas de violencia. Diario ABC Color, Asunción 2 de noviembre de 2010, p. 52. La información de la inauguración fue confirmada en entrevista con personal de la SMPR. Por razones de seguridad para las víctimas que serán albergadas en ella, los datos de su ubicación se mantienen reservados.

¹⁴ El estudio presenta una diversidad de datos que dan cuenta de que la violencia dentro de la familia es asumida como normal por gran parte de las niñas y los niños entrevistados. Documento completo disponible en: <www.sinviolencia.com.py/situacion/en-paraguay>, consultado el 11 de noviembre de 2010.

didadas al respecto: una de ellas ha sido la implementación del servicio de atención de casos de violencia doméstica fuera del horario de atención al público en la Oficina de Atención Permanente de la CSJ, a partir de octubre de este año¹⁵; además, en abril se había creado la Secretaría de Género del Poder Judicial, dependiente de la CSJ, según la Acordada 609. Este organismo se suma a la Dirección de Derechos Humanos de la CSJ, que ya desde hace unos años realiza algunos esfuerzos para incorporar la perspectiva de derechos humanos en el accionar de la justicia¹⁶. La Secretaría de Género tiene la finalidad de incorporar la perspectiva de género en el accionar de la justicia, identificando áreas y acciones estratégicas para impulsar la igualdad de género en las oportunidades de acceso al servicio de justicia, en la formación de operadores de justicia y en la implementación de políticas de género que permitan la transversalización efectiva en todas las áreas de la actividad institucional¹⁷.

Otro avance necesario para mejorar el acceso a la justicia fue la disposición de la CSJ a través de la Acordada 633, por la cual se ratifica el contenido de las “100 Reglas de Brasilia” sobre acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad, a fin de acompañar el cumplimiento de esas Reglas y recopilar y sistematizar su efectiva aplicación, en el sistema judicial¹⁸. A ello se puede sumar también el servicio Infojusticia, por medio del cual el Poder Judicial brinda información básica para el acceso a la justicia¹⁹.

Como se puede apreciar, éste ha sido un año de diversas iniciativas emprendidas por el Poder Judicial. El desafío está ahora en lograr que los operadores y las operadoras de justicia cumplan con estas medidas y apliquen las leyes para que efectivamente se logren remover los obstáculos que impiden el acceso efectivo a la justicia, especialmente de las personas en condición de vulnerabilidad, como son las víctimas de la violencia doméstica y de género.

Las buenas intenciones no bastan: el Estado debe asumir mayor compromiso

La sola intención no basta. Es lo que resalta de estas múltiples iniciativas del Estado en torno a la erradicación de la violencia doméstica, que afrontan variados problemas por la alta burocracia y la falta de presupuesto público, pues todas

15 La Oficina de Atención Permanente funciona en la Torre Sur, en la planta baja del Palacio de Justicia, y el teléfono es el (021) 424 275.

16 En convenio con organizaciones de la sociedad civil, el Poder Judicial desarrolla procesos de capacitación a magistradas y magistrados y funcionarios y funcionarias sobre perspectiva de género en la justicia.

17 Secretaría de Género. Descripción, objetivos, documentos. Disponible en: <www.pj.gov.py/secretaria_genero.asp>, consultado el 24 de noviembre de 2010.

18 El texto de esta acordada se encuentra disponible en: <http://www.csj.gov.py/PAR97017/reglamentaciones/modulos/detalle.asp?codigo_acord=1101>, consultado el 30 de noviembre de 2010.

19 La consulta telefónica se puede realizar al 0800 118100 y 0800 119100 o en la Mesas de Información y Orientación Judicial (MIOJ) instaladas en las sedes judiciales.

ellas cuentan con aportes de la comunidad internacional para ejecutar sus actividades²⁰.

En 2005, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité Cedaw, por su sigla en inglés) emitió recomendaciones al Paraguay referidas a diversos ámbitos que debían ser mejorados para cumplir con los compromisos asumidos en la Cedaw. Uno de los puntos se refiere a la protección a las mujeres contra la violencia, para lo cual recomienda al Estado paraguayo adoptar un enfoque integral de la violencia contra la mujer y la niña; revisar los artículos 229 (violencia familiar), 136 (abuso sexual en personas bajo tutela) y 137 (estupro) del CP, establecer albergues y otros servicios a las víctimas de violencia, así como también la sensibilización,

[...] especialmente [de] los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, el poder judicial, los agentes de servicios de salud y los asistentes sociales, e inculcar la idea de que la violencia era social y moralmente inadmisibles y constituía una discriminación contra la mujer y una violación de sus derechos humanos [...] (Comité Cedaw, 2005: párr. 25).

A cinco años de estas recomendaciones, Paraguay sólo ha dado cumplimiento parcial a algunas de ellas.

CASOS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA EN EL ÁMBITO PENAL: UNA SEGUNDA SENTENCIA CONDENATORIA²¹

Medios de prensa informaban el año pasado del primer caso de violencia doméstica elevado a juicio oral²². En el ámbito penal, en casos en que los delitos cuya expectativa de pena son menores de cinco años se puede recurrir a vías alternativas para la extinción de la acción penal²³. La expectativa de pena para la violencia doméstica es de apenas dos años (excarcelable) o multa, salvo que se determine que la víctima haya sufrido lesión grave, o se agreguen a la causa otros delitos, como lo ha hecho una fiscalía que ya logró dos sentencias por violencia doméstica en el fuero penal²⁴.

20 Varios de los proyectos emprendidos en el marco de este convenio interinstitucional cuentan con apoyos financieros y técnicos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), la OPS, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa), el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (Unifem), entre otras.

21 Se obtuvo información sobre este caso a partir de la entrevista realizada el 3 de noviembre de 2010 a la fiscalía Lilian Zayas, de la Fiscalía N° 5 de Zeballos Cué.

22 No se ha podido realizar un seguimiento de la causa judicial para conocer la sentencia de este caso, relevado originalmente en González Vera (2009).

23 Las vías alternativas de extinción de la acción penal operan en los siguientes casos: el procedimiento abreviado (art. 420, para marcos penales menores de 5 años), la aplicación del criterio de oportunidad por economía procesal (art. 308) y la suspensión condicional del procedimiento (art. 308), previstas por el Código Procesal Penal, ley 1286/98.

24 El año pasado, la prensa informaba que por primera vez un caso de violencia podría pasar a juicio oral y público (cfr. González Vera, 2009). Este caso aún no ha sido sorteado. Por tanto, todavía no se cuenta con la integración del Tribunal ni con fecha prevista para el juicio.

La primera fue en un caso de violencia doméstica y maltrato de menores, donde el agresor fue sentenciado a dos años de pena privativa de libertad efectiva. La segunda, por los mismos delitos, elevada a juicio oral en el cual no pudo comprobarse la existencia del hecho punible de maltrato de menores, razón por la cual el acusado fue condenado a pena de multa y la realización de servicios comunitarios.

En ambos casos, las víctimas fueron mujeres adultas e hijas e hijos de sus parejas. En el segundo, la víctima quiso desistir de la acción porque había firmado un acuerdo con su marido, pero como la violencia doméstica es un delito de acción penal pública, el juicio continuó hasta la sentencia condenatoria al agresor.

La fiscal que llevó adelante ambos juicios señaló las múltiples dificultades a la hora de presentar un caso de violencia doméstica en el fuero penal, “razones por las cuales son pocos los agentes públicos que se animan a llevar adelante estos procesos”. Las principales trabas que la agente fiscal visualiza son: la falta de colaboración de la víctima de violencia, la desestimación de la acción civil y penal, el acuerdo económico con el agresor, la “ruta crítica” que pasa el o la agente fiscal para que la víctima la acompañe hasta el juicio oral, y finalmente, incluso, estando en el estrado, la opción que tiene la misma de guardar silencio, de no declarar. “El silencio de mi víctima fue la prueba más contundente de que ella estaba experimentando una vez más el ciclo de violencia”, señala la fiscal, refiriéndose al segundo caso.

La experiencia de la fiscal indica que a las mujeres víctimas de violencia les cuesta mucho sostenerse y sostener su caso en los estrados judiciales, y ésa sería una de las razones por las cuales no sea frecuente la presentación de casos por violencia doméstica en el ámbito penal. “Lastimosamente, existen colegas que no consideran hacer caso a las denuncias de violencia familiar.” Sin embargo, la misma fiscal sostiene que llevó adelante uno de los casos a pesar del desistimiento de la víctima.

Por algo se empieza. Estos dos casos deben servir de ejemplo para los operadores y las operadoras de justicia, para las víctimas y también para el Estado en su conjunto, que debe promover el acceso a la justicia sin burocracia ni obstáculos innecesarios. A mayor sensibilización y capacitación del funcionariado público en cuestiones de derechos humanos y perspectiva de género, mayor apoyo encontrarán las víctimas para denunciar a sus agresores, pues no es fácil presentar la denuncia y mantenerla. Tampoco es fácil enfrentar a la familia, a los hijos y las hijas, a los y las parientes, a los vecinos y las vecinas. Siempre está la mirada acusadora hacia las mujeres, que se ven menospreciadas y culpabilizadas por una sociedad que las somete diariamente a una violencia que afecta su salud física, su psiquis, su vida.

No es fácil poner frenos a la violencia de género. Cuesta decir “¡Basta de violencia!”. Pero por cada minuto de silencio, alguna mujer, en algún rincón, está siendo maltratada, violentada, asesinada.

RECOMENDACIONES

- Incluir en el Presupuesto General de Gastos de la Nación las partidas presupuestarias suficientes para la ejecución de las políticas públicas dirigidas a erradicar la violencia doméstica y de género. Ello implicará un real reconocimiento del Estado de su compromiso para ofrecer a la población una vida libre de violencia de género.
- Elaborar un registro único de casos de violencia denunciados en las distintas instancias públicas.
- Asegurar el acceso a la justicia para las víctimas de violencia doméstica y de género. Para ello, es necesario modificar el sistema judicial, eliminando la burocracia y promoviendo la sensibilización y capacitación constante de las operadoras y los operadores de justicia en todo el país.
- Crear leyes específicas que protejan contra la violencia de género y, en particular, modificar los artículos 229 sobre violencia doméstica, que elimine la habitualidad como requisito para la configuración del tipo penal, y 136 sobre abuso sexual en personas bajo tutela.
- Establecer mecanismos efectivos para la protección contra la violencia doméstica de personas adultas mayores.

BIBLIOGRAFÍA

- Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (2008) **III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2017**. Asunción: Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República y Unípa.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (s/f) **Plan Nacional de Salud Integral de la Niñez 2008-2013**. Asunción: MSPBS.
- Soto, Clyde; González, Myrian y Elías, Margarita (2005) **Encuesta nacional sobre violencia doméstica e intrafamiliar**. Asunción: Centro de Documentación y Estudios.
- Tuana, Andrea y Samuniski, Fanny (2005) **Violencia doméstica e incidencia en políticas públicas**. Montevideo: Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2005) *Observaciones finales: Paraguay*. Nueva York: Comité Cedaw. Catalogado como CEDAW/C/PAR/CC/3-5.
- González Vera, Myrian (2009) *¿Hasta cuándo? Violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) Derechos humanos en Paraguay – Vyypóra Derécho Paraguáipe*. Asunción: Codehupy, pp. 323-336.

Avatares de un largo camino

Derechos de las juventudes

En el contexto de la histórica marginación en la sociedad paraguaya sobre ese casi 30% de su población que hoy compone la juventud –uno de los segmentos sociales más expuestos a la negación de sus derechos y víctima del tratamiento consumista, que los percibe como objetos y mercancías–, la Convención Iberoamericana de los Derechos de la Juventud hubiera permitido, de haber sido aprobada por el Congreso, revertir carencias y vacíos al fortalecer sus derechos específicos, y con ello los discursos, prácticas, sentidos y situaciones, dada la incapacidad del Estado para garantizar ciertas igualdades, estableciendo derechos formales mínimos para las personas jóvenes y propiciando que se lleven a cabo.

María Dejesús “Macky” Pereira,
Las Ramonas - organización de feministas jóvenes*

Luis Caputo, Base Investigaciones Sociales (Base IS)

* Las Ramonas es una organización de feministas jóvenes, dedicada a la promoción del feminismo como propuesta política de cambio social para la igualdad. El nombre es un homenaje a Ramona Ferreira, periodista paraguaya y anticlerical de principios del siglo XX. Más información en <http://lasramonas.webnode.com>

Nuestra juventud es decadente e indisciplinada. Los hijos no escuchan ya los consejos de los mayores. El fin de los tiempos está próximo (Anónimo caldeo, circa 2000 aC).

Nuestra juventud gusta del lujo y es mal educada, no hace caso a las autoridades y no tiene el menor respeto por los de mayor edad. Nuestros hijos de hoy son verdaderos tiranos. Ellos no se ponen de pie cuando una persona anciana entra. Responden a sus padres y son simplemente malos (Sócrates, siglo IV aC).

INTRODUCCIÓN

NUEVAMENTE LOS EQUÍVOCOS QUE LESIONAN LA CONDICIÓN JUVENIL

Decadencia, indisciplinada, mala educación, falta de respeto a la autoridad, transgresión y hasta maldad son estereotipos atribuidos a la juventud en todas las civilizaciones, desde el principio de los tiempos. Más aún, en contextos de democracia los derechos humanos de la juventud son desconocidos, cuando que, contrariamente, han sido los gobiernos autoritarios, antidemocráticos —de derecha e izquierda—, los que históricamente han procurado desmovilizar a la juventud y alienar la identidad joven. Son tantos los avances registrados en todos los campos del conocimiento (desde el derecho, la psicología, y en general en todas las ciencias vinculadas directamente con la persona, que la consideran un ser pleno ya desde su nacimiento en varios aspectos, especialmente el de los derechos humanos), que es hasta paradójico observar que en la realidad actual la gente joven se encuentra al parecer con pocos cambios con respecto a la indefensión y carencia de legitimidad ciudadana ya vivida en civilizaciones antiguas, como la caldea.

La juventud es el momento en el cual el ser humano define el curso de su vida: asume sus valores fundamentales, realiza elecciones según las herramientas y apoyos que tenga, y estructura o desestructura los proyectos que hacen viable su existencia. Por tanto, dependiendo del abanico de oportunidades que se abran, puede ser un momento de cierre de posibilidades, de disciplinamiento de la existencia de la persona o, por el contrario, de nuevas aperturas e ingresos a escenarios de emancipación personal y colectiva en la esfera pública.

Para Paraguay, 2010, en términos históricos, es un momento de tensiones en el intento de construcción de los derechos juveniles, pero, a su vez, de continuidad de violaciones largamente denunciadas, entre las que se puede contar la más reciente: el rechazo del 9 de noviembre de 2010 por parte de la Cámara de Diputados a la ratificación de la Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud (CIDJ), medida que despertó la reacción de prácticamente todas las organizaciones que aglutinan a las juventudes del país¹.

¹ Pero las señales negativas hacia las juventudes paraguayas siguieron, pues una semana después, ignorando las solicitudes del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y el Viceministerio de la Juventud (VMJ), no solamente no se otorgó el aumento solicitado para el exiguo presupuesto de G. 440.000.000 (USD 89.796) del organismo responsable de las políticas de juventud, sino que desde el Congreso se decidió reducir a G. 411.000.000 (USD 83.878), un presupuesto de naturaleza "adultocéntrica", ni siquiera discutido con base en el enfoque de derechos, la amplitud de las demandas juveniles y racionalidad técnica. El "adultocentrismo" es una perspectiva que considera la realidad exclusivamente desde una postura adulta, desconociendo vivencias, visiones, representaciones y miradas de las otras generaciones (niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultas y adultos mayores). El tipo de cambio es USD 1 = G. 4900, con redondeo al entero más próximo.

En el largo y tortuoso camino de construcción de la inclusión social plena de las juventudes, grupos ultraconservadores, vinculados al pensamiento fundamentalista de las iglesias, y con fuerte capacidad de influencia sobre los y las representantes en la Cámara Baja, lograron instalar un duro escollo a la CIDJ, difícil de sortear, a menos que se abran reales instancias de debate y participación para las personas jóvenes, que hoy se han quedado no sólo sin voto, sino también sin voz. Éste es un retroceso trascendental, cuyos costos en términos de consolidación de la democracia son altísimos, pues se atenta contra los esfuerzos que desde la mitad de la década vienen realizando varias organizaciones juveniles y ONG, a los que se sumó el Viceministerio de la Juventud (VMJ), bregando por tornar visibles y asegurar la universalidad de los derechos generales y específicos de las juventudes, promocionando la CIDJ como herramienta para ello.

El traspíe protagonizado por la mayoría de los diputados y las diputadas² es tan grave que anula los intentos de avance alcanzados desde otras instancias del Estado y desde la sociedad civil en materia de fortalecimiento de los derechos juveniles. Debe reconocerse que el VMJ –organismo renovado en julio pasado con la asunción de su nueva titular, Diana García– mostró importantes esfuerzos. Sin embargo, esta entidad, y toda la sociedad, en realidad, teniendo en cuenta las fuertes raíces conservadoras de la cultura y la política en el país, deben impulsar con más energía la difusión de los derechos juveniles, aclarando los temas controversiales de la CIDJ, como la cuestión de la patria potestad, la sexualidad juvenil, la emancipación juvenil y la necesidad de contar con un soporte para generar políticas públicas diferenciadas para las juventudes.

MARCO JURÍDICO

A LA ESPERA DEL RECONOCIMIENTO DE LAS JUVENTUDES

Atendiendo que las disposiciones generales de la Constitución contemplan los derechos de la juventud en general y brindan algunas garantías a diferentes juventudes (tales como mujeres, pueblos indígenas y campesinado), el Estado y sus organismos están obligados a promover “las condiciones para la activa participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural del país” (art. 56).

Para analizar varios procesos y casos de violación de derechos que se exponen en el presente informe, es preciso tener en cuenta tanto la Declaración Universal

² Sólo la diputada por Central Aída Robles, del Movimiento Popular *Tekojoja* (MPT), y el diputado por Ñeembucú Víctor Ríos, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), votaron positivamente en aquella brevísima sesión de apenas diez minutos, que puede ser considerada como dolorosa, debido a la pobreza de las argumentaciones esgrimidas por los y las representantes del pueblo, quienes con sus discursos y su proceder profundizan la situación de desigualdad jurídica de la juventud. Además, es muy sintomático que pocos días después de haber rechazado la CIDJ, los diputados y las diputadas se hayan incrementado las dietas, triplicado el rubro combustibles y asignado un aumento en sus jubilaciones, poniendo en riesgo fiscal al Estado paraguayo, todo lo cual generó indignación: “Con consignas contra el autoaumento salarial, así como jubilaciones privilegiadas decididos en ambas cámaras del Congreso, jóvenes universitarios y dirigentes barriales realizaron ayer una protesta frente al Parlamento, pidiendo la salida de los diputados y senadores por no representar al pueblo”. *Jóvenes repudian privilegios legislativos*. Diario Última hora, Asunción 21 de noviembre de 2010. Disponible en: <<http://www.ultima-hora.com/notas/379561-Jovenes-repudian-privilegios-legislativos>>, consultado el 24 de noviembre de 2010.

de los Derechos Humanos (art. 2) como la Constitución (art. 46), en los que se proscribe el trato discriminatorio en el disfrute de los derechos y libertades, por ejemplo, por razones de edad y de género. Por tanto, la condición de juventud o el sexo no son un obstáculo para impedir los derechos humanos fundamentales.

Si se ve en perspectiva, tanto la Constitución como las diferentes leyes que incorporan la perspectiva de derechos y la misma CIDJ, desde diferentes énfasis, apuntan a la promoción de los derechos de la gente joven, conceptualizando a los sujetos jóvenes como ciudadanos y ciudadanas capaces de formar parte y decidir en los asuntos del país. Sin embargo, 2010 se presenta con claros y oscuros al evaluar el cumplimiento de los derechos generales y específicos de la juventud, pues no sólo persisten las dificultades, sino, incluso, se constatan serios retrocesos al respecto.

DERECHOS CONCLUCADOS Y LA INCLUSIÓN DE LAS JUVENTUDES

En cada ámbito de derecho existen procesos, trabas, disputas y violaciones que atender. Desde la militancia y la investigación se destacan algunos puntos que marcan la historia del año que se va.

Derecho a la educación

Dificultades para la plena inclusión educativa

Si se toman en consideración los últimos datos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC, 2009), las personas jóvenes tienen serios problemas en materia de estudios formales: de 402.927 jóvenes de entre 15 y 17 años de edad, correspondientes a la educación media, solamente 222.379 estaban matriculados como estudiantes, lo cual deja al descubierto un sensible déficit en la cobertura educativa, pues si se considera solamente la tasa bruta de escolarización nacional en este nivel, apenas llega al 55%³. Adicionalmente, la retención escolar en la educación escolar básica (EEB) es sorprendentemente baja, pues sólo alcanzó al 49% a escala nacional, esto es, de cada 100 personas matriculadas en 1^{er} grado durante el 2000, 49 llegaron al 9^o grado en 2008.

Todas estas situaciones de desventaja educativa y violación del derecho a la educación por la limitación de la continuidad educativa⁴ en el sistema educativo formal se agravan en los departamentos de Alto Paraguay, Boquerón, Presidente Hayes, Amambay y Canindeyú, donde los y las jóvenes presentan más bajo desempeño académico con respecto a los índices nacionales.

3 Para profundizar y ampliar esta información sobre educación, se remite al artículo sobre el derecho a la educación del capítulo de derechos económicos, sociales y culturales de este informe.

4 Si bien deben reconocerse avances en la necesaria universalización educativa, con significativos aumentos en las matrículas y mejorías en los índices de retención, todavía se está muy lejos de las metas que en otros países de la región ya están alcanzando, debido a decisiones más activas de inclusión real, con condiciones presupuestarias y estructurales más consistentes y enmarcadas en políticas públicas más democratizadoras, basadas éstas en la reconfiguración de los pactos educativos entre sociedad y Estado, los sectores docentes en especial.

Condiciones formales para el ejercicio del derecho a la educación

Este año se presentó el dilema de eficiencia y equidad en relación con la educación secundaria como derecho universal. Por un lado, las autoridades del MEC han expresado que para el 2011 se impulsará una enmienda de la Constitución y una ley de gratuidad de la educación media. De esta manera, se lograría poner fin al tradicional desembolso de las familias para la inscripción de sus hijos e hijas en las instituciones estatales⁵, requiriendo la necesaria creación de nuevos cursos que capten una mayor matrícula y la construcción de nuevos establecimientos educativos. Al respecto, téngase presente que, a mediados de agosto, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de ley que establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación media y de la inicial.

Otra posición ha sido, sin embargo, la que representa el senador Juan Monges, de la Asociación Nacional Republicana - Partido Colorado (ANR), para quien “resulta necesario recurrir a una enmienda constitucional para que la educación media sea gratuita y obligatoria” y por ello pidió “que se evalúe mejor los trabajos hechos en la Educación Escolar Básica y saber si tiene la calidad necesaria”⁶. Con tal razonamiento, desde este tipo de posiciones se aduce que antes que la universalización y gratuidad, debe primar la eficiencia como principio rector, dando un papel central solamente a la EEB, y desconociendo la condición de derecho que tiene la educación a lo largo de la vida. Claramente, esta postura justifica la discriminación y la estratificación jerárquica de la sociedad, entre quienes apenas terminan la educación básica y quienes tienen condiciones materiales para acceder a los niveles medios y superiores.

Inequidad de género y poca satisfacción del derecho a la educación en el campo

El sistema de educación agraria está compuesto por tres tipos de gestión oficial: una parte de los establecimientos se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)⁷, otra buena parte depende del MEC y una pequeña franja son de gestión oficial de las gobernaciones departamentales, además de las instituciones de gestión privada⁸.

5 *Gratuidad de la educación media evitará la deserción estudiantil*. IP Paraguay, Asunción 26 de agosto de 2010. Disponible en: <<http://www.ipparaguay.com.py/index.php?id=cmp-noticias&n=25300>>, consultado el 30 de octubre de 2010.

6 *MEC pide enmienda constitucional para una educación media gratuita*. Tribuna Abierta, Asunción 6 de octubre de 2009. Disponible en: <http://www.tribunaabierta.com/v2/index.php?option=com_content&view=article&id=2119:mec-pide-enmienda-constitucional-para-una-educacion-media-gratuita&catid=1:nacionales&Itemid=2>, consultado el 30 de octubre de 2010.

7 La Dirección de Educación Agraria (DEA), dependiente del MAG, es un subsistema educativo responsable de la educación técnica agropecuaria. El MAG, a través de la DEA (Ley 10255/1979), tiene la responsabilidad, en su calidad de organismo rector de la educación agraria, de la orientación, el planeamiento, la capacitación, la administración y la supervisión de las instituciones de esta especialidad, juntamente con el MEC, otorgando una situación de corresponsabilidad y, por tanto, de trabajo cooperativo interministerial. No obstante, en la historia de la DEA, este organismo presenta restricciones que opacan sus enormes posibilidades, sobre todo presupuestarias y de autonomía académica y administrativa, en las decisiones que debe compartir con el MEC.

8 En este sistema se cuenta con las modalidades de bachilleratos técnicos con orientación agropecuaria, bachilleratos técnicos en mecanización agrícola, técnico en administración de finca y promotores rurales, técnico agromecánico y la valiosa propuesta de la iniciación profesional agropecuaria para el tercer ciclo de la EEB.

Según datos oficiales, tanto en la matrícula de estudiantes como de egresados y egresadas se registra una falta de equidad en la participación de mujeres, dejando al descubierto que existiría una práctica institucionalizada que margina en el acceso y la permanencia a las jóvenes rurales. En efecto, la presencia de las mujeres en el sistema de educación agraria oscila desde el 35% (gestión MEC), pasando por el 29% en los centros privados, bajando al 7% del total de la matrícula de los colegios gestionados por el MAG, y llegando a sólo 11 mujeres (3%) frente a 347 varones en los establecimientos administrados por las gobernaciones departamentales.

Retroceso en la realización de derechos: la vuelta a la concepción de la juventud como sujeto de tutela

Si bien está consagrado desde hace mucho tiempo el principio de igualdad ante la ley, a las juventudes del país se les hace imposible vivirlo como derecho fundamental. Las principales críticas de los grupos denostadores de la CIDJ pretenden instalar una disputa pseudojurídica, que no es más que una reedición de viejos fantasmas. Por fortuna, superado el estupor causado por la decisión legislativa de no aprobarla, varias organizaciones juveniles y juventudes políticas elevaron su posicionamiento al respecto. Todo lo cual pone en evidencia las dificultades de la ciudadanía adulta para ponerse en el lugar de la joven y aceptar que esta convención declara a la persona joven como sujeto y no objeto, pues reconoce condiciones para el ejercicio de sus derechos y permite verla y tratarla desde la participación y la ciudadanía⁹.

Las críticas lanzadas en la sesión parlamentaria del 9 de noviembre, y los equívocos de la Federación de Asociaciones por la Vida y la Familia (Fedavifa) y otros grupos aliados, evidencian una nula comprensión de la condición juvenil, y además una lectura tendenciosa del articulado de la CIDJ, pues sus interpretaciones no se ajustan ni lejanamente a su contenido. Estas organizaciones conservadoras –a las que adhieren parlamentarios y parlamentarias– sostienen que la convención estipula la mayoría de edad a partir de los 15 años, y que además cercena la patria potestad de los padres o tutores. También advierten con alarmismo el presunto atentado contra la autoridad social de la familia que significaría el reconocimiento de los derechos de la juventud consagrados en la CIDJ. Estas críticas o argumentos son tan errados¹⁰ que hacen evidente la intencionalidad de estos bastiones retrógrados, añorando épocas en que se infantilizaba –mediante prácticas muchas veces extremadamente violentas– a la juventud, o directamente se

9 "NECESITAMOS la ratificación de la Convención porque sienta bases para políticas urgentes y necesarias tanto en zonas urbanas como rurales, y atiende a miles de jóvenes excluidos por cuestiones sociales, políticas, económicas, y culturales en Paraguay [...]. RECHAZAMOS que grupos fundamentalistas, incapaces de convencer a individuos libres, pretendan obligar a aceptar sus ideas eliminando el disenso a través de la Ley, desinformando, promoviendo el odio [...]". Cepjo, Las Ramonas, Centro Juvenil Regional de Asagrapa, Connat, entre otras organizaciones. Documento del 26 de octubre de 2010. Véase en <<http://www.baseis.org.py/base/leermas.php?noticia=246>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

10 Al respecto, Gustavo Reinoso, asesor jurídico del VMJ, "indicó que la decisión se tomó con base en falsedades como que se adquiriría la mayoría de edad a los 15 años, cuando la Constitución y las leyes establecen que se produce a los 20 años y eso no puede ser modificado por una convención". *Diputados no ratifican "Convención de Badajoz" y generan indignación*, Diario Abc Color, Asunción, 10 de noviembre de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/diputados-no-ratifican-convencion-de-badajoz-y-generan-indignacion/>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

las adultizaba a través de ritos sociales autoritarios, como la asunción precoz de responsabilidades, fenómenos hoy condenados en todos los foros democráticos

Una lectura crítica del documento –cuyo texto está escrito con un vocabulario sencillo, justamente para ser comprendido con facilidad¹¹– lleva a la conclusión exactamente opuesta: tal como se ha promovido desde la campaña “Súmate a la Convención”, y la explicación de los expertos y las expertas en uno de los masivos conversatorios organizados por el VMJ y la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), la CIDJ otorga derechos específicos para compensar los trágicos efectos económicos que se hacen sentir con más intensidad en las juventudes.

Entre las principales contribuciones de ratificar la CIDJ se encuentra que Paraguay contará con un marco y paradigma con perspectiva de derechos humanos para “reposicionar las políticas públicas de juventud”, y a la juventud como sujeto portador de ideas y proyectos¹². La CIDJ simplemente traza las coordenadas de un nuevo campo político y ético que apunta a quebrar con el control desigual de los recursos simbólicos y materiales¹³ favorables a la hegemonía adultocéntrica y a algunos poderes.

Pésimo desempeño del Congreso y sus consecuencias

En 2010 se completaron 21 años de la recuperación de la democracia en Paraguay y 18 de la conquista por parte de los movimientos juveniles y organizaciones aliadas del derecho a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio (SMO) (art. 129, Constitución). Sin embargo, luego de varios ensayos parlamentarios tendientes a reglamentar el ejercicio del derecho a la objeción al SMO, en junio pasado, bajo el ardid de la sanción automática lograda durante la distracción del campeonato mundial de fútbol, terminó siendo promulgada la Ley del Servicio Sustitutivo al SMO, ley 4013/10, presentada por el senador Hugo Estigarribia, de la ANR¹⁴.

El imaginario autoritario de quienes impulsaron esta ley, corroborado por la omisión por parte del Poder Ejecutivo que no la vetó, recupera una herramienta de control social fuerte y eficiente, con varios propósitos fundamentales: primero, lograr obediencia por parte de la juventud según dictámenes adultos que brindan cohesión a las estructuras del Estado, especialmente el Congreso y las Fuerzas Armadas, sin reconocer las demandas y necesidades de la sociedad a la que se deben.

11 La CIDJ se puede consultar en <<http://www.oij.org/convención>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

12 Ideas expresadas en el conversatorio organizado por el VMJ y la OIJ con el lema “Por la Ratificación de la Convención de los Derechos de los y las Jóvenes”, realizado con amplia participación de organizaciones juveniles el 12 de noviembre de 2010, en el Congreso Nacional.

13 Un análisis jurídico más detallado de la CIDJ desde la perspectiva de la “condición juvenil y de sujetos” se encuentra en varios documentos disponibles en <<http://www.laconvencion.org>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

14 Para ampliar información se refiere al artículo sobre libertad de conciencia y objeción de conciencia, en el capítulo de derecho a la libertad de este informe.

Persistencia del hostigamiento policial

Los discursos cada vez más virulentos que asocian la violencia con el ser joven dibujan un imaginario donde la “inseguridad” se hace sentir más en determinados territorios y contextos, presentados como “zonas calientes”, lugares periurbanos siempre precarizados, incluso se satanizan determinados asentamientos campesinos. En efecto, se construyen noticias acerca de ciertos focos territoriales de violencia, de donde salen los y las jóvenes delincuentes. Antes que problematizar, directamente se naturaliza la asociación de violencia con pobreza, es más, la descripción tiende a:

[...] instalar el miedo como forma de control: que los jóvenes tengan temor de ir a la arribada [hasta los barrios altos de la ciudad], mejor que se queden en el bajo. De lo contrario, saben que se exponen a castigos y humillaciones (Irala, 2010: 2).

Resultaron sorprendentes las imágenes captadas por un video-celular, transmitidas a escala nacional y mundial durante la segunda semana de octubre, que muestran la salvaje tortura y los vejámenes padecidos por Fernando, un joven de 16 años que, mientras se encontraba esposado en el calabozo de la Comisaría 24^a del Bañado Sur, Asunción, era víctima de golpes de puños y patadas del suboficial Arnaldo Navarro¹⁵.

Al respecto, Abel Irala comenta lo que es *vox populi*: el control policial en los Bañados “viene con el agregado del abuso contra los y las pobladoras de la zona, especialmente contra los jóvenes [...]”¹⁶. Pero la criminalización no solamente es corporizada en la juventud urbana pobre; otro foco es el de migrantes y el campesinado, sospechosos de hacer peligrar las grandes propiedades y producciones para la exportación. Al respecto, una joven campesina habla de la multiplicidad de negaciones de derechos y sus perversas consecuencias para el ser joven campesina:

Pasamos mucha discriminación, primero por ser mujer, campesina o indígena, después por ser pobre y joven. Esto hace que muchas vayan a buscar a otros países lo que aquí no se ofrece, exponiéndose a la desaparición,

15 Es especialmente relevante la circulación de imágenes que comprueban la represión a las personas jóvenes, primero por los medios de comunicación alternativos, porque ponen el dedo en la llaga de lo que ocurre en el relacionamiento de la Policía con la juventud, la adolescencia y la niñez en condiciones de pobreza: la violación de la integridad física. Para profundizar sobre esta situación se refiere al capítulo sobre derechos de la niñez y la adolescencia y a los artículos de detenciones ilegales y trato humano a personas privadas de libertad, en el capítulo sobre derecho a la libertad, así como a prohibición de la tortura, en el capítulo de derecho a la vida y a la integridad personal.

16 Santiago Rolón, titular del Movimiento Nacional de Víctimas de la Dictadura, declaró que además de la vigencia de la impunidad durante el actual gobierno, no se cuenta con una política de derechos humanos y no se garantiza esto con el Estado Social de Derecho: “Es que la práctica de la tortura no desapareció, justamente porque no se desmanteló la vieja policía, que se formó en la época de Stroessner y que tienen mentalidad de torturadores (...). En el fondo de la cuestión es la impunidad que hay y el rebrote de procedimientos fascistas en el país. No se desmanteló el sistema represivo y se sumaron ahora las orientaciones de los asesores de Colombia”. *La práctica de la tortura no desapareció porque nunca se desmanteló la policía de Stroessner*. E’a, periódico de análisis, Asunción, 14 de octubre de 2010. Disponible en: <<http://ea.com.py/%E2%80%99Cia-practica-de-la-tortura-no-desaparecio-porque-nunca-se-desmantelo-la-policia-desde-stroessner%E2%80%9D/>>, consultado el 30 de octubre de 2010.

el desarraigo, la prostitución, la trata de personas. Muchas jóvenes que caen en esto son destruidas moralmente [...]»¹⁷.

Educación sexual y reproductiva: avances y retrocesos

Uno de los avances significativos en la materia durante el año fue el proceso en torno a la elaboración de un Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de Sexualidad (MRPEIS)¹⁸. Ante el hecho, varios grupos vinculados a las iglesias más ortodoxas, inclusive periodistas de algunos medios masivos de comunicación, manifestaron un rechazo total al documento¹⁹. Con este tipo de afirmaciones irresponsables, una vez más se demuestra el nivel de intervención y argumentación de los grupos que desean leyes y políticas públicas orientadas por fundamentalismos religiosos, haciendo oídos sordos a la propia realidad vivida en nuestro país: de las 5.163.198 habitantes, 1.409.118 son personas jóvenes (Ibase y Pólis, 2010), por lo que se trata de una población cuantitativamente considerable, y como ciudadanas y ciudadanos con necesidades específicas a ser atendidas, entre ellas el acceso a una información científica, responsable y laica acerca de sus derechos sexuales y reproductivos, para tomar con mayor seguridad sus propias decisiones en cuanto a su sexualidad.

Por ello, promover la educación sexual y reproductiva es una de las tareas pendientes y necesarias, teniendo en cuenta que la situación afecta a mujeres jóvenes, de escasos recursos en su mayoría, quienes atraviesan una triple discriminación en las propias familias e instituciones educativas: de sexo, de edad y de clase social, además de interferir con su proceso de desarrollo integral hacia una mejora significativa de sus condiciones de vida. Entre las situaciones más alarmantes, destacan aquellas como la de Juanita, de 16 años²⁰, quien vive con sus padres, con historial de alcoholismo, y con su pareja de 40 años, en la misma casa del Bañado Sur de Asunción. Golpeada por su pareja constantemente, luego de una fiesta entre amigos, en la que fue violada y golpeada, una vecina presentó la denuncia y el caso está siendo derivado a la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) para su próxima intervención. Así como ésta, existen varias realidades que siguen siendo invisibles o simplemente normalizadas desde

17 Entrevista a líder juvenil campesina. En: *Ñe'ë Roky N° 6. Revista de la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Rurales e Indígenas (Conamuri)*, 2010, p. 10. Disponible en: <<http://www.baseis.org.py/base/leermas.php?noticia=215>>, consultado el 30 de octubre de 2010.

18 Para ampliar la información, se refiere a los artículos sobre derecho a la educación, del capítulo de derechos económicos, sociales y culturales, y el de derechos sexuales, en el capítulo de libertad, de este informe.

19 Recopilación de opiniones: "A espaldas de la gente, rechazando todo tipo de participación real, principalmente de aquellos que piensan distinto. De esta forma el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) viene terminando el llamado 'Marco rector pedagógico para la educación de la sexualidad integral', que impondrá ya desde el preescalar nuevos conceptos con relación a temas sensibles y complejos como la anticoncepción, la homosexualidad o la diversidad sexual, e incluyendo además aspectos que desprecian la realidad natural del cuerpo humano, como es el planteamiento de que el ano deja de ser considerado un órgano del aparato digestivo para convertirse en órgano sexual. Usted ya se imaginará por qué y para qué" (Gustavo Olmedo: *MEC busca imponer plan sobre educación sexual*. Blogs Diario Última hora, Asunción, 4 de octubre de 2010. Disponible en: <<http://blogs.ultimahora.com/post/3451/87/mec-busca-imponer-plan-sobre-educaci%C3%B3n-sexual.html>>, consultado el 30 de octubre de 2010.

20 Historia relevada en un trabajo de campo realizado por la organización Semillas para la Democracia en los Bañados de Asunción.

la propia cultura y la inacción de los entes encargados de garantizar la protección y satisfacción de los derechos humanos de las personas jóvenes.

*Maternidad ¿opción o imposición?
¿Cuántas mujeres jóvenes seguirán muriendo?²¹*

El alto grado de embarazos adolescentes y juveniles, generalmente no planificados, es uno de los problemas principales por el cual atraviesan las mujeres jóvenes en Paraguay. La situación muchas veces las obliga a abandonar sus familias, les impide continuar regularmente con sus estudios y, en algunos casos, optar por practicarse un aborto en condiciones clandestinas y precarias, debido a su penalización. Los datos oficiales muestran cómo, en una sociedad patriarcal, uno de los mandatos fundamentales sigue siendo la reproducción como obligación para todas las mujeres, sin excepción, incluso arriesgando su futuro o atentando contra sus propias vidas. A partir de la maternidad las mujeres obtienen reconocimiento, bajo el mito de que constituye su propia esencia. Finalmente, es necesario señalar que muchas veces el establecimiento y cumplimiento de sus derechos se produce a partir de su ser jóvenes madres o esposas, ya que en caso contrario, son socialmente penadas.

*Precariedad material de las juventudes
por falta de acceso al empleo y a la tierra*

El aumento de la escolaridad de la juventud en los últimos años “no garantiza la inserción en la vida activa. Las relaciones de trabajo se tornan más precarias y también las condiciones de ingreso a la vida activa” (Ibase/Pólis, 2010: 45). En coincidencia, la primera Encuesta Nacional de Juventud (VMJ, 2010) detectó que el 48,6% de las personas jóvenes actualmente está trabajando, de entre ellas “el 81% no tiene contrato formal”, con todo lo que implica esta situación de desprotección previsional, social y laboral. A su vez, de este grupo desprotegido, el 65,8% está constituido por hombres, y el 34,2% por mujeres.

Tasa de desempleo juvenil

El desempleo abierto y el subempleo afectan principalmente a las camadas más jóvenes de la población, principalmente a las mujeres. No es una cuestión irrelevante: se trata de una perversión presente, que puede ser entendida como una señal de miseria estructural. Además, existe una alta precocidad en la historia de trabajo de la gente joven, ya que el promedio de edad cuando se comienza a trabajar se sitúa alrededor de los 15 años. En ello, más del 34% de las personas encuestadas en un estudio comienza a los 13 o antes, mientras que casi el 55% lo hace antes de los 15. Al llegar a los 18 años, el 80% de los paraguayos y las paraguayas ya había comenzado a trabajar (Ibase/Pólis, 2010).

Al desagregar según sexo la información recopilada, la edad de ingreso al mercado laboral de los varones es más temprana (en la franja de 18 a 24 años es de 14 años para los varones y 16 para las mujeres), lo cual es coherente con los datos comentados sobre la mayor participación de las mujeres en el nivel medio del sis-

²¹ Para profundizar información se refiere al artículo de derechos reproductivos, del capítulo de libertad, de este informe.

tema educativo, aunque lejos de la universalización, y con la participación de las mujeres en el trabajo familiar no remunerado, generalmente invisibilizado como tal.

*Trabajo digno y posesión de la tierra
como derechos humanos de las personas jóvenes²²*

El derecho a la tierra no es exclusivo de determinados grupos sociales con capacidad de ser propietarios, es un derecho social y humano fundamental de todas las personas, imprescindible para la emancipación juvenil. Sin embargo, el Estado paraguayo no se ha destacado precisamente por impulsar algún ensayo piloto de programa de distribución de tierras para jóvenes; por el contrario, el modelo de la economía rural actual sigue despojando a familias indígenas y campesinas de sus tierras y territorios, las expulsa hacia las ciudades y limita significativamente las posibilidades de sus jóvenes para acceder a ella.

RECOMENDACIONES: SEÑALANDO CAMINOS... Y DESAFÍOS

- Ratificar la Convención Iberoamericana de los Derechos de la Juventud (CIDJ) y de esa manera brindar un instrumento trascendental para garantizar la verdadera satisfacción y protección de los derechos humanos de las personas jóvenes en Paraguay.
- Empezar una intensa campaña de información a la sociedad para llamar la atención pública sobre la Carta de Derechos de la Juventud, posicionando las demandas de las personas jóvenes, lo que implica informar especialmente en los lugares claves donde se elaboran los marcos jurídicos y a quienes toman decisiones en los tres poderes del Estado, en todos los ámbitos territoriales, incluyendo reuniones con parlamentarios y parlamentarias y con el funcionario público.
- Incluir en las encuestas y censos sistemas de desagregación de datos por edad y género, para producir información confiable, válida, disponible y accesible para la población.
- Designar un cuerpo estable del servicio civil, solvente en juventud, incorporando profesionales graduados y graduadas con posgrados en juventud, familia, género y derechos humanos en cada uno de los ministerios y entidades estatales que trabajan con gente joven, incluso las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
- Discutir una propuesta de acceso a la tierra específica para las juventudes campesina e indígena, dentro de la Reforma Agraria Integral, que a su vez sea parte de un proyecto de desarrollo sustentable nacional y que incluya definitivamente a las nuevas generaciones indígenas y a hijos e hijas de familias dedicadas a la agricultura en pequeña escala.
- Diseñar políticas integrales que tiendan a la creación de oportunidades de inclusión educativa, social y económica para todos los y todas las jóvenes, incor-

²² Para ampliar información, se refiere al artículo de reforma agraria, del capítulo sobre derechos económicos sociales y culturales del presente informe.

porando la perspectiva de género, de manera a reconocer la situación específica de las mujeres jóvenes en cuanto a educación, empleo y salud.

- Empezar una valoración del magisterio rural y un proceso de renovación pedagógica y formación específica, que se complemente con el mejoramiento de la remuneración de las y los docentes rurales. Estas políticas precisan programas de reformulación de los materiales pedagógicos y didácticos, incorporando el enfoque de género y de derechos humanos.
- Continuar impulsando iniciativas desde los entes gubernamentales, que promuevan una educación sexual y reproductiva integral, científica y con enfoque de género, y de esa manera garantizar el goce irrestricto de la sexualidad por parte de las personas jóvenes de una manera más acertada y responsable. Estas iniciativas deben reconocer la especificidad de la problemática de las mujeres jóvenes, más expuestas a todo tipo de abusos y violencia sexual.
- Ampliar los canales de información sobre los métodos anticonceptivos, aumentar el acceso a puestos de salud confiables y acogedores para las personas jóvenes.
- Despenalizar el aborto y que esto se convierta en un asunto prioritario a ser abordado desde la salud pública.

Se reitera la vigencia de las recomendaciones de los dos últimos informes (Caputo, 2008 y 2009), vinculadas a la inclusión efectiva de las juventudes a la sociedad, lo cual requiere una valoración social de los y las jóvenes populares, de las juventudes más excluidas, al mismo tiempo, políticas afirmativas de la especificidad juvenil y para las diversidades juveniles. Todo esto no puede pensarse sin recursos, siendo un desafío pendiente para elevar el potencial social, cultural y político de las juventudes ampliar los programas actuales e incrementar considerablemente el *presupuesto* requerido; dotar de infraestructuras múltiples requeridas por las diferentes juventudes, de modo directo a las organizaciones por comunidades y a los gobiernos locales, además de financiamiento adicional para objetivos de programas ministeriales que atiendan a las pluralidades de jóvenes.

BIBLIOGRAFÍA

- Caputo, Luis (2008) *Avanzar retrocediendo. La dinámica del movimiento en derechos de la juventud en Paraguay* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 474-496
- Caputo, Luis (2009) *Luces y sombras. (In)cumplimientos de los derechos de la juventud* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) **Derechos humanos en Paraguay – Yvyópa Derécho Paraguái**. Asunción: Codehupy, pp. 349-363
- Centro Paraguayo de Estudios de Población (2009) **Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva - ENDSRR 2008**. Asunción: Cepep.
- Ibase y Pólis (2010) **Libro de las juventudes sudamericanas**. Río de Janeiro: Ibase.
- Irala, Abel (2010) *Para los jóvenes: barreras y Tribunales* en: Revista Rebelión, 23 de setiembre de 2010. Disponible en <<http://www.rebellion.org/noticia.php?id=113519>>, consultado el 30 de octubre de 2010.
- MEC (2009) **Paraguay Educación en Cifras 2008**. Asunción: MEC.
- Muñoz González, Germán (2006) **Construcción de políticas de juventud. Análisis y perspectivas**. Bogotá: Cinde-Unicef, Gente Nueva Editorial.
- Unesco (2008) **Estadísticas sobre Educación**. París: Unesco - Institute for Statistics Data Centre.

Envejecer con derechos en Paraguay

Soluciones urgentes y políticas públicas a largo plazo

Todos los países, en mayor o menor medida, han experimentado cambios en la estructura de edades de su población. Cuando esos cambios significan una reducción de los niveles de natalidad y de mortalidad con un consecuente aumento de los años de vida de su población, el cambio se traduce en un proceso de envejecimiento. La principal característica de este proceso es que no se da de manera aislada de otros procesos económicos o sociales, ni está ajeno a los sistemas de salud y educación. Todo lo que requiere de una respuesta proactiva del Estado, que, en el caso paraguayo, se muestra todavía tímida.

Ida Sofía Díaz Correa, Acción por los Derechos de los Adultos y Adultas Mayores (ADAM), y Claudina Zavattiero*

* Las autoras agradecen los aportes de Corina Leguizamón a la redacción del artículo.

INTRODUCCIÓN

A escala mundial e inclusive regional la temática del envejecimiento cobró importancia décadas atrás. En 1982, las Naciones Unidas realizaban la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento y elaboraban el primer Plan de Acción Internacional sobre esta materia. Diez años después, aprobaron los Principios en favor de las Personas de Edad y, en 1999, celebraron el Año Internacional de las Personas de Edad. En 2002 realizaron la Segunda Asamblea Mundial, marcando un hito en el tratamiento del envejecimiento demográfico en el mundo entero y sellando la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, plan que continúa vigente y sirve de columna vertebral para las reglamentaciones de los países participantes de la Asamblea.

De igual importancia ha sido la serie de conferencias, reuniones y foros regionales, llevados a cabo por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y los foros organizados por la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Los derechos de las personas adultas mayores además fueron incorporados en tratados y protocolos internacionales, como ser el Protocolo de San Salvador a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Los expertos que conforman el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) también abordan aquellos de las personas adultas mayores, dirigiendo su atención a los subgrupos más vulnerables como el de mujeres en relación a la disponibilidad de ingresos, las que en su momento fueron cuentapropistas y en la actualidad poseen un seguro social, entre otros (Comité DESC, 1995).

Particularmente en el Paraguay la temática del envejecimiento es relativamente nueva. Durante largas décadas, la preocupación en materia poblacional se enmarcó en los primeros quintiles de edad, dado que el país, históricamente, registró una estructura poblacional joven con altas tasas de fecundidad y de mortalidad, y en ésta, especialmente la infantil. El importante volumen de las edades tempranas que se registraba en el total de la población, incluso el grupo de mujeres en edad fértil, volvió casi invisible e imperceptible y, en todo caso, poco preocupante la presencia de los grupos de personas adultas mayores. Esta nueva situación que el país debe enfrentar acarrea consideraciones de órdenes político, económico, social y familiar.

MARCO NORMATIVO

Tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales de las personas adultas mayores están amparados en diferentes instrumentos nacionales e internacionales. En los últimos años el tema del envejecimiento ha cobrado mayor visibilidad en el Paraguay. Así, el país se adscribió a algunos acuerdos de tratados internacionales en el marco de atención a la población adul-

ta mayor, que sirvieron de lineamiento para la creación de disposiciones jurídicas y la promulgación de leyes.

Legislación internacional

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) al abordar los derechos a la seguridad social establece que:

Toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad (art. 22).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), ley 4/92, reconoce “el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social” (art. 9), en tanto, la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), ley 1215/86, establece entre las obligaciones para la eliminación de la discriminación en la esfera del empleo la adopción de medidas para asegurar “[...] el derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas; [...]” (art. 11, inc. e).

Por su parte el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha aprobado una nueva recomendación general sobre la mujer de edad y la protección de sus derechos humanos basada en las múltiples formas de discriminación a que enfrentan las mujeres a medida que va envejeciendo.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos económicos, sociales y culturales, o Protocolo de San Salvador, ley 1040/97, dedica dos artículos a las personas adultas mayores, uno relativo al derecho a la seguridad social y el otro a la protección de los ancianos:

Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. [...] (art. 9).

Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a: a) proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada, a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas; b) ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación y deseos; c) estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos (art. 11).

Además, se cuenta con los Principios de las Naciones Unidas sobre las Personas Mayores (1991), que incluyen interdependencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad.

Legislación nacional

La Constitución de la República Paraguay (1992) contiene tres artículos de protección específica de las personas adultos mayores:

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 (art. 6).

Toda persona de la tercera edad tiene derecho a una protección integral. 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 (art. 57).

El sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente y su familia será establecido por ley. Se promoverá su extensión a todos los sectores de la población (art. 95).

La importancia de que los derechos de los adultos mayores estén acogidos en la Constitución Nacional radica en que:

[...] la presencia de esos derechos en el texto constitucional los hace operativos y, por lo tanto, tienen una aplicabilidad directa y vinculan a todos los poderes públicos, impidiéndoles que los violen por acción u omisión (Huechaun, 2009: 33).

Por otra parte, se ha promulgado la Ley de las Personas Adultas (1885/02), por la cual se efectiviza el artículo 57 de la Constitución, tutelando los derechos de las personas adultas mayores, al enfocarse principalmente en aspectos de no discriminación; así, establece que “las personas de la tercera edad tienen derecho a un trato digno y a no ser objeto de discriminación” (art. 2). Además, se establece que tendrán prioridad en salud, vivienda, alimentación, transporte, educación, entretenimiento y educación. El Estado debe concurrir entonces al logro del bienestar social, velando por quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad, carezcan de familia o se hallen abandonadas, ubicándolas en lugares públicos o privados.

La ley designa además un órgano estatal responsable de la ejecución de la ley, destacando que se deben crear acciones y programas de prevención de la salud física, psíquica y social de la persona adulta mayor. El órgano designado por la ley es el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), en el cual se creó posteriormente la Dirección de Adultos Mayores (DAM), Decreto 10068/07, instalada en el Instituto de Bienestar Social (IBS). Entre los objetivos de la DAM se encuentra promover la atención y protección integral de la persona adulta mayor, velando por que se respeten sus derechos, se promuevan sus valores y se mejore su calidad de vida.

El Código Penal (CP), ley 1160/97, contempla, la pena privativa de libertad para “[...] quienes violen gravemente su deber legal de cuidado de personas ancianas o discapacitados [...]” (art. 227). En tanto, el Código Civil, ley 1183/85, regula el deber de prestación alimentaria entre ascendientes y descendientes (art. 256 a 265).

Por su parte, la Ley contra la Violencia Doméstica e Intrafamiliar, ley 1600/00, regula los procedimientos en casos de violencia física y emocional en los ámbitos familiar y doméstico. En mayo de 2009 fue presentado el proyecto de ley que modifica el artículo 1° de la Ley contra la Violencia doméstica, ley 1600/00, y el artículo 229 del Código Penal, ley 1160/97, referido a la violencia familiar, para que en su texto se establezca: “[...] 2° Cuando, en el caso señalado en el inciso anterior, la víctima sea una persona con sesenta años o más de vida la pena podrá ser aumentada hasta tres años”. Actualmente el proyecto se encuentra pendiente de aprobación en las comisiones de Derechos Humanos, de Equidad, Género y Desarrollo Social y de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo, para su posterior tratamiento en el plenario de la Cámara de Senadores.

La Ley 3728/09, que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza, fue aprobada en 2009 y comenzó a implementarse en agosto de 2010. La pensión establecida corresponde al 25% del salario mínimo legal vigente y está destinada a personas de 65 años o más de edad, de nacionalidad paraguaya, residentes en el territorio nacional en situación de pobreza y que no posean deudas con el Estado. La aplicación de la ley se realiza por medio del Decreto 4542/2010, que establece la gradualidad de selección de personas beneficiarias y el respectivo pago, pudiendo incorporar en 2010 hasta 5000 personas, quienes recibirán mensualmente la suma de Gs. 352.000 (USD 72)¹, debido al aumento del monto del salario mínimo en julio de 2010, la cifra se incrementará a partir del 2011.

SITUACIÓN ACTUAL DEL ENVEJECIMIENTO EN PARAGUAY

Envejecimiento demográfico

En el Paraguay, la esperanza de vida al nacer presenta un sostenido aumento en el periodo 1950-2000 y se evidencia que continuará la tendencia aumentando en 8 años de esperanza de vida al llegar a 2050 (DGEEC, 2005). Los niveles actuales de los tres aspectos mencionados (fecundidad, mortalidad y esperanza de vida) producen en la población un aumento de proporción de personas adultas mayores, que además impacta en la estructura por edades de la población y, en su conjunto, se traduce en el envejecimiento de la población.

Por otro lado, conjuntamente con la evolución del número de personas adultas mayores, se fueron dando otros cambios, como el incremento de la relación entre el número de personas de 60 años y más por cada 100 personas con menos de

¹ El tipo de cambio estándar de todo el artículo es de USD 1 = G. 4900, siempre se redondea el resultado al entero más próximo.

15, indicador que dimensiona el envejecimiento demográfico y determina que en la actualidad Paraguay presenta un envejecimiento incipiente, al tener 28 personas adultas mayores por cada 100 personas menores de 15 años (DGEEC, 2005).

Actualmente Paraguay es considerado un país con envejecimiento incipiente, ya que al 2008 contaba con 16 personas mayores por cada 100 personas de entre 15 y 59 años de edad, consideradas como la PEA (DGEEC, 2005).

Envejecimiento de las personas

Es necesario conocer el comportamiento de esta población en términos sociodemográficos, a modo de exponer los retos de órdenes económico, político, social y cultural de las personas adultas mayores residentes en el Paraguay. Con miras a la consideración cada vez mayor de que el potencial de las personas de edad es una sólida base para el desarrollo futuro, en el cual las personas, a medida que envejecen, continúan aportando con una participación activa en la vida económica, política, social y cultural de sus sociedades (Naciones Unidas, 2002), se presentan determinadas características de este contingente que ayudan a comprender su estado actual.

En Paraguay, recién a partir del 2007 y en forma ininterrumpida se incluye en el informe anual de derechos humanos de la Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (Codehupy) un capítulo sobre la situación de las personas adultas mayores (Díaz y otras, 2007; Durán y Díaz, 2008; Díaz y Escobar, 2009). En el presente artículo se considera necesario poner énfasis en el análisis de la situación en que viven ellas, con la finalidad de llamar la atención y requerir a las instituciones responsables del Estado que realicen avances sólidos y permanentes, de cara a mejorar la calidad de vida de cada persona adulta mayor.

En la actualidad, 1 de cada 10 personas son adultas mayores (9,8% de la población total), esto es, 616.216 personas de 60 años o más de edad. De ellas, el 53% son mujeres y el 47% restante son varones, presentándose así la primera diferencia de género a tener en cuenta (DGEEC, 2009). Por otro lado, el 59,2% reside en zonas urbanas y el 40,8% en rurales; en otras palabras, las personas adultas mayores residen mayoritariamente en áreas urbanas del país y esta tendencia se irá acrecentando con el paso del tiempo, producto del proceso de urbanización.

Educación, salud, empleo y jubilación: desafíos pendientes

En cuanto al acceso a educación, salud, empleo y a una jubilación digna, las carencias siguen evidenciando los avances que deben darse en materia de políticas públicas focalizadas y universales. El acceso a la educación integral y permanente es un derecho consagrado para toda persona residente en el territorio paraguayo (art. 73, Constitución). Para posicionar el nivel educativo del sector, se debe reconocer que en Paraguay se evidencia que el 55,1% de la población paraguaya tiene hasta 6 años de instrucción y solamente el 10,3% tiene 13 y más años de escolaridad, en tanto en el sector adulto mayor las proporciones son más dramáticas; así, 1 de cada 8 personas ancianas no cuenta con instrucción formal (12%),

mientras que el 18,7% no sabe leer ni escribir. En el caso de las personas de edad, la lectura, por ejemplo, se constituye en una actividad propicia para ocupar el tiempo libre y genera efectos positivos en la salud (cf. Formiga y Prieto, 2008).

En términos de políticas públicas en salud es importante tener en cuenta que el envejecimiento trae consigo un aumento de la susceptibilidad de contraer enfermedades crónicas y discapacidades propias del aumento de la edad, aparte del deterioro de sus capacidades físicas y mentales, lo que a su vez incrementa la necesidad de servicios médicos, sociales y económicos.

En el Paraguay, el 43% de personas adultas mayores estuvieron enfermas o accidentadas en los 90 días anteriores a la entrevista de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) (DGEEC, 2009). Es decir, casi la mitad de los ancianos y las ancianas habrían requerido la utilización de servicios médicos o al menos de medicamentos. La universalización de la salud, establecida en 2008, les permitió acceder a servicios de salud con mayor facilidad, sin embargo el desafío principal es contar con geriatras en todos los puestos de salud.

El Estado debe tener la capacidad de garantizar no sólo la sobrevivencia hasta determinada edad, sino también un envejecimiento con calidad de vida en términos de bienestar físico, mental y social. Cabe destacar que hasta el momento los especialistas en geriatría solo prestan servicios en los hogares de permanencia, en los centros comunitarios dependientes de la Dirección de Adultos Mayores del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (DAM/MSPBS) y en el Hospital Geriátrico Gerardo Buongermini, al cual acceden sólo quienes cuentan con el seguro social del Instituto de Previsión Social (IPS). Desde el 2008, este último se constituyó en un medio paliativo de una importante demanda, no obstante el desafío latente es contar con geriatras en todos los sectores y una alternativa podría ser que el Hospital Geriátrico pueda atender a todas las personas adultas mayores del país sin necesidad de que las mismas cuenten con el seguro social.

En lo que hace a la seguridad social, las cifras de la Encuesta Permanente de Hogares de la DGEEC (DGEEC, 2009) indican que existe un margen muy pequeño de adultas y adultos mayores con seguros médicos (38,4%), lo que demuestra que su capacidad económica hace muy difícil su acceso a planes de cobertura médica. No sería entonces inoportuno considerar la posibilidad de un convenio entre el hospital Buongermini y el MSPBS para constituir al primero en un seguro de salud para las más de 300.000 personas ancianas que no cuentan con cobertura alguna en salud.

En relación a la participación de las personas adultas mayores en el mercado laboral, se puede decir que aún es alta, así el 44,2% de las personas de 60 años o más de edad todavía se encuentran ocupadas, principalmente como cuentapropistas (70,2%), con lo cual, y teniendo en cuenta la escasa cultura previsional, se puede inferir que estas personas no realizaron aportes jubilatorios y por lo tanto su única fuente de ingreso es mantenerse laboralmente activas.

Caso Doña Ramona y otros: haberes jubilatorios no se actualizan, aunque exista una ley

En relación a la situación económica, la EPH revela que 3 de cada 10 personas adultas mayores no perciben ingreso alguno (30,2%), solamente un poco más de 76.000 accedieron a una jubilación (12,4%). Las mujeres presentan un porcentaje aún más bajo, dado que han dedicado la mayor parte de su vida a tareas del hogar o realizado trabajos informales (11,6% mujeres y 13,4% varones). Las más de medio millón de personas adultas mayores parecieran no significar mucho en el conjunto de más de seis millones de habitantes, sin embargo cada una de ellas tiene rostro, tiene una historia de vida y por sobre todo tiene derechos que le han sido garantizados y otros que debieran haberse garantizado y que al momento no se han dado.

Otro de los aspectos pendientes tiene que ver con la equiparación al mínimo legal vigente de los haberes jubilatorios, que va de contramano a lo establecido en la Constitución (art. 103), en donde se establece que el salario de jubilación debe ser actualizado al salario mínimo real.

Es el caso de Doña Ramona de 87 años de edad, que por cuarta vez consecutiva se denuncia en el informe que su salario no es actualizado, cobrando la misma una irrisoria suma de G. 6000 (un poco más de un dólar norteamericano), monto que no llega a cubrir el pasaje de traslado para el cobro de su haber. Doña Ramona es sólo uno de los varios casos que cobran este monto hace 15 a 20 años. Todos los países, en mayor o menor medida, han experimentado cambios en la estructura de edades de su población. Cuando esos cambios significan una reducción de los niveles de natalidad y de mortalidad con un consecuente aumento de los años de vida de su población, el cambio se traduce en un proceso de envejecimiento. La principal característica de este proceso es que no se da de manera aislada de otros procesos económicos o sociales, ni está ajeno a los sistemas de salud y educación.

No se puede ignorar a las personas adultas mayores que han perdido sus ahorros con la caída de los bancos entre los años 1995 y 1996 y que hasta ahora no han podido recuperar, acontecimiento que en muchos casos les ha obstaculizado el derecho a una vejez digna, atendiendo que el ahorro está destinado a prever situaciones adversas en el futuro.

Hogares de ancianos y ancianas: precariedad y olvido

No deben olvidarse las condiciones en que se encuentran quienes habitan los diferentes centros, denominados hogares de ancianos y ancianas, dependientes de diferentes instituciones y ministerios públicos, cuyas carencias y necesidades son vistas en forma de denuncia varias veces al año en las páginas de los periódicos nacionales. Ésta también es una deuda pendiente, en cuanto a infraestructura, alimento, vestimenta, atención médica y recreación, para con quienes viven en los hogares, atendiendo que muchos de ellos son abandonados por sus respectivas familias.

El número de estos centros asciende a 41, entre públicos y privados². Existe además un número determinado de hogares privados que requieren del monitoreo y control por parte de las instituciones rectoras del Estado, de tal forma a corroborar que se encuentren en las condiciones adecuadas para garantizar el mínimo necesario requerido para brindar calidad de vida a sus residentes. Actualmente el país no cuenta con una normativa para el establecimiento de hogares de residencia, por lo cual la supervisión respecto a la calidad de la prestación de sus servicios se ve limitada.

Instituciones públicas: ausencia de infraestructura inclusiva y trato cordial

En cuanto a infraestructura inclusiva y buen trato en las instituciones públicas y privadas, se destaca la implementación de rampas y filas preferenciales en los entes como la Compañía Paraguaya de Comunicaciones (Copaco), el Laboratorio Central del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), varios edificios del IPS y el Banco Nacional de Fomento (BNF). ADAM recogió una serie de declaraciones de personas adultas mayores de haber sido ser maltratadas en las oficinas públicas además de tener que formar filas, sin que nadie las priorice atendiendo las condiciones de su edad.

En el proceso de adecuación de infraestructura y servicios a la población de la tercera edad existen avances y retrocesos. Por ejemplo, pese a contarse con una ordenanza municipal que prohíbe el uso de los molinetes en el transporte público (221/91), la Corte Suprema de Justicia hizo lugar al recurso de inconstitucionalidad presentado por varias empresas³, otorgándoles así vía libre para la utilización de los molinetes, aparatos que imposibilitan el paso a las personas adultas mayores, a las niñas y niños, a las personas con discapacidad, a las mujeres embarazadas, etc.

Otra materia pendiente es contar con sistemas de reclamos para personas ancianas que sufren discriminaciones.

INSTITUCIONALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE AVANCES Y LIMITACIONES

Entre las estrategias de la Política de Población de Paraguay (2005) se incluye el tema de la vejez, específicamente en el eje de capital humano y social, haciendo hincapié en la necesidad de reformar el sistema de seguridad social y de seguros médicos.

Por su lado, la Unidad de Economía Social, dependiente del Ministerio de Hacienda, inició la aplicación de la ley 3728/09 en la zona de los bañados Norte y Sur de la ciudad de Asunción. El primer grupo efectivo corresponde a 578 personas

2 Datos de la DAM/IBS – MSPBS.

3 Acuerdo y Sentencia 1307 de la Corte Suprema de Justicia, por el cual se hace lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por las Empresas de Transporte San Lorenzo CISA, Transporte y Turismo Lambaré SA, San Lorenzana SA y Cnel. Panchito López SA. Disponible en: <http://www.mca.gov.py/noticias/171207_8.htm>, consultado el 30 de octubre de 2010.

adultas mayores, seleccionadas de un censo entre 2005 y 2009, para la selección de hogares en situación de pobreza. Posteriormente, con apoyo de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), se llevó a cabo un “barrido” censal de personas adultas mayores en esas zonas, quedando pendiente la determinación de pobreza para su incorporación al listado efectivo⁴.

Tras la primera incorporación de personas beneficiarias, se trabajó en forma conjunta con las autoridades municipales de los distritos con mayor número de personas adultas mayores en situación de pobreza. En ellos el mecanismo se desarrolla por demanda: la persona adulta mayor debe inscribirse en el municipio, para luego realizar un censo en cada zona, a modo de levantar información de la persona y determinar si se encuentra en situación de pobreza y si será efectivamente beneficiaria de la ley. Es importante destacar que, si bien la ley entró en vigencia en agosto de 2010, el Congreso no ha ampliado el presupuesto hasta la fecha de este artículo, por lo que la expansión del programa para llegar a la meta de 5000 personas beneficiarias en el año está pendiente.

Programas de protección social

En el país existen programas de protección social que contemplan en su plan de acción a la población adulta mayor, como el Programa *Tekoporã* (vivir bien) ejecutado por la Secretaría de Acción Social (SAS) y orientado a la inclusión de las personas, a través de un incentivo de transferencia para el ejercicio de sus derechos, en la modalidad de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC). Su población objetivo son hogares en situación de extrema pobreza e incluye hogares con niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, comunidades indígenas, personas con discapacidad y personas adultas mayores.

El monto asignado varía de G. 250.000 (USD 51) y G. 290.000 (USD 59), que incluye el bono alimentario fijo de G. 80.000 (USD 16) y asistencias adicionales específicas a las familias con, por lo menos, un adulto mayor, transfiriéndoles entonces G. 35.000 (USD 7), con base en datos de la Secretaría de Acción Social (SAS).

Además la SAS ha creado la Dirección de Adultos Mayores, dependiente de la Dirección General de Protección Social y Desarrollo Humano, con el objetivo central del bienestar y la protección social de las personas adultas mayores, trabajando en dos ejes de acción: el Programa de Lisiados y Veteranos de la Guerra del Chaco y el Fondo Concursable de Proyectos de Promoción e Integración Social de Adultos Mayores.

Datos proveídos por la SAS y el Ministerio de Hacienda señalan que son beneficiadas 83.613 personas adultas mayores en los 71 distritos cubiertos por el Programa *Tekoporã*. Asimismo, se suman otras 4000 personas adultas mayores con los proyectos del Fondo Concursable, que tienen relación con los proyectos productivos y de mejoramiento de la calidad de vida que se desarrollan en todo el país.

⁴ Datos proveídos por la Unidad de Economía Social del Ministerio de Hacienda.

*Dirección del Adulto Mayor:
urge accionar en políticas públicas*

Una de las instituciones directamente relacionadas a las políticas públicas para la tercera edad es la DAM/MSPBS. Del presupuesto 2010 asignado a dicha dirección, el 80% está destinado a cubrir salarios y el 20% restante a las actividades operativas como las de apoyo y asistencia, que incluyen entrega de víveres secos, pollo y verduras, medicamentos y manutención de tres hogares de estadía, centros comunitarios de estadía temporal y comedores donde se otorgan servicios de comidas, actividades recreativas y entrega supervisada de medicamentos (cfr. Díaz y Escobar, 2008).

El desafío de esta dirección es generar políticas públicas que beneficien a todas las personas adultas mayores, articulando las acciones y estrategias con las demás instituciones que implementan programas y proyectos dirigidos al sector de la tercera edad.

CONCLUSIONES

A pesar de los esfuerzos mencionados, se puede evidenciar, ya sea en el bajo acceso de la población al sistema de seguridad social como en los reducidos montos de los programas de transferencias monetarias, que ninguno garantiza la cobertura mínima necesaria para no caer en la pobreza.

Aunque todavía falta un largo camino por recorrer para lograr el máximo bienestar que garantice el acceso a los derechos de las personas adultas mayores de Paraguay, en la actualidad se debe reconocer la realización de importantes acciones que, si bien todavía no son suficientes, son más que fundamentales.

Ejemplo de lo mencionado es la existencia de un subsidio para las personas de 65 años y más de edad en situación de pobreza. En este sentido, la implementación de la Ley de Pensión, 3728/09, ya tuvo sus primeros beneficiarios efectivos. Esto permitirá que quienes reciben este beneficio puedan utilizar el monto de dinero para la adquisición de alimentos, medicamento y vestimenta, componentes esenciales para una vida digna.

La existencia de la DAM/MSPBS da la esperanza de contar, en el corto o mediano plazo, con un Plan Nacional del Adulto Mayor.

Paraguay aún cuenta con altos niveles de pobreza e incorpora un importante contingente de población altamente vulnerable, producto del envejecimiento, y de no tenerse en cuenta aspectos como la seguridad social, los servicios de salud y los servicios básicos que garanticen su bienestar, pasarían a engrosar el grupo de población en situación de pobreza. La situación actual de la población adulta mayor es producto de acciones realizadas en el pasado, por tanto se torna imperioso que el Estado reivindique su accionar presente a modo de garantizar un envejecimiento con calidad de vida para quienes hoy son jóvenes. Asimismo, en el ámbito privado debe existir mayor visibilidad de la población adulta mayor, que cada vez será más numerosa y en cierta medida recurrirá a empresas de medicina prepagada en busca de seguridad médica.

RECOMENDACIONES

En los países en vía de desarrollo, como lo es el Paraguay, es usual vivir en la inmediatez, sin contar con estrategias, planes ni proyectos a largo plazo suficientemente articulados, lo cual dificulta generar las condiciones para enfrentar la situación poblacional actual, para lo cual se plantean como desafíos nacionales los siguientes:

- Diseñar un Plan Nacional de Personas Adultas Mayores que permita poner en práctica las disposiciones legales y los compromisos asumidos por el Estado paraguayo, incorporando el enfoque de género y garantizando el acceso universal, y a la vez focalizado, a todos los derechos, lo cual requiere contar con el presupuesto necesario para su implementación.
- Fomentar mecanismos que faciliten el acceso de adultas y adultos mayores a la justicia y una atención especializada en instituciones públicas que atiendan sus reclamos.
- Prever la implementación de sistemas jubilatorios de amplia cobertura, adecuando la legislación de manera tal que responda a los postulados constitucionales y se adecue a los estándares internacionales en la materia.
- Asegurar la atención gratuita, integral y adecuada de la salud para todas las personas adultas mayores, coordinando e implementando servicios de atención geriátrica descentralizada que abarquen la totalidad del territorio nacional.
- Dotar a la Dirección de Adultos Mayores del Instituto de Bienestar Social de funcionarios y funcionarias y de un presupuesto acorde a sus fines y objetivos.
- Elaborar una normativa nacional que regule el establecimiento y la supervisión de hogares de residencia, tanto públicos como privados.
- Adecuar la infraestructura de las ciudades conforme a las necesidades físicas de las personas mayores, incluyendo en el ámbito del transporte público el acceso a las paradas, los espacios reservados, las características de uso del transporte público.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrientos, A. (2007) *Nuevas estrategias de seguridad del ingreso en la vejez para los países de bajos ingresos*. Comisión Técnica del Seguro de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes – Foro Mundial de la Seguridad Social. Moscú, 10-15 de septiembre de 2007.
- Centro Paraguayo de Estudios de Población (2009) **Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2008 (ENDSSR 2008). Informe final**. Asunción: Cepep.
- Díaz, Yda Sofía; Escobar, Ariana y Leguizamón, Corina (2007) *Adultos y adultas mayores, invisibles para las políticas públicas del Estado* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2007) **Derechos Humanos en Paraguay 2007**. Asunción: Codehupy, pp. 326-334.
- Díaz Correa, Ida Sofía y Escobar Carissimo, Ariana (2008) *Realidades de contramano a tiempos de cambio político. Insensibilidad y discriminación hacia las personas adultas mayores* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) **Derechos Humanos en Paraguay – Yvypóra Derécho Paraguái**. Asunción: Codehupy, pp. 365-376.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2005) **Proyección de la población nacional por sexo y edad 2000-2050**. Fernando de la Mora: DGEEC.

- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2009) **Encuesta Permanente de Hogares 2008**. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Durán, María José y Díaz, Ida Sofía (2008) *La generación invisible. Adultas y adultos mayores en Paraguay* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2008) **Derechos Humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 497-507.
- Formiga, Nidia y Prieto, María Belén (2008) *Envejecimiento y diferenciación socioespacial en calidad de vida. La situación en Bahía Blanca - Argentina* en: Peláez, Enrique – organizador (2008) **Sociedad y adulto mayor en América latina y el Caribe. Estudios sobre envejecimiento en la región**. Córdoba: Asociación Latinoamericana de Población (Alap).
- Huenchuan, Sandra – editora (2009) **Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas**. Santiago de Chile: Comisión Económica para América latina (Cepal).
- Paredes, Roberto (1996) *Derecho a la seguridad social* en: AlterVida y otros (1996) **Informe sobre los Derechos Humanos en Paraguay**. Asunción: Servicio Paz y Justicia – Paraguay (Serpaj-Py), pp. 443-447. Disponible en <http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3&Itemid=21>, consultado el 30 de octubre de 2010.
- República del Paraguay - Ministerio del Interior y Secretaría Técnica de Planificación (2005) **Política de Población**. Asunción: Comité Interinstitucional de Población (CIP).
- República del Paraguay – Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2005) **Paraguay. Proyección de la Población Nacional por sexo y edad (2000-2050)**. Fernando de la Mora: DGEEC.
- República del Paraguay – Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2005b) **Mortalidad, Evolución y Tendencias: 1970-2000**. Fulvia Brizuela. Serie Condiciones de Vida en Paraguay. Fernando de la Mora: DGEEC.
- República del Paraguay – Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2009) **Encuesta Permanente de Hogares (EPH 2009)**. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1995) *Observación General N° 6: Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad*. Catalogado como E/C.12/1995/16/Rev.1. Ginebra.

Para proteger efectivamente a las personas en las familias

Recomendaciones

RECOMENDACIONES PARA PROTEGER EFECTIVAMENTE A LAS PERSONAS EN LAS FAMILIAS

- Ratificar la Convención Iberoamericana de los Derechos de la Juventud (CIDJ)
- Intensificar las acciones del Estado, incluyendo en el Presupuesto General de Gastos de la Nación las partidas presupuestarias suficientes para la ejecución de las políticas públicas dirigidas a erradicar la violencia doméstica y de género.
- Elaborar un registro único de casos de violencia denunciados en las distintas instancias públicas, que se actualice de forma permanente y permita producir información desagregada, oportuna y fidedigna para generar políticas públicas y realizar seguimientos y monitoreo.
- Diseñar políticas integrales que tiendan a la creación de oportunidades de inclusión educativa, social y económica para todos los y todas las jóvenes, incorporando la perspectiva de género, de manera a reconocer la situación específica de las mujeres jóvenes en cuanto a educación, empleo y salud.
- Diseñar un Plan Nacional de Personas Adultas Mayores que permita poner en práctica las disposiciones legales y los compromisos asumidos por el Estado paraguayo: fomentar mecanismos que faciliten el acceso a la justicia, prever la implementación de sistemas jubilatorios de amplia cobertura, asegurar la atención gratuita, integral y adecuada de la salud, regular el establecimiento y supervisión de hogares de residencia, y adecuar la infraestructura de las ciudades conforme a las necesidades físicas de las personas mayores, entre otras.

DERECHOS DE LA NINÉZ Y LA ADOLESCENCIA



"En las alas de la madrugada", Asunción.
Foto de María José Durán Leite, 2010

CAPITULO 5

395

Año de observaciones internacionales, reacciones sociales e iniciativas nacionales

Niñas, niños y adolescentes en la vigilia de sus derechos

Las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño al Paraguay inauguraron un año en que el Estado y la sociedad civil continuaron con procesos de construcción de experiencias, consolidación de políticas y debates abiertos, estos últimos no exentos de agresiones, en torno a las condiciones de protección y desarrollo de niñas, niños y adolescentes y diálogos entre las generaciones para garantizar sus derechos. No estuvo exento este tiempo de nuevas ni de reiteradas violaciones, todavía apañadas por el Estado.

Javier Chamorro y Heve Otero, Observatorio sobre Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA Observa)

* La autora y el autor agradecen la colaboración y los aportes de Rubén Capdevila y Ricardo Yamil Derene (CDIA Observa), Roberto Stark y Lourdes Barboza (Centro de Estudios en Derechos Humanos, Niñez y Juventud - Ceniju), Leticia Rodríguez y Alejandra Rodríguez Yakisich (EnfoqueNiñez/lazos para crecer), Margarita Rehnfeldt (Base Educativa y Comunitaria de Apoyo – BECA) y Luis Claudio Celma (VinculArte).

INTRODUCCIÓN

Existe un debate importante sobre los derechos humanos y el porqué de la especificidad de los derechos de los niños y las niñas, de las mujeres, de los pueblos indígenas, de las personas con discapacidad, etc. En este sentido se considera importante dejar como introducción a este capítulo específico de niñez y adolescencia:

Los derechos humanos son una realidad inherente a la persona humana y una construcción cultural. Por eso, como concepto incorpora progresivamente los avances históricos y culturales [...] el concepto de derechos humanos es universal [...] El reconocimiento de los derechos específicos se va dando en la historia de nuestra cultura en torno al reconocimiento de la existencia de las diferencias particulares en la igualdad esencial de todos los seres humanos. Así, los movimientos por los derechos de la mujer, de niños y niñas, [...] se constituyen en derechos humanos específicos que permiten reconocer condiciones de vulnerabilidad frente al sistema establecido y por tanto de necesidades de protección determinadas. Esta condición no significa que cuenten con derechos especiales, sino con derechos específicos que posibilitan que sus derechos humanos sean garantizados y cumplidos (Celma, 2005: 1-2).

En nuestro país los derechos específicos de la niñez y la adolescencia adquieren rango constitucional (art. 54). En relación a tratados internacionales el más específico es la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ley 57/90; complementada con sus protocolos facultativos, uno relativo a la participación de niños, niñas y adolescentes en conflictos armados (OPAC, por su sigla en inglés), ley 1897/02, y el otro relativo a la venta de niños, niñas y adolescentes, su explotación sexual comercial y utilización en pornografía (OPSC, por su sigla en inglés), ley 2134/04. Entre las leyes nacionales, el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), ley 1680/01 junto con otras forman el andamiaje normativo- jurídico y político en lo que a niñez y adolescencia se refiere.

Como ya se mencionaba en anteriores informes, se destaca en la línea de las reformas legales también las marchas y contramarchas en este proceso de adecuación normativa a la CDN, tal como sucediera con las tipificaciones sobre los hechos de utilización de niños, niñas y adolescentes en la pornografía, que primero fueron más severos en su sanción y luego se atenuaron (Chamorro y Otero, 2009).

INICIATIVAS Y OMISIONES ESTATALES

Una política sin plan actualizado

El CNA establece entre las funciones del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia la formulación de políticas para la promoción, atención y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes (art. 43, inc. a). Entre 2001 y 2002 se elaboró la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2003-2013 (Polna), actualmente en vigor. La Polna se concretiza en el Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia 2003-2008 (PNAI), actualmente fenecido y preocupa que

a dos años no se haya presentado una evaluación y elaboración del nuevo plan. Las Observaciones finales del Comité de Derecho del Niño, de Naciones Unidas expresan la preocupación sobre la asignación de recursos suficientes al PNAI, y que aún se carezca de un mecanismo de seguimiento, vigilancia y evaluación para determinar los progresos y limitaciones en la aplicación de la CDN. Al Comité también le preocupa que no se haya aprobado un nuevo plan nacional de acción para el siguiente período (Comité de Derechos del Niño, 2010: párr. 12).

Por otra parte, puede mencionarse que la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia (SNNA) cuenta con un Plan Estratégico 2009-2013, todavía en vigencia, además del Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo de Adolescente, el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en Paraguay, el Plan Nacional de Salud Integral de la Niñez 2008-2012. Además este año el Poder Ejecutivo presentó la llamada Propuesta de Política Pública de Desarrollo Social 2010-2020 “Paraguay para Todos y Todas”, en la cual la niñez y la adolescencia son poblaciones específicamente destinatarias. Este último plan, tiene como segundo objetivo la inclusión social y superación de la pobreza y desigualdad, en este sentido es importante remarcar que la pobreza en el Paraguay es una realidad que marca la vida diaria de miles de personas. La niñez y la adolescencia afectada por la pobreza se ve privada de muchos de sus derechos, tales como la supervivencia, la salud, la nutrición, la educación, la participación y la protección frente a daños, la explotación y la discriminación (Unicef, 2005). Las niñas, niños y adolescentes que viven en situación de pobreza en el país alcanzan casi al 50% de la población total en esa edad, es decir 1.237.949 personas de 0 a 17 años que viven en situación de pobreza, siendo más afectada la que se encuentra en la primera infancia (0 a 8 años).

CUADRO 1. Población total por estatus de pobreza según grupos de edad (2008)

Grupo de edad	Total	Estatus de Pobreza		
		Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre
0-4	612.167	169.462	137.515	305.190
5-9	710.834	191.878	180.466	338.489
10-13	597.780	167.235	143.677	286.868
14-17	581.353	125.986	121.728	333.639
Totales	2.502.135	654.562	583.387	1.264.186
Niñas, niños y adolescentes en pobreza extrema y no extremas		1.237.949		

Fuente: DGEEC (2009)

En el Paraguay uno de los principales programas de reducción de la pobreza es *Tekoporã*, un programa de transferencia monetaria con corresponsabilidad que hasta agosto de este año reportó una cobertura 258.832 niños, niñas y adolescentes de entre 0 a 18 años en situación de pobreza extrema, 221.405 son niños y niñas (hasta 14 años) y 37.427 son adolescentes (14 a 17).

El Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia aprobó en 2009 la Política Nacional de Atención a la Primer infancia, bajo responsabilidad del MEC, el MSPBS y la SNNA. sin embargo, hasta la fecha no se ha constatado inversión alguna en esta política. El Comité de los Derechos del Niño hizo notar su preocupación al Estado paraguayo por la casi total inexistencia de lugares de cuidado y enseñanza para los niños y las niñas en primera infancia y sobre la cual se rescatan recomendaciones al país como la de proporcionar suficientes establecimientos de enseñanza inicial, en particular para niños y niñas en la primera infancia (Comité de Derechos del Niño, 2010: párr. 61 inc. e).

En términos de políticas de protección cabe mencionar que el Centro de Adopciones, presentón en agosto la Política de Protección Especial para niños y niñas separados de sus familias, en tanto en octubre se materializó con el Decreto 5196/10 sobre el Programa de Acogimiento Familiar. Esta política cuenta como ejes estratégicos para su implementación: el mantenimiento del vínculo con la familia de origen y ampliada como principio orientador de la política de protección; el acogimiento familiar como modelo de protección a niños y niñas separados de su entorno familiar, y la desinstitucionalización de niños y niñas como estrategia de la política de protección. La Red Nacional de Acogimiento Familiar reconoce que uno de los desafíos está en que seguirán habiendo circunstancias en las que el Estado deberá proveer recursos residenciales de abrigo, ante la urgencia o situación límite. Por ello, es necesario contar con modelos de acogimiento residencial que den respuesta a niños y niñas que lo necesitan. Asimismo generar espacios de reflexión sobre modalidades posibles de acogimiento residencial y acompañar la creación de modelos de cuidado residencial de base comunitaria¹.

PRINCIPALES PREOCUPACIONES SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

La situación de violencia que viven niños, niñas y adolescentes en nuestro país es más que preocupante ya que se produce en grados y modalidades que no pueden ser aceptados ni tolerados. Los hallazgos del Estudio sobre maltrato infantil en el ámbito familiar (Unicef y BECA, 2010) dan cuenta de que el 61% de las niñas, niños y adolescentes encuestados reportaron haber sido víctimas de maltrato, lo que coincide a su vez en forma significativa con estudios anteriores (Plan Paraguay, 2007), en tanto un 35% manifestó violencia física grave (golpes con objetos, patadas, quemaduras, asfixia), el 13% violencia física leve (nalgadas, cachetadas, tiron de pelos) y otro 13% ser víctima de violencia psicológica.

El 52% de niñas, niños y adolescentes que participaron de este estudio declararon ser víctimas de algún tipo de maltrato antes del ingreso al primer grado de educación escolar básica, generalmente entre los 3 y 5 años de edad. Los varones son mayormente víctimas de maltrato físico grave y las niñas de maltrato psicológico.

¹ El documento de referencia se encuentra disponible en: <<http://www.relaf.org/trabajos2010/RED%20PARAGUAYA%20DE%20ACOGIMIENTO%20FAMILIAR.pdf>>, consultado el 30 de noviembre de 2010.

Entre las conductas disciplinarias adoptadas por los padres y las madres prevalece la discusión calma, sin embargo un 13% de las personas encuestadas declara haber sido golpeada hasta sangrar y un 8% declara haber sido hospitalizada al menos una vez.

Por otra parte aunque 6 de cada 10 niños y niñas declararon ser víctimas de maltrato en el ámbito del hogar, 91,9% consideran tener una buena relación con su madre y su padre.

No menos importantes son los datos arrojados por la Primera Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana, uno de los primeros y pocos estudios impulsados por el Estado paraguayo para comprender y dimensionar la problemática de la violencia y la seguridad en nuestro país. Este se realizó a iniciativa del Ministerio del Interior, con apoyo de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). De este informe se destaca que el quinto delito más importante abarca lesiones, ataques y amenazas de los que el 2,7% de la población es víctima, y 2 de cada 5 víctimas de agresión grupal son niños, niñas y adolescentes (Ministerio del Interior, 2010).

En la actualidad, y en particular en lo que refiere al período analizado en este artículo (octubre 2009 a octubre 2010), no se conoce la existencia de estudios cuantitativos que permitan visibilizar y dimensionar la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, aunque pueden encontrarse hallazgos sobre cómo impactan estas violencias a través de una diversidad de estudios de casos e investigaciones periodísticas. Sería importante contar al menos con información difundida sobre la implementación del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes.

Se puede destacar, sin embargo, que la SNNA cuenta con una Unidad de Prevención y Asistencia a Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas de Trata y Explotación Sexual que trabaja en dos líneas: la prevención y sensibilización sobre las situaciones de trata y explotación sexual y la asistencia y acompañamiento a víctimas, en su mayoría adolescentes, en coordinación con diversas instituciones encargadas de la protección de las víctimas. Desde la creación de la unidad, 117 víctimas fueron protegidas y acompañadas desde ella (SNNA, 2010).

Por otra parte, pueden observarse avances significativos en torno a la instalación de estrategias comunicacionales implementadas desde la SNNA para prevenir y difundir mecanismos de denuncia frente a situaciones de explotación sexual, abuso, maltrato y trata de niños, niñas y adolescentes, entre otras vulneraciones de derechos, a través de variados canales de difusión (televisión, gráfica, internet y otros).

El Ministerio del Interior dispone de estadísticas producidas por la Policía Nacional en relación a hechos punibles denunciados y cuyas víctimas son personas hasta los 17 años de edad inclusive, aunque la información presentada al Comité de Derechos del Niño no cuenta con una desagregación por sexo ni departamento.

CUADRO 2. Hechos punibles con niñas, niños y adolescentes como víctimas (2007-2009)

Hecho Punible	2007	2008	2009*
Homicidio doloso	52	51	35
Lesión dolosa [sic]	216	216	177
Maltrato	21	14	6
Abuso sexual	190	182	96
Secuestro	1	1	2
Total	480	464	316

* enero a noviembre

Fuente: República del Paraguay (2009)

Habiendo presentado sólo una mínima de las violencias que afectan a la infancia y la adolescencia, ha de notarse la consistente preocupación del Comité de Derechos del Niño sobre los distintos grados y modalidades de violencia que afectan a niños, niñas y adolescentes. Además, resalta el Comité entre sus preocupaciones que no exista una prohibición explícita del castigo corporal en las escuelas, en el hogar, en las instituciones penales o en las situaciones de empleo, y que sea una forma tradicionalmente aceptada de educación y disciplina familiar.

Es importante destacar 4 de las 12 recomendaciones del Estudio Mundial de la Violencia contra niños, niñas y adolescentes (Pinheiro, 2006): prohibir toda la violencia contra los niños y las niñas (recomendación 2); abordar la dimensión de género de la violencia contra los niños y las niñas (10); y elaborar y aplicar sistemáticamente sistemas nacionales de recolección de datos e investigación (11).

Visita de la experta del Comité de los Derechos del Niño

Entre el 18 y el 22 de octubre de 2010, la experta del Comité de los Derechos del Niño, Susana Villarán de la Puente, de nacionalidad peruana, realizó una serie de reuniones con los tres poderes del Estado paraguayo a fin de difundir las Observaciones finales del Comité al país (Comité de Derechos del Niño, 2010). En este sentido varias son las conclusiones de esta misión.

[...] Se reconoce el valor del Sistema Nacional de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, Niña y Adolescente garantizado en el CNA. Sin embargo, en esta visita se ha podido constatar las debilidades de las CODENI [Consejerías Municipales por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia], que son parte del Sistema antes mencionado. Esta deficiencia ha sido señalada a la experta por todos los actores con los cuales ha interactuado. Las CODENI necesitan ser fortalecidas, ya que son las instancias principales de atención a la niñez y adolescencia.

Ha sido un gran logro el decreto sobre política especial para niños y niñas privados de cuidado parental, y en particular de la modalidad de acogimiento familiar.

[...] Ha quedado claro para la experta que se precisan mejores niveles de coordinación entre el Centro de Adopciones y el Poder Judicial, ya que el

75% de las adopciones se están dando, a través del Poder Judicial. Dado que se ha comprobado una buena voluntad política y consenso de parte de los dos actores, se sugiere la creación de una mesa para la identificación de los problemas de carácter normativo e institucional.

[...] Es aún deficiente la inscripción de los niños y niñas, hecho que se comprueba en las escuelas, hospitales, en el programa Tekoporã. Se precisará de mayor coordinación con las CODENI.

Se precisa trabajar en tener información nacional integral y sistemática, con enfoque de derechos, ya que los datos están hasta ahora dispersos. Mejores datos podían dar información acerca del impacto de las políticas que se implementan.

Incrementar la inversión en la infancia. En este sentido se recomienda la implementación del impuesto a la renta personal (IRP), que será un instrumento de redistribución. El Comité menciona que los Estados partes harán todos sus esfuerzos para que los recursos sean los suficientes para la niñez. Se precisa que los royalties y compensaciones se destinen a políticas y programas de niñez dentro de los municipios.

El sistema de administración de justicia tiene serios problemas a pesar de la buena voluntad de sus actores. Trata es un problema, y quedó descubierto en la nueva legislación, no existe penalización del cliente y la proporcionalidad de las penas queda al criterio arbitrario por parte de los jueces; en esta temática hay normas, lagunas y contradicciones que hay que solucionar.

En justicia juvenil, el porcentaje de adolescentes que cometen delitos está entre 9 y 12 %, de allí que lo que debería preocupar más a la prensa y a la opinión pública son los delitos cometidos por las personas adultas. La percepción de inseguridad que se crea adjudica al adolescente la comisión de los delitos, y esto es falso. Se recomienda la implementación de programas socioeducativos, la responsabilidad social de las empresas al impulsar la educación y la prevención del delito.

La puesta en vigencia del Marco Rector [Pedagógico] para la Educación [Integral] de la Sexualidad, es de suma necesidad para la prevención y la educación, teniendo en cuenta que Paraguay registra 20 embarazos por cada 100 adolescentes, una de las tasas más altas en la región.

Se recomienda enlaces entre los 3 poderes a fin de trabajar de forma coordinada las temáticas de la niñez y la adolescencia. El Consejo Nacional es una excelente herramienta.

Se destaca el trabajo de la sociedad civil y en particular el ejercicio del derecho a la participación y la organización de niños, niñas y adolescentes².

2 Comunicado de prensa de Susana Villarán de la Puente, Asunción 22 de octubre de 2010.

SITUACIONES PARADIGMÁTICAS EN TORNO A LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

En el período analizado por este artículo (de octubre de 2009 a octubre de 2010) se sucedieron situaciones paradigmáticas en torno a los derechos de niñas, niños y adolescentes como derechos humanos específicos. De entre ellas, 5 fueron seleccionadas por su relevancia y porque en conjunto hacen referencia a situaciones individuales y colectivas, a actos y omisiones del Estado y a las reacciones y respuestas de la sociedad, que dan cuenta de imaginarios, representaciones, actitudes y prácticas frente al cumplimiento de los derechos.

Además, resultan significativas: la presentación del informe de la misión a Paraguay del Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre el Derecho a la Educación, Vernor Muñoz Villalobos, de nacionalidad costarricense, quien había visitado el país del 14 al 22 de abril de 2009³ y los abusos policiales en la persecución al Ejército Paraguayo del Pueblo (EPP) operados sobre familias campesinas que residen en la zona bajo sospecha y que afectan a niños, niñas y adolescentes⁴.

Abuso y explotación sexual de adolescentes en una penitenciaría de adultos⁵

Al menos dos adolescentes fueron abusadas y explotadas sexualmente en la penitenciaría de Tacumbú, en Asunción, por hombres privados de su libertad en esa institución del Estado. Los procedimientos se hicieron públicos desde la primera intervención fiscal, realizada por Teresa Martínez y Jorge Kronawetter el 17 de septiembre, tras denuncias de pornografía infantil y delito cibernético. Durante la intervención se secuestraron computadoras, fotografías y videos pornográficos, a través de las que se habría extorsionado a las adolescentes a enviar fotos desnudas o dejarse ver sin ropa a través de las cámaras⁶, además contaban con la complicidad de una persona al exterior de la penitenciaría, quien intimidaba y extorsionaba a las víctimas para ingresar al Penal. Estas situaciones tenían lugar en un pabellón especial, en la cual se desarrollaban programas de reinserción bajo la responsabilidad de una iglesia donde efectivamente no se aplicaba control responsable alguno sobre el uso de esta la tecnología⁷.

A poco más de un mes de las primeras intervenciones fiscales, la fiscal que atiende en el caso informaba a los medios que desde el propio Viceministerio de

3 Para ampliar información sobre las conclusiones de la visita de Muñoz Villalobos, se refiere al artículo sobre derecho a la educación, en el capítulo de derechos económicos, sociales y culturales.

4 Para ampliar información sobre esta situación se remite al tema del año.

5 Para ampliar información sobre las condiciones de privación de libertad en el país, se remite al artículo sobre trato humano a personas privadas de libertad, en tanto para profundizar sobre los derechos sexuales se remite al artículo sobre el tema, ambos en el capítulo de derecho a la libertad de este informe.

6 *Fiscales intervienen Tacumbú y hallan evidencias sobre pornografía infantil*. Diario Última hora, Asunción 17 de septiembre de 2010. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/359302-Fiscales-intervienen-Tacumbu-y-hallan-evidencias-sobre-pornografia-infantil>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

7 En relación a estos hechos, fueron imputados dos internos del penal y como cómplices el entonces director de la penitenciaría, Julio Acevedo, el ex jefe de seguridad Silverio Báez, 4 guardia cárceles y 2 pastores evangélicos responsables del pabellón referido.

Justicia (VMJ) se estaba obstaculizando el trabajo de investigación⁸. Los derechos de las adolescentes fueron violados criminalmente por los hombres que abusaron de ellas y las filmaron mientras eran víctimas del abuso, pero no sólo ellos cometieron un delito y vulneraron sus derechos, sino también las autoridades y funcionarios de dicha institución penitenciaria, ya por omisión de controles en la custodia, ya por acciones de corrupción, que permitieron la sucesión de hechos en una institución pública a su cargo.

Además de las responsabilidades personales, es necesario recordar la responsabilidad indelegable del Estado en una institución de privación de libertad, por lo que sus autoridades y funcionarios deben asumir personalmente sus responsabilidades penales y las responsabilidades políticas en cuanto a acciones u omisiones que permitieron que esto suceda.

Llama la atención la poca firmeza y transparencia demostrada desde el Ministro de Justicia y Trabajo (MJT) al no defender los derechos vulnerados de las víctimas y más bien tener una actitud de respaldo a sus funcionarios y funcionarias. Esto se ha demostrado con la aprobación del informe de intervención, donde se insinúa que las víctimas ingresaron por su cuenta y propia voluntad a la penitenciaría para realizar las actividades de las que fueron víctimas. Esto demuestra un profundo desconocimiento de los derechos humanos, en particular de los de las niñas y las adolescentes, lo que es intolerable en un ministerio responsable de coordinar la política de derechos humanos en el país.

Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad (MRPEIS)⁹

El MRPEIS (MEC, 2010) define los principios y las directrices orientadoras y reguladoras para su abordaje e implementación en el sistema educativo paraguayo formal y no formal, con base en el Plan Nacional de Educación 2024 (MEC, 2009). Varias son las razones que dan relevancia y argumento a un instrumento de esta naturaleza: en Paraguay se registran las tasas de embarazo adolescente más altas de la región, pero además el abuso sexual, la explotación y la violencia sexual se encuentra ampliamente extendidas; las personas de 15 a 24 años representan el 21,5% del total de quienes viven con VIH en el país, mientras que las niñas y niños representan el 3,3%, el mayor índice de estigma y discriminación vinculados al VIH es por falta de acceso a la información para la prevención y el tratamiento integral, en tanto hay una alta exposición de niñas, niños y adolescentes a informaciones sobre la sexualidad que resultan violentas, sobre-erotizadas, incorrectas y poco científicas, sesgadas y mercantilizadas. A la vez, los y las docentes y numerosos padres y madres, precisan de conocimientos y orientación

8 *Viceministro obstaculiza pesquisa de pornografía*. Diario Última hora, Asunción 23 de octubre de 2010. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/370814---Viceministro-obstaculiza-pesquisa-de-pornografia>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

9 Para un análisis del impacto que significa el MRPEIS en la educación, se refiere al artículo sobre derecho a la educación en el capítulo de derechos económicos, sociales y culturales; para comprender su alcance en la garantía y goce de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, se remite a los artículos homónimos en el capítulo sobre derecho a la libertad; a fin de identificar la reparación de situaciones de discriminación se refiere a los artículos sobre discriminación a las mujeres, a las personas viviendo con VIH, a las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex, en el capítulo de derecho a la igualdad.

para dar la correcta información de acuerdo al desarrollo evolutivo de niños, niñas y adolescentes sobre sexualidad en general, prevención y protección en temas ligados al abuso sexual, explotación sexual y trata; y a las infecciones de transmisión sexual (ITS) y VIH. Niñas, niños, adolescentes y jóvenes de zonas rurales y urbanas reclaman en espacios de encuentros y debate que se hable de sexualidad de manera abierta, respetuosa, sin prejuicios, y que sus familiares y docentes estén actualizados y puedan acompañarlos ante sus dudas e inquietudes.

Teniendo este mapa, preocupan las campañas de desinformación y agravios que buscan tergiversar los fines de la educación integral de la sexualidad sustentada en el MRPEIS, cuyos pilares son los derechos humanos y el ejercicio de una ciudadanía plena¹⁰.

Nueva sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en relación con una comunidad indígena¹¹

El 24 de agosto de 2010, la Corte IDH dictó la tercera sentencia contra el Estado paraguayo en relación con la conculcación de derechos de una comunidad indígena. En esta ocasión se trata de *Xákmok Kásek*, del Pueblo Enxet, y es la primera vez que la Corte IDH en un caso vinculado a pueblos indígenas en Paraguay establece por unanimidad la violación de los derechos del niño, tal como se encuentran consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, ley 1/89 (Corte IDH, 2010, párr. 337 inc. 8).

El aporte significativo de esta medida es que, en consonancia con una de las últimas observaciones generales del Comité de Derechos del Niño (2009), se sienta el reconocimiento de la dimensión colectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes, sobre todo en los pueblos indígenas, y la obligación del Estado de garantizarlos de forma adecuada a los contextos culturales particulares, en virtud de que en la CADH se compromete a:

[...] respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (art. 1.1).

Tortura nunca más¹²

En octubre de 2010 se divulgó un video de aproximadamente 30 segundos, en el cual se puede observar, de manera nítida, a un suboficial de Policía Nacional

10 Comunicado conjunto entre la CDIA y la Red de ONG que trabajan en VIH y sida en Paraguay, Asunción

11 Para ampliar información sobre la sentencia se refiere al artículo de cumplimiento de compromisos internacionales en el capítulo sobre sistemas de protección de derechos humanos; al artículo de derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, en el capítulo sobre análisis de coyuntura y al artículo de discriminación hacia los pueblos indígenas, en el capítulo sobre igualdad.

12 Para ampliar y profundizar información sobre las condiciones que permiten que la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes persistan se refiere principalmente al artículo homónimo y, subsidiariamente al de ejecuciones y desapariciones forzadas, en el capítulo sobre derecho a la vida y la integridad personal, así como a los artículos de garantías judiciales y debido proceso, de detenciones ilegales y arbitrarias, de trato humano a personas privadas de libertad, en el capítulo sobre derecho a la libertad; y al tema del año.

torturando a un adolescente de 15 años de edad. Según fuentes periodísticas, el video habría sido filmado en mayo en una celda de la Comisaría 24^a del Bañado Sur, Asunción, siendo muy notable que en el libro de actas conste apenas el nombre del adolescente, no así la causa de la detención.

El adolescente fue víctima de golpes de todo tipo y en partes del cuerpo en que uno se imagine (estómago, rostro, espalda).

Lo más grave del caso es que el menor [sic] estaba esposado, sin posibilidad siquiera de cubrirse, con las manos, de los golpes de puño y puntapiés. Incluso, en un momento dado, el uniformado coloca un balde en la cabeza del menor [sic] y sigue con las golpizas¹³.

En el video fue identificado como el autor de los golpes el suboficial ayudante Osvaldo José Navarro Díaz, según confirmó el jefe de la 1^a Zona Policial, comisario Alfredo Pineda. Posteriormente habría sido identificado el sub oficial Oscar Calestra como encargado de la filmación, no descartándose la posibilidad de la participación de un tercer efectivo policial. Ambos suboficiales fueron imputados por la fiscalía de derechos humanos, Fátima Britos, por los delitos de “tortura” y “lesión corporal en el ejercicio de funciones públicas”¹⁴.

El adolescente fue derivado para recibir asistencia integral en el Centro de Protección de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), institución que se encuentra articulando las acciones de protección con la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y el Ministerio Público, responsables de las investigaciones sobre el hecho de tortura.

Esta gravísima violación de los derechos humanos en Paraguay, difundida a escala mundial vía Internet, exige al Estado actuar con el rigor necesario para la prevención de los malos tratos y la tortura, así como el cumplimiento del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (OP-CAT, por su sigla en inglés), ley 2754/05.

No es la primera vez que en Paraguay se realiza este tipo de denuncias de violencia institucional, pero la mayoría de las veces “por falta de pruebas” quedan impunes. Numerosos son los casos en que niños, niñas y adolescentes en situación de calle son sometidos por la policía a todo tipo de maltratos y puestos en libertad posteriormente (cfr. Ludoca, 2008; Comité de Derechos del Niño, 2010).

El derecho de niños y niñas a vivir en familia

La Ley de Adopciones, ley 1136/97, establece que una vez identificado un niño o una niña separada de su entorno familiar, se inicia un proceso de búsqueda y localización de familiares biológicos durante 90 días, prorrogables si el Centro de Adopciones, autoridad central en la materia, posee indicios suficientes de que

13 *Suboficial fue filmado cuando torturaba a un menor de edad.* Diario Última hora, Asunción 14 de octubre de 2010. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/367958-Suboficial-fue-filmado-cuando-torturaba-a-un-menor-de-edad>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

14 *Fiscal imputa a dos agentes por torturar a menor.* Diario Última hora, Asunción 16 de octubre de 2010. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/368619-Fiscal-imputa-a-dos-agentes-por-torturar-a-menor>>, consultado el 30 de noviembre de 2010.

pueden ser localizados en el período de prórroga. Una vez localizados, se inicia un proceso de mantenimiento del vínculo de 45 días, prorrogables por el juzgado de la niñez y la adolescencia interviniente, a pedido del Centro de Adopciones. Si en este último período, los familiares biológicos manifiestan su deseo de asumir el cuidado y la crianza del niño o la niña y el Centro de Adopciones comprueba que su aptitud y capacidad para ello, la ley es clara en el sentido de que deberá procederse a la inclusión en su familia biológica. Cuando se habla de familia biológica están expresamente incluidas las familias extensas materna y paterna hasta el cuarto grado de consanguinidad.

Debe entenderse que estos plazos no han sido establecidos en la ley en beneficio de los padres, del Centro de Adopciones, del sistema judicial o de los y las postulantes a adopción; sino para precautelar el derecho del niño y la niña a que se agoten las instancias de búsqueda de posibilidades de reinserción con su familia biológica y queden documentadas en un registro oficial. La Ley de Adopciones establece que deberá existir un registro de todas las actuaciones administrativas y judiciales, con los datos de los familiares biológicos de los niños y niñas, independientemente de que regresen a su familia biológica o sean adoptados. Estos registros podrán ser consultados por los niños al cumplir la mayoría de edad. También podrán solicitar el acceso a esos registros antes de cumplir la mayoría de edad, pero deberán hacerlo ante un juzgado de la niñez y la adolescencia, quien, una vez oídos los motivos, podrá autorizar el acceso (art. 55).

Es importante recordar que la CDN plasmó en su preámbulo y en varios artículos los principios de la denominada Doctrina de la Protección Integral (DPI), luego incorporados a las nuevas leyes en nuestro país. Tal es así, que las referidas disposiciones de la Ley de Adopciones no son más que el cumplimiento del artículo 21 de la CDN:

*Los Estados Partes que reconocen o permiten el sistema de adopción cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial y:*a) *Velarán por que la adopción del niño sólo sea autorizada por las autoridades competentes, las que determinarán, con arreglo a las leyes y a los procedimientos aplicables y sobre la base de toda la información pertinente y fidedigna, **que la adopción es admisible en vista de la situación jurídica del niño en relación con sus padres, parientes y representantes legales y que, cuando así se requiera, las personas interesadas hayan dado con conocimiento de causa su consentimiento a la adopción sobre la base del asesoramiento que pueda ser necesario [...]** (resaltado del autor y la autora).*

En estos procedimientos entiendo dos instancias del Estado paraguayo: el Centro de Adopciones, ente rector en la materia, y el Poder Judicial. Ante situaciones que requieran de la intervención del Centro de Adopciones, y mientras se realiza la búsqueda y localización, en los últimos años, se ha adoptado la figura de las familias acogedoras, familias que, con espíritu solidario, asumen el cuidado de niños y niñas, generalmente bajo la figura jurídica de la guarda otorgada por el Poder Judicial, hasta tanto se resuelva su situación definitiva, a fin de evitar que sean internados en instituciones, perdiendo así la posibilidad de recibir los estí-

mulos y el calor humano fundamentales para su desarrollo. El acogimiento familiar es siempre transitorio, se realiza en el marco de un programa de acogimiento familiar, las familias acogedoras reciben el acompañamiento de un equipo técnico y su perfil es distinto al perfil de las familias postulantes a adopción.

La historia de LM es considerada paradigmática, ya que inexplicablemente durante el proceso judicial que debía precautelar sus derechos, se han adoptado decisiones que en nada los garantizan, muy por el contrario, los vulneran. El niño ha sido entregado en guarda durante el período de búsqueda de familiares biológicos, a personas extrañas al proceso, que sin acreditar idoneidad para recibir a un niño, se presentaron ante el juzgado a solicitar la guarda. El juzgado, lejos de denegar el pedido por improcedente (no formaban parte de las familias acogedoras acompañadas por el Centro de Adopciones, no tenían vínculos con el niño, él no había sido aún declarado en estado de adoptabilidad), no solamente les dio intervención sino que además les otorgó la guarda. Se vuelve más grave aún la situación desde el momento en que, en el período de mantenimiento del vínculo, el Centro de Adopciones advirtió al juzgado que la familia biológica había sido localizada y había manifestado el deseo expreso de asumir el cuidado de LM, y que la pareja solicitante de la guarda del niño, era una pareja con expresos deseos de adoptar, conforme los registros del Centro de Adopciones.

Cabe aclarar que desde que fue encontrado y hasta la inexplicable entrega a la familia que se presentó sin acreditar siquiera idoneidad emocional para asumir el cuidado de un niño, LM se encontraba bajo el cuidado de una familia acogedora, en un programa de acogimiento familiar formal a cargo del Centro de Adopciones y una organización con varios años de experiencia en la materia. Otro principio que se violentó en detrimento de LM es el de modificar el *statu quo* del niño, no habiendo motivos o razones que ameritasen esa modificación. Esto significa que cuando un juzgado debe analizar el traslado de un niño o una niña, debe tener razones que justifiquen esa decisión y explicarlas en la resolución que dicta. En este caso, la decisión se basó única y exclusivamente en las óptimas condiciones ambientales de la vivienda de los solicitantes de la guarda, sin mención alguna al lugar y la familia en que el niño ya estaba siendo cuidado y atendido, dado que la única razón para sacarlo de allí, sería un estado de vulnerabilidad que lo afectara o lo pusiera en peligro.

El sistema judicial, a través de procedimientos burocráticos inexplicables, separa a este niño de 14 meses de la posibilidad de vivir con su familia biológica, desde hace 12 meses. El padre y la madre y las dos familias extensas se encuentran en condiciones de recibirlo, sin embargo el proceso se ha distorsionado en tanto las autoridades judiciales han considerado más los plazos procesales que la esencia del asunto y, por sobre todo, el interés superior del niño, que en este caso es claro: vivir con su familia biológica.

El Estado paraguayo asumió claramente su compromiso con LM y con todos los niños y las niñas en su misma situación (art. 8, CDN). En esta historia, sin embargo está haciendo exactamente lo contrario: 12 de sus primeros 14 meses de vida LM está aguardando a que el Estado, a través del sistema de justicia, le restituya el derecho a vivir y desarrollarse en el seno de su familia. De la lectura de las

resoluciones judiciales, se desprende que los operadores y las operadoras de justicia se han ocupado única y exclusivamente de analizar los intereses de los adultos en litigio, ya que en ninguna parte del cuerpo de las resoluciones puede apreciarse alguna consideración razonada del interés superior de LM para dictar las medidas establecidas.

El caso se encuentra actualmente en litigio en tribunales nacionales, pero dada la gravedad del caso y la necesidad de lograr el pronto retorno de LM a su familia, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil) y la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA) han planteado la interposición de medidas cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), las cuales han sido otorgadas en el sentido de exigir al Estado Paraguayo que en el término de 3 meses se resuelva la situación de LM de manera definitiva¹⁵. La CIDH ha solicitado información al Estado paraguayo, a lo cual ha contestado de forma evasiva e incompleta. Actualmente se espera el cumplimiento por parte del Estado paraguayo de las medidas cautelares, sin perjuicio de ejercer el derecho de solicitar nuevas medidas, si se considerase necesario.

Desde la perspectiva de los derechos de la niñez y la adolescencia, la historia de LM plantea preocupaciones específicas que muestran el estado de situación: el escaso cumplimiento de la Ley de Adopciones por parte de los operadores del sistema de justicia; la baja articulación del entre los poderes Ejecutivo y Judicial en la materia; el otorgamiento irregular de adopciones (75% de las adopciones en Paraguay al obviarse los procedimientos legales y la competencia del Centro de Adopciones¹⁶). Todas estas situaciones son transgresoras de los derechos, en tanto existen varios casos de niños y niñas que, como LM, pudiendo vivir con sus familias, se los priva de este derecho y se produce una bajísima aplicación de la consideración del interés del niño y la niña, primando el interés adulto, incluido el de funcionarios y funcionarias judiciales que acceden a la adopción por esta vía.

RECOMENDACIONES

- Garantizar el acceso de niñas, niños y adolescentes a información científica, oportuna y sin discriminación para su formación integral, particularmente en lo que refiere al Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad, continuar con el trabajo intersectorial para que las informaciones y comunicaciones emitidas en torno a él sean responsables.
- Perseguir y sancionar a todas las personas responsables de las vulneraciones presentadas en el caso de abuso sexual en el penal de Tacumbú.
- Tomar acciones de naturaleza política dirigidas a prevenir nuevos hechos de esta naturaleza e impedir la corrupción y la impunidad.
- Mejorar los niveles de coordinación entre el Centro de Adopciones y el Poder Judicial, con la creación de una mesa para la identificación de los problemas de carácter normativo e institucional que afectan al desempeño articulado de

¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Medida Cautelar 192-10*. Washington, 10 de noviembre de 2010.

¹⁶ Cfr. Comunicado de prensa de Susana Villarán de la Puente, Asunción 22 de octubre de 2010.

estas instituciones, garantizando el principio del interés superior y los derechos humanos en general.

- Avanzar desde el Parlamento Nacional en la creación de un Mecanismo Nacional de País independiente para la prevención de la tortura, conforme lo establece el OP-CAT.
- Iniciar el proceso de evaluación del PNAI 2003-2008 y de elaboración del PNAI para el próximo período en consonancia con las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño al Estado paraguayo y los planes y políticas nacionales establecidos actualmente.
- Generar un mecanismos de monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño en los tres poderes del Estado, en la Defensoría del Pueblo y en el Ministerio Público.

BIBLIOGRAFÍA

- Base Educativa y Comunitaria de Apoyo y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2010) **Estudio sobre maltrato infantil en el ámbito familiar**. Asunción: Unicef-Py.
- Celma, Luis Claudio (2005) *¿Qué es el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes*. Asunción: Global Infancia, documento de trabajo.
- Chamorro, Javier y Otero, Heve (2009) *Pendientes con más de veinte años para quienes todavía no tienen dieciocho... Derechos de la niñez y la adolescencia* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) **Derechos humanos en Paraguay 2009 – Yvyypóra Derécho Paraguái**. Asunción: Codehupy, pp. 379-392.
- Comité de Derechos del Niño (2010) *Observaciones finales: Paraguay*. Ginebra, 10 de febrero de 2010. Catalogado como CRC/C/PRY/CO/3.
- Consortio Ludoca (2008): **Diagnóstico y análisis de las actitudes y conductas respecto a la violencia de género. Resumen de línea de base**. Asunción: Consortio Ludoca.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010) **Caso Comunidad indígena Xákmok Kásek vs Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 24 de agosto de 2010. Serie C N° 214**. San José de Costa Rica: Corte IDH. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf>, consultado el 30 de octubre de 2010.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2009) **Encuesta Permanente de Hogares 2008 (EPH 2008)**. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Ministerio del Interior (2010) **Primera encuesta nacional de seguridad ciudadana**. Asunción: Ministerio del Interior.
- Pinheiro, Paulo Sérgio (2006) *Consulta mundial sobre violencia contra los niños, niñas y adolescentes*. Nueva York: Naciones Unidas. Catalogado como A/61/299.
- Plan Paraguay (2007) *Estudio de línea de base sobre violencia y maltrato*. Asunción: Plan Paraguay, documento inédito.
- República del Paraguay (2009) *Respuestas del Estado paraguayo a la Lista de Cuestiones del Comité de Derechos del Niño*. Asunción: Ministerio de Relaciones Exteriores. Catalogado como CRC/C/PRY/Q/3.
- Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (2010) **Seguimos creciendo. Rendición de cuentas**. Asunción: SNNA.
- Unicef (2004) Estado Mundial de la Infancia 2005. Infancia Amenazada. Nueva York. p. 15

DERECHOS DE LOS PUEBLOS

INDÍGENAS



"Esperanza", comunidad indígena de *Kelyenmagategma*,
del pueblo Enxet (Chaco paraguayo)

Foto de José Bogado, 2010

CAPITULO 6

La cuestión indígena y los derechos humanos, frente a los privilegiados de siempre...

El Estado declina su imperio

La precariedad del Estado para imponer su imperio en aras del interés general, frente a latifundistas que hoy usurpan tierras indígenas, resaltó el presente año en los casos en que se exige la restitución de tierras, por mandato proveniente de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ante tragedias humanas como las que afectan a los pueblos indígenas en Paraguay, ¿por qué será esto? Tal vez, porque son indígenas, porque son personas sin poder económico, sin poder político, personas sin prensa, miembros de un colectivo humano que parece no importar realmente a nadie. La respuesta estatal es la indiferencia, la falta de recursos, la falta de personal suficiente. Es, finalmente, la falta de interés.

Óscar Ayala Amarilla, Tierraviva

INTRODUCCIÓN

En medio de frustraciones, violencia y pequeños logros, el año transcurrió para los pueblos indígenas. A lo largo del presente artículo, se presenta una mirada, partiendo de la teoría y práctica gubernamental, sobre las verdaderas prioridades de los órganos de gobierno que, a juzgar por las evidencias, se contraponen en lo sustantivo con lo públicamente declamado por sus principales exponentes y dan cuenta de la difícil coyuntura para los pueblos indígenas, cuyos derechos y garantías no registran avances significativos y siguen comprometidos en cuanto a su satisfacción y realización plena.

En un punteo rápido de los hechos más resaltantes, se encuentra uno de los episodios más trágicos entre los ocurridos en los últimos años: el triple homicidio en la comunidad *Yvyra'ijá* del pueblo *Paĩ Tavyterã* –perpetrado a la luz del día y en presencia de otros miembros de la comunidad indígena–, que por la evidencia e información disponible sitúa el hecho ante un caso de ejecución extrajudicial, perpetrado por sicarios de presunta vinculación con el narcotráfico, en un territorio de impunidad y dimitente presencia estatal, la zona del distrito de Yby Yaú, departamento de Concepción. En este lugar, la falta de garantías y protección judicial, *prima facie*, salta a la vista de quien observe, encontrando a las víctimas en absoluto desamparo.

Otro aspecto resaltante es la precariedad del Estado para imponer su imperio en aras del interés general frente a latifundistas que hoy usurpan tierras indígenas. Esto se ha evidenciado en los casos en que se exige la restitución de tierras, por mandato y sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Frente a esta obligación incumplida, el Ejecutivo impulsó una iniciativa de dotar a los pueblos indígenas de otras tierras, ajenas a su hábitat, con el peregrino afán de “extinguir” las condenas internacionales y dar una “solución” a reclamos de larga data. Lo precedentemente señalado es particularmente grave, si tomamos en consideración que la Corte IDH ha fallado en un nuevo caso durante el 2010, el de la comunidad *Xákmok Kásek*, del pueblo *Enxet-Sanapaná*, pronunciando una dura condena, que se suma a las dos anteriores, de 2005 y 2006, respectivamente¹.

Por otra parte, se rescata como medidas de satisfacción ante demandas de larga data, el aseguramiento de la tierras reclamadas por las comunidades *Kayawe Atoq Kelasma* y *Cerro Pytã*, de los pueblos *Enxet* y *Mby'a*, respectivamente. La visita de la relatora de Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la comisionada norteamericana Dina Shelton, permitió constatar en “carne propia” las graves violaciones de las que, a diario, son víctimas los *Enxet* de la comunidad *Kelyenmagategma*. Un repaso de la labor de esta misión internacional de observación da cuenta de lo que se viene sosteniendo desde hace varios años en relación a la falta de garantías y protección judicial, y las graves restricciones a la libertad personal de quienes integran esa comunidad.

¹ Para ampliar información sobre las sentencias, se refiere al artículo de cumplimiento de compromisos internacionales en el capítulo sobre sistemas de protección de derechos humanos.

Por último, un repaso al denominado “Programa Emblemático” del Poder Ejecutivo dará también contenido al presente documento.

MARCO JURÍDICO

Conforme a lo señalado en informes anteriores, el marco jurídico aplicable para analizar los derechos relativos a los pueblos indígenas no puede ser considerado en forma aislada, sino que debe ser analizado en el contexto de la multiplicidad de instrumentos y la interdependencia aplicable a la materia [ya que en el ámbito interno] el encuadre jurídico se conforma con el marco constitucional establecido en el Capítulo V de la Constitución Nacional e instrumentos de protección de derechos humanos, tanto del sistema universal como interamericano, ratificados por el Estado paraguayo, especialmente tomando en consideración el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (C169), ley 234/93 (Ayala Amarilla y Cabello, 2006: 360; Barrios Cáceres, 2007: 355).

Asimismo, continúa vigente el Estatuto de las Comunidades Indígenas, ley 904/81, modificado parcialmente por ley 919/96, pese a que la misma debería ser modificada para ser adaptada a estándares internacionales de derechos humanos, teniendo en cuenta que la Corte IDH ha dispuesto que el Paraguay debe:

[...] adoptar en su derecho interno, en un plazo razonable, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un mecanismo eficaz de reclamación de tierras ancestrales de los miembros de los pueblos indígenas que haga cierto sus derechos sobre sus tierras tradicionales (Corte IDH, 2006: punto resolutivo 12).

Esta disposición fue nuevamente reiterada en la tercera sentencia recaída contra Paraguay, en 2010, en el caso de la comunidad indígena *Xákmok Kásek*. En este punto, cabe recalcar que se hace notable que ya con dos sentencias en el sentido de esa disposición, durante la tramitación de este tercer juicio, sustanciado en abril de 2010, el Estado haya seguido insistiendo en que su marco normativo era el adecuado para la restitución territorial indígena. Por supuesto, la Corte IDH se ratificó en lo ya analizado en los dos casos anteriores (*Yakye Axa*, 2005; y *Sawhoyamaya*, 2006). En esta ocasión, en la sentencia de 2010, se impuso al Estado un plazo de dos años para la adecuación de su normativa.

Es importante destacar que, tal como la Corte lo señala, los conceptos de propiedad y posesión en las comunidades indígenas tienen una significación colectiva, en el sentido de que la pertenencia de ésta “no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad” (Corte IDH, 2001: párr. 149; 2006: párr. 120; 2007, párr. 89). La Corte IDH es la autoridad máxima en materia de interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, ley 1/89, y del conjunto de instrumentos jurídicos del sistema interamericano de derechos humanos.

Las sentencias otorgan un marco favorable para los pueblos indígenas. Brevemente se señalan en el cuadro los elementos a los cuales las tres sentencias hacen referencia en lo que respecta a la restitución territorial:

CUADRO. Elementos de la restitución territorial a pueblos indígenas en las sentencias de la Corte IDH a Paraguay (casos *Yakye Axa*, *Sawhoyamaya* y *Xákmok Kásek*)

Aspectos	Referencias en las sentencias
Vinculación cultural	<p>La vinculación cultural de los indígenas con su tierra y los recursos que allí se encuentran, es el eje principal del derecho que los ampara para reivindicar una extensión de tierra específicamente determinada, no sólo por ser su medio de subsistencia, sino porque constituyen elementos integrantes de su cosmovisión, religiosidad, cabe sostener, de su identidad cultural (C169, art. 13; Corte IDH, 2005: párr. 135; Corte IDH, 2006: párr. 118).</p> <p>La garantía del derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas debe tomar en cuenta que la tierra está estrechamente relacionada con sus tradiciones y expresiones orales, sus costumbres y lenguas, sus artes y rituales, sus conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, sus artes culinarias, el derecho consuetudinario, su vestimenta, filosofía y valores. En función de su entorno, su integración con la naturaleza y su historia, los miembros de las comunidades indígenas transmiten de generación en generación este patrimonio cultural inmaterial, que es recreado constantemente por los miembros de las comunidades y grupos indígenas (Corte IDH, 2005: párr. 154).</p>
Propiedad colectiva indígena / propiedad particular de terceros	<p>Los Estados deben valorar caso por caso las restricciones que resultarían del reconocimiento de un derecho por sobre el otro, debiendo tener en cuenta que al desconocerse el derecho de los miembros de las comunidades indígenas sobre sus territorios ancestrales, se podría estar afectando otros derechos, dado que los derechos territoriales indígenas abarcan un concepto más amplio y diferente que está relacionado con el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida (Corte IDH, 2005: 146).</p> <p>La propia Convención Americana [de Derechos Humanos (art. 21.1)] y la jurisprudencia proveen las pautas a seguir cuando existan conflictos de intereses que deban resolverse mediante la restricción de uno de los derechos enfrentados: a) deben estar posibilitadas por ley; b) deben ser necesarias para satisfacer un interés público imperativo, en ese sentido, la restricción que se haga al derecho a la propiedad privada de particulares pudiera ser necesaria para lograr el objetivo colectivo de preservar identidades culturales; c) deben ser proporcionales, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho restringido y mediante el pago de una justa indemnización a los perjudicados; d) deben hacerse con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática y pluralista (Corte IDH, 2005: párr. 217; Corte IDH, 2006: párr. 138).</p>

Explotación de la tierra	Este pretexto acarrea el vicio de mirar la cuestión indígena exclusivamente a través de la productividad de la tierra y del régimen agrario, lo que resulta insuficiente a las peculiaridades propias de estas comunidades (Corte IDH, 2006: párr. 139).
Posesión de las tierras	1) la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado; 2) la posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro; 3) los miembros de los pueblos indígenas que por causas ajenas a su voluntad han salido o perdido la posesión de sus tierras tradicionales mantienen el derecho de propiedad sobre las mismas, aun a falta de título legal, salvo cuando las tierras hayan sido legítimamente trasladadas a terceros de buena fe; y 4) los miembros de los pueblos indígenas que involuntariamente han perdido la posesión de sus tierras, y éstas han sido trasladadas legítimamente a terceros inocentes, tienen el derecho de recuperarlas o a obtener otras tierras de igual extensión y calidad. Consecuentemente, la posesión no es un requisito que condicione la existencia del derecho a la recuperación de las tierras indígenas (Corte IDH, 2006: 128).
Limitación temporal del derecho a la recuperación	La base espiritual y material de la identidad de los pueblos indígenas se sustenta principalmente en su relación única con sus tierras tradicionales. Mientras esa relación exista, el derecho a la reivindicación permanecerá vigente, caso contrario, se extinguirá. Dicha relación puede expresarse de distintas maneras, según el pueblo indígena del que se trate y las circunstancias concretas en que se encuentre, y puede incluir el uso o presencia tradicional, ya sea a través de lazos espirituales o ceremoniales; asentamientos o cultivos esporádicos; caza, pesca o recolección estacional o nómada; uso de recursos naturales ligados a sus costumbres; y cualquier otro elemento característico de su cultura (Corte IDH, 2006: párr. 131 y 132). Si los indígenas realizan pocas o ninguna de esas actividades tradicionales dentro de las tierras que han perdido, porque se han visto impedidos de hacerlo por causas ajenas a su voluntad que impliquen un obstáculo real de mantener dicha relación, como violencias o amenazas en su contra, se entenderá que el derecho a la recuperación persiste hasta que tales impedimentos desaparezcan.
Acuerdos comerciales bilaterales	La aplicación de acuerdos comerciales bilaterales no justifica el incumplimiento de las obligaciones estatales en DDHH, reconocidas por la Constitución, la Convención Americana y otras disposiciones nacionales e internacionales; por el contrario, su aplicación debe ser siempre compatible con lo reconocido en estos instrumentos de protección (Corte IDH, 2006: párr. 140).

Fuente: Elaboración propia a partir de Corte IDH (2005, 2006 y 2010)

CERCA DE PAVÃO, LEJOS DEL ESTADO²

La comunidad indígena *Yvyra'ijá*, del pueblo *Paĩ Tavyterã*, está compuesta por unas 32 familias, que disponen en unas 1200 ha del distrito de Yby Yaú, departamento de Concepción, cuyo título está a favor del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI). La comunidad no cuenta con personería jurídica reconocida por el Estado

2 *Matones de Pavão ejecutan a tres indígenas en la zona de Yby Yaú*. Diario ABC Color, Asunción 6 de septiembre de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/matones-pavao-ejecutan-indigenas/>>, consultado el 30 de octubre de 2010.

y casi ninguna de las personas que la integran tiene documento de identidad. En el lugar no existen servicios de salud y funciona una precaria escuela, que llega al cuarto grado, con el esfuerzo de una maestra sin remuneración estatal alguna.

Esta comunidad, el 4 de septiembre de 2010, fue atacada por un grupo de personas armadas, el cual, según testimonios uniformes y consistentes recogidos en el lugar, estaba integrado por 10 hombres con armas de distinto porte y calibre, quienes irrumpieron en el asentamiento comunitario, con disparos al aire. La banda armada procedió a la detención de tres personas, Obdulio Ferreira, Salvador Arce y Cornelio Ferreira, quienes fueron sometidos a tormentos físicos, entre ellos, quemaduras con brasas de carbón vivo a uno de ellos, además de crueles vejámenes. Las casas y los enseres de las víctimas, a su vez, fueron incinerados en su totalidad por los atracadores, quienes posteriormente ejecutaron a balazos a los tres indígenas individualizados, todo esto en presencia de sus familiares directos, entre quienes se encontraban esposas, madres y padres, así como de los hijos y las hijas menores de edad de dos de ellos y varios otros miembros de la comunidad. Producido el crimen, los disparos hacia el resto de la comunidad continuaron hasta expulsarles del asentamiento. En estas circunstancias, los y las indígenas huyeron del lugar, dejando sus casas y todas sus pertenencias. Durante el desplazamiento forzoso, un hombre de la comunidad, de 30 años de edad aproximadamente, quien padecía de trastornos mentales, se negó a ir con sus familiares, quienes ante la desesperación y confusión reinantes tuvieron que huir sin él. Dos semanas después, el hombre fue encontrado muerto, por causas que no pudieron ser corroboradas.

Ese mismo día, el hecho fue comunicado a la Policía Nacional de la zona y al Ministerio Público. Sin embargo, la constitución de las autoridades no se produciría sino hasta 30 horas después, al solo efecto ya de proceder al levantamiento de cadáveres, esparcidos en el campo. La fiscalía Camila Rojas, de Yby Yaú, lleva la causa, en la cual, si bien desde un punto de vista formal se realizaron algunas actuaciones investigativas en los días posteriores, no se conocen resultados concretos, como la aprehensión de los responsables materiales ni alusiones a sospechas de responsables morales³.

La motivación que condujo a estos crímenes, según distintas fuentes coincidentes en su versión, tanto de agentes estatales como de habitantes de la zona, sería la aplicación de un “castigo ejemplificador” por la supuesta colaboración de la comunidad indígena en la detención de Jarvis Chimenes Pavão, capturado el 27 de diciembre de 2009 en la estancia “4 Filhos”, colindante al asentamiento de la comunidad. Chimenes Pavão actualmente está procesado por hechos punibles de narcotráfico. Agentes de la Secretaría Nacional Anti Drogas (Senad) habrían realizado trabajos de inteligencia en el lugar y procedido al allanamiento que condujo a la detención del ciudadano brasileño, ingresando a la estancia por la comunidad indígena.

3 Cfr. Carpeta de investigación fiscal caratulada: “Triple Homicidio en Yby Yaú”, Unidad Fiscal en lo Penal N° 1 de Yby Yaú, departamento de Concepción, a cargo de la agente fiscal Camila Rojas, secretaria de Ricardo Moreno.

Las víctimas sobrevivientes, tras refugiarse por tres semanas en el asentamiento indígena *Yrapey*, regresaron a *Yvyra'ija* el 25 de septiembre, sin acompañamiento ni protección policial alguna. Luego de algunas gestiones realizadas, el secretario de Asuntos Indígenas de la Gobernación del departamento de Concepción, Floriano Coronel, ante la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, se logró una guardia policial que duró apenas tres días, entre el 26 y el 28 del mismo mes. A partir de entonces, según información recabada en la Policía Nacional, se realizan vigilancias aleatorias que, sin embargo, no coinciden con los testimonios de la comunidad, que refieren la inexistencia de esos controles. La comunidad indígena *Yvyra'ija* vive presa del miedo, por el temor a hechos similares o aún más graves, posibilidad que se incrementa a raíz de la impunidad en que siguen los crímenes relatados y la falta de una protección policial efectiva, que garantice la integridad territorial de la comunidad y la integridad física de sus integrantes.

Salvo por Coronel, de la gobernación, y los agentes intervinientes de la Policía Nacional y del Ministerio Público, que efectuaron las diligencias de rutina para el levantamiento de los cuerpos de las víctimas, hasta el momento del cierre del presente artículo, ninguna otra autoridad gubernamental se ha constituido, ni del INDI, ni del Ministerio del Interior, ni del Congreso, ni siquiera el jefe de la comisaría zonal, para dar asistencia a las víctimas sobrevivientes de tan terrible episodio. Éste no es un dato menor, pues revela el grado real de interés gubernamental en la protección de los ciudadanos y las ciudadanas bajo su jurisdicción. Mientras en otros casos, también muy graves, que han tenido por víctimas a conocidos ganaderos o empresarios, las principales autoridades, incluyendo al propio presidente de la República, Fernando Lugo, y al ministro del Interior, Rafael Filizzola, han asistido en persona presurosos al lugar de los hechos, se ha visto también cómo se ha movilizado a la fuerza pública para perseguir a los perpetradores de otros crímenes. Se ha asistido, además, a la declaración del estado de excepción para conjurar una organización delictiva que habría perpetrado varios secuestros y homicidios; sin embargo, en esta ocasión, no se ha visto ni el más mínimo interés para garantizar la seguridad de los y las familiares de las víctimas y de la misma comunidad, ante el riesgo real de ser nuevamente atacados. Tampoco se ha visto una actuación fiscal enérgica para dar con los criminales.

¿Por qué será esto? Tal vez, porque son indígenas, porque son personas sin poder económico, sin poder político, personas sin prensa, miembros de un colectivo humano que parece no importar realmente a nadie. Ante una tragedia como ésta, la respuesta estatal es la indiferencia, es la falta de recursos, la falta de personal suficiente. Es, finalmente, la falta de interés. Una de las respuestas de la comunidad a la pregunta sobre la falta de garantías de seguridad que debería dar la Policía era: “porque la Policía estaba cubriendo la Expo Norte”⁴. Este hecho, aterrador, revela cuáles son las verdaderas prioridades en materia de política de seguridad del Estado, a quiénes se protege y a quiénes realmente se desampara.

4 Entrevista del autor con miembros de la comunidad.

DESALOJOS CONTRA LEGEM: LA ARBITRARIEDAD JUDICIAL CONTINÚA

El juez de primera instancia en lo Civil, Comercial y Laboral del segundo turno de Caaguazú, Carlos Giménez, ordenó el desalojo de la comunidad denominada 15 de Enero, del pueblo *Mby'a Guarani*, asentada en la colonia Margarita del distrito de Mariscal López, departamento de Caaguazú, cumplido el 7 de septiembre de 2010⁵. Este caso es emblemático, no sólo de la violación del derecho a la propiedad colectiva del hábitat, sino por la discriminación en la aplicación del derecho.

El juez jamás tuvo en cuenta los derechos de propiedad de la comunidad desalojada, argumentando únicamente en base a los derechos de propiedad del particular que reclamaba para sí el dominio del inmueble en base a un título escrito en papel, sino que tampoco tuvo en cuenta los derechos de propiedad de la comunidad del asentamiento adonde fueron trasladadas en desahucio las familias *Mby'a*, la comunidad *Jovvy* del distrito de Yhú, del mismo departamento, a quien se impuso sin consulta y consentimiento alguno la presencia de personas ajenas a ella, sin la debida aquiescencia de los dueños de casa. Para entender mejor esta situación, es preciso imaginar que a un juez se le ocurre desalojar, de igual modo que a una comunidad indígena, a un ganadero o un sojero de su finca, y que luego disponga su traslado forzoso a otra propiedad inmueble a cuyo propietario, otro ganadero o sojero, se le limita en el disfrute de su fundo, imponiéndosele la presencia del desalojado, sin previo aviso y consentimiento, con el argumento, judicialmente establecido, de que ambos “son lo mismo” (ganadero o sojero), por lo que podrían vivir y trabajar juntos por el mero hecho de una aparente identidad compartida, omitiendo ponderar la personalidad jurídica distinta en ambos casos.

Decisiones judiciales de este tipo, además de discriminatorias, son irremediablemente inconstitucionales: el argumento de que las comunidades indígenas no tienen un “título” que acredite sus derechos a las tierras que habitan no resiste el más básico análisis jurídico, ni desde el punto de vista del derecho constitucional, ni del derecho internacional de los derechos humanos. Si la Constitución de la República del Paraguay establece que los pueblos indígenas son colectividades anteriores a su formación, es natural que no sólo su cultura, su religión y su forma de vida son previas al Estado (art. 62), sino sus derechos también. El juez tampoco está autorizado a remitir forzosamente a las personas desalojadas a tierras de otra comunidad, basado en el hecho de que “son todos indígenas”. Esto configura un acto de desprecio por la identidad y la autodeterminación de los pueblos indígenas.

La judicatura en el Paraguay desconoce sistemáticamente las obligaciones que el Estado tiene en la materia, y en casos como éste, las desconoce deliberadamente para favorecer intereses de los grandes propietarios. A la luz del C169, de los otros instrumentos de derecho internacional de derechos humanos y la jurisprudencia constante de la Corte IDH, actuaciones judiciales como la referida no hacen otra cosa que incumplir las obligaciones del Paraguay respecto a los pueblos indígenas.

5 *Desalojan a indígenas del inmueble de un alemán*. Diario ABC Color, Asunción 8 de septiembre de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/desalojan-indigenas-inmueble-aleman/>>, consultado el 30 de octubre de 2010.

LA CORTE IDH NUEVAMENTE CONDENA AL ESTADO PARAGUAYO

El 24 de agosto de 2010, la Corte IDH declaró responsable internacionalmente al Estado del Paraguay por la falta de garantías del derecho de propiedad comunitaria, las garantías judiciales, la protección judicial, así como por la violación de los derechos a la vida, a la integridad personal, al reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos del niño y por el incumplimiento del deber de no discriminar. Todo ello en perjuicio de los miembros de la comunidad indígena *Xákmok Kásek*, conformada por 66 familias y un total de 268 personas, asentada en 1500 ha cedidas por una comunidad del pueblo *Angaité*, aguardando las 10.700 ha que el Estado debe restituir (Corte IDH, 2010).

En 1990, los miembros de esta comunidad habían iniciado sus trámites ante el entonces Instituto de Bienestar Rural (IBR), actual Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), con el fin de recuperar una parte de sus tierras tradicionales. Reclamaron como territorio tradicional una extensión de 10.700 ha al interior de la estancia “Salazar”, en los alrededores de una zona denominada Retiro Primero o *Mompey Sensap*. En 1999, ante el fracaso de la vía administrativa y luego de varias negociaciones frustradas, la comunidad, sin éxito, acudió al Congreso para solicitar la expropiación de las tierras en reivindicación. Posteriormente, a finales del 2002, parte del territorio indígena (3293 ha) fue adquirida por una cooperativa menonita. El 31 de enero de 2008, el Poder Ejecutivo declaró 12.450 ha de la estancia “Salazar” como un Área Silvestre Protegida bajo dominio privado (Decreto 11804/08), sin consultar a los miembros de la comunidad ni tener en cuenta su reclamo territorial, a pesar de que 4175 ha de esa reserva forman parte de las tierras reclamadas desde 1990. Ese mismo año, la comunidad promovió una acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia (CSJ), en contra del decreto referido, que a la fecha sigue sin un pronunciamiento del máximo tribunal de la República.

Durante estos largos años de lucha y trámites en el ámbito doméstico e internacional, conforme lo estableció la propia Corte IDH en su fallo, la comunidad *Xákmok Kásek* vivió al interior de la estancia “Salazar” y se vio condicionada por restricciones al uso del territorio, derivadas de la propiedad privada sobre las tierras que ocupaban. Sin embargo, continuaron recorriendo sus tierras, practicando ciertas actividades para su subsistencia y muchas de las personas de la comunidad trabajaron en la estancia. En los últimos años, la comunidad se vio cada vez más restringida para el desarrollo de su modo de vida, de sus actividades tradicionales de subsistencia y en su movilidad dentro sus tierras tradicionales. La cacería se prohibió por completo, el propietario privado contrató guardias particulares que controlaban sus entradas, salidas y desplazamientos, y no pudieron practicar actividades como la pesca o la recolección de alimentos (cfr. Corte IDH, 2010: párr. 74 y 75).

Esta sentencia es la tercera condena que recibe el Estado paraguayo. En 2005 y 2006 ya había sido condenado en los casos de las comunidades *Yakye Axa* y *Sawhoyamaya*. Las dos primeras sentencias siguen incumplidas, por lo que Paraguay, en estos momentos con tres condenas en la misma materia, alcanza la

cúspide de la pirámide de los países violadores de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el ámbito del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Entre otras, las reparaciones ordenadas por la Corte IDH en esta ocasión se encuentran: como medida de restitución, la entrega del área reivindicada por la comunidad en un plazo máximo de tres años; un conjunto de medidas de satisfacción, de rehabilitación y garantías de no repetición a favor de los pueblos indígenas *Enxet* y *Sanapaná* de *Xákmok Kásek*.

No puede dejar de señalarse la posición discriminatoria y negadora de derechos asumida por el Estado paraguayo, a través de su delegación ante la Corte IDH durante la sustanciación del juicio. Bajo argumentos de difícil sostén, plantearon las muertes indígenas como su “falta de interés” en acudir a centros asistenciales (la comunidad en cuestión se encuentra a casi 400 km de los centros señalados por el Estado como puestos a disposición de la misma). Señalaron, además, entre otros puntos, que un impedimento para restituir tierras a los pueblos indígenas es que no pagaban tributos y el Estado no podía recaudar para entregarles posteriormente víveres. El juicio propiamente estuvo plagado de actos de discriminación, como enviar al titular de las tierras, denunciado por los indígenas como hostigador, organizar testificales con miembros de la comunidad que trabajan en su estancia; o negarse a que las víctimas declarasen frente a la Corte IDH en guaraní. Posturas como éstas señalan la torpeza del Estado al no asumir las violaciones evidentes ante los pueblos indígenas y manifestar la voluntad de reparación. Señalan, además, tristemente, el intento de justificar violaciones cometidas incluso durante el gobierno de Alfredo Stroessner, sólo en aras de evadir una responsabilidad que, a todas luces, es del Estado.

La sentencia de la Corte IDH contiene puntos que claramente “interpretan” la inacción del Estado para con las demás sentencias, imponiendo multas en casos de mora y recordándole frecuentemente los puntos ya decididos en ellas.

Yakye Axa y *Sawhoyamaxa* siguen a la espera

Estas comunidades *Enxet* siguen aguardando que el Estado cumpla con las sentencias de la Corte IDH de 2005 y 2006 (Corte IDH, 2005 y 2006), mediante las cuales lograron el reconocimiento pleno de sus derechos de propiedad colectiva sobre sus tierras, hoy aún en manos de propietarios particulares.

Luego que el Senado, en 2009, desacatará la sentencia internacional en el caso *Yakye Axa*, rechazando la expropiación a la familia Domínguez Dibb, la posibilidad de lograr una solución ingresó a un punto crítico. Desde el Poder Ejecutivo se ha visto, casi como única vía, la entrega de tierras alternativas a aquellas que deben ser restituidas: en el caso *Yakye Axa*, incluso, se arribó a un acuerdo inicial entre el Estado y la comunidad sobre un inmueble distinto al reclamado, pero esta operación se frustró debido a la lentitud de la burocracia estatal. De este modo, esta comunidad *Enxet*, que inicialmente tenía disposición de aceptar unas 16.000 ha en otra área, dada la crítica situación humanitaria al costado de la ruta, ha resuelto ratificarse en la necesidad de que el Estado cumpla íntegramente con la sentencia que les ampara y restituya sus tierras de Loma Verde, ocupadas por

la empresa agroganadera Loma Verde S.A., propiedad de Osvaldo Domínguez Dibb y su familia.

Al cierre de este artículo, se conoce de nuevas gestiones en el ámbito del Poder Ejecutivo, consistentes en negociaciones sobre las tierras que deben ser devueltas a las comunidades *Sawhoyamaxa* y *Kelyenmagategma*. Algunos indicios alentadores en este sentido animan la esperanza de las comunidades *Enxet* de ver en el año próximo la restitución de sus derechos territoriales. Se prestará atención a lo que suceda.

A estos incumplimientos, se suma la nueva condena. En este sentido, es pertinente recordar que el Estado de Paraguay, siendo parte de la CADH desde 1989, y habiendo aceptado la competencia de la Corte IDH en marzo de 1993, tiene la obligación de cumplir las decisiones de este tribunal y, en particular, las medidas de reparación ordenadas por ellas (Corte IDH, 2008: considerando 1 a 3). La jurisprudencia de la Corte IDH, órgano de supervisión del cumplimiento de sus propias sentencias, establece que:

[...] en virtud del carácter definitivo e inapelable de las sentencias de la Corte, según lo establecido en el artículo 67 de la Convención Americana, éstas deben ser prontamente cumplidas por el Estado en forma íntegra (Corte IDH, 2008: considerando 4).

Dicha obligación de cumplir lo dispuesto en las sentencias del tribunal corresponde a un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, respaldado por la jurisprudencia internacional, según el cual los Estados deben acatar sus obligaciones convencionales internacionales de buena fe (*pacta sunt servanda*) y, como ya ha señalado esta misma Corte y lo dispone el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, aquellos no pueden, por razones de orden interno, dejar de asumir la responsabilidad internacional ya establecida (Corte IDH, 2008: 35).

Se destaca que en las sentencias, la Corte IDH declara por unanimidad la violación de los derechos del niño, niña y adolescente en virtud del artículo 19 de la CADH (Corte IDH, 2006: párr. 248 inc. 3; 2010, párr. 337 inc. 8), lo cual es concurrente con las preocupaciones del Comité de Derechos del Niño expresadas en las recomendaciones al Estado paraguayo en febrero de este año (Comité de Derechos del Niño, 2010: párr. 17 inc. c y d; párr. 20, 21, 24, 25, 33, 34, 51, 60, 61, 79, 80).

ASEGURAMIENTO DE TIERRAS

Como nota positiva, se destaca nítidamente el aseguramiento de las tierras de ocupación y dominio ancestral de la comunidad *Kayawe Atog Kelasma*, del pueblo *Enxet*, el 29 de julio del presente año. El INDI recibió la transferencia definitiva de dominio de unas 10.030 ha en el Chaco. La adquisición se realizó a favor de la comunidad, luego de un largo proceso que demoró 19 años. Las tierras en cuestión forman parte del hábitat tradicional del pueblo *Enxet* y su restitución favorece a unas 61 familias asentadas en los lugares conocidos como San Fernando, Paso

Lima y *Kurupayty*, situados a aproximadamente 65 km al nordeste de Pozo Colorado, departamento de Presidente Hayes⁶.

Otro caso más es el de la comunidad Cerro *Pytã*, que ya en 1996 había logrado que el Congreso expropiara el área reivindicada por ella (ley 989/96), sin que se finiquitasen los trámites para la titulación definitiva de sus tierras, hasta que el 5 de agosto el INDI llegó a un acuerdo sobre el precio a ser pagado y procedió a la cancelación, con lo cual recibió la transferencia definitiva de dominio sobre el inmueble, que ahora permite que las tierras se aseguran a nombre de la comunidad con la titulación definitiva de dominio sobre el inmueble, que ahora permite que las tierras se aseguran a nombre de la comunidad con la titulación definitiva⁷.

VISITA DE LA RELATORA DE LA CIDH SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Del 3 al 7 de septiembre estuvo en el Paraguay la relatora de la CIDH para los Derechos de los Pueblos Indígenas, la comisionada norteamericana Dinah Shelton, quien encabezó una comitiva con una intensa agenda, que incluyó, además de entrevistas con agentes estatales y de la sociedad civil, visitas de campo a las comunidades *Yakye Axa*, *Sawhoyamaxa*, *Kelyenmagategma* y *Y'áka Marangatu*.

De visu pudo constatar las difíciles condiciones de vida de estas comunidades, siendo particularmente ilustrativo el caso de los *Enxet* asentados en Puerto Colón, departamento del Alto Paraguay. La comitiva llegó hasta allí en medio de innumerales problemas y riesgos a su seguridad, dada la insuficiencia de garantías del Estado para la misión de la CIDH, a la que el mismo Poder Ejecutivo había invitado.

Las denuncias formuladas por los miembros de *Kelyenmagategma* sobre las severas restricciones impuestas por la administración de la firma El Algarrobal S.A., empresa de Jorge Oviedo Matto, actualmente senador, del Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Punace), y sobre las condiciones de hacinamiento y las restricciones a su desplazamiento, que conllevan el impedimento de recibir visitas, incluyendo a sus propios abogados y abogadas, fueron constatadas plenamente por la relatora Shelton, quien fue retenida junto a toda su comitiva por guardias armados apenas llegada a Puerto Colón⁸.

El Estado se ha mostrado incapaz de imponer su soberanía en este caso, dejando a expensas del particular a esta comunidad del pueblo *Enxet*, quien desde hace varios años sufre todo tipo de arbitrariedades perpetradas por los dependientes de la empresa, que había adquirido esas tierras con la comunidad asentada en

6 Título de Propiedad – Comunidad San Fernando. Asunción 30 de julio de 2010. Publicado en: <http://www.indi.gov.py/noticia.php?noti_id=20>, consultado el 30 de octubre de 2010.

7 INDI transfiere título de propiedad a la comunidad indígena Cerro *Pytã*. Publicado en: <http://www.indi.gov.py/noticia.php?noti_id=25>, consultado el 30 de octubre de 2010.

8 *Dos representantes de la CIDH son retenidos por guardias armados en el Chaco*. Diario Última Hora, Asunción 5 de septiembre de 2010. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/355574-Dos-representantes-de-la-CIDH-son-retenidos-por-guardias-armados-en-el-Chaco>>, consultado el 30 de octubre de 2010.

ella en el 2003, conforme lo reportado en artículos de años anteriores (Barrios Cáceres, 2008; Ayala Amarilla, 2009).

En este hecho concreto, el Estado ha demostrado que ni siquiera puede garantizar la seguridad de una misión internacional. ¿Qué pueden esperar las personas de esta comunidad? El hecho, además, significó nuevas medidas de protección solicitadas al Estado para los líderes de la comunidad indígena, quienes recibieron, frente a la delegación de la CIDH, amenazas de muerte por parte de los guardias armados. Se desconocen las medidas asumidas por el Estado de forma concreta. Sí, han realizado una denuncia ante la fiscalía Cristina Chamorro, quien se ha constituido en el lugar de los hechos, corroborando la situación y manifestando públicamente que recibe presiones, por lo que no puede actuar. Se retiró del lugar, sin auxiliar a la delegación internacional, a los miembros de la comunidad ni sus abogadas o abogados⁹.

POLÍTICAS PÚBLICAS: SIGUEN LOS ENSAYOS

Este año, el Poder Ejecutivo dio a conocer su Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 que, entre otros, contiene varios programas específicos denominados “emblemáticos”¹⁰. Uno de ellos se da en llamar “Territorio, participación y desarrollo: Pueblos Indígenas aseguran su territorio”, y se propone dar acceso a la tierra a las comunidades indígenas (Gabinete Social, 2010).

El logro de los resultados esperados aún está por verse, pues en gran medida dependerá de la asignación presupuestaria efectiva del 2011. De todos modos, como hoja de ruta para abordar los principales problemas que requieren una respuesta estatal concreta, es un nuevo instrumento del cual se deberían apropiarse las organizaciones sociales para realizar su seguimiento y exigibilidad.

A modo de crítica, en su formulación carece de un enfoque de derecho, lo que se evidencia al leer que el punto de partida para la acción surge de “las necesidades detectadas” y no de las obligaciones del Estado. Esto, aunque pueda parecer lo mismo, no es igual, pues revela una concepción que no termina de superar el abordaje de las urgentes cuestiones sociales, tomando en cuenta las facultades de que disponen los diversos organismos estatales, ya sea para su adecuación o para crear una nueva institucionalidad permeada por valores y principios en materia de derechos humanos.

Justamente en el tema de tierras, ninguno de los programas emblemáticos recoge las obligaciones impuestas al Estado por las sentencias de la Corte IDH en la materia. En relación al acceso a la tierra, el citado tribunal le impuso la obligación de reformular su legislación en la materia, luego que constatará la ineficacia de la normativa existente, completamente desfasada respecto a los estándares internacionales.

⁹ Constatación del autor por haber estado en el lugar de los hechos en el mismo momento de su acontecimiento.

¹⁰ *El Gobierno aprueba 11 programas emblemáticos que buscan mejorar calidad de vida de los compatriotas*. Disponible en: <<http://www.presidencia.gov.py/v1/?p=12963>>, consultado el 30 de octubre de 2010.

Un punto positivo fue la puesta en marcha de la Dirección General de Salud Indígena (DGSI), en el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), que inauguró sus funciones con un congreso, con masiva participación de dirigentes y miembros de comunidades indígenas. Aún se desconocen avances significativos de la planificación, los cuales serán analizados en posteriores informes.

En la Dirección General de Educación Escolar Indígena (DGEEL), dependiente del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), se han publicado resultados de investigaciones realizadas con docentes de diferentes pueblos indígenas en materiales bilingües en las lenguas de cada pueblo y en castellano. Esta iniciativa todavía debe continuarse con otros pueblos y profundizarse para poder mejorar la educación en los pueblos indígenas, de acuerdo a los estándares internacionales.

Iniciativa de las organizaciones indígenas

El 19 y 20 de octubre fue fundada la Mesa de Coordinación de Organizaciones Indígenas en Paraguay (MCOI-Py) conformada por importantes organizaciones regionales y nacionales¹¹, con el propósito principal de articular la lucha y por la restitución de tierras y territorios tradicionales de los diferentes pueblos que habitan el país. Se resalta el hecho, por la interlocución que el Estado deberá mantener con esta nueva coordinación, cuya primera acción fue poner sus puntos de análisis, recomendaciones y reivindicaciones en materia de salud a consideración de la nueva DGSI/MSPBS.

De este modo, la MCOI-Py se suma a otras organizaciones, como la Comisión por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI), instancia de articulación entre organizaciones locales.

RECOMENDACIONES

- Incorporar al marco programático de las políticas públicas la elaboración de un programa sustantivo de reconocimiento de derechos y restitución de tierras para dar respuestas a las demandas insatisfechas de distintas comunidades y garantizar su derecho a la tierra.
- Dar expresión política real a la diversidad étnica, creando espacios institucionales de participación de los pueblos indígenas, según las normas del Convenio 169 de la OIT.
- Promover la reforma del sistema legal, especialmente, el Estatuto de las Comunidades Indígenas, ley 904/08, adecuándola a los modernos estándares de derechos vigentes.
- Dotar de un presupuesto progresivo para respaldar las acciones orientadas a la satisfacción de las demandas territoriales existentes.

¹¹ Federación de Comunidades Guaraníes, Organización Nacional Indígena (ONAI), Unión de Comunidades Indígenas de la Nación Yshir (Uciny), Comisión de Pueblos Indígenas (CPI) y Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (Clib-Ch).

- Mejorar la información estadística sobre la situación económica y social y de la tenencia de la tierra, incorporando un cuestionario adecuado en el próximo Censo Nacional Indígena, a realizarse en el 2012.
- Implementar una política de seguridad que dé garantías y protección ante la incursión y presencia de grupos mafiosos ligados al narcotráfico y otros poderes de facto, particularmente en relación a la situación de la comunidad indígena *Yvyra'ija*, así como de las comunidades indígenas que habitan los departamentos de Amambay y Concepción, principalmente.
- Investigar, juzgar y sancionar adecuadamente a los responsables de los hechos punibles que afectaran a la comunidad indígena *Yvyra'ija*.
- Dar cumplimiento cabal a las disposiciones de las sentencias de la Corte IDH (2005, 2006 y 2010).

BIBLIOGRAFÍA

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2001) **Caso de la comunidad indígena *Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs Nicaragua*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 31 de agosto de 2001. Serie C N° 79.** San José de Costa Rica: Corte IDH.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005) **Caso comunidad indígena *Yakye Axa vs Paraguay*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 17 de junio de 2005. Serie C N° 125.** San José de Costa Rica: Corte IDH. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf>, consultado el 30 de octubre de 2010.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006) **Caso Comunidad indígena *Sawhoyamaya vs Paraguay*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 29 de marzo de 2006. Serie C N° 146.** San José de Costa Rica: Corte IDH. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf>, consultado el 30 de octubre de 2010.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007) **Caso del Pueblo *Saramaka vs Surinam*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Serie C N° 172.** San José de Costa Rica: Corte IDH.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010) **Caso Comunidad indígena *Xákmok Kásek vs Paraguay*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 24 de agosto de 2010. Serie C N° 214.** San José de Costa Rica: Corte IDH. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf>, consultado el 30 de octubre de 2010.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008) **Caso Comunidad Indígena *Sawhoyamaya vs Paraguay*. Supervisión de cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 8 de febrero de 2008.** San José de Costa Rica: Corte IDH.
- Barrios Cáceres, Mario (2008) *Pueblos indígenas en el centro del discurso político. Derechos de los pueblos indígenas* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 533-553.
- Ayala Amarilla, Óscar (2009) *Una política pendiente. Derechos de los pueblos indígenas* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) **Derechos humanos en Paraguay – Yvy'póra Deré-cho Paraguáipe**. Asunción: Codehupy, pp. 395-406.
- Ayala Amarilla, Óscar y Cabello, María Julia (2006) *Entre la realidad y los avances de la justicia internacional* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2006) **Derechos humanos en Paraguay 2006**. Asunción: Codehupy, pp. 359-370.

DERECHOS
ECONÓMICOS
SOCIALES
CULTURALES



"Espíritu de trabajo", Mercado de Abasto, Asunción
Foto de José Bogado, 2010

Escollos fuertes para amplios derechos postergados

Resistencias a una vida de
violencia y discriminación

Equipo académico del Informe 2010 - Codehupy

INTRODUCCIÓN

No puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos (Preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) fue ratificado por Paraguay en 1992 (ley 4/92). Así, el Estado desde esa fecha está obligado a adoptar medidas para lograr la vigencia de todos los derechos reconocidos en este Acuerdo Internacional.

DERECHO A DERECHO

Cada uno de los artículos de este capítulo da cuenta con detalle de los principales avances y las dificultades más significativas para el disfrute de la mayoría de los derechos contemplados en el Pidesc, pero para analizarlos deberían tenerse en cuenta condicionamientos estructurales y políticos que limitan el avance del disfrute de los mismos.

Uno de los principales, es la casi irracional oposición del Parlamento Nacional al Poder Ejecutivo, lo cual si bien no ha sido un impedimento para la creación de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat), por ejemplo, sí ha bloqueado los intentos de avanzar hacia la reforma agraria o hacia la aprobación del impuesto a la renta personal como parte de una reforma fiscal que posibilite contar con mayores recursos para políticas sociales. Posiblemente, el tratamiento del Presupuesto General de la Nación ha sido la muestra más evidente de esta tensión.

La política económica del gobierno que privilegia el crecimiento de indicadores macro estructurales es otro obstáculo, ya que limita la posibilidad de destinar recursos nacionales a acciones y programas que podrían contribuir al avance en el disfrute de los derechos. Otra dificultad es el modelo de desarrollo vigente, conocido con el nombre de agronegocios, ya que afecta directamente el disfrute de múltiples derechos de las comunidades campesinas e indígenas, además de violentar derechos ambientales, dificultar aún más la implementación de la reforma agraria, atentar contra la salud de las poblaciones y en desmedro del derecho a la alimentación adecuada, tal como puede observarse en los artículos que forman parte de este capítulo. Además, se debe recordar que en 2007, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, órgano de vigilancia del Pidesc, ya había expresado su preocupación al respecto.

Este modelo evidencia además la indivisibilidad de los derechos, ya que la defensa del modelo implica la criminalización de los sectores que se oponen a él, que en nuestro país son principalmente las organizaciones campesinas.

Finalmente, los valores tradicionales y conservadores también pueden ser considerados un obstáculo para el disfrute de estos derechos, ya que se sustentan en ellos discriminaciones a determinados sectores, tal como se puede constatar

en el artículo que analiza los derechos laborales de las trabajadoras domésticas, el derecho a la educación de todas las personas que se garantiza con una escuela pública de calidad y los derechos sindicales, por hacer referencia solo a los artículos de este capítulo.

Estos obstáculos explican los pocos avances en términos de reforma agraria y derecho a la alimentación, a pesar de que el primero fue una de las principales promesas electorales del gobierno de Fernando Lugo y el segundo esté presente en muchos planes del actual gobierno; así como también, las limitaciones en torno al derecho a la educación o a que los avances en derechos culturales hayan sido parciales.

Probablemente, todos los obstáculos señalados contribuyen a que los derechos sindicales sean los que menos avances han experimentado ya que, tal como lo documenta el artículo específico, continúan las prácticas persecutorias tanto en el sector público como en el privado.

A pesar de esta situación, en lo que va del año, se ha observado mejoramiento en algunos derechos. La salud pública ha dado avances significativos en la gratuidad de la atención, aunque dado el déficit y condiciones estructurales vinculadas a la pobreza, las mismas todavía no son suficientes. Lo mismo se da en cuanto al derecho a la educación: se avanzó en la gratuidad de la educación inicial y de la educación media, aunque todavía está pendiente avanzar en la calidad educativa y en garantizar una educación integral laica. Asimismo, se evidencian limitaciones en las políticas educativas a sectores específicos tales como los pueblos indígenas.

La creación de Senavitat como entidad rectora de la política habitacional es considerada un avance significativo para garantizar el derecho a la vivienda.

Finalmente, si bien durante 2010 se observan algunos avances importantes, sobre todo en el disfrute del derecho a la salud y a la vivienda y educación, se puede afirmar que los derechos de las comunidades campesinas e indígenas, así como los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, son los más vulnerados.

Derecho a la salud: ejercicio constante

Transitando hacia una política pública de salud gratuita, universal y sin discriminación

El derecho a la salud se ha constituido en el emblema del gobierno de Lugo, particularmente desde la aplicación progresiva de la gratuidad en la atención, que no está exenta de críticas ni de dificultades operativas, las cuales derivan en la inclusión de muchas personas tradicionalmente fuera del sistema de salud pero dejando todavía a grupos y sectores fuera de él. Las iniciativas de implementación de la atención primaria en salud y la perspectiva de una política social integral y a largo plazo que incluye componentes de salud se constituyen en avances significativos, pero todavía las condiciones de nutrición de niños, niñas y adolescentes, de salud sexual y reproductiva de las mujeres adolescentes y jóvenes y la calidad de vida de la población rural, indígena y periurbana denotan elevados niveles de vulnerabilidad y deterioro.

Pablino Caballero, Movimiento Nacional por el Derecho a la Salud*

* El autor agradece los aportes y la colaboración de María Rivarola.

INTRODUCCIÓN¹

La aplicación de la política pública de salud instalada con el gobierno de Fernando Lugo (2008) denominada “Política pública para la calidad de vida y salud con equidad en Paraguay” se encuentra en un proceso permanente de monitoreo y evaluación por parte de las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas el Movimiento Nacional por el Derecho a la Salud, el Llamado a la Acción por la Salud de las Mujeres y la Campaña Desarmemos el Presupuesto. A partir de experiencias puntuales de promoción de la salud como derecho fundamental, en comunidades campesinas, barriales, urbanas durante mucho tiempo, y luego de varios análisis participativos entre todos los actores, se construye un nuevo plan de salud que pone en marcha la política mencionada.

Si entendemos los derechos humanos como:

[...] un conjunto de principios de aceptación universal, reconocidos constitucionalmente y garantizados jurídicamente, orientados a asegurar al ser humano su dignidad como persona, en su dimensión individual y social, material y espiritual. Atributos de toda persona e inherentes a su dignidad, que el Estado está en el deber de respetar, garantizar o satisfacer. Los derechos humanos son obligaciones gubernamentales porque no se materializan espontáneamente por la interacción de las fuerzas de mercado ni por la caridad (Villagra, 2009).

La instalación de estos principios con la referida política de salud se ve obstaculizada por factores como la cultura organizacional de los recursos humanos del sistema de salud pública², el prebendarismo, el clientelismo y la politización que se sostienen fuertemente a escala nacional en la estructura. Algunos gremios médicos han manifestado públicamente su desacuerdo con el decreto que establece la gratuidad en la atención de salud, solicitando al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) “un golpe de timón” y “rectificar rumbos” en su accionar³.

1 Este artículo se complementa con los artículos de salud mental, de derecho a la alimentación y de derecho al agua en este capítulo de derechos económicos, sociales y culturales; con los artículos de derechos sexuales, de la situación de las mujeres trabajadoras sexuales y de derechos reproductivos en el capítulo sobre derecho a la libertad; con los artículos sobre discriminación hacia las mujeres, hacia las personas con discapacidad, hacia las personas con discapacidad psicosocial, hacia las personas viviendo con VIH y hacia los pueblos indígenas en el capítulo de derecho a la igualdad; con los artículos de violencia doméstica e intrafamiliar, de derechos de las juventudes y de derechos de las personas adultas mayores, en el capítulo sobre derechos de familia; así como con los capítulos de derechos de los pueblos indígenas y de derechos de la niñez y la adolescencia.

2 Foro Nacional en Recursos Humanos en Salud, 26 de noviembre de 2009. Esperanza Martínez, ministra del MSPBS, sostuvo que requiere de cambios profundos: “Es muy fácil comprar medicamentos y equipamientos, arreglar y ampliar las instalaciones, pero eso no es suficiente para cambiar la cultura organizacional y la imagen que presenta el Ministerio de Salud Pública; para esto, se necesita cambiar a las personas, a los profesionales, al factor humano, y eso depende del desarrollo de todo un proceso, de un compromiso nacional, profesional, autocrítico y sincero, además de un relacionamiento maduro, y con nuevas reglas de juego”.

3 Gratuidad. Piden que el MSP rectifique rumbos. Diario Última hora, Asunción 3 de marzo de 2010. Disponible en: < <http://www.ultimahora.com/notas/301173-Gratuidad:-Piden-que-el-MSP-rectifique-rumbos->>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN DE PARAGUAY EN RELACIÓN CON EL DERECHO A LA SALUD

Expresadas en datos del 2008, la población total de Paraguay era de 6.164.913 personas, el 50,2% son mujeres y el 49,8% hombres. La Población Económicamente Activa (PEA) alcanza a 2.981.126 personas, compuesta en un 60,7% por hombres y 39,3% por mujeres. El 16% de la PEA cuenta con seguro del Instituto de Previsión Social (IPS), el 9% con otro seguro (privado individual, familiar, militar y policial) y el 75% no cuenta con seguro alguno (DGEEC, 2009)⁴.

Para el año 2008, el 37,9% de la población total del país vivía en situación de pobreza; de ella, el 18,9% eran pobres no extremos y el 19% vivía en situación de pobreza extrema. En sólo 8 años la pobreza extrema se incrementó de 16,7% en el 2000 a 19% en 2008, en tanto la pobreza no extrema mostró una leve disminución pasando de 20,2% a 18,9%. El 40% más pobre de la población recibe el 11,5% del total de ingresos del país, mientras que el 10% más rico concentra el 40,9% de los ingresos (DGEEC, 2008 y 2009).

Todo ello pesar de los programas y proyectos sociales en marcha durante el período y aún cuando la inversión social muestra también un crecimiento importante durante el período 2002-2007, habiendo pasado de USD 400 millones en 2002 a más de USD 1507 millones en 2007, crecimiento que se aprecia en un 164% en salud, 104% en educación y 115% en agricultura (República del Paraguay, 2008: 78). Al comparar las inversiones sociales de 2003 y 2008 (inicio y fin del último período presidencial colorado) se puede apreciar que en 2008 fue de G. 7.089.000.000.000 (USD 1.446.734.694)⁵, equivalentes al 48% del Presupuesto General de la Nación, muy superior a lo registrado en 2003 (G. 2.654.000.000.000 ó USD 541.632.653), equivalentes al 36% del presupuesto correspondiente a dicho año (Decidamos, 2007).

Las infecciones respiratorias agudas (IRA) junto con la diarrea y la desnutrición constituyen las principales causas de mortalidad en la niñez en países en desarrollo. De entre los niños y niñas menores de 5 años con síntomas de fiebre y respiración rápida, el 85,5% recibió alguna atención en servicios de salud; entre ellos, en el 66,6% de los casos las madres llevaron a sus hijos e hijas a algún establecimiento del MSPBS. En menores proporciones llevaron a sus niñas y niños a una clínica o a una médica o médico privado (12,9%) y a algún sanatorio u hospital privado (9,9%). En otros casos (6,9%) los llevaron a consultorios del IPS (Cepep, 2009: 292-293).

En Paraguay fallecen 10 niños y niñas por día por causas prevenibles y se producen 170 muertes maternas por cada 100 nacidos vivos, muy superior a las tasas en Argentina (70) y Uruguay (20). Entre enero y septiembre de 2010 se registraron 60 muertes maternas, mientras que en 2009 fallecieron 115 mujeres. En cuanto al índice de mortalidad infantil por 1000 nacidos vivos, la tasa es conside-

4 Estos datos no incluyen los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, por su baja incidencia en el total de la población.

5 El tipo de cambio es USD 1 = G. 4900. Se redondea al entero más próximo.

rablemente más elevada en Paraguay (34) que en los países del Mercosur (Brasil: 24, Argentina y Uruguay: 12) (MSPBS, 2010).

MARCO LEGAL

La Constitución establece a la salud como un derecho humano fundamental y confiere al Estado la función de respetarlo, protegerlo, realizarlo y garantizarlo:

El Estado protegerá y promoverá la salud como derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad. Nadie será privado de asistencia pública para prevenir o tratar enfermedades, peste, o plagas, y de socorro en los casos de catástrofes y de accidentes. Toda persona está obligada a someterse a las medidas sanitarias que establezca la Ley, dentro del respeto a la dignidad humana (art. 68).

En el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador, ley 1040/97, los Estados reconocen que “Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social” (art. 10 párr. 1) y establecen por ello 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 las siguientes medidas para garantizar este derecho (art. 10 párr. 2).

A su vez, en el Pacto internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), ley 4/92, se resaltan como medidas prioritarias en el campo de la salud que los Estados deben implementar: la reducción de la mortalidad infantil y el sano desarrollo de los niños, las niñas y adolescentes; el mejoramiento de la salud y la seguridad del trabajo y del medio ambiente; la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas y profesionales; la creación de condiciones que aseguren a todas las personas la asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad (art. 12 párr. 2).

Para asegurar que todas las personas gocen de este derecho:

- En la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), ley 1215/86, se establece la obligación del Estado de asumir todas las medidas para eliminar esa discriminación en la esfera de la atención médica, sobre todo en el acceso a los servicios de salud, planificación familiar, servicios apropiados para el embarazo, el parto y el puerperio y la nutrición adecuada durante estos períodos (art. 12).
- Mientras que la Convención sobre la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares (CPTM), ley 3452/08, garantiza igualdad de trato para las trabajadoras y los trabajadores migrantes y sus familias en relación con las personas nacionales del Estado, particularmente en cuanto al acceso a los servicios de salud (art. 43 inc. 1 letra e) y la atención médica de urgencia independientemente de la condición de regularidad migratoria (art. 28).

- A su vez, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), ley 3540/08, reconoce su derecho a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación por motivos de discapacidad y establece la obligación de aplicar medidas para asegurar el acceso a servicios de salud con perspectiva de género, incluida la rehabilitación relacionada con la salud (art. 25).
- En tanto, la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial (CEDR), ley 2128/03, garantiza la remoción de la discriminación racial en el goce del derecho a la salud (art. 5 inc. e numeral iv).
- Finalmente, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ley 57/90, establece principios específicos y obligaciones consecuentes en materia del derecho a la salud de niñas, niños y adolescentes (art. 25).

En el plano nacional, el Código Sanitario, ley 836/80, regula las funciones del Estado en lo relativo al cuidado integral de la salud del pueblo y los derechos y obligaciones de las personas en la materia, mientras que la ley 1032/96 crea el Sistema Nacional de Salud y el decreto 16572/97 lo constituye y reglamenta. Casi 10 años después, la ley 3007/06 modifica parcialmente la ley 1032/96 y otorga a los consejos regionales y locales de salud el derecho a administrar recursos generados en los servicios de salud que se presten en sus localidades y regiones.

El decreto 19966/10 reglamenta la descentralización sanitaria local, la participación ciudadana y la autogestión en salud, como estrategias para el desarrollo del Sistema Nacional de Salud. Asimismo, a través del decreto 22385/98 se reglamenta el funcionamiento del Consejo Nacional de Salud y los consejos regionales y locales de salud, como organismos que facilitan acuerdos, la coordinación de recurso y la orientación de la ejecución de las acciones en salud, realizadas entre instituciones y organizaciones vinculadas a la salud del municipio.

Un retroceso significativo en el ámbito legislativo lo representó la aprobación de la denominada Ley del Tabaco, que hace retroceder al país en los estándares internacionales alcanzados y constituye una clara violación del principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales⁶.

POLÍTICAS PÚBLICAS

La Política Pública de Calidad de Vida y Salud con Equidad en Paraguay 2008-2013 es el lineamiento básico y fundamental de la política pública en salud del MSPBS, y se fundamenta en los principios de universalidad del derecho a la salud y los demás derechos humanos y sociales; integralidad en las respuestas a las necesidades sociales; equidad como principio de justicia para que todos y todas se acerquen al máximo nivel de calidad de vida y salud, con seguridad social y seguridad económica, y participación de las comunidades y de cada ciudadano y ciudadana como factor de democratización y transparencia del Estado y garantía de los derechos (MSPBS, 2008).

⁶ Para ampliar información sobre el nefasto proceso de aprobación de esta ley, referirse al artículo sobre derecho a un ambiente saludable, en el capítulo de derecho a la vida y a la integridad personal. Para profundizar sobre el carácter regresivo de esta ley en materia de derechos humanos, se refiere al artículo sobre cumplimiento de compromisos internacionales, en el capítulo de sistemas de protección de derechos.

CUADRO 1. Objetivos específicos y políticas priorizadas por ejes estratégicos y temas directamente vinculados al derecho a la salud en Paraguay 2020

Eje estratégico	Objetivo específicos
1. Calidad de vida para todas y todos.	1.1. Implementar un Sistema Nacional de Salud único, universal, integral, incluyente y solidario con equidad y participación social.
	1.3. Modernizar el Sistema de Seguridad Social con cobertura integrada.
	1.5. Establecer mecanismos eficaces y accesibles para prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia de género y edad.
	1.10. Garantizar la soberanía y seguridad alimentarias a toda la población.
2. Inclusión social y superación de la pobreza y la desigualdad.	2.1. Instalar y fortalecer el Sistema de Protección Social <i>Sáso Pyahu</i> de amplia cobertura temática y territorial, de calidad, focalizada y pertinente.
	2.3. Promover la equidad territorial en el acceso a la prestación de servicios sociales, con participación de la sociedad civil organizada y de los gobiernos locales.
Tema transversal	Políticas priorizadas
Mujeres y hombres en equidad de género.	3. Promover medidas y programas específicos que contribuyan a la seguridad de las mujeres en el acceso a la vivienda y la seguridad.
Niñez y adolescencia.	3. Articular con actores claves la implementación de políticas públicas, direccionadas a la restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad y vinculadas a su protección integral. 4. Fortalecer y ampliar los programas que atienden a los niños, niñas y adolescentes en situación de calle.
Juventud.	2. Promover programas de salud en el ámbito de salud sexual y reproductiva, prevención de adicciones y estilos de vida saludable.
Personas adultas mayores.	2. Garantizar el acceso de las personas mayores a servicios de salud integrales y adecuados a sus necesidades, que garanticen una mejor calidad de vida en la vejez y la preservación de su funcionalidad y autonomía.
Personas con discapacidad.	1. Asegurar el acceso preferencial a la educación y a los servicios de salud y rehabilitación a personas con discapacidad. 2. Disminuir las barreras físicas y culturales que faciliten el acceso a los servicios públicos. 3. Incrementar la inversión en centros de rehabilitación y atención.
Gestión de riesgos.	1. Aumentar el conocimiento, análisis y evaluación de las amenazas, la vulnerabilidad y el riesgo, y el monitoreo de las mismas.
Tema específico	Políticas priorizadas
Pueblos indígenas.	1. Establecer una política participativa de atención integral a los pueblos indígenas. 4. Promover y reconocer la soberanía de los pueblos indígenas, el derecho a la educación en su idioma, a la salud según sus costumbres y el acceso a todos los bienes y servicios sociales enmarcados en esta Política.
Repatriados.	1. Velar por la defensa de los derechos humanos de los migrantes paraguayos residentes en el exterior.
Personas privadas de libertad.	4. Asegurar el acceso a una nutrición adecuada y hábitos saludables de alimentación en establecimientos penitenciarios y centros educativos. 5. Implementar políticas de prevención y asistencia en salud con cobertura integral para personas privadas de libertad en establecimientos penitenciarios y centros educativos. 6. Desarrollar e implementar programas de asistencia post penitenciaria.

Fuente: elaboración propia con base en Gabinete Social (2010). Los números de los objetivos y de las políticas priorizadas corresponden con su orden en el documento de referencia.

En 2010, la propuesta de política pública para el desarrollo social conocida como “Paraguay 2020” o “Paraguay para todas y todos”, elaborada desde el Gabinete Social de la Presidencia de la República, alojó los diferentes planes sociales del gobierno actual y los proyectó hasta el 2020, con un corte en 2013 –año en que finaliza este período de gobierno–, constituyéndolos en política pública. De esta manera, se cuenta con una congruencia interna entre los diferentes planes y políticas y con un orientador para el desarrollo de nuevos planes y programas.

Como puede apreciarse, la política de salud pública debe tener en consideración entonces el conjunto de elementos de calidad de vida e inclusión social en consonancia con los derechos de sectores específicos de la población.

Gratuidad de la atención de salud

El primer paso dado por el MSPBS había sido la Resolución 1074/09 sobre gratuidad universal progresiva. En ella, desde el 25 de diciembre de 2009 se garantiza el acceso gratuito a través de la eliminación de aranceles para todas las prestaciones médicas y odontológicas, medicamentos, insumos biológicos y servicios de ambulancia ofrecidos en todos los hospitales, centros y puestos de salud, unidades de salud de la familia (USF) y otras dependencias de la red de servicios del MSPBS. En esa fecha el listado básico de medicamentos alcanza a 438 productos ordenados por niveles de complejidad de los servicios de salud e incluye por primera vez drogas para el cáncer, vacuna contra el rotavirus, antirretrovirales de segunda línea, gases anestésicos más evolucionados y antibióticos de amplio espectro.

Hasta el cierre de este artículo, se cuenta con 276 USF en 144 distritos con mayores índices de pobreza de las 18 regiones sanitarias del país, que atiende a 1.104.000 personas (19% de la población total). Para fines del 2010 se prevee instalar más de 224 USF alcanzando a un total de 500 USF instaladas, de esta manera se logrará disminuir las brechas.

CUADRO 2. Cobertura de unidades de salud de la familia por región sanitaria

Región Sanitaria	Cobertura	Brecha
Concepción	36,5%	63,5%
San Pedro	31,3%	68,7%
Coordillera	22,1%	77,9%
Guairá	30,8%	69,2%
Caaguazú	10,3%	89,7%
Caazapá	49,4%	50,6%
Itapúa	12,1%	87,9%
Misiones	47,4%	52,6%
Paraguarí	22,3%	77,7%
Alto Paraná	9,2%	90,8%
Central	8,6%	91,4%
Ñeembucu	45,1%	54,9%
Amambay	44,9%	55,1%
Canindeyú	36,9%	63,1%
Presidente Hayes	20,9%	79,1%
Alto Paraguay	100%	0%
Boquerón	25,1%	74,9%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MSPBS

Las críticas a esta resolución no se hicieron esperar desde diferentes sectores, particularmente vinculados a las industrias y servicios en torno de la salud, pero también muchas de ellas fundadas en cuanto a las dificultades de transporte, provisión y garantía de disponibilidad y accesibilidad en las localidades más alejadas. Así por ejemplo, la Carpa de la Vida 2010, iniciativa del Llamado a la Acción por la Salud de las Mujeres, llamó la atención sobre el hecho de que el hospital distrital de Santaní, departamento de San Pedro, se encuentra en una zona urbana y está rodeado de farmacias, laboratorios de análisis clínicos, consultorios médicos privados y clínicas de alta complejidad, lo que posiciona al sistema de salud entre las redes del capitalismo, con interés en promover los servicios privados y dificultar el acceso a los servicios públicos⁷.

En todo caso el impacto de la política de gratuidad puede medirse en el incremento de la demanda de servicios de salud y la dificultad del sistema para responder a la misma con el personal y la infraestructura disponible⁸. Las diferentes críticas dirigidas a cambiar el rumbo parecen no tener en cuenta el hecho de que históricamente los servicios de salud han funcionado con la lógica de mercado, quedando excluida de estos servicios la mayor parte de la ciudadanía, principalmente la que se encuentra en situación de pobreza.

Este aumento de demanda implica un ahorro en el denominado “gasto de bolsillo” de la gente y constituye un apoyo al combate a la pobreza. A su vez es el modo en el cual la carga de los costos de salud deja de estar sobredimensionada en los usuarios y las usuarias de los servicios y pasa progresivamente a ser asumida por el Estado, en consonancia con los postulados constitucionales y los compromisos internacionales.

CUADRO 3. Estimación del gasto de bolsillo ahorrado en la población con la implementación de la gratuidad de la atención de salud

Rubros asociados a la gratuidad	Montos	
	Guaraníes (G)	Dólares norteamericanos (USD)
Cobro estimado de Aranceles 2009	8.000.000.000	1.632.653
Cobro estimado de Aranceles 2010	24.000.000.000	4.897.959
Compra de medicamentos e insumos estimado 2010	280.000.000.000	57.142.857
Total	312.000.000.000	63.673.469

Fuente: Elaboración propia en base a datos del DGPE/MSPBS.

7 Salud gratuita y de calidad sigue siendo una utopía. Diario ABC Color, Asunción 25 de octubre de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/salud-gratuita-y-de-calidad-sigue-siendo-una-utopia/>>, consultado el 28 de noviembre de 2010. Carpa de la vida se instala hoy en hospital de Guairá. IP Paraguay, Asunción 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <<http://www.ipparaguay.com.py/index.php?id=cmp-noticias&n=31861>>, consultado el 28 de noviembre de 2010. Carpa de la vida difundirá derecho a la gratuidad y verificará calidad del servicio de salud. Nota de prensa del CDE, Asunción 13 de octubre de 2010. Disponible en: <http://www.cde.org.py/ww1/index.php?option=com_content&view=article&id=152:carpa-de-la-vida-difundira-derecho-a-la-gratuidad-y-verificara-calidad-del-servicio-de-salud-&Itemid=38>, consultado el 28 de noviembre de 2010.

8 Gratuidad sobrepasa capacidad de respuesta de los hospitales y La cantidad de médicos que hay es insuficiente Diario Última hora, Asunción 22 de febrero de 2010. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/298726-Gratuidad-sobrepasa-capacidad-de-respuesta-de-los-hospitales>> y en: <<http://www.ultimahora.com/notas/298729-La-cantidad-de-medicos-que-hay-es-insuficiente>>, consultado el 28 de noviembre de 2010.

Aparte, con la política de medicamentos, se ha iniciado un proceso de compra centralizada que representa un ahorro importante para el presupuesto en salud. El ahorro en la adquisición de gases medicinales (oxígeno) de G. 32 mil millones (USD 6,5 millones) de este año, equivale al cuádruple de lo que el MSPBS “dejará” de recaudar en 2010. De este modo, el argumento del arancel establecido como forma de financiamiento del sector por la insuficiencia de los recursos disponibles queda rebatido.

Atención primaria de la salud (APS)

La APS es una estrategia que concibe integralmente el proceso salud/enfermedad y de atención a las personas a lo largo de la vida, mediante ella se proveen servicios de salud y se afrontan las causas últimas sociales, económicas, políticas y ambientales de la ausencia sanitaria y se la pone al alcance de todas las personas sujetas a la jurisdicción de los establecimientos y puestos de salud.

Para que esta estrategia se implemente adecuadamente se cuenta con las USF. Entre agosto de 2008 y noviembre de 2010 se instalaron 500 USF en 18 regiones sanitarias, lo que implica una cobertura de 2.000.000 de personas⁹, para las cuales se cuenta al cierre de este artículo con 225 médicos y médicas, enfermeras y enfermeros y auxiliares de salud, 170 agentes comunitarios, entre los cuales 53 son promotoras y promotores pertenecientes a pueblos indígenas para el fortalecimiento del Plan de Salud Indígena enunciado en el Congreso Nacional de Salud Indígena, organizado en octubre de 2010 por la recientemente creada Dirección General de Salud Indígena¹⁰.

CUADRO 4. Costo de instalación y funcionamiento del primer año de una USF

Costos	Rubros
Con adecuación de infraestructura: G. 587.818.000 (USD 119.963)	Recursos humanos: 1 médico/a, 1 licenciado/a en enfermería, 1 auxiliar en enfermería, 3 agentes comunitarios/as
Sin adecuación de infraestructura: G. 785.818.000 (USD 160.371)	Otros: Medicamentos e insumos, mantenimiento, equipos e instrumentos médicos, muebles y enseres.

Fuente: Decidamos (2011).

La instalación de más de 200 unidades de APS con sus USF y la gratuidad de los servicios son medidas que sin lugar a dudas apuntan a ir gradualmente reduciendo la brecha de desigualdad social, una de las deudas pendientes que existen en el Paraguay y que se encuentra vinculada al derecho a la salud y a la calidad de vida de la población paraguaya. Pero las dificultades para dar respuesta a una demanda creciente, contar con profesionales preparados para el abordaje comunitario y encontrar mecanismos de gestión comunitaria que resulten permanentes¹¹, unidas a las resistencias propias de los sectores económicos y corporativos se

9 Datos proveídos por la Dirección de Atención Primaria en Salud (MSPBS).

10 Para ampliar información sobre las condiciones de salud en los pueblos indígenas y la institucionalidad creada para su promoción se refiere al artículo sobre discriminación hacia los pueblos indígenas, en el capítulo de derecho a la igualdad, y al capítulo sobre derechos de los pueblos indígenas.

11 Para ampliar información sobre las dificultades de aplicación de la APS en las comunidades, se refiere al artículo sobre salud mental en este mismo capítulo de derechos económicos, sociales y culturales.

constituyen en barreras necesarias de gestionar para garantizar la sostenibilidad de la propuesta.

Sin embargo, todavía la formación de los trabajadores y las trabajadoras de salud está fuertemente centrada en un modelo biologicista, asistencial y sin enfoque de derechos, por lo que todavía es una deuda la atención con calidez y un enfoque promocional. Por otro lado, las USF no cuentan con el equipamiento, los insumos ni los medicamentos necesarios en tiempo y cantidad necesaria, lo que limita su capacidad resolutoria y socava la credibilidad de la propuesta. También es necesario reconocer que las USF necesitan el soporte de las otras redes de servicios con quienes tendrían actuar en forma coordinada para resolver los problemas que no encuentran solución en las unidades, lo que se ve muy dificultada por el bajo desarrollo de las otras redes, por un sistema de comunicación poco efectivo y por la resistencia del gremio médico que no aprueba la estrategia de APS y trabaja en los hospitales.

La estrategia de APS de hecho se encuentra con el desafío de la reconstrucción de un nuevo modelo de atención, las resistencias de la atención tradicional, la curación y la enfermedad y no la de prevención y promoción en las comunidades, que se corresponde con los derechos humanos, por lo que se genera la modalidad de USF.

Nutrición y calidad de vida de niñas y niños

A pesar de las iniciativas para luchar contra la pobreza y aumentar la calidad de vida de las niñas y los niños, como el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria Nutricional y el Programa de Prevención y Tratamiento de la Malnutrición, existe un aumento constante de la pobreza en las zonas urbanas en los últimos años, lo que repercute en sus posibilidades de acceso a alimentación adecuada y nutrición suficiente¹². El Programa Nacional de Asistencia Alimentaria Nutricional se enfrenta con dificultades presupuestarias serias para cubrir las 18 regiones sanitarias del país y apenas se lograrán progresos en su mejora y ampliación.

El Comité de Derechos del Niño manifestó al Estado paraguayo su preocupación por el elevado número de niños y niñas que carecen de acceso al agua potable y a servicios adecuados de saneamiento y las consecuencias negativas de la fumigación con productos fitosanitarios que sufren las familias campesinas, y en particular el efecto en las mujeres, niñas y niños que viven en las zonas rurales (Comité de Derechos del Niño, 2010: párr. 56)¹³.

12 Para profundizar sobre las condiciones para el goce del derecho a la alimentación en Paraguay, se refiere al artículo sobre el tema en este mismo capítulo de derechos económicos, sociales y culturales.

13 Para ampliar información sobre la situación de los derechos de niñas, niños y adolescentes en Paraguay se refiere al capítulo respectivo. Además, en el artículo sobre derecho a un ambiente saludable, del capítulo de derecho a la vida y a la integridad personal, se encuentra información sobre el impacto de los productos fitosanitarios y otros en la salud de niñas, niños y adolescentes de zonas rurales y urbanas, que se complementa con información presentada en el artículo sobre reforma agraria y desarrollo rural, en este mismo capítulo de derechos económicos sociales y culturales.

RECOMENDACIONES

- Aumentar el presupuesto de salud para la implementación integral de la política pública de salud, apuntando al desarrollo de todas las redes de servicios (hospitalaria, de urgencias, de especialidades) y las redes complementarias (transporte , diagnóstico, farmacias, vigilancia, regulación y comunicación) de manera a que todo el sistema avance y se organice gradual y sostenidamente hasta lograr la cobertura universal.
- Proteger mediante un marco legal las conquistas como la gratuidad, la implementación de la estrategia de APS y el desarrollo de las redes de servicios
- Adoptar las medidas necesarias para garantizar la atención médica gratuita y de calidad y con calidez, lo que implica la atención humanizada, con enfoque intercultural y perspectiva de no-discriminación. Para ello es necesario invertir significativamente en la capacitación permanente de los trabajadores y las trabajadoras de la salud.
- Fortalecer la APS, dotando de los recursos necesarios para una atención de calidad (infraestructura, medicamentos, equipamientos e insumos), según el perfil epidemiológico y la población asignada a cada USF, lo que llevará a que todas las personas tengan acceso a los beneficios de los servicios y bienes de salud, como la inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole; la educación sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud y sobre la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos con mayor vulnerabilidad a las amenazas a la salud, y un abordaje integral de la salud comunitaria
- Promover la participación efectiva de los usuarios y las usuarias en el proceso de planificación, implementación y control de acciones de gestión en salud, para lo cual se precisa de una reforma de la ley 1032, en la cual se incorporen aspectos como la paridad de representación de usuarios y usuarias en los consejos , la elegibilidad de la persona titular de la presidencia del Consejo y el control de la gestión pública, así como la habilitación de un órgano vinculante de recepción de quejas y denuncias de los usuarios y las usuarias.
- Disponer de mayor número de camas de terapia intensiva, incubadoras, albergues para madres y ambulancias en consonancia con las demandas ya suscitadas al sistema nacional de salud.
- Tomar medidas urgentes y decisivas para dar garantías a la atención segura del parto no admitiendo que sigan sucediendo muertes inadmisibles en este tiempo, declarando “Tolerancia 0” a las muertes maternas.
- Establecer una campaña de “Tolerancia 0” al maltrato en los servicios de salud acompañada de sensibilización a los trabajadores y las trabajadoras de salud, los gestores y las gestoras públicos y la ciudadanía en general.
- Disponer de un centro de investigación longitudinal sobre los efectos de los contaminantes ambientales, como los agrotóxicos y otros contaminantes industriales .

- Fortalecer el sistema de información, registro y relevamiento de datos en las comunidades, de forma tal a contar con referencias suficientes, fidedignas, válidas, confiables y desagregadas para la vigilancia sanitaria y el diseño y monitoreo de programas y planes.
- Incluir en la formación académica de los futuros y las futuras profesionales de la salud el enfoque de derechos humanos, la perspectiva de género y los abordajes comunitarios e interculturales.
- Promover y asegurar el acceso a los servicios de salud sexual y salud reproductiva a adolescentes, incluida la educación sobre la salud sexual y la salud reproductiva en las escuelas, las comunidades y los centros de salud.
- Aprobar el proyecto de ley de salud sexual y reproductiva y materno perinatal.

BIBLIOGRAFÍA

- Centro Paraguayo de Estudios de Población (2009) **Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva – ENDSR 2008**. Asunción: Cepep.
- Comité de Derechos del Niño (2010) *Observaciones finales: Paraguay*. Ginebra: Comité de Derechos del Niño. Catalogado como CRC/C/PRY/CO/3.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (2008) **Estadísticas recientes sobre pobreza. Encuesta Permanente de Hogares 2007**. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Dirección General de Estadística, **Encuestas y Censos (2009) Encuesta Permanente de Hogares 2008**. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Gobierno de la República del Paraguay. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2009). **Mejora de la metodología de medición de pobreza en Paraguay. Resultados 1997-2008**. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Gabinete Social (2010) **Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social con Equidad “Paraguay para todos y todas 2010-2020”**. Asunción: Gabinete Social.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social – Dirección General de Vigilancia Epidemiológica (2010) *Estadísticas epidemiológicas a septiembre de 2010*. Asunción: MSPBS.
- Presidencia de la República del Paraguay (2008). **Informe de gestión de gobierno 2003-2008**. Asunción: Presidencia de la República.
- Villagra, Soledad (2009) *Escuela de formación para un nuevo liderazgo en derechos humanos* [Documento inédito].

Desmanicomializar: tarea de todas y todos en todo

Salud mental y Estado: complejidad a ir (des)cubriendo

La salud mental como dimensión del derecho a la salud hace referencia a todo el conjunto de procesos de salud/enfermedad que se viven en las sociedades y las comunidades. En los discursos políticos del espacio público en este año la palabra se mantuvo vacía y contradictoria y nuevamente el recurso a estigmas asociados a la locura se mantuvo como parte de las expresiones. En las políticas públicas estatales se repite y tiende a extenderse el modelo manicomial en los diversos abordajes tanto institucionales como territoriales, modelo sobre el cual la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ya ha llamado la atención al Estado en relación con la protección de la vida y de los derechos humanos.

Foro Permanente de Salud Mental y Colectivo “El Ombligo de Ingrid”*

* El Foro Permanente de Salud Mental es un espacio iniciado a finales de la década del '80, articulado en torno a la desmanicomialización, la construcción de ciudadanía y el respeto a los derechos humanos. El Colectivo “El ombligo de Ingrid”, desde una posición transdisciplinaria, antimanicomial, intercultural y de opción popular busca potenciar las producciones de cada integrante.

INTRODUCCIÓN

Este artículo, además de cumplir en pertinencia con el propósito central del tema salud mental y derechos humanos, amplía su dimensión hacia el intento y la oportunidad de comunicar y socializar para tiempos y espacios de presente y en futuro en salud mental con los siguientes objetivos:

- Posicionar y promover un cierto ejercicio de conceptualización y profundización en la relación derechos humanos, salud mental y desmanicomialización.
- Analizar las relaciones y posibles efectos de lo estatal, en un sentido amplio, en la población en general.
- Profundizar en los aspectos de los abordajes en instituciones estatales consideradas explícitamente de salud mental y sus procesos de reforma.

Realizada esta breve presentación se expresa que, debido a limitaciones temporales y materiales presentadas en el proceso de su elaboración en justicia y equidad, se considera que este trabajo se encuentra inacabado en términos de exhaustividad respecto a la evaluación de las instituciones estatales entendidas como de salud mental.

Nociones introductorias

Es importante colocar tres cuestiones que orientan este material: lo manicomial; la subjetividad y estatalidad; la salud mental y normalidad.

Las relaciones manicomiales son relaciones sociales que se establecen a partir de una tajante separación: “locos y locas” por un lado y “sanos y sanas” por otro, estableciendo una seudorrealidad, binaria y segregante, desde donde se piensan las conductas humanas. Se pueden plantear tres ejes de sentido de lo manicomial:

- El estigma, o la descalificación de una persona en tanto “loca”, “ndoimbái”; así se entiende la locura como un lugar sin valor, o un insulto.
- El encierro, cuando la relación locura-peligrosidad las presenta anudadas una a la otra, justifica la exclusión y la reclusión como respuesta “terapéutica”.
- La discriminación por clase social¹. Ante una lógica social instrumental de utilidad, competitiva y explotadora, al sumarse locura y pobreza, las posibilidades de marginación se multiplican.

En cuanto a la subjetividad y la estatalidad, el planteo es pensar el modo en que las lógicas estatales y sus instituciones van afectando las subjetividades: imaginarios, corporalidades, cosmovisiones y prácticas. Puede resultar de gran valor repensar lo institucional desde aquí, pues enriquece el debate. En este sentido, lo estatal como estructurador de formas de comprender y hacer afecta a las personas mucho más allá de evaluar la sola calidad de sus servicios.

¹ En este contexto la noción de clase social es utilizada en relación a las formas de subsistencia material de las personas. La discriminación referida es a los grupos sociales que sobreviven vendiendo su fuerza de trabajo, aunque intenten hacerlo y no lo logren.

Finalmente, se apuesta a una noción de salud mental con base en lo transformador. Para graficarlo, puede verse lo planteado por Atxoutegui, quien se pregunta:

[...] si no debería existir una categoría psicopatológica denominada “normopatía” [...]. Concepto realmente interesante al entender precisamente al sujeto “normal” como aquel que acepta pasivamente por principio todo lo que su cultura le señala como bueno, justo y correcto, no animándose a cuestionar nada y muchas veces ni siquiera pensar algo diferente, pero eso sí, a juzgar críticamente a quienes lo hacen e incluso condenarlos o aceptar que los condenen (Guinsberg, 2001: 51).

Al mismo tiempo, es relevante la definición de Pichon-Riviére (Zito Lema, 1976) sobre salud mental en la que planteó que el sujeto sería sano en la medida en que aprehende la realidad en una perspectiva integradora y tiene capacidad para transformar su realidad transformándose, a la vez, a sí mismo. El sujeto está activamente adaptado en la medida en que mantiene un interjuego dialéctico con el medio, y no una relación rígida, pasiva y estereotipada.

Estas tres cuestiones son cristalizadas, promovidas, legitimadas y defendidas en instituciones.

MARCO LEGAL

La Constitución de 1992 reconoce el derecho a la salud (art. 68), obliga a la conformación de un sistema nacional de salud (art. 69) y protege los “derechos de las personas excepcionales” (art. 58), al establecer que el Estado “organizará políticas de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, a quienes prestará el cuidado especializado que requieran”.

Asimismo, se ha comprometido a través de diversos instrumentos internacionales a la adopción de medidas para garantizar la protección de este derecho. Entre las más relevantes se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), ley 4/92, art. 11 y 12, que se complementa con la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), ley 1215/86, art. 12; la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ley 57/90, art. 24, 25, 32 y 39.

La salud mental como dimensión del derecho a la salud

La salud mental es reconocida como una dimensión clave del derecho a la salud. En este sentido, deben tomarse en consideración las observaciones generales emitidas por los órganos de vigilancia de estos tratados.

La Observación General N° 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12), del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), órgano de vigilancia del Pidesc, establece que:

La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad (apartado d del párrafo 2 del artículo 12), tanto física como mental, incluye el acceso igual y oportuno a los

servicios de salud básicos preventivos, curativos y de rehabilitación, así como a la educación en materia de salud; programas de reconocimientos periódicos; tratamiento apropiado de enfermedades, afecciones, lesiones y discapacidades frecuentes, preferiblemente en la propia comunidad; el suministro de medicamentos esenciales, y el tratamiento y atención apropiados de la salud mental (Comité DESC, 2000: párr. 17).

Asimismo considera como obligación del Estado “la promoción y el apoyo a la creación de instituciones que prestan asesoramiento y servicios de salud mental” (Comité DESC, 2000: párr. 26).

Con relación a las mujeres, el Comité de la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Comité Cedaw), órgano de vigilancia de la Cedaw, ha reconocido que:

Las mujeres con deficiencias mentales son especialmente vulnerables, y en general se conoce poco la amplia gama de riesgos que corre desproporcionadamente la salud mental de las mujeres por efecto de la discriminación por motivo de género, la violencia, la pobreza, los conflictos armados, los desplazamientos y otras formas de privaciones sociales (Comité Cedaw, 1992: párr. 25)

Con relación a niños, niñas y adolescentes, la Observación General N° 4 sobre la salud y el desarrollo de los y las adolescentes, del Comité de Derechos del Niño, órgano de vigilancia de la CDN, establece que el principio de no discriminación incluye la de no discriminación por el “estado de salud del niño (con inclusión del VIH/SIDA y la salud mental)”, afirmando que “los adolescentes que son objeto de discriminación son más vulnerables a los abusos, a otros tipos de violencia y explotación y su salud y desarrollo corren grandes peligros” (Comité de Derechos del Niño, 2003: párr. 3).

En particular con relación a las y los adolescentes:

El Comité se muestra asimismo muy preocupado por la elevada tasa de suicidios entre este grupo de edad. Los desequilibrios mentales y las enfermedades psicosociales son relativamente comunes entre los adolescentes. En muchos países están aumentando síntomas tales como la depresión, los desarreglos en la comida y los comportamientos autodestructivos que algunas veces llevan a producirse a sí mismos lesiones y al suicidio. [Además] los adolescentes que están explotados sexualmente, por ejemplo, mediante la prostitución y la pornografía, se encuentran expuestos a importantes riesgos de salud como son las ETS [enfermedades de transmisión sexual], el VIH/SIDA, los embarazos no deseados, los abortos peligrosos, la violencia y los agotamientos psicológicos. Tienen derecho a la recuperación física y psicológica y a la reinserción social en un entorno que fomente su salud, el respeto de sí mismo y su dignidad (Comité de Derechos del Niño, 2003: párr. 22 y 37).

Ante esto, recuerda a los estados la obligación de proporcionar a las y los adolescentes servicios adecuados de salud y asesoramiento.

Respecto a la importancia de la cultura y la comunidad con relación al tratamiento en salud mental, resultan interesantes los Principios de las Naciones Unidas para la protección de las personas enfermas mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental que establece (Naciones Unidas, 1991: principio 7):

1. Todo paciente tendrá derecho a ser tratado y atendido, en la medida de lo posible, en la comunidad en la que vive.
2. Cuando el tratamiento se administre en una institución psiquiátrica, el paciente tendrá derecho a ser tratado, siempre que sea posible, cerca de su hogar o del hogar de sus familiares o amigos y tendrá derecho a regresar a la comunidad lo antes posible.
3. Todo paciente tendrá derecho a un tratamiento adecuado a sus antecedentes culturales.

SALUD MENTAL Y ESTADO

Para realizar este análisis, se parte de dos preguntas: ¿Cómo los imaginarios estatales pudieran estar afectando el cotidiano? ¿Qué están haciendo las instituciones estatales en materia de salud mental como componente de la salud? Se recorren entonces particularmente las contradicciones entre postulados y prácticas que estarían minando el sentido de construcción de la salud mental en el conjunto social.

Imaginarios estatales, subjetividades y salud mental

Disputa de lo estatal y salud mental: malestares y dinamismos

Este año ha sido marcado por temas centrados en el conflicto entre los poderes del Estado, procesos donde se promueve un clima psicosocial de desconfianza y escepticismo, dos antónimos de lo que pudiera haberse jugado el 20 de abril: confianza y esperanza.

Desde los medios de prensa comerciales, con ABC Color como el más emblemático, actúan como organizadores de una polarización del escenario en torno a un malignizado “chavismo”, adjudicado a varios referentes del gobierno, siendo los más destacados el presidente Fernando Lugo, el secretario general Miguel Ángel López Perito y el ministro de la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) Camilo Soares, hoy con permiso en razón de su procesamiento penal por la justicia. Esta modalidad traba la comprensión y desalienta la participación por saturación y amedrentamientos a discursos que pudieran amenazar sus intereses. Quizás el elemento culmen de este discurso sea el caso del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), todo lo cual genera un entorno psicosocial disperso, con incertidumbre y miedo.

Poderes Legislativo y Judicial: vaciamiento de la palabra

Si bien la Constitución habla en su Preámbulo de una democracia representativa y participativa, las figuras de lo participativo aún están por crearse². Sin embargo, el ícono de la democracia representativa, el Congreso Nacional, sigue teniendo

2 Se remite al capítulo sobre derechos políticos y a los diversos artículos del capítulo sobre el derecho a la igualdad.

intervenciones³ que tienden a refutar el valor de la interlocución y el diálogo como forma de construcción de sociedad. Situación ésta que se repite también en su interacción con el Poder Ejecutivo⁴.

Por otro lado, las casi incontables situaciones donde lo cleptocrático y los lazos de afinidad han primado en las decisiones del Poder Judicial, ahondan aún más la sensación de desprotección por un lado, y el fatalismo respecto a las instituciones por el otro⁵.

Impunidades, desgastes y subjetividades rebeldes de los movimientos sociales: el Ycuá, un ejemplo

Si bien recientemente por la ley 4097/10 el Congreso de la Nación expropió⁶ el terreno del local incendiado como lugar de recordación, el castigo institucional de múltiples maneras fue promoviendo la desazón de las personas sobrevivientes y familiares y amigas víctimas en este proceso –caracterizado por la ocupación del espacio público desde formas innovadoras para la protesta social–, puniendo una de las experiencias más inspiradoras en términos de exigencia de derechos.

Discursos manicomiales: locura como lugar de descalificación

En los espacios políticos estatales sigue siendo de uso extendido en las relaciones la adjetivación de “esquizofrénico”, “desequilibrado” y otras acepciones asociadas a la salud mental. La locura aún no es reconocida como una parte de lo humano, que, aunque no es necesariamente comprensible desde la racionalidad dominante, no justifica este uso peyorativo. Por otro lado, es llamativo ver que esta forma de discriminación no genera prácticamente voz estatal alguna que se oponga y salga al paso.

Instituciones estatales de salud mental

Las expectativas respecto al actual gobierno en relación con los cambios en los servicios de salud mental están todavía mayormente frustradas. Se presenta un recorrido rápido por las instituciones (establecimientos y servicios) más relacionados a la temática.

Hospital Neuropsiquiátrico de Asunción

En un marco de concentración de los recursos materiales y de los y las profesionales, los avances en el Hospital Neuropsiquiátrico de Asunción hacia una desmanicomialización han sido mínimos para lo que pueden revisarse los mínimos

3 Parlamento volvió a suspender el IRP. ABC TV, Asunción 5 de junio de 2009. Disponible en: <<http://abctv.com.py/2009-06-05/articulos/528419/parlamento-volvio-a-suspender-el-irp>>, consultado el 30 de octubre de 2010. Sin presupuesto no se puede. Secretaría de Acción Social. Disponible en: <<http://www.sas.gov.py/xhtml/editorial/editorial.php?id=5>>, consultado el 30 de octubre de 2010.

4 Luz verde a la ley antiterrorista. Diario La República, Montevideo 12 de junio de 2010. Disponible en: <<http://www.larepublica.com.uy/mundo/413499-luz-verde-a-la-ley-antiterrorista>>, consultado el 30 de octubre de 2010.

5 Se remite al artículo sobre violencia doméstica en el capítulo de derecho de familia; a los artículos sobre detenciones ilegales, garantías judiciales y debido proceso, trato humano a personas privadas de libertad y al tema del año para ampliar información sobre abordajes judiciales viciados en el sentido expuesto.

6 Ycuá: felicidad por expropiación. Diario Última hora, Asunción 2 de octubre de 2010. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/364207-Ycu%C3%A1--Felicidad-por-expropiaci%C3%B3n>>, consultado el 30 de octubre de 2010.

cambios presupuestarios. La institución continúa sin visos de ser sustituida por otros espacios. Es de resaltar que tampoco hubo mayor colaboración para la concreción de salas de internación en hospitales generales en localidades departamentales estratégicas. Un aspecto que se resalta es que se mantiene en este hospital monovalente⁷ una residencia médica para la preparación en psiquiatría dependiente de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (UCA), alejando a los futuros y las futuras profesionales de la posibilidad de hacer experiencias más integrales y sensibles en términos de derechos humanos.

En julio de 2008, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) otorgó por segunda vez medidas cautelares a favor de los pacientes del Hospital Neuropsiquiátrico (Cfr. Zub Centeno, 2008). En la solicitud de medidas cautelares se alegó la ocurrencia de hechos de violencia física y sexual contra los y las pacientes. La CIDH solicitó al Estado de Paraguay adoptar las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad física, en especial para prevenir la ocurrencia de nuevos actos de violencia física y sexual al interior del Hospital, y solicitó que el Estado informe sobre las tomadas para investigar los hechos. En una entrevista realizada al director del Hospital, Luis Taboada⁸, informó que las medidas fueron levantadas, aunque aún no tienen un documento definitivo. Al cierre de este artículo no se pudo acceder al mismo.

Taboada planteó que el objetivo sería convertir a la institución en un Hospital, que la institución requiere de una ampliación presupuestaria a fin de adecuarla a los programas de reinserción comunitaria; la ampliación presupuestaria de recursos humanos se aplicaría a los “servicios periféricos” dentro del objetivo de la descentralización de servicios psiquiátricos. Es indudable que sus directores piensan al Hospital como la pieza clave impulsora de la creación de servicios según sus necesidades, teniendo siempre el control de los recursos según el modelo que vienen manejando (monovalente, centralizado, biologicista, descontextualizado, ahistórico).

La extensión y expansión del espacio asilar están apuntando a ampliar sus recursos presupuestarios hacia una paulatina psiquiatrización de los servicios de salud comunitarios. Por ejemplo: los actuales 6 hogares sustitutos⁹ están abastecidos en un 80% por el presupuesto del Hospital. En ningún momento el director se refirió a otro modelo de formación de los y las psiquiatras y de otros trabajadores y otras trabajadoras de la salud. La participación de los usuarios y las usuarias no es una ocupación ni preocupación de esta administración.

Además declaró que plantean impulsar con el Centro Nacional de Control de Adicciones (CNCA) un programa de atención de personas con discapacidades psicosociales o con trastornos mentales y usuarias de sustancias psicoactivas.

7 Se entiende como hospital monovalente al que se centra en un solo tema médico (oncológico o infecciones), por contraste con un hospital polivalente donde el servicio responde a múltiples temas (como el Hospital de Clínicas).

8 Entrevista realizada por Ruth Irala a Luis Taboada, director del Hospital Neuropsiquiátrico, Asunción 7 de octubre de 2010.

9 Hogares sustitutos: son residencias para personas que, tras larga internación en los hospitales psiquiátricos, no son recibidas o carecen de familia o lugares donde vivir; estos debieran intentar promover la autonomía y la inclusión comunitaria.

Por otro lado, con el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) están trabajando para la creación de un Hospital Penitenciario o Pabellón para pacientes en penitenciarías. Resulta evidente entonces que se repite en todas las temáticas una lógica manicomial (estigma, encierro, discriminación por clase social, es decir: exclusión y reclusión).

Dirección de Salud Mental (DSM)

La directora de la DSM, Mirta Mendoza¹⁰, planteó que existen tres experiencias en desarrollo: la Unidad de Salud Mental (USM) de Concepción, en el departamento homónimo; la Experiencia Ciudadana, de Yaguarón, en el departamento de Paraguari; y los Talleres de Rehabilitación en el Centro de Salud N° 3 en Asunción. La sostenibilidad de los servicios estatales es por demás precaria. Agregó que la capacitación en salud mental de profesionales paraguayos y paraguayas en Brasil no fue realizada en este año, por la suspensión de recursos proporcionados por la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Igualmente, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid) ha dado su apoyo para talleres de capacitación a las Unidades de Salud Familiar (USF) con un presupuesto de G. 628.985.644 (USD 128.364)¹¹.

Por último, manifestó que se conservó para el presupuesto 2010 el mismo porcentaje que en 2009 para las acciones sociales (salud mental, internaciones psiquiátricas, control de adicciones y servicios de bienestar social). De esta forma, ronda alrededor del 1,9% del Presupuesto General de Salud y Bienestar Social. De este porcentaje, el 63,6% corresponde al Hospital Neuropsiquiátrico.

En estos 2 años aún no se ha logrado culminar la elaboración de las políticas de salud mental, careciendo ese proceso de suficiente participación, por ejemplo, los aportes de usuarias y usuarios y de profesionales de Asunción no fueron debidamente tenidos en cuenta.

En el acercamiento de las unidades de salud mental al trabajo de la red de los equipos de salud de la familia (ESF)¹² persiste una gran resistencia en construir lógicas comunitarias de parte de un amplio sector profesional; no se observa voluntad en las autoridades de salud de avanzar decididamente en esto.

Los seis hogares sustitutos¹³, como nuevas instituciones creadas (la primera en el 2007), si bien tienen cierta repercusión local, aún son marginales presupuestaria, política, técnica y administrativamente.

10 Entrevista realizada el 12 de noviembre de 2010 por Ruth Irala a Mirta Mendoza, directora de Salud Mental (MPSBS).

11 El tipo de cambio es USD 1 = G. 4900. Se redondea al entero más próximo.

12 Estos equipos de salud de la familia trabajan desde un abordaje territorial con una población promedio de 3500 personas, compuestos por profesionales y agentes comunitarias (vecinas); sus cuatro valores son universalidad, integralidad, equidad, participación. Actualmente se intenta acercar las unidades de salud mental a los equipos de salud de la familia, de manera que ambas redes estatales trabajen en sintonía; esta tarea aún es muy resistida por la predominancia de una perspectiva medicalista y hospitalocéntrica.

13 Actualmente hay 3 casas en Asunción y otras 3 en Limpio y Luque, departamento Central, y San Ignacio, departamento de Misiones.

Por otro lado, con las USM muchas veces se produce en su instalación una baja de calidad de la posibilidad de una mejor atención clínica en relación a que están limitadas en su posibilidad de generar abordajes territoriales comunitarios, soslayando la promoción de participación protagónica de las personas usuarias y frenando el avanzar más desde la promoción de salud mental y menos centrado en el daño.

Centro Nacional de Control de Adicciones (CNCA)

En el CNCA logró concretarse un espacio de internación para desintoxicación de niños, niñas y adolescentes, en coordinación interinstitucional con la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA).

En este año, los conflictos vinculados al “chepi” o “chespi”¹⁴ ganaron la prensa. La rápida extensión de su consumo, particularmente en las áreas metropolitanas de Ciudad del Este y Asunción, y los síntomas de abstinencia especialmente severos (que predisponen a una frecuente asociación a conductas delictivas) vienen exigiendo mayores respuestas institucionales. En este sentido, el CNCA está configurado en torno a un abordaje centrado en lo asistencial, lo hospitalario y lo profesional, por lo que no incluye lo comunitario, y se encuentra evidentemente superado para responder a una demanda intramuros y para producir abordajes por fuera de sus muros.

Procesos de abordajes en salud mental en las comunidades

Truncado reconocimiento estatal de lo local en salud mental

Ya desde el 2008 se vienen haciendo experiencias acompañando en salud mental el trabajo de los equipos de salud de la familia (ESF), que forman parte de la estrategia de Atención Primaria de Salud (APS). Su responsabilidad es potenciar el trabajo en red, en territorios y poblaciones delimitados con equipos de profesionales y agentes comunitarias. Actualmente, se encuentran en los barrios: San Miguel y San Blas, Virgen de Luján, San Cayetano San Ignacio, Divino Niño, Santa Rosa y Santa Ana, todos del Bañado Sur de Asunción; San Alfonso; San Felipe y San Miguel, en el Bañado Tacumbú, Asunción; y Republicano y Roberto L. Petit.

Se ha generado un proceso que viene logrando disminuir las internaciones de personas en el Hospital Neuropsiquiátrico. En este sentido se realizan abordajes grupales con diferentes emergentes comunitarios (relaciones entre la escuela y la vecindad, la violencia contra las mujeres, entre otros).

Por otro lado, logra promover la figura de la agente comunitaria de salud (ACS), generalmente, mujeres vecinas del territorio, lo que va legitimando lo local, lo comunitario y lo popular como referencia legítima y plantea el reconocimiento, por parte del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), del valor de los saberes populares. El modelo dominante es mayormente profesionalista y hospitalocéntrico, lo que socava la posibilidad de promover —desde los servicios

¹⁴ Nombres corrientes del crack (derivado de la cocaína con gran neurotoxicidad) en algunas zonas del Área Metropolitana de Asunción.

de salud estatales– la participación de la gente en los procesos de salud/enfermedad.

Es particularmente valiosa la presencia inédita del aporte estatal profesional en salud mental en estos territorios. Esto no se da exento de resistencias al cambio: pese a que sin duda los mayores aportes en salud mental estatal han sido impulsados desde la Dirección General de Atención Primaria de Salud (DGAPS/ MSPBS), aún en ciertos sectores de allí se dificultan la comprensión y articulación de la figura de las agentes comunitarias como representantes de saberes legítimos para la tarea en salud.

Casi al cierre de este artículo se inicia un gran retroceso en esa iniciativa: desde la dirigencia central del MSPBS (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social) se cambia esta línea de la DGAPS, las agentes ahora requerirán ser técnicas en salud, desplazando el saber local y el trabajo de construcción de los movimientos sociales, y profesionalizando de nuevo esta figura.

Abordajes territoriales en reducción de daño¹⁵

En los mismos territorios donde se trabaja con los ESF se vienen abordando los conflictos relacionados al uso de chepi. En este sentido se han comenzado experiencias de reducción de daño en el Bañado Sur y en Pelopincho, particularmente con participación de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), tratando de trabajar desde dispositivos locales de abordaje múltiple, tales como los espacios de articulación de fuerzas comunitarias y estatales en la “Mesa de chepi” (San Blas, Bañado Sur), acompañamientos a usuarias y usuarios, grupo de inter-ayuda de personas allegadas a usuarias y usuarios de “chepi”, acompañamiento a espacios juveniles locales.

Violencia contra las mujeres y salud mental¹⁶

En el trabajo cotidiano en salud mental en los territorios, más allá de la desigualdad social, la vigencia del orden patriarcal como generador de sufrimiento psíquico es voluminoso. Para ejemplificar, se presentan dos situaciones:

- Una de ellas una pareja en el Bañado Sur, de Asunción, en conflicto por décadas, donde él intentó ahorcarla con una remera y ella denunció en la comisaría del barrio, donde se burlaron de ella. Entonces, huyó a la casa de su hija, él la siguió, ella tuvo un desmayo, y tras ser llevada al puesto de salud, le encontraron elevada presión arterial, por lo que la derivaron al hospital de barrio Obrero, donde se constató que estaba en coma y falleció a las horas¹⁷.

15 La reducción de daño es un paradigma y una estrategia de acompañamiento en conductas y prácticas que conllevan algún riesgo para la salud (consumo de sustancias psicoactivas, trabajo sexual, prácticas sexuales con riesgos de infección, etc.) en la cual se respetan las elecciones de las personas en los contextos en que se encuentran y se promueve la disminución del riesgo a que se podrían exponer mediante usos y prácticas que los volverían más vulnerables a deterioros, afectaciones permanentes y otros.

16 Para ampliar información sobre esta temática se refiere al artículo sobre discriminación hacia las mujeres, en el capítulo de derecho a la igualdad, y al artículo sobre violencia doméstica e intrafamiliar, en el capítulo de derechos de familia.

17 Francisco De Paula Oliva: Ña Dionisia, una mártir. Diario Última hora, Asunción 20 de septiembre de 2010. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com:804/notas/360172-Na-Dionisia,-una-martir>>, consultado el 30 de octubre

- En el Hospital Neuropsiquiátrico, una mujer de 20 años internada habría sido abusada por un licenciado de enfermería. Una vez más, se remarca la situación de vulnerabilidad que genera esta forma de atención¹⁸.

RECOMENDACIONES

- Definir una política de salud mental que tenga como eje fundamental el respeto de los derechos humanos y demostrar en la práctica la voluntad política de desencadenar procesos de salud mental comunitaria no manicomiales.
- Promover avances en los servicios de salud mental con autonomía presupuestaria, técnica y política del Hospital Neuropsiquiátrico, reformando la estructura organizativa y administrativa del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y desplazándolo de su papel hegemónico en las políticas, la capacitación, la captación de recursos y la organización de los servicios.
- Exigir una ampliación presupuestaria en salud mental (MSPBS) para dar salida a acompañamientos comunitarios territoriales cuidadosos, de calidad y universales en salud mental.
- Incluir preparación continuada con formación en educación popular, antropología y abordajes grupales que sensibilice a las trabajadoras y los trabajadores de salud mental estatales responsables de abordajes territoriales.
- Promover el reconocimiento y la incorporación de los saberes locales, territoriales y no profesionales desde las políticas estatales de salud mental.
- Demostrar voluntad real para realizar el giro efectivo hacia la Atención Primaria de Salud en las políticas de las instituciones estatales de salud mental.
- Propiciar que los poderes del Estado y los medios de comunicación regulen el uso de la palabra, en cuanto sentido de la verdad y en cuanto a la estigmatización de las personas.
- Incluir a los Equipos de Salud Familiar de las Unidades de Atención Primaria en Salud en los procesos de sensibilización y preparación en salud colectiva y salud mental comunitaria, articulando salud mental, derechos humanos y construcción de ciudadanía.
- Garantizar la atención de la salud mental de las personas en los centros de salud y los hospitales generales.
- Preparar en atención en crisis evolutivas, probables y accidentales a profesionales y auxiliares de los servicios de urgencia.
- Propiciar en conjunto con los movimientos ciudadanos la concienciación sobre el derecho a la salud mental y el impacto de su deterioro en la calidad de vida personal y colectiva.

de 2010.

18 Denuncian supuesto caso de abuso sexual en el Hospital Siquiátrico. Diario ABC Color, Asunción 5 de octubre de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/2010/10/05/nota/denuncian-caso-abuso-sexual-hospital-siquiatico-enfermero-presunto-autor/>>, consultado el 30 de octubre de 2010.

BIBLIOGRAFÍA

- Guinsberg, E. (2001) *La salud mental en el neoliberalismo*. México: Plaza y Valdés.
- Zito Lema, Vicente (1976) *Conversaciones con Pichon-Rivière sobre el arte y la locura*. Buenos Aires: Cinco.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2000) *Observación General N° 14 sobre el Derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*. Ginebra: Comité DESC. Catalogado como E/C.12/2000/4.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1999) *Observación General N° 24 sobre la mujer y la salud* (artículo 12 de la Cedaw). Nueva York: Comité Cedaw.
- Comité de los Derechos del Niño (2003) *Observación General N° 4 La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Ginebra: CDN. Catalogado como CRC/GC/2003/4
- Naciones Unidas (1991) *Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental*. Nueva York: Naciones Unidas. Catalogado como A/46/49. Disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/spanish/st2pppmif.html>, consultado el 13 de noviembre de 2010.
- Zub Centeno, Marcella (2008) *Encierros, muertes, tratos inhumanos, crueles y degradantes... Medidas cautelares para proteger la vida y los derechos humanos en el Hospital Neuropsiquiátrico* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 337-345.

Cuestión de modelos

El derecho a la alimentación adecuada y la necesidad de paradigmas alternativos de desarrollo

El hambre y la desnutrición que padecen cientos de miles de personas en el Paraguay –y millones en el mundo– constituyen una de las expresiones más claras de la irracionalidad ética del modelo de ordenamiento social imperante. En el período analizado ha existido escaso avance en la implementación de las políticas ya definidas en el Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional como claves para garantizar condiciones de ejercicio del derecho a la alimentación adecuada de la población, salvo en cuanto a programas asistenciales a familias en situación de extrema pobreza. En contradicción con los postulados de soberanía y seguridad alimentaria expuestos en ese plan gubernamental, salvo algunos esfuerzos institucionales, las posiciones y acciones de los principales órganos públicos competentes apuntaron a la profundización del modelo agroexportador de monocultivos transgénicos y a la continuidad de prácticas oligopólicas en los sectores de la producción, la industria y el comercio; esto es, al fortalecimiento de factores generadores de pobreza, hambre y desigualdad en el país.

INTRODUCCIÓN

El actual sistema globalizado de producción, industrialización y comercialización de alimentos —en un marco de desregulación financiera, concentración económica y especulación— genera graves impactos en las posibilidades de ejercicio del derecho a la alimentación de cada vez más personas en el mundo. En las últimas décadas se ha producido la acelerada destrucción de las condiciones materiales, ambientales y socioculturales para producir alimentos en forma diversificada y orgánica por las familias y comunidades campesinas e indígenas, que tradicionalmente lo hacían. Dentro de este esquema, la problemática del acaparamiento de tierras por y para el agronegocio posee una importancia decisiva, más aún cuando Paraguay ha sido identificado por el propio Banco Mundial entre los tres países de América Latina que constituyen los principales objetivos de este tipo de inversiones¹.

Es necesaria la formulación participativa de un marco estratégico global sobre la seguridad alimentaria y la nutrición basado en los derechos humanos, con vistas a la coordinación y convergencia de políticas globales que garanticen la soberanía alimentaria de los pueblos. Como punto de partida para ello, diversas organizaciones sociales se encuentran apoyando la iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por su sigla en inglés) de adoptar directrices para la tenencia de tierras y recursos naturales².

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN PARAGUAY

Como parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), ley 4/92, y de otros instrumentos normativos internacionales de derechos humanos, el Estado paraguayo se encuentra obligado a respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación adecuada de todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción. Con respecto a las normas jurídicas de origen nacional, si bien la Constitución de 1992 no contiene un artículo específico sobre el derecho a la alimentación adecuada, éste es reconocido a través de diversas disposiciones que lo suponen como el derecho a la vida (art. 4) y a la calidad de vida (art. 6); el derecho a la defensa de los intereses difusos (art. 38); la protección del niño y la niña, que prevé específicamente la protección contra la desnutrición (art. 54); la protección a las 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 el desarrollo rural (art. 115); y, en particular, la obligación del Estado de controlar la calidad de los productos alimenticios, tanto en las etapas de producción, como de importación y comercialización (art. 72). Disposiciones vinculadas al derecho a la alimentación se encuentran contenidas también en el Código Civil, ley 1183/85 y su modificatoria ley 1/92; el Código de la Niñez y la Adolescencia, ley 1680/01; el Código Penal, ley 1160/97 y su modificación por ley 3440/08; el Código Sanitario, ley 836/80; y otras diversas leyes, decretos y resoluciones.

1 El informe del Banco Mundial sobre acaparamiento de tierras: más allá del humo y los espejos. Disponible en: <<http://www.grain.org/articles/?id=71>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

2 Para ampliar información se refiere a la página de Foodfirst Information and Action Network: <www.fian.org>.

Paraguay no cuenta con una ley marco sobre el derecho a la alimentación que lo ubique como prioridad nacional y facilite la armonización y revisión de diferentes leyes y políticas sectoriales para que se ajusten a las obligaciones emanadas del derecho a la alimentación. Se encuentra en estudio por el Poder Ejecutivo un anteproyecto de ley marco de soberanía y seguridad alimentaria y derecho a la alimentación (Gabinete Social, 2010: 2). En tanto, en agosto de 2009 fue oficializado por decreto 2789/09 el Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay (Planal)³.

En el país se carecen de cifras oficiales actualizadas respecto de la situación nutricional de la población. Las aproximaciones respecto de las personas afectadas por el hambre y el déficit nutricional deben realizarse a partir de los datos de pobreza y pobreza extrema. Conforme a la Encuesta Permanente de Hogares 2008, el 37,9% de la población del país se encuentra en situación de pobreza; existiendo 1.165.384 personas en situación de pobreza extrema, definida esta última como el conjunto de personas cuyo nivel de ingresos es inferior al costo de una canasta básica de alimentos. Cabe destacar que en el área rural la pobreza llega al 48,8% de la población, correspondiendo el 30,9% a personas en situación de extrema pobreza y 17,9% a personas en situación de pobreza no extrema (DGEEC, 2009). Según cifras de la FAO existen más de 800.000 personas subnutridas en Paraguay, lo que representa el 14% de la población total (FAO, 2004). La desnutrición crónica alcanzaría el 11%, lo que representa unas 645.000 personas (Ferretti, 2005).

Con relación a los grupos más afectados en su derecho a la alimentación, la Encuesta de Hogares Indígenas de 2008 indica que el 41,8% de los niños y niñas indígenas con menos de 5 años de edad en Paraguay sufre desnutrición crónica⁴. A partir de estudios de casos realizados en comunidades indígenas de los departamentos de Canindeyú y Alto Paraná pudo observarse también un notable déficit nutricional en las mujeres madres, en especial, quienes tenían hijos e hijas lactantes y de poca edad⁵.

CONTRADICTORIAS ACCIONES ESTATALES

La institucionalidad pública competente para hacer efectivo el derecho humano a la alimentación adecuada es amplia y compleja. En la presente evaluación se hará referencia sólo a los aspectos más relevantes de actuación estatal que se

3 Presentado como la estrategia del Gobierno Nacional para la erradicación del hambre, siendo el Gabinete Social de la Presidencia de la República el encargado de la promoción, divulgación y coordinación de la implementación del mismo, así como del desarrollo y administración del Observatorio de la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay y de los sistemas de monitoreo y evaluación que correspondan.

4 Las últimas recomendaciones del Comité de Derechos del Niño al Estado paraguayo, efectuadas en febrero de 2010, plantean al Estado la necesidad de redoblar sus esfuerzos para combatir las causas de la malnutrición; para lograr que todos los niños y niñas, especialmente quienes viven en las zonas rurales y en comunidades indígenas, se beneficien de los programas que se están ejecutando; y preparar un sistema de vigilancia de la nutrición (Comité de Derechos del Niño, 2010: párr. 25 inc. c, párr. 56, párr. 57 inc. a, párr. 69 inc. b, párr. 79).

5 Base Investigaciones Sociales, documentos de trabajo inéditos en comunidades Campo Agua'ê, de Curuguaty, departamento de Canindeyú, y Ka'aguy Roky, de Itakyry, departamento de Alto Paraná.

han puesto de manifiesto en el período analizado (de octubre de 2009 a octubre de 2010).

Realización del derecho a la alimentación adecuada

Escaso avance de la reforma agraria y continuidad del sistema tributario regresivo⁶

La disponibilidad, accesibilidad y adecuabilidad de alimentos en Paraguay se encuentran indisolublemente vinculadas a la limitación del avance del agronegocio de monocultivos transgénicos y a la promoción de la producción diversificada de alimentos por las familias trabajadoras rurales. A pesar de que la reforma agraria fue una de las principales promesas electorales del actual Gobierno, hasta el momento poco se ha avanzado en la materia. El Gobierno informa que a julio de 2010 se benefició a 5000 familias, incluyendo regularización, compra, recuperación de tierras fiscales y de lotes en situación irregular.

La posibilidad de implementar políticas sociales integrales y sostenibles depende de la democratización del sistema tributario. El Congreso ha bloqueado hasta el momento la aplicación del impuesto a la renta personal (IRP). Tampoco han avanzado anteproyectos que, además de tornar menos regresivo el sistema tributario, contribuirían a disminuir el impacto del agronegocio en el país, como el impuesto a los latifundios y a la exportación de granos.

Insuficiente voluntad política para la implementación efectiva del Planal

Los tres programas de acción directa creados por el Planal tienen al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) como principal responsable de su implementación: el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Desarrollo de la Agricultura y la Economía Indígena (Pronsadai); el Programa Nacional de Producción Orgánica y Agro-ecológica (Pronsaor) y el Programa Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria para la Agricultura Familiar (Pronsadaf). Este último forma parte incluso de los once ejes emblemáticos definidos por el actual Gobierno como prioridades de política pública. Sin embargo, en el informe oficial de avances de la gestión gubernamental publicado en julio de 2010 no se encuentran datos al respecto. El informe de gestión del MAG publicado en agosto de 2010 tampoco refiere a los avances en las metas de los mismos, aunque menciona que se elaboraron y están en ejecución el Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar y el Programa Nacional de Apoyo a la Agricultura Familiar. Corresponde mencionar que fue creado el Departamento de Asistencia Técnica para Comunidades Indígenas de la Dirección de Extensión Agraria del MAG, el cual se encontraría realizando acciones de apoyo a comunidades indígenas para la producción de rubros de autoconsumo y de renta.

⁶ Para ampliar información relativa al impuesto a la renta personal, se refiere al artículo de coyuntura económica en el capítulo sobre análisis de coyuntura; en tanto sobre los avances de la reforma agraria puede accederse a mayor información en el artículo de desarrollo rural y reforma agraria, en el capítulo de derechos económicos, sociales y culturales.

Con respecto a la coordinación del Planal, está a cargo del Gabinete Social de la Presidencia de la República. La unidad técnica de esta institución se encuentra impulsando la implementación interinstitucional en 4 departamentos (San Pedro, Caazapá, Canindeyú y Alto Paraguay) con base en planes de acción concertados de carácter departamental. Las mayores dificultades del Planal se encontrarían en el ámbito de coordinación nacional interministerial. No se ha puesto en funcionamiento aún el Observatorio de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional del Paraguay, constituido formalmente en el marco de este plan.

Programas dirigidos a familias en situación de extrema pobreza

El principal avance expuesto por el Gobierno en materia de programas del Planal tiene que ver con aquellos programas ya existentes con carácter de asistencia inmediata a sectores en situación de marcada vulnerabilidad, bajo el área de competencia de la Secretaría de Acción Social (SAS). La SAS informaba que, a agosto de 2010, 85.530 familias eran beneficiarias del programa *Tekoporã* y 14.965 del programa Propaís II, ambos fundamentalmente de transferencias monetarias condicionadas; 2500 personas adultas mayores recibían ayudas para nutrición y atención de salud; y 11.286 familias de pueblos indígenas de la región Oriental estarían recibiendo alimentos y cestas básicas, como parte de la implementación del Programa Nacional para Pueblos Indígenas (Pronapi). Si bien es necesaria una evaluación participativa respecto del impacto de estos programas, un aspecto destacable y que debería ser potenciado es la realización de ferias por parte de mujeres productoras que forman parte del programa *Tekoporã*, realizadas en algunos departamentos como Canindeyú y Concepción.

Desde una perspectiva de derechos humanos resulta preocupante el proyecto de ley que reglamenta el programa *Tekoporã*, presentado en abril de 2010 por el diputado por Asunción Óscar Tuma, del Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Unace). El mismo acentúa el carácter de “dádiva” de las transferencias, estableciendo que las condiciones para mantenerlas serán además de la escolaridad y las vacunaciones, “Otros [sic] vinculados a la búsqueda fehaciente de algún tipo de empleo”. Además, se pretende aumentar el manoseo político de las familias en situación de extrema pobreza al prever que “la selección y recolección de datos de las familias destinatarias del programa lo harán [sic]: los Concejales Municipales, el Instituto de Investigación de Ciencias de la Salud de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), debiendo estar refrendado por la Secretaría de Acción Social (SAS) y el Intendente Municipal de la localidad”. Como si fuera poco, se pretende que los agentes de apoyo que realizan el acompañamiento y control de la ejecución del programa en los distritos sean seleccionados “de forma conjunta por los Concejales Municipales y el Instituto de Investigación de Ciencias de la Salud de la Universidad Nacional de Asunción (UNA)”. Es necesario que los programas dirigidos a personas, familias y comunidades en situación de pobreza avancen en su diseño e implementación hacia estándares aceptables en la lógica de los derechos sociales; esto es, igualdad, no discriminación, universalidad, y justicia. Es tiempo de una evaluación crítica que permita articular los programas a procesos de fortalecimiento comunitario, empoderamiento y desarrollo social. Por el contrario, propuestas como la del diputado Tuma implican la profun-

dización de la lógica de asistencia y beneficio sin derechos, resultando degradantes, discriminatorias y contrarias al principio de dignidad humana.

Esfuerzos para dar a conocer normativas vigentes a las comunidades rurales

Tres talleres de socialización de normativas agrícolas y ambientales fueron coordinados por el Servicio Nacional de Sanidad Vegetal y Calidad de Semillas (Senave) entre agosto y octubre del presente año. En ellos participaron además instituciones como el MAG, la Secretaría del Ambiente (SEAM), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y el Instituto Forestal Nacional (Infona). Estos talleres son dirigidos a referentes de organizaciones rurales e indígenas y a representantes de gobiernos locales. El conocimiento de las leyes y demás normas jurídicas vigentes por parte de los diversos sectores sociales –en especial de los más afectados por su incumplimiento generalizado, como las comunidades campesinas e indígenas– es de fundamental importancia para avanzar en la implementación efectiva de las disposiciones y protecciones vigentes.

Protección del derecho a la alimentación adecuada

Diferentes actuaciones en materia de control de uso de agrotóxicos

Existe un patrón de negligencia en la investigación del uso lesivo de agrotóxicos en perjuicio de las comunidades rurales por parte del Ministerio Público en general y, en particular, de las fiscalías penales especializadas en delitos ambientales. Por ello, es de destacar el esfuerzo del Senave en el ejercicio de sus competencias administrativas en la materia. En julio de 2010 se inició un nuevo proceso de elaboración del proyecto de decreto reglamentario de la ley 3742/09 de Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola, atendiendo a que tanto el MSPBS como la SEAM y organizaciones campesinas habían expresado su desacuerdo con el proyecto presentado por el anterior presidente del organismo, por considerarlo deficiente desde la perspectiva de la protección y por su elaboración poco participativa.

A su vez, en julio de 2010 el Senave decomisó productos agroquímicos que carecían de número de registro y libre venta, encontrados en un depósito en la Colonia Raúl Peña del distrito Naranjal, departamento de Alto Paraná. El Senave informó en agosto del corriente año que funcionarios y funcionarias de la Asesoría Jurídica, de la Unidad de Participación y del Departamento de Fiscalización estaban realizando en forma conjunta intervenciones en silos y depósitos de pequeños, medianos y grandes productores a los efectos de ejercer sus obligaciones legales de controlar la calidad, el uso y la situación administrativa y jurídica de los productos agroquímicos.

Protección de las variedades locales de maíz vs avance ilegal del maíz transgénico

En diciembre de 2009, el senador Sixto Pereira, del Partido Popular Tekojoja, presentó en la cámara alta el proyecto de ley de protección y preservación de las variedades locales de maíz, impulsado por diversas organizaciones campesinas como la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras

Rurales e Indígenas (Conamuri). En abril de 2010 el proyecto fue derivado a comisiones, estadio en el cual se encuentra. La normativa prohíbe la importación y tenencia de semillas de maíz transgénico, así como la producción, realización de pruebas de campo, siembra y la liberación en el medio ambiente de semillas de maíz genéticamente modificadas, todo ello en el marco de la preservación de la soberanía alimentaria.

Pese a no estar permitido el uso de semillas de maíz transgénico en el país, ha ido avanzando su cultivo ante la inacción de las autoridades públicas responsables de controlar y sancionar esas prácticas. El Senave está obligado a impedir su cultivo o a destruir los existentes en virtud de varias leyes y decretos vigentes. Sin embargo, esta función legal recién fue cumplida durante la gestión de Miguel Lovera, destruyéndose cultivos ilegales en el departamento de Alto Paraná en agosto de 2010. Pese a tratarse de un tímido cumplimiento de la ley, la actuación del Senave motivó violentas reacciones de las cámaras empresariales e inclusive del Parlamento. El senador Alfredo Jaeggli, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), presentó un proyecto de declaración “por la cual la Honorable Cámara de Senadores de la Nación insta al Poder Ejecutivo a parar las intervenciones de la Senave con relación al cultivo de maíz transgénico hasta tanto se actualice una normativa acorde al actual desarrollo científico del producto”, el cual fue aprobado por el plenario de la Cámara de Senadores el 26 de agosto del corriente. El contenido y objeto de esta declaración –no dar cumplimiento a las leyes que protegen a la sociedad del uso de semillas no autorizadas– es suficiente causal cuanto menos de mal desempeño de funciones para los parlamentarios y las parlamentarias que la aprobaron.

La discusión pública en torno al maíz transgénico motivó el posicionamiento de las redes de organizaciones de derechos humanos y ambientalistas del país respecto del impacto del agronegocio en los derechos humanos de la población, así como el lanzamiento de una campaña nacional por la vida y los derechos humanos denominada “Paraguay libre de maíz transgénico”. El titular de la SEAM, Oscar Rivas, se pronunció destacando la necesidad de discutir y consensuar el modo en el que se desarrollarían las pruebas relativas a las variedades de semillas de maíz transgénico respecto de las que se ha solicitado autorización, y los criterios a tener en cuenta por el Estado para evaluar la pertinencia o no de su aprobación. El titular del MAG, Enzo Cardozo Jiménez, hizo caso omiso a la posición de la SEAM y el Senave y a los pronunciamientos de las organizaciones y movimientos sociales. En forma arbitraria y unilateral, el MAG hizo pública la autorización de ensayos con semillas de maíz transgénico el 27 de agosto de 2010, declarando “de interés estratégico” esta experimentación.

El combate a la corrupción y el derecho a la alimentación

La relación entre la protección del derecho humano a la alimentación y la necesidad de combatir las prácticas de corrupción interna en los organismos estatales responsables del control legal fueron puestas de manifiesto en un notable dictamen de la Secretaría de la Función Pública (SFP), originado en la consulta realizada a esta institución por representantes del Sindicato de Trabajadores del Senave (Sintrasenave). El sindicato quería conocer “el alcance” de la resolución

dictada por el presidente del Senave, Miguel Lovera, mediante la cual se creaba la Secretaría de Asuntos Internos, con funciones en materia de investigaciones internas para la transparencia y el control de la corrupción. Pese a haber podido devolver la solicitud por carecer de objeto al no plantearse preguntas o cuestionamientos específicos, el órgano decidió expedirse atendiendo la competencia de la SFP en materia de desarrollo institucional y de modo a plantear un precedente que sirviera de base para ulteriores consultas sobre el mismo aspecto o situación. El dictamen desarrolló dos aspectos: “La responsabilidad in vigilando de las máximas autoridades de los organismos y entidades del Estado en el control de la corrupción” y “El control de la corrupción en el marco de las obligaciones de protección y garantía del derecho a la alimentación adecuada”, fundamentando que la creación de la Secretaría de Asuntos Internos se ajustaba plenamente a los estándares legales y constitucionales vigentes no sólo desde una perspectiva administrativa y de transparencia, sino considerando las obligaciones estatales en materia de protección y garantía de derechos humanos⁷.

Oligopolios y suba artificial de precios de alimentos

En abril de este año, a partir de la publicación de un comunicado a la opinión pública emitido por la empresa mayorista-minorista Casa Grütter, se puso de manifiesto la marcada desprotección en que se encuentran las pequeñas y medianas empresas, así como los consumidores y las consumidoras en el país. Desde hace años, las cada vez más concentradas cadenas supermercadistas imponen la práctica ilegal de los “precios sugeridos”, lo que implica en muchos casos provocar la suba artificial de precios de productos de la canasta familiar, entre ellos, alimentos. Esto fue confirmado por varios comerciantes de la zona de la calle Garibaldi, del Mercado de Abasto y de pequeños y medianos supermercados, quienes denunciaron en medios de prensa las presiones y extorsiones similares que les afectaban.

Desde el 2003, el Congreso bloquea la sanción de una ley de defensa de la competencia o antimonopolio. Por su parte, el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) se autodeclaró impotente frente al pedido de intervención efectuado por los representantes de Casa Grütter y por las asociaciones de consumidores y amas de casa. En particular, el viceministro de Comercio, Agustín Perdomo, y el director general de Defensa del Consumidor, Wilson Agüero, sostuvieron que la inexistencia de una ley de defensa de la competencia les impedía actuar, lo cual carece de sustento atendiendo lo establecido en la misma Constitución y en la Ley N° 904/63 “Que establece las funciones del Ministerio de Industria y Comercio”, modificada por Ley 2961/06.. Lo que reviste de mayor gravedad es la actuación posterior de estos funcionarios y del titular de esta cartera de Estado, Francisco José Rivas Almada, quienes no mostraron ningún tipo de iniciativa para lograr que el Congreso destragara el proyecto de ley de defensa de la competencia que el Poder Ejecutivo, vía MIC, había presentado en 2003 y que fue paralizado en comisiones del Senado. Tampoco se pudo observar intento alguno de reglamentar las prácticas más lesivas vía resolución o decreto, violándose de este modo la obligación de

⁷ Secretaría de la Función Pública - Dirección General de Asuntos Jurídicos: Dictamen DGAJ N° 586/10. Asunción, 24 de agosto de 2010.

proteger los derechos a la alimentación adecuada y a la calidad de vida de la población, así como el principio de libre concurrencia previsto constitucionalmente.

Respeto del derecho a la alimentación adecuada

Con relación a la violación del derecho humano a la alimentación por parte de agentes estatales, la baja coherencia de las políticas públicas respecto de este derecho se ha puesto de manifiesto con la continuidad de los desalojos forzosos de comunidades rurales, incluso con quema de cultivos y muerte de animales de cría de las familias, ordenados y efectuados por juzgados, agentes del Ministerio Público y fuerzas policiales⁸.

Casos significativos

Comunidades indígenas Yakye Axa, Sawhoyamaya y Xákmok Kásek, del pueblo Enxet

Pese a existir condenas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y de haberse vencido los plazos para la devolución de las tierras ancestrales a estas comunidades indígenas, el Estado paraguayo sigue dando una muestra patente de la discriminación con la que son tratados los pueblos indígenas en el país: las familias de las dos comunidades siguen apostadas en la ruta que une las localidades de Pozo Colorado y Concepción, esperando el cumplimiento de las sentencias internacionales que amparan sus derechos (Corte IDH, 2005 y 2006).

El incumplimiento por parte del Estado de estas sentencias muestra un carácter agravado al sumarse este año una tercera condena de la Corte IDH por hechos similares a los juzgados en los casos citados, el de la Comunidad *Xámkok Kásek*, en el que recordó que:

[...] en los casos de las comunidades indígenas de *Yakye Axa* y *Sawhoyamaya*, consideró que el procedimiento administrativo interno para la reivindicación de tierras tradicionales era inefectivo, por cuanto no ofrecía la posibilidad real de que los miembros de las comunidades indígenas recuperaran sus tierras tradicionales si éstas se encontraban bajo dominio privado (Corte IDH, 2010: 144).

El derecho a la alimentación adecuada de las comunidades rurales, y en particular de las comunidades indígenas, se encuentra intrínsecamente vinculado a la posibilidad de disponer de sus territorios. Es temeraria la actuación del Congreso al no disponer la expropiación de las tierras ancestrales de las que han sido despojadas las comunidades indígenas referidas, aun mediando condena de la Corte IDH (cfr. Barrios Cáceres, 2010: 542). A su vez, ni siquiera la obligación estatal de brindar asistencia mientras las familias permanezcan sin sus tierras ha sido cumplida en su debida forma. La obligación de proveer de agua y alimentos en situaciones de emergencia implica el suministro regular de estos bienes en cantidad y calidad suficientes, de acuerdo a las necesidades y particularidades culturales de las personas asistidas; no la entrega de cualquier tipo de alimentos

⁸ Para ampliar información sobre estas prácticas se refiere al artículo sobre reforma agraria y desarrollo rural en el capítulo de derechos económicos, sociales y culturales y al capítulo sobre derechos de los pueblos indígenas.

ni en forma discontinua. Al actuar de este modo, el Estado continúa lesionando el derecho a la alimentación de las personas afectadas.

Cabe agregar que, además de las referidas sentencias pronunciadas por la Corte IDH, se encuentran en trámite ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) peticiones de las comunidades indígenas de *Kelyenamategma* (en etapa de fondo) y *Y'akã Marangatu* (en trámite de solución amistosa).

Campo Agua'ẽ

La comunidad indígena *Campo Agua'ẽ* se encuentra en el distrito de Curuguaty, departamento de Canindeyú, una de las zonas de mayor expansión del cultivo de soja transgénica en los últimos años. Está integrada por aproximadamente 100 familias, esto es más de 500 personas. Como la mayoría de las comunidades indígenas del país, las familias de esta comunidad se encuentran afectadas por condiciones de extrema pobreza, acentuadas en los últimos años a causa del avance del modelo sojero y el uso de agrotóxicos en las explotaciones que circundan sus territorios. Esta situación ha vulnerado aún más el derecho a la alimentación adecuada y al agua de las familias. Los arroyos de los cuales se proveen de agua se han contaminado, afectándose además la inocuidad de los peces como alimento. Se ven perjudicados cada vez más los cultivos de consumo familiar y comunitario, hay árboles que ya no producen frutas y las plantaciones reciben plagas que las destruyen. Sobre todo, en tiempos de fumigaciones se produce la muerte de animales de cría. Además, por el avance del agronegocio se ha intensificado la destrucción de los bosques, lo cual ha impactado gravemente en la dieta de las familias, cuyo sistema alimentario tradicional se basaba en la caza de animales y la recolección de miel y frutas silvestres.

El 19 de octubre de 2009 el cacique de la comunidad y uno de los maestros de la escuela presentaron una denuncia contra las empresas colindantes por el uso indiscriminado de agrotóxicos, ante la Unidad Penal N° 1 y Especializada en Delitos contra el Medio Ambiente de la Fiscalía Zonal de Curuguaty. La fiscalía penal constató a través de dos actas de constitución en el lugar de los hechos que la denuncia era cierta, que existían explotaciones intensivas de soja que llegaban a menos de 10 metros de la escuela y de las viviendas de la comunidad indígena, sin ninguna de las barreras exigidas por las normativas ambientales. Sin embargo, el Ministerio Público no realizó ninguna de las actuaciones que debía: no se exigió la comparecencia de los responsables de las explotaciones agrícolas, no se les interrogó para saber si contaban con la debida licencia ambiental, no se ordenó tipo alguno de pericia, no se imputó a los responsables de los establecimientos, ni se solicitaron medidas cautelares para salvaguardar los derechos de las víctimas. El 3 de agosto de 2010, la Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (Codehupy) presentó en la misma causa una denuncia por hechos punibles de producción de riesgos comunes y violación de la Ley 716/96, que sanciona delitos contra el medio ambiente, requiriendo imputación en la causa y una efectiva investigación. Dos días después, a 10 meses de la denuncia efectuada por representantes de la comunidad indígena, el agente fiscal presentó acta de imputación contra los propietarios de dos de las estancias que rodean a la comunidad indígena. Lo hizo sin que existiera elemento nuevo alguno de los

que la fiscalía ya disponía en noviembre de 2009; demostrando que no se habían ordenado las pericias, las medidas de protección a las familias y la imputación a los responsables sólo por falta absoluta de voluntad de aplicar la ley cuando se trata de amparar los derechos de estas poblaciones.

RECOMENDACIONES⁹

- Investigar desde el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) y la Procuraduría General de la República la situación jurídica y el origen de los títulos actuales que ostentan las empresas que ocupan las tierras ancestrales de las comunidades indígenas *Yakye Axa*, *Sawhoyamaxa*, *Xámok Kásek* y *Kelyenmagategma*. De encontrarse irregularidades en las transferencias efectuadas debe promoverse la sanción de quienes resulten responsables de las mismas y la recuperación de las tierras para su entrega a las comunidades indígenas a las que pertenecen.
- Sancionar en el Parlamento Nacional la expropiación de las mencionadas tierras, presupuestándose los fondos requeridos para ello, de manera que el Poder Legislativo no siga violando los derechos humanos de estas comunidades indígenas y comprometiendo gravemente la responsabilidad internacional del Estado.
- Aprobar el proyecto de ley de protección y preservación de las variedades locales de maíz, el cual significará un primer límite al modelo del agronegocio basado en la producción de monocultivos transgénicos, desarrollado en la última década a costa de la vulneración de derechos elementales de las comunidades rurales nacionales y de la pérdida cada vez mayor de la soberanía alimentaria en el país.
- Reglamentar adecuadamente la Ley de Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola (3742/09), de modo a brindar protecciones y garantías a las comunidades rurales y a las personas consumidoras.
- Detectar y destruir los cultivos de maíz transgénico y sancionar a las personas responsables, mediante acciones conjuntas y coordinadas, respetando las competencias particulares, entre las fiscalías penales especializadas en delitos ambientales, el Senave, la SEAM y el MAG.
- Poner en funcionamiento efectivo la Comisión Interministerial del Planal, que involucra al MAG, la SAS, el MEC y el MSPBS e implica dotar del presupuesto necesario a los programas previstos y coordinar el plan con un proceso participativo de reforma agraria y desarrollo social.

9 Para la vigencia del derecho a la alimentación adecuada se consideran prioritarias todas las medidas consignadas en el documento Exigencias urgentes a responsables de órganos estatales competentes. Por un modelo productivo y de desarrollo sustentable que logre el bienestar de todas y todos, hecho público el 25 de agosto de 2010 por Pojoaju - Asociación de ONG del Paraguay, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), la Red Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo (Red Rural) y la Red de Organizaciones Ambientalistas no Gubernamentales del Paraguay (ROAM). El texto de este documento se encuentra disponible en: <http://www.pojoaju.org.py/pdf_revistas_accion_popular/4471organosestatalescompetentes.pdf>.

- Promover una evaluación crítica de los programas de la SAS dirigidos a personas, familias y comunidades en situación de pobreza, que permita articularlos a procesos de fortalecimiento comunitario, empoderamiento y desarrollo social; y que el diseño e implementación de los programas avancen hacia estándares aceptables en la lógica de los derechos sociales.
- Sancionar, promulgar e implementar una ley de defensa de la competencia legal, leal y justa que brinde protecciones efectivas a la población frente a las prácticas lesivas de los sectores empresariales oligopólicos.
- Realizar los cambios necesarios para que el MIC cumpla efectivamente sus funciones.
- Brindar desde la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) una asistencia alimentaria adecuada a todos los grupos humanos afectados por situaciones emergenciales.
- Incorporar a las mujeres trabajadoras rurales en los programas de acceso a recursos productivos, en particular a tierras; así como a los diversos servicios agrícolas necesarios para la producción sustentable.
- Promover el debate social respecto de la iniciativa de la FAO de adoptar unas Directrices sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra y los Recursos Naturales y su marco local de aplicación.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrios Cáceres, Mario (2009) *Robin Hood a la inversa: privando derechos a la gente pobre... ¿para proteger a la gente rica? Cumplimiento de obligaciones internacionales* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) **Derechos humanos en Paraguay – Yvypóra Dérecho Paraguáipe**. Asunción: Codehupy, pp. 539-550.
- Comité de Derechos del Niño (2010) *Observaciones finales: Paraguay*. Catalogado como CRC/C/PRY/CO/3
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2009) **Mejora de la metodología de medición de pobreza en Paraguay. Resultados 1997-2008**. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Ferretti, G. L. (2005) *Seguridad alimentaria en los países miembros del Mercosur*. Roma: FAO.
- Gabinete Social (2010) **Sistema y Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay. Primer borrador**. Asunción: Gabinete Social.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2004) **El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo**. Roma: FAO.

Agua y saneamiento: derechos universales

Baja cobertura, apropiación de fuentes y contaminación como amenazas

La resolución de las Naciones Unidas en que se reconoce el derecho humano al agua posiciona en un nuevo planteamiento la importancia de disponer de agua y saneamiento en condiciones equitativas como componente integral de la realización de los derechos humanos. Esta postura se confronta con las prácticas de contaminación, apropiación indebida, expulsión de las comunidades y una estructura de distribución tradicionalmente con baja cobertura y accesibilidad restringida en nuestro país. Las acciones tendientes a modificar estas realidades, en particular en las zonas más alejadas y con períodos de sequía extensos y entre las comunidades indígenas, todavía no están lo suficientemente articuladas para responder al déficit en la disponibilidad y el acceso al agua.

Mirtha Bareiro, Sobrevivencia – Amigos de la Tierra Paraguay

INTRODUCCIÓN

El agua es un bien natural esencial para la vida en el planeta y para la supervivencia de las sociedades humanas, por lo tanto, constituye un patrimonio natural a la vez que un derecho humano.

Al tiempo de finalizar la redacción de este artículo se presentaba ante la opinión pública un informe de evaluación rápida de la calidad del agua de los sistemas de agua en redes de abastecimiento del Paraguay, elaborado por la Dirección General de Salud Ambiental (Digesa), del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La evaluación mostró que el 68% de la población recibe bajos niveles de cloro residual libre, poniendo en riesgo su salud, y sólo el 32% tiene niveles de concentración de entre 0,5 a 2,0 ppm (partes por millón), que permite proteger la calidad del agua y, por ende, la salud de la población. En cuanto a los niveles de coliformes totales, los niveles encontrados resultan alarmantes.

Los niveles de riesgo en los sistemas a escala país arrojaron un riesgo muy alto en el 1%, un riesgo alto en el 9%, un riesgo medio en el 25% y riesgo bajo en el 65% (Vargas García, 2010). Jorge Pussineri, representante de una de las empresas prestadoras de agua, la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (Essap), en sus comentarios finales durante la presentación del informe mencionó que ningún prestador de los servicios de agua en el Paraguay ofrece seguridad, aunque el usuario cree que recibe agua segura. Aclaró que actualmente en la Essap se realizan los análisis del agua las 24 horas, utilizando de 23 a 43 parámetros. Sin embargo, faltan instrumentos para el análisis de la presencia de pesticidas e hidrocarburos.

El informe desnuda una realidad y exige urgente sinergia entre todas las instituciones públicas y privadas para establecer consenso y delinear políticas públicas rectoras del agua. De lo contrario, Paraguay cumplirá sólo parcialmente con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), entre los cuales, el séptimo establece como meta que para 2015 se reduzca a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

El acceso al agua y al saneamiento como derecho humano fundamental fue reconocido por las Naciones Unidas. La ONU-Agua, mecanismo interinstitucional de las Naciones Unidas, dedicó el Día Mundial del Agua 2010 al tema de la calidad, reflejando así su importancia junto con el factor de la cantidad del preciado recurso. A partir de allí, las actividades a escala mundial se dirigieron hacia la transmisión de mensajes sobre la importancia de la calidad del agua, antes que la cantidad, sobre los ecosistemas y el bienestar humano¹.

Los ríos, lagos, manantiales, humedales y el agua subterránea no solamente forman parte esencial de una riqueza natural. El agua dulce es esencial para la existencia misma de la vida humana, fundamental para la producción de alimentos, y diversas actividades económicas dependen totalmente de la disponibilidad del

¹ *Resolución sobre derecho humano al agua y saneamiento*. Disponible en: <<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/agua/dhagua/667-onu-2010-resolucion-agua.html>>, consultado el 15 de noviembre de 2010.

agua dulce. Las mujeres, en especial de las comunidades rurales y de los pueblos indígenas, tuvieron tradicionalmente un rol importante en la gestión del agua para las familias, sobre todo al haberseles asignado un rol de preparación de alimentos, higiene de las niñas y los niños bajo su cuidado, limpieza de la casa, lavado de ropas, entre otros. Se calcula que en la mayoría de los países en desarrollo las mujeres de todas las edades y los niños y adolescentes utilizan más de 8 horas diarias para recorrer entre 10 y 15 km, trasladando de 15 a 20 litros de agua por viaje (Unifem, 2003).

En Paraguay en la gestión del agua no participan las comunidades y, aunque es transversal a varias instituciones del Estado y gremios del sector privado, las instituciones trabajan con baja coordinación y hasta fragmentadamente. La participación de los gobiernos locales en la territorialidad del agua es insuficiente y es sentida la necesidad de datos, sistemas de información y un Plan Nacional de Recursos Hídricos en el que se defina estrategia para la gobernabilidad y uso de los recursos del agua (PNUD, s/f: 66-67). Los conocimientos tradicionales sobre usos, cuidados y manejo sustentable que todavía mantienen vivas las comunidades, en particular las mujeres, son desperdiciados en el momento de establecer políticas públicas.

La degradación socioambiental² impacta gravemente en el disfrute de los derechos humanos, por lo tanto la recuperación de la calidad ambiental y el control local sobre los territorios y bienes naturales se constituyen en paso necesario que los Estados deben priorizar en sus iniciativas todavía más. Los impactos de esta degradación son palpables en la cada vez más escasa disponibilidad de agua sana y segura en los territorios, especialmente los ocupados por habitantes rurales y pueblos indígenas. Las principales causas están asociadas al sistema económico imperante y los actores de poder globales, que para continuar el avance sobre los territorios productores de agua utilizan los megaproyectos de desarrollo, como las hidrovías industriales, las carreteras de integración comercial, el avance de la agricultura empresarial, la exploración y explotación de los bienes naturales. Los países del Cono Sur comprometen dinero público para grandes obras de infraestructura que benefician a los inversionistas extranjeros que especulan con las posibilidades de aumentar la sobreexplotación. El agua es uno de los tantos bienes naturales de los pueblos, así como los bosques, el suelo, los minerales, entre otros, que para la lógica del mercado necesitan ser explotados. La ecuación comercial de los megaproyectos cierra para todos, menos para la mayoría de los habitantes de Sudamérica (Stancich, 2005).

Las Instituciones Financieras (IFIs), muchas veces exponiendo políticas y estrategias que dicen ser de desarrollo sustentable para los países de América del Sur, buscan superar lo que denominan barreras geográficas o cuellos de botella. Consideran barreras para el desarrollo de los países al Pantanal, la Amazonía y los Andes, en total contradicción con las creencias de los habitantes, de pueblos

² Lo social y lo ambiental no se pueden disociar o tratar separadamente. Todas las sociedades necesitan del ambiente para existir, al igual que el ambiente necesita que las sociedades humanas manejen los bienes sustentablemente para persistir. El agua, el suelo, los bosques son hoy elementos finitos de la naturaleza, que necesitan ser abordados no fragmentadamente.

indígenas y del campesinado, que defienden sus ecosistemas como expresión de procesos históricos y fundamento de la cultura de la vida.

Los emprendimientos de las IFIs, por medio de sus enfoques de desarrollo, han ejercido impactos de devastación en los territorios, las comunidades y sobre las aguas continentales. Algunas de estas instituciones son el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). Ellos proveen recursos para megaproyectos que no resultan sustentables para el ambiente y para las comunidades. Los bienes naturales pertenecientes a los pueblos de América del Sur, como el agua, los bosques y los minerales, son algunos de los objetivos de la lógica de las IFIs. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), nacida en agosto de 2000 durante una cumbre presidencial en Brasilia, obedece a la lógica de liberar los mercados, privatizar y extraer bienes sin considerar la fragilidad y la finitud de los bienes naturales, entre ellos el agua. Esas políticas no consideran los impactos ecológicos, culturales y sociales que generarán en las poblaciones campesinas e indígenas. La inversión extranjera debe asumir responsabilidad socioambiental y respetar las leyes de los países, no sólo exigir previsibilidad y seguridad jurídica para sus intereses. Los Estados, por su parte, tienen la obligación de cumplir y hacer cumplir las leyes nacionales, leyes ambientales, los tratados y pactos internacionales.

En el modelo de desarrollo sustentado por las IFIs una minoría cada vez más pequeña acumula los beneficios y una creciente mayoría sufre y paga el costo de las consecuencias negativas. El valor de restitución de los bienes naturales perdidos debe ser también necesariamente incluido en cualquier cálculo de costo de producción. Los Estados deben, por tanto, regular adecuadamente las condiciones para otorgar los permisos a las empresas que tienden a sobreexplotar bienes naturales, erosionan culturas y ecosistemas y dejan destrucción en las comunidades locales. Ningún Estado que se presente como responsable de sacar a la población de la pobreza debe eludir su responsabilidad, abandonando a las comunidades a su suerte y permitiendo que las empresas transnacionales intervengan en los países causando destrucción socioambiental.

La gestión sustentable de los territorios es condición necesaria para la del agua dulce, requiere participación activa de ciudadanos y ciudadanas ejerciendo soberanía en las instituciones democráticas, en particular en las comunidades locales, para la toma de decisiones. La generación de propuestas comunitarias es una de las más viables para asegurar el bienestar de las personas y el goce de sus derechos³.

En Paraguay uno de los desafíos más importantes para una gestión que contemple todos los usos del agua es establecer metas y prioridades e impulsar participación hacia la búsqueda de soluciones verdaderas. La gestión del agua debe superar atomizaciones, coordinando acciones entre todas las instituciones

³ Declaración de Caracas. Disponible en: <<http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=498>>, consultado el 16 de noviembre de 2010.

del agua. La problemática del agua debe ser enfocada abordando soluciones estructurales, que necesariamente involucran a estamentos estatales, al sector privado y a las comunidades, preservando los territorios generadores de agua, y no considerándolos como barreras u obstáculos al desarrollo.

MARCO LEGAL

La Constitución garantiza el derecho a un ambiente saludable, que incluye al agua (arts. 7 y 8). Entre los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado paraguayo adquiere relevancia el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), ley 4/92, donde el Estado se compromete a tomar medidas para garantizar un ambiente saludable (arts. 11 y 12). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), órgano de vigilancia del Pidesc, ha establecido las implicancias de la vigencia del derecho al agua en una observación general (Comité DESC, 2002). Junto con el Pidesc, se encuentran otros instrumentos internacionales que tienen en cuenta el derecho al agua, como la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), ley 1215/86, art. 14 párr. 2; y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ley 57/90, art. 24 párr. 2.

Tal como se ha afirmado en este espacio en años anteriores:

El desarrollo de este derecho no podemos verlo de manera aislada, sin interrelacionarlo con otros derechos fundamentales como los derechos a la vida, al medio ambiente sano, a la salud, los derechos económicos, el derecho al trabajo, a la vivienda, a la educación, a la reforma agraria, y nuevos como el derecho a la libre expresión, a la información, a la participación, entre otros (Segovia, 2008: 583).

La Asamblea de Naciones Unidas aprobó el 28 de julio de 2010 una resolución⁴ que reconoce el acceso al agua potable y al saneamiento básico como derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos. En ella se expresa la preocupación por las 884.000.000 de personas en el mundo que carecen de acceso al agua potable y por los más de 2.600 millones de personas sin acceso al saneamiento básico. Se lanzó una señal de alarma porque cada año fallecen aproximadamente 1.500.000 de niños y niñas menores de 5 años y se pierden 443.000.000 de días lectivos a consecuencia de enfermedades relacionadas con el agua y el saneamiento. Este derecho, consagrado constitucionalmente, fue concretado en Paraguay en el 2007, con la promulgación de la Ley de Recursos Hídricos, ley 3239/07, para la cual las organizaciones ambientalistas del país trabajaron durante casi 2 años en incidencia en el Congreso⁵.

Las principales leyes que guardan relación con los recursos hídricos son, junto con el Pidesc, el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales (C169),

4 Asamblea General de las Naciones Unidas. Sexagésimo cuarto período de sesiones. El derecho humano al agua y el saneamiento. 26 de julio del 2010. Documento catalogado como A/64/L.63/Rev.1

5 Entrevista a Elías Díaz Peña, de *Sobrevivencia - Paraguay*. ¿Es posible la sustentabilidad en el capitalismo? Gonzalo Gutiérrez Incola. Democracia Sur. Disponible en: <<http://www.democraciasur.com/nacional/ParaguayDiazPenaEntrev.html>>, consultado el 16 de noviembre de 2010.

ley 234/93, que se complementan con otros convenios internacionales como el Convenio sobre el Cambio Climático, ley 251/93; la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, ley 350/94; la Ley Forestal, ley 422/73; el Código Sanitario, ley 836/80; el Estatuto de las Comunidades Indígenas, ley 904/81; la Ley Orgánica Municipal (LOM), ley 3966/10; la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, ley 294/93; la Ley de Pesca, ley 799/95; la ley 1561/00, que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente (SEAM); la Ley del Ente Rector de los Servicios Sanitarios del Paraguay (Erssan); la Ley de Recursos Hídricos, ley 3239/07, entre otras.

La ley 1614/00 establece el “Marco Regulatorio del Servicio Público de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario”, regulando este servicio público. En poblaciones con 10.000 habitantes o menos el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa) sigue teniendo competencia para promover, ejecutar obras y dar asistencia organizativa, administrativa y técnica, para la prestación del servicio. En todas las poblaciones en las que se supere este número de habitantes la autoridad reguladora es el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (Erssan).

INICIATIVAS ESTATALES

El Chaco paraguayo, que conforma el Gran Chaco Americano, es un territorio con grandes posibilidades económicas para algunos sectores, sin embargo presenta otro rostro y otra realidad para las comunidades indígenas y tradicionales que lo habitan. La ley N° 3663/08 prohíbe hasta el 2013 la transformación de cobertura boscosa y el uso del suelo en la región Oriental, por lo cual se está produciendo una gran presión sobre los bosques chaqueños⁶. Es un peligro para el ecosistema chaqueño el traslado de actividades extractivas que se vino practicando en la región Oriental. La habilitación de más ganadería y pastura en el Chaco se produjo inmediatamente después de la ampliación de la ley Deforestación Cero en la región Oriental en 2008. Las empresas de servicio dedicadas a deforestar el Chaco, según publicaciones, recaudaron en 2009 el equivalente a USD 100.000.000, constituyéndose la destrucción en lucrativo negocio. Los precios de las tierras sufrieron un aumento considerable, gracias a la especulación y la irracionalidad de quienes desprecian la biodiversidad del Chaco, anteponiendo los intereses económicos⁷.

El Estado tiene la perentoria obligación de preservar la región chaqueña, lo que depende de las acciones que emprendan las autoridades locales y nacionales, juntamente con otros actores y especialmente escuchando las voces de quienes fueron y son ancestralmente conocedores del Chaco: los pueblos indígenas⁸. Las

6 *Rechazan ley de “deforestación cero” y piden cumplimiento de las leyes*. Diario ABC Color, Asunción 27 de febrero de 2009. Disponible en <<http://archivo.abc.com.py/2009-02-27/articulos/499476/rechazan-ley-de-deforestacion-cero-y-piden-cumplimiento-de-las-leyes>>, consultado el 17 de noviembre de 2010.

7 *Especulación está llevando a la deforestación del Chaco paraguayo. Paraguay lidera la destrucción del Chaco Americano*. Diario ABC Color, 21 de febrero de 2010. Disponible en <<http://www.abc.com.py/nota/79878-especulacion-esta-llevando-a-la-deforestacion-del-chaco-paraguayo/>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

8 *Preocupante situación de Deforestación del Bosque Chaqueño*. 5 de mayo 2010. Sobrevivencia Amigos de la Tierra Paraguay. Disponible en <<http://www.sobrevivencia.org.py/v1/?cat=1>> Consultado el 16 de noviembre de 2010.

inversiones tendientes a explorar y explotar bienes de esos ecosistemas deben ser dentro del respeto de las leyes nacionales y locales, y de las comunidades. Las políticas públicas deben ser, por tanto, construidas atendiendo los derechos socioambientales.

En “las relaciones sociales de poder y la producción de paisajes hídricos” (Budds, 2009: 34) se analiza el mecanismo de acceso y exclusión referente al agua, centrando la atención sobre las relaciones patentes de poder económico-político y las posiciones de poder social y cultural. Las empresas apoyan políticas del agua que consideran beneficiosas para su situación particular. Los mecanismos están estrechamente vinculados con las economías políticas y modelos de desarrollo internacionales que generan profundas transformaciones en las culturas y ecología de América Latina (Budds, 2009: 33-43). En Paraguay, igual que en otros países de Latinoamérica, no están ausentes esos entretelones políticos y económicos en las decisiones para proveer agua especialmente para uso humano. En el Chaco, quienes más han sufrido la falta de agua para sobrevivir siempre fueron ciudadanos y ciudadanas en condiciones de pobreza y extrema pobreza. El acceso al agua, para producción ganadera, riego e incluso de agua potable, es más factible para quienes poseen influencias por su capacidad económica o política. Las pujantes empresas ganaderas del Chaco paraguayo son ejemplo de que con apoyo político y económico es posible vivir y producir, no así las comunidades menos favorecidas de indígenas y campesinas de la misma región. En el 2010 las empresas del Chaco, aglutinadas en cooperativas, propusieron un anteproyecto de ley marco del acueducto al Congreso Nacional, que extendería un acueducto de 265 km desde el río Paraguay hasta el Chaco Central⁹. El proyecto demandaría una inversión de USD 45.000.000 y los gremios de la producción y otros asociados plantearán la liberación de impuestos durante 10 años y el 20% del volumen de agua será destinado a la potabilización y al consumo humano. Es posible concluir que el 80% restante será para producción ganadera y para riego, lo cual terminaría poniendo en riesgo los derechos a acceso al agua segura para consumo humano.

Respecto del cumplimiento de los ODM, para el 2015 en Paraguay deberán reducirse la pobreza y la desigualdad dotando de agua potable a las comunidades más necesitadas. En ese sentido, se necesitan vincular la sustentabilidad ambiental, el cuidado y la preservación de los bosques, cumplir las leyes ambientales sobre la prohibición de transformación de bosques y suelos, minimizar los impactos del cambio climático y lograr la participación y el compromiso de los ciudadanos y las ciudadanas.

9 UGP plantea acueductos privados para el Chaco. Diario ABC Color, Asunción 18 de mayo de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/120517-ugp-plantea-acueductos-privados-para-el-chaco/>>, consultado el 14 de noviembre de 2010.

HACIA LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES ESTRUCTURALES PARA EL PROBLEMA DEL AGUA EN COMUNIDADES DEL CHACO

La Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), en el marco de su Mesa del Agua para el Chaco¹⁰, ha inaugurado recientemente uno de los dos centros de producción sustentable de agua dulce que construye en el Chaco Central, destinados a proveer agua a comunidades vulnerables en esa región azotada frecuentemente por las sequías. El Chaco paraguayo es una de las dos regiones donde el agua constituye un problema de supervivencia sobre todo para las poblaciones vulnerables, nativas y campesinas. El Chaco posee una peculiar masa boscosa que incide en las precipitaciones anuales; es vulnerable a la sequía por la baja precipitación, en comparación con la región Oriental. La precipitación media fluctúa entre 500 mm/año en la región noroeste, hasta 1200 mm/año en el Bajo Chaco. La evapotranspiración supera los índices de precipitación causando el déficit hídrico, al igual que existe escasa disponibilidad de aguas superficiales; los cursos de agua son intermitentes, activándose sólo en períodos de desborde del río Pilcomayo, a través de las cañadas, bañados o por precipitaciones locales. El agua disponible es salada y las escasas lluvias caídas en el año no proveen suficientemente el vital líquido, produciéndose situaciones de emergencia.

En septiembre de 2008, a través del decreto 229, el presidente Fernando Lugo declaró en situación de emergencia por un período de 90 días a los departamentos de Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes, a fin de tomarse medidas de respuesta a la sequía. Organizaciones estatales, nacionales y locales instalaron mesas sectoriales de agua y saneamiento, logística, alimentación, salud y otros para diseñar estrategias de intervención, además de impulsar las bases de proyectos y planes de rehabilitación y reconstrucción¹¹.

La SEN, luego de finalizada la situación de emergencia por la sequía, siguió trabajando con un enfoque estructural, no solamente para provisión de agua, sino también para el aseguramiento de la soberanía alimentaria. Entre 2008 y 2010 la Mesa del Agua determinó propuestas de intervención para 203 comunidades vulnerables indígenas y no indígenas. Se realizaron diagnósticos e intervenciones en 52 comunidades en los tres departamentos, luego se evaluaron acciones y programas futuros.

10 La Mesa del Agua para el Chaco está conformada por la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) en la coordinación; Sobrevivencia / Amigos de la Tierra - Paraguay; la Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS); la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid); el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa); las gobernaciones de los departamentos de Alto Paraguay; Presidente Hayes y Boquerón; la Asesoría Técnica del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC); el Comando de Ingeniería de las Fuerzas Armadas; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la Cruz Roja Paraguaya; el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, por su sigla en inglés); la Comisión Europea; la Comisión Acueducto del MOPC; la Dirección Nacional de Meteorología e Hidrología del Ministerio de Defensa Nacional, la Dirección General de Recursos Hídricos de la Secretaría del Ambiente (SEAM); la Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (Aidis - Paraguay); Oxfam Internacional; el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS); la Comisión Nacional del Río Pilcomayo del MOPC; Global Infancia; Cooperazione Internazionale (Coopi).

11 *Sistema de Naciones Unidas en Paraguay en apoyo a las acciones de apoyo a la emergencia del Chaco paraguayo*. 17 de septiembre de 2008. Disponible en: <<http://www.undp.org.py/v3/noticias2.aspx?id=912>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

La planta desalinizadora en la Villa Choferes del Chaco, que forma parte de uno de los centros de producción sustentable de agua dulce, es la primera en ser inaugurada¹². Otra similar será puesta en funcionamiento en la localidad de Teniente 1º Irala Fernández. Estos centros dotarán de agua potable a comunidades muy necesitadas del vital líquido, especialmente en épocas críticas, buscando también soluciones de carácter estructural. La planta desalinizadora de Villa Choferes tiene la capacidad de producir de 52.000 m³ hasta 72.000 m³ anuales, con una producción máxima en emergencia: 200.000 litros de agua dulce por día. Esta planta beneficiaría a unas 15.000 personas. Estos centros de producción estarán a cargo de las juntas de saneamiento, que deben tener su representación en las mesas del agua departamentales. La transferencia de la administración demanda un proceso de capacitación técnica, crear una comisión democrática para administrar los centros, conformada por representantes de la comunidad, de las instituciones, de las mesas departamentales de agua, etc. La desalinizadora tendrá un sistema de monitoreo, manejo de residuos y licencia ambiental renovada periódicamente.

Estos centros permitirán el acceso equitativo al agua y al conocimiento de las tecnologías que permitan una producción sustentable del agua dulce. Este proyecto en camino de realización constituye un interés por parte de organizaciones locales del Chaco, por las comunidades indígenas y tradicionales. Las personas responsables de la Mesa del Agua, la SEN, otras instituciones gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos de cooperación, los habitantes de zonas afectadas por la carencia de agua, seguirán el diálogo para encontrar soluciones participativas a este y otros problemas, como el alimentario, de salud y el del río Pilcomayo. Las desalinizadoras serán puestas en funcionamiento en los periodos más críticos de falta de agua para las comunidades. La Mesa del Agua también tiene por objetivo rescatar y poner en funcionamiento tajamares, aljibes, pozos y canales, realizar siembra y cosecha de agua.

RECOMENDACIONES

- Definir políticas públicas sobre el agua por parte del Estado paraguayo respetando la situación de los y las habitantes de los territorios productores de agua y estableciendo normativas que las empresas inversoras y las entidades financiadoras del desarrollo deben cumplir.
- Promover por parte del Estado políticas públicas que viabilicen la participación comunitaria local en el acceso al agua, así como el derecho al consentimiento y consulta libre, previa e informada de los pueblos indígenas, eliminando las restricciones que para esta participación presenta la actual ley 1614/00.
- Hacer efectivo el derecho de acceso al agua, como derecho humano fundamental, y viabilizar su gestión para su acceso en las zonas rurales pobres. Una herramienta necesaria para ello es la reglamentación de la Ley 3239/07, de Re-

¹² *Inauguran la primera desaladora de la SEN con la presencia de Lugo.* ABC Color, Asunción 31 de octubre de 2010. Disponible en < <http://www.abc.com.py/nota/inauguraron-la-primer-desaladora-de-la-sen-con-la-presencia-de-lugo/>> consultado el 10 de noviembre de 2010.

cursos Hídricos, en proceso de construcción en el marco del Consejo Nacional del Ambiente (Conam).

- Sancionar la Ley de Ordenamiento Territorial, cuyas disposiciones deben estar subordinadas a la Política Ambiental Nacional y a la Ley de Recursos Hídricos.
- Fortalecer las capacidades de autoridades y de organizaciones que se encargarán de la continuidad, para la gestión sustentable de los territorios productores de agua sana y segura.
- Establecer soluciones estructurales a los problemas de agua, atendiendo las necesidades de frenar el avance de la deforestación y la contaminación del suelo.
- Capacitar a todos y todas sobre la importancia de que los bosques nativos son productores de agua dulce, bien necesario para preservar la vida en todas sus formas.

BIBLIOGRAFÍA

- Vargas García, Carmen (2010) *Informe Técnico. Evaluación rápida de la calidad del agua de consumo en el Paraguay*. Asunción: PNUD y otras.
- Programa de las Naciones Unidas en Paraguay (s/f) **Usos y gobernabilidad del agua en el Paraguay**. Asunción: PNUD y otras.
- Stancich, Elba (2005) **Los dueños del río. La Hidrovía Paraguay-Paraná: el negocio de los recursos en América Latina**. Rosario: Coalición Ríos Vivos y Taller Ecologista.
- Budds, Jesica (2009) **Las relaciones sociales de poder y la producción de paisajes hídricos. Justicia Hídrica. 7 ensayos como aportes para articular las luchas**. Bogotá: Censat Agua Viva.
- Cafferatta, Néstor A. (2007) **Régimen jurídico ambiental de la República del Paraguay. Análisis Crítico. Normas legales y reglamentarias actualizadas y concordadas**. Asunción: IDEA.
- Villagra, Soledad (2008) **Protocolo facultativo del Pidesc: una herramienta para exigir los DESC**. Asunción.

¿Cuánto cuesta la calidad educativa?

Derecho a la educación

La cuestión de la calidad educativa estuvo enmarcada este año por dos acontecimientos: la puesta en vigencia de una ley de gratuidad de la educación inicial y de la educación media, y la difusión del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad. Si el primer hecho puso énfasis en la necesidad de una reformulación del presupuesto público, el segundo planteó el problema de instalar debates en torno a temas polémicos, pero claves, en la tarea de avanzar hacia una calidad educativa con enfoque de derechos.

Ramón Corvalán, Servicio Paz y Justicia - Paraguay (Serpaj-Py)

INTRODUCCIÓN

El Relator Especial sobre el Derecho a la Educación, Vernor Muñoz Villalobos, presentó en julio al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el informe de su misión al Paraguay (14 al 22 de abril de 2009) para examinar el estado del derecho a la educación. La primera recomendación en el mencionado informe destaca la necesidad de:

[...] otorgar un lugar preponderante a la educación en la lucha contra la pobreza. Eso implica, para empezar, otorgarle el presupuesto que requiere. Se deben llevar a cabo las medidas adecuadas para aumentar las asignaciones presupuestarias para la educación, en particular para la mejora de la infraestructura escolar con un presupuesto adecuado para cumplir esta obligación (con prioridad para la provisión de agua y electricidad en los centros educativos). Se debe aumentar el presupuesto para la educación en al menos un 0,5% anual del PIB, hasta alcanzar al menos el 6% que establecen los estándares internacionales (Muñoz Villalobos, 2010b: párr. 82 inc. a).

En el informe se formulan otras recomendaciones relacionadas con la inclusión de las comunidades indígenas en todas las acciones prioritarias de la educación permanente, la necesidad de adoptar una ley de lenguas, promover la creación de una academia de lenguas, establecimiento de los criterios de bilingüismo para el diseño e implementación de los proyectos y programas en guaraní en todas las dependencias ministeriales, la necesidad de investigar con urgencia la relación entre las dificultades de lectoescritura y de calidad educativa y la baja estima del guaraní, y de la inclusión en la política educativa de un plan transversal de género, que fomente la inclusión de educación sexual y reproductiva en el currículum. Asimismo, el informe recomienda mejorar la calidad de la educación, transversalizar los derechos de los pueblos indígenas en todas las acciones ministeriales, formular un sistema de atención efectiva de las niñas y niños que se han desplazado por diferentes motivos a las grandes ciudades y poner en marcha la concepción, el diseño y la implementación de programas de educación inclusiva (cfr. Muñoz Villalobos, 2010b).

Estas recomendaciones se complementan con las formuladas en febrero al Estado por el Comité de Derechos del Niño. Particularmente se destaca la definición de partidas presupuestarias estratégicas para las situaciones que puedan requerir medidas sociales afirmativas (por ejemplo, la educación de niños, niñas y adolescentes indígenas). Estas partidas deben estar protegidas, incluso en situaciones de crisis económica, desastres naturales u otras emergencias, conforme a las puntualizaciones del Comité. También se incorporan recomendaciones para asegurar el acceso a la educación a niñas y niños que no hayan sido registrados al nacer, a niños, niñas y adolescentes con discapacidad y su acceso a la educación sobre la salud sexual y reproductiva en las escuelas, comunidades y centros de salud (cfr. Comité de Derechos del Niño, 2010).

Se destaca la preocupación del Comité sobre:

[...] la mala calidad de la enseñanza en muchas escuelas, producto en parte de la incompleta formación de los docentes, y las tasas de abandono durante el tercer ciclo, algunas veces por falta de recursos financieros de las familias para sufragar los derechos de matrícula y otros gastos (Comité de Derechos del Niño, 2010: párr. 60).

El Comité también recomienda el suministro de fondos suficientes que aseguren la gratuidad de la enseñanza primaria en todos sus niveles, el ofrecimiento de incentivos para mantener escolarizados a niñas y niños y facilitar la transición de la enseñanza primaria a la secundaria, el reforzamiento del carácter multilingüe de la población (guaraní, español y demás idiomas) y la adaptación de las metodologías y materiales de enseñanza a esa realidad. Se incluye, además, la necesidad de mejorar la calidad de la formación de las y los docentes, especialmente en lo relativo a la enseñanza intercultural y bilingüe (Comité de Derechos del Niño, 2010).

LOS DESAFÍOS DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN LLEGAN AL PRESUPUESTO PÚBLICO

Un primer nivel de análisis de las implicancias de las anteriores recomendaciones (Corvalán, 2009) se vincula con el tema del presupuesto público destinado para educación. Para el 2011, se deberán incluir las exigencias derivadas de la nueva ley promulgada este año que declara gratuitas en las instituciones públicas la educación inicial y la educación media. Esta decisión, que es coherente con el principio de progresividad del derecho al extender el principio de gratuidad en cuanto al acceso a la educación inicial y a la media, supone la necesidad de disponer de los recursos necesarios que permitan el cumplimiento efectivo de lo dispuesto en la norma jurídica.

Desde esta perspectiva, pese a que el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) es uno de los ministerios que mayores recursos reciben, ello no significa que resulten suficientes para enfrentar las históricas y las nuevas necesidades del sector. Actualmente, el MEC percibe aproximadamente el 17% de los recursos de la Administración Central:

El presupuesto total del MEC pasó de 3.279.236 millones [de guaraníes] [USD 669 millones]¹ en el 2009 a 3.657.655 millones [USD 746 millones] en el presente año, lo que implica un aumento nominal del 11,5%. La tasa de inflación del 2009 fue de 2%, por lo que el crecimiento real del presupuesto del MEC en el último año fue de 9,5% (Meyer y Rojas, 2010).

En términos de lo que se define constitucionalmente en la Constitución (art. 85), es pertinente realizar ciertas precisiones al monto asignado al MEC. Esto implica excluir a las entidades descentralizadas del presupuesto del MEC, además de los préstamos y las donaciones, así como el presupuesto de instituciones ajenas a la particular labor educativa (Vice Ministerio de la Juventud – VMJ y el Instituto de Protección de Personas Excepcionales – Inpro). Con las mencionadas reducciones, el presupuesto del MEC ajustado queda en 2.669 mil millones de guaraníes

¹ El tipo de cambio aplicado es referencial: 1 USD = 4900 Gs.

(USD 545 millones), lo que equivale al 16% del presupuesto de la Administración Central. Con este ajuste, la brecha con el mínimo de 20% establecido constitucionalmente es aún mayor²; asimismo, se debe señalar que organismos internacionales recomiendan invertir en educación un 7% del PIB para buscar el desarrollo socioeconómico y, con ello, el 3,9% del Paraguay resulta claramente insuficiente para los fines perseguidos (cfr. Meyer y Rojas, 2010).

Por otro lado, existen otros dos aspectos que deben señalarse en cuanto al presupuesto del MEC. El primero se refiere a que, entre los programas de administración, el componente principal son las transferencias a las Universidades Nacionales, que en el 2010 alcanzan 675.186 millones de guaraníes (USD 138 millones), el 18,5% del presupuesto del MEC; y el segundo surge a observar el Plan Financiero del MEC para el 2009, que representa el ajuste realizado, generalmente a la baja, por el Ministerio de Hacienda al presupuesto aprobado por el Poder Legislativo: el 69,9% de los recursos corresponden a Servicios Personales, que incluyen remuneraciones a todo el personal administrativo y docente dependiente del MEC; el 24,3% son transferencias a otras instituciones públicas y privadas; y el 3,1% corresponde a inversiones físicas (cfr. Meyer y Rojas, 2010).

Estas precisiones permiten una primera aproximación al tema del presupuesto público para educación, en tanto identifican dos cuestiones: pese a la importancia relativa de los recursos destinados a educación, éstos aún resultan insuficientes para garantizar dimensiones básicas del derecho a la educación, como la gratuidad en el nivel de la Educación Escolar Básica (EEB), y ya se deberá prever el tema de la gratuidad de la Educación Media (EM); además, persiste el problema de la distribución del presupuesto que se caracteriza por su concentración en Servicios Personales, quedando los temas de formación y capacitación docente, y la construcción y el mejoramiento de los establecimientos escolares con reducidos porcentajes.

En este marco, es posible plantear el tema de los recursos necesarios para inclusión en la Educación Inicial (EI), la EEB y la EM. Para el caso de la EI, y tomando exclusivamente la población de 5 años de edad, correspondiente al preescolar, se tiene que, en el 2009, 28.960 niños y niñas de esa edad no estaban matriculados en ese nivel. El presupuesto *per cápita* anual para la EI y la EEB es aproximadamente 1.237.936 millones de guaraníes (USD 253 millones), para los gastos operativos, sin incluir gastos de infraestructura. Esto supone que la inclusión del 100% de la población en edad de preescolar requiere de 35.850 millones adicionales, unos 7 millones de dólares (cfr. Meyer y Rojas, 2010).

En tanto, en la EEB, la población en edad no matriculada es de 117.532 personas, que exige un presupuesto adicional necesario de 145.497 millones de guaraníes, alrededor de 30 millones de dólares. Estos recursos siempre son para gastos corrientes, esto es, no se incluyen las necesidades de expansión de la infraestructura educativa. Por el lado de la EM, el déficit es mayor. La población en edad

2 La Constitución dispone en cuanto al mínimo presupuestario: "Los recursos destinados a la educación en el Presupuesto General de la Nación no serán inferiores al veinte por ciento del total asignado a la Administración Central, excluidos los préstamos y las donaciones" (art. 85).

de acceder a este nivel y que no está matriculada en el 2009 fue de 182.231 personas. Teniendo en cuenta que el presupuesto per cápita anual para este nivel es de 3.254.214 millones de guaraníes (USD 664 millones), el presupuesto adicional necesario para la inclusión en la Educación Media es de 593.018 millones de guaraníes, unos 132 millones de dólares. Igualmente, se deberán considerar aquí los recursos necesarios para la construcción de aulas y el equipamiento (cfr. Meyer y Rojas, 2010).

Por ahora, la nueva ley que establece la gratuidad de la EI y de la EM, sólo consta de tres artículos que no aportan precisiones en cuanto al presupuesto público. Precisamente, el artículo tercero dispone que el Poder Ejecutivo reglamentará la ley.

DERECHO A LA EDUCACIÓN Y SOCIEDAD CONSERVADORA

Un siguiente nivel de análisis de las posibilidades efectivas de implementar las recomendaciones formuladas en el ámbito del derecho a la educación al Estado, se vincula con los actores implicados con el tema. La garantía constitucional de la responsabilidad educativa define al respecto que “la educación es responsabilidad de la sociedad y recae en particular en la familia, en el Municipio y en el Estado” (art. 75).

Las diferencias de enfoque en cuanto a los alcances y contenidos de las responsabilidades respecto al derecho a la educación precisamente surgieron cuando el MEC presentó e invitó a la ciudadanía a sostener un debate en torno al Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad (MRPEIS)³. Inmediatamente, aparecieron manifestaciones en contra del documento, que luego derivaron en agravios personales al ministro de Educación, Luis A. Riart. En octubre, en el marco de una reunión con integrantes del Consejo Nacional de Educación y Cultura (Conec), Riart manifestó:

La propuesta responde a una necesidad del sistema educativo paraguayo y celebramos la acogida positiva del Conec a esta propuesta. Hasta ahora, la discusión no tiene el nivel de acuerdo con la importancia del tema. Además, Paraguay no termina en Calle Última, no podemos escuchar sólo las palabras de una clase social, sino que tenemos que dar espacios a aquellos ciudadanos y ciudadanas que no tienen manera de acceder y expresar su opinión en los medios de comunicación⁴.

Debe señalarse que la implementación del MRPEIS contribuiría al cumplimiento, al menos en parte, de lo estipulado en la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), ley 1215/86, rela-

3 Se puede ampliar información sobre el mismo y su impacto en los derechos de las personas a través de los artículos de derechos sexuales y de derechos reproductivos, en el capítulo sobre derecho a la libertad, en este informe.

4 *Conec se constituirá en espacio de diálogo del Marco Rector.* MEC Digital, Asunción 14 de octubre de 2010. Disponible en: <<http://www.mec.gov.py/cmsmec/?p=63759>>, consultado el 14 de noviembre de 2010.

tivo a la educación no sexista y fuera de los estereotipos, además de constituirse en un intento de avance hacia la no discriminación.

La campaña de rechazo al MRPEIS se instaló incluso en Internet, mediante la creación de sitios web destinados a difundir la campaña, además de la apertura de cuentas en la red social Facebook. Básicamente, el rechazo se apoyaba en afirmaciones tales como que el documento del MEC hacía apología de la homosexualidad y del matrimonio entre personas del mismo sexo. La reacción era predecible en una sociedad cuyos patrones de mentalidad responden todavía a normas conservadoras, especialmente ante temas polémicos. En una encuesta realizada a 2000 personas en Paraguay sobre las juventudes y la democracia en la región, se constata que en Paraguay “prima un rechazo a ciertos temas polémicos como la orientación sexual, la pena de muerte y, sobre todo, la legalización del aborto y la marihuana” (Caputo, Segovia y Palau, 2009: 18).

También se destaca que:

Paraguay representa el país cuya sociedad es la más cerrada de los seis países sudamericanos, a la tolerancia de los enunciados considerados por la encuesta o el reconocimiento de ideas que en los últimos tiempos están siendo levantadas por diferentes minorías y defensores de derechos humanos (Caputo, Segovia y Palau, 2009: 18).

Estos aspectos también emergen en los resultados obtenidos por el Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadanía, en el que participaron 38 países. Entre los principales resultados se destacan los siguientes: Paraguay ocupa la penúltima posición por debajo del promedio internacional en cuanto al ítem sobre conocimiento cívico de los estudiantes; el 87,6% de los hombres encuestados están totalmente de acuerdo con que las mujeres deberían tener como prioridad la educación de sus hijos; las mujeres también están de acuerdo en un 84,7%. Asimismo, un 69,5% de los y las estudiantes opina que las dictaduras se justifican cuando traen orden y seguridad, y un 64,6% opina que las dictaduras se justifican cuando traen beneficios económicos (cfr. MEC, 2010b).

Con estos rasgos socioculturales aún vigentes, no resulta extraño que “toda la discusión y el debate en torno a derechos sexuales ha[ya] estado enmarcada en lo anecdótico y el escándalo” (Soto, 2009: 5), puntualmente durante el gobierno de Fernando Lugo. De hecho, se releva que:

[...] el tema de los derechos sexuales no es una prioridad del gobierno, ni de los sectores que apoyan a Lugo. Antes bien, es un tema que han debido enfrentar por la fuerza de las circunstancias (Soto, 2009: 6).

Por su parte, la Conferencia Episcopal Paraguaya (CEP) emitió un pronunciamiento sobre el tema, en el que expresa:

Que el Estado sea laico y aconfesional no significa que la visión del hombre, del sentido de la vida y de los derechos humanos fundamentales, que nacen de los valores profundamente arraigados en la naturaleza huma-

na, deben ser excluidos para privilegiar nuevas corrientes ideológicas, tantas veces caracterizadas por el relativismo ético y moral⁵.

Y por este motivo:

La Iglesia Católica, servidora de la humanidad, quiere seguir ofreciendo su Doctrina Social referente a la familia y a la sexualidad al proceso de participación y elaboración del Marco Rector.

Por eso, es necesario aplazar la implementación del “Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad”, facilitando de este modo la reflexión, el diálogo y la participación de todos los sectores de la sociedad. Solamente de este modo se responderá a las necesidades y las expectativas de la inmensa mayoría del Paraguay⁶.

Frente a este planteamiento, el último informe elaborado por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, y presentado este año, aborda la cuestión del derecho humano a la educación sexual integral y señala que:

El Estado moderno, en tanto construcción democrática, debe velar para que la totalidad de sus ciudadanos y ciudadanas accedan a una educación de calidad, sin permitir que las diversas instituciones religiosas establezcan patrones de educación o de conducta que se pretenden aplicar no sólo a sus fieles, sino a la totalidad de la ciudadanía, profesen o no esa religión. Consecuentemente, el Relator Especial ha tomado nota, con especial preocupación, de diversos episodios en los que en nombre de concepciones religiosas se ha dificultado la educación sexual. El Relator se permite reiterar que una educación integral es garantía de un ambiente democrático y plural (Muñoz Villalobos, 2010a: párr. 6).

En el apartado dedicado a patriarcalismo y control de la sexualidad, puntualiza que:

[...] uno de los principales medios de los que se valen el sistema patriarcal y sus agentes para perpetuar su vigencia, consiste en negar a las personas sus posibilidades de recibir una educación en derechos humanos con perspectiva de género y de diversidad (Muñoz Villalobos, 2010a: 9).

Actualmente, persisten las tensiones en lo relacionado a los alcances del MR-PEIS entre el Estado, la familia e instituciones religiosas. No es fácil en una sociedad conservadora encontrar un espacio donde resulte posible, a partir del respeto a las diversas convicciones religiosas o ideológicas, que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones respecto a la educación integral de la sexualidad.

Los padres tienen derecho a solicitar periódicamente información sobre el contenido y métodos empleados en cursos de educación sexual, con el fin de estar seguros sobre si éstos concuerdan con las propias ideas y convicciones. Sin embargo, el respeto del derecho de los padres a educar no

5 *Pronunciamento sobre el marco rector pedagógico.* Conferencia Episcopal Paraguaya, Asunción 3 de noviembre de 2010. Disponible en: <<http://www.episcopal.org.py/nota/444/pronunciamento-sobre-el-marco-rector-pedagogico.html>>, consultado el 13 de noviembre de 2010.

6 Ídem.

significa el derecho a eximir a los niños de dicha educación, por la simple necesidad de mantener a ultranza las propias convicciones religiosas o filosóficas (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2003).

LA NUEVA ESCUELA PÚBLICA EN MARCHA

Existen otros desafíos enfrentados por el MEC, además de la implementación del MRPEIS, y que conforman la denominada Nueva Escuela Pública. Ésta se enmarca en el Plan Nacional de Educación 2024, hacia el Centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo (Plan 2024), y se propone tres ejes estratégicos:

- Igualdad de oportunidades en el acceso y garantía de condiciones para la culminación oportuna de las y los estudiantes de los diferentes niveles y modalidades educativos.
- Calidad de la educación en todos los niveles y modalidades educativas.
- Gestión de las políticas educativas en forma participativa, eficiente, efectiva y articulada entre los niveles nacional, departamental y local (cfr. MEC, 2010a).

En este Plan, se otorgó prioridad en el 2010 a la formación docente, mediante el desarrollo de la Campaña de apoyo Pedagógico a Docentes en Servicio. La Campaña fue cuestionada por dos gremios docentes, la Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay (OTEP) y la Federación de Educadores del Paraguay (FEP), que realizaron llamadas a no participar. Uno de los argumentos es que las jornadas tienen lugar los sábados, “día libre” de los maestros. Otro, que la campaña implica una “flagrante violación de los derechos de los trabajadores”⁷. La Campaña igualmente se implementó, en tanto siguieron las negociaciones con los gremios docentes relacionadas al tema del aumento salarial.

En cuanto a la merienda escolar, el MEC abrió el llamado a licitación pública para adquirir los productos del programa de complemento nutricional destinado a 62.000 estudiantes de instituciones de Asunción. El ministerio cuenta con un fondo de 28.300 millones de guaraníes (USD 5,7 millones) para este fin. Debe recordarse que el MEC se encarga de alimentar a los estudiantes de Asunción, mientras que, en el interior del país, son las gobernaciones departamentales las responsables de este programa. La entrega de alimentos logra mejorar los niveles de permanencia y el rendimiento de las niñas y los niños en las zonas más carenciadas. En este contexto, es posible mencionar la experiencia de un grupo de mujeres de Concepción (15 socias del Comité “El Progreso”), quienes conjuntamente con panaderos de la misma ciudad recibieron capacitación en técnicas de elaboración de panificados para comercializar el producto dentro del proyecto de merienda escolar, que se implementa en las escuelas rurales. El entrenamiento estuvo a cargo de la Dirección General de Desarrollo Regional, a través de la Oficina Regional del Ministerio de Industria y Comercio (Ormic), con asistencia de personal técnico del Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN).

⁷ *Insólita actitud de gremios docentes contra campaña pedagógica del MEC.* Diario ABC Color, Asunción 21 de mayo de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/122181-insolita-actitud-de-gremios-docentes-contra-campana-pedagogica-del-mec/>>, consultado el 13 de noviembre de 2010.

El objetivo es preparar a las panaderas para la elaboración de los productos de acuerdo a los requisitos sanitarios de la merienda escolar, en que se utilizarán productos locales como la leche, el huevo, la miel y el maní⁸. Entre los objetivos del Plan 2024, se encuentra el tema de las construcciones escolares. Pese a los recortes presupuestarios enfrentados por el MEC en este rubro, fue posible, entre agosto del 2009 y agosto del 2010, construir y/o reparar 7203 aulas y 3910 servicios higiénicos, a través de licitaciones públicas y de las Asociaciones de Cooperadoras Escolares (ACE). Aún falta mejorar el sistema de fiscalización continua de las obras y la articulación entre los niveles de planificación e infraestructura, además de la seguridad de las instituciones educativas, a fin de permitirles velar por las inversiones realizadas (cfr. MEC, 2010a).

Otro desafío dentro de la Nueva Escuela Pública está relacionado con la Educación Indígena. Las líneas de avance se encuentran en un documento que recoge las principales conclusiones producidas en el marco del II Congreso Nacional de Educación Indígena, realizado en agosto del 2009. En él, los y las participantes del Congreso formulan recomendaciones al MEC, particularmente a la Dirección General de Educación Escolar Indígena (DGEEI), respecto de temas claves como: observaciones y recomendaciones para la formación de docentes indígenas, la educación tradicional en la educación nacional, el proceso de elaboración de materiales didácticos y la gestión educativa indígena. Todas las recomendaciones se apoyan en la idea de que:

La educación indígena es intercultural y propicia el intercambio de experiencias y saberes de culturas diferentes, es la expresión del diálogo de las culturas ancestrales y la cultura “nacional”, por esta razón se solicita a su gobierno que facilite los recursos necesarios para garantizar que la educación indígena esté en igualdad de condiciones que la “educación paraguaya” (MEC, 2009).

Este punto particular, referido a la educación intercultural, constituye uno de los desafíos claves para el MEC en sus esfuerzos por avanzar hacia la Nueva Escuela Pública. Concretar en experiencias la idea del diálogo de las culturas ancestrales y la cultura “nacional”, puede suponer un singular avance en cuanto a la realización del enfoque de derechos y al reconocimiento efectivo del carácter pluricultural del país.

RECOMENDACIONES

En el artículo del año pasado (Corvalán, 2009), se incluyó entre las recomendaciones la necesidad de asumir el principio de progresividad del derecho a la educación y avanzar hacia la declaración de la EM como obligatoria y gratuita, de elevar la prioridad y la inversión en la EI. Se reconoce, en este sentido, el avance logrado al respecto con la promulgación de la ley de gratuidad de ambos niveles. De hecho, este avance por sí mismo plantea exigencias al presupuesto público

⁸ Panaderos de Concepción reciben capacitación. Información Pública Paraguay, Asunción 1 de noviembre de 2010. Disponible en: <<http://www.ipparaguay.com.py/index.php?id=cmp-noticias&n=30759>>, consultado el 13 de noviembre de 2010.

para educación, además de avanzar en el mejoramiento de las ofertas educativas, con el criterio de calidad educativa con perspectiva de derechos. Por ello, se recomienda:

- Insistir en el tema del aumento del presupuesto destinado a la educación en el país, cumpliendo con el mínimo constitucional, esto es, igual al 20% del presupuesto de la Administración Central. Se aclara que aun así la cifra no alcanza para las necesidades reales de la inclusión educativa en el país, requiriéndose en el mediano plazo el 7% del PIB como inversión permanente en educación.
- Realizar las gestiones requeridas que permitan concretar progresivamente las recomendaciones producidas por el II Congreso Nacional de Educación Indígena, asignando los recursos necesarios a la DGEEI.
- Prever para el 2011 el incremento presupuestario destinado al Programa de Complemento Nutricional, al Programa de Provisión de Textos y Materiales Didácticos, así como dentro de la formación docente, al programa de Capacitación a Docentes en Servicio.
- Avanzar en la difusión y discusión del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad (MRPEIS), mediante alianzas estratégicas con organizaciones de derechos humanos y sectores de la sociedad civil, apoyado con materiales didácticos centrados en los principios del enfoque de derechos y de género.

BIBLIOGRAFÍA

- Caputo, Luis; Palau, Marielle; Segovia, Diego (2009) **La juventud paraguaya en el contexto regional. Proyecto Juventudes Sudamericanas: diálogos para construir la democracia regional (Base IS, iBase, Instituto Polis, IDRC)**. Asunción: Base IS.
- Comité de Derechos del Niño (2010) *Observaciones finales. Paraguay*. Ginebra. Catalogado como CRC/C/PRY/CO/3.
- Corvalán, Ramón (2009) *La calidad sigue postergada. Derecho a la educación en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) Derechos humanos en Paraguay – Yvypóra Derécho Paraguái*. Asunción: Codehupy, pp. 445-452.
- Defensoría del Pueblo de la República de Colombia (2003) **El derecho a la educación en la constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales**. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Meyer, Lisa Santa María y Rojas, Luis (2010) *Presupuesto público para educación y los desafíos de la educación de calidad en el Paraguay - 2010*. Asunción: Serpaj-Py, documento inédito.
- Ministerio de Educación y Cultura (2009) *II Congreso Nacional de Educación Indígena. Principales conclusiones*. Asunción: MEC, documento inédito.
- Ministerio de Educación y Cultura (2010a) **Informe de Gestión Agosto 2009 – Agosto 2010. La Nueva Escuela Pública en Marcha**. Asunción: MEC.
- Ministerio de Educación y Cultura (2010b) **Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadanía**. Asunción: MEC.
- Muñoz Villalobos, Vernor (2010a) *El derecho a la educación sexual. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación*. Ginebra. Catalogado como A/65/162.
- Muñoz Villalobos, Vernor (2010b) *Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación. Misión al Paraguay (14 a 22 de abril de 2009)*. Ginebra. Catalogado como A/HRC/14/25/Add.2.
- Soto, Clyde (2009) *Los derechos sexuales en el nuevo tiempo político del Paraguay*. Ponencia presentada en Seminario Internacional "Mujeres y gobiernos progresistas". Asunción: Centro de Documentación y Estudios.

Necesaria institucionalidad todavía dispersa

Formación profesional para
garantizar los derechos a la
educación y al trabajo

La formación profesional es un bien que concreta los derechos a la educación y al trabajo, por lo que los servicios y establecimientos disponibles en el Estado deben ser evaluados en función de los estándares internacionales correspondientes. En Paraguay, la formación profesional ha estado tradicionalmente asociada al Servicio Nacional de Promoción Profesional hasta la creación del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, pero se ofrece desde distintas instancias del Estado sin contarse con una política particular ni una institución rectora de la misma, lo que puede generar dispersión, exclusión y baja calidad de la oferta en su necesaria correspondencia con el proyecto de desarrollo de país y las oportunidades laborales actuales.

Julio Luis Castro, EcoGlobal / de la Asociación Global*

*

El autor agradece los aportes y la colaboración de Wilma Gallagher Ovelar, Ana María Farías Toñáñez y Luis Claudio Celma en el proceso de diseño de estructura, recolección y análisis de datos y redacción del artículo.

INTRODUCCIÓN

La formación profesional es un instrumento clave del desarrollo, entendido no sólo como crecimiento económico sino como oportunidades para todos y todas: un desarrollo incluyente, centrado en las personas. Ello requiere concebir a las personas de manera integral, situadas y condicionadas por su entorno cultural, económico y comunitario. Al valorizar los factores personales y relacionales que inciden en las trayectorias de vida y al hacer una lectura diferente y más amplia del desarrollo y la productividad, puede comprenderse a la formación profesional en un cambio en la concepción de la formación para el trabajo y la práctica pedagógica.

Este marco nos lleva a pensar un sistema de formación profesional que cuente con mecanismos de gestión y de una institucionalidad de referencia construida y validada por consenso entre los actores provenientes de ámbitos específicos de los mundos de la educación y el trabajo. Por lo que la identidad de la formación profesional depende de la vinculación entre educación y trabajo como posible a partir del reconocimiento de ambas como hechos culturalmente situados y a la vez como derechos fundamentales de las personas.

El presente artículo da cuenta de la construcción de esa identidad en Paraguay, atravesada por el contexto y los actores que le atribuyen sentido.

Características del empleo y el trabajo en Paraguay

En 2009 (DGEEC, 2010) la población del país estaba conformada por 6.273.103 habitantes, de los cuales 5.028.575 (80,2%) se encontraban en edad de trabajar (PET, desde los 10 años de edad). En tanto, la población económicamente activa (PEA) estaba conformada por 3.163.241 personas (62,9% de la PET), de las cuales 2.960.843 se consideraban ocupadas (93,6%), sin embargo, se tenían un amplio sector subocupado (25,1%) y un desempleo abierto de 6,4%.

En Paraguay, la precariedad laboral es la regla y esto se traduce en desempleo y subempleo, bajos salarios o ingresos, baja cobertura de seguridad social, pobreza persistente, migración interna y hacia el exterior, es decir, desarraigo, cuando las expectativas de mejorar las condiciones de vida no se realizan. [...] La precariedad está asociada a las características de nuestra dependiente economía de enclave, con sectores relativamente dinámicos en términos de exportaciones y divisas, pero que no se caracterizan por generar gran oferta de empleo: el sector ganadero, el complejo soja y la agricultura mecanizada, así como también las actividades comerciales ligadas a la importación y reexportación de mercancías varias hacia países vecinos (Ocampos, 2009: 466).

En cuanto a la distribución del ingreso, con la disminución de las remesas a consecuencia de la denominada crisis financiera global (DGEEC, 2007), se presenta un incremento en la brecha muy desigual que, sumado a la precariedad laboral, los bajos niveles de educación y de capacitación laboral, configuran la permanencia de la pobreza y el incremento de sus expresiones más extremas en los últimos años (cfr. Ocampos, 2009: 467). Por otro lado, el componente de empleo

o trabajo todavía resulta difuso en las estrategias de combate a la pobreza (cfr. Ocampos, 2009: 467).

Estos datos convergen con las preocupaciones expresadas al Estado paraguayo por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) al considerar su tercer informe periódico sobre la implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), ley 4/92, entre las cuales se encuentran:

La persistencia de marcadas disparidades en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales en la sociedad paraguaya. [...] que, pese al crecimiento económico del Estado parte en los años recientes, el número de personas que viven en la extrema pobreza ha ido en aumento; la desigualdad de salarios entre el hombre y la mujer; el hecho de que el salario mínimo no está garantizado para todos los trabajadores. [...]; el que los derechos sindicales de los trabajadores no estén plenamente garantizados. [...]; el alto porcentaje de la población excluida de toda protección social. [...] (Comité DESC, 2007: párr. 12 inc. a, c, e, f, g).

MARCO LEGAL

La formación profesional es un bien que concreta en sí mismo los derechos a la educación y al trabajo (cfr. Comité DESC, 1999: párr. 15), por lo que los servicios y establecimientos de formación profesional deben corresponderse con los estándares internacionales de derechos humanos en materia de educación y trabajo.

En el ámbito constitucional, más allá de la declaración fundamental del Estado Social de Derecho (art. 1), la igualdad entre todas las personas sin discriminación alguna (art. 46), con especial énfasis entre el hombre y la mujer (art. 48) y la promoción de la participación activa de la juventud en el desarrollo del país (art. 56), resulta relevante la afirmación de la capacitación para el trabajo como un objetivo permanente del sistema educativo nacional (art. 73). Además, se encuentran el conjunto de disposiciones constitucionales sobre derechos laborales (art. 88 y 91 a 98) y las obligaciones del Estado en materia de promoción del empleo (art. 87), garantía de cumplimiento de normas laborales (art. 99), condiciones de trabajo adolescente (art. 90), derechos de niñas, niños y adolescentes (art. 54), derechos específicos de las mujeres en el trabajo (art. 89) y la obligación de fomentar la capacitación para el trabajo (art. 78).

En el ámbito internacional, ya la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce a la formación profesional como una dimensión específica del derecho al trabajo (art. 23) y contempla la generalización de la instrucción técnica y profesional como parte del derecho a la educación (art. 26); en tanto la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre reconoce el derecho a la educación, por la cual se capacite “para lograr una digna subsistencia, el mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad” (art. 12) y el derecho al trabajo y a una justa retribución (art. 14). Estas disposiciones se completan con las obligaciones asumidas por Estado paraguayo al ratificar los diferentes instrumentos de derechos humanos.

CUADRO. Principales instrumentos internacionales que incluyen la formación profesional en el derecho al trabajo y a la educación

Instrumento	Artículos más relevantes
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), ley 4/92.	Derechos a trabajar (art. 6), a condiciones equitativas de trabajo (art. 7) y a la educación (art. 13).
Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), ley 1215/86.	Obligación de eliminar las barreras que impidan el trabajo de la mujer en igualdad de condiciones con el hombre (art. 11), en la capacitación para el trabajo (art. 10) y en el trabajo rural (art. 14)
Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial (CEDR), ley 2128/03.	Prohibición de la discriminación racial en el ámbito del trabajo (art. 5)
Convención sobre la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares (CPTM), ley 3452/08.	Reconocimiento de que el conjunto de derechos laborales consagrados para todas las personas corresponden en igualdad de condiciones también a quienes son migrantes y que requieren de una protección específica por parte de los Estados de origen, tránsito y destino.
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), ley 3540/08.	Reconocimiento del valor del trabajo de las personas con discapacidad (art. 8), de la habilitación y la rehabilitación orientadas al trabajo (art. 26), del derecho al trabajo y al empleo en condiciones equitativas (art. 27), de la educación suficiente y adecuada para el trabajo (art. 24) y la obligación de generar condiciones de accesibilidad (art. 9).
Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ley 57/90.	Obligación de incluir en la educación la adecuada preparación para el trabajo (art. 28), de generar capacidades y oportunidades para el empleo de los y las adolescentes con discapacidad (art. 23) y de proteger a los niños, niñas y adolescentes frente a la explotación económica (art. 32).
Protocolo adicional al Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales o Protocolo de San Salvador, ley 1040/97.	Garantiza los derechos al trabajo (6), en condiciones justas, equitativas y satisfactorias (7), a la seguridad social (9) y los derechos sindicales (8), además establece que como parte del derecho a la educación se debe preparar para lograr una subsistencia digna (13).

Convención interamericana para Prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de <i>Belem do Pará</i> , ley 605/95.	Establece el lugar de trabajo como uno de los ámbitos de violencia contra la mujer (art. 2).
Convención interamericana para la eliminación de toda forma de discriminación contra las personas con discapacidad, ley 1925/02.	Garantizar la formación ocupacional y el acceso al empleo en condiciones equitativas (art. 3).

Fuente: Elaboración propia con base en los textos de los tratados disponibles en las páginas de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (<www.ohchr.org>) y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (<www.cidh.org>).

Los órganos de vigilancia de los tratados del sistema de Naciones Unidas han recomendado en diversas ocasiones a Paraguay que asegure mejores condiciones para el trabajo y la adecuada formación profesional de la población. Así, el Comité DESC recomendó:

[...] que tome las medidas necesarias para garantizar la igualdad de condiciones de trabajo entre el hombre y la mujer, incluyendo salario igual por trabajo igual. [...] que modifique los artículos del Código Laboral que establecen condiciones discriminatorias al trabajo doméstico y que incremente el número de inspecciones laborales en este sector (Comité DESC, 2007: párr. 23 inc. c y párr. 26).

Mientras que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité Cedaw) recomendó:

El Comité instó al Estado parte a que velara por los derechos, las necesidades y las preocupaciones de las mujeres en el medio rural mediante la aplicación, efectiva y sin dilación, del Estatuto Agrario y la ejecución de programas de formación profesional para la mujer rural, a fin de brindarle igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo. [Además] que estableciera mecanismos eficaces de supervisión del cumplimiento de la legislación vigente, en particular en cuanto se aplicaba a los trabajadores domésticos. También instó [...] a que aplicara medidas especiales de carácter temporal [...] para aumentar el número de mujeres en la fuerza de trabajo estructurada.

Recomendó que el Estado Parte abordara las causas de la trata y adoptara medidas encaminadas a mejorar: la situación económica de la mujer a fin de eliminar su vulnerabilidad a los traficantes, las iniciativas de educación y las medidas de apoyo social [...] (Comité Cedaw, 2005: párr. 29, 30 y 35).

Por su parte, el Comité de Derechos del Niño recomendó en febrero de 2010 que:

[...] Amplíe el sistema de formación profesional y mejore el acceso de los adolescentes a esos establecimientos (Comité de Derechos del Niño, 2010: párr. 61 inc. g).

En el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), resultan significativos los convenios fundamentales y prioritarios sobre los derechos de los trabajado-

res y las trabajadoras (cfr. Bareiro y González, 2009: 15-16) y la Recomendación N° 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos.

En el ámbito nacional, resultan relevantes para la formación profesional la Ley General de Educación (LGE), ley 1264/98; la Ley del Primer Empleo (LPE), ley 1980/02; y las leyes de creación de los órganos administrativos de formación profesional, el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), creado por ley 253/71 modificada parcialmente por las leyes 1265/81 y 1405/99, y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal), creado por ley 1652/00. Se complementa con el Código del Trabajo (CT), ley 213/93, y sus modificatorias leyes 496/95 y 1416/99; el Código Procesal del Trabajo, ley 742/61; el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), ley 1680/01, y el Decreto 4951/05, sobre las formas prohibidas de trabajo para niñas, niños y adolescentes.

Actualmente, en el ámbito del Poder Ejecutivo se encuentra en análisis una propuesta de ley en la cual se crea el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, como cartera diferente del actual Ministerio de Justicia y Trabajo, integrado hoy con dos viceministerios (Trabajo y Seguridad Social; y Justicia y Derechos Humanos)¹.

MARCO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO

La institución rectora de la interacción entre educación y trabajo en Paraguay es el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) a través del Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal).

Además, en el ámbito del mismo ministerio se encuentra el Servicio Nacional de Empleo (Senade), cuyas funciones de intermediación laboral se vuelven complementarias al rol de formación del SNPP y del Sinafocal. Sin embargo, estas instituciones no constituyen un único órgano rector en la formación profesional, dado que otras instituciones del Poder Ejecutivo vinculan sus mandatos y responsabilidades en materia de formación profesional como: el Viceministerio de la Juventud (VMJ) y la Dirección General de Educación Permanente (DGEP), ambos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC); la Dirección de Educación Agraria (DEA) y la Dirección de Extensión Agraria (DEAG), ambas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); el Ministerio de Industria y Comercio (MIC); y la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR).

Por otro lado, algunas unidades y programas específicos del Poder Ejecutivo contribuyen a potenciar el desarrollo de emprendimientos de escala comunitaria como el Programa de Mantenimiento Rutinario de Rutas con Microempresas, del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), y la Unidad de Economía Social del Ministerio de Hacienda (MH).

¹ El MJT elevó al presidente Lugo el proyecto de creación del Ministerio del Trabajo en: <<http://www.mjt.gov.py/prensa/2010/agosto/mjt-elevo-al-presidente-lugo-el-proyecto-de-creacion-del-ministerio-del-trabajo>>, consultado el 30 de octubre de 2010.

Dos espacios de concertación y coordinación asociados a la educación y el trabajo son la Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil y la Comisión Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente (Conaeti).

La promoción del empleo y la formación profesional como vinculación entre educación y trabajo se encuentran enmarcadas en un conjunto de políticas públicas destinadas al desarrollo nacional: el Plan Estratégico Económico y Social (PEES) 2008-2013; las Políticas Públicas para el Desarrollo Social Paraguay para Todos y Todas 2010-2020 (Paraguay 2020); la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (Enalcp) y el Programa Nacional de Trabajo Decente.

Además, se cuenta con un conjunto de políticas y planes destinados a asegurar la igualdad de oportunidades y la promoción de los derechos de diferentes sectores de la población: la Política de Población; la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (Polna) 2003-2013; el III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (III PIO) 2008-2017 y el Plan Nacional de Juventud.

Finalmente se complementa con políticas y planes de gestión del desarrollo social y económico del país, tales como el Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay (Planal); y la Política Industrial y la Política Ambiental Nacional (PAN).

APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN²

A los fines de asegurar que el sistema de formación profesional se oriente al cumplimiento del derecho a la educación y al trabajo, de los cuales forma parte, resulta pertinente considerar las condiciones de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad. Estos son criterios orientadores producidos por la primera Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski, de nacionalidad croata, quien propuso un plan sobre cuatro aspectos (la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad) para medir el avance del derecho a la educación; aquí se presentan el primero, el segundo y luego en forma conjunta el tercero y el cuarto como organizadores de la información sobre la formación profesional.

Disponibilidad

La disponibilidad refiere a la existencia de los bienes, servicios y establecimientos de formación profesional en forma suficiente y adecuadamente distribuida. La respuesta a esta condición está dada por la institucionalidad y por la definición de la cobertura a realizar en cada programa.

Institucionalidad

En el marco legal actual no se cuenta con una norma organizadora del sistema de formación profesional en el país, por lo que la gestión de la formación profesional

² Este balance de situación está limitado al SNPP y al Sinafocal; por razones de plazos disponibles no se ha incluido a la Dirección de Formación Profesional dependiente de la DGEP/MEC ni a las demás dependencias de otras instituciones referidas en el marco institucional.

se encuentra dispersa entre distintos organismos públicos, sin un órgano rector en la materia, que disponga de la legitimidad requerida para ejercer ese rol y de los recursos suficiente y estratégicamente asignados para el efecto.

La creación del SNPP y del Sinafocal a partir de sendas leyes y la dependencia del Ministerio de Justicia y Trabajo de decretos presidenciales generan un *impasse* orgánico que puede incidir en superposición de roles, lagunas procedimentales, fragmentación de los servicios e incoherencias en la aplicación de las políticas públicas.

La formación profesional se constituye en un componente fundamental de varios ejes de la propuesta de desarrollo económico y social del Estado paraguayo, como la inclusión de la población vulnerable y excluida (objetivo 2) y el crecimiento económico sin exclusiones (objetivo 3), ambos con especial atención a los hombres y las mujeres con equidad de género (tema transversal 1) y a la juventud (tema transversal 3). Todo ello, orientado por acciones de desarrollo de capacidades, promoción del trabajo decente y generación de oportunidades productivas, sobre todo a través de la conformación de un sistema sólido de protección social, la implementación de la educación técnica pertinente y adecuada, la gestión con equidad territorial en la prestación de servicios sociales, todas ellas orientadas a la reducción de asimetrías sociales (cfr. Paraguay 2020).

La implementación de esta propuesta requiere de un sistema articulado de formación profesional y promoción del empleo, en diálogo tanto con el sistema educativo formal en el marco de una política pública de educación permanente y a lo largo de la vida como con los mecanismos de promoción productiva y mejoramiento de la competitividad. A la vez, debe conectarse con las estrategias de desarrollo local y con las iniciativas de equiparación de oportunidades para los diferentes sectores sociales, con equidad de género y generacional.

Al no contarse con un órgano rector en la formación profesional, estas articulaciones todavía se producen en forma fragmentada y voluntarista, por lo que no alcanzan a responder a una política integral de desarrollo ni llegan al conjunto de la población que más lo requiere.

Cobertura

El SNPP cuenta con cobertura en todos los departamentos del país, disponiendo de una sede prácticamente en cada capital departamental y con diferentes instancias en diversas localidades. Sin embargo, no todas ellas cuentan con todas las especialidades ni siempre se encuentran en lugares de fácil y seguro acceso para toda la población del lugar. Algunas sedes se establecen en gestión mixta con las municipalidades, gobernaciones y organizaciones locales de la sociedad civil.

Sinafocal establece su cobertura en función de la demanda de las municipalidades y organizaciones locales, no cuenta con sedes para el desarrollo de cursos, sino que licita su implementación a partir de estos pedidos y las adjudica a los oferentes. De esta manera, se estaría garantizando una cobertura en sectores de población que efectivamente requieren de capacitación laboral en un área específica. Sin embargo, los formularios de solicitud de cursos no dan cuenta del modo en que se evaluó la decisión relativa a la selección de los mismos, por lo cual se desconoce su pertinencia.

Accesibilidad

La accesibilidad hace referencia la generación de las condiciones para que la población destinataria como sujeto de las acciones formativas pueda asistir a ellas y permanecer durante el período de tiempo suficiente para alcanzar la certificación buscada. La respuesta a esta condición se encuentra en la disposición relativa a la equidad de género, el uso del idioma guaraní como lengua de aprendizaje, los sistemas de apoyo a la permanencia y la gratuidad en el acceso a los cursos propuestos.

El sistema de formación profesional en el país no cuenta con una estrategia explícita que favorezca el acceso y la permanencia de personas en condiciones de vulnerabilidad a lo largo del proceso formativo.

- En relación con las mujeres, por ejemplo, no se disponen de programas específicamente destinados a ellas ni de análisis de condicionantes de género en los programas generales, por lo que tampoco se han diseñado dispositivos compensatorios que permitan su acceso, permanencia y culminación exitosa (becas, subsidio de transporte, tutorías formativas, guarderías infantiles, entre otras).
- En relación con la población con menos recursos económicos y financieros, los costos de matriculación en el SNPP se constituyen necesariamente en una barrera para el acceso y la permanencia, con lo cual se estaría limitando la participación de personas de sectores en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y se produce una contradicción en su intencionalidad. En cambio, en Sinafocal los costos de matriculación son nulos para los y las participantes de los cursos adjudicados. Además, en los cursos desde Sinafocal la permanencia se garantiza a través de la modalidad de pago a las entidades adjudicadas por cada participante que continúa matriculado o matriculada. Sin embargo, el Sinafocal no releva la pertinencia de los mecanismos de promoción de la permanencia.
- Finalmente, en ninguna de las instituciones se cuenta con una política de atención bilingüe a las poblaciones, sino que el uso del guaraní tiene un carácter transicional, esto es, apoya el aprendizaje en lengua castellana, pero no recupera los saberes construidos en lengua guaraní como valiosos en sí mismos.

Durante el 2009, egresaron de programas del SNPP 79.445 personas en todo el territorio nacional a través de 4311 cursos. Al 30 de junio del 2010 habían alcanzado 38.089 personas en 2262 cursos. Esto implica un promedio de 18 participantes por curso. Como dato comparativo, en 1993 habían egresado del SNPP 15.041 personas, en tanto 10 años después este número alcanzó a 35.938 personas y en 2010 se espera llegar a 80.000. En los últimos 4 años (2007-2010) el SNPP habría alcanzado a 265.297 personas egresadas.

La mayor parte de las personas egresadas en 2010 se concentra en el Centro de Promoción Profesional Paraguayo Japonés, de la ciudad de San Lorenzo (departamento Central), con 5601 participantes de cursos. En tanto, las unidades operativas de la Regional Central Metropolitana concentran 4885 participantes; y entre los programas, los de mayor concentración son el Programa Empresarial (4871 participantes) y el Programa de Computación (3150 participantes). Más allá de la

matrícula asociada a las unidades operativas, los centros y los programas, no se pudo relevar la desagregación por edad, género ni especialidad.

Por su parte, a través de Sinafocal, entre 2000 y 2007, fueron capacitadas 82.493 personas, en tanto solo para el año 2008 se previó la formación de 15.000 personas³. No fue posible acceder a información consolidada, desagregada y confiable acerca de las matrículas de 2009 y 2010.

Aceptabilidad y adaptabilidad

La aceptabilidad hace referencia a que la forma y el contenido de la educación han de resultar pertinentes y de buena calidad. La adaptabilidad refiere a la flexibilidad para adaptar la propuesta a las necesidades y requerimientos de grupos, sectores y comunidades en contextos culturales y sociales variados.

La amplia variedad de especialidades en el SNPP y su dispersión en el territorio no estarían favoreciendo la calidad de los cursos ni permitiendo la especialización de las sedes en los sectores productivos con mayor desarrollo y capacidad de incorporación de fuerza de trabajo en cada región.

El SNPP cuenta con programas específicos destinados a jóvenes, a personas con discapacidad y a personas de pueblos indígenas, así como con modalidades de formación en unidades móviles, educación a distancia y la certificación de saberes. Sin embargo, estas iniciativas estarían limitadas a los programas en los cuales se desenvuelven, y las lecciones aprendidas y buenas prácticas desarrolladas en ellas no llegarían a transferirse institucionalmente para posibilitar que estas poblaciones y estas modalidades formen parte del conjunto de la oferta formativa en la mayor parte de las sedes, dado que no se cuenta con lineamientos institucionales para ellos.

Por otro lado, no se aprecia en los programas de los cursos destinados a la generación de emprendimientos productivos y de servicios articulación suficiente con aquellos destinados a la formación en especialidades varias. Entonces, la práctica formativa estaría generando una oferta para formar empleados y empleadas en un mercado laboral con escasas oportunidades para el empleo formal y, por otro lado, emprendedoras y emprendedores sin conexión con los sectores productivos en los cuales deberían insertar su emprendimiento, más allá de las metodologías propias del estudio de mercado.

En el SNPP no resultan claros la modalidad de definición de la oferta formativa y el modo en que se conecta con el contexto socioproductivo de cada región y del país. Pareciera que está limitada a la disponibilidad de docentes y de equipamiento en cada sede.

Por su parte, el Sinafocal determina la oferta formativa en función de las demandas recibidas de los actores locales y de las autoridades y organizaciones del ámbito nacional con las cuales mantiene convenio (como el Instituto Paraguayo de Artesanía - IPA, la Unión Industrial del Paraguay - UIP, la Secretaría Nacional

³ Información relevada de la página de Sinafocal. Disponible en: <<http://www.capacitacion.gov.py/cifras%20del%20SINAFOCAL.pdf>>, consultada el 10 de noviembre de 2010.

de Turismo - Senatur y el ex Consejo Nacional de la Vivienda - Conavi). Estas demandas no son confrontadas con las posibilidades de cada región y del país para incorporar trabajadoras y trabajadores o con las condiciones para incluir en el mercado los servicios y productos generados en un emprendimiento.

No se pudo acceder a información sobre la pertinencia de los contenidos de las ofertas formativas con las competencias demandadas en cada sector, las características particulares de la práctica didáctica, las condiciones de las pasantías, los contenidos instrumentales ni los sesgos de género presentes en el currículo (diseños, materiales, programas, prácticas, entre otros), situaciones que inciden significativamente en la calidad de la formación ofrecida.

RECOMENDACIONES

- Incluir la conformación de la Nueva Institucionalidad de Formación Profesional (NIFP) como órgano rector en la ley de creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, asegurando que incorpore las funciones propias relativas a la gestión de la calidad de la formación profesional basada en competencias, las condiciones para abordarla con enfoque de derechos y de género y la legitimidad suficiente para definir la política pública en la materia y articular los esfuerzos públicos y privados hacia su concreción.
- Garantizar la efectiva implementación de la participación de representantes de los sectores empresariales, gremiales y sociales en el diseño, la cogestión, el monitoreo y la evaluación de la política pública de formación profesional y promoción del empleo y de sus programas y planes.
- Generar en la política pública de formación profesional y promoción del empleo las necesarias articulaciones con las políticas públicas de educación permanente, promoción productiva, mejoramiento de la competitividad, desarrollo local y equiparación de oportunidades para los diferentes sectores sociales, con equidad de género y generacional, a los fines de garantizar un abordaje integral.
- Asegurar una modalidad de participación efectiva, eficiente y pertinente de la NIFP en los espacios de concertación de políticas públicas destinadas al desarrollo económico, productivo, social y cultural del país.
- Incorporar en los proyectos de cooperación internacional en materia de formación profesional procesos de institucionalización de los aprendizajes producidos en ellos.
- Conectar los procesos de transformación institucional en materia de formación profesional con los procesos de reforma institucional del Estado paraguayo iniciados en la actual administración de gobierno.
- Asegurar la gratuidad de todos los cursos y programas ofrecidos por las instituciones públicas, debido a que se trata de prestaciones públicas del Estado.
- Generar espacios de trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil (fundaciones, iglesias, universidades, cooperativas, asociaciones y otras entidades sin fines de lucro) que realizan trabajos en comunidades con mayor vul-

nerabilidad a la desocupación, de forma tal que se propicie el aprovechamiento de las experiencias de trabajo y se conecten con las ofertas formativas más pertinentes para contribuir a su desarrollo.

- Propiciar la incorporación del guaraní como lengua de atención al público y de enseñanza-aprendizaje que recupere como valiosos sus contenidos en consonancia con el Marco Básico de las Políticas de No Discriminación e Inclusión en la Función Pública (Resolución 949/2009 de la Secretaría de la Función Pública), sin perder de vista las exigencias lingüísticas del mercado de trabajo, más asociadas al castellano.
- Ofrecer espacios de actualización, particularmente en didáctica de la formación profesional basada en competencias, para asegurar procesos de selección y contratación de personal docente que garanticen la idoneidad y correspondencia con los lineamientos institucionales.
- Propiciar la especialización de las sedes del SNPP, más adelante de la NIFP, conforme a los sectores productivos que mejores condiciones tienen de incluir trabajadoras y trabajadores en cada departamento, mediante estudios específicos de cada región y sectores productivos, asignación presupuestaria dirigida, actualización docente y participación de los actores sociales, productivos y gubernamentales de cada región.
- Orientar la definición de la oferta formativa a ser adjudicada a institutos privados de formación y capacitación laboral en criterios de complementariedad con la oferta formativa del sector público, incluyendo las especialidades subofertadas y la cobertura geográfica.
- Diseñar e implementar estrategias que propicien la permanencia de los y las jóvenes en condiciones de vulnerabilidad, prestando especial atención a los condicionantes de género y a la articulación con servicios disponibles en las comunidades, incluso en los programas emblemáticos del Estado.
- Remover las barreras más importantes para el acceso y la permanencia de las mujeres y hombres jóvenes de sectores en condiciones de vulnerabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Bareiro, Line y González Parini, Maridí (2009) **Sistema paraguayo de derechos humanos**. Asunción: CDE.
- Comité de Derechos del Niño (2010) *Observaciones finales: Paraguay*. Ginebra: Comité de Derechos del Niño. Catalogado como CRC/C/PAR/CO/3
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2007) *Observaciones finales: Paraguay*. Ginebra: Comité DESC. Catalogado como E/C.12/PRY/CO/3.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2005) *Comentarios finales: Paraguay*. Nueva York: Comité Cedaw. Catalogado como CEDAW/C/PAR/CC/3-5.
- Ocampos, Genoveva (2009) *Los extremos de la discriminación y la precariedad laboral. Trabajo doméstico y trabajo forzoso de indígenas en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) Derechos humanos en Paraguay – Yvypóra derécho Paraguái*. Asunción: Codehupy, pp. 465-476.
- República del Paraguay (2010) **Paraguay para todos y todas. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 (Paraguay 2020)**. Asunción: Gabinete Social.

Los riesgos del presente

Los usos de la memoria en la construcción de los derechos culturales

Manfred Max Neef (1993), pensador chileno-alemán, sostiene en su teoría del Desarrollo a Escala Humana que todas las personas en todos los tiempos y todos los espacios tienen las mismas necesidades de ser, hacer, tener y estar, de acuerdo a valoraciones éticas que van desde la afirmación de la vida, la comprensión, la seguridad, la salud y hasta el autorreconocimiento. El conjunto de respuestas que se dan a esas necesidades constituyen luego formas culturales que se transmiten y se recrean por la simple participación en la sociedad y por la educación. En estas acciones, la memoria tiene un rol fundamental y cuando la transmisión contiene silencios, sucesos escondidos y desfigurados, la cultura no es funcional a las necesidades de la comunidad.

María Stella Cáceres de Almada

*La memoria es el único laberinto del que no hay salida.
La memoria es el único tribunal incorruptible.*

Nona

*Mempo Giardinelli:
Santo Oficio de la Memoria*

INTRODUCCIÓN

El derecho a la memoria y el derecho a la verdad se han hecho bandera de lucha en los pueblos que sufrieron el terrorismo de Estado en las últimas décadas. Un derecho que la sociedad paraguaya necesita ejercer en plenitud en el contexto actual. Paul Ricoeur (1955), filósofo francés, identifica tres tipos de usos de la memoria, que vale la pena recuperar.

- La memoria impedida, aquella que se produce por desconocimiento y que favorece la repetición de los hechos. Este uso de la memoria contiene el peligro de repetir un camino equivocado y con consecuencias nefastas para las personas y comunidades. De esta manera se impide que las personas y los pueblos se reconozcan en lo que fueron en el pasado, en lo que son ahora y en lo que harán en el futuro.
- La memoria manipulada es el uso que se aplica desde el poder para construir identidades aparentemente sólidas, con pretensiones de eternidad y de exclusión de la alteridad, que en estas latitudes se conoce como “historia oficial”.
- La memoria obligada, como tipo de uso que se refiere al deber de todas las personas de recordar los horrores y las injusticias cometidos contra un colectivo de personas, y de recordárselos a las otras, a aquellos que por no haber existido en ese tiempo o por otras razones, no tienen memoria de los mismos.

Esta identificación contribuye para una base sólida del trabajo que defensores y defensoras de derechos humanos vienen haciendo en relación a la historia reciente del Paraguay, ubicándola en el tipo de memoria obligada, que fundamentó en su momento la creación de la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ), su Informe Final y el seguimiento de las Conclusiones y Recomendaciones presentadas públicamente el 28 y 29 de agosto de 2008 (CVJ, 2008).

Este año continuaron apareciendo otros olvidos, algunos más antiguos que van emergiendo de mano de tribunales internacionales, como los de los pueblos indígenas. Así, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) incumplidas hasta el presente por el Estado paraguayo y vinculadas directamente con la posibilidad de la supervivencia de los pueblos indígenas, ligada a sus derechos culturales, tales como su relación particular con sus tierras y territorios¹. En ocasión de la Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)², se hicieron presentes también las víctimas de torturas,

1 Para profundizar sobre estos puntos, véase el capítulo sobre derechos de los pueblos indígenas de este mismo informe.

2 Comunicado de Prensa 109/10 CIDH culmina el 140° periodo ordinario de sesiones. Disponible en: <<http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2010/109-10sp.htm>>, consultado el 29 de noviembre de 2010.

ejecuciones y desapariciones en la lucha por la tierra. En tanto, de manos de la expropiación del predio del ex supermercado Ycuá Bolaños, la memoria de quienes fueron y siguen siendo parte de esta tragedia³.

El conjunto de estas respuestas a las necesidades de reconstruir la memoria constituyen luego formas culturales que se transmiten y se recrean por la simple participación en la sociedad y por la educación. En estas acciones, la memoria tiene un rol fundamental y cuando la transmisión contiene silencios, sucesos escondidos y desfigurados, la cultura no es funcional a las necesidades de la comunidad. Empiezan así procesos de paralización o de crecimiento de la memoria como construcción cultural.

MARCO LEGAL

La Constitución de 1992 reconoce a la memoria como parte del patrimonio cultural:

Se arbitrarán los medios necesarios para la conservación, el rescate y la restauración de los objetos, documentos y espacios de valor histórico, arqueológico, paleontológico, artístico o científico, así como de sus respectivos entornos físicos, que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación.

El Estado definirá y registrará aquellos que se encuentren en el país y, en su caso, gestionará la recuperación de los que se hallen en el extranjero. Los organismos competentes se encargarán de la salvaguarda y del rescate de las diversas expresiones de la cultura oral y de la memoria colectiva de la Nación, cooperando con los particulares que persigan el mismo objetivo. Quedan prohibidos el uso inapropiado y el empleo desnaturalizante de dichos bienes, su destrucción, su alteración dolosa, la remoción de sus lugares originarios y su enajenación con fines de exportación (art. 81).

Aparte de esta disposición constitucional, el derecho a la verdad y el derecho a la memoria se constituyen en principios emergentes en el ámbito internacional. Así, se cuenta con una resolución de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos sobre el derecho a la verdad (resolución 2267 del 5 de junio de 2007), así como las Naciones Unidas iniciaron un proceso de debate sobre el tema y hasta declararon el 24 de marzo como Día Internacional por el Derecho a la Verdad.

AVANCES EN LA RECONSTRUCCIÓN DE LA MEMORIA

Restitución histórica tras cien años de genocidio a una comunidad indígena

La devolución de los restos de una joven y de un joven del Pueblo Aché, quienes habían sido apropiados cuando eran niña y niño, tras el genocidio de su comunidad en el sur del país cometido a fines del siglo XIX, constituyó la primera y

3 Al respecto, véase *Edificio del Ycuá Bolaños fue expropiado a favor del Estado paraguayo*. Disponible en: <<http://www.presidencia.gov.py/v1/?p=36722>>, consulta de 29 de noviembre de 2010.

enorme muestra de un cambio en la valoración de los derechos humanos de los pueblos originarios. La significativa ceremonia se realizó el 11 de junio por elección de la comunidad Aché de Caazapá en el Museo de las Memorias, ubicado en el edificio de la ex Técnica⁴. El Museo de Ciencias Físicas y Naturales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, en cumplimiento de una disposición legal del Estado argentino, tras completar los análisis de comprobación de la identidad, los restituyó a su pueblo. Este acontecimiento y las próximas restituciones, ya que se encuentran en procesos otras, llevan a la memoria obligada hacia nuestros pueblos indígenas.

Conmemoración del Bicentenario de la Independencia Nacional

Asimismo, referidos a dos siglos atrás, este año se asiste al comienzo oficial del Bicentenario de la Independencia Nacional y al desarrollo de un proceso de memoria de características particulares. Para la conmemoración respectiva se creó la Comisión Nacional de Conmemoración del Bicentenario (ley 3495/10), que tiene a su cargo la planificación y ejecución de los proyectos de celebración y está conformada por un Consejo Directivo, un Comité Asesor Permanente y una Secretaria Ejecutiva.

La Comisión Nacional del Bicentenario dispone de un presupuesto estimado en 10 millones de dólares, según el secretario de Cultura, Ticio Escobar, y está destinado a acciones de festividades en todo el país y obras de patrimonio. Se ha puesto en agenda una programación minuciosa para dar espacio a los proyectos ciudadanos a través de Fondos Concursables, a fin de que presenten sus programas para el Bicentenario. La convocatoria incluye de manera destacada a las comunidades de paraguayos y paraguayas residentes en otros países⁵.

Según afirmaciones del intendente de Asunción, Hugo Piccinini, las acciones conjuntas de la municipalidad y la Secretaría Nacional de Cultura (SNC) en el proyecto denominado Ciudadela Cultural:

[están focalizadas] en la recuperación del espacio público más antiguo y significativo de la nación, preparando a Asunción para que actúe como palanca para el desarrollo urbano, en los aspectos de la infraestructura, la dinamización económica, sociocultural y la tutela ambiental [con la aspiración de convertir a la capital asuncena] en un polo sociocultural para que la capital de la República pueda mostrar una nueva y renovada imagen⁶.

Forman parte del proyecto la futura Avenida Costanera, el Parque Bicentenario, el Bus de Transporte Rápido, la restauración de edificios emblemáticos del Centro Histórico capitalino, la renovación del área del Puerto, la creación del Polo de In-

4 Al respecto, véase *Paraguay: Recordatorio del Genocidio Aché* en < <http://clavero.derechosindigenas.org/?p=6435>> consulta de 29/11/10.

5 *SNC tendrá 10 millones de dólares*. Diario ABC Color, Asunción 26 de noviembre en < <http://www.abc.com.py/nota/snc-tendra-10-millones-de-dolares/>>, consultado el 29 de noviembre de 2010.

6 *Se presentó oficialmente el Proyecto Ciudadela de Asunción en el Palacio de los López*. Viva Paraguay, 9 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.vivaparaguay.com/new/index.php?option=com_content&view=article&id=37044:se-presento-oficialmente-el-proyecto-ciudadela-de-asuncion-en-el-palacio-de-los-lopez&catid=4:nacionales&Itemid=7>, consultado el 29 de noviembre de 2010.

novación y la oferta de circuitos turísticos, educativos y comerciales que incluyen a barrios históricos como la Chacarita Alta y el barrio San Jerónimo. A poco de transcurrir la convocatoria del Bicentenario, emparentada con otras ya sucedidas en la región latinoamericana desde hace dos años, se aprecia el surgimiento de investigaciones que revelan temas no abordados hasta el presente y muy enriquecedores como los referidos a las mujeres que participaron en la Guerra Grande, aquella de las grandes infamias internacionales. Se advierten con sorpresa los silencios sobre su dimensión internacional que pueden ser superados con acciones de difusión, por ejemplo, referidas a las luchas de resistencia al imperialismo británico que estableció un lazo de solidaridad de los pueblos norteros argentinos en honor a la Proclama de Unidad Americana, lanzada por el líder Felipe Varela (Potosí, 1868), y cuya continuidad se advierte en las nuevas estructuras de integración como la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur).

Fuera del río de la memoria y en un gesto de gran torpeza, las legisladoras y los legisladores nacionales rebajaron el reciente homenaje a un gran defensor de los derechos humanos, el jurista argentino Juan Bautista Alberdi, que denunció al imperialismo inglés en una campaña sostenida de varios años y le entregan al embajador argentino la carta de ciudadanía *post mortem* en un despacho solitario. Así, la reparación histórica queda anulada y la memoria de los miles de víctimas de aquella guerra vuelve a ser mancillada, al no constituirse en un evento ejemplificador de valores para la ciudadanía, en un contexto en el que la justicia universal se construye diariamente con las más variadas acciones en el terreno de lo público.

Una iniciativa loable de la SNC ha sido ofrecer un seminario destinado a Rafael Barrett, notable escritor español que se radicó en Paraguay y produjo obras referidas a las cuestiones sociales que tuvieron una gran resonancia en su época. La gran asistencia de jóvenes evidenció la actualidad de sus pensamientos sociales.

En el inicio de esta década resulta indispensable integrar en una visión holística el reducido espacio de dos siglos y asumir que una cuarta parte de ellos la conforman la dictadura de Higinio Morínigo (1940-1948) y la de Alfredo Stroessner (1954-1989). Por ser las más cercanas en el tiempo y por la permanencia de sus heridas y consecuencias, requieren ser integradas en un esfuerzo de similar magnitud al del Bicentenario. Sólo así se podrán seguir los procesos históricos y conocer para comprender cómo se produjeron los éxitos y cómo se gestaron los fracasos. En fin, la totalidad de acontecimientos que determinan la variada situación actual. En caso contrario, los festejos, las reflexiones y las construcciones serán islas que agudizarán las brechas sociales.

Como contrapartida, se espera que en los próximos meses sea más visible la reflexión sobre el valor de la Independencia, sus protagonistas, las peculiaridades de este acontecimiento en relación a las demás colonias del Río de la Plata... y la significación de la Independencia en términos actuales que permitan un desarrollo con enfoque de derechos humanos. La identificación clara de los dominadores actuales a través de los planes de asistencia científica tecnológica, en las áreas de justicia, acción social, salud, seguridad, defensa, entre otros, que dependen de

la entrega de importantes apoyos financieros y tecnológicos, incluye las esferas del gobierno hasta las organizaciones de la sociedad civil.

LAS MEMORIAS DEL TERRORISMO DE ESTADO

Cabe recordar que el 2 y 3 de febrero de 1989 se produjo la caída del gobierno encabezado por Alfredo Stroessner, quien permaneció en el poder durante 34 años. La ciudadanía que resistió desde un inicio a la dictadura y que fue reprimida a sangre y fuego en diversos episodios continuó su lucha en la etapa inicial de la transición, pese a las limitadas posibilidades abiertas, teniendo en cuenta que la Asociación Nacional Republicana - Partido Colorado (ANR) seguía en el poder a través de la presidencia de Andrés Rodríguez. Sin embargo se construyó una nueva Constitución y se lograron las pruebas de los crímenes del terrorismo de Estado de la dictadura stronista y hasta del Operativo Cóndor, en el descubrimiento que impulsó Martín Almada, y que fue respaldado por el juez José Agustín Fernández, el 22 de diciembre de 1992

Tras diversos intentos de querrelas criminales, con escasas sentencias, la infamante demora para elegir un defensor del Pueblo, como nueva figura jurídica responsable de asistir a la ciudadanía vulnerada en sus derechos, nuevamente un grupo de defensores y defensoras inició el proceso de una justicia transicional y trabajó hasta conseguir la conformación de la CVJ, aprobada por la ley 2225/03 y compuesta por 8 representantes de los poderes del Estado, de las víctimas y de la sociedad civil. Luego de 4 años de trabajo, el 28 y 29 de agosto de 2008 se presentó el Informe Final y, transcurridos ya dos años del fin de la CVJ, los avances para que los derechos humanos sean políticas de Estado han sido muy reducidos, pese a las grandes expectativas que acontecimientos ocasionales producen en la ciudadanía, como el pedido de perdón del presidente Fernando Lugo al comienzo de su gestión presidencial. A la hora de las realizaciones, la solicitada Secretaría de Derechos Humanos quedó postergada y sólo fue creada una Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación (DGVJR) a cargo de la que fuera comisionada y secretaria ejecutiva de la CVJ, Yudiith Rolón, y en el ámbito de la Defensoría del Pueblo, dependiente del Poder Legislativo.

En el marco de reducidas posibilidades, este organismo lleva realizado un trabajo notable en campos diversos que van desde la reparación histórica y social a la búsqueda de personas desaparecidas. Precisamente en el área de las desapariciones y en el presente año ha continuado su tarea con la conformación de un equipo técnico interinstitucional y con varios espacios de investigación, entre los que sobresalen los predios de la ex Guardia de Seguridad de la Policía Nacional, donde se ubicaron restos humanos, hoy en alentadora investigación. Para el cumplimiento de estas acciones se requiere de un presupuesto considerable, no alcanzado hasta el momento. El Equipo Argentino de Antropología Forense, que participó desde 2004, ha insistido ante el Gobierno en su imposibilidad de continuar la asistencia científica de más de seis años si el Estado paraguayo no da evidencias de su interés concreto en la búsqueda de la justicia para crímenes considerados de lesa humanidad.

Precisamente, la DGVJR mencionada procuró mantener viva la conciencia de las cuentas pendientes con el pasado reciente y realizó el seminario internacional de Políticas Reparatorias, en junio del corriente año, destinado a las y los agentes estatales y con la idea de llegar a todos los niveles para que el funcionariado conozca y comprenda la significación de las solicitudes de reparación hacia las miles y miles de víctimas ubicadas en todo el país. Un listado de notables personalidades de rango internacional en la materia y la realización en la Sala Bicameral del Congreso Nacional no fueron suficientes para conseguir la presencia de autoridades involucradas en el tema ni los apoyos financieros y técnicos necesarios. La excepción fue el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) que suscribió un convenio para la atención de las víctimas de la dictadura.

Estas acciones son una vez más complementadas e impulsadas por los defensores y las defensoras de la sociedad civil, quienes a través de las ONG han conseguido tres proyectos que implican un alto volumen de inversión por parte de la Unión Europea, destinados a la difusión del Informe Final de la CVJ desde perspectivas, espacios y metodologías diferentes por el término de dos años.

A cargo del consorcio de las ONG de la Mesa Memoria Histórica⁷, con la cofinanciación de Diakonia – Acción Ecuménica Sueca, se lleva adelante el proyecto “Por los Derechos Humanos y el Nunca Más”, que comprende trabajos a escala nacional enfatizados en los departamentos de Caaguazú, Misiones, Cordillera, Central y Asunción. Las tareas en plena ejecución consisten en cursos, talleres, visitas de reconocimiento a sitios históricos, formación de periodistas, comunicadores y comunicadoras, concursos destinados a jóvenes y la publicación durante seis meses de revistas con información especialmente tratada para un público juvenil sobre el Informe de la CVJ.

En el ámbito educativo, la Dirección General de Derechos Humanos, del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), a cargo del destacado militante Arnaldo Gutiérrez, emprendió el diseño de un Plan General de Educación para los Derechos Humanos con la participación de especialistas nacionales e internacionales y de numerosos agentes del MEC. El plan destina un espacio singular a la transmisión de la Memoria Histórica y constituye una anticipación a la propuesta de un plan nacional en la materia. La dirección, creada en la gestión del presidente Lugo, lleva a cabo cursos y talleres sobre el pasado reciente y el Informe de la CVJ, pese a la escasez de sus recursos, en diferentes ciudades de todo el país. Una demanda de la ciudadanía de Santa Rosa, departamento de Misiones, en el sentido de reconocer y homenajear la figura del líder campesino Silvano Ortellado Flores, se concretó con la creación de un Instituto de Educación Superior de Derechos Humanos con el nombre del líder asesinado. El proyecto atraviesa las etapas preliminares con gran entusiasmo de sus numerosos participantes.

Los proyectos mencionados y las acciones de ambas direcciones citadas cumplen la función de actualizar los derechos a la verdad y a la memoria y se espera que estas inversiones produzcan resultados apreciables en el futuro cercano.

⁷ Conformada por la Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (Codehupy), el Servicio Paz y Justicia – Paraguay (Serpaj-Py), el Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (Cipae) y la Fundación Celestina Pérez de Almada.

TRABAJOS POR LA MEMORIA DEL SIGLO XX

En cuanto a los trabajos por la Memoria del Siglo XX, en el año, a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores durante la gestión del canciller Héctor Lacognata, estuvieron los eventos de reparación histórica y social. Así, las condecoraciones de alto rango al líder del Partido Demócrata Cristiano y fundador del Acuerdo Nacional, Luis Alfonso Resck; en carácter *post mortem* a los líderes del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), Miguel Ángel Martínez Yaryes, y del Movimiento Popular Colorado (Mopoco) y ex presidente del Congreso, Waldino Ramón Lovera.

Particular importancia tuvieron las condecoraciones asignadas en el Día Internacional de la Mujer a Graziella Corvalán y a Olga Blinder, esta última en carácter póstumo, por “la larga lucha a favor de la inserción en la política pública de equidad de género, igualdad con el hombre en la sociedad y desarrollo íntegro como persona” en el primer caso y por su aporte a la educación y al arte, en el segundo. Un avance en la memoria colectiva para el reconocimiento del aporte de las mujeres y del movimiento feminista a la resistencia antidictadura y a la construcción democrática. La condecoración al líder del Partido Comunista Paraguayo, Ananías Maidana, por parte del Gobierno nacional, una vida consagrada a la defensa de los derechos humanos que soportó más de 20 años en las cárceles de la dictadura stronista, fue valorada como un gesto de último reconocimiento a un héroe civil, que falleció poco después.

Sin embargo, en esta línea de reparaciones simbólicas fueron escasas las demostraciones gubernamentales ante la muerte de monseñor Ismael Rolón. Si bien había sido condecorado al inicio de la gestión de Lugo, la oportunidad para hacer educación cívica se perdió en tibios homenajes oficiales. Rolón, que lideró la Iglesia en Paraguay y fue tenaz opositor del régimen genocida hasta la ruptura de las relaciones con el dictador Stroessner y sus ministros, no fue aprovechado suficientemente como paradigma de la defensa de los derechos humanos y pertinente para informar sobre el contexto de terrorismo de Estado en el que le tocó actuar.

La Municipalidad de Asunción entregó uno de sus máximos reconocimientos: la ciudadanía ilustre a un investigador de la historia reciente, Alfredo Boccia Paz, y al lingüista y escritor Lino Trinidad Sanabria, por su acción en favor del derecho cultural al uso de la lengua guaraní en todos los espacios públicos.

Inexistente, el reconocimiento a la afirmación de los derechos culturales emprendido por el Grupo Musical Los Corales, un conjunto surgido de las represiones a la comunidad campesina de Santa Elena, que obligó a sus protagonistas en la década del '70 al exilio: Ramón Riquelme, Aurora Montiel y David Riquelme. Cumplieron 30 años en un camino sin concesiones a la dignidad y siempre orientado a provocar una conciencia crítica en defensa de los derechos humanos no sólo por sus innovadoras propuestas musicales, sino por la acción educativa popular desarrollada en todos los espacios militantes de la educación y de la protesta social. Ramón Riquelme falleció en junio pasado.

OTRAS ACCIONES RELEVANTES DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

Desde una lectura contemporánea, las Ligas Agrarias Cristianas (LAC) ejercieron en plenitud sus derechos culturales. El éxito de sus trabajos provocó el castigo y la represión. Las Ligas comenzaron en 1960 y se prolongaron casi por dos décadas, como una respuesta autogestionaria del campesinado marginado durante la dictadura de Alfredo Stroessner en la búsqueda de un desarrollo posible, a escala humana e inspirado en la recuperación de la conciencia de la dignidad humana a partir de la nueva lectura que la Iglesia cuestionadora de aquellos tiempos había marcado nuevos rumbos a partir de la Conferencia Latinoamericana de Obispos en Medellín y del Concilio Vaticano II convocado por el revolucionario papa Juan XXIII.

En esa línea, la DGVJR, con el apoyo de algunos líderes fundadores y lideresas fundadoras y otras instituciones estatales, realizó tres homenajes públicos a los y las principales protagonistas en actos multitudinarios en los departamentos de Caaguazú, Misiones y Paraguarí, con la asistencia del presidente Lugo, representantes del Movimiento Nacional de Víctimas de la Dictadura, otras asociaciones de víctimas y siempre las exposiciones del Museo de las Memorias: Dictadura y Derechos Humanos.

Uno de los mayores logros de las LAC, las escuelitas campesinas, fue resumido en un filme documental con el mismo nombre. La realización fue del Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (Cepag) y Base Investigaciones Sociales (Base IS), en tanto la presentación fue en la sede del movimiento Fe y Alegría con gran asistencia de activistas jóvenes. Esta iniciativa constituyó un avance en la recuperación de la memoria de la resistencia del pueblo paraguayo y la difusión gratuita del excelente material permitirá con el tiempo apreciar su aporte a la comprensión de los procesos históricos de Paraguay. El currículum escolar actual del sistema educativo nacional tiene incorporado el uso del guaraní como lengua de aprendizaje. Algunos principios de la educación liberadora basados en la Pedagogía del Oprimido del gran educador brasileño Paulo Freire han sido incorporados en los sistemas oficiales sin que se explicitaran los orígenes de estos cambios registrados. Por ello, esta presentación resulta tan importante para establecer los vínculos y mostrará que los grandes cambios nacen de las necesidades de la gente, de las comunidades concretas establecidas en un tiempo y en un espacio determinados, que posteriormente se convierten en propuestas de mayor alcance.

Los archivos de la memoria

El derecho a la memoria se basa en el derecho a conocer la verdad, y ella es posible también por la historia oral. Sin embargo, los documentos oficiales constituyen una forma de memoria, con una lógica diferente a la de las víctimas. En esa convicción prosigue la iniciativa del defensor Martín Almada (Premio Nobel Alternativo 2002) por acceder a otros archivos oficiales. A fin de año se estima el fin de la catalogación de los archivos del Ministerio de Defensa Nacional, trabajos que lleva a cabo la Fundación Celestina Pérez de Almada, con la cooperación de personal técnico del Ministerio de Hacienda. Acción sin precedentes de apertura que fue posible gracias a la gestión del ex ministro de Defensa Nacional Luis Bareiro Spaini.

El Museo y la Mesa Memoria Histórica

El trabajo conjunto del Museo de las Memorias: Dictadura y Derechos Humanos, creado por la Fundación Celestina Pérez de Almada en 2002 y emplazado en el edificio histórico de la ex Técnica, con el apoyo de la Mesa Memoria Histórica, conformada en diciembre de 2005, continuó desarrollándose. El reconocimiento público a su labor se traduce en la asistencia a los diversos eventos que se llevan a cabo en el Museo. De significativa importancia fue el panel sobre el Caso de los mal llamados 108, que permitió que al menos una parte de esas memorias silenciadas como las represiones ocurridas en la dictadura stronista contra las personas con orientación sexual distinta a la heterosexual e identidad de género diferente a la pauta normada pudieran ser conocidas, valoradas y apreciadas desde los testimonios de las víctimas, incluidos en el Informe Final de la CVJ.

Otro acontecimiento lo constituyó la presentación de la primera maqueta didáctica sobre el campo de concentración de Emboscada al que fueron trasladados los presos políticos en 1976 y permanecieron allí hasta el cierre en 1979. Un recurso didáctico de grandes dimensiones y elevado costo, posible con la cooperación de la ONG francesa Graines de Energies, la Embajada Francesa y ejecutado por la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Asunción. Una nueva manera de implicar a la universidad en los procesos de memoria a partir de su responsabilidad social.

La acción educativa del Museo llegó en el presente año a la mayor cantidad de personas participantes en su historia: una cifra cercana a 4000 personas participaron de sus recorridos didácticos en la sede y en las exposiciones itinerantes. La proyección del video sobre el informe final de la CVJ forma parte de la propuesta.

Las reparaciones históricas y sociales se traducen por lo general en charlas, paneles y conversatorios centrados en un evento histórico o en un homenaje a un destacado luchador por los derechos humanos, como ocurrió recientemente con Francisco de Paula Oliva, sj (Pa'i Oliva), a las víctimas de la colonia Jejuí y a las personas prisioneras en Emboscada, como los defensores de la Cruz Roja Internacional y del Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencias (Cipae).

La presencia del Museo y de la Mesa Memoria en las acciones el Foro Social de las Américas fue intensa y extendida en el tiempo de las preparaciones como de la ejecución. En ese sentido produjo conferencias con invitados internacionales y presentó en forma mancomunada con las Víctimas de Ycuá Bolaños una muestra articulada por el Servicio de Paz y Justicia, haciendo visible por primera vez la continuidad de las actitudes, visibilizando por primera vez el vínculo establecido a partir de los dolores compartidos y de una impunidad interminable.

LOS PASILLOS DE LA JUSTICIA Y LA PERMANENCIA DE LA HISTORIA OFICIAL

La Justicia, que ha sido reiteradamente calificada con términos negativos, en el curso del año, no produjo hechos que muestren su disposición a tener en cuenta las Recomendaciones del Informe Final de la CVJ, aunque disponga de las condiciones suficientes para operar en los casos del ex ministro del Interior y uno de los responsables del Operativo Cóndor en Paraguay, Sabino Augusto Montanaro,

tampoco en el caso del ex cónsul Francisco Ortiz Téllez, involucrado en la desaparición del médico Agustín Goiburú, trasladado desde Argentina a Paraguay en el marco del Operativo Cóndor. En cambio, afirmó su desinterés al liberar al hijo del dictador Alfredo Stroessner, Gustavo, a quien se procesó por enriquecimiento ilícito y se liberó sin haber comparecido ni una sola vez personalmente ante los tribunales de Asunción y aunque sobre él haya pesado la declaración otorgada hace años de reo rebelde y contumaz a los mandatos de la ley. Una fortuna calculada en millones de dólares acumulada en ese período por el entonces muy joven coronel Gustavo Stroessner se encuentra en el ámbito de un posible juicio sucesorio en beneficio de sus familiares. Las víctimas de la dictadura reclaman la recuperación de esas fortunas para la indispensable compensación.

En espacios administrativos de la Municipalidad de Asunción se concedió insólita atención al reclamo de la viuda e hijas de Alfredo Stroessner Mora sobre la gigantesca y lujosa mansión de la avenida Santísima Trinidad y se les asignó la categoría de interlocutores válidos para negociar la apertura de calles que atraviesan el predio de 6 hectáreas que fuera canjeado por “orden superior” como lo declaró recientemente el intendente municipal de entonces, a cambio de unos pequeños terrenos ubicados en otro sector. Las obligaciones impositivas de la familia Stroessner en este caso representan un gasto anual de 5 mil guaraníes (o un dólar norteamericano).

Como se sabe, la mansión y el terreno han sido requeridos en una campaña pública por el defensor Martín Almada, con el apoyo de diversas instituciones, para la conformación de la Universidad Popular de los Derechos Humanos que permita el acceso gratuito de las y los jóvenes a carreras indispensables como hidrología, energías renovables y otras vinculadas al desarrollo ambiental de Paraguay.

CONCLUSIONES

Situaciones como éstas permiten concluir que falta mucho para erradicar el uso manipulador de la memoria, que la historia oficial establecida por el poder de la dictadura pervive en los tribunales en que se mantiene como telón de fondo. La gran paradoja es que en el mismo edificio se encuentran las pruebas que deben afianzar la memoria obligada para acceder a la verdad y ejercer el derecho a la memoria.

El año del Bicentenario ofrecerá en primer término la posibilidad de observar conductas en relación a la memoria, brindará la oportunidad de establecer vínculos y articulaciones, de descorrer el velo sobre situaciones desconocidas y de encontrar nuevos héroes y heroínas que deben sacarse del olvido y reconocerlos como modelos de vida.

Será la gran oportunidad para ejercer la memoria obligada, el único tipo de memoria que puede actuar contra el olvido. Pero no contra cualquier olvido, ni siquiera contra el olvido en general o contra el derecho a olvidar, muchas veces necesario para saber qué es lo que tenemos que recordar y cuáles son los objetivos de esa discriminación del recuerdo, sino contra el olvido de las injusticias, contra el olvido que implica engaño o silencio cómplice y que ayuda a establecer posteriores dinámicas de dominación. Este tipo de memoria es imprescindible para una

acción transformadora del ser humano en todos sus contextos sociales, políticos, económicos y culturales.

Como sostiene María José Fariñas Dulce, del Comité de Apoyo de Attac España:

este derecho a la memoria, a la memoria obligada, tiene como correlato el deber de recordar las injusticias y de reparar a las víctimas de las mismas. Se trata de una decisión consciente de no olvidar, como demanda ética de lucha por la justicia. Tanto el derecho de todos a la memoria como el derecho de las víctimas a obtener reparación son ampliamente reconocidos y consagrados en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en la jurisprudencia de la justicia universal de los tribunales internacionales. El derecho a la memoria es el derecho que toda persona tiene a conocer la verdad.

Pero la cuestión no radica solo en preguntarnos qué hechos históricos concretos no recordamos o no conocemos, sino en algo más profundo. Consiste en saber, es decir, en indagar de manera atenta, buscar pacientemente y comprender, para fortalecernos como sujetos activos, evitando todo tipo de dominación derivada de lo que olvidamos o de lo que nos ocultaron. En cuanto a las víctimas, la reparación se viene entendiendo en un sentido amplio, más allá de la tradicional y necesaria compensación económica o de aquellos aspectos simbólicos que procuran una satisfacción plena y equitativa. En este sentido amplio de la reparación se han de incardinar las políticas de memoria histórica, puesto que el conocimiento y el recuerdo de la verdad son pasos necesarios e imprescindibles para una reparación integral de la dignidad de las víctimas. Es una cuestión de hacerles partícipes de la historia, de ocupar espacios negados en su historia personal (la comprensión de uno mismo), pero también en la historia y la identidad colectiva (la comprensión política, económica y social).

RECOMENDACIONES

- Empezar la conmemoración del Bicentenario recuperando las diferentes memorias históricas, teniendo en cuenta a los pueblos indígenas, la participación de las mujeres, los aportes de las diferentes generaciones y de las comunidades afroparaguayas, inmigrantes y emigrantes.
- Abordar mecanismos de reparación histórica visibles que permitan la construcción de la memoria colectiva acerca de los hechos que contribuyeron a la conformación de las identidades paraguayas y de los olvidos que requieren de la restitución histórica y actual.
- Contribuir al proceso de configuración internacional del derecho a la verdad y a la memoria, con las experiencias, reflexiones y aprendizajes del proceso de construcción de la memoria colectiva en Paraguay.

BIBLIOGRAFÍA

- Max-Neef, Manfred (1993) **Desarrollo a escala humano. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones.** Barcelona y Montevideo: Icaria y Nordan-Comunidad.
- Ricoeur, Paul (1955) **Histoire et vérité.** Paris: Du Senil.

Injustamente menospreciadas

La estabilidad laboral de las
trabajadoras domésticas,
cuestionada por unas sentencias

La estabilidad laboral es un derecho para todos los trabajadores y todas las trabajadoras; sin embargo, en el trabajo doméstico es una cuestión de interpretación de la ley. Esta diferencia de trato hacia este sector de la sociedad tiene como consecuencia la negación de una serie de derechos que la ley consagra al resto de la población trabajadora.

Graciela Azcona

INTRODUCCIÓN

El derecho al trabajo ha sido abordado en los informes anuales de derechos humanos mostrando tanto diferentes dimensiones de sus tendencias –la flexibilización y la desregulación (Zaracho, 2005), las condiciones de desprotección institucional (Pitz, 2006)– como expresiones del insuficiente cumplimiento de las disposiciones establecidas como derechos fundamentales del trabajo –la jornada laboral (Azcona y Marecos, 2008) y las condiciones de discriminación y precariedad laboral en el trabajo doméstico y el trabajo forzoso de indígenas (Ocampos, 2009). En esta ocasión se concentra en la estabilidad laboral y el trabajo doméstico.

Las trabajadoras domésticas son un eslabón esencial de la cadena económica y desempeñan un papel muy importante en el bienestar de la sociedad: con su trabajo ahorran arduas tareas a miles de empleadores y empleadoras individuales. Ellas cocinan, planchan la ropa, lavan, quitan el polvo, se ocupan de la basura, etc., para que sus empleadoras y empleadores puedan ausentarse de sus domicilios y ejercer su empleo. Lo mismo ocurre con las juezas y los jueces o legisladores y legisladoras: ¿quién se ocupa de sus casas cuando dictan sentencia o crean leyes? Sin embargo, a pesar de este importante aporte, son víctimas de graves discriminaciones: obligadas a trabajar 12 horas por día, incluso los domingos, con un salario inferior al 50% del correspondiente a los demás trabajadores y trabajadoras, sin posibilidad de cobrar las horas extraordinarias de labor. Excluidas expresamente del sistema jubilatorio y, por si esto fuera poco, discriminadas en el ámbito de aplicación de la justicia. A 2008, el 39% de la población económicamente activa (PEA) estaba conformado por mujeres, de entre quienes el 17,8% se desempeñaba en el trabajo doméstico, frente a sólo el 1% de los hombres de la PEA en el mismo sector (DGEEC, 2009).

Este artículo tiene como propósito mostrar las graves discriminaciones que cometen las juezas y los jueces de los Tribunales del Trabajo al dictar sentencia, cuando se trata de trabajadoras domésticas que precisamente recurren a los estrados judiciales en busca de justicia. Específicamente, se aborda el reconocimiento de su estabilidad en el empleo y la consiguiente equiparación en el régimen indemnizatorio. Para ello se han tomado como base cinco fallos judiciales, entre ellos algunos que, paradójicamente, resultan contradictorios entre sí, pues en una de las resoluciones seleccionadas se reconoce a la trabajadora doméstica el derecho a la estabilidad en el empleo, mientras que en otra se le niega este derecho.

Estos fallos judiciales, como muchos otros de igual tenor, constituyen herramientas discriminatorias graves en contra de las trabajadoras domésticas, y más graves aún por provenir de las autoridades con la función de interpretar y aplicar la ley. Una verdadera afrenta a los derechos humanos.

MARCO LEGAL

La estabilidad laboral es:

[...] el derecho que todo trabajador/a, por cuenta ajena, tiene a conservar su empleo, con la correlativa obligación patronal de mantenerlo/a en él,

salvo que el trabajador/a hubiere incurrido en causa justificada de despido legalmente determinada (Ossorio, 1994: 395).

La estabilidad en el empleo es un derecho fundamental del trabajador y la trabajadora, consagrado en nuestro Código del Trabajo (CT), ley 1213/93 y sus modificatorias: “El trabajador que cumple diez años ininterrumpidos de servicios con el mismo empleador, adquiere estabilidad en el empleo [...]” (art. 94). El cumplimiento de la estabilidad en el empleo es garantizado también por instrumentos internacionales de ámbito universal y regional. Se constituye en un derecho humano fundamental, pues integra la gama de derechos que no pueden ser objeto de renuncia, transacción o limitación convencional.

La Convención Nacional Constituyente de 1992 introdujo este derecho a la legislación de la época, manteniéndose hasta nuestros días: “El derecho a la estabilidad del trabajador queda garantizado dentro de los límites que la ley establezca, así como su derecho a la indemnización en caso de despido injustificado” (art. 94). Desde entonces, de derecho legal pasó a ser derecho fundamental, y al elevarse a esa jerarquía se convierte en derecho constitucional, imposible de alterar. Demás está decir que el conjunto normativo que establece los derechos de los trabajadores y las trabajadoras se inspiran en los principios contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), conforme lo dispone el CT:

Los derechos reconocidos por este Código a los trabajadores no podrán ser objeto de renuncia, transacción o limitación convencional. Será nulo todo pacto contrario. Las Leyes que los establecen obligan y benefician a todos los trabajadores de la República, sean nacionales o extranjeros y se inspirarán en los principios contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, proclamada por la novena Conferencia Panamericana de Bogotá el día 2 de mayo de 1948 y en los demás Convenios Internacionales del Trabajo ratificados y canjeados por el Paraguay que integran el Derecho positivo (art. 3).

La Declaración Universal de Derechos Humanos consagra la igualdad de las personas ante la ley (art. 7) y el derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias (art. 23), incluidos los trabajadores y las trabajadoras del servicio doméstico remunerado, razón por la que se impone un tratamiento igualitario al de los demás trabajadores y trabajadoras de otras categorías ocupacionales, que, como se verá, en muchos casos son favorecidos en los fallos judiciales de los tribunales nacionales del trabajo. Igual protección establece el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), ley 4/92 (art. 6 y 7) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador, ley 1040/97 (art. 7 inc. d). El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité Cedaw, por su sigla en inglés) reconoce el trabajo doméstico entre las labores que realizan las mujeres trabajadoras migrantes y que pueden exponerlas a situaciones de discriminación (2008: párrs. 3, 13, 15, 16, 17, 19, 25,

26). En tanto, el Comité sobre los Trabajadores Migratorios y sus Familiares está trabajando en una observación general relativa a las trabajadoras domésticas migrantes¹. Estas dos observaciones generales permiten comprender mejor las condiciones de protección que requieren las trabajadoras domésticas migrantes.

En materia de convenios internacionales del trabajo relativos al tema, Paraguay ha ratificado los convenios N° 100 relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, de 1951 (C100), y el N° 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, de 1958 (C111), mediante las leyes 925/64 y 1154/66, respectivamente, lo que indudablemente obliga al Estado a su irrestricto cumplimiento. En la 99ª Conferencia Internacional del Trabajo, reunida en Ginebra en junio de 2010, se aprobó en general una propuesta de normativa para el trabajo doméstico (un convenio y una recomendación asociada) y decidió incluir su tratamiento en la próxima conferencia (OIT, 2010). Este convenio permitirá regular mejor el trabajo doméstico en el conjunto de derechos fundamentales del trabajo.

Es importante rescatar que en dicha conferencia el Estado paraguayo sostuvo la necesidad de que se recuerde en el preámbulo que los convenios y las recomendaciones internacionales del trabajo se aplican a todos los trabajadores y todas las trabajadoras, incluidas quienes se desempeñan en el trabajo doméstico, a menos que se disponga otra cosa. La comunicación gubernamental respectiva sostuvo que, de lo contrario, serían objeto de discriminación, ya que muchas veces los convenios de la OIT exceptúan al trabajo doméstico de su aplicación².

En cuanto al ámbito del derecho interno, el CT consagra el derecho a la estabilidad laboral al afirmar que:

El trabajador que cumple 10 años ininterrumpido de servicios con el mismo empleador, adquiere estabilidad en el empleo y solo podrá terminar su contrato en caso de que el empleador compruebe previamente, en forma fehaciente, la existencia de alguna causa legal de despido imputada al trabajador (art. 94, CT).

Vale decir que si un empleador o empleadora desea despedir a una trabajadora o un trabajador con más de 10 años de antigüedad, debe previamente demandarlo en un juicio por justificación de despido, y sólo si obtuviere sentencia favorable y ésta se hallare firme, lo podrá despedir sin responsabilidad económica alguna. Si la persona empleadora omite este procedimiento, o no se comprueba en juicio la causal alegada, está obligada a reintegrarlo y pagarle el salario y demás remuneraciones correspondientes devengados durante la sustanciación del juicio (art. 96, CT).

1 CMW considers a General Comment on Migrant Domestic Workers Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/cmw_migrant_domestic_workers.htm>, consultado el 30 de octubre de 2010.

2 Conferencia Internacional del Trabajo, 99ª reunión, 2010, Informe IV(2) *Trabajo Decente para los Trabajadores Domésticos*, 4º Punto del Orden del Día. Disponible en <http://www.ilo.org/ilc/LCSessions/99thSession/reports/lang-es/docName--WCMS_104703/index.htm>, consultado el 12 de noviembre de 2010.

Sin embargo, conviene destacar que el contrato de trabajo doméstico es un contrato especial, y se halla legislado como tal en el Capítulo IV del Libro III del CT³. Por su condición especial, contiene algunas normas que lo diferencian del contrato de trabajo en general. Esta especificidad implica un menor reconocimiento de derechos garantizados como regla general, básica e inderogable para el resto de las trabajadoras y los trabajadores. Estamos entonces ante un contrato de trabajo especial, con normas específicas para el sector doméstico remunerado, y un contrato de trabajo con normas generales aplicables a todas las demás personas trabajadoras. Si damos una mirada al capítulo de referencia, surge con absoluta claridad que éste no contempla instituciones fundamentales del derecho laboral como la estabilidad en el empleo.

La pregunta que se plantea es la siguiente: ¿La trabajadora doméstica tiene también este derecho o, por el solo hecho de pertenecer a esta categoría ocupacional, no lo tiene? Ante esta situación, y por imperio de la misma ley, a falta de normas expresas, se aplicarán las normas generales que rigen para las demás personas trabajadoras, y que las leyes que establecen excepción a las reglas generales o restringen derechos no son aplicables a los otros casos y tiempos que los especificados por ellas (art. 5 y 7, Código Civil, ley 1183/85). Lastimosamente, los juzgados y tribunales de la República, encargados de resolver esta cuestión, no tienen una idéntica manera de entender la situación, pues dictan sentencias contradictorias, basadas en interpretaciones subjetivas que lesionan, principalmente, los derechos humanos de igualdad ante la ley de las trabajadoras domésticas remuneradas. Esta falta de uniformidad de la jurisprudencia vulnera la garantía de igualdad consagrada en la Constitución (art. 46).

Los diferentes criterios judiciales, dispares, serían resultado de una aplicación selectiva para casos determinados, donde se encuentran en juego intereses o privilegios por razón de amistad, clase social, etc., o simplemente la aplicación arbitraria del derecho, sin ser posible siquiera identificar el factor o motivo jurídico o extrajurídico determinante para la formación de la convicción judicial. Esta situación genera descontento, desconfianza y crítica hacia el desempeño de las funciones que estas autoridades jurisdiccionales están llamadas a cumplir⁴.

Se torna urgente, en un Estado Social de Derecho, que jueces, juezas y tribunales emitan sus fallos con mayor sujeción al cumplimiento y observancia de las leyes en su aplicación, asegurando la práctica constante y permanente del ejercicio de la construcción del silogismo jurídico, que se identifica como un signo positivo de la jurisprudencia de un país que acepta y aplica los principios más respetuosos de la persona humana.

3 El trabajo adolescente doméstico está regulado por el Código de la Niñez y la Adolescencia, ley 1680/01, gozando de mejores condiciones laborales que el trabajo doméstico adulto establecido en el CT.

4 *Ministros violan en forma alevosa principio de igualdad*. Diario ABC Color, Asunción 24 de octubre de 2010, pp.78 y 79.

SENTENCIAS JUDICIALES ANTE DESPIDOS INJUSTIFICADOS DE TRABAJADORAS DOMÉSTICAS CON MÁS DE 10 AÑOS DE ANTIGÜEDAD

Se analizan cinco sentencias de primera instancia, de apelación y de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), que responden a la pregunta por la estabilidad laboral como derecho de las trabajadoras domésticas y los trabajadores domésticos.

Así, la jueza en lo laboral del tercer turno, Alma Méndez de Buongermini, al dictar sentencia, dijo sobre la cuestión:

Es oportuno señalar que este juzgado entiende que en este tipo de contrato (doméstico) no es aplicable el capítulo de “De la estabilidad en el Empleo”; efectivamente, dada la naturaleza singular de la relación de trabajo doméstico, ella se rige por un capítulo especial y el legislador expresamente establece los casos en los que se pueden aplicar las normas de contrato en general; [...]”⁵.

Seguidamente pone ejemplos para señalar, enfáticamente, que cuando la norma contenida en el capítulo de contratos especiales no se refiere explícitamente a las normas de los contratos en general, no pueden ser aplicados en beneficio de los primeros. Sigue diciendo:

[...] En cuanto a los derechos que le asisten al trabajador doméstico en el caso de despido injustificado, establece específicamente plazos para el preaviso (art. 155) distintos de los preavisos para los trabajadores en general; en cuanto a la indemnización por despido injustificado, se remite expresamente (art. 156) al artículo 91 del C.T. [Código del Trabajo] y no hace distingos respecto a la antigüedad, es decir, no se remite expresamente al capítulo de la estabilidad especial, lo que implica que no cabe la reposición al puesto de trabajo, y al no proceder ésta, tampoco procede el pago de la doble indemnización (art. 97 C.T.) que es una alternativa cuando la reposición no pueda darse por sobrevenir incompatibilidad entre las partes, o por haber el trabajador hecho uso a su derecho de opción (Art. 96 C.T.) situaciones todas estas previstas en el mentado capítulo de la Estabilidad Especial”⁶.

Un criterio similar tiene el juez titular del cuarto turno, Julio César Centeno, quien se había expedido sobre la cuestión, señalando:

Debido al tipo de contrato existente entre las partes, debemos regirnos por las disposiciones del Título III (De los Contratos Especiales de Trabajo), Capítulo IV del Código Laboral, un capítulo especial que regula las relaciones laborales entre el empleador y el trabajador doméstico y específicamente a los artículos 155 y 156 del Código Laboral que hacen referencia a las indemnizaciones que corresponden al trabajador en casos de despido injustificado. Al respecto, la última parte del Art. 156 dice, que

5 Sentencia Definitiva N° 24 del 30 de marzo de 2009.

6 Ídem.

en caso de despido injustificado, el empleador abonará la indemnización prevista en el Art. 91. Este régimen especial y específico que regula este tipo de prestación de servicios, en ninguno de sus artículos hace referencia a la estabilidad del trabajador, por lo que tampoco puede hablarse del derecho a la doble indemnización prevista en el Art. 94 del Código Laboral, para los trabajadores en general que adquieren estabilidad en el empleo⁷.

Este mismo criterio es sostenido por el Tribunal de Apelación del Trabajo, Primera Sala, específicamente los conjuces Marité Espinola de Argaña y Rafael Cabrera Riquelme, quienes manifestaron:

La indemnización por despido injustificado estimada en la sentencia en base a los artículos 156 y 91 del C.T. se halla ajustada a derecho. El Art. 156 hace remisión clara y expresa al Art. 91 C.T. sin hacer distinciones en cuanto a la antigüedad del trabajador, como ya lo ha sostenido este tribunal en fallos precedentes. Se trata del trabajo doméstico, un contrato de trabajo especial, para el que no rigen las normas del contrato de trabajo en general, sino solo las contenidas en el capítulo IV del Código de Trabajo, salvo que se trate de un trabajador que se halle incurso en una de las previsiones del Art. 150 del Código del Trabajo, que no es el caso de autos. En el mismo sentido, se ha expedido este Tribunal en el Acuerdo y Sentencia N° 13/03, entre otros [...]»⁸.

En contrapartida, los jueces titulares del quinto y del segundo turno de la jurisdicción laboral, Tadeo Zarratea y Graciela Ortiz, respectivamente, tienen un criterio diferente y contrapuesto, que concede a las trabajadoras domésticas y los trabajadores domésticos la calidad de sujetos con estabilidad especial luego de 10 años de servicio con la misma persona empleadora. En consecuencia, en sus sendas sentencias estos juzgados les reconocen el derecho a la estabilidad, a pesar de no estar expresamente estipulado entre las normas que regulan el trabajo doméstico como contrato especial de trabajo⁹. Coincidentemente, Concepción Sánchez Godoy, integrante del Tribunal de Apelación del Trabajo, segunda sala, en uno de sus fallos sostuvo:

El trabajo doméstico presenta características particulares que exigen normas adecuadas para su mejor desenvolvimiento, por ello es uno de los contratos que reconoce un régimen especial en la legislación, pero esta circunstancia no le priva de generar relaciones que revisten caracteres fundamentales de la relación de trabajo, siendo las personas dedicadas a dicha actividad trabajadores en la acepción plena del término. Por ello, hasta donde sea posible se les debe aplicar las normas generales que protegen a los trabajadores, pues las normas especiales que les rigen son normas de excepción, y como tal deben ser interpretadas. En las modalidades

⁷ Sentencia Definitiva N° 122 del 4 de septiembre de 1998.

⁸ Acuerdo y Sentencia N° 59 de fecha 31 de julio de 2009.

⁹ Cfr. Sentencia Definitiva N° 165 del 18 de octubre de 2007 y Sentencia Definitiva N° 109 del 8 de septiembre de 2009.

del trabajo doméstico, previstas en su capítulo especial, no debe verse una restricción o supresión de los derechos del trabajador, sino una adaptación de las normas generales a situaciones particulares. En el sistema del código, el régimen jurídico establecido para los contratos especiales, no altera fundamentalmente los elementos esenciales que caracterizan el contrato laboral común (Derecho Privado del Trabajo y de la Seguridad Social, pág. 338). Este comentario del profesor Luis P. Frescura sigue vigente, ya que el código actual prácticamente mantiene el mismo régimen de los contratos especiales regulados en el código derogado (ver Acuerdo y Sentencia N° 57/99). En consecuencia, esto significa que el mismo tiene estabilidad en el empleo, y aún cuando su relación se rige por el Cap. IV de los Trabajadores Domésticos, le corresponde la doble indemnización por el despido injustificado del que fue objeto¹⁰.

Sin embargo, en ese mismo Acuerdo y Sentencia, los otros integrantes del Tribunal de Apelación del Trabajo, María Mercedes Buongermini y Arnaldo Martínez Prieto, quienes integraron dicho Tribunal por la inhibición de los miembros originarios Ramiro Barboza y Miryam Peña, no tuvieron clara la cuestión, por lo que decidieron, de conformidad al Art. 18 del Código Procesal Civil, consultar a la CSJ, específicamente, en la interpretación que hace el juez inferior respecto de la estabilidad y la doble indemnización, que alega no corresponder a las trabajadoras domésticas ni a los trabajadores domésticos. Esta consulta fue solicitada en base al siguiente fundamento:

[...] El desconocimiento de beneficios sociales a partir de diferentes tipos de labor, generaría una marcada discriminación entre los trabajadores. Nos referimos, en especial, a la doble indemnización que corresponda a los trabajadores estables cuando no se ha probado la causal de despido. En efecto, la disposición normativa contenida en el Art. 156 del capítulo IV De los Trabajadores Domésticos, del título III De los Contratos Especiales de Trabajo, del Código del Trabajo, a la letra, expone que: “El empleador puede dar por terminado el contrato, sin aviso previo, pagando al trabajador doméstico solamente los días servidos, en los siguientes casos... en caso de despido injustificado, el empleador abonará la indemnización prevista en el Art. 91”, con ostensible omisión a la doble indemnización que corresponde, en caso de haber accedido a la estabilidad decenal. Debemos recordar que esta normativa laboral fue sancionada en el año 1995. La norma legal contenida en el Art. 156 del Código Laboral es una determinación legislativa singular que se refiere a una determinada manera de contratación, sin embargo, sin fundamentos a la vista, restringe derechos de carácter general concedidos en beneficio de los trabajadores y cuya limitación o negación a los del sector doméstico carece de inicio, de explicación alguna, ubicándose en una clara posición discriminatoria, que, repetimos, desconoce derechos irrenunciables dispuestos en tal carácter por la Constitución Nacional. Ésa es la norma acerca de cuya constitucionalidad se consulta. Esta situación particularmente disonante

10 Opinión vertida en el Acuerdo y Sentencia N° 153 del 18 de octubre de 2007.

entre el Art. 156 del Código Laboral y la Constitución de 1992, nos lleva a consultar a la Excm. Corte Suprema de Justicia¹¹.

La norma constitucional que se supone infringida, como la garantía de igualdad ante la ley, es la que suscita la aprensión del Tribunal de Apelación, y solicitan, vía consulta, acerca de la posibilidad de colisión del art. 156 del CT, que establece un régimen diferente y una situación de desigualdad objetiva de las trabajadoras domésticas y los trabajadores domésticos, en contraposición a la igualdad y el derecho al trabajo consagrado en la Constitución. La CSJ, a través de su sala constitucional, integrada por los ministros Víctor Núñez Rodríguez, José V. Altamirano y Antonio Fretes, evacuó la cuestión planteada por el Tribunal, y se expidió expresando:

Analizada la consulta respecto a la constitucionalidad o no del Art. 156 del Código del Trabajo debemos decir que la misma no presenta vicios que la descalifiquen como norma de aplicación válida y vigente; sin embargo, la duda del tribunal gira en torno a que la misma guarda silencio respecto a la situación particular del trabajador domestico con más de 10 años de servicio (con estabilidad especial), pues la ley no puede prever cada caso concreto, para ello existen una serie de garantías y derechos de rango general que los juzgadores están obligados a aplicar. Circunstancia distinta sería si el citado artículo explícitamente privara al trabajador doméstico de la posibilidad de adquirir estabilidad especial, tal situación no existe; por tanto el Art. debe ser interpretado e integrado de manera armónica y hermenéutica con el resto de las normas que regulan beneficios y garantías a favor del trabajador, entre los que encontramos la figura de la estabilidad especial. Del somero análisis de capítulos del Código Laboral, observamos que el título II hace mención “del contrato de Trabajo” aplicable a todos los tipos de contratos de trabajo y específicamente el capítulo XI hace referencia a la estabilidad en el trabajo de cualquier dependiente, sin importar el tipo de relación laboral del que deriva su trabajo. El Título III, se refiere a los contratos especiales, que por sus especiales características requieren de una protección más específica, sin que por ello dejen de serles aplicables los derechos y garantías establecidos para todos los trabajadores, entre ellas la estabilidad especial. Interpretar las leyes laborales de modo distinto, nos lleva a admitir la existencia de trabajadores de primera y segunda categoría, cuando la constitución reconoce la igualdad de las personas ante las leyes y proscribela discriminación, máxime cuando el art. 86 dispone que la ley protegerá el trabajo en todas sus formas y los derechos que ella otorga son irrenunciables y el Art. 94 preceptúa que el derecho a la estabilidad del trabajador queda garantizado dentro de los límites que la ley establece, así como su derecho a la indemnización en caso de despido injustificado. No se puede alentar la discriminación de derechos esenciales entre trabajadores, cuando hayan cumplido los re-

11 Acuerdo y Sentencia N° 155 del 30 de marzo de 2009.

quisitos exigidos por la ley para adquirir una calidad concreta, en este caso, la calidad de trabajadores con estabilidad especial [...]»¹².

CONCLUSIÓN

Es indudable que las magistradas y los magistrados cuyas opiniones se analizan tienen un profundo conocimiento del derecho laboral. Además, se presume su honestidad intelectual, pero no es menos cierto que esta múltiple y contradictoria manera de interpretar un mismo texto legal daña seriamente principios fundamentales, contenidos y garantizados en la Constitución, como la igualdad de trato y oportunidades, considerada pilar del Estado de Derecho. Así lo enseñó un maestro de generaciones:

La igualdad debe entenderse como igualdad de oportunidades y de trato ante la ley en similares condiciones. No entran en consideración la raza, o la religión o la clase social, o las convicciones políticas (Prieto, 1987: 263).

Por eso, sostuvo:

La igualdad es la búsqueda de la adecuación de los individuos a un esquema jurídico que garantice el mismo punto de partida en igualdad de condiciones y posibilidades. La igualdad no es unificar en la miseria, ni despojar del fruto del trabajo (Prieto, 1987: 263).

Cabe resaltar que no se conoce en el ámbito de la sociedad civil organizada, ni de los gremios o centrales de trabajadores y trabajadoras, acciones concretas tendientes a revertir esta situación o a resguardar el principio de igualdad ante la ley, asegurando la interpretación unitaria del código de fondo, en la certeza de que la uniformidad de la jurisprudencia asegura la certeza del derecho, más conocida como seguridad jurídica. La falta de credibilidad en la justicia, y en las autoridades que las aplican, se evidencia en este gobierno y también en los anteriores, donde impera la ausencia del valor justicia, que todas las personas filósofas del derecho coinciden en considerar como el valor supremo.

En efecto, la justicia es un valor absoluto que reclama un tratamiento igual para situaciones iguales, ante las interferencias y conductas intersubjetivas. A las mismas situaciones de hecho, deben corresponder idénticas resoluciones de derecho (Frescura y Candia, 1986: 40 y 44).

¿Será tan difícil que los magistrados y las magistradas adopten un solo criterio interpretativo sobre este tema? ¿O tal vez que la CSJ ejerza su atribución de control jurídico sobre los jueces y las juezas a fin de mantener la unidad del derecho y la jurisprudencia (art. 259 inc. 6, Constitución) y asegurar al propio tiempo la igualdad ante la ley para todos y todas (Centurión, 1998: 461)?

Hasta tanto se produzca esto, la forma en que se resuelvan los casos de despido injustificado de trabajadoras domésticas con 10 o más años de antigüedad dependerá casi totalmente del azar.

¹² Ídem.

RECOMENDACIONES

- Cumplir con la normativa constitucional y las recomendaciones de los organismos internacionales.
- Difundir las leyes nacionales, tratados y convenios internacionales relacionados con el derecho al trabajo decente.
- Unificar criterios en el Poder Judicial para la emisión de fallos con sujeción al cumplimiento y observancia de las leyes en su aplicación, mediante la práctica de construcción del silogismo jurídico.
- Promover el uso del recurso de casación como mecanismo para anular una sentencia judicial con una incorrecta interpretación o aplicación de la ley o que hubiera sido dictada en un procedimiento que no ha cumplido las solemnidades legales.
- Crear mecanismos sencillos, prácticos y de bajo costo económico para el control de la aplicación de la ley por parte de las autoridades judiciales.
- Promover la modificación del Código del Trabajo, a fin de eliminar la discriminación para los trabajadores y las trabajadoras del sector del servicio doméstico.
- Generar mecanismos para la publicación de fallos judiciales que beneficien a trabajadores domésticos y trabajadoras domésticas, especialmente las consultas evacuadas por la Corte Suprema de Justicia.
- Mejorar la eficiencia de las instituciones que tienen a su cargo velar por la aplicación de las normas laborales, para coadyuvar con la labor del Poder Judicial.

BIBLIOGRAFÍA

- Azcona, Graciela y Marecos, Adriana Raquel (2008) *Muchas más horas... una jornada laboral extensa. Derecho al trabajo en condiciones dignas* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 626-636.
- Centurión, Francisco (1998) **Derecho constitucional**. Asunción. El Foro.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2008) *Recomendación General N° 26 sobre las Trabajadoras Migratorias*. Nueva York, 2008.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2009) **Encuesta Permanente de Hogares 2008**. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Frescura y Candia, Luis P. (1986) **Introducción al estudio de la ciencia jurídica**. Asunción: El Foro.
- Ocampos, Genoveva (2009) *Los extremos de la discriminación y la precariedad laboral. Trabajo doméstico y trabajo forzoso de indígenas* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) **Derechos humanos en Paraguay – Yvypóra Derécho Paraguáipe**. Asunción: Codehupy, pp. 465-476.
- Oficina Internacional del Trabajo (2010) **Informe IV(1) Trabajo decente para los trabajadores domésticos. Cuarto punto del orden del día. Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, 2011**. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Ossorio, Manuel (1996) **Diccionario de Ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires: Heliasta.
- Pilz, Dania (2006) *El Estado sigue sin proteger el trabajo* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2006) **Derechos humanos en Paraguay 2006**. Asunción: Codehupy, pp. 315-333.
- Prieto, Justo José (1987) **Constitución y régimen político en el Paraguay**. Asunción: El Lector.
- Zaracho, Gustavo (2005) *Derecho al empleo: flexibilización y desregulación laboral por la vía de los hechos* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2005) **Derechos humanos en Paraguay 2005. 10 años de informes**. Asunción: Codehupy, pp. 371-381.

El desequilibrio entre actores arrasa con los derechos laborales y sindicales

Derechos laborales y libertades sindicales

Las prácticas persecutorias hacia las organizaciones sindicales son una constante en Paraguay y no se limitan al sector privado de la economía, sino que comprenden también buena parte del sector público. Tanto que, más allá de la óptima legislación laboral que rige en el país, la realidad de los trabajadores y de las trabajadoras paraguayos continúa estando llena de experiencias de despidos injustificados, de negaciones de derechos humanos y sociales, de informalidad en las relaciones laborales: una situación muy grave a la cual el Estado paraguayo todavía no ha dado una solución satisfactoria.

Marcelo Lachi, Centro de Estudios y Educación Popular Germinal (CEEP Germinal)

INTRODUCCIÓN

Aunque Paraguay presente un sistema de legislación laboral y sindical bastante avanzado, que implementa gran parte de las normas reconocidas e impulsadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la realidad de la aplicación concreta de estos derechos en las relaciones laborales resulta ser muy diferente, siendo la inaplicación de estas normas una de las situaciones que constantemente se ha repetido, y continúa repitiéndose, a lo largo de estos últimos 20 años de vida democrática del país.

Analizando la realidad de este último año, se puede verificar que poco ha cambiado con respecto a los anteriores, y que el gobierno del presidente Fernando Lugo, más allá de proponerse como aliado del mundo sindical¹, en sus actuaciones concretas poco se ha diferenciado de los gobiernos anteriores, manteniendo el diálogo social en un nivel más aparente que sustancial y no haciendo suficientes esfuerzos para imponer la aplicación universal de la legislación laboral y sindical vigentes, como demuestra la poca atención dedicada al fortalecimiento institucional del Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social (VMT).

Como consecuencia directa de esta actitud, las organizaciones patronales, mucho más fuertes y organizadas que los sindicatos, se han sentido alentadas a no aplicar de manera efectiva la legislación laboral y sindical y a actuar constantemente en contra de los sindicatos, mediante actos de persecución y buscando su aniquilación, en vez de apuntar al diálogo y la negociación con ellos.

El resultado ha sido que la contratación colectiva continúa manteniendo una cobertura irrisoria en Paraguay, que no llega a superar al 10% de los trabajadores y las trabajadoras que, según la normativa vigente, deberían estar al amparo de este instrumento de negociación.

Así que, frente al “diálogo social aparente” impulsado por el gobierno y a su incapacidad de ejercer su rol de contralor de la aplicación de la normativa vigente, las relaciones laborales en el país se reducen esencialmente a relaciones de fuerzas, y la aplicación o inaplicación de las leyes laborales y sindicales se queda a la merced del más fuerte, es decir, de la patronal.

MARCO LEGAL: LA NORMATIVA LABORAL Y SINDICAL VIGENTE

En Paraguay, la Constitución (1992) establece el derecho a la libertad sindical para todos los trabajadores y las trabajadoras de los sectores públicos y privados (exceptuando a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional), el derecho a firmar convenios colectivos, a la huelga y al paro (arts. 96, 97 y 98). Así también, en el capítulo relativo a la libertad se garantiza el derecho a la libertad de reunión y manifestación (art. 32) y el derecho a la libertad de asociación (art. 42).

¹ *Festejo con marcha en la Triple Frontera*. Diario Última hora, Asunción 2 de mayo de 2008. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/112720--Festejo-con-marcha-en-la-Triple-Frontera>>, consultado en fecha 29 de noviembre de 2010.

La ley que rige para los trabajadores y las trabajadoras del sector privado, y para quienes trabajan en las empresas del Estado, es el Código del Trabajo (CT), ley 213/93, que consagra su Libro Tercero a “Las relaciones colectivas de trabajo”, garantizando así la libertad sindical (arts. 283 a 286), la estabilidad sindical (arts. 317 a 324), el derecho a la firma de contratos colectivos de condiciones de trabajo (CCCT) (arts. 326 a 349), las huelgas y los paros (arts. 358 al 38). Si bien el Código del Trabajo sancionado en 1993 sufrió algunas modificaciones en 1995 y 1999², ninguno de estos cambios afecta de manera sustancial los derechos aquí expuestos, ya que básicamente se ajustó la redacción en algunos artículos o se precisó de mejor manera el alcance de algunos derechos.

El CT establece los tipos de sindicatos, pudiendo ser éstos de empleadores y empleadoras o de trabajadoras y trabajadores (art. 283). Los sindicatos de trabajadores y trabajadoras dependientes pueden organizarse por empresa –quienes trabajan en varias profesiones, oficios u ocupaciones que prestan servicios en el establecimiento–, por gremio –quienes trabajan en una misma profesión, oficio o especialidad– o por industria –quienes prestan servicios en varias empresas de una misma rama industrial. Los requerimientos para la formación de los sindicatos están estipulados en el CT (art. 292), estableciéndose allí que los sindicatos de empleadores y empleadoras no podrán constituirse con menos de tres miembros. En el caso de los trabajadores y las trabajadoras, para los sindicatos de empresa el mínimo es de 20 miembros fundadores, 30 para sindicatos gremiales y 300 para sindicatos de industria.

En cuanto a la contratación colectiva, el CT define al contrato colectivo como:

[...] todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores, por una parte, y por la otra una o varias organizaciones representativas de trabajadores o, en ausencia de tales organizaciones, representantes de los trabajadores interesados, debidamente elegidos y autorizados por estos últimos (art. 326).

En esta misma ley se establece la obligación de celebrar un contrato colectivo de condiciones de trabajo en toda empresa que emplea a 20 o más trabajadores y trabajadoras (art. 334). Cabe resaltar que, sobre el alcance del contrato colectivo, se determina que las estipulaciones previstas en los CCCT se extienden a todas las personas que trabajan en la empresa, aunque no sean miembros del sindicato que lo haya celebrado (art. 330). De tratarse de un contrato-ley, éste será obligatorio para todos los empleadores y empleadoras y para todos los trabajadores y las trabajadoras correspondientes.

En lo que respecta a los trabajadores y las trabajadoras del sector público³, la Ley 1626/2000 dedica su capítulo XVI al tema de la sindicalización (arts. 108 a 126), garantizando así la libertad sindical y la no injerencia. El derecho a huelga

² El Código del Trabajo ha sido modificado en dos ocasiones, con la ley 406/95 y con la ley 1416/99.

³ Cabe señalar que en Paraguay, quienes trabajan en el sector público, representan el 20% del total de los trabajadores asalariados y las trabajadoras asalariadas de la economía formal, siendo 248.710, mientras que en el sector privado se encuentran 977.078 trabajadoras y trabajadores (DGEEC, 2009).

se encuentra en el capítulo XVII (arts. 127 a 138). Ahora bien, sobre el derecho a la contratación colectiva establece que se regirá por la ley especial que regule la materia (art. 51), siendo ésta la Ley de Contratación Colectiva en el sector público (508/94).

Los Convenios de la OIT ratificados por el país que hacen referencia a estos derechos son: el Convenio N° 11 sobre el derecho de asociación en la agricultura (C11), ratificado por Paraguay mediante ley 1333/67; el Convenio N° 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización (C87), ley 748/64; el Convenio N° 98 sobre el derecho de sindicalización y negociación colectiva (C98), ley 977/64; y el Convenio N° 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (C156), ley 3338/07. Cabe resaltar que, según la misma OIT, los convenios pueden ser clasificados en fundamentales, prioritarios y generales, encontrándose en el primer grupo el C87 y el C98 recién mencionados.

Otros convenios de la OIT fundamentales ratificados por Paraguay son los convenios N° 100 (C100) y N° 111 (C111), relativos a la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por trabajo de igual valor y sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación, ratificados por leyes 925/64 y 1154/66, respectivamente.

Referente al tema del diálogo social y del tripartismo, la Constitución de 1992 declara que “[...] el Estado favorecerá las soluciones conciliatorias de los conflictos de trabajo y la concertación” (art. 97), por lo que puede afirmarse que la carta magna reconoce el diálogo social y compromete al Estado a promover la concertación y el diálogo. A pesar de esto, cabe señalar que ni en el CT ni en la legislación sucesiva se establecen normas específicas sobre las formas y métodos del diálogo social.

GRADO DE EFECTIVA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES Y SINDICALES EN EL PAÍS

Como se ha señalado, el sistema normativo paraguayo ampara de manera efectiva los derechos y las libertades sindicales, por lo menos en los papeles, garantizando la acción sindical, impulsando el diálogo social y previendo la obligatoriedad de la contratación colectiva. La realidad desafortunadamente resulta muy diferente, como lo demuestran una serie de datos recabados del VMT que hablan de relaciones laborales y sindicales en Paraguay plagadas de actividades persecutorias y violatorias de los derechos humanos de los trabajadores y las trabajadoras.

Escasos contratos colectivos de condiciones de trabajo (CCCT)

Si evaluamos la realidad de los CCCT, obligatorios en las empresas con más de 20 trabajadores y trabajadoras (art. 334, CT), se puede comprobar que en Paraguay la ley se queda en los papeles y raramente consigue aplicarse de manera efectiva a la realidad del mundo del trabajo: en el país existen actualmente 195 empresas e instituciones públicas con más de 20 personas empleadas y 2520 empresas privadas en las mismas condiciones. Estos organismos dan trabajo a

alrededor de 230.000 funcionarios y funcionarias públicas y 245.000 trabajadores y trabajadoras del sector privado; es decir que son alrededor de 475.000 los trabajadores y las trabajadoras en condición de estar al amparo de la contratación colectiva⁴, el 39% de 1.225.000 personas trabajadoras dependientes activas, según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares de 2009 (DGEEC, 2009).

En el período 2004-2009, sólo 27 empresas e instituciones públicas (13,8% del total) y 47 empresas privadas (1,9% el total) han firmado un CCCT, tanto que hasta el año pasado solamente 39.137 trabajadores y trabajadoras del sector público (16,9% de quienes tienen derecho a un CCCT) y 12.100 del sector privado (4,9% de quienes tienen derecho a un CCCT) resultaban amparados por la contratación colectiva; es decir, 51.237 trabajadoras y trabajadores (10,8% del total que por ley deberían tener un contrato colectivo vigente en su lugar de trabajo).

En lo que concierne a 2010, hasta agosto han sido firmados 14 CCCT: 11 en el sector privado y 3 en el sector público. De los primeros, sólo 4 han sido de empresas que todavía no tenían un CCCT, mientras que los otros 7 eran renovaciones. En el sector público, 2 han sido los nuevos contratos firmados y uno ha sido de renovación. En forma global, los CCCT firmados en 2010 amparan a 14.239 trabajadoras y trabajadores, de entre quienes sólo 9423 (8925 del sector público y 498 del privado) han conseguido firmar por primera vez un CCCT, mientras que 4816 han conseguido su renovación. De esta manera, durante 2010 el grupo de trabajadoras y trabajadores al amparo de un CCCT ha llegado a 60.660 (+2% con respecto a los datos de 2009); de este grupo, 48.062 (+3,9%) pertenecen al sector público y 12.598 (+0,3%) pertenecen al sector privado.

Los datos presentados demuestran fehacientemente cómo la realidad del derecho a la contratación colectiva es todavía inalcanzable para la gran mayoría de las trabajadoras y los trabajadores paraguayos, precisamente para el 87,2% (siendo la incidencia de trabajadoras y trabajadores sin CCCT del 79,2% en el sector público y del 94,8% en el sector privado); es decir que la contratación colectiva es un derecho laboral en la carta (hasta en aquella constitucional) pero no en la realidad de las relaciones laborales.

Reuniones tripartitas sin efectos relevantes

Este dato no es un caso aislado: la dificultad de conseguir que se implemente correctamente la legislación laboral y sindical en el país es confirmada también por otro indicador cuantitativo: las reuniones tripartitas que el VMT impulsa para dirimir conflictos entre sindicatos y patronales (públicas y privadas). Las conferencias tripartitas gobierno-sindicato-patronal, impulsadas generalmente a escala de la empresa o institución pública, para que, mediante la mediación gubernamental, los actores laborales puedan resolver el conflicto instalado o promover la negociación colectiva, han sido instrumentos muy utilizados en la última década y cuya implementación ha crecido exponencialmente durante el gobierno actual.

Si en 2006 se celebraron solamente 192 reuniones tripartitas, éstas llegaron a 245 en 2007, a 317 en 2008, y a 433 en 2009, mientras que en los primeros 6

4 Elaboración propia sobre datos de cotizantes del Instituto de Previsión Social (IPS, 2008) y de datos de funcionarios públicos (Secretaría de la Función Pública, 2008).

meses de 2010 llegaron a 240, con un crecimiento con respecto al año anterior del 11%⁵.

Pero aún más importante que el crecimiento cuantitativo de las reuniones tripartitas, que de todos modos indican un crecimiento del conflicto laboral en el país, un dato relevante de éstas son las causas que determinan su realización, pues resultan altamente indicativas de la realidad de la aplicación de la legislación laboral en el país. Durante 2010, dos de las principales causas que han determinado el conflicto laboral y el recurso a las tripartitas para solucionarlo están directamente relacionadas con la inaplicación de la legislación laboral y sindical por parte del sector empleador, siendo la “persecución sindical” causante del 34,3% de las reuniones realizadas en los primeros seis meses de este año y el despido injustificado del 18,9%⁶; es decir que más de la mitad de las tripartitas se originan no en conflictos salariales sino más bien en la inaplicación por parte de la patronal de la legislación laboral y sindical vigente.

Esta realidad se visualiza también en los contratos colectivos firmados en estos últimos siete años, donde las cláusulas más recurrentes se refieren a los derechos colectivos (que garantizan la actividad sindical) y a las condiciones laborales (que definen las situaciones concretas en que se van a desenvolver las actividades en las empresas e instituciones), es decir, se trata de cláusulas que buscan fortalecer derechos laborales y sindicales cuyo alcance ya está ampliamente establecido en la legislación vigente, incluso en la Constitución, pero que las trabajadoras y los trabajadores mismos buscan “reforzar”, incluyéndolas en los contratos colectivos, justamente por su común inaplicación por parte de la patronal⁷.

Finalmente, hay que señalar el nivel de incomparecencia a las reuniones tripartitas que, aunque impulsadas desde el VMT, no son de participación obligatoria para los actores laborales. Durante el primer semestre de 2010, el nivel de incomparecencia se mantuvo alrededor del 47%, siendo la incomparecencia de la organización patronal causante de la no realización de las tripartitas en el 94% de los casos⁸.

Estos datos referentes a la incidencia de la contratación colectiva y a las causantes principales del conflicto laboral en el país, aunque básicos, resultan esenciales para comprender que el problema del no reconocimiento de los derechos laborales y sindicales por parte de la patronal es un elemento esencial de la problemática laboral en el país. Es decir, donde el conflicto laboral debería centrarse en el mejoramiento de las condiciones laborales y salariales y en los beneficios a ellas relacionados, todavía está enfocado en el reconocimiento por parte de los actores laborales de derechos y libertades laborales y sindicales ampliamente reconocidos por la legislación nacional e internacional, pero que en el día a día de las relaciones laborales son constantemente ignorados e inaplicados por gran parte de los actores patronales, tanto del sector privado como del sector público.

5 Elaboración propia a partir de datos del VMT.

6 Elaboración propia a partir de datos del VMT.

7 Elaboración propia a partir de CCCT del período 2004-2010, disponibles en el VMT.

8 Elaboración propia a partir de datos del VMT.

Desequilibrio de fuerzas entre los actores laborales

Aunque en los primeros años de la vuelta a la democracia el movimiento sindical fue fortaleciéndose paulatinamente, cuadruplicándose la cantidad de afiliados y afiliadas en pocos años (Céspedes, 2009: 163), después de la exitosa huelga general de mayo de 1994 empezó a decaer, arrastrado, por un lado, por su misma estructuración por empresa y, por el otro, por la progresiva pérdida de credibilidad de la dirigencia sindical.

La estructura sindical por empresa frente a un sistema industrial todavía incipiente y un sistema empresarial estructurado esencialmente sobre pequeñas y medianas empresas (según datos del Instituto de Previsión Social (IPS), en Paraguay existen solamente 43 empresas privadas con más de 400 personas empleadas)⁹ de hecho ha impedido en estos años la formación de sindicatos grandes (existiendo exclusivamente en el sector público sindicatos con más de 1000 trabajadores y trabajadoras), situación ésta que ha generado una gran fragmentación del movimiento sindical, transformándolo en una suerte de “archipiélago de islas-sindicatos-microorganizaciones” (Céspedes, 2000: 18).

Además, los sonados casos de corrupción de algunos de los principales dirigentes sindicales –por ejemplo, en el Banco Nacional de Trabajadores (BNT) y el desvío de fondos para un proyecto comunitario proveído por la central vasca *Eusko Langillen Alkartasuna* (ELA)– han debilitado progresivamente la credibilidad del movimiento sindical paraguayo, que, durante la primera década del siglo veintiuno, se ha ido desestructurando, reduciéndose paulatinamente las afiliaciones y aumentando, paradójicamente, la cantidad de centrales sindicales que actualmente son 7: Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Central Unitaria de Trabajadores - Auténtica (CUT-A), Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), Central Nacional de Trabajadores (CNT), Central General de Trabajadores (CGT), Confederación Nacional de Trabajadores (Conat) y Central Sindical de Trabajadores del Paraguay (Cesitep), ex Central Sindical de Trabajadores del Estado Paraguayo. Actualmente está en marcha la conformación de una octava central: la Mesa Coordinadora Sindical (Mecosi). Esto es una clara señal de la debilidad y disgregación actual del movimiento sindical, más aún considerando la existencia de algunos sindicatos de gran tamaño del sector público que no están afiliados a ninguna de ellas.

Esta disgregación no solamente ha debilitado fuertemente al movimiento sindical en su conjunto, sino que también ha dificultado su posibilidad de enfrentarse en paridad de condiciones a la estructura patronal, mucho más fuerte y organizada, tanto a escala global, a través de la Unión Industrial Paraguaya (UIP) y la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (Feprinco), como a escala sectorial, a través de las múltiples cámaras empresariales, organismos que les permiten concretar un grado de coordinación en sus acciones mucho más elevado de lo que pueden tener en campo las organizaciones sindicales, las cuales, además de ser muchas, están en constante conflicto entre sí.

9 Elaboración propia a partir de la base de datos de cotizantes del IPS de 2008.

Esta situación ha determinado, con el tiempo, un notable desequilibrio de fuerzas entre estas dos partes, con un empresariado fuerte y firme, en una actitud paternalista y antisindical hacia los trabajadores y las trabajadoras, y un movimiento sindical fuertemente debilitado por sus divisiones internas y su bajo nivel de formación, condiciones que han estrechado sensiblemente todo espacio de diálogo social, reduciendo sus relaciones exclusivamente a la explosión de conflictos, con trabajadoras y trabajadores que limitan la confrontación a la amenaza o a la efectiva concreción de huelgas, y los empresarios que hasta la huelga no manifiestan actitud alguna de escucha hacia las problemáticas del sector trabajador. Con el tiempo, entonces, la falta de diálogo social ha gangrenado las relaciones entre la patronal y los sindicatos, determinando, debido a la mayor fuerza de la primera con respecto a la segunda, el desarrollo –como se expuso en el análisis precedente– de una actitud de cierre y persecución, en la visión común de la gran mayoría de las empresas de que los sindicatos estorban su desarrollo.

La situación presentada y que define actualmente las relaciones laborales en gran parte de las empresas privadas del país (y en parte también en las públicas) ha dejado en las exclusivas manos del Estado –y en especial del VMT, autoridad pública con competencia directa en la materia– la obligación de imponer la aplicación concreta de la legislación laboral y de los derechos sindicales en el país, dado que todo tipo de diálogo y concertación entre los actores laborales se ha mostrado prácticamente ausente o limitado a casos muy específicos y puntuales (véase el caso de las pocas empresas con CCCT activos).

Desafortunadamente, el VMT, dejado como único árbitro de las relaciones laborales en ausencia del diálogo entre los actores, ha demostrado no estar absolutamente en condición para cumplir con este rol, a causa de su debilidad estructural y su limitada fuerza para imponer el respeto de la legislación laboral en el país, como lo demuestran fehacientemente unos pocos datos.

El VMT recibe anualmente un presupuesto ínfimo e inadecuado al rol que debería asumir: en 2010 ascendió a Gs. 13.144.604.900 (USD 2.682.573), equivalentes al 5,1% del presupuesto global del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) y al 0,08% del presupuesto anual del conjunto del Poder Ejecutivo¹⁰; como consecuencia directa, su equipo de inspectores e inspectoras –a cargo, entre otras, de las comprobaciones de denuncias de violaciones de derechos sindicales y laborales– está conformado solamente por 30 personas, que se movilizan con una sola camioneta adquirida en enero de este año, siendo que –según el mismo VMT– debería existir un inspector o inspectora por cada 35 mil trabajadores y trabajadoras, esto es, debería contar con 237 inspectores e inspectoras¹¹, es decir, ocho veces más de los actualmente disponibles.

Además, hay que subrayar que, finalmente, lo poco que el VMT consigue hacer se vuelve inútil, dado que las infracciones que alcanza a elevar por violaciones

10 Elaboración propia sobre datos del Presupuesto General de la Nación 2010.

11 *Solo hay 41 inspectores laborales para todo el territorio nacional*. Diario Última Hora, Asunción, 23 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/notas/112720--Festejo-con-marcha-en-la-Triple-Frontera>, consultado en fecha 29 de noviembre de 2010.

a la legislación laboral, aunque tengan sanciones pecuniarias relevantes, muy raramente son pagadas por las empresas, que recurren generalmente al tribunal de apelación del foro laboral y sucesivamente hasta la Corte Suprema de Justicia, dando vía a un proceso que puede durar hasta 3 años y que muy raramente llega a concluirse, porque a través de diferentes “chicanerías” los abogados y las abogadas de las empresas consiguen las extinciones de las causas sin resolución alguna en contra de sus asistidos. Sin olvidar que, según declaraciones públicas de las mismas autoridades del VMT, si el empleador o la empleadora pretende impedir una inspección, lo puede hacer y no recibe sanción por eso, lo que los obliga a recurrir a trámites judiciales, que son lentos.

En cuanto a su rol de mediador a través de las tripartitas, también en ese ámbito hay que señalar que, aunque se hayan demostrado como un instrumento útil para solucionar conflictos, no resultan suficientes para el efecto, dado que son totalmente voluntarias y no generan obligación alguna para las partes (situación demostrada por el alto número de incomparecencias por parte de las organizaciones patronales, como se ha señalado precedentemente).

En 2010, el Poder Ejecutivo elaboró un anteproyecto de ley de creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que permitiría asumir adecuadamente estas responsabilidades¹². A la fecha de este artículo, todavía no había sido presentado al Congreso.

El diálogo social aparente del Estado paraguayo

Como señala Rosembaum (2001: 76), el Estado desempeña diversos roles en el sistema de relaciones colectivas de trabajo: por un lado, posee un papel regulador de los derechos colectivos; por otro, le compete la vigilancia y es contralor del cumplimiento de normas laborales (Estado-gendarme), y además tiene funciones propias a su condición de juez.

Así, por ejemplo, al Estado le es propia la función de actuar como juez o mediador entre la parte empleadora y la trabajadora. Desde esta posición es que se encarga de convocar y llevar adelante mesas de diálogo, comisiones y reuniones tripartitas de alcance nacional o más reducido, adoptando estos roles tanto con trabajadores y trabajadoras del sector privado como con quienes trabajan en el ámbito público. Pero, en la función pública, el Estado también asume un rol de “patrón”, y por esto debe saber conjugar su rol de “superparte” con el rol de actor, en este caso específico, actuando siempre con el afán de concretar acuerdos compartidos con las trabajadoras y los trabajadores, sin buscar imponer su visión específica y particular, aprovechándose en este ámbito de su potencial condición de “juez y parte”. Finalmente, el Estado debe asumir también el rol de impulsor de propuestas de concertación social con los actores laborales, que permitan, a través del diálogo, desarrollar acuerdos generales sobre temas de importancia estratégica para el desarrollo socioeconómico de todo el país: desde acuerdos sobre el sistema de seguridad social, pasando por entendimientos acerca de la flexibilización laboral, hasta pactos sobre las grandes reformas sociales, que pue-

¹² El MJT elevó al presidente Lugo el proyecto de creación del Ministerio del Trabajo en: <<http://www.mjt.gov.py/prensa/2010/agosto/mjt-elevo-al-presidente-lugo-el-proyecto-de-creacion-del-ministerio-del-trabajo>>, consultado el 30 de octubre de 2010.

dan incidir en las relaciones laborales o en las condiciones económicas del empresariado o de los trabajadores y las trabajadoras.

Pero actualmente, en Paraguay, el Estado resulta ampliamente deficitario en los tres roles señalados: como vimos anteriormente, no está en condición de imponer su rol de regulador y mediador entre las partes, debido a la extrema debilidad del VMT; cuando actúa como patrón ha demostrado en diferentes ocasiones utilizar los mismos métodos persecutorios de la empresa privada; y, por último, aunque haya instalado en estos años muchas mesas de diálogo con los actores laborales, nunca actúa de manera consecuente con las mismas, dado que las decisiones finales no son tomadas en estas mesas, sino que son reenviadas al Consejo de Ministros, sin que las y los representantes en las mesas puedan asumir esa tarea.

Sobre todo esta última forma de actuar de los gobiernos paraguayos que se han sucedido los veinte años de democracia, y que el actual gobierno de Lugo hizo propia y mantiene inalterada –quizás víctima de una cultura autoritaria de gobierno de raíz histórica en el país, que individualiza a la autoridad gubernamental como la única que puede tomar decisiones–, no solamente ha vaciado de contenidos el diálogo social, transformándolo en “aparente” y privándolo de toda utilidad para encontrar soluciones compartidas entre los actores laborales, sino que finalmente ha debilitado todos los ámbitos en donde el diálogo social se desarrolla, como la contratación colectiva y las mesas tripartitas a escala de empresa o institución (cuya limitada incidencia fue anteriormente expuesta), en cuanto, en ausencia de una verdadera disponibilidad a concertar del gobierno y a impulsar métodos efectivos de toma de decisiones compartidas con los otros actores laborales, estos mismos actores se sienten autorizados a actuar de la misma forma y a dejar que solamente sean las “relaciones de fuerzas” las que decidan el rumbo de las relaciones laborales.

Pero dado que, como señalamos anteriormente, la patronal resulta ser mucho más fuerte y organizada que los sindicatos, y debido a que el gobierno, a través del VMT, carece de las condiciones estructurales suficientes para imponer un manejo del conflicto dentro de los límites de la legislación vigente, la principal víctima de esta situación acaba por ser el sistema de los derechos laborales y sindicales vigente, que resulta constantemente atacado y debilitado por el sector empleador, con el resultado de decenas de miles de trabajadores y trabajadoras que quedan diariamente sin amparo legal y a merced de la total discrecionalidad de las patronales.

Algunos casos reveladores

Ejemplos concretos de la situación descrita se pueden recabar periódicamente de los diarios con alcance nacional publicados en el país, donde, en las páginas de crónicas sobre temáticas laborales y sindicales, resultan comunes los casos de denuncias y conflictos que surgen debido a las violaciones del derecho de las trabajadoras y los trabajadores a organizarse.

- En diciembre de 2009, por ejemplo, la cadena de supermercados Superseis, del grupo AJ Vierci, despidió a la totalidad de los y las dirigentes de un sindicato

de trabajadores y trabajadoras recién instalado en la empresa. Se los y las desvinculó inmediatamente después de que el sindicato comunicara la nómina de delegados y delegadas gremiales de las diferentes sucursales. Entre quienes habían desvinculado, había personas con más de 10 años de antigüedad, quienes solo por este hecho ya gozaban de estabilidad laboral. La dirección de la cadena de supermercados, por su parte, negó a la prensa la existencia misma de un sindicato en la empresa¹³.

- En enero de 2010, 32 personas trabajadoras fueron despedidas de la frigorífica Frigomerc SA, culpables de haber conformado un sindicato en la empresa. Se despidió al pleno de miembros que fundaron el sindicato, comprendida toda la comisión directiva. La empresa no presentó justificación alguna con respecto a la medida asumida y en noviembre de este año fue sumariada por el VMT¹⁴.
- En febrero, el funcionariado de la Cooperativa Luque Ltda., agremiado en los sindicatos Sitracoopel y Sitracool, denunció prácticas de persecución sindical por parte de la directiva de la cooperativa, mediante despidos injustificados y traslado de empleados y empleadas antiguas “culpables” de apoyar los reclamos de las organizaciones sindicales en contra de los despidos. La directiva no presentó justificación alguna frente a las acusaciones de los sindicatos¹⁵.
- En febrero, la empresa de transporte público San Gerardo SRL (Línea 43) despidió a 20 trabajadores, culpables de haber conformado un sindicato. Sucesivamente, la empresa cesó a un grupo de 5 conductores en represalia a una inspección del MJT solicitada por los trabajadores ante el hostigamiento que soportaban. La empresa claramente negó las acusaciones y acusó al sindicato de “chantajearla”¹⁶.
- En abril, después de meses de confrontación sobre el futuro de la empresa, empezó la huelga de Aceros del Paraguay SA¹⁷. El origen del conflicto estaba en la voluntad del Sindicato de Trabajadores de Acepar (Sitrac) de impulsar la anulación de la privatización realizada en 1997 y la recuperación de la empresa al Estado, propuesta que el gobierno hiciera propia el 9 de noviembre de 2009, calificando la venta realizada como despojo e impulsando el proceso de recuperación¹⁸. La respuesta de la empresa fue descalificar y desconocer la vi-

13 *Manifestación frente a supermercado*. Diario *Abc Color*, Asunción, 5 de diciembre de 2009. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nota/53323-manifestacion-frente-a-supermercado/>, consultado en fecha 29 de noviembre de 2010.

14 *Frigoríficos son sumariados por incumplir normas laborales* Diario Última Hora, Asunción, 4 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/notas/374496-Frigorificos-son-sumariados-por-incumplir-normas-laborales>, consultado el 8 de noviembre de 2010.

15 *Protestas por los despidos en Luque Ltda.* Diario *Abc Color*, Asunción, 6 de febrero de 2010. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nota/74173-protestan-por-los-despidos-en-luque-ltda/>, consultado en fecha 29 de noviembre de 2010.

16 *Conflicto sindical en la Línea 43*. Diario *Abc Color*, Asunción, 15 de febrero de 2010. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nota/77350-conflicto-sindical-en-la-linea-43/>, consultado en fecha 29 de noviembre de 2010.

17 *Hay temor de violencia en la huelga de Acepar*. Diario Última Hora, Asunción, 15 de abril de 2010. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/notas/313247-Hay-temor-de-violencia-en-la-huelga-de-Acepar>. Consultado en fecha 29 de noviembre de 2010.

18 Observatorio Sindical 2009, p. 66, CEEP Germinal, Asunción.

gencia de Sitrac e impulsar la firma, en enero de 2010, de un CCCT con el otro sindicato de la empresa, Sindicato de Trabajadores y Asociados de Acepar (Sitraca), que se había declarado en contra de la vuelta de la empresa al Estado¹⁹.

- Desconociendo la vigencia de Sitrac, la empresa pidió a la autoridad judicial laboral que se expidiera en contra de la legalidad de la huelga, declarada como tal en mayo por el fuero laboral²⁰, confirmada en junio por el Tribunal de Apelación del Trabajo²¹. Inmediatamente, la empresa despidió de forma masiva a todas las personas afiliadas al Sitrac, quedando suspendida la medida sólo gracias a la intervención del VMT, que impuso esperar la sentencia final de la CSJ sobre la legalidad de la huelga²².
- En septiembre, la recién nacida organización sindical de choferes de la empresa de transporte La Santaniana SA se encontró con la indisponibilidad de la empresa a reconocer la conformación del sindicato y con prácticas persecutorias hacia los afiliados y las afiliadas, a fin de desalentar su accionar en la organización sindical, obligándoles, por ejemplo, a prestar servicio en las unidades más antiguas, mientras que aquellas más modernas, con doble piso, quedaban asignadas solamente a quienes no estaban sindicalizados²³.

Estos ejemplos corresponden al sector privado de la economía, pero también en el sector público existen otros. El Estado ha demostrado, durante 2010, no escatimar en el impulso de prácticas persecutorias frente a las organizaciones sindicales, sobre todo cuando actúan para defender derechos o impulsar mejoras en salarios y beneficios sociales. Muchos son los casos de denuncias de persecución sindical en el sector público que se pueden relevar de un análisis de la prensa de este último año; sin embargo, se ha optado por concentrarse solamente en dos de ellos, por su particular gravedad, dado que la autoridad pública (específicamente el Poder Ejecutivo), al peor estilo de la patronal privada, ha actuado para desconocer y hasta impedir la conformación de una organización sindical, algo aún más grave si se considera que una de las prerrogativas y obligaciones del Poder Ejecutivo, ejercida a través de la acción del VMT, es justamente garantizar la plena aplicación de la legislación laboral y sindical y, por ende, defender la libre conformación por parte de organizaciones sindicales de trabajadoras y trabajadores en todo el país.

¹⁹ Diario Última Hora del 16 de junio de 2010, Asunción.

²⁰ *Declaran ilegal huelga de Acepar*. Diario Abc Color, Asunción, 19 de mayo de 2010. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nota/120722-declaran-ilegal-huelga-de-acepar/>, consultado en fecha 29 de noviembre de 2010.

²¹ *Tribunal confirma ilegalidad de la huelga de trabajadores de Acepar*. Diario Última Hora, Asunción, 4 de junio de 2010. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/notas/327705-Tribunal-confirma-ilegalidad-de-la-huelga-de-trabajadores-de-Acepar>, consultado en fecha 29 de noviembre de 2010.

²² *Crece la tensión en caso de Acepar por el agravamiento del conflicto laboral*. Diario Abc Color, Asunción, 23 de julio de 2010. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nota/156926-crece-la-tension-en-caso-acepar-por-el-agravamiento-del-conflicto-laboral/>, consultado en fecha 29 de noviembre de 2010.

²³ *Choferes de La Santaniana realizan protesta sindical*. Diario Abc Color, Asunción, 4 de septiembre de 2010. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nota/choferes-de-la-santaniana-realizan-protesta-sindical/>, consultado en fecha 29 de noviembre de 2010.

- El primer caso es el de la Federación de Educadores del Paraguay (FEP). Al final de 2009 inició una serie de protestas y movilizaciones con el objetivo de concretar un acuerdo firmado en otoño de ese año con el ministro de Educación y Cultura, Luis Alberto Riart, para conseguir un incremento salarial del 10%²⁴. No pudiendo concretarse este aumento por la negativa del Congreso a proporcionar incrementos de salarios en la aprobación del Presupuesto General de la Nación para 2010²⁵, la FEP decidió reanudar la lucha con el inicio del nuevo año escolar a partir de abril de este año²⁶. Pero, ya en febrero, mucho antes que sus amenazas pudieran cumplirse efectivamente, fue víctima de una serie de actividades persecutorias, que las autoridades del Ministerio de Educación (MEC) pusieron en marcha con el objetivo de debilitar el sindicato y desactivar anticipadamente su acción.

Así, en febrero de este año, Riart anunció la presentación de una acción judicial contra Carlos Parodi, presidente a cargo de la FEP, porque le habría acusado irresponsablemente de mentir y de normalizar los pagos prometidos²⁷, y posteriormente tanto el MEC como el MJT comunicaron la presunta ilegalidad de la FEP como sindicato, en cuanto no se hallaría en los archivos del VMT documentación alguna que comprobara su reconocimiento por la autoridad del trabajo (más allá de que haya sido fundado en 1961)²⁸.

Estas acciones persecutorias preventivas, tendientes a dificultar el accionar de la FEP y desactivar su actividad gremial, tuvieron una ulterior secuela en julio, cuando el MEC presentó al fuero laboral el pedido de calificación de ilegalidad para la huelga que la FEP había declarado a principio de ese mes. La jueza a cargo sentenció rechazar el pedido del MEC por extemporáneo²⁹.

Finalmente, las actividades persecutorias llevadas adelante por el MEC no tuvieron éxito ni consiguieron amedrentar a la FEP, la cual, gracias a su fuerza y al respaldo de sus asociadas y asociados (cuenta con más de 35.000), continuó en su acción gremial, con un desenlace favorable por la aprobación en el Congreso de un incremento salarial del 10% para todas las y todos los docentes del país³⁰.

- El otro caso, que bajo ciertos aspectos resulta aún más grave, es del Sindicato de Funcionarios de la Policía Caminera (Sifupolcam), contra cuya conformación el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) actuó hasta con saña para impedir que se verificara.

24 Diario La Nación del 21 de octubre de 2009, Asunción.

25 *Maestros quedaron sin el ajuste*. Diario Última Hora, Asunción, 27 de noviembre de 2009. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/notas/277554-Maestros-quedaron-sin-el-ajuste>, consultado en fecha 29 de noviembre de 2010.

26 *La FEP anuncia huelga para abril*. Diario Última Hora, Asunción, 11 de diciembre de 2009. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/notas/281589-La-FEP-anuncia-huelga-para-abril>, consultado en fecha 29 de noviembre de 2010.

27 *Ministro Riart accionará contra la FEP por sus declaraciones*. Diario Última Hora, Asunción, 6 de febrero de 2010. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/notas/294681-Ministro-Riart-accionara-contra-la-FEP-por-sus-declaraciones>, consultado en fecha 29 de noviembre de 2010.

28 *El MJT dice que la FEP es irregular*. Diario ABC Color, Asunción, 9 de febrero de 2010. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nota/75115-el-mjt-dice-que-la-fep-es-irregular/>, consultado en fecha 29 de noviembre de 2010.

29 *FEP pide ahora G. 48 mil millones*. Diario Última Hora, Asunción, 14 de julio de 2010. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/notas/339155-FEP-pide-ahora-G.-48-mil-millones>, consultado en fecha 29 de noviembre de 2010.

30 *Reajuste para docentes se dará en diciembre*. Diario ABC Color, Asunción, 23 de setiembre de 2010. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nota/salarios-reajuste-docentes-diciembre/>, consultado en fecha 29 de noviembre de 2010.

El conflicto tuvo inicio en marzo, a partir de una denuncia del sindicato (conformado el 16 de febrero), en la cual se informaba la existencia de un sistema de explotación laboral con turnos de 24 horas continuas en la institución, y la falta de pago de horas extras. Además, denunciaba que Ramón Cabrera, secretario general de la organización, estaba siendo objeto de persecución sindical, al ser obligado diariamente a turnos de 12 y hasta 15 horas, sin días libres entre uno y otro³¹, y que muchas personas afiliadas habían sido amenazadas con traslados masivos a otras dependencias del MOPC, en represalia por formar parte de la agrupación³².

Por su parte, el director de la Policía Caminera, Eduardo *Petta* San Martín, primeramente declaró que en la institución a su cargo la sindicalización estaba prohibida, por tratarse de una institución “uniformada”³³ y, aunque reconoció el derecho de las trabajadoras y los trabajadores a organizarse, rechazó las razones del sindicato declarando que la gente afiliada eran solamente funcionarias y funcionarios que no querían trabajar y que por eso se esgrimían detrás del sindicalismo³⁴.

Pero la persecución sindical no acabó allí; pocos días después de las declaraciones de *Petta*, el sindicato impulsó una huelga en demanda de sus reivindicaciones laborales y por la reposición de todas las personas trabajadoras trasladadas. En los mismos días, en declaraciones públicas, Gabriel Saguier, con cargo directivo en la Policía Caminera, desconoció nuevamente el derecho a sindicalizarse y a realizar huelgas por parte de integrantes de la Policía Caminera, equiparándolos a las fuerzas militares y policiales, constitucionalmente privadas de estos derechos. Todo ello sucedió a pesar de que ya en febrero el sindicato había sido reconocido provisoriamente por el MJT³⁵. Además, Saguier descalificó la acción de la organización sindical, asegurando que las personas afiliadas sólo buscaban la estabilidad sindical para evitar ser despedidas por las reiteradas fallas y sanciones acumuladas, señalando que algunas de estas personas ya habían tenido problemas con la justicia en 2001, cuando fueron detenidas manejando alcoholizadas³⁶. Finalmente, en abril el MJT reconoció formalmente la existencia del sindicato a través de la Resolución 342, poniendo

31 *Los sindicalistas de la Caminera aseguran que no tienen días libres*. Diario Última Hora, Asunción, 3 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/notas/301181-Los-sindicalistas-de-la-Caminera--aseguran-que-no-tienen-dias-libres>, consultado en fecha 29 de noviembre de 2010.

32 *Agentes de la Policía Caminera se sindicalizan y quieren hacer huelga*. Diario Abc Color, Asunción, 4 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nota/84095-agentes-de-la-policia-caminera-se-sindicalizan-y-quieren-hacer-huelga/>, consultado en fecha 29 de noviembre de 2010.

33 *Sindicato de Caminera denuncia a Petta por explotación laboral*. Diario Última Hora, Asunción, 27 de febrero de 2010. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nota/84095-agentes-de-la-policia-caminera-se-sindicalizan-y-quieren-hacer-huelga/>, consultado en fecha 29 de noviembre de 2010.

34 *Agentes de la Policía Caminera se sindicalizan y quieren hacer huelga*. Diario Abc Color, Asunción, 4 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nota/84095-agentes-de-la-policia-caminera-se-sindicalizan-y-quieren-hacer-huelga/>, consultado en fecha 29 de noviembre de 2010.

35 *La Policía Caminera no puede realizar huelgas*. Diario Última Hora, Asunción, 19 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/notas/305837-La-Policia-Caminera-no-puede-realizar-huelgas>, consultado en fecha 29 de noviembre de 2010.

36 *Idem*.

fin a las especulaciones, pero no al conflicto entre la autoridad y el sindicato, que continuaría en los días sucesivos³⁷.

CONCLUSIONES

Cuanto se ha expuesto a lo largo de este trabajo demuestra claramente que las prácticas persecutorias hacia las organizaciones sindicales en Paraguay no han disminuido con los años y que no se limitan al sector privado de la economía, sino que comprenden también buena parte del sector público, donde no son pocas las autoridades que desarrollan actividades persecutorias hacia las personas afiliadas a los sindicatos.

Esta realidad resulta aún más grave si se considera que en manos del Estado, a través del VMT, se encuentra la responsabilidad de la regulación de las relaciones laborales y el control de la aplicación correcta de la legislación del trabajo, y que sólo por esto el sector público debería abstenerse de realizar prácticas persecutorias ilegales, en cuanto acaba por dar el “mal ejemplo” al sector privado, el cual, frente a este tipo de actitudes del poder público, se siente aún más autorizado a comportarse de la misma forma en sus empresas.

Además, se ha visto que el mismo VMT, más allá de su deseo de cumplir con sus funciones, no está en condiciones de organización, de infraestructura ni de personal como para poder hacerlo efectivamente, dado por el evidente desinterés de los poderes Ejecutivo y Legislativo, que no han proporcionado a la institución los recursos necesarios para cumplir cabalmente con sus funciones.

Finalmente, se ha verificado que el Poder Ejecutivo, más allá de asumir formalmente la necesidad de impulsar el diálogo social, lo mantiene en una modalidad “aparente”, impidiendo que las mesas de diálogo instaladas puedan tomar decisiones compartidas y reduciéndolas a meros lugares de debate.

Así que el resultado de estas actitudes del gobierno, que demuestra ser tan represivo como la patronal, imposibilitado para garantizar la aplicación de la ley por la debilidad institucional del VMT y sin interés real en impulsar el diálogo social, es que la posibilidad para que el diálogo sea el instrumento principal para el desarrollo de las relaciones laborales se vuelve cada vez más una vana esperanza. Esto es así porque, debido al notable desequilibrio de organización y fuerza existente entre los dos principales actores laborales (patronal y sindicatos, unida y organizada la primera, desagregados y conflictivos entre sí los segundos), toda relación laboral acaba con definirse solamente a través del conflicto donde la patronal, por su condición de actor más fuerte, queda libre para imponer su voluntad, incumpliendo sistemáticamente las leyes laborales y sindicales, persiguiendo a sindicalistas y, cuando puede, cerrando *manu militari* todo sindicato que estorbe su actividad.

37 *Reconocen Sindicato de Caminera*. Diario Última Hora, Asunción, 9 de abril de 2010. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/notas/311457-Reconocen-Sindicato-de-Caminera>, consultado en fecha 29 de noviembre de 2010.

Una situación muy grave, sin dudas, que confirma lo mucho que aún debe hacer el Estado paraguayo si quiere que la óptima legislación laboral de la Constitución y las demás leyes de este país se aplique realmente y no quede sólo como letra muerta en los códigos y libros de texto de estudiantes de derecho.

RECOMENDACIONES

- Impulsar cada vez más espacios de diálogo con autonomías para concretarse acuerdos que el Poder Ejecutivo sucesivamente asuma como propios y los implemente cabalmente, obligando a que los sindicatos y las organizaciones patronales hagan lo mismo. Esto permitirá abandonar la costumbre de conformar mesas de diálogo sólo para escuchar las opiniones de los actores laborales, sin que en éstas puedan tomarse decisiones, reduciéndolas a un ámbito puramente interno, porque esta actitud debilita el diálogo social y reduce las relaciones laborales exclusivamente al conflicto donde, debido al desequilibrio de fuerzas existente entre sindicatos y patronal, finalmente acaba por premiar solamente a esta última.
- Apoyar e impulsar, desde el Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social (VMT), con asistencia de la OIT, un proceso de formación y de desarrollo organizacional del movimiento sindical, de manera a fortalecerlo como actor laboral y a dotarlo de instrumentos cognitivos y estructurales necesarios para participar del diálogo social en igualdad con los otros actores. Esto implica actuar en la búsqueda del reequilibrio del desnivel organizativo y estructural actualmente existente entre patronal y sindicatos, que favorece a los primeros frente a los segundos, porque esto distorsiona el diálogo social, haciéndolo fracasar y dejando la resolución de los conflictos exclusivamente a las pruebas de fuerzas (manifestaciones y huelgas).
- Activar un proceso serio de concienciación de las empresas, con apoyo de la OIT, acerca de la importancia del rol del sindicato para la regulación armónica de las relaciones laborales y del diálogo social como instrumento concreto de reducción de la conflictividad en el mundo del trabajo, de forma tal a remover del sector patronal la actitud de intolerancia hacia el actor sindical, expresada en la falta de reconocimiento del sindicato como contraparte efectiva en la regulación de las relaciones laborales y en su consideración como estorbo al buen desarrollo de las actividades económicas de la empresa.
- Implementar espacios de diálogo permanente, en cada dependencia del Estado, con las organizaciones sindicales activas, para la búsqueda de soluciones conjuntas, asegurando el respeto de las medidas de presión aplicadas por los sindicatos cuando el diálogo no logra destrabar el conflicto, sin avasallar su autonomía organizacional. Esto implica dejar de lado toda acción persecutoria, no solamente porque va en contra de la legislación laboral y sindical que debería proteger, sino porque da un “mal” ejemplo a las organizaciones patronales.

- Crear un Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que permita transformar al VMT en un instrumento institucional útil y efectivo para la regulación de las relaciones laborales y del mismo mercado de trabajo, comprometiéndose seriamente en fortalecer y consolidar la organización y los recursos humanos e infraestructurales disponibles y a asignarse, de manera a cumplir efectivamente con el rol de regulador de las relaciones laborales y sindicales en el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Céspedes, Roberto (2000) **Negociación colectiva, diálogo social, participación y formación profesional en Paraguay**. Montevideo: Cinterfor.
- Céspedes, Roberto (2009) **Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992)** Asunción, Germinal y Arandurá.
- Rosembaum, Jorge (2001) **Tendencias y contenidos de la negociación colectiva en el Cono Sur de América Latina**. Lima: OIT.

Hacia la conformación de un sistema nacional de vivienda y hábitat

Vivienda y derechos humanos en Paraguay

La aprobación de una nueva ley este año permite aglutinar en la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat la coordinación interinstitucional e intersectorial de los programas de vivienda y hábitat, pero todavía se requiere de una política pública que recupere las experiencias desarrolladas y las expectativas relevadas en materia de déficit habitacional y que cuente con inversión suficiente y oportuna para dar respuesta a los requerimientos de vivienda de la población en forma adecuada a los particulares contextos culturales de las zonas urbanas, periurbanas y rurales y de las comunidades indígenas. Resulta imperioso entonces que el Estado pueda tener en cuenta los aprendizajes y los reclamos de los sectores que trabajan en la temática.

Cristina Vila, Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (Cipae) y Silvio Ríos, Centro de Desarrollo, Hábitat y Medio Ambiente (Cedes/Hábitat)

INTRODUCCIÓN

En este artículo se describen las principales atribuciones de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat que guardan relación con los planes orientados a dar respuestas al respeto al derecho a la vivienda digna: diseñar y ejecutar programas específicos en base a características especiales, para sectores de la población en situación de pobreza y extrema pobreza; diseñar, elaborar e implementar la política de Estado del sector habitacional a corto, mediano y largo plazo; diseñar e implementar los planes y programas de viviendas y hábitat urbanos, suburbanos y rurales con diferentes tipologías orientados a favorecer preferentemente a las familias de escasos recursos (art. 4, ley 3909/10).

La ley 3909/10 crea la Senavitat, por su reciente promulgación, aún no cuenta con su correspondiente reglamentación, por lo que se trata de una oportunidad para que en el proceso de su redacción se recojan y sumen los esfuerzos desplegados por todas las instituciones y organizaciones involucradas en la problemática de la vivienda, tanto del sector público como de la sociedad civil, a efectos de ir concretando de manera amplia y participativa los elementos y aportes que contribuirían a la creación de un sistema nacional del hábitat.

Conforme al documento de Política de Aplicación del Fondo Nacional de la Vivienda Social (Fonavis), es atribución de la Senavitat la obtención y administración de los recursos asignados para sus fines específicos y los fondos creados para el sector habitacional, como el Fonavis y el Fondo para Viviendas Cooperativas (Foncoop).

MARCO LEGAL

La Constitución de 1992 establece específicamente que todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna (art. 100):

El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho, y promoverá planes de vivienda de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados (art. 100).

Así también, el país cuenta con numerosas leyes que rigen en materia de la vivienda y el hábitat enmarcadas en este precepto constitucional, entre las más relevantes:

- La ley 3909/10 crea la Senavitat y fue promulgada el 7 de junio de 2010. Esta ley proporciona un nuevo marco jurídico e institucional a la temática de la vivienda en el país. Deroga la ley 118/90 que creó el Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi), que rigió por unos 20 años la gestión pública habitacional. En virtud de esta nueva ley desaparece el Conavi y es sustituido por la Senavitat. Es importante señalar que esta ley responde en cierta medida a las expectativas de diferentes sectores de la sociedad por constituir la instancia pública con rango ministerial y con atribuciones para regir la política nacional en materia de vivienda y hábitat.

En tal sentido, la Ley 3909/10 prescribe que la Senavitat es la “única institución rectora y responsable de las políticas habitacionales del país” (art. 1), siendo su objetivo:

[...] la gestión e implementación de la política del sector habitacional y su correspondiente infraestructura de servicios básicos, viales y transporte, que permita el acceso universal a la vivienda digna a través de planes y programas que favorezcan especialmente a las familias de escasos recursos, en el marco de las políticas socioeconómicas del Gobierno Nacional, con el fin de disminuir el déficit habitacional; para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la República del Paraguay (art. 2).

Asimismo, entre las facultades de de la Senavitat se encuentra la administración de los fondos destinados al sector habitacional, incluyendo el Foncoop (ley 2329/03) y el Fonavis (ley 3637/09). Además, le corresponde reglamentar, ejecutar, coordinar y evaluar la implementación de los sistemas de subsidios; reglamentar, ejecutar, coordinar y evaluar la implementación de los sistemas de ayuda mutua entre beneficiarios y beneficiarias de programas con la colaboración y el asesoramiento de las cooperativas, organizaciones sociales, gremios, entre otros. En lo relativo a su rol de institución rectora y responsable de las políticas habitacionales del país, la ley le da la atribución de promover, coordinar, supervisar y evaluar la implementación de los proyectos encarados por cualquier entidad o institución pública que realice actividades relacionadas con los objetivos de la Senavitat, a efectos de que se adecuen a la política del sector.

- La Ley 3637/09 crea el Fonavis. Esta ley entró en vigencia el año pasado y tiene por objetivos promover la implementación de proyectos de construcción de viviendas sociales; implementar el programa del Subsidio Nacional de la Vivienda Social, aplicado a programas habitacionales de la Senavitat, dirigidos a estratos socioeconómicos que necesiten una ayuda especial del Estado para el acceso a la vivienda; viabilizar en forma continua y constante la ejecución de programas habitacionales dirigidos a los sectores de pobreza y extrema pobreza; fomentar la ejecución de proyectos de ayuda mutua y autoayuda a través del sistema cooperativo o grupos organizados; captar y canalizar las donaciones, los préstamos, legados y otros beneficios y aportes financieros internos o externos destinados a la vivienda social.

El Subsidio Nacional de la Vivienda Social, a ser otorgado en virtud de la presente ley, constituirá una ayuda estatal sin cargo de restitución, será otorgada por una sola vez a las beneficiarias y los beneficiarios de los programas desarrollados por la Senavitat con el objetivo de adquirir, construir, ampliar o mejorar la vivienda, con el propósito de posibilitar el acceso a una vivienda digna. El subsidio será explícito, su monto debe ser conocido y diferenciado según el ingreso familiar promedio del beneficiario y la beneficiaria y el costo del valor máximo del tipo de vivienda.

CUADRO 1. Criterios para la asignación de subsidio

Tipo	Nivel	Ingreso familiar en USM*	Subsidio
Viviendas económicas	1	3,5 a 5	15%
Viviendas de interés social	2	2 a 3,4	40%
Viviendas de interés social	3	1 a 1,9	70%
Viviendas de interés social	4	Inferior a 1	95%

* Unidad de Salario Mímimo

Fuente: Ley 3637/09.

Los subsidios, conforme la Ley 3637/09, son otorgados tanto individualmente como a nivel de grupos organizados y cooperativas de viviendas. En los casos de grupos organizados, las organizaciones y las cooperativas deben presentar la documentación requerida a cada una de las personas que serán beneficiadas. Es importante resaltar la previsión en el sentido de que los grupos organizados puedan acceder al beneficio del subsidio a través de sus respectivas organizaciones, aun cuando la inscripción sea individual, estableciéndose el nivel de ingresos como una de las condicionantes para el monto del subsidio que puede recibir una familia.

Dado que la ley en principio prioriza a los sectores de pobreza y extrema pobreza, se observa que el monto de los subsidios para una familia de escasos recursos puede llegar al 70% del monto del crédito, que actualmente ronda los G. 45.000.000 (USD 9148)¹, de los que G. 31.500.000 (USD 6429) serían el aporte no reembolsable del Estado y G. 13.500.000 (USD 2755) sería el crédito que debería contratar la familia en condiciones de mercado. En el caso de las pobladoras y los pobladores que califiquen para el Nivel 4, suponiendo el mismo monto de desembolso para la vivienda, G. 42.750.000 (USD 8725) serían entregados en concepto de subsidio no reembolsable y G. 2.250.000 (USD 459) serían sujetos de crédito a ser contratado en una institución de financiación, pero de hecho se acepta incluso como posible que las comunidades organizadas negocien este saldo a cambio de trabajos de interés comunitario, a ser desarrollados en beneficio de la comunidad. Se espera que los montos más importantes de los rubros disponibles sean destinados finalmente a los sectores de menores recursos.

- La ley 2329/03 establece el marco de administración de las cooperativas de vivienda y el Foncoop y cuenta con reglamentación por Decreto 11465/07. Esta ley tiene una orientación altamente participativa, de tal manera que viabiliza la intervención directa de los grupos afectados por la carencia de la vivienda en la propuesta de proyectos concretos para la construcción de sus viviendas, a través de la ayuda mutua organizada. A su vez, crea la figura de la propiedad colectiva de la tierra y la vivienda. Estos bienes de uso pertenecen en propiedad a las cooperativas, y la modalidad de la tenencia de la vivienda por parte de los socios y las socias es la de usuarios y usuarias. Esta forma de acceso a la vivienda fomenta el arraigo de las familias en los barrios cooperativos, crea una trama urbana y una buena convivencia sustentada por la organización de las socias y los socios, tanto para los trabajos en ayuda mutua como para la ad-

1 El tipo de cambio es USD 1 = G. 4900. Se redondea al entero más próximo.

ministración de la infraestructura barrial. A su vez, es una garantía para evitar el traspaso de la propiedad de las unidades construidas con fondos del Estado al primer postor, como suele sostenerse que ocurre cuando quienes se benefician obtienen el título de propiedad individual o familiar.

Esta ley obliga a que el Estado prevea fondos para los proyectos de construcción de viviendas cooperativas. De acuerdo a la nueva ley que crea la Senavitat, los fondos destinados a las cooperativas de vivienda deben ser administrados por esta nueva entidad. En 2010, tanto la Senavitat como el Fonavis se han puesto en marcha, iniciando la implementación de nuevas alternativas de solución a la falta de acceso a la vivienda digna de los sectores carenciados del país.

- La Ley 2640/05 crea la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), habilitándola para aportar fondos para el sector vivienda, a través de los cuales pueden resolver el acceso a la vivienda los grupos o sectores de estratos socioeconómicos medio y medio alto, con lo cual puede contribuir en la reducción del déficit habitacional.

Del análisis de estas leyes se puede deducir que se cuenta actualmente en el país con una sólida cobertura jurídica e institucional que puede posibilitar el acceso a una vivienda digna a todos los estratos socioeconómicos, incluyendo a los sectores que requieren de una ayuda especial del Estado. Estas leyes proporcionan un contexto favorable para la producción social del hábitat y aportan amplias posibilidades para los sectores con menores recursos económicos.

Sin embargo, su aplicación y la correcta administración de la nueva Senavitat, entidad con rango ministerial, con planes y proyectos habitacionales adecuados y realizables, dependen en gran medida de la voluntad política de las actuales autoridades nacionales, tanto parlamentarias como ejecutivas, como así también de la participación de la sociedad civil a través de sus organizaciones y articulaciones, presentando propuestas y demostrando su capacidad de trabajo organizado.

En resumen, los instrumentos jurídicos señalados dan una amplia posibilidad para ir disminuyendo el déficit habitacional en el país, toda vez que el Estado disponga y destine los fondos y recursos técnicos adecuados para que la legislación vigente sea aplicada a cabalidad.

SITUACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA

Avances hacia un sistema nacional de la vivienda y el hábitat

Ante la creación de la Senavitat como entidad rectora de la política habitacional en el país, y disponiendo de las leyes que se analizaron precedentemente, se puede decir que se cuenta con un marco jurídico, administrativo y económico que puede contribuir positivamente en la definición de un sistema nacional del hábitat. Frente al déficit que afecta al país, antes que derivar todas las responsabilidades a una sola institución, se deberían recoger y sumar los esfuerzos que desarrollan las instituciones involucradas en la problemática de la vivienda, tanto del sector

público como de la sociedad civil, tendiendo a la creación de este sistema, propuesta que formulara la Red del Hábitat, para el documento “Un país desestructurado y la oportunidad de cambio con el nuevo Gobierno”, editado bajo el lema de “Contribución de las ONG para la formulación de políticas públicas del Gobierno de la República del Paraguay 2008-2013” (Pojoaju, 2008).

Coordinación de acciones entre instituciones públicas en el tema habitacional

A mediados de noviembre de 2010, Pojoaju invitó a las autoridades de distintas instituciones públicas a un taller de seguimiento de la sociedad civil a la implementación de las políticas públicas por el Gobierno Nacional, en el que participaron representantes de varios ministerios y secretarías del Ejecutivo, en cuyo marco la Senavitat presentó un resumen de lo actuado y las perspectivas para el 2011.

Conforme a este informe, existen en este momento varias iniciativas que, coordinadas de manera interinstitucional entre la Senavitat, la Secretaría de Acción Social (SAS), el Instituto Nacional para el Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) a través del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa), lo cual resulta auspicioso como primeros indicios de una gestión articulada y concertada y puede constituirse en los primeros pasos para la conformación del sistema nacional de la vivienda, permitirán coordinar acciones, dinamizar recursos técnicos y financieros y optimizar los respectivos presupuestos.

Articulación interinstitucional para la formulación de una política pública

En septiembre de 2010, la iniciativa conjunta promovida por referentes de organizaciones del Estado, universidades y sectores de la sociedad civil que conforman la Mesa Intersectorial de Vivienda y Hábitat del Paraguay (MIVH), se ha consolidado mediante la firma de un Convenio entre sus integrantes². Este espacio de articulación intersectorial se propone “contribuir al diseño de una Política de Estado, de amplia participación y alcance nacional sobre Hábitat y Vivienda”. El compromiso interinstitucional en la MIVH es seguir avanzando en el proceso de formulación e implementación de una política de Estado en la materia de manera amplia, consensuada y participativa.

La MIVH estableció entre sus objetivos la constitución de un espacio abierto para la convergencia de instituciones públicas, privadas, organizaciones de la sociedad civil u otros organismos relacionados con la problemática del hábitat y la vivienda para contribuir a la formulación y la implementación de la política de Estado correspondiente; abordar la cuestión habitacional desde la perspectiva de los diferentes actores involucrados y definir lineamientos generales y criterios para la elaboración de políticas públicas que contemplen las diversas modalidades de

2 Al momento de su conformación estaba integrada por: la Senavitat; la SAS; la Secretaría Técnica de Planificación (STP); el Cipae; la Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte de la Universidad Nacional de Asunción (FADA/UNA); la carrera de Arquitectura de la Facultad de Ciencias y Tecnología de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (Facyt/UC); Hábitat para la Humanidad - Capítulo Paraguay; Centro de Desarrollo, Hábitat y Medio Ambiente (Cedes/Hábitat) y la Asociación para el desarrollo sustentable *Mingarã*.

solución a las dificultades habitacionales; considerar principios de equidad social y territorialidad, integralidad, desarrollo sostenible y corresponsabilidad social; fortalecer la gestión y el protagonismo de las instituciones involucradas para que en articulación impulsen acciones dirigidas a resolver la problemática; monitorear la evolución de la aplicación de las políticas públicas.

Situación del déficit habitacional en el país

Si bien en el presente año se han logrado importantes avances, específicamente en lo jurídico, institucional y técnico, sin embargo en lo relativo a soluciones concretas tendientes a reducir el déficit habitacional, las acciones siguen siendo escasas como en años anteriores.

CUADRO 2. Déficit Habitacional. Estimación de la demanda habitacional en el país (2009)

Requerimientos habitacionales	Zona urbana	%	Zona rural	%	Total país	%
Nuevas viviendas	71.802	73,0	26.917	27,0	98.719	12,3
Ampliación	16.846	71,0	6.770	29,0	23.616	2,90
Mejoramiento	260.071	50,0	257.642	50,0	517.713	64,4
Ampliación y mejoramiento	49.575	30,0	114.394	70,0	163.969	20,4
Totales	398.294	49,5	405.723	50,5	804.017	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos de DGEEC, Minvu y Conavi (2009).

Este cuadro no contempla el déficit producido en 2010, que corresponde a nuevas demandas producidas por año (nuevas familias formadas, hijos e hijas que se independizan, entre otros aspectos), el cual es estimado en unas 12.000 nuevas viviendas anuales.

El diagnóstico aporta la discriminación sobre el tipo de acciones necesarias para enfrentar el déficit, como sería el caso de las nuevas viviendas, donde en el área urbana por los problemas de migración rural-urbano el crecimiento ha sido desmedido y desestructurado, especialmente en las ciudades de segundo rango, en la periferia de la capital, en las ciudades del departamento Central y ciudades cabeceras de los departamentos. Las cifras totales de viviendas nuevas necesarias representan sólo el 12% del déficit, ubicándose el 73% en áreas urbanas y el 27% en el área rural. Pero en un país donde anualmente se construyen o mejoran apenas unas 3000 viviendas por año, si se pretende reducir este déficit en 10 años, habría que producir alrededor de 9000 viviendas nuevas al año, entre el área urbana y rural, cifra que se podría considerar lejana a las posibilidades de los programas hasta hoy encarados.

El más alto porcentaje de déficit se encuentra en lo que ha sido denominado mejoramiento con un 64% del déficit total y se reparte a mitades entre el área urbana y rural. Esto representa a los barrios marginalizados con construcciones de alta precariedad y con poco acceso a servicios, en especial los desagües, y en el caso de las viviendas rurales, la construcción con materiales naturales de recolección obliga a mejoramientos como ser la techumbre o bien los pisos de tierra que aún son abundantes en esta área. Un porcentaje del 20% del déficit a escala país se

refiere a la necesidad de ampliación y mejoramiento, el cual afecta en un 70% a viviendas del área rural, donde tradicionalmente se había observado casi un 32% de viviendas monoambientales, para familias que se ubican por encima de la media de 5 miembros que caracteriza al país en general.

El déficit presenta, a su vez, un cuadro de las necesidades, en este caso desagregadas, que permiten establecer programas específicos dirigidos a mejorar el parque habitacional nacional, debiendo ahora observarse lo que la Senavitat plantea como programas para cada sector afectado tanto del área rural como urbana y poniendo la mira en dirección a grupos que tradicionalmente no habían recibido ningún tipo de atención, como los pueblos indígenas, tanto en la Región Oriental como en la Occidental del país. Además, queda pendiente una desagregación en función de las diferencias de género, puesto que las mujeres ven particularmente violados sus derechos a la vivienda y a la tierra en todo el mundo, sobre todo por obstáculos presentes en el país como la violencia contra ellas, las normas tradicionales y sociales discriminatorias, las leyes discriminatorias sobre la familia o la persona, la discriminación múltiple y el costo inasequible de la vivienda (Kothari, 2006)³.

Planes ejecutados por el Estado

Uno de los efectos más resaltantes de la problemática habitacional es la expulsión de la población rural hacia las ciudades del país y el exterior. De los datos aportados por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) se deduce que desde los '80 la población campesina está reflejando una considerable reducción y frente a esto las ciudades van creciendo en forma acelerada y desordenada.

Conavi / Senavitat

La Senavitat ha puesto en marcha dos programas que en este sentido abren nuevas perspectivas tanto en el área rural como en el caso de los pueblos indígenas. Se trata, por un lado, del programa de la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (Cepra). Conforme informaciones de prensa, “el objetivo de la Cepra es desarrollar el Programa de Reforma Agraria Integral, mediante la concertación de los representantes de las instituciones del Estado, autoridades locales y organizaciones sociales con las familias rurales de los asentamientos beneficiados”. Por otra parte, la Senavitat puso en marcha un Programa para Pueblos Originarios, que construyó 252 viviendas en el Chaco en 6 comunidades y se espera que en el 2011 se construyan 1400 viviendas para este sector. El propio titular del Senavitat, Gerardo Rolón Pose, había salido al paso de críticas sobre los niveles de participación de las comunidades indígenas en los diseños de las viviendas construidas, afirmando que ha sido un primer paso para instalar en la agenda pública

3 Para profundizar sobre las formas en que operan estos mecanismos se refiere al artículo de discriminación hacia las mujeres en el capítulo de derecho a la igualdad y al artículo sobre violencia doméstica e intrafamiliar en el capítulo de derecho de familia.

este tema importante, aunque siempre postergado, y que se espera ajustar esos aspectos para los programas futuros vinculados al área⁴.

CUADRO 3. Resumen de acciones de Conavi y Senavitat (2010)

Programa*	Cant.	Modalidad	Estrato social atendido	Situación actual	Cobertura
Vy'arenda SHD	101	Ley 2051	Pobreza urbana extrema	Entregado - inaugurado	Departamentos de Caaguazú, Alto Paraná, Central
Pueblos originarios Fonavis SVS	120	Ley 3637	Pobreza rural extrema	En proceso de ejecución	Departamentos de Boquerón y Presidente Hayes
Viviendas económicas	348	Ley 2051	Nivel medio	Terminado a inaugurar	Departamentos Central (Itá y Areguá) y Paraguarí (Carapeguá)
Mercosur róga (Focem)	689	Ley 2870	Pobreza	En construcción A concluir en diciembre de 2010	Departamentos de Alto Paraná (Hernandarias y Ciudad del Este), Central (Itá e Itaguaú) y Ñeembucú (Pilar)
Cepra – Senavitat	500	Excluida	Pobreza rural	A concluir en diciembre de 2010	Departamentos de San Pedro, Canindeyú y Caaguazú
Viviendas cooperativas	219	Ley 2329/03	Nivel medio	En proceso de ejecución	Departamentos Central, Amambay y Cordillera
Créditos hipotecarios (compra, construcción, ampliación)	250	Hipoteca 1er rango	Nivel medio	Ejecutado G. 12.000.000.000 Saldo G. 5.000.000.000 Ampliación G. 5.000.000.000	Todo el país
Fonavis – SVS	873	Ley 3637	Niveles 1, 2, 3 y 4 Priorizar niveles 3 y 4	Ejecutado 60%	Todo el país
Total	3100				

Fuente: elaboración propia con datos de Senavitat.

CUADRO 4. Soluciones Habitacionales a través de las cooperativas de vivienda (2003 – 2010)

Localidad (Departamento)	Modalidad de trabajo constructivo	Financiación	Número de soluciones	Año de Construcción
Itá Aveiro (Central) 1ª etapa	Ayuda mutua	BID	80 unidades	2003-2005
Itá Aveiro (Central) 1ª etapa	Ayuda mutua	Conavi	55 unidades	2003-2005
Itá Aveiro (Central) 2ª etapa	Ayuda mutua	Conavi	80 unidades	2005-2007
Itá Aveiro (Central) 3ª etapa	Ayuda mutua	Conavi	85 unidades	2007-2010

4 Titular de Senavitat está orgulloso de precarias casas entregadas a indígenas. Diario ABC Color, Asunción 4 de octubre de 2010. Disponible en: < <http://www.abc.com.py/nota/titular-de-senavitat-esta-orgulloso-de-precarias-viviendas-entregadas-a-indigenas/>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

Ypacaraí (Central)	Ayuda mutua	Conavi	60 unidades	2006-2007
San Juan (Misiones) 1ª etapa	Ayuda mutua	Conavi	66 unidades	2007-2008
San Jaun (Misiones) 2ª etapa	Ayuda mutua	Conavi	11 unidades	2009-2010
San Ignacio (Misiones)	Ayuda mutua	Conavi	40 unidades	Inicio en 2010
Limpio (Central)	Ayuda mutua	Conavi	26 en dúplex	2008-2009
Barrio Jara (Asunción)	Fuerza de trabajo contratada	Conavi	12 departamentos en edificio de 3 pisos	2008-2009
Pedro Juan Caballero (Amambay)	Ayuda mutua	Conavi	20 unidades	2010
Total de soluciones			535	

Fuente: Sistematización realizada por el Área Urbana del Cipae.

Es importante destacar que aunque han sido escasas hasta ahora las soluciones desarrolladas en el marco de la Ley de Cooperativas de Viviendas, las mismas implican la demostración de que la modalidad cooperativa es efectivamente factible para encarar planes habitacionales sustentables en el país. En estos 7 años se logró la culminación del proyecto piloto de las 300 viviendas construidas en el barrio cooperativo *Kuarahy Resé*, en la compañía Aveiro, del municipio de Itá, departamento Central, y la instalación del modelo en el país. La construcción del barrio con toda la infraestructura y las viviendas, incluyendo el asesoramiento técnico social y constructivo, se inició con recursos aportados por agencias internacionales de cooperación, como el Centro Cooperativo Sueco (CCS) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y culminó con fondos proveídos por Conavi/Senavitat.

A más de este proyecto piloto, se ha llegado a replicar el modelo en otros emprendimientos bajo la misma modalidad, completándose hasta ahora 535 viviendas construidas en el país y existen varias cooperativas que están en proceso de construcción y otras en etapa de gestión de los fondos ante la Senavitat para iniciar las obras, y varias otras están en lista de espera. El valor central de esta modalidad es la activa participación de los grupos beneficiarios organizados en cooperativas de vivienda por ayuda mutua, partiendo del diseño de las viviendas y el barrio, pasando por todo el desarrollo de las obras hasta la ejecución final del proyecto, lo cual posibilita el fortalecimiento de la trama social comunitaria y la sustentabilidad del barrio.

Hay que relevar que este barrio cooperativo paraguayo ha sido visitado por numerosas delegaciones tanto nacionales como internacionales y ha servido de estímulo para que otros grupos del país y de Latinoamérica se lancen a buscar soluciones a la temática de la vivienda popular replicando esta propuesta organizativa y ampliamente participativa.

*Secretaría de Acción Social (SAS)***CUADRO 5. Resumen de acciones de la SAS en materia habitacional (2010)**

Territorio social	Nº de viviendas
Renacer (Nueva Italia)	20
Santa Lucía (Cnel. Oviedo)	50
Divino Niño Jesús (Nemby)	24
El Salvador (Capiatá)	35
María Auxiliadora (San Antonio)	30
Nueva Esperanza II (Caaguazú)	30
San Rafael (Caazapá)	30
Santa Rosa (Belén)	26
San Miguel (Simón Bolívar)	30
Sinai (Villarrica)	30
Tapyira (J.A. Saldívar)	56
Villa Clarita (Cnel. Oviedo)	50
3 Nacientes (Ypané)	25
Porvenir	30
Total	466

Fuente: SAS

Estos cuadros reflejan claramente que el número de soluciones que han alcanzado a producir las citadas organizaciones gubernamentales son escasas, en función al déficit habitacional acumulado al 2010 en el país.

Una mirada desde las personas beneficiarias

Con el propósito de ilustrar la gran esperanza que suscita en las personas o familias carenciadas la posibilidad de obtener recursos del Estado para acceder a la vivienda, se transcribe una nota de prensa. En tal escrito se ponen de manifiesto algunos testimonios que reflejan a cabalidad la gran necesidad de la población de contar con esta ayuda estatal:

Larga fila tras el subsidio que hará realidad el sueño de la casa propia

EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA

El llamado a inscripción para postular a la ayuda del Fondo Nacional de la Vivienda Social genera una inusitada concurrencia de ciudadanos a la ex CONAVI, quienes buscan acceder al derecho a una vivienda propia. Las personas que carecen de capacidad económica para obtener un préstamo de los que hoy ofrecen los bancos de plaza destinados a compra de vivienda, responden masivamente a los llamados a inscripción y calificación para acceder a un subsidio que les permita acceder a una unidad habitacional, mediante el Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS).

Una ayuda del Estado que priorizará a las franjas poblacionales pobres y en extrema pobreza. Con su hijo de dos años en brazo, tras avanzar poco a poco en la larga fila, que se extendía incluso fuera del edificio y sobre la

acera de lo que la gente todavía conoce como el CONAVI, María José por fin alcanzó ingresar a una de las dos oficinas habilitadas en planta baja para inscripción de interesados en comprar una casa, construir en lote propio, terminar la vivienda semiconstruida o ingresar a algún proyecto de conjunto habitacional.

Abogada recién recibida, casada hace dos años y con un niño pequeño, ella aclara que su objetivo es hallar una “casita” en Lambaré, y comprarla con el subsidio que pudieran obtener en la hoy llamada Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT), más un ahorro que tienen con su esposo. Asegura que no recurrió a una cooperativa o a un banco por el tiempo que demoran los trámites y porque, además, hallada la casa de su interés, tiene que pagar los honorarios del tasador.

Mientras arrima el formulario que llenó, más la fotocopia de su cédula y otros documentos básicos, al otro lado de la puerta una larga fila de gente aguarda turno con paciencia y se multiplican las conversaciones. Entre ellas, están varias mujeres provenientes del asentamiento San Roque, municipio de San Antonio (Departamento Central). Vinieron a inscribirse individualmente, no como organización, aclaran.

SOLUCIÓN HABITACIONAL LA FINALIDAD ES LA MISMA: ACCEDER A LA CASA PROPIA O UNIDAD HABITACIONAL MÍNIMA, CON POSIBILIDAD DE AMPLIACIÓN, COMPUESTA DE: SALA MULTIUSO, UN DORMITORIO, COCINA, LAVADERO Y SERVICIO HIGIÉNICO (BAÑO), QUE ES LO QUE SE PUEDE CONSEGUIR CON LOS 52 MILLONES DE GUARANÍES, MONTO MÁXIMO DEL SUBSIDIO, QUE SE OTORGA EN PORCENTAJES, SEGÚN EL INGRESO FAMILIAR DE LOS BENEFICIARIOS, Y TOMANDO COMO PARÁMETRO EL SALARIO MÍNIMO.

Así, si el ingreso familiar es inferior a un salario mínimo, el subsidio otorgado será del 95%; si es de 1 a 1.9, será del 70%; si el ingreso familiar es de 2 a 3.4 unidades de salario mínimo, el subsidio será de 40%, y si es de 3.5 a 5 unidades de salario mínimo, el subsidio será de 15%.

La avalancha de gente, como respuesta al llamado que realizó sucesivamente la SENAVITAT, supera la capacidad organizativa y edilicia, al punto que debieron habilitar tres bocas de servicio para inscribir a las personas.

TESTIMONIO “ESTOY AQUÍ POR MIS HIJOS”, DICE RAQUEL, EMPLEADA DE UNA ESCRIBANÍA, MADRE DE DOS HIJOS ADOLESCENTES. *Hace 7 años vive de nuevo en casa de sus padres. Una compañera de trabajo le contó sobre la posibilidad de acceder a un subsidio o “ayuda estatal sin cargo de restitución” para hacerse de casa propia o mejorar la que se tiene. “Pedí permiso en el trabajo, y vine”, cuenta entusiasmada, mientras observa su reloj y ve avanzar la fila.*

Como otros, su propósito es disponer de un fondo (el subsidio) o suma de dinero base y sobre este solicitar un pequeño préstamo que, gracias a un

convenio entre la SENAVITAT y el Banco Nacional de Fomento, podría permitirle comprar una vivienda.

El Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS) dispone en estos momentos de 39 mil millones de guaraníes, que permitirán otorgar unos 873 subsidios. Sin embargo, la entidad encargada de la política habitacional del país solicitó una ampliación presupuestaria para entregar más de 1.000 subsidios hasta febrero del 2011. Entretanto, a los primeros tres llamados a inscripción efectuados por la entidad, ya se acercaron más de 10 mil postulantes, según el arquitecto Óscar Mercado, de la SENAVITAT.

SI NO LO RECIBEN AHORA, SERÁ EL PRÓXIMO AÑO

Mediante un software, las personas que vayan inscribiéndose en la SENAVITAT serán calificadas según el ingreso familiar y otros criterios de selección que se priorizarán para dar el subsidio. Entre otros: extrema pobreza, número de hijos, familiar con problema de salud o con discapacidad, mujeres jefas de hogar y tercera edad. Los que no califiquen esta vez, lo podrán hacer el siguiente año o en los sucesivos, pues ya quedan en el Registro Único de Beneficiario Habitacional⁵.

CONCLUSIONES

Procurando hacer proyecciones para el 2011, en el marco del taller de seguimiento de la sociedad civil a la implementación de las políticas públicas, el ministro titular de Senavitat, Gerardo Rolón Pose, informó que para el año 2010 la Senavitat cuenta con 870 subsidios habitacionales desde Fonavis. Afirmó que para el 2011 la institución contaría con alrededor de 5000 subsidios, esperando aún que puedan ofrecerse otras soluciones más desde otras fuentes. En caso de concretarse esta cifra, sería una cantidad record de construcción de viviendas en un año en el país. Considerando que el déficit anual por incorporación de nuevas familias es de 12.000 unidades, se estaría aproximando al 50%. Sin embargo, aunque se lleguen a producir las 5000 soluciones referidas, aún no se llega a mover las cifras acumuladas según el cuadro de déficit presentado. Por otro lado, cabe destacar que entre las propuestas presentadas para los subsidios del año entrante, Rolón Pose ha citado la cifra de 1400 viviendas a ser destinadas a pueblos indígenas.

Por su parte, las organizaciones comunitarias y cooperativas, articuladas a la Central de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua del Paraguay, están desplegando actividades de incidencia ante la Senavitat y el Congreso, a efectos de que se prevean los fondos en el presupuesto de 2011, en el contexto del Foncoop, para la implementación de nuevas soluciones mediante proyectos constructivos bajo la modalidad de las cooperativas de viviendas. Se espera un resultado favorable a estas gestiones.

5 Susana Oviedo: Largas filas tras el subsidio que hará realidad el sueño de la casa propia. Diario Última Hora, Asunción 21 de junio de 2010, p. 20.

RECOMENDACIONES

En función a la realidad del déficit habitacional analizado y el cumplimiento del derecho a la vivienda digna, se ve como necesaria la participación organizada y articulada de todos los sectores de la sociedad y el Estado, encarándose coordinadamente los siguientes aspectos:

- Reafirmar que la vivienda digna es uno de los derechos humanos fundamentales que debe ser encarado de manera integral, abordando los aspectos educativos, sanitarios, culturales y socioeconómicos.
- Propiciar la participación de los sectores involucrados y afectados en el diseño, la cogestión, el monitoreo y la evaluación de los planes y proyectos enfocados a la producción del hábitat requieren de un nivel de participación de los sectores afectados, potenciándose las propuestas autogestionarias y asociativas que apuntan a soluciones sustentables.
- Potenciar las gestiones y funciones de la nueva Senavitat, a efectos de cumplir con sus objetivos y bregar por el cumplimiento de la abundante legislación vigente, que garantiza los derechos habitacionales para todos los estratos sociales del país.
- Fortalecer y consolidar los espacios de articulación intersectoriales con miras a definir y establecer de manera participativa y consensuada la Política Nacional de Vivienda y Hábitat
- Diseñar e implementar la política de Estado del sector habitacional a corto, mediano y largo plazo, como también formular y desarrollar los planes y programas de viviendas y hábitat urbanos, suburbanos y rurales con tipología diferenciada, orientados a favorecer preferentemente a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza.
- Formular y ejecutar planes, programas y proyectos habitacionales específicos con diferenciación por áreas rurales, semirrurales y urbanas, que se adecuen a las condiciones y situaciones particulares de los distintos sectores de la población y reconociendo sus características regionales, ambientales y culturales, en particular las de los diversos pueblos indígenas y las de las mujeres en cada sector y grupo, viabilizando, sobre todo, la efectiva participación de estos sectores en los diseños de los planes, programas y proyectos a ser ejecutados con ellos.
- Plantear y desarrollar respuestas específicas a las marcadas diferencias ambientales y culturales entre la Región Oriental y la Región Occidental del país, que debieran ser consideradas en planes habitacionales regionales desagregados y diferenciados.

BIBLIOGRAFÍA

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos – Paraguay, *Consejo Nacional de la Vivienda – Paraguay y Ministerio de Vivienda y Urbanismo – Chile* (2009) **Déficit habitacional. Estimación de la demanda habitacional en el país**. Fernando de la Mora: DGEEC.

Kothari, Miloon (2006) *Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como un elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*. La mujer y la vivienda adecuada. Ginebra.

Situación campesina: herencia oligárquica y debilidades del gobierno actual

Un país sigue aguardando
los primeros pasos de
desconcentración de la tierra

Obstáculos de carácter político y legal, sumados a los de carácter económico y financiero, junto a dificultades de orden social, se presentan como las principales trabas para un cambio en las relaciones sociales en el campo paraguayo. El país no dejó de ser un territorio marcado por la herencia feudal, oligárquica y conservadora desde la Guerra contra la Triple Alianza. La tierra sigue siendo el elemento mediador para la obtención de los símbolos de estatus social, de acumulación de riqueza y, en consecuencia, de ejercicio del poder político.

Tomás Palau, Base Investigaciones Sociales (Base-IS)*

* Colaboraron en este trabajo además Luis Rojas, Quintín Riquelme y Marielle Palau.

INTRODUCCIÓN

En lo que va del gobierno de Fernando Lugo, pocos han sido los avances en el disfrute de los derechos a la reforma agraria y el desarrollo rural en el país. Si bien en este artículo se analizarán los principales obstáculos para que la reforma agraria se inicie, primeramente se hace una breve referencia a la actual situación.

Los elementos que siguen afectando negativamente los derechos de las comunidades campesinas están directamente asociados a la incorporación de material genéticamente modificado y el uso masivo de nuevos y potentes agrotóxicos en la agricultura empresarial, así como el sostenido repunte de los precios internacionales de la carne, que implicaron una mayor demanda de tierra para la producción agropecuaria de exportación y aceleraron la expansión de la frontera de la soja¹. Los precios de la tierra aumentaron y el acoso a la economía campesina fue objeto de una agresión sin precedentes.

Lugo, quien en su campaña había prometido como punto más importante el inicio de la reforma agraria, no ha logrado dar avances significativos, o al menos, ir revertiendo algunos de los principales problemas del sector campesino.

En relación a la tierra, persiste un altísima concentración: el coeficiente de Gini² es 0,91. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por su sigla en inglés), se estima en un poco más de 300.000 las familias sin tierra (Palau y otros, 2010), hecho que tiende a agravarse por la inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra por parte de una amplia franja de pequeños productores y pequeñas productoras rurales y por la falta de regulación de la venta de tierra al empresariado extranjero. Asimismo, repercute negativamente la falta de reglamentación del Estatuto Agrario, ley 1863/01, que permita implementar de manera efectiva las formas alternativas de tenencia de la tierra en él contempladas.

El insuficiente apoyo estatal a asentamientos y colonias campesinas se expresa en el reducido gasto público orientado al sector. No existe apoyo para la diversificación productiva y se tiene una ausencia casi completa de tecnología adecuada a los requerimientos de la agricultura de las familias rurales empobrecidas. La asistencia técnica —cuando existe— está dirigida a los rubros de exportación de fincas mayores, por lo que es inadecuada para la producción campesina. Prácticamente es nulo el desarrollo de las micro-agroindustrias bajo control campesino. A esto se le suman la degradación de los suelos y la caída sostenida de los rindes productivos, especialmente en tierras de asentamientos rurales sin una política de recuperación. Todo ello es resultado del inadecuado marco normativo e institucional para encarar procesos de apoyo a la economía y la sociedad campesinas en un escenario de equidad distributiva, dado que el actual marco normativo e institucional es funcional a un modelo de concentración. La estructura fiscal regresiva también atenta contra las posibilidades de financiamiento al sector.

1 Entre 1974 y 2000 (26 años), la soja pasó de 40 mil, a 1 millón de hectáreas. Entre 2000 y 2009 se llegó a 1 millón 600 mil hectáreas. Esto es, en 9 años casi duplicó el área de siembra alcanzada en un cuarto de siglo.

2 El coeficiente de Gini se utiliza para medir la desigualdad en la distribución, siendo el valor 0 la igualdad total y el valor 1 la máxima desigualdad.

En lo financiero, existen deficiencias estructurales del sistema de crédito a las pequeñas productoras y los pequeños productores, con ausencia significativa de la banca pública para el financiamiento de la agricultura campesina; estrechez del mercado para la producción de las familias rurales empobrecidas, con redes de comercialización controladas por agentes especulativos; inexistencia de mecanismos y oportunidades para la inserción de las organizaciones de pequeños productores y pequeñas productoras para comercializar internacionalmente de manera directa su producción; y el deterioro sostenido de los términos de intercambio de la finca campesina con agentes económicos externos.

La insuficiente unidad de las organizaciones de pequeñas productoras y pequeños productores agrícolas, y la cooptación política y económica por parte de las autoridades de algunos líderes de las organizaciones, también es otro problema preocupante. Sobre todo cuando además no existe una voluntad de dar participación efectiva al campesinado en el sistema de toma de decisiones, sobre todo en instituciones como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) y otros.

Se puede mencionar que la expansión sin control de la agricultura empresarial –tipo *farmer* para ampliación del área de cultivo de soja transgénica– y, en menor medida, de caña de azúcar, son causantes de muchos de estos problemas, además de la destrucción acelerada de los recursos naturales: deforestación, contaminación de cursos de agua, uso intensivo de agrotóxicos, que generan la pérdida acelerada del patrimonio genético autóctono.

La falta de implementación de una política agraria que beneficie a las familias campesinas genera el aumento del empobrecimiento de las mismas, así como la intensificación de la migración campo- ciudad. Por su parte, la desvalorización de la cultura e identidad campesinas, repercute directamente en el desapego creciente de las y los jóvenes rurales hacia la actividad agrícola.

Finalmente, no puede dejar de señalarse que continúa la criminalización de la lucha social, con persistencia de prácticas autoritarias de representantes del poder político, administrativo, militar y policial en las comunidades rurales.

Los problemas mencionados muestran sólo algunas de las dificultades en las que ha venido sobreviviendo la agricultura campesina en el país. Estos problemas tenderán a agudizarse en el futuro de no tomarse las medidas correctivas que podría proveer una reforma agraria, tal como había sido prometida por el actual gobierno.

MARCO LEGAL

El derecho a la reforma agraria y al desarrollo rural tiene base constitucional y carácter jurídicamente vinculante ligado a las obligaciones internacionales del Estado, emergentes de los tratados en materia de Derechos Humanos que el país ha adherido.

[...] la Constitución Nacional de 1992 sienta las bases normativas y posibilita que se inicie un proceso de modificación de la estructura de la tenencia

de la tierra en Paraguay, impidiendo que siga concentrada en manos de pocos propietarios. Manda de manera expresa, la adopción de un sistema equitativo de distribución de tierras para lograr la desconcentración de la propiedad privada y el acceso a ella, a quienes tienen como forma de subsistencia el trabajo agrario, de manera directa y personal (art. 109, 114 y 115). Coherente con este mandato, fija como límite de la propiedad privada de la tierra, la función social y económica que debe cumplir, de tal manera a hacerla accesible a todos y todas (art. 109). Es por ello que la carta magna afirma que “se garantiza la propiedad privada, cuyo contenido y límites serán establecidos por la ley, atendiendo a su función económica y social, a fin de hacerla accesible a todos”. Este mismo artículo establece los motivos por los cuales se puede expropiar una propiedad privada, aunque la misma se encuentre racionalmente explotada: la utilidad pública y el interés social.

[...] los servidores públicos, principalmente diputados y senadores, tienen la obligación de poner en vigencia estos mandatos constitucionales, pues forma parte de sus funciones, cumplir y hacer cumplir las leyes. No cumplir los mandatos de la Constitución Nacional, implica mal desempeño de sus funciones y constituye causal de juicio político (Martens, 2010).

En cuanto a las obligaciones derivadas del derecho internacional, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) expresó en 2007 entre sus preocupaciones relativas a la implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), ley 4/92:

[...] la lentitud en la realización de la reforma agraria. Aunque observa que el Instituto de Bienestar Rural se transformó en Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), el Comité reitera su preocupación ante la situación de los campesinos y de la población indígena que no tienen acceso a sus tierras tradicionales y ancestrales. El Comité observa con preocupación la concentración de la propiedad de las tierras en un porcentaje muy reducido de la población (Comité DESC, 2007: párr. 12 inc. b).

Por lo que expresamente recomendó:

[...] que incremente sus esfuerzos para acelerar la demarcación y recuperación de las tierras y territorios ancestrales de los pueblos indígenas, acompañando la repartición de tierras a los campesinos de medidas tales como asistencia técnica, insumos, herramientas, microcréditos, capacitación e infraestructura como sistemas de irrigación y electricidad. El Estado parte debe vigilar que el presupuesto destinado a la reforma agraria no sea desviado de su fin (Comité DESC, 2007: párr. 23 inc. b).

Por lo tanto, la no realización de la reforma agraria no sólo contradice mandatos constitucionales, sino que también recomendaciones explícitas de órganos internacionales de vigilancia de los tratados de derechos humanos.

BALANCE DE UN AÑO DE INICIATIVAS Y OMISIONES

Si bien el gobierno de Lugo –especialmente a través del Indert y la Comisión Ejecutiva para la Reforma Agraria (Cepra)– ha intentado dar inicio a algunas acciones que podrían enmarcarse en la reforma agraria, los actores en cuestión, tanto campesinado como agroempresariado, coinciden en que los avances han sido mínimos (Palau y Riquelme, 2010). Durante el presente año, continuaron realizándose algunas acciones tendientes a la recuperación de lotes, así como también asistencia a algunas comunidades, pero no han llenado las expectativas que había creado la propuesta electoral, de una reforma agraria integral para el movimiento campesino. Por otro lado, la fuerte presión de los sectores conservadores continuó dificultando la implementación de una política más efectiva por parte del gobierno.

Son varias las instituciones, los planes, programas y proyectos orientados al desarrollo rural y la reforma agraria diseñados en los meses previos y posteriores a la asunción de Lugo a la presidencia del país. Cuatro son las principales reparticiones del Ejecutivo más visiblemente involucradas en el tema: el MAG, el Gabinete Social de la Presidencia de la República (GS), el Indert y la Secretaría de Acción Social (SAS). Todos los planes y programas de reparticiones –cuya lista incompleta se enumera a continuación– han mostrado la mayor de las ineficacias para promover sus metas durante este año.

CUADRO 1. Programas y planes asociados al desarrollo rural y la reforma agraria en el Ejecutivo

Institución	Programas y Planes
MAG	<p>Marco Estratégico Agrario</p> <p>Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agrario y Rural (Sigest)</p> <p>Plan Estratégico Económico y Social (PEES) 2008-2013</p> <p>Lineamientos Estratégicos para una Política de Reforma Agraria Integral y Desarrollo Rural Territorial</p> <p>Programa Nacional de Producción de Alimentos, a cargo del Viceministerio de Agricultura</p> <p>Dirección General de Planificación (Dincap) del MAG implementa la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR) y su Consejo Directivo, el Comité Internacional de Planificación (CIP), así como Paraguay Rural y el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (Proders), elaborado en 2006 con apoyo del Banco Mundial.</p> <p>El Registro Nacional de Agricultura Familiar (Renaf) pretende constituir una base de datos completa de las y los productores agropecuarios del país.</p> <p>El Programa Nacional de Apoyo a la Agricultura Familiar (Pronaf) tiene como objetivo promover la agricultura familiar con rubros de autoconsumo, así como incrementar la adopción de tecnologías agropecuarias y forestales sostenibles. Se conecta con el Programa de Diversificación de la Agricultura Familiar (Prodaf) y el Programa de Reactivación de la Agricultura Familiar (Reaf).</p> <p>Programa Hemisférico de Agricultura Orgánica (PHAO)</p>
Indert	<p>Diseñó la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (Cepra), cuya creación apuntaba a centralizar todas las acciones orientadas al sector de la pequeña agricultura familiar.</p> <p>Cuenta además con el Fondo de Inversiones Rurales para el Desarrollo Sostenible (Fides)</p>
Gabinete Social de la Presidencia	<p>El principal de los planes del GS es Paraguay para todos y todas - Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020, presentado en los primeros meses de 2010.</p> <p>El otro programa relevante a la cuestión rural es el Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Planal). Los principales programas referidos a la cuestión rural que forman parte del Planal son: el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria para la Agricultura Familiar (Pronsadaf), Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Desarrollo de la Agricultura y la Economía Indígena (Pronsadai), el Programa Nacional de Fomento de la Agricultura Orgánica y Agroecológica (Pronaor) y el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Pronafed).</p>
SAS	<p>Cuenta con cuatro programas con incidencia en el sector rural del país: Tekoporã, el Plan Integral con Pueblos Originarios, Ñopytyvo y el Proyecto Piloto de Desarrollo Comunitario (Prodeco), este último con apoyo del Banco Mundial.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de relevamiento en las instituciones.

Vale mencionar también el convenio de cooperación entre el Crédito Agrícola de Habilidadación (CAH) y la Secretaría de la Mujer (SMPR) en el marco del Plan Paraguay 2020, que contempla la profundización de los procesos de incorporación de la perspectiva de género en los planes, programas y proyectos del CAH.

Puede apreciarse fácilmente que esta gran cantidad de planes, programas, proyectos e iniciativas de diferentes reparticiones gubernamentales, elaborados muchos de ellos de manera paralela (en el mejor de los casos) o de manera antagónica cuando los intereses en pugna eran o son políticamente distintos, no puede sino ofrecer un panorama desolador: es la más clara expresión de que no se hará nada.

¿Por qué se llega a esta situación? La respuesta es relativamente sencilla: cada grupo quiere imponer sus ideas. Así ocurrió cuando en el Ministerio de Hacienda se formó el grupo que elaboraría el componente agrario del Programa Estratégico Económico y Social (PEES), y por su lado, el entonces ministro de Agricultura y Ganadería, Cándido Vera Bejarano, recogiendo la vieja inspiración neoliberal que había orientado la conducción del MAG durante el período de gobierno de Nicanor Duarte Frutos, se apoya en el Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agrario y Rural (Sigest), que no es sino una versión maquillada de las propuestas propias del Banco Mundial para el agro. Y si la extrema derecha del MAG se enfrentaba con la orientación de derechas de Hacienda, cuánto más se enfrentaría a la intención progresista que inspiraba, quizás de manera algo principista, la dirección que Alberto Alderete intentaba darle al Indert. No sólo Vera Bejarano no quiere inclinar la cerviz a la conducción del Indert que la Cepra suponía para su implementación, sino que directamente, y apoyado por los sectores más conservadores del país como los gremios ganaderos y “de la producción”, o sea sojeros y la prensa, boicotean la Cepra. El resultado es que el PEES es un listado de buenas intenciones, el Sigest opera en la mayor intrascendencia de proyectos micro, en tanto la Cepra directamente no funciona.

Por su lado, Miguel Ángel López Perito, secretario de la Presidencia de la República, con intenciones políticas no manifestadas aún³, quizás presidenciales para el 2013, prepara una pesada artillería de propuestas de desarrollo rural bajo el amparo directo de Lugo. Su radio de acción no se restringirá al Gabinete Social, sino que se extenderá a la SAS, a cargo también de un controvertido incondicional de Lugo, Pablino Cáceres, que poco puede hacer para superar las propuestas de la ayuda social focalizada, de neto corte neoliberal.

En resumen, se trata de un conjunto de diferencias ideológicas de concepción de la cuestión agraria que se expresan tanto en animadversiones personales, como bajo la forma de sectarismos partidarios que generan obstáculos adicionales (como si hubieran hecho falta) a la ejecución de acciones tendientes a la reforma agraria y al desarrollo rural.

Principales obstáculos a la reforma agraria⁴

Obstáculos de carácter político

Analizando estos dos años del gobierno de Lugo, en particular el 2010, las observaciones realizadas llevan a la constatación de que las principales trabas para un cambio en las relaciones sociales en el campo paraguayo son de orden político. El país no dejó de ser un territorio marcado por la herencia feudal, oligárquica y conservadora iniciada con la Guerra contra la Triple Alianza. La tierra sigue siendo el elemento mediador para la obtención de los símbolos de estatus social, de acumulación de riqueza y, en consecuencia, de ejercicio del poder político. No es casual que la derecha política y el poder real (el económico) se conglomeren para

³ Todavía no se había creado el Movimiento 20 de Abril, cuyo principal referente es López Perito.

⁴ Los datos de este apartado referido a los obstáculos para la reforma agraria fueron extraídos de fuentes periódicas y de entrevistas realizadas por el autor.

la defensa de los intereses latifundistas. De ellos derivan, todavía, la hegemonía política y la acumulación capitalista de riquezas.

Una primera forma en que se expresó esa dominación es la misma constitución del gabinete de Lugo o, si se mira un poco más atrás en el tiempo, en el triunfo electoral de Lugo. No hubiera podido ganar solo, y de las alianzas surgieron los compromisos. La alianza con la derecha marcó la conformación del gabinete. Fue ahí, en la heterogeneidad del Poder Ejecutivo, donde se gestaron los primeros obstáculos para la reforma agraria. Tal como se menciona más arriba, la proliferación desconexa de iniciativas en los planes y programas se convirtió en un verdadero pantano institucional, en que naufragarían las aspiraciones de cambio.

El MAG no estuvo ni está preparado para acompañar la reforma agraria, está organizado para apoyar al modelo agroexportador del empresariado. Lo fue con Vera Bejarano y lo es ahora con Enzo Cardozo Jiménez.

El Ministerio de Hacienda, entidad clave para financiar el cambio social, es un baluarte de la derecha económica y, siempre que pudo, se encargó de obstaculizar el financiamiento de inversiones sociales que no fueran de inspiración neoliberal.

La oposición de Alderete al frente del Indert, para aceptar un fondo del Banco Mundial destinado a la reforma agraria, cuyo presupuesto ya había sido consignado por el ministro de Hacienda al mismo Indert, hizo posible la acusación de baja ejecución presupuestaria al presidente del Indert⁵.

Las disidencias entre el Gabinete Social y el MAG, por un lado, así como las toscas relaciones mantenidas entre López Perito y Alderete, por otro, no hicieron más que hacer naufragar las aspiraciones del campesinado y sus organizaciones.

Si bien Alberto Alderete no logró impulsar la reforma agraria y ni siquiera avanzar significativamente hacia la misma, el hecho de que contara con el apoyo de ciertas organizaciones campesinas molestaba a los sectores más conservadores, quienes lanzaron una campaña por su destitución; parte de la campaña fueron, el recorte presupuestario, la interpelación a Alderete en el caso Teixeira, intervenciones fiscales y judiciales a esta institución. Con su destitución, se lograba frenar lo (poco e insuficiente) que se venía intentando implementar desde esta instancia gubernamental.

Si esto ocurría bajo la carpa del mismo Poder Ejecutivo y sus adherentes, es fácil imaginar el tipo de artillería que tenía preparada la derecha política. Por cierto, un obstáculo de la mayor importancia fue la obstrucción sistemática del Poder Judicial a las iniciativas de recuperación de tierras y la represión y el desalojo de invasiones. Cuando se intentó la recuperación de tierras fiscales (con estudios técnicos sobre propiedades que abarcaban más que las que estaban en los títulos) empezó una guerra frontal contra el Indert desde el Congreso, la Unión de Gremios de la Producción (UGP), la Asociación Rural del Paraguay (ARP) y la prensa conservadora.

5 Por otro lado, se dieron persistentes dificultades para recibir las transferencias de recursos del Ministerio de Hacienda y del MAG. "El Ministerio de Hacienda quiere dar la impresión de que consigue recursos para los diferentes sectores, pero hay dificultades para disponer a la hora de ejecutar", según manifestó Alberto Alderete en entrevista realizada por el autor en el mes de julio.

Las escaramuzas no se hicieron esperar: el titular del Indert, Alberto Alderete, criticó duramente a los parlamentarios y las parlamentarias, al Poder Judicial, a la Fiscalía y a la Policía, a los que acusó de obstaculizar la realización de la reforma agraria en el país, principalmente para la recuperación de tierras improductivas y malhabidas. Fue precisamente el intento de recuperación de estos lotes lo que le llevó a la interpelación, impulsada por la ARP, la UGP y el apoyo del Partido Patria Querida (PPQ)⁶. Por su parte, el Parlamento, abrumadoramente conservador, recortó presupuestos para tierras al mínimo, asfixiando al Indert. A pesar de esto –según entrevista realizada en julio de 2010 a Alderete– “se pudo legalizar a 40 asentamientos existentes con la compra de las tierras”, manifestó en la entrevista realizada.

Éstas no son sino solo algunas de las dificultades encontradas para implementar el proceso de reforma agraria, que muestran con claridad la forma como se expresa la barrera política que existe para innovar en el sector.

Obstáculos de carácter legal

Los enfrentamientos y obstáculos interpuestos en el escenario de la política no son menores a los que el proceso de la reforma agraria encontró en la confusa maraña de la legislación que regula el sector agrario, confusión que sólo contribuye a que las cosas no puedan hacerse de manera legal sin infringir alguna norma contradictoria. Baste el dato de que en un país eminentemente agrario, no existe un fuero jurisdiccional propio en que puedan dirimirse los conflictos surgidos alrededor de la tenencia de la tierra, para darse cuenta de que la legislación que se fue construyendo históricamente alrededor de la cuestión agraria fue hecha a medida de los intereses oligárquicos.

Los problemas concretos surgidos en el período analizado se expresaron de diferentes maneras. En efecto, el método de la expropiación es inservible por lo establecido en el Estatuto Agrario para considerar a un inmueble como “racionalmente explotado”. Esta norma sólo exige un parámetro de productividad del 30%⁷.

Cuando las tierras ya tienen algún título es más problemático aún, porque hay que iniciar un “juicio de nulidad del título” vía judicial, lo cual lleva mucho tiempo. Según testimonio del ex presidente del Indert, “hasta hoy los jueces y fiscales se prestan al juego de los especuladores de la tierra”.

Tampoco ha habido iniciativas para reglamentar el Estatuto Agrario, condición jurídica indispensable para dar algunos pasos hacia la reforma agraria.

6 “Habíamos detectado tierras irregulares en Caaguazú, 17.000 ha; se inició el proceso que fue boicoteado por Héctor Cristaldo [referente de la Unión de Gremios de Productores] y la ARP. En Alto Paraná se detectaron 145.000 ha irregulares en manos de brasileños, tampoco se pudo recuperar por las presiones en las instancias judiciales. En San Juan había brasileños que no vivían allí, que tenían entre 15 y 20 lotes, violando el Estatuto Agrario, pues no eran paraguayos, no residían allí y tenían más de un lote. Incluso algunos brasileños me demandaron por usurpación de propiedad privada, y para colmo, el fiscal dio lugar a la demanda. Y no existían títulos para esos lotes en el Indert, tenían títulos falsos”, según reveló Alderete en la entrevista mencionada anteriormente. Un testimonio –de los varios existentes– de cómo la derecha no está dispuesta a negociar un solo palmo de la tierra dedicada a la soja o a la ganadería.

7 Mientras que en Brasil es del 80% pagadero con bonos, en Paraguay se exige el previo pago al contado.

Obstáculos de carácter institucional

A la fuerte confrontación política, a los obstáculos con que se tropieza judicialmente y a la deliberada propuesta de iniciativas planificadoras múltiples, debe agregarse la herencia de corrupción, cultura burocrática y zancadillas administrativas internas que encontró el cambio de liderazgo político dentro del Indert (y, por cierto, también fuera de él).

La promesa de realización del Catastro Nacional, anunciada por Lugo en su campaña, continuó en un profundo y deliberado olvido. A la derecha le interesa mantener la mayor confusión posible en los lindes de las propiedades⁸ y en estos dos años no se volvió a hablar del tema.

Otro obstáculo interno fue –en general– la desorganización de los trabajos emprendidos por el gobierno, lo cual pudo deberse a la inexperiencia en el poder, o directamente a la incompetencia de muchos funcionarios y funcionarias en cargos que “les quedaban grandes”.

Un factor de importancia decisiva es, según el decir del propio ex titular del ente: “El Indert está inficionado de punta a punta por la corrupción”. Además –siempre según testimonio de la misma fuente–, “cuenta con un personal con una cultura burocrática tremenda y opuesta a los cambios”. Los problemas por pujas de poder interno dentro del ente se sucedieron sin pausa, debido –entre otras cosas– a los relevos impuestos por el mismo Alderete⁹, quien además señaló que “al entrar al Indert se logró cambiar las direcciones departamentales y las gerencias principales. Se logró la reducción al mínimo de la famosa reventa de derecheras, incluso antes había escribanos que legalizaban esto, y ahora ya no lo hacen, o se cuidan mucho de hacerlo”. Puede verse cómo cualquier cambio en esa cultura burocrática produce reacciones en los grupos internos de poder enquistados a lo largo de varias administraciones.

Por otro lado, no todas las instituciones se comprometieron con la Cepra. Así, por ejemplo, el MAG aportó poco: pareciera que no tenía interés por este programa, dado que el MAG tiene un modelo distinto a la agricultura familiar campesina, consistente en entregar cheques a comités de productores y productoras. Eso no es agricultura familiar campesina; eso es una caricatura de la agricultura familiar campesina, dadas la insustentabilidad y la dependencia que la misma genera. Esto podría cambiar durante el 2011, a partir de la iniciativa del Viceministerio de Agricultura, a cargo de Andrés Wehrle, dado su mayor conocimiento y afinidad con el funcionamiento de la sociedad campesina.

8 Debe reconocerse, sin embargo, el encomiable esfuerzo hecho por la Comisión Interinstitucional Zona de Seguridad Fronteriza (Cizosef), en el Ministerio de Defensa Nacional, para ubicar las propiedades en los 50 km del límite territorial, considerado de seguridad fronteriza.

9 En octubre de 2009, por ejemplo, unos 50 funcionarios del Indert se manifestaron en contra de su titular, Alberto Alderete, y anunciaron que seguirían protestando una vez por semana. Los mismos denunciaron a Alderete por mantener un mal manejo administrativo en forma arbitraria para la creación de un “Ministerio de la Reforma Agraria” y también por haber iniciado una campaña de persecución gremial contra el grupo. *Sindicalistas del Indert cuestionan a su jefe*. Diario ABC Color, Asunción 2 de octubre de 2009. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/30372-sindicalistas-del-indert-cuestionan-a-su-jefe/>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

Por lo tanto, los dos ejes centrales de la reforma agraria, acceso a la tierra y asistencia, tuvieron un desarrollo dispar: el primero no avanzó nada, tuvo demasiadas limitaciones, y el segundo avanzó un poco más, se consiguió asistencia técnica para volver sostenible la agricultura, pero tampoco en el nivel deseado. Esto se debió a que, de parte de los sectores conservadores del Parlamento, eliminaron a Cepra del Indert (pese a los recursos que tiene, porque cuenta con los que pagan las personas beneficiarias). También fue eliminado por el Parlamento el pequeño recurso que estaba previsto para ser utilizado a fin de garantizar reuniones en las bases en los departamentos, orientadas a coordinar acciones, establecer planes, reunirse mensualmente para hacer evaluaciones sobre la marcha del proceso con las distintas instituciones, también para adquirir móviles, combustible, viáticos para el funcionariado. En síntesis, el Parlamento excluyó del presupuesto a Cepra. Como consecuencia, tuvo un impacto ínfimo, si bien logró mantener reuniones quincenales con los ministerios, instalar en sus estructuras organizativas un programa pequeño especial de Cepra, pero no fue posible avanzar mucho más debido, como se dijo, a su escaso presupuesto.

Obstáculos de carácter económico y financiero

No caben dudas acerca de la existencia de una gran cantidad de dificultades económicas que el gobierno debió afrontar en términos generales por el pertinaz boicot que sobre temas presupuestarios y financieros ejerció el Parlamento; durante el año, fueron las políticas sociales las más afectadas por esta actitud corporativa de la oposición. Pero tampoco es menos cierto que la política económica del gobierno, al ceñirse estrictamente a las recomendaciones emanadas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros organismos financieros multilaterales¹⁰, no hizo sino adoptar una posición defensiva ante los desafíos que exigía una nueva conducción económica.

En materia de reforma agraria y desarrollo rural, los obstáculos específicos fueron varios:

- Para personas conectoras del tema, hoy la única forma viable de acceso a la tierra para la reforma agraria es la compra a precios de mercado, a través de una licitación pública en que interviene la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), procedimiento no sólo engorroso administrativamente, sino imposible presupuestariamente.
- A su vez, la compra directa de tierras sólo se puede dar en ocupaciones o asentamientos que tienen más de 8 años y cuyo dueño haya perdido la esperanza de recuperar y quiera vender. La licitación no es adecuada, nadie quiere vender su tierra por el valor que la ha adquirido. En algunas licitaciones no se presentó nadie y se declararon desiertas. No se quiere vender al Estado porque paga poco, y además los dueños y las dueñas oferentes tienen que estar al día en el pago de sus impuestos y otros gastos administrativos. Prefieren vender a cualquier persona extranjera que paga mucho más.

¹⁰ Como financiar déficits contratando más deuda externa, o negándose a echar mano de las crecientes reservas internacionales, o manteniendo altas las tasas de interés, o negándose a intervenir en el sistema financiero local y otras.

- El Indert adolece, aunque ya desde hace mucho tiempo, de falta de recursos para movilidad. Para la compra de tierras primero debe tasarlas, acto a cargo del Departamento de Tasaciones del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), el cual durante un largo período estuvo intervenido por irregularidades en tasaciones para la SAS (hasta julio de 2009).
- Cuando se crea la Cepra, no se le asignan fondos especiales, sino que debe operar con los presupuestados en cada institución que la integra. Ése fue un problema, porque las diferentes reparticiones de gobierno no tenían rubros para los asentamientos. Algunas de ellas hicieron grandes esfuerzos para colaborar con la Cepra, principalmente el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa), el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave), durante la administración de Luis Llano, el MOPC, la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) y el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), pero otras simplemente no lo hicieron, porque no tenían fondos o voluntad.
- Los obstáculos financieros se vuelven más difíciles de remontar si se considera que el Ministerio de Hacienda sólo transfiere el 5% del 80% del Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias (Imagro), que por ley debe transferir al Fondo de Inversiones Rurales para el Desarrollo Sostenible (Fides), dependiente del Indert. De esta manera el Fides, que tiene a su cargo la compra de tierras y la realización de obras de infraestructura, no cuenta con fondos para encarar debidamente la reforma agraria.
- El Senado modificó en parte el destino de un crédito de USD 100 millones del Banco Mundial, recortando USD 20 millones del Indert, destinados a la compra de tierras para la reforma agraria.

Dificultades de orden social

Sólo se apuntan dos de ellas, que han sido de crucial importancia para dejar abandonada la bandera de la reforma agraria por parte del nuevo gobierno:

- La falta de unidad en las organizaciones de quienes hubieran sido los principales beneficiarios de un programa de reforma agraria y desarrollo rural: el campesinado.
- Las disidencias tempranamente manifestadas entre organizaciones campesinas restaron fuerza y capacidad de negociación. En consecuencia, hubo muy bajo acompañamiento de las organizaciones campesinas y de la sociedad civil a las tímidas acciones que, en un momento, intentó el gobierno.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones de carácter técnico carecen, al momento, de importancia en cuanto a su viabilidad, hasta que el gobierno no asuma una decisión política de dar los primeros pasos hacia la desconcentración de la tierra, la reforma agraria y el desarrollo rural. Sin esta decisión, cualquier recomendación sería inútil.

Se reconoce el papel que en esta dirección juega el Congreso, constituido mayoritariamente por personas vinculadas a los intereses latifundistas y de las empresas agroexportadoras. No obstante, hay acciones que pueden implementarse independientemente del Congreso.

- Potenciar programas y proyectos administrados por diferentes reparticiones gubernamentales, financiándolos debidamente, en especial el MAG, sobre todo en el Viceministerio de Agricultura, el principal de cuyos programas es el Programa Nacional de Producción de Alimentos, lo que tendería a paliar la creciente pobreza rural. El Gabinete Social, la SAS y el Indert se encuentran también desarrollando programas que podrían redundar en beneficio de esa creciente masa de campesinos y campesinas sin tierra y de aquellos y aquellas que poseen menos de 20 ha que van camino a la descampesinización.
- Contemplar en todos estos programas y proyectos gubernamentales la especial discriminación de las mujeres campesinas en cuanto a su acceso a la tierra, título de propiedad, créditos agrícolas, educación, participación en las organizaciones campesinas, que tengan en cuenta su tradicional rol reproductivo y la violencia de género a que están expuestas.

BIBLIOGRAFÍA

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Comité DESC (2007) *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Paraguay*. Ginebra 3 de diciembre de 2007. Catalogado en Naciones Unidas como E/C.12/PRY/CO/3.
- Martens, Juan (2009) "Paraguay: ley y proceso penal, instrumentos de persecución a militantes sociales" en: Palau, Marielle - coordinadora (2009) **Criminalización a la lucha campesina**. Asunción: Base-IS.
- Martens, Juan (2010) "Propuesta de democratización al acceso y propiedad de la tierra" en: Palau, Tomás; Martens, Juan y Riquelme, Quintín (2010) **Reforma Agraria es Desarrollo Nacional**. Asunción: Base-IS, en prensa.
- Palau, Marielle - coordinadora (2009) **Criminalización a la lucha campesina**. Asunción: Base-IS.
- Palau, Tomás *et al.* (2010) **Reforma Agraria es Desarrollo nacional que beneficia a todos y todas**. Asunción: Base-IS.

Para garantizar todos los derechos económicos sociales y culturales a toda la población

Recomendaciones

RECOMENDACIONES

Para garantizar todos los derechos económicos, sociales y culturales a toda la población

En materia de normas e institucionalidad

- Aprobar los proyectos de ley de protección y preservación de las variedades locales de maíz; de defensa de la competencia legal, leal y justa; de salud sexual, reproductiva y materno perinatal; y de ordenamiento territorial.
- Proteger mediante un marco legal las conquistas como la gratuidad, la implementación de la estrategia de APS y el desarrollo de las redes de servicios
- Reglar el comercio y proteger los derechos de las personas en su carácter de consumidoras y usuarias de servicios, prestaciones y bienes.
- Reglamentar la Ley de Recursos Hídricos (3239/07) y la Ley de Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola (3742/09).
- Poner en funcionamiento efectivo la Comisión Interministerial del Planal, que involucra al MAG, la SAS, el MEC y el MSPBS e implica dotar del presupuesto necesario a los programas previstos y coordinar el plan con un proceso participativo de reforma agraria y desarrollo social.
- Crear un Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que permita transformar al VMT en un instrumento institucional útil y efectivo para la regulación de las relaciones laborales y del mismo mercado de trabajo.
- Incluir la conformación de la nueva institucionalidad de formación profesional como órgano rector en la ley de creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y articular los esfuerzos públicos y privados hacia su concreción.

En materia de políticas públicas

- Definir políticas públicas sobre el agua respetando la situación de los y las habitantes de los territorios productores de agua y estableciendo normativas que las empresas inversoras y las entidades financiadoras del desarrollo deben cumplir, así como políticas públicas que viabilicen la participación comunitaria local en el acceso al agua, el derecho al consentimiento y consulta libre, previa e informada de los pueblos indígenas, eliminando las restricciones que para esta participación presenta la actual ley 1614/00.
- Establecer soluciones estructurales a los problemas de agua, atendiendo las necesidades de frenar el avance de la deforestación y la contaminación del suelo, capacitando a todas y a todos sobre la importancia de que los bosques nativos son productores de agua dulce, bien necesario para preservar la vida en todas sus formas.
- Investigar desde el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) y la Procuraduría General de la República la situación jurídica y el origen de

los títulos actuales que ostentan las empresas que ocupan las tierras ancestrales de las comunidades indígenas *Yakye Axa*, *Sawhoyamaxe*, *Xámok Kásek* y *Kelyenmagategma*, del pueblo *Enxet*.

- Detectar y destruir los cultivos de maíz transgénico y sancionar a las personas responsables, mediante acciones conjuntas y coordinadas, entre las fiscalías penales especializadas en delitos ambientales, la SEAM y el MAG.
- Promover una evaluación crítica de los programas de la SAS dirigidos a personas, familias y comunidades en situación de pobreza, que permita articularlos a procesos de fortalecimiento comunitario y desarrollo social.
- Brindar una asistencia alimentaria adecuada a todos los grupos humanos afectados por situaciones emergenciales, principalmente desde la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN).
- Incorporar a las mujeres trabajadoras rurales en los programas de acceso a recursos productivos, en particular a tierras; así como a los diversos servicios agrícolas necesarios para la producción sustentable.
- Promover el debate social respecto de la iniciativa de la FAO de adoptar unas Directrices sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra y los Recursos Naturales y su marco local de aplicación.
- Emprender la conmemoración del Bicentenario recuperando las diferentes memorias históricas.
- Abordar mecanismos de reparación histórica visibles que permitan la construcción de la memoria colectiva acerca de los hechos que contribuyeron a la conformación de las identidades paraguayas y de los olvidos que requieren de la restitución histórica y actual.
- Contribuir al proceso de configuración internacional del derecho a la verdad y a la memoria, con las experiencias, reflexiones y aprendizajes del proceso de construcción de la memoria colectiva en Paraguay.
- Garantizar la efectiva implementación de la participación de representantes de los sectores empresariales, gremiales y sociales en el diseño, la coestión, el monitoreo y la evaluación de la política pública de formación profesional y promoción del empleo y de sus programas y planes.
- Asegurar la gratuidad de todos los cursos y programas ofrecidos por las instituciones públicas, debido a que se trata de prestaciones públicas del Estado.
- Generar espacios de trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil que realizan trabajos en comunidades con mayor vulnerabilidad a la desocupación, de forma tal que se propicie el aprovechamiento de las experiencias de trabajo y se conecten con las ofertas formativas más pertinentes para contribuir a su desarrollo.
- Propiciar la incorporación del guaraní como lengua de atención al público y de enseñanza-aprendizaje en las instituciones públicas y en los espacios de formación que recupere como valiosos sus contenidos en consonancia con el

Marco Básico de las Políticas de No Discriminación e Inclusión en la Función Pública (Resolución 949/2009 de la Secretaría de la Función Pública).

- Orientar la definición de la oferta formativa para ser adjudicada a institutos privados de formación y capacitación laboral en criterios de complementariedad con la oferta formativa del sector público, incluyendo las especialidades subfomentadas y la cobertura geográfica.
- Apoyar e impulsar, desde el Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social (VMT), con asistencia de la OIT, un proceso de formación y de desarrollo organizacional del movimiento sindical, de manera a fortalecerlo como actor laboral y a dotarlo de instrumentos cognitivos y estructurales necesarios para participar del diálogo social en igualdad con los otros actores.
- Activar un proceso serio de concienciación de las empresas, con apoyo de la OIT, acerca de la importancia del rol del sindicato para la regulación armónica de las relaciones laborales y del diálogo social como instrumento concreto de reducción de la conflictividad en el mundo del trabajo.
- Potenciar programas y proyectos administrados por diferentes reparticiones gubernamentales, financiándolos debidamente, en especial el MAG, sobre todo en el Viceministerio de Agricultura, el principal de cuyos programas es el Programa Nacional de Producción de Alimentos, lo que tendería a paliar la creciente pobreza rural.
- Contemplar en los programas y proyectos gubernamentales la especial discriminación de las mujeres campesinas en cuanto a su acceso a la tierra, título de propiedad, créditos agrícolas, educación, participación en las organizaciones campesinas, que tengan en cuenta su tradicional rol reproductivo y la violencia de género a que están expuestas.
- Aumentar el presupuesto de salud para la implementación integral de la política pública de salud, apuntando al desarrollo de todas las redes de servicios y las redes complementarias de manera a que todo el sistema avance y se organice gradual y sostenidamente hasta lograr la cobertura universal.
- Adoptar las medidas necesarias para garantizar la atención médica gratuita y de calidad y con calidez, lo que implica la atención humanizada, con enfoque intercultural y perspectiva de no-discriminación.
- Fortalecer la APS, dotando de los recursos necesarios para una atención de calidad, según el perfil epidemiológico y la población asignada a cada USF, lo que llevará a que todas las personas tengan acceso a los beneficios de los servicios y bienes de salud.
- Tomar medidas urgentes y decisivas para dar garantías a la atención segura del parto no admitiendo que sigan sucediendo muertes inadmisibles en este tiempo.
- Disponer de un centro de investigación longitudinal sobre los efectos de los contaminantes ambientales, como los agrotóxicos y otros contaminantes industriales.

- Fortalecer el sistema de información, registro y relevamiento de datos en las comunidades, a fin de contar con referencias suficientes, fidedignas, válidas, confiables y desagregadas para la vigilancia sanitaria y el diseño y monitoreo de programas y planes.
- Incluir en la formación académica de los futuros y las futuras profesionales de la salud el enfoque de derechos humanos, la perspectiva de género y los abordajes comunitarios e interculturales.
- Promover y asegurar el acceso a los servicios de salud sexual y salud reproductiva a adolescentes, incluida la educación sobre la salud sexual y la salud reproductiva en las escuelas, las comunidades y los centros de salud.
- Definir una política de salud mental que tenga como eje fundamental el respeto de los derechos humanos y demostrar en la práctica la voluntad política de desencadenar procesos de salud mental comunitaria no manicomiales.
- Promover avances en los servicios de salud mental con autonomía presupuestaria, técnica y política del Hospital Neuropsiquiátrico, reformando la estructura organizativa y administrativa del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y desplazándolo de su papel hegemónico en las políticas, la capacitación, la captación de recursos y la organización de los servicios.
- Demostrar voluntad real para realizar el giro efectivo hacia la Atención Primaria de Salud en las políticas de las instituciones estatales de salud mental.
- Incluir a los Equipos de Salud Familiar de las Unidades de Atención Primaria en Salud en los procesos de sensibilización y preparación en salud colectiva y salud mental comunitaria, articulando salud mental, derechos humanos y construcción de ciudadanía.
- Unificar criterios en el Poder Judicial para la emisión de fallos con sujeción al cumplimiento y observancia de las leyes en su aplicación, mediante la práctica de construcción del silogismo jurídico.
- Mejorar la eficiencia de las instituciones que tienen a su cargo velar por la aplicación de las normas laborales, para coadyuvar con la labor del Poder Judicial.
- Reafirmar que la vivienda digna es uno de los derechos humanos fundamentales que debe ser encarado de manera integral, abordando los aspectos educativos, sanitarios, culturales y socioeconómicos.
- Potenciar las gestiones y funciones de la nueva Senavitat, a efectos de cumplir con sus objetivos y bregar por el cumplimiento de la abundante legislación vigente, que garantiza los derechos habitacionales para todos los estratos sociales del país.
- Fortalecer y consolidar los espacios de articulación intersectoriales con miras a definir y establecer de manera participativa y consensuada la Política Nacional de Vivienda y Hábitat
- Diseñar e implementar la política de Estado del sector habitacional a corto, mediano y largo plazo, como también formular y desarrollar los planes y pro-

gramas de viviendas y hábitat urbanos, suburbanos y rurales con tipología diferenciada, orientados a favorecer preferentemente a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza.

- Formular y ejecutar planes, programas y proyectos habitacionales específicos con diferenciación por áreas rurales, semirurales y urbanas, que se adecuen a las condiciones y situaciones particulares de los distintos sectores de la población y reconociendo sus características regionales, ambientales y culturales, en particular las de los diversos pueblos indígenas y las de las mujeres en cada sector y grupo, viabilizando, sobre todo, la efectiva participación de estos sectores en los diseños de los planes, programas y proyectos a ser ejecutados con ellos.
- Plantear y desarrollar respuestas específicas a las marcadas diferencias ambientales y culturales entre la Región Oriental y la Región Occidental del país, que debieran ser consideradas en planes habitacionales regionales desagregados y diferenciados.

DERECHOS

POLÍTICOS



"Resistiendo", comunidad indígena *Yakye Axa*,
del pueblo Enxet (Chaco paraguayo)

Foto de José Bogado, 2010

CAPITULO 8

Polos opuestos

Derechos políticos: entre avances legales y persistente debilitamiento institucional

La vigencia de la nueva Ley Orgánica Municipal, con canales y oportunidades de participación ciudadana, y los avances en el proceso de extender el derecho al voto a los paraguayos y las paraguayas residentes en el exterior, son dos aspectos positivos para mejorar las condiciones del ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía. Paralelamente, persiste la baja calidad institucional del Tribunal Superior de Justicia Electoral y de los partidos políticos, instancias protagónicas con gran responsabilidad en garantizar un mejor panorama para la participación política de la ciudadanía y cuya situación no contribuyó a crear un mejor escenario para la realización de las elecciones municipales, en las que hubo un regular nivel de participación ciudadana y varios hechos irregulares a los que, lamentablemente, ya nos estamos acostumbrando en cada votación.

Enrique Gauto Bozzano,
Decidamos – Campaña por la Expresión Ciudadana

INTRODUCCIÓN

Luego de varios años sin modificaciones legales que favorezcan las garantías para la participación política de la ciudadanía, en el periodo de este informe resalta la entrada en vigencia de una nueva Ley Orgánica Municipal, que abre interesantes perspectivas para una mayor incidencia de los ciudadanos y ciudadanas en los gobiernos municipales. Así también, los avances dados en el estudio de una propuesta de enmienda constitucional para que los paraguayos y las paraguayas residentes en el exterior tengan derecho a votar es otro de los aspectos nítidamente positivos que pueden destacarse.

En el polo negativo, se siguen observando varios problemas en la vida institucional del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), entre ellos el funcionamiento de este organismo desde hace prácticamente 2 años con 2 de 3 titulares que deben conformarlo. En cuanto a los partidos políticos, en general persisten aspectos negativos en su actuar, que siguen afectando su credibilidad y validez como espacios de participación política para la ciudadanía.

En este escenario de polos opuestos aparecen las elecciones de autoridades municipales para el periodo 2010-2015, con un nivel medio de participación que no varió en relación a anteriores comicios municipales. En esta ocasión, se constató una vez más la “normalización” de varios hechos irregulares y hasta ilegales, que aún no han podido ser erradicados, cuya responsabilidad compartida recae cuanto menos en 4 instituciones: el TSJE, los partidos políticos, el Ministerio Público y la Policía Nacional.

MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

La participación política, es decir “[...] aquella que se orienta a incidir decisivamente en los asuntos públicos y en la toma de decisiones sobre estos asuntos [...]” (Gauto Bozzano, 2009: 512), requiere como condición fundamental que cada ciudadano y ciudadana tenga las suficientes garantías para ejercer sus derechos políticos, o sea, aquellos que le permiten incidir en la toma de decisiones de las autoridades e instituciones del Estado sobre los asuntos y temas que afectan a la sociedad.

Entonces, desde un marco conceptual, los derechos políticos permiten la concreción de la participación política de la ciudadanía. Al haber participación política, hay una construcción de la democracia. Es importante precisar que hablar de construcción de la democracia es hablar en dos niveles: por un lado, la democracia como sistema de gobierno que realmente responda a las demandas y garantice los derechos de la ciudadanía; y, por otro, como conjunto de normas de convivencia cuya construcción debe contemplar la práctica de principios democráticos (tolerancia, respeto a la diversidad, equidad de género, otros) por parte de la ciudadanía y la obligación del Estado de crear las condiciones para la práctica de estos principios en la sociedad¹.

¹ Las ideas de este párrafo están basadas en la presentación “Ciudadanía y Democracia”, realizada por Clyde Soto en la Escuela de Ciudadanía 2006, organizada por Decidamos.

Desde un marco normativo general, los derechos políticos están consagrados en la Constitución, al establecerse la forma del Estado y de Gobierno (art. 1) y el ejercicio del Poder Público (art. 3). De manera específica y complementaria, el marco normativo constitucional de los derechos políticos está situado en los artículos 117 a 126 de la Constitución:

Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma que determine esta Constitución y las leyes. Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas (art. 117).

En este sentido, se garantiza el derecho al sufragio (art. 118 a 120), se establecen el referéndum y la iniciativa popular como mecanismos de participación (art. 121 a 123) y se reconoce el sentido de los partidos políticos (art. 124 a 126).

Es importante señalar también que la mayor parte de la normativa nacional sobre los derechos políticos está organizada principalmente en la nueva Ley Orgánica Municipal (LOM), ley 3966/10, y en el Código Electoral, ley 834/96.

En el ámbito internacional, resulta clave tener presentes los postulados de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre en lo relativo al sufragio y la participación en el gobierno (art. 21 y art. 20, respectivamente). Éstos se concretan como obligaciones de los Estados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ley 5/92, art. 25, y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, ley 1/89, art. 23.

Además, el Estado paraguayo 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 su sigla en inglés), ley 1215/86, art. 7 y art. 11 inc. 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 605/95, art. 4 inc. j. Asimismo, se ha comprometido a asegurar la 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 sobre la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares (CPTM), ley 3452/08. Finalmente, se ha comprometido a garantizar a todas las personas con discapacidad sus derechos políticos, tal como lo establece la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), ley 3540/08, art. 29.

Por otro lado, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ley 57/90, garantiza el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser escuchados y a que su opinión sea debidamente tenida en cuenta (art. 12). En cuanto a las implicancias de este derecho en la vida política de la sociedad, el Comité de Derechos del Niño estableció las recomendaciones para su ejercicio en su Observación General N° 12 “El derecho del niño a ser oído” (Comité de Derechos del Niño, 2009).

SITUACIÓN GENERAL DE LOS DERECHOS POLÍTICOS (ART. 117, CONSTITUCIÓN)

Vigencia de la nueva Ley Orgánica Municipal

Un importante avance en las garantías para la vigencia de los derechos políticos –y en particular respecto a mejorar las condiciones para la participación política de la ciudadanía– representa la Ley Orgánica Municipal (LOM), sancionada por el Congreso el 17 de diciembre de 2009 y promulgada por el Poder Ejecutivo el 8 de febrero de 2010. Con sus 285 artículos sustituye a la anterior ley 1294/87, originada durante la dictadura y con características propias de aquella época. Varios aspectos negativos, como la limitación de la participación ciudadana y la poca autonomía que otorgaba a las municipalidades, conformaban la antigua ley.

Tal como se planteó en informes anteriores (Gauto Bozzano, 2007, 2008 y 2009), la Ley Orgánica Municipal actual es fruto de un proceso de construcción participativa iniciado en 2004, del cual formaron parte varias organizaciones de la sociedad civil, autoridades locales y representantes de partidos políticos².

En lo que hace a la participación política, esta nueva ley incorpora varios canales y oportunidades para que la ciudadanía intervenga efectivamente en los gobiernos municipales, para que implementen políticas públicas orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de quienes habitan en los municipios. Parte de estos canales y espacios de participación incluidos ya venían implementándose en forma exitosa en algunos municipios, principalmente a partir de la movilización ciudadana para exigir que las autoridades municipales interactuaran con la población y para que la institución municipal respondiera a las diversas demandas sociales.

Sin duda alguna, la implementación de esta ley implicará un desafío relevante para las nuevas autoridades municipales electas en los comicios del 7 de noviembre de 2010, y representará una obligación para ellas, a fin de que estos canales y espacios de participación ciudadana sean efectivamente garantizados en la práctica. Así también, estos canales representan una oportunidad y una herramienta importante para que los ciudadanos y las ciudadanas de cada municipio puedan incidir cada vez más en la institución y las autoridades municipales. Esta incidencia podrá ser mayor en la medida en que la ciudadanía –organizada o no– se empodere de estas herramientas claves de participación política.

² Una red de organizaciones e instituciones estuvo conformada por la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (Opaci), la Asociación de Juntas Municipales del Paraguay (Ajumpa), la Red de Mujeres Municipales del Paraguay, la Red de Contralorías Ciudadanas del Paraguay (RCCP), la Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay (Fedem) y Alter Vida.

CUADRO 1. Comparaciones entre las sucesivas leyes orgánicas municipales en materia de participación política de la ciudadanía

Aspectos	Ley 1294/87 (derogada)	Ley 3966/2010 (vigente)*
Comisiones vecinales	El intendente o la intendenta debe autorizar su funcionamiento	- Libertad de organización - Regulación por ordenanza**
Audiencias públicas	No están previstas, pero en la práctica se realizaron	- Convocatoria optativa - No vinculantes
Acceso a la información pública	No está previsto	15 días de plazo para la respuesta a la solicitud
Publicidad del orden del día de la Junta Municipal	No está prevista	Al menos 1 día hábil antes de la sesión
Carácter de las sesiones plenarias de la Junta Municipal	No está explícito que sean públicas y abiertas	Públicas y abiertas
Participación con voz en las sesiones plenarias de las comisiones asesoras	No está prevista	Está prevista
Iniciativa popular para proyectos de ordenanza	No está prevista	Está prevista y se establecen los requisitos

* Los puntos señalados en el esquema presentado, en lo referente a la Ley N° 3966/2010, están establecidos en sus art. 39 y 65 a 72.

** En ningún caso esta regulación por ordenanza deberá menoscabar o impedir la constitución de las comisiones vecinales u otro tipo de organización vecinal y comunitaria.

Fuente: elaboración propia en base a datos proveídos por integrantes de la red de organizaciones que impulsó el proyecto de reforma de la Ley Orgánica Municipal.

Sobre el proyecto de ley “De participación ciudadana”, en el periodo de este informe no se ha avanzado en su estudio por parte del Congreso Nacional, y su situación actualmente es la misma que la planteada en el informe anterior (Gauto Bozzano, 2009: 515).

Sin cambios legales que favorezcan la participación política de la mujer³

La participación política de la mujer, sobre la cual refiere la última parte del artículo 117 de la Constitución, es uno de los temas que prácticamente no tuvo novedades en relación a informes de años anteriores, sobre todo en lo referente a modificaciones legales que contribuyan a generar mejores condiciones para hacer efectivos estos derechos sin discriminación por motivos de género.

El Código Electoral aborda también este tema cuando establece entre las cuestiones que deben estar indefectiblemente contenidas en los estatutos de los partidos políticos “los mecanismos adecuados para la promoción de la mujer a cargos electivos en un porcentaje no inferior al veinte por ciento y el nombramiento de una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión” (art. 32 inc. r).

Tanto el 20% mínimo que deben cumplir los partidos para la integración de mujeres en listas de cargos electivos para elecciones internas partidarias, como la exigencia de nombrar a mujeres en una importante proporción en cargos públicos decisivos, sin que la normativa establezca mecanismos concretos para la aplicación de este principio, son aspectos claramente insuficientes para lograr avances hacia una mayor participación política de las mujeres y en igualdad de oportunidades.

3 Para complementar información sobre la participación política de la mujer, se refiere al artículo de discriminación hacia las mujeres, del capítulo de derecho a la igualdad, en este informe.

En el ámbito parlamentario, en relación al año pasado no ha habido avances en el estudio del proyecto de ley que introduce modificaciones en el inciso r) del artículo 32 de la ley n° 834/96 que establece el Código Electoral Paraguayo, en el cual se propone elevar al 50% el porcentaje mínimo de participación de mujeres en las listas para elecciones internas (Gauto Bozzano, 2009: 516).

18 mujeres electas como intendentas

Se trata de 5 mujeres más en comparación a los comicios municipales de 2006, quienes fueron electas como intendentas en los comicios del 7 de noviembre de 2010. Aún este porcentaje sigue siendo muy bajo y es un indicador muy importante de cuánto queda por hacer para avanzar en el principio constitucional de promover el acceso y participación de las mujeres a funciones públicas.

CUADRO 2. Cantidad y porcentaje de mujeres electas para la intendencia municipal

Elecciones	Cantidad	Porcentaje
Municipales 2001	11 de 219 municipios	5,02%
Municipales 2006	13 de 230 municipios	5,65%
Municipales 2010	18 de 238 municipios	7,56%

Fuente: los datos sobre mujeres electas en 2001 y 2006 corresponden al sitio de la Unidad de Género, dentro la página web del TSJE (www.tsje.gov.py). Los datos de 2010 son de elaboración propia en base a los resultados del sistema de transmisión de resultados electorales preliminares (TREP) del TSJE, sistema que emitió resultados preliminares sobre un promedio de 97% de mesas escrutadas.

DERECHO AL SUFRAGIO Y CALIDAD DE ELECTORAS Y ELECTORES (ART. 118 Y 120, CONSTITUCIÓN)

Regular nivel de participación en elecciones municipales⁴

Las elecciones municipales del 7 de noviembre de 2010⁵ mantuvieron en general el mismo nivel de participación de los comicios realizados en 2001 y 2006, muy lejos de las elevadas cifras registradas en los comicios locales de 1991 y 1996.

4 El análisis de estos derechos a la luz de las elecciones municipales permite contemplar una amplitud de puntos. Algunos de ellos se presentan en este informe y en otros ya no fue posible presentarlos debido al corto tiempo existente entre la fecha de realización de las elecciones y la fecha de cierre de este artículo. Otros análisis serán desarrollados en el artículo del informe de 2011.

5 Es importante señalar los antecedentes de estas elecciones municipales: el primero es que a través de la Ley 2460/04 se había establecido la duración del mandato de las autoridades municipales a ser electas en los comicios de 2006 en 4 años. Sobre este punto es importante rectificar un error involuntario en la redacción del artículo anterior (Gauto Bozzano, 2009), en el cual se señalaba que la aprobación de esta ley se orientaba a ordenar el calendario electoral para que desde 2018 las elecciones municipales se realizaran al menos el mismo año que las nacionales, cuando era el objetivo real, aunque sigue refiriéndose al ordenamiento del calendario electoral, en realidad apuntaba a lograr dos años y medio de tiempo entre una y otra, tornando más "liviano" el cronograma. El segundo antecedente es el escenario en el cual surgió la posibilidad de que las autoridades municipales electas para el periodo 2006-2010 permanecieran un año más en sus cargos, lo cual iba a implicar que los comicios municipales se realizaran en 2011 (Gauto Bozzano, 2009: 517-518). Al haber quedado sin efecto esa posibilidad, quedó confirmada la realización de las elecciones en 2010, y el 24 de febrero de 2010 el TSJE emitió la Resolución 02/2010 "por la que se convoca a elecciones para intendentes y miembros de juntas municipales el día 7 de noviembre de 2010", en donde señala "[...] que el mandato de las autoridades municipales que serán electas en estos comicios, corresponden al período 2010-2015" (art. 3).

CUADRO 3. Porcentaje de participación electoral (1991-2010)

Elección	Participación electoral	Ausentismo
Elecciones municipales 1991	80,00	20,00
Elecciones generales 1993	69,00	31,00
Elecciones municipales 1996	83,31	16,69
Elecciones generales 1998	80,54	19,46
Elecciones para vicepresidente 2000	60,72	39,28
Elecciones municipales 2001	54,49	45,51
Elecciones generales 2003	64,29	35,71
Elecciones municipales 2006	49,90	50,10
Elecciones generales 2008	65,64	34,36
Elecciones municipales 2010	54,72	45,28

Fuente: elaboración propia en base a fuentes diversas: los datos de 1991 y 1993 fueron tomados del diario Última Hora, 22 de noviembre de 2006, que contenía datos de 1991 basados en los medios de comunicación, y los de 1993, del TSJE. Los datos de 1996 a 2008 corresponden a la página web del TSJE (www.tsje.gov.py). Los datos de 2010 implican la suma de los resultados del cómputo definitivo del 100% de las mesas de Asunción y de los resultados del sistema TREP del TSJE, que emitió resultados preliminares sobre el 97% de las mesas totales contabilizadas a escala nacional.

En cifras reales, el 54,72% de participación implica que votaron aproximadamente 1.659.000 personas de un padrón total de 3.031.143. No es posible afirmar taxativamente que esta cifra sea baja, pero debe preocupar el hecho que casi la mitad de las personas inscriptas en el padrón no haya ido a votar. Sin entrar a hacer un análisis a profundidad de las razones por las cuales se dio este regular nivel de participación, es importante señalar que varios de los organismos e instituciones que cumplen funciones protagónicas en la organización y realización de estos comicios no están funcionando adecuadamente, y ello no crea un escenario favorable, que motive la masiva participación ciudadana a través del voto. Entre estas instituciones se encuentran tanto el TSJE como los partidos políticos, que siguen gozando de una baja credibilidad por parte de un amplio sector de la ciudadanía.

En sucesivas ediciones de este informe (Gauto Bozzano, 2007, 2008 y 2009) se ha venido señalando la baja institucionalidad del TSJE y de los partidos políticos, dos instancias fundamentales para garantizar mejores condiciones para el ejercicio del voto ciudadano. Un reflejo de su mal funcionamiento tiene que ver con las ya habituales y reiteradas denuncias realizadas principalmente a través de la prensa acerca de numerosos hechos ilegales e irregulares que ya son moneda común en cada elección: baja formación de los miembros de mesa, inducción al voto, compra de cédulas, hechos que podrían evitarse en un escenario de mejor funcionamiento y mayor institucionalidad de los partidos políticos⁶. Los hechos de

6 Como muestra se puede ver: La venta de votos por pan o dinero es un fracaso de nuestro pueblo. Diario ABC Color, Asunción 28 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nota/la-venta-de-votos-por-pan-o-dinero-es-un-fracaso-de-nuestro-pueblo/>, consultado el 30 de noviembre de 2010. Paso a paso de un operador colorado comprando cédulas. Aldía, Pedro Juan Caballero 15 de noviembre de 2010. Publicado en: http://www.amambayaldia.com/noticias_ver.php?id=1208&cat=2, consultado el 30 de noviembre de 2010. Elecciones municipales en Villa Elisa – Paraguay. Compra/venta de documentos de identidad. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=ihRRAjyAmVI&feature=related>, consultado el 30 de noviembre de 2010.

inducción al voto, compra de cédulas y otros delitos electorales denunciados en días de la elección también deben concitar la atención del Ministerio Público y la Policía Nacional, que necesariamente deben mejorar sus mecanismos de seguimiento y control de estos hechos.

TSJE, incompleto desde hace dos años

Han transcurrido 2 años desde la renuncia de Rafael Dendia como ministro del TSJE, institución con un rol fundamental en la garantía del ejercicio del derecho al sufragio, y persiste aún la vacancia dejada. En el informe anterior (Gauto Bozzano, 2009: 518-519) se describen detalladamente los pasos, y sobre todo los obstáculos, que fueron impidiendo la designación de un nuevo ministro o una nueva ministra para ocupar esta vacancia. Entre los principales obstáculos se encontraba que el entonces presidente del Consejo de la Magistratura y diputado por Guairá, Gustavo Mussi, del Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Punace), había decidido no remitir la terna a la Cámara de Senadores debido, según él, a un impedimento –que no era tal– generado por la presentación de un recurso judicial contra la conformación de la terna⁷.

Aún sin ser remitida la terna al Senado, en abril de este año se produjo la renuncia de Mirta Beatriz González, quien la integraba junto con Modesto Monges y Jorge Rolón Luna. Esta situación implicó que el Consejo de la Magistratura iniciara un nuevo proceso para completar la terna. Para que ello suceda, se precisa que el nuevo candidato o la nueva candidata alcancen una determinada cantidad de votos de los integrantes del Consejo. He aquí el problema: hasta ahora ninguno de los candidatos y candidatas a completar la terna reúne los votos necesarios para integrarla.

El funcionamiento del TSJE con solo dos ministros no es el único problema que afecta a este organismo, pero sí es tan grave que no debería seguir esperando para ser solucionado. Éste y otros tantos inconvenientes por los que atraviesa el TSJE no crean un contexto institucional favorable para fomentar y promover mejores garantías para el ejercicio del sufragio.

Propuestas legislativas en relación al derecho al sufragio

*Voto de paraguayos y paraguayas en el exterior, camino al referéndum*⁸

La media sanción otorgada por la Cámara de Diputados, en octubre de este año, al proyecto de enmienda del artículo 120 de la Constitución representa indudablemente un aspecto positivo en el período de este informe. La propuesta ahora se encuentra en manos de la Cámara de Senadores que, de aprobarla, posterior-

7 La terna fue integrada por el Consejo de la Magistratura el 24 de agosto de 2009, con Mirta Beatriz González, Modesto Monges y Jorge Rolón Luna.

8 Para profundizar y ampliar información relativa al alcance, sentido y significado de esta propuesta se refiere al artículo sobre discriminación a las personas migrantes, en el capítulo de derecho a la igualdad, en este mismo volumen, el cual se concentra este año en el derecho a voto de los paraguayos y las paraguayas residentes en el extranjero.

mente debe ser remitida al TSJE para que convoque a un referéndum que tendrá carácter vinculante (art. 290, Constitución).

Esta propuesta es consecuencia de un esfuerzo impulsado por diferentes colectivos de paraguayos y paraguayas residentes en el exterior, y en caso que finalmente la enmienda sea aprobada en el referéndum, se convertirá en un avance importante dentro del marco legal que afecta a los derechos políticos. A la vez, será la primera propuesta que estaría siendo sometida a la realización de un referéndum en el país (art. 121, Constitución) y en la primera modificación de la actual Constitución.

Desbloqueo de listas cerradas, en proceso de estudio

Las comisiones de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública y de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo de la Cámara de Senadores emitieron dictámenes en junio de este año respecto a tres proyectos de ley⁹ que buscan la implementación del desbloqueo de listas cerradas para las elecciones de cuerpos legislativos. Considerando la alta similitud de los tres proyectos, estas comisiones han optado por el camino de la economía legislativa y emitieron dictámenes que integran los tres proyectos en uno solo, el que debe ser posteriormente presentado al plenario del Senado.

Ya en informes anteriores se habían señalado los aspectos favorables que conllevaría para el derecho al voto la entrada en vigencia del desbloqueo de listas cerradas, y los aspectos que deben cuidarse para que esta propuesta sea adecuadamente implementada (Gauto Bozzano, 2009: 520).

Inscripción al Registro Cívico Permanente (RCP)

En octubre de 2009 fue promulgada la Ley 3872/2009, por la cual se modifica el artículo 4 del Código Electoral¹⁰, en la cual se establece que el TSJE, al menos una vez al año y previa comunicación al Ministerio de Educación y Cultura (MEC), deberá habilitar en instituciones educativas públicas y privadas mesas de inscripción al RCP para las y los estudiantes en edad de votar. Este hecho constituye un aspecto positivo en la creación de condiciones para el ejercicio del derecho al voto por parte de ciudadanos y ciudadanas que ya tengan edad para votar.

9 Los tres proyectos en cuestión son: el que modifica los artículos 40, 41, 43 a 45, 47, 258 y 266 inc. c del Código Electoral, presentado por los senadores Marcelo Duarte, Miguel Carrizosa y Ana María Mendoza de Acha, del Partido Patria Querida (PPQ), el 1 de octubre de 2009; el que establece modalidades y disposiciones para cargos pluripersonales en elecciones partidarias, presentado por los senadores Julio César Velázquez y Silvio Ovelar, de la Asociación Nacional Republicana – Partido Colorado (ANR), el 4 de marzo de 2010; el que modifica los artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 del Código Electoral, presentado por el senador Hugo Estigarribia Gutiérrez, de la ANR, el 13 de mayo de 2010. Fuente: sitio del Sistema de Información Legislativa, en <www.congreso.gov.py>, consultado el 29 de noviembre de 2010.

10 El entonces proyecto de ley había sido presentado por el diputado por Asunción Oscar Tuma, del Punace, el 21 de agosto de 2008, y sancionado por el Congreso Nacional el 22 de septiembre de 2009, según información recogida del sitio del Sistema de Información Legislativa, en <www.congreso.gov.py>.

REFERÉNDUM E INICIATIVA POPULAR (ART. 121 A 123, CONSTITUCIÓN)

En los últimos años de elaboración de este informe se ha venido señalando la escasa utilización de estos dos mecanismos que se encuadran dentro del conjunto de derechos políticos, así como los excesivos requisitos establecidos para hacer uso de ellos, que en cierta forma podrían dificultar su utilización. En todo el periodo de vigencia de la actual Constitución se han presentado solamente dos proyectos de ley en este sentido: uno que planteaba un referéndum para anular los efectos de la suspensión de la aplicación del impuesto a la renta personal (IRP) y otro más a través del mecanismo de la iniciativa popular, impulsado desde el Partido Patria Querida (PPQ) para el desbloqueo de las listas de candidaturas electorales (Gauto Bozzano, 2009: 520-521).

Las novedades en este período del informe son dos: en primer lugar, la posibilidad de realización de un referéndum para aprobar o no la extensión del derecho al voto a los paraguayos y las paraguayas residentes en el exterior, como parte del proceso de enmienda constitucional, mientras que la Ley Orgánica Municipal incorpora la iniciativa popular para la presentación de proyectos de ordenanza a las juntas municipales, con lo cual amplía las condiciones para la utilización de este mecanismo, constitucionalmente establecido para los proyectos de ley ante el Congreso Nacional.

Es destacable que entre los requisitos para la presentación de la iniciativa popular de ordenanzas a las juntas municipales, la Ley Orgánica Municipal establece:

[...] la firma de por lo menos el 5% de electores, en distritos electorales de 1 a 20.000 electores; del 4%, en distritos electorales de 20.001 a 50.000 electores; del 3%, en distritos electorales de 50.001 a 100.000 electores; del 2%, en distritos electorales de más de 100 electores [...] (art. 39 inc. b).

PARTIDOS POLÍTICOS (ART. 124 A 126, CONSTITUCIÓN)

Participación de numerosas agrupaciones políticas en elecciones municipales

Todos los ciudadanos tienen el derecho a asociarse libremente en partidos y o en movimientos políticos para concurrir, por métodos democráticos, a la elección de las autoridades previstas en esta Constitución y en las leyes, así como en la orientación de la política nacional [...] (art. 125, Constitución).

En esta perspectiva constitucional resulta importante que numerosos partidos, movimientos, alianzas y concertaciones políticas participen de los citados comicios, en vista que ello representa una forma más en que los ciudadanos y ciudadanas pueden intervenir en los asuntos públicos, ya sea presentándose como candidatos a cargos electivos o expresando directamente su apoyo a los candidatos y candidatas de la nucleación política de la que forman parte. Así, se ha registrado la participación de varias agrupaciones políticas en las elecciones municipales de

2010 (cuadro 4) y se han conformado varias agrupaciones políticas regionales transitorias¹¹ a fin de presentarse con candidaturas en estas elecciones (cuadro 5).

CUADRO 4. Participación de partidos políticos y movimientos políticos nacionales en elecciones municipales 2010

Tipo de agrupación	Cantidad
Partidos políticos	20
Movimientos políticos nacionales	3

Fuente: página web del TSJE (www.tsje.gov.py).

CUADRO 5. Participación de movimientos, alianzas y concertaciones regionales en elecciones municipales 2010 (por región)

Región/departamento	Tipo de agrupación		
	Movimientos regionales	Alianzas regionales	Concertaciones regionales
Asunción	4	0	1
Concepción	2	2	2
San Pedro	4	9	7
Cordillera	3	2	9
Guairá	2	12	0
Caaguazú	2	3	5
Caazapá	2	4	6
Itapúa	7	3	6
Misiones	1	5	2
Paraguarí	3	1	5
Alto Paraná	14	2	13
Central	20	8	18
Ñeembucú	1	5	2
Amambay	1	0	0
Canindeyú	3	1	3
Presidente Hayes	7	4	4
Alto Paraguay	0	3	2
Boquerón	1	3	1
Total	77	67	86

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de la página web del TSJE (www.tsje.gov.py).

¹¹ La denominación de "transitorias" significa que quedaron habilitadas legalmente al efecto de presentar candidaturas a las elecciones municipales y que caducarán cuando se oficialicen los resultados de estos comicios.

Propuestas legislativas sobre el rol y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos

*Financiamiento político*¹²

El financiamiento político es un tema fundamental vinculado al rol y funcionamiento de los partidos políticos. Este tema se ha venido abordando en forma continua en los informes de los últimos años, en vista de su relevancia en el conjunto de modificaciones necesarias a la normativa electoral paraguaya. En tal sentido, se ha hecho un seguimiento al proyecto de ley que regula el financiamiento político, cuyo estudio lamentablemente se encuentra paralizado en el Congreso Nacional (Gauto Bozzano, 2007: 515; 2008, 701-702; 2009: 522-523).

En el período de este informe surgen al menos dos hechos que contribuyen a reposicionar el tema del financiamiento político en el debate público:

- Las elecciones municipales del 7 de noviembre de 2010 son las primeras que se realizan después de muchos años sin que la Asociación Nacional Republicana - Partido Colorado (ANR) sea el partido de gobierno y, al no contar con el manejo del aparato estatal, se colocaba un signo de interrogación sobre su capacidad para obtener recursos suficientes para la campaña electoral.
- La aparición en la ANR de dos empresarios de alto poder económico con posturas políticas: Horacio Cartes y Elzear Salemma.

El resurgimiento del debate en torno al financiamiento político a partir de los citados hechos podría constituir el reinicio de un proceso que lleve a las necesarias modificaciones legales para transparentar el origen de los recursos de los partidos políticos, un aspecto que debe formar parte de la agenda de los varios ajustes legales que se precisan para que los partidos puedan retomar la senda de la institucionalidad, y así cumplir realmente con el rol que les asigna la Constitución. Debe señalarse también que este tema es hoy un punto central que diversas organizaciones de la sociedad civil en varios países del continente estuvieron o están actualmente impulsando en el amplio marco de las propuestas de reformas a los sistemas electorales de sus respectivos países.

Situación de otros proyectos de ley sobre los partidos políticos

No ha habido avances en el estudio parlamentario del proyecto de ley que modifica el artículo 6 inciso p de la ley 635/95 que reglamenta la justicia electoral, presentado en setiembre de 2009 por la senadora Blanca Fonseca, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), en el cual se propone que los partidos y movimientos políticos estén obligados a gastar no menos del 20% de los subsidios recibidos en actividades referentes a capacitación de sus afiliados y afiliadas. Este proyecto aún no tuvo dictamen de las comisiones a las que fue girado para su estudio: la de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública, y la de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo.

¹² Para analizar el financiamiento político también se deben abordar los subsidios a los partidos políticos, aunque ello no es parte de este artículo, debido a que precisa de un estudio mucho más pormenorizado, en vista a sus diferentes y amplias aristas políticas y técnicas.

CONCLUSIONES

El ejercicio de los derechos políticos por parte de la ciudadanía requiere al menos de dos condiciones básicas: reformas legales e institucionalidad de los organismos que tienen responsabilidad en crear condiciones favorables para su ejercicio. En el plano legal, la aprobación de la Ley Orgánica Municipal y el buen camino andado hasta el momento por la propuesta de voto de paraguayos y paraguayas residentes en el exterior son aspectos claramente favorables.

Lastimosamente, persiste un debilitamiento institucional en el cual se encuentran inmersos el TSJE y los partidos políticos, que pareciera no ser remediable en el corto plazo. En el caso del TSJE, sigue siendo la expresión del intento de varios sectores político-partidarios por controlarlo a su gusto, desvirtuando el papel fundamental que tiene en un sistema electoral democrático. En el caso de los partidos políticos, resulta difícil visualizar cambios profundos cuando los actores, que deberían ser parte de la solución, son también parte del problema.

Las elecciones municipales han dejado varios temas por debatir y analizar en función a la participación política de la ciudadanía. Este debate debería encaminarse a iniciar lo antes posible el conjunto de reformas que necesariamente precisa nuestro sistema electoral, a fin de mejorar las condiciones para que esta participación política mejore en cantidad y en calidad.

RECOMENDACIONES

Varias de las recomendaciones incluidas en los informes de años anteriores se mantienen vigentes en vista de la persistencia de las mismas problemáticas relacionadas a los derechos políticos.

- Crear en los municipios las condiciones necesarias para que los ciudadanos y las ciudadanas puedan hacer uso de los canales, mecanismos y espacios de participación política establecidos en la nueva Ley Orgánica Municipal. Ésta es una responsabilidad principal de las autoridades municipales.
- Aprobar las modificaciones al Código Electoral para elevar al 50% la cuota de participación de las mujeres en las listas de candidaturas para cuerpos colegiados.
- Adoptar medidas administrativas y legales para favorecer el ejercicio del sufragio por parte de la ciudadanía, facilitando la inscripción al Registro Cívico Permanente, promoviendo la inscripción de grupos sociales tradicionalmente discriminados, entre ellos personas con discapacidad y pertenecientes a pueblos indígenas.
- Asegurar la conformación completa del TSJE, para lo cual es necesario que el Consejo de la Magistratura integre en forma urgente la terna de candidatos y candidatas a llenar la vacancia producida en uno de los cargos de ministro o ministra del TSJE.
- Iniciar y sostener el saneamiento administrativo y financiero del TSJE, con estrategias comunicacionales que se funden en la transparencia.

- Iniciar en el corto plazo el proceso de reforma de la normativa electoral, a través del estudio y elaboración de una propuesta unificada por parte de profesionales especialistas en el tema, congresistas y organizaciones de la sociedad civil. Esta propuesta debe incluir una variedad de temas, entre los cuales son claves la regulación del financiamiento político y otros cambios legales, a fin de que los partidos políticos puedan cumplir con el rol que la Constitución le asigna.

BIBLIOGRAFÍA

- Gauto Bozzano, Enrique (2007) *Instituciones en crisis... derechos en crisis. Derechos políticos* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2007) **Derechos humanos en Paraguay 2007**. Asunción: Codehupy, pp. 504-518.
- Gauto Bozzano, Enrique (2008) *El voto ciudadano renueva el sentido de la participación política. Derechos políticos* en: Coordinadora por los **Derechos Humanos en Paraguay (2008) Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 683-704.
- Gauto Bozzano, Enrique (2009) *Película repetida. Baja institucionalidad y falta de cambios legales siguen afectando a los derechos políticos* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) **Derechos humanos en Paraguay – Yvypóra Derecho Paraguáipe**. Asunción: Codehupy, pp. 511-525.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2005) *Observaciones finales: Paraguay*. Nueva York, Cedaw. Documento catalogado como CEDAW/C/PAR/CC/3-5.

SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS



"Sin promesa, una promesa", Caacupé, Cordillera
Foto de María José Durán Leite, 2009

Antecedentes y desafíos de los mecanismos nacionales de protección

El caso de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo

El período que se informa se ha caracterizado por la elaboración, difusión e inicio de implementación del plan de Acción 2010-2011 de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo. Se analizan el contenido del plan de acción y los avances hasta el momento.

Katia Gorostiaga Guggiari y Mirta Moragas Mereles,
Equipo Académico del Informe 2010 – Codehupy.

INTRODUCCIÓN

La República del Paraguay cuenta fundamentalmente con dos órdenes o mecanismos de protección de los derechos humanos. El primero de ellos es el mecanismo internacional, debido a que forma parte del sistema universal de protección de derechos humanos, por ser miembro de las Naciones Unidas, y del sistema interamericano de protección de derechos humanos, por ser miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA). El segundo de los mecanismos de protección es de orden interno, conocido como sistema paraguayo de protección de derechos humanos.

Este último se constituye, por un lado, por un plexo normativo compuesto, principalmente, por la Constitución, por los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado y por algunas leyes de menor jerarquía dispersas en el ordenamiento jurídico. Por otro lado, el citado sistema se halla conformado también por algunos mecanismos de origen puramente institucional, como oficinas, direcciones o instituciones afines.

Desde su incorporación al presente informe, este artículo ha pretendido dar cuenta del modo en que el Estado paraguayo incorpora mecanismos concretos de protección de derechos humanos. En ese sentido, en 2008 se presentó el marco normativo paraguayo para la protección y promoción de los derechos humanos y una panorámica de las dependencias responsables de derechos humanos en los diferentes poderes (Bareiro y González P., 2008). En 2009 se hizo referencia a los avances en el diseño institucional a través de la creación de direcciones y redes de derechos humanos, principalmente en la esfera del Poder Ejecutivo (Cabello, 2009). El presente artículo pretende, por un lado, hacer un breve recuento del diseño institucional en los tres poderes del Estado y una presentación y análisis de las acciones realizadas por la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, que este año ha presentado su Plan de Acción 2010-2011, por otro.

Respecto de los mecanismos de origen institucional puede afirmarse, a grandes rasgos, que cada órgano del Estado cuenta con alguna oficina encargada de las cuestiones relacionadas con los Derechos Humanos. Así, en el Poder Judicial existe una Dirección de Derechos Humanos (DDH) de la Corte Suprema de Justicia (CSJ); por su parte, en el Poder Legislativo se cuentan con comisiones de derechos humanos, equidad y género en cada cámara. Finalmente, en lo que respecta al Poder Ejecutivo, ámbito en el cual se produjeron los mayores cambios en la materia (Cabello, 2009: 531), es el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos, que depende del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), la dependencia que desde el año pasado se constituye en la entidad principal responsable de la coordinación del mecanismo de protección de los derechos humanos de ese poder.

Asimismo, el Ministerio Público cuenta con una fiscalía especializada en Derechos Humanos, que recibe casos de violaciones de derechos humanos. Por otra parte, la Defensoría del Pueblo, cuya función acorde a la Constitución es defender los derechos humanos, es un órgano encargado de vigilar su cumplimiento.

Uno de los mayores cambios que presenta el órgano ejecutivo de la República constituye la creación de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo,

creada por decreto 2290/10, coordinada por el citado viceministerio e integrada por el MJT, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), el Ministerio del Interior, el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Hacienda (MH), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Viceministerio de Culto, el Viceministerio de la Juventud (VMJ), ambos dependientes del MEC, la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR), la Secretaría Nacional de Información y Comunicación para el Desarrollo (Sicom), la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad), la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Secretaría Nacional de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales (SNDRRC), la Secretaría de Acción Social (SAS), la Secretaría Nacional de Deportes (SND), la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), la Procuraduría General de la República, el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).

Un aspecto llamativo es que la Dirección General de Derechos Humanos depende del Viceministerio de Culto. En el contexto de un Estado laico, este tipo de direcciones no debería tener vinculación con culto alguno. Además, bien podría estar bajo la dirección del Viceministerio de Educación para el desarrollo educativo y no bajo el de Culto.

En enero de este año, la Red publicó –con apoyo del Sistema de Naciones Unidas y, particularmente, de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos– el Plan de Acción 2010-2011, dando a conocer el objetivo general del plan, sus líneas de trabajo, así como las matrices de planificación. Este plan constituye el objeto de este artículo, así como los logros y acciones realizados en el marco del mismo.

SITUACIÓN DEL SISTEMA PARAGUAYO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

El Plan de Acción 2010-2011 de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo

Tal y como se mencionara, el Poder Ejecutivo creó la Red de Derechos Humanos, entre cuyas actividades a desarrollar se encuentran la elaboración de un informe anual de carácter general de derechos humanos, la conformación de un observatorio permanente en la materia, la formulación e impulso de proyectos de ley de adecuación normativa a los instrumentos internacionales ratificados por Paraguay, así como la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos. A principios de este año fue presentado el Plan de Acción 2010-2011.

Objetivos

El Plan de Acción 2010-2011 de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo tiene como objetivo general:

Desarrollar una serie de acciones e iniciativas que favorezcan una mejor articulación y coordinación de las instituciones que conforman la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, con el fin de promover y proteger los derechos humanos de los paraguayos y paraguayas en el Paraguay y en el Exterior (Red de Derechos Humanos, 2010: 8)

A efectos de su cumplimiento, la Red de Derechos Humanos definió 8 líneas de trabajo:

Fortalecimiento de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo.

Fortalecimiento de las capacidades de promoción y protección de los derechos humanos de grupos o poblaciones específicas de atención prioritaria [...]

Fortalecimiento de los mecanismos públicos responsables de promover la igualdad de género.

Capacitación e institucionalización de la formación del recurso humano gubernamental en materia de derechos humanos.

Elaboración de un diagnóstico gubernamental sobre la situación de los derechos humanos en el país y de un informe anual de carácter general, por capítulos temáticos, de los derechos humanos en el Paraguay, a partir de los informes específicos de las instituciones que conforman la Red.

Creación de un sistema de monitoreo y seguimiento del respeto e implementación de los compromisos contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos y de las recomendaciones provenientes de los sistemas de protección internacional, preparación de los lineamientos generales del proceso de elaboración de informes periódicos a los órganos de los tratados y de un informe anual del Estado paraguayo al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el marco del Examen Periódico Universal (EPU) que tendrá lugar en el 2011.

Con la colaboración de la Organización de las Naciones Unidas, impulsar los consensos necesarios con vista a la puesta en marcha de un proceso para la elaboración de un Plan Nacional de Derechos Humanos.

Invitación al país a diversos relatores especiales o expertos independientes temáticos o grupos de trabajo de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas [...] (Red de Derechos Humanos, 2010: 11)

En atención a estas líneas de trabajo que desarrollan el objetivo general de la Red, el Plan de Acción cuenta con una matriz que explica y justifica detalladamente cada uno de los objetivos específicos, los aspectos que favorecen a su cumplimiento y aquellos que se constituyen en obstáculos. Asimismo, presenta los resultados esperados, las actividades a ser realizadas, los indicadores de cumplimiento y sus fuentes de verificación. Así las cosas, corresponde, entonces, el análisis de las matrices del Plan de Acción 2010 -2011.

Matrices del Plan: Aspectos positivos y dificultades

La matriz del Plan de Acción desarrolla 8 objetivos específicos correspondientes cada uno con las 8 líneas de trabajo citadas precedentemente. Por cuestiones de espacio, y atendiendo a criterios de importancia, sólo serán analizados algunos de esos objetivos.

El primer objetivo del Plan busca el fortalecimiento de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, en atención a su reciente creación, así como a la necesidad de fortalecimiento de las diferentes direcciones y unidades de derechos humanos creadas en los últimos años (Cabello, 2009; Bareiro y González, 2008). Como resultados esperados de este objetivo, se encuentran la elaboración del reglamento y la estructura de la Red, la socialización y difusión de los planes operativos elaborados por las direcciones o unidades, entre otros. Debe decirse que, si bien es cierto que se advierte un cierto avance en dirección al cumplimiento del objetivo¹, aún existen numerosos aspectos que requieren ser mejorados. En este sentido, el primero de los aspectos a ser tenidos en cuenta es el desconocimiento en las propias instituciones acerca de las direcciones o unidades de derechos humanos ya creadas. Así, al contactar durante el proceso de la elaboración de este artículo con los ministerios y preguntar por esas dependencias, la referencia casi automática es a alguna oficina de recursos humanos. Si la misma gente de la institución (ministerios, viceministerios o secretarías) desconoce la existencia de estas direcciones, ¿cómo pretende la Red que la ciudadanía pueda conocer las acciones que realiza? Asimismo, ¿cómo pretende la Red conseguir una articulación efectiva de acciones entre las instituciones que la integran?

Otro de los objetivos que merece ser destacado es el fortalecimiento de los mecanismos públicos responsables de promover la igualdad de género (objetivo número 3), el cual, claro está, se encuentra con la dificultad como obstáculo fundamental de las prácticas machistas y patriarcales que campean todas las esferas de acción del Estado. Si bien estos factores no serán eliminados sólo desde la creación de los mecanismos de transversalización de la perspectiva de género, se considera que puede ser un paso ineludible para el logro de este objetivo. En tal sentido, como aspecto positivo, debe decirse que la SMPR ha desarrollado un trabajo de impulso de campañas destinadas al empoderamiento de las mujeres, así como talleres de capacitación sobre temas relativos a los derechos humanos de las mujeres².

El citado Plan también tiene el objetivo específico de capacitación e institucionalización de la formación del recurso humano gubernamental en materia de derechos humanos, el cual, según el propio plan, plantea como dificultad la falta de recursos técnicos y financieros del Estado para capacitar al funcionariado en la materia. En relación con esto, llama la atención que no existan recursos para capacitación, pero sí para enviar 14 funcionarios del Estado a una audiencia reservada de la CIDH en Washington, en la que cada una de las partes cuenta solamente con quince minutos para realizar su primera declaración y otros diez minutos más para réplica.

1 La misma elaboración del Plan de Acción 2010-2011 es muestra de ello.

2 Tomado de la página de la SMPR: <<http://www.mujer.gov.py/wordpress/>>, consultado el 28 de noviembre de 2010.

Como quinto objetivo del Plan, se postula la elaboración de un diagnóstico gubernamental sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay, así como la elaboración de un informe anual de carácter general de los derechos humanos en el país, a partir de los informes específicos de las instituciones que conforman la Red. El principal obstáculo que se advierte es la dificultad que representa el trabajo articulado de la Red debido a la burocracia en las instituciones que la conforman, así como al desinterés o desidia que se advierte en muchas de ellas. No obstante, es de destacar que, a pesar de ello, desde el MRE han sido enviados informes de la situación de derechos humanos en el Paraguay a varios órganos de vigilancia de tratados y al Consejo de Derechos Humanos del sistema universal de protección de derechos humanos³.

Otro de los objetivos importantes que plantea la Red es la invitación a personas expertas y relatores y relatoras temáticos de las Naciones Unidas a visitar el país, a fin de constatar la situación de derechos humanos de grupos específicos (objetivo número 8). Este objetivo de por sí ya manifiesta un aspecto positivo en razón de que muestra –por lo menos a simple vista– que el Gobierno actual tiene la voluntad política de mejorar las condiciones de los derechos humanos en el país y, además, romper con los resabios de la cultura autoritaria existentes, así como con aquellos grupos que se muestran claramente adversos a la promoción y defensa de los derechos humanos. De hecho confirma en un sentido la vigencia de la invitación abierta y permanente que el Estado paraguayo hiciera a todos los órganos y procedimientos especiales del sistema universal en marzo de 2003.

Algunas acciones

Lo primero a ser mencionado entre las acciones tendientes al fortalecimiento del sistema paraguayo de protección de derechos humanos es, claro está, la elaboración del Plan de Acción 2010-2011 de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo. A pesar de las dificultades que se le presentan, constituye un punto de partida importante para el respeto y la garantía de los derechos humanos en Paraguay y muestra, como ya se dijo, una voluntad política –por lo menos de algunas instituciones– para alcanzar ese objetivo.

Ahora bien, entre las acciones realizadas por la Red, en el marco del cumplimiento del Plan de Acción, existen algunas que merecen ser destacadas por su relevancia para el logro de sus objetivos.

En tal sentido, es importante mencionar que durante este año se han enviado informes a algunos órganos de vigilancia de los tratados del sistema universal de protección de derechos humanos: el sexto informe periódico relativo a la aplicación de la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), ley 1215/86, entregado en abril de 2010, cuya elaboración estuvo presidida por la SMPR; además, el informe inicial combinado con el segundo informe periódico sobre la implementación de la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR), ley 2128/03, pendiente desde 2004, cuya redacción estuvo coordinada por el INDI y fue entregado en julio de 2010; en tanto el Instituto para la promoción de las personas excepcio-

3 Para ampliar información sobre estos informes presentados, se refiere al artículo de cumplimiento de compromisos internacionales, en este mismo capítulo de sistemas de protección de derechos humanos.

nales (Inpro), dependiente del MEC, presidió la elaboración del informe inicial relativo a la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), ley 3540/08, enviado en agosto de 2010; por último, en octubre fueron enviados también los informes cuarto, quinto y sexto combinados sobre la aplicación de la Convención contra la Tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes (CAT, por su sigla en inglés), ley 69/90, entregado en octubre de 2010. Esto actualiza los compromisos internacionales de Paraguay en materia de presentación de informes y, conforme a información proveída por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), los que todavía están pendientes serán enviados en los próximos meses; éstos son el cuarto informe periódico sobre la aplicación del Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), ley 4/92, el cual sería enviado en junio de 2011 y cuya elaboración estaría presidida por el MSPBS⁴.

Por otro lado, es importante destacar la visita de la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la CIDH, encabezada por la comisionada Dinah Shelton, de nacionalidad norteamericana, en septiembre de 2010, a invitación del Gobierno paraguayo, el cual, según lo expresado por la comitiva, manifestó un alto nivel de cooperación en la búsqueda de soluciones a los problemas encontrados⁵. No obstante, se reportaron varias situaciones que obstaculizaron la tarea de recolección de información por parte de la misma⁶.

En el mismo mes, realizó una visita al país Susana Villarán de la Puente, de nacionalidad peruana, experta independiente del Comité de Derechos del Niño, a los fines de dar seguimiento a las recomendaciones emitidas para el país en febrero de 2010 por este órgano de vigilancia⁷.

Asimismo, debe decirse que el Equipo Nacional para la elaboración del informe para el Examen Periódico Universal (EPU)⁸, coordinado por el MJT y el MRE, ha mantenido varias reuniones de trabajo con funcionarios y funcionarias del Estado que trabajan en derechos humanos con miras al próximo examen de Paraguay en el Consejo de Derechos Humanos en 2011⁹. En tal sentido, debe decirse que el informe al respecto fue enviado en octubre de 2010¹⁰.

4 Información provista a las autoras por Renata Cristaldo Oviedo, de la Dirección de Derechos Humanos del MRE.

5 *Comunicado 90-10. Visita de la Relatoria sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas a Paraguay*. Disponible en: <<http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2010/90-10sp.htm>>, consultado el 28 de noviembre de 2010.

6 Para ampliar información sobre esta visita, se refiere al capítulo sobre derechos de los pueblos indígenas, del presente informe.

7 Para ampliar información sobre esta visita, se refiere al capítulo sobre derechos de la niñez y la adolescencia de este informe.

8 Para profundizar acerca de estas presentaciones, se refiere al artículo sobre compromisos internacionales de este mismo capítulo de sistema de protección de derechos humanos, en el presente informe.

9 *La Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo presentó avance de informe*. Portal Paraguayo de Noticias (PPN), Asunción 26 de agosto de 2010. Disponible en: <http://www.ppn.com.py/html/noticias/noticia-ver.asp?id=63745&rss=go&utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+PortalParaguayDeNoticias-Rss%2FNoticiasDelDia+%28Portal+Paraguay+de+Noticias+-RSS+%2F+NOTICIAS+DEL+DIA%29>, consultado el 28 de noviembre de 2010; *Avanzan en elaboración del informe nacional sobre derechos humanos*. Gaceta de Prensa del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), Asunción 30 de julio de 2010. Disponible en: <<http://www.mjt.gov.py/prensa/2010/julio/avanzan-en-elaboracion-del-informe-nacional-sobre-dd-hh->>, consultado el 29 de noviembre de 2010

10 Información provista a las autoras por Renata Cristaldo Oviedo, de la Dirección de Derechos Humanos del MRE.

Finalmente, lo último que debe ser destacado es el trabajo del MEC, el cual ha tratado de impulsar el respeto de los derechos humanos a través del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad (MRPEIS), a pesar de los embates que ha recibido de parte de numerosos grupos fundamentalistas¹¹.

Deficiencias y cuestiones pendientes

En cuanto a las deficiencias y cuestiones pendientes en relación con el sistema paraguayo de protección de derechos humanos, circunscripto al tema específico del Plan de Acción de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, lo primero que debe notarse es su baja –o inexistente– socialización. En tal sentido, constituye una gran deficiencia el desconocimiento en las propias instituciones acerca de la existencia de la Red, así como de las diferentes direcciones o unidades en materia de derechos humanos ya creadas.

Asimismo, otra cuestión pendiente de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo es la todavía endeble articulación entre las instituciones que la integran. En tal sentido, si bien se nota la voluntad de las y los integrantes de la Red, la sobrecarga de trabajo actúa en forma significativa en contra de su integración efectiva, lo que resulta en el enlentecimiento del proceso de ejecución de los planes que deben ejecutar.

Además, queda incompleta o irresuelta la articulación efectiva de un sistema de monitoreo y seguimiento a los convenios internacionales, así como al seguimiento de las recomendaciones de los órganos internacionales de derechos humanos. Finalmente, se mantiene sin emprender una capacitación integral en derechos humanos de todos los funcionarios y funcionarias, en especial de quienes integran las dependencias de la Red, lo que incluye evaluar la incidencia de las ya realizadas en el efectivo respeto, cumplimiento y garantía de los derechos humanos en Paraguay.

CONCLUSIONES

Es indiscutible que la constitución de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo representa un avance para el sistema paraguayo de protección de derechos humanos. Asimismo, la elaboración de un Plan de Acción y las acciones mencionadas demuestran que la Red no se ha quedado quieta desde su creación. No obstante, es importante recordar que para el cumplimiento de los derechos humanos no basta con el envío de informes y la invitación de expertos y expertas internacionales, sino que se necesita un compromiso verdadero por parte del Estado.

Éste debería empezar por el cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y continuar con el apoyo al trabajo desarrollado por las organizaciones de la sociedad civil, evitando ataques infun-

¹¹ Para ampliar la información, se refiere a los artículos de derechos sexuales y derechos reproductivos del capítulo sobre libertad, el artículo de educación del capítulo sobre derechos económicos sociales y culturales y los artículos sobre discriminación hacia lesbianas, gays, bisexuales y personas trans e intersex, hacia las mujeres y hacia las personas viviendo con VIH, del capítulo de igualdad del presente informe.

datos y campañas de desinformación que sólo consiguen entorpecer el trabajo de ambas partes y acentuar la duda sobre el compromiso del Estado paraguayo con el cumplimiento de los derechos humanos.

RECOMENDACIONES

- Diseñar una política nacional de derechos humanos en que se recojan las experiencias desarrolladas en la implementación del Plan, las recomendaciones que emanen de los órganos de vigilancia de los tratados a partir de la consideración de los informes presentados y de otros mecanismos de protección de derechos, así como las experiencias y las reflexiones de las organizaciones sociales y de derechos humanos.
- Socializar las acciones realizadas por las distintas instituciones integrantes de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo entre los funcionarios y las funcionarias que integran la Red, así como con toda la ciudadanía.
- Socializar el Plan de Acción 2010-2011 de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo entre los funcionarios y las funcionarias de las dependencias que integran la Red y, además, toda la ciudadanía.
- Fortalecer la articulación y el trabajo coordinado de las instituciones integrantes de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo.
- Impulsar el funcionamiento de un sistema de monitoreo y seguimiento del cumplimiento de los convenios internacionales en materia de derechos humanos.
- Capacitar a los funcionarios y las funcionarias de las dependencias que integran la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo.
- Capacitar a los funcionarios y las funcionarias de cada ministerio y secretaría en enfoque de derechos humanos y en la aplicación de sus principios en sus funciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Cabello, J. (2009) *A la espera de resultados de los nuevos mecanismos de protección. Sistema paraguayo de protección de derechos humanos* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) **Derechos humanos en Paraguay – Yvypóra Derécho Paraguáipe**. Asunción: Codehupy, pp. 529-538.
- Bareiro, Line y González Parini, Maridí (2008) *Un sistema paraguayo de protección de derechos humanos. Institucionalidad de la protección de los derechos humanos en Paraguay* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 707-728.
- Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo (2010) **Plan de Acción 2010-2011**. Asunción: Ministerio de Justicia y Trabajo.

A ponerse al día

(In)cumplimiento de obligaciones internacionales

El derecho internacional de los derechos humanos responsabiliza al Estado y no hace distinciones entre los poderes que lo conforman, mientras nuestra imagen estatal se diluye en la vorágine política de quienes olvidan sus obligaciones constitucionales.

Mario J. Barrios Cáceres, Centro de Investigación
Multidisciplinaria para el Desarrollo (Cimde)

INTRODUCCIÓN

La gran expectativa generada por el cambio de signo político en el Poder Ejecutivo ha dejado en los últimos años un tendal de promesas todavía sin cumplir, del cual no escapan las obligaciones en materia de derecho internacional de los derechos humanos. Una nueva sentencia en el tribunal interamericano –la tercera relacionada a pueblos indígenas, en un total de seis sentencias por cumplir–, una audiencia reservada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) con comunicados a la prensa no tan reservados, poca disposición para asegurar la libertad y seguridad de la Relatora Especial de la CIDH sobre los Pueblos Indígenas y su comitiva, más un conjunto de informes en mora presentados con baja y nula participación de la ciudadanía son los hechos en el contexto internacional que marcaron el año, en el cual se experimentaron sentidos retrocesos en relación al período anterior.

En este artículo se presenta lo más relevante en materia de compromisos internacionales por parte del Estado paraguayo durante 2010 y los desafíos que se presentan a las tantas unidades y direcciones de derechos humanos creadas por el Ejecutivo durante su gestión¹. Es importante dejar en claro que el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos corresponde a todo el Estado paraguayo y a todos sus poderes, entre ellos el Legislativo, órgano político que ignora constante y groseramente su responsabilidad.

SISTEMA UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

El sistema universal o de Naciones Unidas impone a los Estados una serie de mecanismos de protección, desde la presentación de informes a los efectos de reportar los avances en el cumplimiento de las obligaciones, como la posibilidad de presentar peticiones individuales ante los distintos órganos contra aquellos Estados que violan derechos reconocidos en los tratados.

La presentación de informes se ha convertido en el mecanismo por excelencia a la hora de evaluar el cumplimiento de estos compromisos, e históricamente es una de las asignaturas pendientes del Estado paraguayo. Pareciera que se va pasando de la actitud de *Nembotavy* total (acuñada por Celma, 2007) para graficar la práctica de ratificar instrumentos internacionales por conveniencia o imagen política internacional y la subsecuente falta o atraso de presentación de informes muchas veces incompletos, a pesar de los esfuerzos desplegados, hacia otra actitud de cumplir a como dé lugar con los compromisos más bien formales, pues sorpresivamente se han presentado este año cuatro informes oficiales del Estado al sistema universal. Probablemente guarde relación con que uno de los criterios de evaluación del Examen Periódico Universal, mecanismo a que se someterá Paraguay a principios de 2011, se asocia al grado de cumplimiento en la presentación de informes en los órganos creados en virtud de los tratados.

¹ Para profundizar sobre las acciones emprendidas por ella, referirse al artículo sobre el sistema paraguayo de protección, en este mismo capítulo de sistemas de protección de derechos humanos.

Ratificaciones a medias y pendientes con retrocesos

Convención para la protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas (CDF)

Por ley 3977/10, el Estado paraguayo ratificó la CDF, aprobada en 2006, e hizo el depósito internacional el 3 de agosto de 2010, constituyéndose en el 19° Estado parte de este tratado. Sin embargo, al momento del depósito no hizo la declaración prevista para aceptar que se presenten comunicaciones individuales o de otros Estados al Comité contra las Desapariciones Forzadas, alegando violaciones a los derechos consagrados en el tratado (art. 31 y 32). De esta manera, queda incompleta la protección de estos derechos. Próximamente deberá realizarse la primera Asamblea de Estados partes de la CDF para conformar el respectivo órgano de vigilancia.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc)

El Protocolo Facultativo del Pidesc fue abierto a la firma y ratificación de los Estados miembros de las Naciones Unidas el 24 de septiembre de 2009. Paraguay fue uno de los países que firmó el Protocolo Facultativo en esa ocasión. Este protocolo constituye un gran avance en el sistema universal de protección de derechos humanos, pues con él se corrigieron desequilibrios históricos, se reafirmó la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos, ya que abrió la posibilidad de que quienes sufren violaciones de sus derechos sociales y económicos obtengan reparación en el sistema universal².

Si bien el Estado paraguayo es signatario del Protocolo, todavía el Poder Ejecutivo no lo remitió para su ratificación por parte del Congreso, según constancias del Sistema de Información Legislativa (SIL). Sólo con la ratificación del Congreso, conforme lo establece la Constitución, y el depósito del instrumento ante las Naciones Unidas, pasará a ser parte de nuestra normativa y ayudará a la entrada en vigencia del instrumento, que requiere al menos 10 ratificaciones. Por lo tanto, urge que el Estado paraguayo ratifique el Protocolo Facultativo al Pidesc; de hecho, es una recomendación del Comité de Derechos del Niño.

En el informe anterior (Barrios Cáceres, 2009) se referenciaba que el Poder Legislativo no había aprobado leyes tendientes a honrar sus obligaciones internacionales, como así tampoco había adoptado medidas legislativas necesarias para hacer efectivos los derechos. Una de las obligaciones genéricas que establecen los instrumentos relacionados a los derechos económicos, sociales y culturales es la progresividad, y su correlativa prohibición de regresividad.

Este año, el dantesco espectáculo de legisladores con puros en la mano en actitud jocosa, al considerarse la aprobación de la llamada Ley del Tabaco y su posterior rechazo, merecen una seria llamada de atención a las cámaras de nuestro Congreso: este rechazo nos deja un amargo sabor muy cercano a la regresividad,

² Red DESC: Campaña "¡Justicia ahora! Ratifique para proteger todos los derechos humanos". Disponible en: <http://www.escr-net.org/actions/actions_show.htm?doc_id=944354&attribLang_id=13441>, consultado el 18 de noviembre de 2010.

ya que ante la posibilidad de una mayor protección, reduce el nivel del derecho a la salud que goza la población y transfiere al Estado la carga de argumentar a favor de la racionalidad de la regresión, ya sea desde la existencia de un interés estatal permisible o el carácter imperioso del rechazo.

Recomendaciones al Estado en este período

El Estado paraguayo recibió en el período de octubre de 2009 a octubre de 2010 tres documentos de recomendaciones del sistema universal de derechos humanos: el Comité de Derechos del Niño emitió sus Observaciones finales al tercer informe periódico relativo a la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño; el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre el Derecho a la Educación, Vernor Muñoz Villalobos, de nacionalidad costarricense, presentó su informe de la misión realizada a Paraguay en abril 2009³; y el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT) dio a conocer el informe de su misión al país⁴.

Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)

El Comité de Derechos del Niño, órgano de vigilancia de la CDN, ley 57/90, examinó el tercer informe periódico de Paraguay en enero de 2010 y aprobó en febrero las Observaciones finales al Estado (CRC/C/PRY/CO/3)⁵. Entre otras cosas, el Comité reiteró al Estado paraguayo recomendaciones anteriores que no han sido cumplidas y solicitó que siga armonizando su legislación con los principios de la CDN con un análisis integral del sistema legislativo orientado a la realización efectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. El Comité también recomendó la información y difusión de la CDN en el idioma guaraní y los principales idiomas indígenas a través de campañas audiovisuales, materiales de capacitación y sensibilización y la adecuación de programas de estudios en todos los niveles de enseñanza.

Se refirió igualmente al principio de no discriminación, solicitando al Estado que redoble sus esfuerzos para prevenir y eliminar toda discriminación de hecho contra los niños, niñas y adolescentes de diferentes grupos y sectores; acelere el proceso de aprobación del proyecto de ley contra toda forma de discriminación y garantice efectivamente los servicios de salud, nutrición, educación, acceso al empleo y actividades culturales para los miembros de los pueblos indígenas. También recomendó prestar debida atención al interés superior del niño y la niña, reforzar la protección del derecho a la vida, la protección de niños y niñas con discapacidad, la ampliación de la atención médica, el aumento de presupuesto y, entre otras cosas, que continúe, fortalezca y desarrolle las políticas y los programas para atender y apoyar a los niños y niñas conviviendo con el VIH y el sida. Asimismo, el Comité notó con preocupación las situaciones de niños y niñas que

3 Para profundizar sobre este informe, se refiere al artículo sobre derecho a la educación, en el capítulo de derechos económicos, sociales y culturales. El resumen del informe se encuentra en este mismo capítulo.

4 Las constataciones y recomendaciones expresadas por el SPT en su informe son analizadas en la sección "Próximas consideraciones de informes" de este mismo artículo, como parte de la CAT. Además, las recomendaciones del SPT se encuentran en este mismo capítulo.

5 Para más información, se refiere al capítulo sobre niñez y adolescencia de este informe. El documento íntegro de las Observaciones finales se encuentra en este mismo capítulo, luego de este artículo.

trabajan y la explotación del trabajo infantil, el criadazgo, la situación de quienes viven en las calles, la explotación y abuso sexual, la trata. Dio recomendaciones concretas respecto a cada uno de estos puntos.

El Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), ley 1680/01, establece un Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y la Adolescencia (SNPPI), encargado de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2003-2013 (Polna). Este sistema es el que debe articular el cumplimiento de las recomendaciones del Comité. Las recomendaciones son obligatorias para el Estado paraguayo, ya que resultan del análisis de un procedimiento al cual el Estado se ha sometido voluntariamente y sometido un informe a expertos y expertas independientes sobre la materia. Ignorarlas constituye una falta a compromisos internacionales asumidos pero, sobre todo, una falta de voluntad política en el cumplimiento y realización de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Próximas consideraciones de informes

Examen Periódico Universal (EPU)

El EPU es un novedoso mecanismo del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para analizar la situación de derechos humanos en todos los Estados miembros. Todos los Estados son objeto de examen cada cuatro años. Paraguay será evaluado por primera vez en 2011. La sociedad civil tiene la oportunidad de presentar información adicional con anticipación. Al respecto, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) ha enviado un análisis de la situación de derechos humanos en el país en julio de este año (Codehupy, 2010), haciendo énfasis principalmente en:

- La inadecuación de políticas de seguridad a normas y estándares de derechos humanos. Entre otras cosas, plantea que la política de seguridad aplicada en los últimos 4 años no se adecua a los estándares de seguridad humana, con un paradigma heredado de la dictadura stronista sobre la base de la brutalidad y la corrupción estructural en la Policía Nacional, sustentada ideológicamente en la doctrina de la seguridad nacional y el combate al enemigo subversivo, antes comunista, hoy terrorista (Codehupy, 2010: párr. 1.2). La niñez es identificada como uno de los principales grupos más vulnerables frente a la política abusiva policial y se señala la preocupación por la denominada ley antiterrorismo (4024/10), que deja al arbitrio judicial la determinación del hecho punible de terrorismo.
- La denegación de los derechos de los pueblos indígenas y, en particular, la falta de garantías a sus derechos de posesión y propiedad sobre sus tierras y territorios ancestrales, particularmente el incumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) donde se disponen las acciones de reparación; la crisis institucional del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI); el escaso impacto de los programas sociales; las amenazas a los bosques destinados a la cautela de pueblos aislados; los conflictos por desalojos y desplazamientos forzados, lo que configuran un preocupante cuadro que aumenta el nivel de vulnerabilidad de las familias indígenas (Codehupy, 2010, párr. 2.4).

- El incumplimiento de derechos sexuales y derechos reproductivos, así como la persistencia de discriminaciones fundadas en el género. Se señalan los elevados índices de embarazo adolescente, la falta de una política de salud sexual y salud reproductiva y de educación laica basada en derechos humanos, preocupaciones también expresadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité Cedaw, por su sigla en inglés). Se hace hincapié también en otras discriminaciones basadas en el género, como la violencia contra las mujeres, las limitaciones en el acceso a la justicia, la discriminación en el ámbito laboral y la particular situación de las mujeres rurales e indígenas (alto índice de analfabetismo, dificultades en el acceso a la salud y propiedad de la tierra).

Otras organizaciones de derechos humanos también han presentado informes paralelos a este sistema de evaluación⁶. El Estado paraguayo será entonces examinado el 2 de febrero de 2011 durante la 10ª sesión del Consejo de Derechos Humanos. A la fecha de terminación del presente artículo, no se tuvo acceso al informe oficial.

Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés)

Con dos años de retraso, el Estado paraguayo presentó el 11 de mayo de 2010 su informe al cumplimiento de la Cedaw (CEDAW/C/PAR/6), señalando avances significativos entre 2005 y 2010 en lo que refiere a la institucionalidad de género en los órganos del Estado, a través de la transversalización, la promoción de los derechos humanos de las mujeres, la creación de nuevas áreas de género y el fortalecimiento de las existentes, asignaciones presupuestarias, entre otras cosas.

El informe del Estado destaca un avance en la reducción de la tasa de la mortalidad materna, de 128 por cada 100.000 nacidos vivos en 2005 a 118 en 2008. Sin embargo, no deja de ser alarmante cuando los números se visualizan en áreas rurales, donde aumenta en 20%. La feminización del VIH y el sida también va en aumento, lo que ha motivado diversas políticas al respecto.

El Estado, en su informe, pasa a comentar primeramente el cumplimiento de las recomendaciones de 2005 (CEDAW/C/PAR/CC/3-5), y luego a informar sobre algunos artículos de la convención. Por ahora, el Comité Cedaw ha agendado la sesión de diálogo con la delegación paraguaya para su 50º período de sesiones, en julio de 2011. Entre tanto, la sociedad civil –a través de los grupos de mujeres, feministas, mujeres activistas, mujeres líderes de áreas urbanas y rurales, al igual que mujeres campesinas e indígenas– ya empezó a organizarse para la presentación de informes “sombra” o alternativos, que brinden información más completa al Comité.

⁶ Amnistía Internacional - Paraguay (AI-Py), la Articulación Nacional de la Campaña por una Convención de Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos y la Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI). El primero y el último se concentraron en los derechos de los pueblos indígenas, sobre todo en el incumplimiento de las sentencias de la Corte IDH. En tanto el segundo abordó las cuestiones vinculadas a los derechos sexuales y los derechos reproductivos con la discriminación.

Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (CAT, por su sigla en inglés) y su Protocolo Facultativo

El año pasado (Barrios Cáceres, 2009) se informó que el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT) había realizado su primera visita a Paraguay entre el 10 y 16 de marzo de 2009. El 7 de junio de este año, el SPT dio a conocer el informe sobre su visita y sus principales aspectos de preocupación (CAT/OP/PRY/1): en el ámbito legislativo, reiteró la falta de adecuación del tipo penal de tortura en el Código Penal, ley 1160/97, a las normas internacionales, lo que favorece la impunidad. Al mismo tiempo, señaló la ausencia del tipo penal de tortura en el Código Penal Militar, ley 843/96, recomendando enmendar esta falta.

Al SPT también le preocupó la falta de atención de casos e investigación de las denuncias recibidas por la Defensoría del Pueblo y las constantes quejas sobre el funcionamiento de la institución, dando recomendaciones específicas, entre otras, sobre la realización de visitas periódicas y a profundidad en centros de detención, tratamiento efectivo a las quejas por violaciones de derechos humanos, compilación de información y cumplimiento de su mandato legal de denunciar ante el Ministerio Público las violaciones de derechos humanos que detecte.

Por otro lado, indicó que no existe un sistema establecido de supervisión de la Policía Nacional ni normas reglamentarias respecto de las condiciones de detención y trato a las personas privadas de libertad en las más de 1300 comisarías del país, por lo que recomendó que se establezca una oficina que supervise periódicamente las condiciones de detención de personas privadas de libertad en dependencias policiales, y presente informes con recomendaciones para la mejora continua de esas condiciones.

Además, señala las condiciones de vida de las personas reclusas en algunas comisarías y centros penitenciarios del país y la percepción del SPT en la visita al Hospital Neuropsiquiátrico de Asunción. Respecto a la situación de mujeres privadas de libertad, recomendó al Estado que las mujeres detenidas sean trasladadas a comisarías que cuenten con personal femenino para custodiarlas y con la infraestructura adecuada a tal efecto, de forma tal que se asegure la separación de los detenidos hombres. El Subcomité también recomienda al Estado que adopte las medidas necesarias para aumentar el personal policial femenino en las comisarías.

Respecto a alegaciones sobre torturas y otros tratos crueles, fueron entrevistadas personas que se encuentran en los centros de reclusión al momento de la visita. El SPT señala que, en forma reiterada y coincidente, las personas detenidas manifestaron que las técnicas comúnmente utilizadas incluían asfixia con bolsas de polietileno ("submarino seco") sumada, en ocasiones, a desnudamientos, golpes en la tráquea, con mano abierta en las orejas y en la nuca, y fuertes apretones en los testículos. Igualmente, todas las niñas, niños y adolescentes entrevistados manifestaron haber sufrido torturas o malos tratos. El caso de las mujeres no es diferente, con el agregado de que la violencia sufrida viene de la mano de la violencia sexual. Es así que una mujer, en su testimonio, denunció haber sido objeto de malos tratos por parte de un policía hombre durante su detención en la

comisaría, quien le solicitó que le realizara sexo oral a cambio de recibir un mejor trato y le propinó golpes en el abdomen y fuertes tirones de pelo.

Finalmente, el Estado paraguayo todavía no ha creado el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), previsto en el Protocolo Facultativo de la CAT, sólo cuenta con un proyecto de ley en tratamiento, presentado por el senador Carlos Filizzola, del Partido País Solidario (PPS).

Por otra parte, se debe recordar que el Estado paraguayo estaba en mora desde 2003 ante el Comité contra la Tortura (Comité CAT), pues no había presentado ni el cuarto ni el quinto informes periódicos. El 21 de diciembre de 2009 el Comité aprobó una lista de cuestiones a ser tomadas en cuenta por el Estado al momento de presentar su cuarto, quinto y ya sexto informes (CAT/C/PRY/Q/4-6).

El 19 de octubre de 2010, el Estado paraguayo entregó su informe, que será considerado en el 47° período de sesiones del Comité CAT, en noviembre de 2011 (CAT/C/PRY/4-6). Es llamativo que la entidad responsable del informe haya sido el Ministerio de Defensa Nacional. El informe presenta el corpus constitucional y legislativo relativo a tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes en Paraguay, incluyendo la ratificación de la CDF, el proyecto de ley de adecuación del tipo penal de tortura a los estándares internacionales, el fallo de la Corte Suprema de Justicia sobre la imprescriptibilidad de la tortura (basado en Ramírez, 2008). Resalta en el informe que el mismo Estado reconoce no haber abierto ni en la justicia militar, policial ni ordinaria investigaciones sobre hechos de tortura, habiéndose limitado algunas causas al tipo penal de lesión corporal en el ejercicio de las funciones. Por último, cabe destacar que se presenta información relativa a la inclusión de una perspectiva de género, generacional e intercultural en diferentes dependencias del Estado responsables de la seguridad pública (Policía Nacional, Ministerio de Justicia y Trabajo, entre otros), en articulación con los órganos rectores de la mujer y la niñez y la adolescencia y el organismo responsable de la cuestión indígena.

Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial (CEDR)

El 26 de julio de 2010 fue recibido en Naciones Unidas el informe inicial del Estado paraguayo sobre la aplicación de la CEDR, el cual debía haber sido entregado el 17 de septiembre de 2004 (se trata del documento CERD/C/PRY/1). Debido a su atraso, Paraguay fue invitado por el Comité de Eliminación de la Discriminación Racial a utilizar el procedimiento abreviado. Conforme a informaciones obtenidas por Codehupy en la Cancillería, el informe fue preparado por el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), en coordinación con otras dependencias del Ejecutivo. No se tiene información acerca del contenido, pues al momento de cierre de este artículo no se había podido acceder a él, pero las organizaciones del sector consultadas para este texto no sabían responder.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

El 20 de octubre de 2010 fue recibido en Naciones Unidas el informe inicial del Estado paraguayo sobre la aplicación de la CDPD (se trata del documento catalogado como CRPD/C/PRY/1). Éste debía entregarse el 3 de octubre de 2010, por

lo que probablemente se trate del informe menos atrasado de todos. Codehupy relevó información de que habría sido coordinado por el Instituto para la Protección de Personas Excepcionales (Inpro). Sin embargo, no se ha podido acceder al documento ni ha sido puesto a disposición hasta la fecha.

Otros informes de derechos humanos en la “dulce espera”

El tercer informe periódico del Estado paraguayo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ley 5/92, está en mora desde el 31 de octubre de 2008. En tanto, el informe sobre la Convención para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CPTM) debería haberse presentado durante este año, sin embargo, esto no ha sucedido. El Estado paraguayo está incumpliendo con el deber internacional asumido al momento de firmar y ratificar estos instrumentos, y sus constantes atrasos e incumplimientos sólo demoran la mejoría en la situación de derechos humanos en el país.

SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Visita de la Relatoría de la CIDH sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

El 2 de septiembre de 2010 llegó al país la delegación de la Relatoría de Pueblos Indígenas de la CIDH, encabezada por su titular, la comisionada estadounidense Dinah Shelton. Esta delegación visitó el país para constatar la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas, estableciendo una agenda de reuniones con autoridades gubernamentales, sociedad civil y, por supuesto, visitas a comunidades indígenas y sus integrantes.

Uno de los hechos más resaltantes de su visita fue haber experimentado la negación por parte de guardias armados de la empresa ganadera El Algarrobal SA al acceso a la comunidad *Kelyenmagategma*, que se encuentra dentro de la propiedad de la compañía. Con esto, la CIDH se encontró directamente con los problemas de acceso soportados cotidianamente la comunidad, y vio las consecuencias de estos problemas sobre su salud y su bienestar. Una de las razones expresadas para negar la autorización fue la presencia de los abogados y las abogadas de la comunidad en la delegación, a pesar de contar con medidas cautelares otorgadas por la CIDH y un amparo favorable en jurisdicción interna, resoluciones ignoradas completamente por los ganaderos y sus capangas. Las medidas cautelares adoptadas por la CIDH en el caso de esta comunidad hacen referencia al derecho que tiene cualquier peticionario ante la CIDH de acceder libremente a sus representantes y abogados y abogadas. La Relatoría expresó su más profunda preocupación por las amenazas de muerte a los líderes indígenas por parte de los guardias que negaron el pase a la delegación⁷.

⁷ Este párrafo y el siguiente se basan en: *Visita de la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas a Paraguay*. Comunicado de prensa 90/10. Asunción, 7 de septiembre de 2010. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <<http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2010/90-10sp.htm>>, consultado el 24 de noviembre de 2010.

La Relatoría también reconoció los esfuerzos del Estado paraguayo en esta materia, en especial las contribuciones del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y de la Comisión Interinstitucional para el Cumplimiento de las Sentencias Internacionales (Cicsi) y destacó y agradeció la hospitalidad de la comunidad *Kelyemagatema*, al igual que la de las comunidades de *Yakye Axa* y *Sawhoyamaxa*, quienes, pese a sus condiciones extremas de vida y falta de recursos, brindaron alimentación y refugio a la CIDH durante la visita. Por último, la CIDH comunicó que resultaba evidente la existencia de serios problemas estructurales que bloquean el cumplimiento de los derechos de propiedad sobre los territorios ancestrales de los pueblos indígenas y señaló que “aunque hay muchos aspectos positivos del ordenamiento jurídico, incluyendo la incorporación del Convenio 169 de la OIT y el reconocimiento constitucional de derechos de los pueblos indígenas, persisten, sin embargo, conflictos con otras disposiciones legales o constitucionales, que deben ser resueltos. La creación y consolidación de grandes estancias con anterioridad al desarrollo de los gobiernos democráticos ha dejado un legado no sólo en los problemas que los pueblos indígenas enfrentan hoy en día, sino también en el sistema jurídico de expropiación, especialmente en los casos de los propietarios privados, que no están dispuestos a restaurar la propiedad territorial indígena confiscada durante períodos anteriores.

Audiencia reservada sobre seguridad ciudadana y derechos humanos en Paraguay ante la CIDH, solicitada por la Codehupy

La CIDH recibió información en varias audiencias temáticas sobre la grave situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en diversos países de la región, tales como México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Brasil, Colombia, Venezuela y Paraguay, entre otros.

En la audiencia sobre la situación de seguridad ciudadana y derechos humanos en Paraguay, la CIDH recibió información sobre la situación de impunidad que caracteriza las violaciones de derechos humanos que se registran en el país, y sobre la práctica de la tortura en centros penitenciarios y en comisarías. Igualmente, la CIDH llamó la atención de los Estados que tienden a deslegitimar la labor de las organizaciones defensoras de derechos humanos o de sus integrantes y que llegan incluso a estigmatizarlas como colaboradoras de agrupaciones armadas al margen de la ley, grupos terroristas o como organizaciones que tienen como fin la desestabilización del Estado, tal como ocurrió con la Codehupy ante numerosas declaraciones periodísticas del Ministerio del Interior y la prensa en general. En este sentido, la CIDH expresó que resultan de especial preocupación los efectos que dichas expresiones pueden generar en la protección de la integridad física y mental de defensoras y defensores de derechos humanos.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)

Las obligaciones convencionales de protección de derechos humanos vinculan a los Estados, por tanto la responsabilidad internacional por las violaciones de los derechos humanos sobrevive a los gobiernos, y se transfiere a gobiernos sucesivos, precisamente por tratarse de responsabilidad del Estado. Además del “legado” de seis sentencias interamericanas, el gobierno de Fernando Lugo recibió un

proceso de cumplimientos parciales de sentencias, estancados en la burocracia estatal. Este desolador panorama inicial se vio morigerado con el desistimiento en el caso Canese (Corte IDH, 2004a), con lo cual la Corte IDH dio por cerrado el proceso de supervisión: en ese momento, todo parecía indicar que los obstáculos se allanarían para el total cumplimiento de las sentencias. Lastimosamente, a pesar del manejo de un lenguaje abiertamente pro derechos humanos y de una sentida preocupación en el cumplimiento de las sentencias, los poderes del Estado siguen con la misma dinámica que caracterizó a gobiernos anteriores: pago parcial de indemnizaciones, cumplimiento deficitario en la provisión de víveres y reconocimiento de responsabilidad sólo luego de intensos y repetitivos reclamos por parte de las víctimas y sus representantes.

Es lamentable tener que informar que hasta este momento no se puede apreciar el acatamiento de puntos de importancia capital no sólo para las víctimas, sino para la sociedad toda: la devolución de territorio tradicional y la adopción de medidas legislativas en los casos *Yakye Axa* y *Sawhoyamaya* (Corte IDH, 2005 y 2006a)⁸; la creación de un programa de educación especial destinado a los ex internos del Instituto de Reeducción del Menor (Corte IDH, 2004b) o la tipificación de los delitos de tortura y desaparición forzosa de personas contenidas en el Código Penal (art. 236 y 309) a las disposiciones aplicables al derecho internacional de los derechos humanos, en el caso Goiburú (Corte IDH: 2007).

El 24 de agosto de 2010, la Corte IDH dictó la séptima sentencia de fondo, reparaciones y costas contra el Estado paraguayo, esta vez en el caso “Comunidad indígena *Xákmok Kásek vs Paraguay*” (Corte IDH, 2010), por violaciones del derecho a la vida, integridad personal, reconocimiento de la personalidad jurídica, propiedad comunitaria, garantías judiciales y protección judicial, derechos del niño y el deber de no discriminar, en perjuicio de los y las integrantes de la comunidad *Xákmok Kásek* del pueblo *Enxet* (art. 4.1, 5.1, 3, 21.1, 8.1, 25.1, 19 y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos - CADH, ley 1/89, respectivamente). La tercera de las sentencias en materia de pueblos indígenas que recibe el Estado actualmente coloca a esta temática en nada menos que el 50% de las sentencias pendientes de cumplimiento.

Al disponer que la sentencia constituye *per se* una forma de reparación, obliga al Estado paraguayo a devolver a los miembros de la comunidad las 10.700 hectáreas reclamadas por ésta. La Corte IDH, teniendo muy presente el cumplimiento minado de obstáculos en las anteriores sentencias favorables a pueblos indígenas, da un avance jurisprudencial en este caso al establecer el deber del Estado en “velar inmediatamente que el territorio reclamado por la Comunidad no se vea menoscabado por acciones del propio Estado o de terceros particulares” y la fijación de plazos de 6 meses y 1 año, desde la notificación de la sentencia, respectivamente, para “remover los obstáculos formales para la titulación de las

8 Esta persistente negación ha generado la sentida preocupación de la organismos internacionales de protección fuera del sistema interamericano, como el Comité contra la Tortura, que ha incluido en su Lista de Cuestiones previas a la presentación del cuarto, quinto y sexto informes periódicos de Paraguay (CAT/C/PRY/Q/4-6) brindar “información sobre las medidas adoptadas por el Estado parte a efectos de dar cumplimiento a las sentencias de la Corte IDH en los casos de las comunidades indígenas Sawhoyamaya y Yakye Axa”.

1.500 hectáreas en ‘25 de Febrero’ y ‘titular, dentro del plazo de un año [...] las 1.500 hectáreas (...) a favor de la Comunidad *Xákmok Kásek*’.

Otras medidas de cumplimiento incluyen la realización de un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional, publicar párrafos de la sentencia en la Gaceta Oficial y en un diario de gran circulación, como así también la disponibilidad de la sentencia en una página web oficial. Otra de las medidas de difusión y publicidad es difundir un resumen de la sentencia en una emisora radial de amplia cobertura en la región del Chaco. Para tal efecto, el Estado deberá traducir el resumen oficial de la sentencia a los idiomas sanapaná, enxet y guaraní.

Además de la entrega del territorio tradicional, el Estado deberá establecer un puesto de salud permanente y con las medicinas e insumos necesarios para una atención en salud adecuada, dotar a la comunidad de un sistema de comunicación y realización de un programa de registro y documentación. La adaptación en el derecho interno a las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un sistema eficaz de reclamación de tierras ancestrales o tradicionales de los pueblos indígenas que posibilite la concreción de su derecho de propiedad es otra de las medidas que deberá adoptar el Estado, como así también la adopción de medidas necesarias para que el decreto que había declarado como área silvestre protegida a parte del territorio reclamado por la comunidad no sea un obstáculo para la devolución de las tierras tradicionales. El Estado también deberá pagar las indemnizaciones en efectivo por daños materiales e inmateriales y el reintegro de costas y gastos, según corresponda, y crear un fondo de desarrollo comunitario, así como conformar un comité de implementación de ese fondo.

No acatar las sentencias y postergar las restituciones de territorio tradicional no hacen sino someter a los pueblos indígenas a condiciones de existencia que puedan acarrear su destrucción física total o parcial. Salvando las diferencias conceptuales, la amenaza de genocidio está latente. El actuar estatal deja en la duda de descartar que en breve se convierta en un resultado por los estériles esfuerzos desplegados hasta ahora.

CONCLUSIÓN

Lamentablemente, el presente período deja un saldo negativo en materia de cumplimiento de compromisos internacionales. El derecho internacional de los derechos humanos responsabiliza al Estado y no hace distinciones entre los poderes que lo conforman, mientras la pobre imagen estatal se diluye en la vorágine política de quienes olvidan sus obligaciones constitucionales (art. 3, Constitución): la falta de coordinación y la degradación de la independencia, el equilibrio y recíproco control llevan a un estado de permanente crispación, que atenta contra el principio de protección internacional de los derechos humanos (art. 143 inc. 5, Constitución), y el subsecuente cumplimiento de las obligaciones a las cuales el Estado se ha obligado de buena fe, conforme al derecho internacional.

RECOMENDACIONES

- Cumplir con las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño (CDN).
- Presentar los informes en mora ante el sistema universal.
- Cumplir las recomendaciones del Subcomité contra la Tortura (SPT).
- Ratificar el Protocolo Facultativo del PIDESC.
- Cumplir con las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, particularmente en el caso comunidad indígena *Xákmok Kásek vs. Paraguay* y los puntos resolutivos pendientes de cumplimiento en los casos Instituto de Reeducación del Menor, *Yakye Axa*, *Sawhoyamaya*, Goiburú y Vargas Areco.

BIBLIOGRAFÍA

- Celma, Luis Claudio (2007) *Ñembotavy total. Paraguay firma y ratifica los instrumentos de DDHH, pero no se dan los pasos para una efectiva aplicación, se presentan informes incompletos y atrasados, y se cumplen las sentencias a cuentagotas* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2007) **Derechos humanos en Paraguay 2007**. Asunción: Codehupy, pp. 520-536.
- Barrios Cáceres, Mario (2009) *Robin Hood a la inversa: privando derechos a la gente pobre... ¿para proteger a la gente rica? Cumplimiento de obligaciones internacionales*. Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) **Derechos humanos en Paraguay 2009**. Asunción: Codehupy, pp. 539-550.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2004a) **Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C Nº 111**. San José de Costa Rica: Corte IDH. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf>, consultado el 30 de octubre de 2010.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2004b) **Caso “Instituto de Reeducación del Menor” vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 2 de septiembre de 2004. Serie C Nº 112**. San José de Costa Rica: Corte IDH. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf>, consultado el 30 de octubre de 2010.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005) **Caso comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 17 de junio de 2005. Serie C Nº 125**. San José de Costa Rica: Corte IDH. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf>, consultado el 30 de octubre de 2010.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006a) **Caso Comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 29 de marzo de 2006. Serie C Nº 146**. San José de Costa Rica: Corte IDH. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf>, consultado el 30 de octubre de 2010.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006b) **Caso Vargas Areco vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 26 de septiembre de 2006. Serie C Nº 155**. San José de Costa Rica: Corte IDH. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_155_esp2.pdf>, consultado el 30 de octubre de 2010.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007) **Caso Goiburú y otros vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 22 de septiembre de 2007. Serie C Nº 153. Serie C Nº 214**. San José de Costa Rica: Corte IDH. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_153_esp.pdf>, consultado el 30 de octubre de 2010.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010) **Caso Comunidad indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 24 de agosto de 2010. Serie C Nº 214**. San José de Costa Rica: Corte IDH. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf>, consultado el 30 de octubre de 2010.
- Ramírez, Andrés D. (2008) *Entre imprescriptible y perpetua. El crimen de tortura y sus horizontes entre la imprescriptibilidad absoluta reconocida por la justicia y su perpetuación como práctica generalizada* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 182-197.
- Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2010) *Informe de Codehupy al Consejo de Derechos Humanos con ocasión del Examen Periódico Universal – Paraguay*. Asunción: Codehupy.

**Comité de los Derechos del Niño
53º período de sesiones**

11 a 29 de enero de 2010

**Examen de los informes presentados por los
Estados partes con arreglo al artículo 44 de la
Convención****Observaciones finales: Paraguay**

1. El Comité examinó el tercer informe periódico del Paraguay (CRC/C/PRY/3) en sus sesiones 1457ª y 1459ª (véanse CRC/C/SR.1457 y 1459), celebradas el 12 de enero de 2010, y en la 1501ª sesión, celebrada el 29 de enero de 2010, aprobó las siguientes observaciones finales.

A. Introducción

2. El Comité celebra la presentación del tercer informe periódico y de las respuestas por escrito a su lista de cuestiones, que le confirieron una visión más clara de la situación de los niños en el Estado parte. También agradece la presencia de una delegación multisectorial y de alto nivel y el diálogo franco y abierto que se entabló con ella.

**B. Medidas de seguimiento adoptadas y progresos realizados por
el Estado parte**

3. El Comité acoge con satisfacción diversas novedades positivas que han tenido lugar durante el período que se examina, en particular la aprobación de medidas legislativas con miras a la aplicación de la Convención, entre otras:

- a) La Ley Nº 1600/2000 contra la violencia doméstica;
- b) El Código de la Niñez y la Adolescencia, mediante la Ley Nº 1680/2001;
- c) La Ley Nº 1938/2002, en virtud de la cual los niños no acompañados que soliciten asilo serán tratados de conformidad con el principio del interés superior del niño;
- d) La Ley Nº 2169/2003, por la que se establece la mayoría de edad en 18 años;
- e) La Ley Nº 2861/2006, que reprime el comercio y la difusión comercial de material pornográfico utilizando la imagen de niños o personas con discapacidad;
- f) La Ley Nº 3156/2006, que modifica la Ley Nº 1266/1997, para facilitar el registro de los niños que carecen de partida de nacimiento;
- g) La Ley de educación escolar indígena (Ley Nº 3231/2007);
- h) La Ley Nº 3360/2007, que deroga el artículo 10 y modifica el artículo 5 de la Ley Nº 569/1975 del servicio militar obligatorio, y en la cual se dispone que “en ningún caso podrá admitirse la prestación del servicio antes de los 18 años de edad”;
- i) La Ley Nº 3440/2008, que modifica el Código Penal, en particular las penas relativas a la trata con fines de explotación laboral y la extracción de órganos.

4. El Comité celebra asimismo la ratificación por el Estado parte de los siguientes instrumentos:

- a) El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, el 27 de septiembre de 2002;
- b) El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, el 18 de agosto de 2003;

- c) La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, el 28 de junio de 2002;
 - d) El Convenio N° 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la edad mínima de admisión al empleo, el 3 de marzo de 2004;
 - e) El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo), el 22 de septiembre de 2004;
 - f) La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, el 23 de septiembre de 2008;
 - g) La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo facultativo, el 3 de septiembre de 2008.
5. El Comité acoge también con satisfacción la puesta en funcionamiento efectiva, en agosto de 2004, de la Comisión de Verdad y Justicia, establecida en virtud de la Ley N° 2225/2003.

C. Principales motivos de preocupación y recomendaciones

1. Medidas generales de aplicación (artículos 4, 42 y párrafo 6 del artículo 44 de la Convención)

Recomendaciones anteriores del Comité

6. El Comité observa que algunas de las preocupaciones señaladas y las recomendaciones formuladas (CRC/C/15/Add.166) al examinar el segundo informe periódico del Estado parte se han atendido, pero lamenta que muchas otras se hayan tratado de forma insuficiente o parcial.

7. El Comité insta al Estado parte a que adopte todas las medidas necesarias para seguir las recomendaciones de las observaciones finales sobre el segundo informe periódico que todavía no se hayan llevado a efecto o que lo hayan sido de manera insuficiente, en particular las relativas a la armonización de la legislación con la Convención, el mejoramiento de la coordinación a nivel nacional y local, la asignación de recursos para los niños, la recopilación de datos, los principios generales de la Convención, el registro de los nacimientos, los niños con discapacidad, la violencia y el maltrato de niños, incluidos los abusos sexuales, y la justicia juvenil, y a que dé un seguimiento adecuado a las recomendaciones recogidas en las presentes observaciones finales.

Legislación

8. El Comité celebra los cambios que se han realizado durante el período que se examina para poner la legislación en conformidad con la Convención, así como los proyectos de ley que se están preparando o debatiendo con el mismo fin. Sin embargo, lamenta que la legislación nacional no se encuentre en plena conformidad con la Convención en determinadas esferas. El Comité lamenta además que el nuevo Código Penal reduzca la pena correspondiente a la pornografía infantil en comparación con las sanciones previstas en la Ley N° 2861/2006. También, preocupa al Comité que el proyecto de ley de enmienda del Código Procesal Penal sea todavía objeto de examen, y no coincida con el Código de la Niñez y la Adolescencia en lo que se refiere al procedimiento penal aplicable a los niños.

9. El Comité recomienda al Estado parte que siga armonizando su legislación con los principios y disposiciones de la Convención, y que refuerce la aplicación de la legislación interna. Recomienda asimismo que las iniciativas que se adopten con fines de reforma legislativa se enmarquen en un análisis integral del sistema legislativo cuyo objetivo sea el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de la Convención, e incluyan la realización efectiva de los derechos de niños y niñas, medidas eficaces para protegerlos contra la violencia y reformas en materia de asignación presupuestaria. El Comité recomienda al Estado parte que considere la posibilidad de introducir enmiendas legislativas que prevean penas proporcionales al daño infligido a la víctima y a la sociedad. También recomienda al Estado parte que ponga el Código Penal en conformidad con la Ley N° 2861/2006.

Coordinación

10. El Comité acoge con agrado el establecimiento del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y la Adolescencia, y de nuevas instituciones del ámbito de los derechos del niño como la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia y las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente, en coordinación con el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia y los correspondientes consejos municipales y departamentales. No obstante, le preocupan las deficiencias observadas en la actuación del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, y el hecho de que muchos consejos municipales y departamentales todavía no hayan sido elegidos. Por otra parte, el Comité lamenta la ausencia de consejerías municipales en cerca de 30 municipios, y la falta de coordinación efectiva entre esas consejerías y la Secretaría Nacional. También le preocupan la falta de equipos interdisciplinarios y la escasa formación de los profesionales que trabajan en las consejerías municipales.

11. El Comité recomienda al Estado parte que:

- a) **Refuerce el papel del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia a fin de asegurar la eficacia del sistema nacional de protección de la infancia;**
- b) **Inste a los departamentos y municipios a que designen a sus respectivos consejos de la niñez y la adolescencia;**
- c) **Establezca consejerías en cada municipio del país con el fin de asegurar su representación en todo el país y para todos los niños;**
- d) **Dote a las consejerías municipales de recursos humanos y técnicos adecuados; y**
- e) **Asigne los debidos recursos financieros a todos los mecanismos de coordinación con el fin de garantizar una coordinación efectiva entre las diversas instituciones.**

Plan de acción nacional

12. El Comité celebra la información recibida acerca de la Política Nacional de Niños y Adolescentes (2003-2013) y su aplicación mediante el Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia (2003-2008) al objeto de seguir reforzando la aplicación de la Convención y la coordinación entre los diversos interesados. Sin embargo, preocupa al Comité que no se hayan asignado recursos suficientes al Plan, y que este todavía carezca de un mecanismo de seguimiento, vigilancia y evaluación que permita determinar los progresos y limitaciones en la aplicación de la Convención. Al Comité también le preocupa que no se haya aprobado un nuevo plan nacional de acción.

13. El Comité recomienda al Estado parte que lleve a cabo las actividades de vigilancia y evaluación que sean necesarias para evaluar regularmente los progresos realizados por el Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia (2003-2008) y detectar las posibles deficiencias con respecto al presupuesto asignado. Recomienda asimismo al Estado parte que adopte las medidas necesarias para asegurar la participación efectiva de los niños en la (ejecución, vigilancia y) evaluación del Plan Nacional de Acción. Además, insta al Estado parte a que adopte un nuevo plan nacional de acción que se pueda aplicar eficazmente con suficientes recursos humanos, técnicos y financieros.

Vigilancia independiente

14. El Comité acoge complacido el establecimiento en 2005 del Departamento de Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, le preocupa que su personal sea escaso, y que su mandato no sea lo suficientemente claro para permitirle actuar con eficacia en defensa de los intereses del niño. Le preocupa asimismo que los informes anuales de la Defensoría del Pueblo no se difundan adecuadamente entre la población en general, especialmente los niños.

15. El Comité recomienda al Estado parte que defina claramente el mandato del Departamento de Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo. Recomienda asimismo al Estado parte que adopte medidas para promover el funcionamiento eficaz de la Defensoría y la difusión efectiva de sus informes entre la población en general, especialmente los niños, y que se cerciore de que los mecanismos de queja sean fácilmente accesibles, estén adaptados a los niños y sean conformes a los Principios de París, y tengan en cuenta la Observación general N° 2, de 2002, sobre el papel de las

instituciones nacionales independientes de derechos humanos. La Defensoría del Pueblo debería tener el mandato de vigilar la aplicación de la Convención y atender las quejas de todos los niños, y hacerlo de manera expedita y adaptada a sus necesidades.

Asignación de recursos

16. El Comité celebra los esfuerzos desplegados por el Estado parte en los últimos años a fin de mejorar la asignación de recursos para los niños. Sin embargo, le preocupa que estos no sean suficientes para atender a las necesidades de todos los niños, y considera que se debe adoptar un enfoque basado en los derechos del niño al elaborar el presupuesto del Estado.

17. El Comité recomienda encarecidamente al Estado parte que:

- a) **Asigne recursos suficientes para los niños a nivel nacional y municipal, de conformidad con el artículo 4 de la Convención.**
- b) **Asegure una presupuestación transparente y participativa mediante el diálogo y la participación del público, especialmente de los niños.**
- c) **Utilice un enfoque basado en los derechos del niño al elaborar el presupuesto del Estado, aplicando un sistema de seguimiento para la asignación y el uso de los recursos destinados a los niños en todo el presupuesto, que permita asegurar la visibilidad de la inversión en la infancia. El Comité insta también al Estado parte a que emplee ese sistema de seguimiento para evaluar en qué medida las inversiones en cualquier sector contribuyen al “interés superior del niño”, cerciorándose de que se mida la repercusión diferencial de dicha inversión en los niños y las niñas.**
- d) **Defina partidas presupuestarias estratégicas para aquellas situaciones que puedan requerir medidas sociales afirmativas (como el registro de los nacimientos, la educación de los niños indígenas o la violencia contra los niños), y se asegure de que dichas partidas estén protegidas incluso en situaciones de crisis económica, desastres naturales u otras emergencias.**
- e) **Siga, cuando sea posible, las recomendaciones de las Naciones Unidas de empezar a utilizar la presupuestación basada en los resultados para controlar y evaluar la eficacia de la asignación de recursos y, en caso necesario, pida cooperación internacional a este respecto del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros interesados como la que se está suministrando a otros Estados partes de la región.**
- f) **Tenga en cuenta las recomendaciones formuladas por el Comité tras su día de debate general celebrado en 2007 y titulado “Recursos para los derechos del niño – Responsabilidad de los Estados”.**

Recopilación de datos

18. El Comité toma nota de los esfuerzos realizados por el Estado parte para seguir mejorando los mecanismos de recopilación de datos, particularmente en colaboración con las organizaciones pertinentes. Sin embargo, le preocupa que el Estado parte carezca de un sistema de información plenamente desarrollado para producir, de manera periódica y puntual, las estadísticas necesarias para elaborar y supervisar las políticas públicas en los sectores sociales, y que los diversos organismos e instituciones generen datos de manera descoordinada. Además, preocupa especialmente al Comité que no se disponga de datos fiables y desglosados sobre esferas importantes de la Convención, como las partidas de nacimiento, el maltrato de niños, el trabajo infantil, los niños en situación de calle y los niños privados de libertad.

19. El Comité, en consonancia con sus anteriores recomendaciones, insta al Estado parte a que intensifique sus esfuerzos para desarrollar un sistema integral de acopio de datos sobre la aplicación de la Convención mediante el establecimiento de un sistema nacional de estadísticas. Los datos deberían abarcar a todos los niños hasta los 18 años de edad y estar desglosados por sexo, edad y otros indicadores pertinentes. El Comité recomienda también al Estado parte que utilice esos datos para vigilar y evaluar eficazmente los progresos logrados en la aplicación de la Convención, y que haga posible la formulación y promulgación de políticas públicas pertinentes.

Difusión de la Convención y capacitación

20. El Comité celebra las iniciativas llevadas a cabo para difundir la Convención en el Estado parte, en particular la labor realizada con los medios de comunicación, entre otras cosas mediante la agencia de noticias para los derechos del niño, la formación temática a los periodistas y las campañas en los medios. Sin embargo, reitera su preocupación por la difusión insuficiente de la Convención por los órganos gubernamentales, especialmente en las zonas rurales y entre los niños indígenas. También le preocupa que los esfuerzos desplegados todavía no hayan generado una conciencia adecuada entre los profesionales que trabajan con y para los niños y entre el público en general. Al Comité le preocupa especialmente que los propios niños no estén bien informados de sus derechos, y que la Convención no se haya traducido lo suficiente a otros idiomas.

21. El Comité reitera su recomendación anterior e insta al Estado parte a que:

- a) Redoble sus esfuerzos para traducir el material informativo al guaraní y a los principales idiomas indígenas y para difundirlo;
- b) Desarrolle métodos más creativos de promoción de la Convención, en particular a través de medios audiovisuales como libros ilustrados y carteles, especialmente a nivel local;
- c) Siga organizando actividades de capacitación y/o sensibilización adecuada y sistemática para los grupos de profesionales que trabajan con y para los niños, como jueces, abogados, agentes del orden público, maestros, directores de escuela y personal de los servicios de salud y de los medios de comunicación;
- d) Integre plenamente la Convención en los programas de estudio de todos los niveles de enseñanza y asegure su traducción a todos los idiomas del país; y
- e) Solicite en caso necesario asistencia técnica al UNICEF, entre otros.

2. Definición de niño (artículo 1 de la Convención)

22. El Comité expresa su preocupación por la temprana edad mínima para contraer matrimonio, que es de 16 años de edad pero en algunos casos puede reducirse a los 14.

23. El Comité recomienda al Estado parte que fije la edad mínima para contraer matrimonio en los 18 años tanto para las niñas como para los niños.

3. Principios generales (artículos 2, 3, 6 y 12 de la Convención)

No discriminación

24. El Comité aplaude que los derechos de los indígenas se hayan fijado como prioridad en la plataforma de la nueva Administración, y también celebra la existencia de un proyecto de ley contra todas las formas de discriminación. Sin embargo, le sigue preocupando que algunos niños del Estado parte sufran discriminación por motivos de origen étnico, idioma nativo, género, nacionalidad, discapacidad y situación de calle. Al Comité le preocupa en particular la discriminación que padece la población indígena, y que se traduce en diversas desigualdades que afectan a los niños.

25. El Comité, de conformidad con el artículo 2 de la Convención, recomienda encarecidamente al Estado parte que:

- a) Redoble sus esfuerzos para prevenir y eliminar toda discriminación de hecho contra los niños indígenas, los que viven en la pobreza, las niñas, los niños en situación de calle y los niños con discapacidad;
- b) Acelere el proceso de aprobación del proyecto de ley contra todas las formas de discriminación;
- c) Garantice de forma efectiva los servicios de salud, nutrición, educación, acceso al empleo y actividades culturales para los niños indígenas.

26. El Comité pide también que en el próximo informe periódico se incluya información específica sobre las medidas y los programas pertinentes a la Convención que haya adoptado el Estado parte en seguimiento de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, aprobados en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia de 2001, así como en relación con el documento final de la Conferencia de Examen de Durban de 2009.

Interés superior del niño

27. El Comité celebra los esfuerzos del Estado parte por promover el principio del interés superior del niño, como la inclusión de dicho principio en el Código de la Niñez y la Adolescencia. Sin embargo, le preocupa que dicho principio no se aplique lo suficiente, ya que no se traduce a la práctica y los encargados de determinar el interés superior del niño no están adecuadamente formados.

28. El Comité recomienda al Estado parte que prosiga y refuerce su labor para asegurar que el principio general del interés superior del niño sea debidamente operativo en todas las disposiciones legales, así como en las decisiones administrativas y judiciales y en los proyectos, programas y servicios que afecten a los niños.

Derecho a la vida

29. Al Comité le preocupan profundamente las alegaciones recibidas con respecto a los casos de tortura y detención arbitraria de niños acaecidos durante la dictadura y que todavía no se han resuelto, como se indica en el informe de la Comisión de Verdad y Justicia publicado en 2008.

30. El Comité insta al Estado parte a que haga todo lo posible para reforzar la protección del derecho a la vida de los niños en el Estado parte. También recomienda al Estado parte que realice investigaciones efectivas de los presuntos casos de tortura y detención arbitraria de niños y lleve a los autores ante la justicia, y que en su próximo informe periódico suministre información sobre todas las investigaciones realizadas con respecto a las denuncias de tortura y detención arbitraria de niños durante la dictadura.

Respeto de las opiniones del niño

31 El Comité toma nota con reconocimiento de los esfuerzos realizados por el Estado parte para promover y respetar el derecho de los niños a expresar libremente su opinión, en particular la creación de la Plataforma Nacional de niñas, niños y adolescentes. No obstante, preocupa al Comité que las opiniones del niño no se soliciten siempre adecuadamente ni se tengan en cuenta en los distintos ámbitos que lo afectan, como los procedimientos judiciales, los asuntos relacionados con la administración escolar y la educación en las aulas y los debates públicos.

32. A la luz del artículo 12 de la Convención, el Comité recomienda al Estado parte que haga todo lo necesario para reforzar la aplicación de medidas encaminadas a garantizar el derecho de los niños a ser escuchados en la escuela, en el hogar y en cualquier procedimiento judicial y administrativo que pueda afectar a sus derechos, así como en la esfera pública a nivel nacional, departamental y municipal. También recomienda al Estado parte que tenga en cuenta la Observación general N° 12 del Comité, aprobada en 2009, sobre el derecho del niño a ser escuchado.

4. Derechos y libertades civiles (artículos 7, 8, 13 a 17, 19 y 37 a) de la Convención)

Registro de nacimientos

33. El Comité acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por el Estado parte para promover el registro oportuno de los nacimientos, en particular la nueva campaña para el registro universal de los nacimientos realizada en las escuelas. Sin embargo, le preocupa el gran número de nacimientos que no se registran, y las dificultades de algunos niños, en particular los indígenas y los de las zonas rurales, para tener acceso a los servicios de registro de nacimientos por diversos motivos, especialmente el desconocimiento del propio proceso.

34. A la luz del artículo 7 de la Convención y en consonancia con sus recomendaciones anteriores, el Comité recomienda al Estado parte que adopte todas las medidas necesarias para asegurar que se inscriba en el registro a todos los niños, prestando especial atención a los indígenas y a los que viven en zonas rurales. Insta al Estado parte a que cree oficinas y dependencias de registro descentralizadas, dotadas de recursos humanos, materiales y financieros suficientes, y a que refuerce sus actividades de sensibilización en todas las comunidades sobre la importancia de registrar el

nacimiento de todos los niños y niñas. Además, el Comité recomienda al Estado parte que garantice que los niños no registrados no se vean privados de sus derechos, especialmente a la salud y a la educación.

Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

35. Al Comité le preocupan los informes de tortura y tratos crueles e inhumanos a los niños que viven en la calle por parte de la policía. También le preocupan las denuncias recibidas de tratos crueles y degradantes a los niños privados de libertad. Además, preocupa al Comité que se haya aportado información insuficiente sobre las investigaciones de esas denuncias y las medidas adoptadas por el Estado parte para llevar ante la justicia a los presuntos autores de esos actos.

36. El Comité recomienda al Estado parte que:

- a) **Adopte medidas adecuadas para combatir la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes, entre otras cosas mediante programas de capacitación sistemática a nivel nacional y local, dirigidos a todos los profesionales que trabajan con y para los niños en la prevención y la protección contra la tortura y otras formas de maltrato;**
- b) **Investigue y enjuicie todos los casos de tortura y maltrato de niños a fin de prevenir la impunidad y asegurar que los niños maltratados no se conviertan de nuevo en víctimas en el procedimiento judicial y que se proteja su intimidad;**
- c) **Garantice que los niños víctimas reciban los servicios adecuados de atención, recuperación y reintegración;**
- d) **Realice campañas de educación pública para promover una cultura de la no violencia;**
- e) **Establezca un mecanismo nacional para la prevención de la tortura.**

Castigo corporal

37. El Comité celebra las iniciativas adoptadas por el Estado parte para prevenir la violencia contra los niños, como las campañas de sensibilización organizadas en cooperación con las entidades pertinentes. No obstante, le preocupa que no exista una prohibición explícita del castigo corporal en las escuelas, en el hogar, en las instituciones penales o en las situaciones de empleo, y que el castigo corporal sea una forma culturalmente aceptada de educación y disciplina familiar.

38. El Comité recomienda al Estado parte que, con carácter urgente:

- a) **Prohíba expresamente y por ley el castigo corporal en todos los contextos teniendo en cuenta la Observación general N° 8 del Comité, sobre el derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes;**
- b) **Establezca un sistema eficaz de vigilancia para asegurar que no se produzcan abusos de poder por parte de maestros y otros profesionales que trabajan con niños; y**
- c) **Lleve a cabo campañas de educación pública, sensibilización y movilización social sobre el castigo corporal, con vistas a modificar la actitud general hacia esta práctica y promover formas positivas, no violentas y participativas de crianza y educación de los niños.**

Seguimiento del Estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños

39. En relación con el Estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños (A/61/299), el Comité recomienda al Estado parte que:

- a) **Tome todas las medidas necesarias para poner en práctica las recomendaciones que figuran en el informe del Experto independiente para el estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, teniendo en cuenta el resultado y las recomendaciones de la consulta regional para América Latina celebrada en la Argentina del 30 de mayo al 1° de junio de 2005. En particular, el Comité recomienda al Estado parte que preste especial atención a las siguientes recomendaciones:**

- i) **Prohibir toda la violencia contra los niños, en particular el castigo corporal en todos los entornos;**
 - ii) **Promover valores no violentos y la creación de conciencia;**
 - iii) **Asegurar la rendición de cuentas y poner fin a la impunidad;**
 - iv) **Abordar la dimensión de género de la violencia contra los niños;**
 - v) **Elaborar y aplicar sistemáticamente sistemas nacionales de recopilación de datos e investigación.**
- b) **Utilice estas recomendaciones como un instrumento para la acción, en colaboración con la sociedad civil, y en particular con la participación de los niños, a fin de garantizar la protección de todos los niños contra todas las formas de violencia física, sexual y psicológica y de generar el impulso necesario para la adopción de medidas concretas y sujetas a plazos definidos para prevenir tales actos de violencia y abusos, y reaccionar frente a ellos.**
 - c) **En su próximo informe periódico proporcione información acerca del cumplimiento por el Estado parte de las recomendaciones del Estudio; y**
 - d) **Solicite asistencia técnica en este sentido a la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia contra los niños, el UNICEF, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Organización Mundial de la Salud.**

5. Entorno familiar y cuidado alternativo (artículos 5, 18 (párrafos 1 y 2), 9 a 11, 19 a 21, 25, 27 (párrafo 4) y 39 de la Convención)

Entorno familiar

40. El Comité, aunque celebra los esfuerzos desplegados por el Estado parte para fortalecer a las familias, está preocupado por el número cada vez mayor de niños abandonados o privados de otra manera de su entorno familiar, a menudo debido a la pobreza, y porque la falta de recursos financieros puede obligar a los niños a trabajar o vivir en la calle. También preocupa al Comité el efecto que la migración puede tener en los niños en el Estado parte.

41. **El Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas preventivas para apoyar y fortalecer a las familias, en particular medidas de educación familiar y concienciación, por ejemplo mediante oportunidades de formación evaluable para los padres, a fin de evitar el internamiento de niños en instituciones. Con ese fin, el Comité recomienda que se dé prioridad a los servicios sociales destinados a los niños de los grupos más vulnerables y al apoyo financiero y psicológico para ayudar a los padres a ejercer sus responsabilidades de crianza y desarrollo de los niños. Recomienda también que el Estado parte evalúe el efecto de todas las formas de migración en la desintegración de la familia nuclear.**

Cuidado alternativo

42. El Comité toma nota del artículo 8 del Código de la Niñez y la Adolescencia, que dispone que el niño o adolescente tiene derecho a vivir en su familia y prohíbe separar al niño de su grupo familiar invocando la situación económica de la familia. Sin embargo, está preocupado por la falta de datos estadísticos sobre el número de niños en instituciones como los centros de acogida, así como de información sobre las condiciones de vida de esos niños. Le preocupa además la falta de medidas preventivas para fortalecer a las familias.

43. **El Comité recomienda al Estado parte que:**

- a) **Emprenda un estudio para evaluar la situación de los niños internados en instituciones y, en particular, sus condiciones de vida y los servicios prestados;**
- b) **Adopte todas las medidas necesarias para permitir que los niños internados en instituciones regresen a sus familias lo antes posible, y considere el acogimiento de niños en instituciones como último recurso y por el plazo más breve posible; y**
- c) **Establezca normas claras para las instituciones existentes, las capacite y garantice un mecanismo general de examen periódico de los niños internados, a la luz del artículo 25 de la Convención y las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, que**

figuran en la resolución 64/142 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 20 de noviembre de 2009.

Adopción

44. El Comité acoge con agrado la Ley N° 1169, aprobada por el Estado parte en 1997, y las diversas iniciativas que ha emprendido en relación con los procesos de adopción para restringir la adopción internacional en respuesta a la trata y la venta generalizadas de niños. Sin embargo, está preocupado por las deficiencias del sistema de inscripción de los nacimientos y del sector de la salud que, junto con la excesiva cantidad de tiempo que lleva cumplir los procedimientos legales necesarios, pueden tener como consecuencia que no se comprenda adecuadamente la legislación relativa a la guarda temporal. Le preocupa también que las familias que desean adoptar puedan escoger a un niño y llevarse a casa antes incluso de que se declare al niño adoptable y sin que se evalúe a la familia.

45. El Comité recomienda al Estado parte que:

- a) Adopte una estrategia en la que se tengan en cuenta el interés superior del niño y los demás principios generales de la Convención;**
- b) Modifique la legislación sobre la adopción para impedir la guarda previa en el proceso de adopción;**
- c) Proporcione los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios para lograr un procedimiento de adopción basado en los derechos;**
- d) Fortalezca la autoridad central en la adopción;**
- e) Descentralice determinados servicios para facilitar la adopción en todo el país.**

Maltrato y negligencia

46. El Comité celebra las iniciativas llevadas a cabo por el Estado parte para aumentar la conciencia sobre la violencia doméstica contra los niños. Sin embargo, está gravemente preocupado por las denuncias de violencia, maltrato, en particular abusos sexuales, y negligencia de los que habrían sido víctimas algunos niños del Estado parte, y la falta de estudios sobre la incidencia, medidas eficaces para luchar contra el problema, especialmente en el seno de la familia, y reparación efectiva para las víctimas.

47. El Comité insta al Estado Parte a que:

- a) Intensifique las campañas de concienciación de la población y proporcione información, orientación parental y asesoramiento para, entre otras cosas, prevenir el maltrato y la negligencia de niños;**
- b) Se asegure de que los profesionales que trabajan con niños (como los maestros, los trabajadores sociales, los profesionales de la medicina, los policías y los jueces) reciban capacitación sobre su obligación de denunciar los presuntos casos de violencia doméstica contra niños y adoptar las medidas apropiadas al respecto;**
- c) Fortalezca el apoyo a las víctimas de maltrato y negligencia para que reciban servicios adecuados de recuperación, asesoramiento y otras formas de rehabilitación;**
- d) Aplique políticas para prevenir, erradicar y sancionar el maltrato de niños y fortalecer la coordinación entre los diferentes organismos a fin de dar respuesta a los casos denunciados y detectados;**
- e) Establezca centros para el cuidado, la recuperación y la reintegración de las víctimas prestando especial atención al género.**

- 6. Salud básica y bienestar (artículos 6, 18 (párrafo 3), 23, 24, 26 y 27 (párrafos 1 a 3) de la Convención)**

Niños con discapacidad

48. El Comité celebra las diferentes iniciativas y esfuerzos llevados a cabo para garantizar los derechos de los niños con discapacidad en el Estado parte, en particular la ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Sin embargo, le preocupa que no haya ninguna política general ni plan nacional destinado específicamente a este sector de la población. Además, el Comité

lamenta que los niños con discapacidad sigan siendo víctimas de discriminación, que no se capacite adecuadamente a los maestros para satisfacer sus necesidades y que no se recopilen datos sobre esos niños.

49. El Comité recomienda al Estado parte que siga aplicando las medidas de protección y promoción de los derechos de los niños con discapacidad, teniendo en cuenta la Observación general N° 9 (2006), relativa a los derechos de los niños con discapacidad, el artículo 23 de la Convención, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y:

- a) Preparando una política y adoptando un plan de acción específico para proporcionar atención de la salud, educación general y protección a los niños y los adolescentes con discapacidad;**
- b) Reforzando las instancias de formulación de las políticas, dotándolas de la estructura y la capacidad institucionales necesarias para coordinar la concepción y la aplicación de políticas generales;**
- c) Publicando datos desglosados fiables y de alta calidad sobre el alcance y las causas de la discapacidad;**
- d) Redoblando los esfuerzos para proporcionar los recursos profesionales (es decir, especialistas en discapacidad) y financieros necesarios, especialmente en el plano municipal, y promover y ampliar los programas de rehabilitación basados en la comunidad, como los grupos de apoyo a los padres, para atender a todos los niños con discapacidad.**

Salud y servicios de salud

50. Si bien celebra las iniciativas del Estado parte para que todos los niños accedan gratuitamente a los servicios de salud, el Comité está preocupado porque muchos niños, como los que viven en las zonas rurales y los que viven en la extrema pobreza, tienen dificultades para acceder efectivamente a los servicios de salud o no pueden acceder a ellos en absoluto, debido a la insuficiencia presupuestaria. El Comité está preocupado también por las consecuencias negativas de la fumigación con productos fitosanitarios que sufren las familias campesinas y, en particular, el efecto en los niños que viven en las zonas rurales.

51. El Comité recomienda al Estado parte que:

- a) Adopte todas las medidas necesarias para ampliar la atención médica gratuita a todos los niños, especialmente los que viven en las zonas rurales y los que viven en la extrema pobreza;**
- b) Aumente el presupuesto de salud para hacer más eficaz la aplicación de diferentes modelos de prestación de servicios de atención de la salud, como los de las comunidades indígenas;**
- c) Evalúe sistemáticamente el efecto de los programas de salud, especialmente los que se están ejecutando en zonas afectadas por la pobreza;**
- d) Aplique todas las medidas necesarias, con inclusión de estudios y evaluaciones, para hacer frente a las consecuencias extremadamente negativas de la fumigación con productos fitosanitarios en las comunidades rurales.**

Salud de los adolescentes

52. Aunque celebra el Plan Nacional de Salud Integral de la Adolescencia y el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, así como las iniciativas del Estado parte para mejorar la salud de los adolescentes, el Comité lamenta la falta de información sobre la evaluación de esos planes y está preocupado por la alta incidencia de embarazos en la adolescencia, infecciones de transmisión sexual y abuso de las drogas y el alcohol entre los adolescentes del Estado parte.

53. El Comité recomienda al Estado parte que:

- a) Realice un estudio exhaustivo para comprender la naturaleza y la magnitud de los problemas de salud de los adolescentes y se base en él para formular políticas y programas de salud destinados a ese sector de la población, prestando especial atención a las adolescentes, con la plena participación de los interesados;**
- b) Forje alianzas con las organizaciones pertinentes para llevar a cabo campañas de sensibilización sobre, por ejemplo, los riesgos para la salud que existen tanto para el bebé como para la madre en los embarazos en la adolescencia y la importancia de la vacunación;**

- c) **Prepare estrategias para prevenir los embarazos en la adolescencia, las infecciones de transmisión sexual y el abuso de las drogas, el tabaco y el alcohol, mediante actividades atractivas en las que emplear el tiempo libre;**
- d) **Promueva y asegure el acceso a los servicios de salud reproductiva por todos los adolescentes, incluida la educación sobre la salud sexual y reproductiva en las escuelas, las comunidades y los centros de salud;**
- e) **Tenga en cuenta la Observación general N° 4 (2003) del Comité, relativa a la salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención.**

Lactancia materna

54. Aunque celebra la Ley N° 1478, de comercialización de sucedáneos de la leche materna, el Comité está preocupado por el bajo nivel de la lactancia materna en el Estado parte y la falta de aplicación efectiva de esa ley.

55. El Comité recomienda que el Estado redoble sus esfuerzos por promover la lactancia materna, proporcionando información en particular a las adolescentes. Recomienda también que se aplique efectivamente la Ley N° 1478.

Nivel de vida

56. El Comité celebra las iniciativas para luchar contra la pobreza y aumentar el nivel de vida de los niños, como el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria Nutricional y el Programa de Prevención y Tratamiento de la Malnutrición. Sin embargo, le preocupa que la pobreza haya aumentado constantemente en las zonas urbanas en los últimos años, que el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria Nutricional se enfrentara con muchas dificultades en 2008 y que apenas se lograran progresos en su mejora y ampliación. El Comité está preocupado también por el elevado número de niños que carecen de acceso al agua potable y a servicios adecuados de saneamiento.

57. El Comité recomienda al Estado parte que:

- a) **Redoble sus esfuerzos por luchar más decididamente contra las múltiples causas de la malnutrición, preparar un sistema de vigilancia de la nutrición y evaluar la eficacia de las estrategias existentes;**
- b) **Aumente la inversión y refuerce la coordinación entre las instituciones públicas, las empresas privadas y las organizaciones sociales para garantizar el suministro de agua potable y la prestación de servicios adecuados de saneamiento a la población, especialmente a los niños de las zonas rurales;**
- c) **Redoble sus esfuerzos por que todos los niños, especialmente los niños que viven en las zonas rurales, se beneficien de los programas que se están ejecutando.**

VIH/SIDA

58. El Comité observa con satisfacción que el Estado parte ha hecho de la prevención de las infecciones por el VIH una de sus prioridades en materia de salud. Sin embargo, está preocupado porque los programas de prevención para niños y adolescentes son relativamente limitados y no hay servicios públicos de atención y asistencia integrales a los niños afectados por el VIH/SIDA y sus familias.

59. El Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas para reducir la propagación del VIH en su territorio, especialmente entre los jóvenes. Recomienda en particular al Estado parte que:

- a) **Continúe, fortalezca y desarrolle las políticas y los programas para atender y apoyar a los niños infectados o afectados por el VIH/SIDA, incluidos los programas y las políticas para fortalecer la capacidad de las familias y la comunidad para atender a esos niños;**
- b) **Garantice fondos públicos para adquirir suministros de prevención de la transmisión vertical, como pruebas de diagnóstico rápido y otros materiales;**
- c) **Prosiga la labor de concienciación para prevenir la incidencia y la propagación del VIH/SIDA;**

- d) **Luche contra todas las formas de discriminación hacia los niños que viven con el VIH/SIDA;**
- e) **Establezca servicios públicos para atender a los niños afectados por el VIH/SIDA y sus familias;**
- f) **Recabe asistencia técnica del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), la Organización Mundial de la Salud, el UNICEF y el PNUD, entre otros; y**
- g) **Tenga en cuenta la Observación general N° 3 (2003) del Comité, relativa al VIH/SIDA, y los derechos del niño, y las Directrices internacionales sobre el VIH/SIDA y los derechos humanos al formular sus políticas y programas.**

7. Educación, esparcimiento y actividades culturales (artículos 28, 29 y 31 de la Convención)

La educación, incluidas la formación y orientación profesionales

60. El Comité acoge con agrado los esfuerzos realizados por el Estado parte para aumentar la asistencia escolar a efectos de reducir el abandono y reconoce los progresos alcanzados, en particular la aprobación de la Ley de educación indígena, N° 3231/2007. Sin embargo, preocupa al Comité la mala calidad de la enseñanza en muchas escuelas, producto en parte de la incompleta formación de los docentes, y las tasas de abandono durante el tercer ciclo, algunas veces por falta de recursos financieros de las familias para sufragar los derechos de matrícula y otros gastos. Al Comité le preocupan asimismo las dificultades con que tropiezan los niños indígenas para acceder a la enseñanza y las medidas insuficientes adoptadas para reflejar el carácter multilingüe de la población. El Comité toma nota también del aumento de la educación inicial, aunque le preocupa el número insuficiente de establecimientos preescolares y el acceso limitado de los niños de las zonas rurales e indígenas. El Comité lamenta la casi total inexistencia de lugares de cuidado y enseñanza para los niños más pequeños. Considera también que falta información sobre la formación profesional para los adolescentes que optan por seguir una formación no académica.

61. El Comité recomienda al Estado parte que:

- a) **Suministre fondos suficientes para asegurar la gratuidad de la enseñanza primaria en todos sus niveles y para todos los niños, suprimiendo los derechos de matrícula y demás costos en todas las escuelas;**
- b) **Ofrezca incentivos para mantener escolarizados a los niños y para facilitar la transición de la enseñanza primaria a la secundaria;**
- c) **Refuerce el carácter multilingüe de la población (guaraní, español y demás idiomas) y adapte las metodologías y materiales de enseñanza a esa realidad;**
- d) **Mejore la calidad de la formación de los docentes, especialmente en lo relativo a la enseñanza intercultural y bilingüe;**
- e) **Proporcione suficientes establecimientos de enseñanza inicial, en particular para los niños pequeños, y conciencie a los padres sobre la importancia de la estimulación precoz y la educación inicial;**
- f) **Redoble esfuerzos para que los niños de las zonas rurales e indígenas accedan a la enseñanza, especialmente a la educación inicial;**
- g) **Amplíe el sistema de formación profesional y mejore el acceso de los adolescentes a esos establecimientos.**

8. Medidas especiales de protección (artículos 22, 30, 38, 39, 40, 37 (apartados b) a d)), y 32 a 36 de la Convención)

Niños refugiados no acompañados

62. Si bien acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por el Estado parte para mejorar la situación de los refugiados en el país, el Comité lamenta que no se haya facilitado suficiente información sobre la situación de los niños refugiados. También lamenta que no se hayan establecido procedimientos especiales para ocuparse de los menores de edad no acompañados que solicitan asilo, en particular medidas para atender a sus necesidades específicas y determinar sus intereses superiores.

63. El Comité recomienda al Estado parte que tome medidas para asegurar que las solicitudes de asilo presentadas por niños se estudien con arreglo a un procedimiento de determinación del

estatuto de refugiado que tenga en consideración las necesidades y los derechos específicos de los niños solicitantes de asilo, de conformidad con el derecho internacional de los refugiados y las normas internacionales de derechos humanos, y que tenga en cuenta las Directrices de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para la determinación del interés superior del niño. En este sentido, el Comité hace referencia a su Observación general N° 6 (2005) sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen.

Explotación económica, incluido el trabajo infantil

64. El Comité acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por el Estado parte para erradicar el trabajo infantil, por ejemplo el programa “Abrazo”, iniciado en 2005. Sin embargo, expresa su preocupación por la inexistencia de estadísticas fiables sobre el número de niños que ejercen actividades económicas, algunas veces a muy temprana edad, y la falta de dependencias especializadas de vigilancia e inspección de las condiciones laborales de los niños.

65. El Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas urgentes para supervisar y reducir las formas de explotación del trabajo infantil:

- a) Tomando medidas para impedir que los niños que no hayan alcanzado la edad mínima trabajen en ningún sector;
- b) Redoblando sus esfuerzos para facilitar información fiable sobre el número de niños que ejercen actividades económicas;
- c) Mejorando los mecanismos de vigilancia con el fin de hacer cumplir las leyes laborales en vigor y proteger a los niños de la explotación económica; y
- d) Solicitando la asistencia técnica del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la OIT, el UNICEF, las organizaciones no gubernamentales competentes y los asociados para el desarrollo, con el fin de elaborar programas de rehabilitación y reinserción de los niños trabajadores.

Práctica del criadazgo

66. Preocupa profundamente al Comité la información recibida sobre la persistencia de la práctica denominada “criadazgo” y el hecho de que esta práctica aún no esté tipificada como delito en la ley.

67. El Comité recomienda al Estado parte que continúe sus esfuerzos para erradicar la práctica del criadazgo. A este respecto, el Comité recomienda al Estado parte que:

- a) Realice un estudio para analizar todos los efectos negativos de este fenómeno en los niños;
- b) Proceda, con carácter urgente, a tipificar la práctica del criadazgo como delito en la ley;
- c) Elabore políticas y programas para crear conciencia sobre las consecuencias negativas de este fenómeno en los niños.

Niños en situación de calle

68. El Comité acoge con agrado la estrategia para abordar la cuestión de los niños en situación de calle, pero expresa su preocupación por el elevado número de niños que viven o trabajan en la calle, constantemente expuestos a la violencia, la explotación sexual, la discriminación y la brutalidad policial.

69. El Comité recomienda al Estado parte que:

- a) Siga ocupándose de la cuestión de los niños en situación de calle en cooperación con los propios niños, por ejemplo elaborando un plan de acción nacional con programas y servicios de prevención y respuesta que estén vinculados a las medidas de erradicación de la pobreza extrema;
- b) Se asegure de que los niños de la calle reciban protección y asistencia, nutrición y refugio adecuados, así como atención de la salud y oportunidades de educación, para contribuir a su pleno desarrollo;
- c) Respete el derecho de los niños en situación de calle a ser escuchados en el contexto de la elaboración de programas y medidas destinados a protegerlos y asistirlos.

Explotación y abusos sexuales

70. El Comité toma nota del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes y de los esfuerzos realizados por el Estado parte para luchar contra ese fenómeno. Sin embargo, preocupa al Comité que el Plan no se haya ejecutado por falta de financiación pública. Le preocupa asimismo la falta de información sobre la explotación y el abuso sexual de niños y niñas y sobre el enjuiciamiento de los autores de delitos sexuales contra niños.

71. El Comité recomienda al Estado parte que:

- a) **Asigne los recursos humanos y financieros necesarios para ejecutar el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes;**
- b) **Aplique políticas y programas apropiados de prevención, recuperación y reinserción social de los niños víctimas, teniendo en cuenta los documentos finales de los tres Congresos Mundiales contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños celebrados en 1996, 2001 y 2008, respectivamente;**
- c) **Instruya a los agentes del orden, los trabajadores sociales, los jueces y los fiscales sobre la forma de recibir, supervisar e investigar las denuncias de modo que se tengan en cuenta los intereses del niño y se respete la confidencialidad; y**
- d) **Dé prioridad a la asistencia para la recuperación y se asegure de que se presten a las víctimas servicios de educación y capacitación, así como asistencia y asesoramiento psicológicos.**

Venta y trata

72. El Comité observa con satisfacción las medidas adoptadas por el Estado parte para luchar contra la trata de niños. Sin embargo, le preocupa que el Paraguay siga siendo un país de origen y destino de mujeres y niños víctimas de la trata con fines de explotación sexual y trabajo forzoso.

73. El Comité insta al Estado parte a que:

- a) **Adopte todas las medidas necesarias para asegurar la protección de los niños contra la trata y la venta a nivel internacional y nacional;**
- b) **Se esfuerce más en atacar las causas fundamentales de la venta y la trata, como la discriminación basada en el género, la pobreza y la falta de acceso a la educación y la formación profesional;**
- c) **Investigue y enjuicie todos los casos de trata de niños a efectos de evitar la impunidad;**
- d) **Proporcione asistencia social y psicológica integral a los niños víctimas de la trata y la venta para lograr su recuperación y reinserción social;**
- e) **Establezca un sistema de recopilación y desglose de datos sobre la venta y la trata de niños; y**
- f) **Lleve a cabo actividades de sensibilización a fin de que tanto los padres como los niños sean conscientes de los peligros de la trata y la venta.**

Servicio telefónico de asistencia

74. El Comité acoge con agrado la inclusión del servicio Fono Ayuda como subprograma de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia. Sin embargo, le preocupa que el servicio telefónico de asistencia infantil no sea gratuito para los teléfonos móviles, y que no siempre sea accesible para todos los niños. Además, al Comité le preocupan las dificultades con que tropieza el servicio en relación con la transferencia de las llamadas de las víctimas a las Consejerías Municipales por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes por la falta de coordinación entre las diversas instituciones, así como la falta de un sistema eficaz de seguimiento debido al alto número de llamadas que se reciben.

75. El Comité insta al Estado parte a que:

- a) **Asigne los recursos necesarios al servicio telefónico de asistencia infantil a fin de asegurar la gratuidad de las llamadas desde todo tipo de teléfonos, incluidos los teléfonos móviles;**
- b) **Dé a conocer entre los niños el servicio telefónico de asistencia infantil;**
- c) **Asigne recursos financieros suficientes para apoyar las actividades de largo plazo del servicio telefónico de asistencia, incluidas las de formación y de fomento de la capacidad para que satisfagan las normas internacionales de calidad;**

- d) **Se esfuere por promover y lograr una mejor coordinación entre las diferentes instituciones participantes; y**
- e) **Establezca un sistema eficaz de vigilancia y seguimiento de las llamadas que se reciban.**

Administración de justicia juvenil

76. El Comité acoge con agrado los esfuerzos desplegados por el Estado parte para mejorar el sistema de justicia juvenil, por ejemplo mediante la promulgación de la Ley N° 1680/2001, que establece un sistema de justicia especializada para el tratamiento de las cuestiones relacionadas con los niños en conflicto con la ley. Sin embargo, preocupa al Comité que el Estado parte no le haya facilitado información sobre los profesionales del sistema de justicia, particularmente los jueces y los defensores de oficio especializados en casos relacionados con niños y que se haya generalizado el recurso a la detención preventiva de niños de entre 16 y 18 años. También preocupan al Comité las condiciones precarias en que los adolescentes cumplen sus condenas, y la falta de una política efectiva para aplicar las medidas socioeducativas destinadas a los niños que se encuentran en conflicto con la ley.

77. El Comité insta al Estado parte a asegurar que las normas relativas a la justicia juvenil sean plenamente aplicadas, en particular los artículos 37 b), 39 y 40 de la Convención, así como las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad) y las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (Reglas de La Habana). En particular, el Comité exhorta al Estado parte a que tenga en cuenta su Observación general N° 10 (2007), relativa a los derechos del niño en la justicia juvenil. Asimismo, recomienda al Estado parte que:

- a) **Se esfuere por aplicar la política relativa a la justicia juvenil;**
- b) **Institucionalice la figura de los jueces especializados en casos relacionados con niños en todas las regiones y se cerciore de que éstos reciban una formación y capacitación adecuadas;**
- c) **Se asegure de que todos los sectores que intervienen en el sistema de justicia juvenil sean formados para la aplicación efectiva de la justicia, en particular los agentes de policía y los fiscales;**
- d) **Aplice medidas distintas de la privación de libertad, como la libertad condicional, la mediación, los servicios a la comunidad o la suspensión de la ejecución de la pena, siempre que sea posible;**
- e) **Se asegure de que la pena de privación de libertad se aplique tan sólo como medida de último recurso por el período más breve que proceda y se revise periódicamente, y que se mantenga a los niños separados de los adultos durante ese período;**
- f) **Solicite la asistencia técnica y cooperación de otro tipo al Grupo Interinstitucional sobre Justicia Juvenil, que incluye la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el UNICEF y organizaciones no gubernamentales.**

Protección de los testigos y de las víctimas de delitos

78. El Comité recomienda asimismo al Estado parte que se asegure, mediante disposiciones, procedimientos y reglamentos jurídicos adecuados, de que todos los niños víctimas o testigos de delitos (por ejemplo, los niños víctimas de abusos sexuales, violencia doméstica, explotación sexual y económica, secuestro y trata de seres humanos, y los propios niños testigos) tengan acceso efectivo a la justicia y reciban la protección prevista en la Convención, y que tome debidamente en cuenta las Directrices de las Naciones Unidas sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos.

Niños indígenas

79. Preocupa al Comité el limitado disfrute de los derechos por parte de los niños indígenas, y en particular su limitado acceso a los servicios de educación y salud, la tasa desproporcionadamente alta de desnutrición y las tasas de mortalidad materno-infantil que los afectan. Asimismo, le inquieta especialmente el elevadísimo número de niños indígenas que trabajan.

80. El Comité recomienda al Estado parte que adopte todas las medidas necesarias para proteger los derechos de los niños indígenas contra la discriminación y garantizar que esos niños disfruten de los derechos consagrados en el ordenamiento interno y en la Convención. En este sentido, el Comité remite al Estado parte a su Observación general N° 11, relativa a los niños indígenas y los derechos de que disfrutan en virtud de la Convención.

9. Ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos

81. El Comité recomienda al Estado parte que ratifique el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Asimismo, insta al Estado parte a que presente lo antes posible sus informes iniciales previstos en los dos Protocolos facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativos a la participación de niños en los conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, que debía haber presentado en octubre de 2004 y en septiembre de 2005, respectivamente.

10. Seguimiento y divulgación

Seguimiento

82. El Comité recomienda al Estado parte que adopte todas las medidas adecuadas para que se cumplan plenamente las presentes recomendaciones, por ejemplo, transmitiéndolas a la Corte Suprema, al Parlamento y a los ministerios y las autoridades locales competentes para su debido examen y la adopción de medidas complementarias.

Divulgación

83. El Comité recomienda, además, que el tercer informe periódico y las respuestas por escrito presentadas por el Estado parte, así como las recomendaciones conexas (observaciones finales) aprobadas por el Comité, se divulguen ampliamente entre el público en general (especialmente entre los niños, los grupos juveniles y las organizaciones de la sociedad civil) a fin de suscitar el debate y promover el conocimiento de la Convención, su aplicación y su seguimiento.

11. Próximo informe

84. El Comité invita al Estado parte a que presente sus informes periódicos cuarto, quinto y sexto en un informe consolidado, en octubre de 2017. El informe no deberá exceder de 120 páginas (véase el documento CRC/C/118).

**Consejo de Derechos Humanos****14º período de sesiones**

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo**Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación,
Sr. Vernor Muñoz
Misión al Paraguay
(14 a 22 de abril de 2009)***Resumen*

El Relator Especial sobre el derecho a la educación, Sr. Vernor Muñoz Villalobos, visitó el Paraguay del 14 al 22 de abril de 2009. Durante la misión el Relator Especial examinó el estado del derecho a la educación, tomando en cuenta los diferentes niveles educativos, es decir, la educación preescolar, primaria, secundaria y superior.

En el presente informe, el Relator Especial analiza las principales características del sistema educativo paraguayo en términos de organización, cobertura, infraestructura, gasto estatal y política del actual Gobierno, así como varios programas especiales como la educación bilingüe intercultural, además de varias otras instituciones estatales relacionadas con el tema, como el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y Resultados para la Mujer en la Educación (PRIOME) y Abrazos.

El Relator Especial observa varios desafíos que afectan al sistema educativo. Nota con preocupación el alto índice de repetición en la educación básica (30%); la baja tasa de egreso de la educación media (27%) y el abandono en que han permanecido habitantes de zonas rurales y de las comunidades indígenas, en prácticamente todas las áreas del desarrollo. El Relator Especial lamenta que la tasa de analfabetismo de las personas indígenas mayores de 15 años alcance el 40%.

El Relator Especial considera que el Congreso paraguayo debe asignar a la educación un presupuesto creciente. El Relator Especial recuerda las obligaciones nacionales e internacionales del Estado de invertir progresivamente en la educación hasta el máximo de los recursos posibles. En ese contexto, recomienda aumentar el presupuesto para la educación en un 0,5% anual del PIB, hasta alcanzar al menos el 6% que establecen los estándares internacionales.

Además, el Relator Especial considera necesario hacer un esfuerzo para construir un consenso nacional respecto de la educación, que vaya más allá de los cambios de gobierno. Se debe estimular el debate para eliminar la “partidización” de los problemas educativos. Resulta urgente posicionar a la educación como una prioridad nacional, otorgándole, para empezar, el presupuesto que requiere, y no sólo cubrir el sueldo de los maestros y maestras. En ese sentido, el sistema educativo requiere de los recursos necesarios para resolver los problemas de infraestructura, agua potable, merienda escolar, materiales educativos que respondan a la diversidad cultural, formación docente y todas aquellas medidas afirmativas para que los más pobres puedan llegar y permanecer con éxito en la escuela.



**Protocolo Facultativo de la
Convención contra la Tortura
y Otros Tratos o Penas Crueles,
Inhumanos o Degradantes**

Distr. general
7 de junio de 2010
Original: español

Subcomité para la Prevención de la Tortura

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

Resumen de las recomendaciones

A. Recomendaciones

Marco jurídico

238. En vista del actual tipo penal de tortura en el Código Penal paraguayo, el Subcomité recomienda la pronta adopción de las medidas legislativas necesarias para adecuar la legislación paraguaya a los tratados internacionales sobre tortura, especialmente al artículo 1 de la Convención contra la Tortura.
239. El Subcomité recomienda enmendar la ausencia de un tipo penal de tortura en el Código Penal Militar mediante la inclusión de un tipo penal de conformidad con el artículo 1 de la Convención contra la Tortura y establecer penas acordes con la gravedad de este delito.

Marco institucional

240. El Subcomité recomienda al Estado parte que preste el apoyo financiero y logístico necesario a las comisiones interinstitucionales de visita a lugares de privación de libertad, de manera que puedan realizar sus visitas periódicas a dichos lugares. Asimismo, el Subcomité recomienda que las funciones, experiencia y conocimientos adquiridos por estas comisiones sean tenidos en cuenta por el MNP, una vez este haya sido creado.
241. En relación con la Defensoría del Pueblo, el Subcomité recomienda que esta institución:
- a) Realice visitas periódicas y desarrolle técnicas de visita en profundidad, que privilegien la relación inmediata con la persona detenida y la inspección directa de los lugares de detención, para verificar las condiciones en que se encuentran las personas privadas de libertad y el trato recibido por estas;
 - b) Dé un tratamiento ágil y efectivo de las quejas por violaciones de derechos humanos que reciba;
 - c) Mantenga una base de datos donde se compile de forma sistemática información sobre el tipo de quejas recibidas, los resultados de la investigaciones realizadas y las recomendaciones formuladas; y
 - d) Cumpla con su mandato legal de denunciar ante el ministerio público las violaciones de derechos humanos que detecte.
242. En relación con la Policía Nacional, el Subcomité recomienda que la Dirección General de Orden y Seguridad u otra oficina idónea, existente o que deberá ser creada, supervise periódicamente las condiciones de detención de personas privadas de libertad en dependencias policiales, y presente informes con recomendaciones para la mejora continua de dichas condiciones. Deberá asegurarse asimismo que se dé un seguimiento adecuado a dichas recomendaciones.
243. En relación con el poder judicial, el Subcomité recomienda que se destine a la Unidad de Supervisión Penitenciaria los recursos humanos y financieros necesarios para que esta pueda cumplir las funciones que le fueron encomendadas por la Acordada N° 30, en particular sus atribuciones

de inspección de los establecimientos de detención y reclusión y la recopilación de datos estadísticos. En relación con las visitas de inspección, el Subcomité recomienda que, a fin de dotarlas de mayor efectividad, las visitas no sean anunciadas y que privilegien el contacto directo con las personas privadas de libertad, las que no deberán ser seleccionadas previamente por el personal penitenciario, y que las visitas sean seguidas por recomendaciones.

244. El Subcomité recomienda que:
- a) Se adopten las iniciativas necesarias para revisar la legislación en materia de *hábeas corpus* y amparo, y se examinen los problemas que estos instrumentos jurídicos presentan en la práctica, a fin de que su utilización responda eficazmente a las necesidades de las personas privadas de libertad.
 - b) Se verifique, con carácter prioritario, la situación procesal de todas aquellas personas reclusas que manifiesten haber cumplido sus penas, con miras a que, de confirmarse tal supuesto, puedan recobrar la libertad en forma inmediata.
 - c) Se ponga en funcionamiento, en todas las penitenciarias del país, el sistema de información sobre el estado de las causas y se permita su consulta periódica por parte de las personas reclusas.
 - d) Se estudien formas de simplificar la legislación y el procedimiento judicial para resolver el régimen de ejecución de la pena de forma que se base exclusivamente en el comportamiento del recluso. Ello no solo contribuiría a reducir la sobrepoblación carcelaria sino también a dar seguridad jurídica y a reducir espacios de arbitrariedad y corrupción.
245. El Subcomité recomienda que se asignen recursos adicionales al poder judicial, para su dedicación a los juzgados penales, a fin de que estos puedan cumplir de manera efectiva con su tarea de administración de justicia.
246. El Subcomité recomienda asimismo que se realice un censo de la población carcelaria a nivel nacional para determinar la cantidad de personas reclusas que están siendo procesadas desde hace más de tres años, en violación del plazo máximo legal.

Mecanismo nacional de prevención

247. El Subcomité recomienda al Estado parte que, desde el poder legislativo, se otorgue la prioridad necesaria al trámite del proyecto de creación de un MNP a fin de que el texto actual, o un proyecto similar que cumpla con las condiciones requeridas por el OPCAT, pueda convertirse en ley a la mayor brevedad posible.
248. El Subcomité recomienda asimismo, tal como ya lo hiciera el Relator Especial sobre la tortura, la pronta designación de un mecanismo nacional independiente y con los recursos necesarios que pueda asegurar una supervisión efectiva y continuada de las condiciones de privación de libertad.

Situación de las personas privadas de libertad

249. El Subcomité recomienda que la Policía Nacional dé estricto cumplimiento a los plazos legales establecidos para comunicar cualquier detención al ministerio público y al juez competente, y para poner a la persona a disposición judicial, de lo que deberá quedar constancia escrita.
250. El Subcomité recomienda que se adopten las medidas necesarias para revisar la legislación procesal penal a fin de eliminar situaciones de vulnerabilidad extrema durante las primeras horas de la detención.
251. En relación con los registros en sede policial, el Subcomité recomienda:
- a) Establecer un sistema obligatorio de registros de ingresos, encuadrado y foliado, separado del registro de guardias, donde se hagan constar los motivos que justifican la privación de libertad, la hora exacta de su comienzo, su duración, la autoridad que la ordenó y la identidad de los

funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que hayan intervenido, así como información precisa acerca del lugar de custodia de la persona, y la hora de su primera comparecencia ante el juez u otra autoridad;

- b) Dejar constancia en registros de la sumisión de toda persona detenida a examen médico, de la identidad del médico y de los resultados de dicha visita;
 - c) Dejar constancia en registros de las quejas recibidas, de las visitas de familiares, de abogados o de órganos de supervisión y de los objetos personales de las personas detenidas;
 - d) Entrenar al personal policial para que haga un uso adecuado y consistente de los registros; y
 - e) Supervisar estrictamente el sistema de registros por parte de oficiales superiores, con el fin de asegurar la transcripción sistemática de toda la información relevante relativa a la privación de libertad de personas.
252. Que se produzcan carteles, cartillas y otros materiales de divulgación, en ambos idiomas oficiales, con información sobre los derechos de las personas privadas de libertad, expuesta en forma clara y sencilla. Los carteles deberán ser colocados en todos los lugares donde existan personas privadas de libertad y a la vista de ellas. El Subcomité recomienda, asimismo, que se capacite al personal policial para que informe sistemáticamente de sus derechos a las personas privadas de libertad en un idioma que comprendan, y que presten asistencia para el ejercicio de dichos derechos desde el momento mismo de la detención. Dicha información deberá ser recogida en un formulario, que deberá ser entregado a toda persona detenida y firmado por esta. La persona detenida deberá conservar una copia del formulario.
253. El Subcomité exhorta al Estado parte a que se incorporen garantías procesales a fin de asegurar que no se ejerza ningún tipo de coerción sobre las personas detenidas bajo custodia policial para obligarlas a confesar la comisión de un delito o para obtener prueba de manera ilegal. En particular, el Estado parte debe asegurar que ninguna persona sea sometida, durante su interrogatorio, a violencia, amenazas o cualquier otro método de interrogación que menoscabe su capacidad de decisión o su juicio.
254. El Subcomité recuerda que cualquier declaración firmada por personas detenidas deberá hacerse en una lengua que conozca y comprenda.
255. Con el fin de prevenir abusos, el Subcomité recomienda al Estado parte que garantice la aplicación del artículo 90 del Código Procesal Penal en la práctica, de forma que las declaraciones indagatorias tomadas por la policía —en violación de la disposición legal referida— durante la detención, no sean tenidas en cuenta por los jueces a efectos de resolver sobre las medidas cautelares, o inclusive incriminar o condenar al imputado. De conformidad con el artículo 15 de la Convención contra la Tortura, el Estado deberá asegurar que las declaraciones que hayan sido hechas como resultado de tortura sean invocadas únicamente en contra de una persona acusada de tortura como prueba de que se ha formulado la declaración.
256. En relación con la defensa pública, recomienda al Estado parte que aumente los recursos financieros y humanos de dicha institución, en un marco de y autonomía funcional. El Subcomité recomienda, asimismo, que una vez aseguradas su independencia y autonomía, la defensa pública celebre acuerdos con universidades, colegios de abogados, y otras organizaciones de la sociedad civil, en todo el país, para aumentar su capacidad operativa.
257. El Subcomité recuerda que se debe respetar el derecho de las personas privadas de libertad a ser examinadas por un médico y recomienda al Estado parte que consagre legislativamente este derecho.
258. El Subcomité recomienda a las autoridades que se ofrezca sistemáticamente un examen médico a todas las personas detenidas por la policía con la menor dilación posible luego de su ingreso en

las comisarías, y que el médico deje constancia del estado de salud de la persona en un registro destinado a tal efecto. Este examen médico deberá ser gratuito.

259. El Subcomité también recomienda que los exámenes médicos se realicen con arreglo al principio de la confidencialidad médica: ninguna persona que no sea el personal médico debe estar presente durante el reconocimiento. En casos excepcionales, por ejemplo cuando el médico considere que una persona detenida por motivos médicos o psiquiátricos supone un peligro para el personal médico, se pueden contemplar medidas especiales de seguridad, como la presencia de un funcionario de policía a poca distancia. En dichos supuestos, el médico deberá dejar constancia escrita de los motivos de dicha decisión y de la identidad del funcionario de policía presente. Salvo en esos casos, los funcionarios de policía deben mantenerse fuera del alcance de lo que se puede decir y ver en el lugar donde se practica el reconocimiento médico.
260. El Subcomité recomienda asimismo que el examen médico de cada persona detenida incluya: a) los antecedentes médicos; b) la presencia de malestar y síntomas y la descripción por parte de la persona examinada de la forma en que sufrió las lesiones, si las hubiere; c) el resultado del examen médico, en especial la descripción de las lesiones, si las hubiere, y una nota que indique si se examinó todo el cuerpo; y d) las conclusiones del médico acerca de la coherencia de los tres elementos mencionados. Cuando el médico tenga motivos para presumir la existencia de tortura y malos tratos deberá informar al registro que se establece en el párrafo siguiente.
261. El Subcomité recomienda al Estado parte que inicie gestiones tendientes a establecer un registro nacional de alegaciones de tortura y malos tratos, el que deberá incluir, como mínimo, la siguiente información: a) identidad de la presunta víctima (nombre y apellido y/o número de documento de identidad); b) edad y sexo de la presunta víctima; c) lugar donde ocurrieron los hechos denunciados; d) identidad de los presuntos responsables, incluido el órgano del Estado al que pertenecen; e) métodos de tortura y malos tratos utilizados; f) circunstancias relativas a la tortura y malos tratos; g) conclusiones del médico que examinó a la presunta víctima; h) resultado del examen médico realizado de conformidad con el Protocolo de Estambul; i) información relativa a investigaciones realizadas, incluido su resultado, condena de los responsables y reparación a las víctimas. Otros actores, tales como el ministerio público y comisiones de visita, también deberán informar a dicho registro de los casos de posible tortura y malos tratos de los que tengan conocimiento. La presunta víctima deberá prestar su consentimiento en relación con la información mencionada en los apartados a) y b).
262. El Subcomité recomienda que el Estado parte establezca un sistema de exámenes independientes, a cargo de médicos forenses y psicólogos calificados, a fin de llevar a cabo exámenes exhaustivos cuando el médico que haya revisado a la persona detenida pueda suponer que esta ha sido sometida a tortura y malos tratos.
263. El Subcomité recomienda que el personal asignado a dependencias policiales facilite sistemáticamente información a toda persona privada de libertad sobre el derecho a presentar una petición o recurso por el trato recibido bajo custodia. Toda petición o recurso deberá ser examinado sin dilación y contestado sin demora injustificada y se asegurará que las personas detenidas no sufran perjuicios por el hecho de haberlo presentado.
264. El Subcomité recomienda asimismo que las autoridades paraguayas aseguren que el derecho a denunciar la tortura y los malos tratos y a presentar un recurso pueda ser ejercido en la práctica y que se respete debidamente el principio de confidencialidad. El personal policial no deberá interferir en el proceso de denuncias ni filtrar las quejas dirigidas a las autoridades competentes, ni tener acceso al contenido de las quejas. El Subcomité recomienda el establecimiento de un reglamento para el tratamiento de quejas por parte de los oficiales de policía, relativas al traslado de quejas a las autoridades competentes, y el deber de proporcionar el material necesario para redactar una queja.

265. El Subcomité recomienda que se lleve adelante una revisión de la situación salarial del personal policial con vistas a que reciban un salario apropiado. Los instrumentos necesarios para el desarrollo de la labor policial deberán ser proporcionados por las autoridades.
266. El Subcomité recomienda que el personal policial y funcionarios asignados a comisarías y otros centros de detención de la policía reciban capacitación adecuada sobre la custodia de personas privadas de libertad, incluida capacitación en derechos humanos, y sobre el uso adecuado de registros.
267. El Subcomité recomienda que las autoridades paraguayas establezcan un sistema de control y supervisión efectivo de la labor de los agentes de policía por parte de oficiales superiores.
268. La responsabilidad de los agentes de policía que cometan actos de tortura o inflijan malos tratos a personas detenidas, así como la responsabilidad de los superiores jerárquicos que instiguen, alienten, consientan o toleren dichos actos deberá ser investigada a fondo tanto por los mecanismos de control internos policiales como por los órganos fiscales y judiciales competentes.
269. El Subcomité recomienda que se lleve a cabo a la brevedad una auditoría de las comisarías que albergan detenidos para determinar posibles mejoras de los sitios de detención dentro de los establecimientos actuales y con la dedicación de recursos modestos:
- a) Que tal auditoría esté a cargo de un equipo multidisciplinario con integración proveniente de los diferentes sectores que han estado hasta ahora involucrados en la visita de cárceles.
 - b) Que se dote a las comisarías de presupuesto para la adquisición de alimentos para las personas detenidas, las que deberán recibir comida, de un valor nutritivo suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas, al menos dos veces al día.
 - c) Que se mejore de inmediato las condiciones materiales de las celdas, en especial en lo que concierne a superficies mínimas por persona detenida, volumen de aire, alumbrado y ventilación.
 - d) Que se provea a las personas privadas de libertad de al menos dos litros de agua potable para beber por día, en forma gratuita y sistemática.
 - e) Que se asegure el acceso regular al baño y duchas a las personas privadas de libertad, así como que se provean camas con colchones para aquellas personas que deban pasar la noche en detención. Las celdas deberán ser aseadas en forma regular por personal de la comisaría. Las instalaciones sanitarias deberán estar limpias y en funcionamiento, de manera que las personas detenidas puedan satisfacer sus necesidades naturales en el momento oportuno, en forma aseada y decente.
270. El Subcomité recomienda que, en la medida de lo posible, las personas detenidas en comisarías por más de 24 horas tengan la posibilidad de realizar ejercicio físico fuera de sus celdas al menos una vez al día por el término de una hora.
271. El Subcomité recomienda que, a menos que el personal policial cuente con la capacitación médica requerida para efectuar un diagnóstico de las dolencias de las personas privadas de libertad, ese personal autorice de inmediato toda solicitud de ver a un médico realizada por una persona privada de libertad.
272. El Subcomité recomienda que las mujeres detenidas sean trasladadas a comisarías que cuenten con personal femenino para custodiarlas y con la infraestructura adecuada a tal efecto, de forma que se asegure la separación de los detenidos hombres.
273. El Subcomité recomienda al Estado parte que adopte las medidas necesarias para aumentar el personal policial femenino en las comisarías.

274. El Subcomité recomienda al Estado parte que, como cuestión de urgencia, ponga término a la práctica de detención prolongada de personas en departamentos de la Policía Nacional. El Subcomité recomienda que las personas detenidas en prisión preventiva sean inmediatamente trasladadas a centros penitenciarios en espera del juicio, donde deberán permanecer separadas de las personas condenadas. A estos efectos el Estado parte deberá adoptar las medidas interinas necesarias para poder alojar a los detenidos en condiciones compatibles con la dignidad de las personas.
275. Que se instruya al personal policial, de manera clara, categórica y periódica, sobre la prohibición absoluta e imperativa de toda clase de tortura y malos tratos y que dicha prohibición se incluya en las normas o instrucciones generales que se publiquen en relación con los deberes y funciones del personal policial.
276. Que, de acuerdo a las obligaciones asumidas por el Estado parte de conformidad con los artículos 12 y 16 de la Convención contra la Tortura, se proceda a una investigación pronta e imparcial siempre que haya motivos razonables para creer que se ha cometido un acto de tortura o malos tratos. Esta investigación deberá tener lugar aún en ausencia de una queja formal.
277. Que todas las comisarías y destacamentos policiales del país cuenten con información disponible y visible al público sobre la prohibición de la tortura y los malos tratos, así como sobre cómo y ante quién denunciar estos hechos.
278. Que, a fin de disminuir la impunidad, el personal policial que no use su uniforme al realizar funciones policiales (de “particular”), esté obligado a identificarse con nombre, apellido y cargo durante el arresto, y transporte de las personas privadas de libertad. Como regla general, el personal policial a cargo de llevar adelante una privación de libertad o que tenga bajo su custodia personas privadas de libertad, deberá ser identificado en los registros respectivos.

Centros penitenciarios

279. El Subcomité recomienda la ejecución en el corto plazo de las obras mencionadas en el párrafo 149.
280. El Subcomité recomienda que se instalen camas y colchones adecuados a disposición de todos los reclusos, incluidos las personas detenidas en aislamiento.
281. El Subcomité recomienda a las autoridades paraguayas que aseguren que las distintas categorías de reclusos (menores y adultos, procesados y condenados, mujeres y hombres) sean alojados en diferentes establecimientos o en diferentes secciones dentro del mismo establecimiento.
282. El Subcomité recomienda el establecimiento de un sistema uniforme de registro de entrada, encuadrado y numerado, donde conste claramente la identidad de la persona recluida, los motivos de la detención y la autoridad competente que lo dispuso, así como el día y hora de su ingreso y de su salida. El personal penitenciario deberá ser instruido en el uso de dichos registros, de forma que no se dejen espacios en blanco entre las anotaciones.
283. El Subcomité recomienda el establecimiento de un sistema uniforme de registros de medidas disciplinarias, en el que conste la identidad del infractor, la sanción adoptada, la duración de la misma y el oficial competente.
284. En relación con el problema de la corrupción, el Subcomité recomienda:
- a) La adopción de una política penitenciaria firme y transparente de lucha contra la corrupción por parte de las más altas autoridades;
 - b) La capacitación del personal penitenciario, oficiales de supervisión y dirección penitenciaria; así como remuneración adecuada del personal penitenciario;
 - c) La adopción de medidas que incentiven el acceso de la sociedad civil y de los representantes de los medios de comunicación como formas de control comunitario;

- d) Que se adopten de inmediato las siguientes medidas:
- i) Controles en la asignación de celdas y camas para asegurar que todo recluso tenga un sitio decente para dormir sin estar obligado a pagar por él;
 - ii) Prohibición del personal de llevar dinero dentro de la institución y supervisión del respeto a dicha prohibición; y
 - iii) Dejar constancia en el legajo personal de la persona reclusa del pabellón al que fue asignada y de las razones de dicha asignación.
285. El Subcomité recomienda que las autoridades penitenciarias, paralelamente al refuerzo de la seguridad y la lucha contra la corrupción, hagan un esfuerzo concertado para evitar el ingreso de drogas en la penitenciaría, identificar las vías de ingreso y establecer campañas para disuadir a los reclusos del consumo de dichas sustancias. Simultáneamente, deben introducirse programas de desintoxicación individual y tratamientos de reinserción familiar.
286. El Subcomité recomienda que se incremente el número de guardias penitenciarios en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú a un nivel adecuado para garantizar la situación de seguridad y el respeto a la integridad de todas las personas privadas de libertad.
287. El Subcomité recomienda que profesionales médicos examinen a todos los reclusos al momento de su ingreso a la penitenciaría. Dicho examen debe llevarse a cabo de acuerdo con un cuestionario general que, además de las cuestiones de salud generales, deberá incluir el historial de los hechos de violencia sufridos recientemente. El profesional médico deberá también realizar un examen médico completo, que incluya un examen de toda la superficie del cuerpo. En caso de que el paciente manifieste haber sufrido hechos de violencia, el médico deberá evaluar la concordancia entre la historia y el resultado del examen médico. Cuando el médico tenga motivos para presumir la existencia de tortura y malos tratos deberá informar al registro que establece en el párrafo 97.
288. El Subcomité recomienda que las historias clínicas de los reclusos se mantengan bajo estricta confidencialidad y que solo el personal médico pueda tener acceso a las mismas.
289. El Subcomité recomienda que se incremente el abastecimiento de medicinas para cubrir lo requerido en las recetas médicas. En caso de falta de medicamentos, deberán ser los médicos quienes determinen el orden de prioridades entre los pacientes.
290. El Subcomité recuerda que el derecho de los reclusos a acceder a un profesional médico en cualquier momento y en forma gratuita debe ser respetado, y recomienda que se tomen medidas para hacer efectivo este derecho. Los reclusos deberían poder dirigirse a los profesionales médicos en forma confidencial y sin que sus solicitudes sean obstaculizadas o filtradas por los guardias o por otros reclusos.
291. El Subcomité recomienda que, por medio de un consultorio móvil, se ofrezca la posibilidad de tomar radiografías a la totalidad de la población penitenciaria y que se inicie tratamiento para los casos positivos. Debe darse la posibilidad de una segunda radiografía y la reacción de mantoux (para los no vacunados) a los compañeros de celda de la persona con tuberculosis después de tres meses. Este proceso deberá repetirse periódicamente para prevenir futuros casos. En relación con el VIH/SIDA, el Subcomité recomienda que se ofrezca a la población carcelaria exámenes gratuitos y voluntarios de VIH. Dichos exámenes deberán ser confidenciales, estar acompañados de asesoramiento y ser administrados solamente con el consentimiento informado de las personas reclusas.
292. El Subcomité recomienda que el Paraguay adopte legislación que garantice los derechos de los pacientes con discapacidad mental que se encuentren privados de libertad y/o sean tratados en contra de su voluntad. El Subcomité recomienda asimismo que las personas privadas de liber-

- tad con discapacidades mentales sean trasladadas lo antes posible a instituciones especializadas dirigidas por médicos.
293. El Subcomité recomienda que el mobiliario y el techo del pabellón de personas con discapacidad de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú sean reparados, y que se inicien programas de actividades para aquellos pacientes que estén en condiciones de participar en dichos programas y deseen hacerlo.
 294. El Subcomité hace notar que las penas de aislamiento deben aplicarse únicamente mediante certificación médica que confirme, tras la debida revisión de la persona recluida, que esta se encuentra en condiciones de soportarla. Además, el médico de la penitenciaría deberá visitar todos los días a los reclusos que se encuentren en aislamiento, en el entendimiento de que dichas visitas deben ser en interés de la salud del recluso. Además, los reclusos que se encuentren en aislamiento durante más de 12 horas deberán tener acceso al aire libre durante al menos una hora diaria.
 295. El Subcomité recuerda que el aislamiento prolongado puede constituir un acto de tortura y recomienda al Estado parte que el uso de aislamiento como sanción disciplinaria a las personas privadas de libertad sea severamente restringido. El aislamiento no deberá ser utilizado contra menores ni contra personas con discapacidad mental.
 296. El Subcomité recomienda que la finalización de la nueva Penitenciaría de Pedro Juan Caballero sea acelerada y que se haga de la clausura del actual centro una materia de máxima prioridad.
 297. El Subcomité recomienda la elaboración y difusión de un plan de acción en materia penitenciaria, con el fin de garantizar que todas las personas privadas de libertad tengan aseguradas sus necesidades básicas. Como prioridad, dicha revisión deberá incluir una auditoría de las condiciones materiales de las instituciones del sistema penitenciario paraguayo, a fin de establecer y poner en marcha programas de limpieza, remodelación y reacondicionamiento. En particular, se deberá atender a lo siguiente:
 - a) Que cada persona privada de libertad tenga una cama y colchón donde dormir, con ropa de cama suficiente, mantenida convenientemente y mudada con regularidad a fin de asegurar su limpieza;
 - b) Que se garantice la ventilación, volumen de aire, superficies mínimas, alumbrado y el acceso a la luz natural en las celdas y dormitorios;
 - c) Que las prisiones cuenten con instalaciones sanitarias suficientes y en buen estado, que brinden la posibilidad de aseo personal, lavado de ropa y manejo de los desechos.
 298. El Subcomité insta al Estado parte a aumentar la cantidad de sanitarios existentes y a proceder a la reparación urgente y periódica de todos los sanitarios averiados y a la limpieza general de las instalaciones en la totalidad de los pabellones.
 299. El Subcomité recomienda que el Estado parte destine partidas presupuestarias suficientes para la alimentación de los reclusos y que se asegure, mediante los mecanismos de control necesarios, que los alimentos adquiridos sean nutritivos, lleguen efectivamente a todos los reclusos y sean preparados y servidos de una manera correcta y digna.
 300. Respecto del proyecto de capacitación en derechos humanos en colaboración con el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Subcomité anima al Estado parte a extender este tipo de proyectos a todos los oficiales en servicio activo.
 301. El Subcomité recomienda incrementar el número de agentes penitenciarios de forma que se garantice la seguridad general de los centros, así como la propia seguridad de los agentes y la de los reclusos frente a posibles actos de violencia de otros reclusos. El Subcomité recomienda asimismo que, de conformidad con los estándares mínimos internacionales, dicho personal reciba

- una remuneración adecuada y un curso de formación general y especial, y que sea sometido a pruebas teóricas y prácticas para determinar su capacidad para prestar ese tipo de servicios.
302. El Subcomité recomienda que el Estado considere la posibilidad de instituir la carrera penitenciaria como una forma de mejorar y profesionalizar al personal de prisiones.
 303. El Subcomité recomienda que todos los establecimientos penitenciarios cuenten con un reglamento disciplinario que determine: a) las conductas que constituyen una infracción disciplinaria; b) el carácter y duración de las sanciones disciplinarias que puedan aplicarse; y c) la autoridad competente para pronunciar dichas sanciones. Cualquier medida disciplinaria deberá adoptarse sobre la base de dicho reglamento, del que todas las personas recluidas deberán tener una copia. El Subcomité recomienda que se reconozca a las personas privadas de libertad el derecho a ser oídas antes de que se tomen medidas disciplinarias, y a someter tales medidas a autoridades superiores para su examen.
 304. El Subcomité recomienda a las autoridades paraguayas que aseguren que todos reclusos y reclusas dispongan de al menos una hora al día de ejercicio físico adecuado al aire libre, de conformidad con los estándares mínimos internacionales.
 305. El Subcomité recomienda asimismo que se ofrezca a todos los reclusos y reclusas que lo deseen acceso a actividades laborales, educativas y culturales y que se ponga a su disposición una biblioteca suficientemente provista de libros instructivos y recreativos.
 306. El Subcomité recomienda a las autoridades penitenciarias que se asegure que en cada penitenciaría existan al menos dos teléfonos en funcionamiento y accesibles a las personas privadas de libertad.
 307. El Subcomité alienta al Estado parte a que mantenga y aumente las medidas preventivas de la tortura y otros malos tratos, lo cual debe insertarse en una amplia política pública estatal. Dicha revisión debería ir acompañada de amplias campañas de sensibilización sobre la prevención de la tortura y los malos tratos y de información sobre cómo y dónde denunciar los casos. El Subcomité recomienda asimismo que el Estado parte se comprometa a capacitar al personal penitenciario en materia de derechos humanos.
 308. El Subcomité solicita al Estado parte que proceda a una investigación pronta e imparcial de cualquier alegación de tortura y malos tratos, incluida la violencia sexual, de conformidad con los artículos 12 y 13 de la Convención contra la Tortura. En el caso que dichas alegaciones involucren a agentes penitenciarios, estos deberán ser suspendidos de sus funciones mientras dure el proceso y removidos de su cargo en el caso que fueran encontrados culpables.
 309. El Subcomité recomienda al Estado parte que se ponga en funcionamiento un sistema de quejas efectivo, confidencial e independiente, en todas las prisiones del país. Cada penitenciaría deberá llevar un registro de quejas, donde se incluya información sobre la identidad del denunciante, la naturaleza de la queja, el tratamiento que se le dé y el resultado de la misma.

Hospital neuropsiquiátrico

310. El Subcomité recomienda que se ofrezcan a los pacientes una mayor cantidad de oportunidades de participar en actividades de rehabilitación.
311. El Subcomité recomienda también que todos los pacientes cuenten con casilleros donde puedan guardar sus efectos personales.

El documento completo puede descargarse de:

http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/Paraguay_followup_sp.doc

Consultado el 25 de noviembre de 2010

TEMA DEL AÑO



"Fragmentos", Plaza de Armas, Asunción
Foto de María José Durán Leite, 2010

Una seguridad ciudadana a contra cara de la ciudadanía

Los derechos humanos en tela de juicio

La seguridad ciudadana debe ser concebida como una política pública. Una política pública no puede comprenderse cabalmente sin una referencia concreta a los derechos humanos. Las políticas públicas tienen como objetivo hacer que estos derechos se concreten en los planos normativo y operativo, así como en las prácticas de las instituciones y los agentes estatales (CIDH, 2009: párr. 4)

Andrés D. Ramírez y Luis Claudio Celma,
Equipo Académico del Informe 2010 - Codehupy

Se comienza por querer la justicia y se acaba organizando una policía.

Skuratov

(Los justos, de Albert Camus, 1949)

INTRODUCCIÓN

La desilusión entre muchas personas descrita en el análisis de coyuntura política de este año por las postergaciones y empantanamientos de los cambios esperados con el gobierno actual y la alternancia, sobre todo con aquellos considerados estructurales, también tiene que ver con la persistencia de prácticas de amedrentamientos, represión y torturas por parte de agentes del Estado, que se mantienen como herencia del stronismo y de la transición democrática, pero principalmente por el apañamiento oficial de estas prácticas, demostrado en que no hay un solo policía dado de baja por torturas cometidas desde 1989 hasta hoy.

Entre las acepciones del diccionario a la palabra seguridad, una de ellas resulta de particular relevancia para pensarla en el contexto de los derechos humanos en Paraguay: cualidad de seguro. Esta cualidad puede referirse tanto a lo libre y exento de todo peligro, daño o riesgo o a lo cierto, indubitable y en cierta manera infalible o a lo firme, constante y sin peligro de fallar o caer, como a lo no sospechoso y a la seguridad, certeza y confianza. Otras acepciones hacen referencia a lugares seguros, lo cual puede constituirse en un modo de comprender la seguridad en sí misma como un momento/lugar que se asocia también a una sensación y experiencia vital.

En guaraní, la principal referencia a la seguridad se suele expresar como *py'aguapy*, metáfora de referencia corporal que expresa estas condiciones de confianza y a la vez protección frente a cualquier riesgo, una sensación que se permite de tranquilidad.

¿Cómo proveer este *py'aguapy* a la sociedad? La historia reciente de occidente, nos muestra que la respuesta a esta interrogante ha estado marcada por profundas y dramáticas disputas, centradas en el dilema de la protección de la persona humana frente al peso asignado al ejercicio de la violencia en salvaguarda del orden social, por el encargado de su monopolio y administración, el Estado. Las más notables de ellas provinieron sin dudas de las manos de los totalitarismos en Europa, para los cuales —desde Hitler hasta Stalin— la seguridad del Estado y la violencia estatal debían imponerse en conculcación de todo derecho individual. Ejemplos de esta época y su tratamiento de la seguridad sobran, pero quizás, ninguno hubo de definir tan bien la mirada fascista como el representado por Mussolini. Decía el *Duce* que:

[...] se habla mucho de la actividad violenta de los fascistas. Nos arrogamos para nosotros solos el derecho de controlarla y, si el caso llega, de eliminarla [...]. Entre tanto y mientras lo consideremos necesario, seguiremos golpeando con mayor o menor intensidad los cráneos de nuestros

enemigos, es decir hasta que la verdad haya penetrado en ellos' (Benito Mussolini, discurso de 1921).

Derrotados en la Segunda Guerra Mundial, los regímenes nazifascistas en Europa, va construyéndose una nueva concepción sobre el rol del Estado frente a la seguridad que se trasladaría hacia América Latina, desde la política exterior, francesa primero y norteamericana después: la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN). Conforme a Angelone² registra tres antecedentes históricos inmediatos: la primera es la Doctrina de la Contrainsurgencia, originada entre las fuerzas armadas francesas como respuesta represiva a las insurrecciones anticoloniales contra el gobierno de París que tuvieron lugar en Indochina (1945) y Argelia (1954); la segunda es la Doctrina de la Seguridad Hemisférica, proclamada desde los Estados Unidos, en el marco de la llamada Guerra Fría y de la lucha contra el comunismo soviético, que adquiere especial auge a partir del triunfo de la Revolución Cubana, en 1959; y la tercera es la concepción general de la DSN a consecuencia de la derrota política sufrida en Vietnam por los Estados Unidos, que convalida la visión del conflicto Este-Oeste, aceptando la integración del ejército nacional en los dispositivos internacionales de defensa creados y controlados por los Estados Unidos de América. Por otra parte, la definición de las hipótesis de conflicto pone el énfasis en la defensa de las llamadas fronteras ideológicas, priorizándolas incluso por sobre la defensa de las fronteras territoriales. El término “fronteras ideológicas” alude al hecho de que las fronteras “no separaban a dos naciones, sino a dos sistemas enfrentados”: de un lado de la frontera, el “Occidente cristiano”; del otro, la “subversión comunista”. Desde luego, la vigilancia de toda actividad considerada subversiva implica la vigilancia sobre las actividades políticas de la ciudadanía.

Ya en el siglo XXI, parafraseando a Gómez Martín (2007), a consecuencia de los atentados en Washington y otras ciudades de los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, se traslada desde este país hacia la comunidad internacional una suerte de “histeria colectiva” ante fenómenos como el terrorismo, la criminalidad organizada y la delincuencia tradicional a contra cara de la seguridad ciudadana. Este enfoque fue ganando terreno durante el último par de décadas en muchos Estados –en América latina y más allá de ella- que han adherido a esta tendencia que, como común denominador:

[...] recurre expansivamente a un Derecho penal que, en algunos casos, pone en cuestión ciertas garantías liberales hasta ahora consideradas conquistas irrenunciables de la humanidad [...] tratando de conferir mayor seguridad a la colectividad inocuizando a sujetos particularmente peligrosos, sancionando ideologías indeseables, o castigando con pena

1 *El ascenso de los fascismos*. Disponible en: <<http://www.claseshistoria.com/fascismos/%2Bmussoliniviolencia.htm>>, consultado el 10 de noviembre de 2010.

2 Juan Pablo Angelone (2010) *Doctrina de la Seguridad Nacional y Terrorismo de Estado: Apuntes y Definiciones*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario Disponible en: <<http://infoderechos.org/es/node/178>>, consultado el 20 de noviembre de 2010.

*modos de vida poco ortodoxos desde el punto de vista de la moral imperante*³.

Frente a este escenario, este artículo examina la situación actual de la problemática planteada en torno al rol del Estado en la sociedad paraguaya, desde el campo de la disputa de paradigmas sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos.

MARCO LEGAL

En las concepciones de los derechos y en sus consagraciones, la seguridad nunca es presentada como un derecho absolutamente independiente de los otros. De hecho, una característica esencial de los derechos humanos es su necesaria interdependencia, pero en este caso, lo más notorio es que el reconocimiento del derecho a la seguridad en todas las ocasiones aparece vinculado al derecho a la libertad. En los instrumentos legales esto implica que se encuentran en el mismo artículo, ya sea que se trate de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) o la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, ambas de 1948; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), de 1966, ley 5/92 en nuestro país, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) – Pacto de San José de Costa Rica, de 1969, ley 1/89 de nuestro país; e incluso la Constitución de la República del Paraguay, de 1992.

*Todo individuo tiene derecho a la vida, a la **libertad** y a la **seguridad** de su persona (DUDH, art. 3).*

*Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la **libertad** y a la **seguridad** de su persona (Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, art. I).*

*Toda persona tiene el derecho a ser protegida en su **libertad** y en su **seguridad** (Constitución de la República del Paraguay, art. 9).*

*Todo individuo tiene derecho a la **libertad** y a la **seguridad** personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta (PIDCP, art. 9 párr. 1).*

*Toda persona tiene derecho a la **libertad** y a la **seguridad** personales (CADH, art. 1 párr. 1).*

La Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre establece a la seguridad de los y las demás entre las limitaciones a los derechos, lo que es recogido también en la CADH:

Los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático (Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, art. XXVIII).

3 Gómez Martín, Víctor (2007) El derecho penal de autor. Reseña, disponible en: <http://www.intercodex.com/EL-DERECHO-PENAL-DE-AUTOR_L9788484568667.html>, consultado el 30 de noviembre de 2010.

Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática (CADH, art. 32 párr. 2).

Mientras que tanto el PIDCP como la CADH establecen a la seguridad como una limitación específica de las libertades de circulación y residencia, de pensamiento y expresión, de manifestación de la propia religión y de información (todas las negritas son nuestras):

*Los derechos antes mencionados [circulación y residencia] no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la **seguridad nacional**, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto (PIDCP, art. 12 párr. 3).*

*El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de **seguridad nacional** se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas (PIDCP, art. 13).*

*[] La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o **seguridad nacional** en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores (PIDCP, art. 14, párr. 1).*

*La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la **seguridad**, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás (PIDCP, art. 18 párr. 3).*

*El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo [libertad de expresión] entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: [...] La protección de la **seguridad nacional**, el orden público o la salud o la moral públicas (PIDCP, art. 19 párr. 3 inc. b).*

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás (PIDCP, art. 21).

*El ejercicio de tal derecho [libertad de asociación] sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la **seguridad pública** o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía (PIDCP, art. 22 párr. 2).*

La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos o libertades de los demás (CADH, art. 12 párr. 3).

*El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente [libertad de pensamiento y expresión] no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: [...] la protección de la **seguridad nacional**, el orden público o la salud o la moral públicas (CADH, art. 13 párr. 2 inc. b).*

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás (CADH, art. 15).

*El ejercicio de tal derecho [libertad de asociación] sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la **seguridad nacional**, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás (CADH, art. 16 párr. 2).*

*El ejercicio de los derechos anteriores [libertad de asociación] no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la **seguridad nacional**, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás (CADH, art. 22 párr. 3).*

Otros instrumentos internacionales de derechos humanos reconocen la seguridad como un derecho esencial y a la vez como un límite para el ejercicio de otros derechos, particularmente la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de *Belém do Pará*, ley 605/95 en nuestro país. En ella se establece el derecho a una vida libre de violencia que

corresponde a todo ser humano y particularmente a las mujeres, por las condiciones de género imperantes.

Además, la Constitución de nuestro país hace referencia explícita a la seguridad en una de las garantías judiciales (el *hábeas corpus* genérico) y entre las funciones atribuidas a la Policía Nacional y a la Defensoría del Pueblo.

*[...] El Hábeas Corpus podrá ser: [...] Genérico: en virtud del cual se podrán demandar rectificación de circunstancias que, no estando contempladas en los dos casos anteriores, restrinjan la libertad o amenacen la **seguridad personal**. Asimismo, esta garantía podrá interponerse en casos de violencia física, psíquica o moral que agraven las condiciones de personas legalmente privadas de su libertad. [...] (Constitución de la República del Paraguay, art. 133).*

*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. [...] (Constitución de la República del Paraguay, art. 175).*

*Son deberes y atribuciones del Defensor del Pueblo: [...] requerir de las autoridades en sus diversos niveles, incluyendo los de los órganos policiales y los de **seguridad en general**, información para el mejor ejercicio de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna. Podrá acceder a los sitios donde se denuncie la comisión de tales hechos. Es también de su competencia actuar de oficio; [...] (Constitución de la República del Paraguay, art. 279 párr. 2).*

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL EN SEGURIDAD

Los debates en torno a la seguridad tienen que ver con diferentes acepciones que se determinan con nombre y apellido: no se refieren necesariamente a “la seguridad” sino a alguna dimensión determinada por un calificativo: seguridad ciudadana, seguridad nacional, seguridad pública, seguridad humana, entre otros.

La preocupación por la seguridad siempre pareció ser más una cuestión de quienes detentaban el poder, de los propietarios y las propietarias de conformación burguesa, de la nobleza tradicional y aristocrática y de los colonizadores y las colonizadoras frente a las amenazas que podían representar los otros oprimidos y las otras oprimidas (vasallas y vasallos del señor feudal, esclavas y esclavos, encomendadas y encomendados, trabajadores y trabajadoras, entre otros). Sin embargo, en los procesos de transformación social emprendidos en los países latinoamericanos en la última década, tras los procesos de transición a la de-

mocracia y de construcción de nuevos socialismos, progresismos, proyectos nacionales y populares, generalmente identificados con el espectro de izquierda⁴, son las mismas ciudades de Caracas, São Paulo, Río de Janeiro y Buenos Aires aquellas donde la criminalidad asociada al miedo, las mafias y las muertes sin sentido para la gente en su cotidiano se constituyen en problemas que deben resolver los gobiernos⁵.

La principal toma de conciencia tiene que ver en este tiempo con la noción de que la democracia corre peligro de erosionarse todavía más si no se abordan en forma adecuada las problemáticas que plantea la cuestión de la seguridad ciudadana o la seguridad pública⁶.

Las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) advirtieron en un informe presentado a finales de este año, que América Latina vive “una situación de permanente reproducción de la violencia”, tras décadas de dictaduras y gobiernos antidemocráticos. Como resultado, las políticas de seguridad ciudadana de numerosos países latinoamericanos se han caracterizado por su desvinculación de los estándares internacionales de derechos humanos. “En nombre de la prevención y el control del crimen y la violencia se ha apelado al uso de la fuerza en forma ilegal y arbitraria”, añadieron ambos organismos⁷.

En el caso específico de Paraguay, el 25 de octubre tuvo lugar en Washington DC, la Audiencia Privada sobre ‘Situación de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos en Paraguay’, a solicitud de la Codehupy y con participación del Estado de Paraguay.

Previamente a dicha Audiencia, la Coordinadora convocó conforme sus estatutos, a una Plenaria Especial para tratar los términos del informe a ser presentado a la CIDH, fundamentalmente, respecto a los trazos de la política de seguridad del actual gobierno. En la plenaria, se observó que, básicamente, después de la caída de la dictadura y en general caídos los estados autoritarios en América Latina, se reformula la doctrina de la seguridad nacional que en parte hoy tiene que ver con el concepto que se desarrolla y exporta bajo el rótulo de ‘seguridad democrática’ desde Colombia. Dicha concepción entiende a los Estados de la región a partir del

4 Luis Ortiz Sandoval (2006) *Democracia sin ciudadanos*. Crítica de la teoría de la transición en: Perfiles latinoamericanos n° 28 Flaco México, julio-diciembre 2006, pp. 263-277.

5 Sólo en Le Monde Diplomatique Edición Cono Sur, publicación mensual reconocida por una postura más bien progresista, se presentaron sucintamente siete artículos especializados en las ediciones de 2010 planteando de estas preocupaciones: Silvio Caccia Bava *Crimen y prejuicio*, Maurice Lemoine *El desafío de la Policía Nacional Bolivariana*, ambos del dossier *Democracia, delito y seguridad pública*, septiembre de 2010; Maurice Lemoine *Menos pobreza y... una inseguridad galopante ¿Arde Caracas?* Agosto de 2010; Marcelo F. Sain *Un fenómeno con amplia aceptación política: la corrupción policial*. Mayo de 2010; Gabriel Kessler *Ante la ausencia de un plan de seguridad democrática “Presunción generalizada de peligrosidad”*, Marcelo F. Sain *El caso de la Policía Federal Argentina. Maldita policía, maldita política...* ambos del dossier *Delitos, inseguridad y políticas públicas en Argentina*, Marzo de 2010; Adolfo Coronato *Democracia, policía y delito en Brasil: el Estado de Derecho en peligro*, Febrero de 2010.

6 Silvio Caccia Bava *Crimen y prejuicio en: Le Monde Diplomatque – Edición Cono Sur*. Buenos Aires, agosto de 2010.

7 ONU y CIDH alertan de permanente “reproducción de violencia” en Latinoamérica. Disponible en: <<http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5hwUbdv59M1nmm-dT4UyXud77f8lQ?docId=1418041>>, consultado el 2 de diciembre de 2010.

rol que se les asigna en el marco de la visión geopolítica de los Estados Unidos y que como periferia, nuestro país acepta, incluso incorporando más allá de los objetivos políticos, económicos y militares derivados de la diplomacia norteamericana, los presupuestos teóricos que subyacen en el modelo impuesto a la sociedad.

Para dicho modelo, el rol que los Estados tenían en la época de la dictadura y vuelven a tener ahora nuevamente en la democracia, es mantener el equilibrio social por encima del conflicto que supone una sociedad altamente desigual en términos de ciudadanía social e incluso política. Desde este prisma funcionalista, todo aquello que rompa con el equilibrio sociopolítico, aparece como disfuncional y debe tener una respuesta por parte del Estado que la uniformice. Por ello, las políticas públicas de seguridad bajo este paradigma parten del supuesto de que las desigualdades se dan en la sociedad no porque existen condiciones materiales de existencia que generan pobreza, sino porque el pobre es pobre porque es incapaz, fracasa en su adaptación a las reglas de la economía de mercado y por tanto, su exclusión es representada como una externalidad que debe ser tratada desde políticas sociales focalizadas que compensen las desigualdades sociales generadas por el mercado, o en caso de contestación organizada al sistema - como sucede en casos del campesinado empobrecido -, se la reprime a través de la violencia estatal o de la criminalización a través del sistema penal.

Otro de los puntos centrales analizados en la plenaria fue el reduccionismo de la seguridad que se ha instalado desde el discurso oficial y que plantea como punto de partida estar al servicio de la defensa de la estructura de la concentración de poder que responde a un tipo de conformación social que privilegia el actual modelo económico en donde lo importante es el capital; consecuentemente, la persona que acumuló capital – legítima o ilegítimamente - es al que el Estado le brinda servicios de seguridad, pero finalmente, no se apunta a la realización de las leyes para todos y todas sin discriminaciones por razones económicas u origen social y étnico, porque si se apuntase a la realización de las leyes – por ejemplo - la gente del bañado también tendría que tener seguridad cuando entraran a robar en su casa o cuando es violentada en su integridad física, o cuando es abusada sexualmente; sin embargo el Estado privilegia la protección de los sectores de mayor poder económico de la población, como empresarios y terratenientes.

Bajo este modelo de seguridad, la institucionalidad se vuelca hacia la protección de un sistema social desigual y de un modelo de concentración de la riqueza que plantea la falta de una política pública que construya un Estado Social de Derecho, como manda la Constitución Nacional.

Como falencia de este modelo de seguridad, ínsita a su diseño, en la Plenaria se señaló que este *'modelo de mano dura'* no hace que las tareas de la policía sean más eficiente, al contrario, al desplazar la función tradicional de la policía hacia roles más propios de hipótesis de conflicto militar – como los del terrorismo islámico o de las FARC – la auto proferida eficiencia del modelo se desmorona con los datos cotidianos que muestran una multiplicidad de crímenes, en la que las fuerzas policiales se encuentran sistémicamente integradas, incluso como mafia, como en el caso del narcotráfico y los secuestros *express*, con su alto componente de violaciones a derechos humanos, entre ellos la tortura y las ejecuciones extrajudiciales.

Otro dato que relevar, es que la fuerza pública opera en un terreno en el que va reconstituyendo su función represiva y ciertamente ahí hay algo más que nos aporta el discurso del Ministro del Interior, Rafael Filizzola, cuando en general deja de hablar de policías y militares por separado, y empieza a hablar de órganos de seguridad del Estado. En el lenguaje, la sustitución que opera y que se instala en la realidad es traer al campo del tratamiento del delito la presencia del derecho internacional humanitario, lo cual testimonia la confusión de lo que es el rol del militar y el de la policía, dado que el derecho humanitario se aplica con los conflictos armados internacionales o eventualmente nacionales, pero que presupone que el Estado enfrenta una parte de los conflictos en la sociedad que se volvieron campo de lo militar, y esa lógica al traerse a la policía presupone que la policía está operando en un terreno que no le pertenece, para el cual no está preparada profesionalmente y que además, instala la lógica de eliminación del enemigo militar, que en ningún caso, es el rol constitucional de la policía nacional.

Por último, en la Plenaria también fue planteada la necesidad de incorporar estándares más altos de seguridad ligados a un pleno disfrute de los derechos humanos que el Estado debe garantizar, no sólo reforzando sus agencias de empleo de la violencia institucionalizada. Desde esta mirada a la seguridad, entraría en la agenda gubernativa también cuestiones como la protección de la seguridad alimentaria, la seguridad en el tema de discapacidades o la cuestión de la violencia estructural ligada a la falta de efectividad del derecho a la reforma agraria, la protección de violencias basadas en el género, en la agresión a la naturaleza y al derecho a disfrutar de un ambiente sano y para los indígenas, la garantía a su integridad individual y como pueblos, así como de sus tierras y territorios. Todos estos temas subyacen en el planteamiento de la cuestión de seguridad que probablemente esté incluso por encima del planteamiento de cualquier política de seguridad meramente policial, y este es el enfoque que como red de derechos humanos, vamos construyendo puntos de consenso.

CONCLUSIONES

En el contexto analizado en los párrafos precedentes, en varias ocasiones, organismos del sistema interamericano y universal de protección a los derechos humanos señalaron al Estado de Paraguay sobre la persistencia de modo sistemático y generalizado, de prácticas de torturas, detenciones ilegales y ejecuciones extralegales, recomendando la adopción de medidas legislativas y administrativas para evitar que estos crímenes continúen. En el 2001, en el Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay de la OEA, en el párrafo 40 manifestaba su preocupación por las situaciones de impunidad que existe en Paraguay; en el párrafo 27 sostenía que el derecho a la libertad es “violado reiteradamente en el caso de sospechosos de delitos justificándose estas violaciones como un mal menor en la lucha contra la delincuencia”; y en el párrafo 30, mencionaba que existen casos de detención de personas que efectúa la policía sin ninguna orden judicial y sin que exista circunstancia de flagrancia. En el párrafo 37 indiciaban a los agentes policiales como principales responsables de casos de tortura.

Seis años después, es decir, en 2007, el relator especial de Naciones Unidas sobre la Tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak, “basándose en sus visitas a centros de reclusión, numerosas entrevistas privadas con víctimas y testigos, así como pruebas medicoforenses, concluyó que la tortura sigue siendo una práctica común para obtener confesiones, durante los primeros días de detención”, (párr. 44) y, daba cuenta de la impunidad existente en los 900 casos de denuncias presentados, informando que en solo dos casos se llegó a condena. (párr. 54)

En julio de 2010, se hizo público el informe sobre la visita a Paraguay del subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes. El subcomité informó sobre la práctica sistemática de la tortura en Paraguay, principalmente en comisarías y primeras horas de la detención. Con relación a la investigación de estos casos; manifestó su preocupación que tan sólo 1 de las 230 denuncias de tortura recibidas haya concluido con condena, en el párrafo 54 del informe.

Estas recomendaciones y las denuncias realizadas por personas y organizaciones de la sociedad civil, como la Codehupy y las gestiones realizadas por el gobierno de Paraguay, demuestran a la fecha ser insuficientes para evitar que violaciones a los derechos humanos como las constatadas por mecanismos regionales y universales, sigan produciéndose, por lo que urge un cambio en la política de seguridad del gobierno y su adecuación a las sentencias, recomendaciones, directrices y buenas prácticas dirigidas al Estado por los órganos de supervisión internacional en el más corto plazo.

CODEHUPY

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay

Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (Pidhdd)
París 1031 c/Avda. Colón. Asunción, Paraguay
Telefax: (595-21) 423875 / 421908
codehupy@codehupy.org | secretaria@codehupy.org
comunicacion@codehupy.org | equipojuridico@codehupy.org
www.codehupy.org

Secretaría ejecutiva: Carmen Coronel Prosmán
Secretaría técnica - Pidhdd: Clyde Soto
Tesorero: Enrique Gauto (MOC-Py)
Tesorero suplente: Galo Bogarín (Cepag)
Sindica: Heve Otero (CDIA)

Organizaciones titulares

Asociación Americana de Juristas (AAJ)

Testanova 1412 c/Capitán Gwynn, Asunción
Tel.: (595 21) 420 427

Base Investigaciones Sociales (Base IS)

Ayolas 807 esq. Humaitá, Asunción
Tel.: (595 21) 451 217
Fax: (595 21) 498 306
baseis@baseis.org.py
www.baseis.org.py

Centro de Documentación y Estudios (CDE)

Cerro Corá 1426 e/ Paí Pérez y
Avda. Perú, Asunción
Tel.: (595 21) 225 000 / 204 295
Fax: (595 21) 213 246
cde@cde.org.py
www.cde.org.py

Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)

Brasil 455 entre Cerro Corá y 25 de Mayo, Asunción
Telefax: (595 21) 227 061 / 232 021
cdia@cdia.org.py
www.cdia.org.py

Centro de Estudios Paraguayo

Antonio Guasch (Cepag)

Vicepresidente Sánchez 612 c/Azara, Asunción
Telefax: (595 21) 233 543 / 233 542
direccion@cepag.org.py |
comunicacion@cepag.org.py
www.cepag.org.py

Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem - Py)

Tte. Prieto 354 c/Dr. Insrán, Bloque B, Planta Alta, Asunción
Tel.: (595 21) 426 837
oficinaclademp@gmail.com
www.cladem.org.py

Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)

Eligio Ayala 973 e/ EEUU y Tacuary (local del CPES), Asunción
Tel.: (595 21) 446 617 / 443 734
cmp@cmp.org.py
www.cmp.org.py

Comunica - Asociación Paraguaya de Comunicación Comunitaria

Avda. Fernando de la Mora 302 c/12 de Octubre, Asunción
Tel.: (595 21) 331 236 / 333 540
redcomunica@gmail.com

Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conaprodís)

Silvano Juan Godoy N° 344 entre Luciano Ferreira y Tte. Benítez, San Lorenzo
Tel.: (595 992) 221 802
conadropis@gmail.com

Decidamos – Campaña por la Expresión Ciudadana

Colón 1700 c/París, Asunción
Tel.: (595 21) 425 850 / 425 851 / 425 852
comunicacion@decidamos.org.py
www.decidamos.org.py

Fundación Dr. Andrés Rivarola Queirolo (Fundar)

Bogotá 609 c/Avda. Santísima Trinidad, Asunción
Tel.: (595 21) 283 673
fundar@rieder.net.py

Fundación Celestina Pérez de Almada

Avda. Carlos A. López 2273, Asunción
Tel.: (595 21) 425 873 / 425 345
fundacion@rieder.net.py

Fundación Vencer

Picuiaba 2665 y Mayor López de Filippis, Asunción
 Tel.: (595 21) 331 139
 venfenix@hotmail.com
 www.fundacionvencer.org.py

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales Paraguay (Inecip-Py)

Avda. Ygatimi 375 c/Alberdi, Asunción
 Tel.: (595 21) 493 354/5
 inecip.py@gmail.com
 www.inecip.org.py

Movimiento de Objeción de**Conciencia Paraguaya (MOC-Py)**

Tte. Fariña 386 c/Caballero, Asunción
 Tel.: (595 961) 926 945
 moc_py@yahoo.com
 www.moc-py.org

Ñemongetarã - Programa de**Educación Popular**

Cedro 1095 c/Encarnación, Bº Hipódromo, Asunción
 Tel.: (595 21) 558 629
 mongeta@rieder.net.py

Servicio de Educación y Apoyo**Social / Área Rural (SEAS/AR)**

Nicolás Krivoshein 423 c/Dr. Portillo, Asunción
 Tel.: (595 21) 610 536
 seas-ar@seas-ar.org.py
 www.seas-ar.org.py

Servicio de Educación Popular (Sedupo)

Pitiantuta 145 c/ruta Mcal. Estigarribia,
 Fernando de la Mora
 Tel.: (595 21) 501 063
 sedupo@sedupo.org

Servicio Jurídico Integral para el**Desarrollo Agrario (Seija)**

Estrella 892 c/Montevidéo 1er
 piso oficina A, Asunción
 Tel.: (595 21) 492 516
 seija92@hotmail.com

Servicio Paz y Justicia Paraguay (Serpaj-Py)

Tte. Prieto 354 e/ Tte. Rodi y Dr. Insfrán, Asunción
 Telefax.: (595 21) 481 333 / 481 340
 serpajpy@serpaj.org.py
 edupy@serpajpy.org.py
 desmilitarización@serpaj.org.py

Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)

Oliva 962 y O'Leary, 3er. Piso, Asunción
 Tel.: (595-21) 440 617 / 448 468
 sppinfo@rieder.net.py
 www.sindicatodeperiodistas.org.py

Sobrevivencia, Amigos de la Tierra - Paraguay

Isabel La Católica 1867, Asunción
 Tel.: (595 21) 480 182 / 425 716
 coordina@sobrevivencia.org.py
 ecomunica@sobrevivencia.org.py
 www.sobrevivencia.org.py

Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco

Manuel Domínguez 1073 c/Brasil, Asunción
 Tel.: (595 21) 202 039 / 209 092
 tierraviva@tierraviva.org.py
 comunicacion@tierraviva.org.py
 www.tierraviva.org.py

Organizaciones adherentes**Amnistía Internacional – Paraguay (AI-Py)**

Tte. Zotti 352 c/Hassler, Asunción
 Tel.: (595 21) 604 329 / 604 822
 ai-info@py.amnesty.org
 www.py.amnesty.org

Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA)

Dr. Agustín Goiburú 1891 c/Tarumá,
 Bº Nazareth, Asunción
 Tel.: (595 21) 556 990 / 562 886
 beca@click.com.py

Coordinadora Nacional de Pastorales Indígenas (Conapi – CEP)

Alberdi 782 y Humaitá, Asunción
 Tel.: (595 21) 443 752 / 495 115
 conapi@episcopal.org.py
 www.conapi.org.py

Gente Ambiente y Territorio (GAT)

Tte. Escurra (ex Florida) 663 y Venezuela, Asunción
 Tel.: (595 21) 228 656 / 292 658
 gat@click.com.py
 www.gat.org.py

Grupo Luna Nueva

General Díaz 765 c/Ayolas, Asunción
 Tel.: (595 21) 444 105 / 495 950
 secretaria@grupolunanueva.com.py
 coordinacion@grupolunanueva.com.py
 www.grupolunanueva.com.py

Pastoral Social Nacional

Alberdi 874, Asunción
 Tel.: (595-21) 491-707 Fax: (595-21) 441-009
 pastorso@click.com.py
 www.pastoralsocialpy.org



VIDA
sin violencia
SEGURIDAD
sin tortura
LIBERTAD
sin discriminación

