

YVYPÓRA  
DERÉCHO  
PARAGUÁIPE  
**2011**  
DERECHOS  
HUMANOS  
EN PARAGUAY



COORDINADORA  
DERECHOS  
HUMANOS  
PARAGUAY





YVYPÓRA  
DERÉCHO  
PARAGUÁIPE  
**2011**  
DERECHOS  
HUMANOS  
EN PARAGUAY

COORDINADORA  
**DERECHOS  
HUMANOS  
PARAGUAY**



YVYPÓRA  
DERÉCHO  
PARAGUÁIPE  
**2011**  
DERECHOS  
HUMANOS  
EN PARAGUAY

**Edita**

© Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay  
Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de  
Derechos Humanos Democracia y Desarrollo (PIDHDD)  
EEUU 1431 e/ Ava'y y Lomas Valentinas, Asunción – Paraguay  
codehupy@codehupy.org / www.codehupy.org

**Equipo Editor:**

Coordinación General: *Carmen Coronel Prosman*

Corrección: *Stella Maris Cacace*

Corrección de estilo y editor: *Luis Ughelli*

Secretaría: *Lourdes Rocío Cabañas Giménez*

Diseño y Diagramación: *Marta Giménez y Rossana Paniagua, Comunicación Visual.*

Fotografías: *gentilezas de: Diario ÚLTIMA HORA. Sección ZOOM de ULTIMAHORA.COM, Javier Barrientos y DECIDAMOS, Campaña Sin Excusa.*

Impresión: *Editora Litocolor*

Primera edición: *diciembre 2011*

Tirada: *2000 ejemplares*

Están autorizados el uso y la divulgación por cualquier medio del contenido de este libro, siempre que se cite la fuente. El contenido de los artículos es de responsabilidad de las autoras y los autores, y no refleja necesariamente la postura de 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 Diakonia – Acción Ecueménica Sueca, el Comité Católico contra el Hambre y para el Desarrollo (CCFD, por su sigla en francés), la Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO), la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), la Oficina de la Alta Comisionada de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Unión Europea, el Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA).

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de la Coordinadora de derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

**¿Cómo citar un artículo de este informe?**

**Autor/a del artículo (2011) Título del artículo en: Codehupy (2011) Yvypóra Derécho ParaguáiPE – Derechos Humanos en Paraguay 2011. Asunción: Codehupy, pp [Página de inicio]-[Página de fin].**

*Si me toca volver, si me tocara  
volver a lo hondo, al haz de los rastrojos,  
a lo hondo triste que encendió mis ojos,  
a lo hondo cruento que labró mi cara;*

*si a mi propio nacer volviera para  
remodelar mis raíces y despojos,  
y tocando ese erial de fuegos rojos  
mi propio origen, fuerte, me tallara:*

*volvería a cumplir el mismo rito,  
volvería a cantar del mismo modo,  
volvería a esplender el mismo nombre.\**

*A Jerónimo Irala Burgos, Julián Cubas (+)*

*Maestros por vocación y oficio, sembraron ilusiones de un país nuevo.*

*\*El hijo de la Tierra (fragmento), en El sol bajo las raíces. Elvio Romero.*

## ORGANIZACIONES PARTICIPANTES

### Derechos Humanos en Paraguay 2011

- Acción por los Derechos de Adultas y Adultos Mayores (ADAM)
- Aireana, Grupo por los derechos de las lesbianas
- Alianza Nacional de la Campaña por la Convención de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos
- Asociación de Jóvenes Rurales Residentes en Asunción
- 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 Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo (CIMDE)
- Coalición Paraguaya por la Diversidad Cultural
- Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer – CLADEM Paraguay
- Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE)
- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)
- Decidamos – Campaña por la Expresión Ciudadana
- Foro Permanente de Salud Mental
- Fundación “Celestina Pérez de Almada”
- Fundación Vencer
- Fundación Yvy Marãe’ỹ
- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales – Paraguay (Inecip-Py)
- Movimiento de Objeción de Conciencia - Paraguay (MOC-Py)
- Movimiento Nacional por el Derecho a la Salud
- Museo de las Memorias: Dictadura y Derechos Humanos de Asunción
- Red Paraguaya de Afrodescendientes
- 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

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>9</b>
---------------------	----------

## **ANÁLISIS DE COYUNTURA**

<b><i>Vy'a guasu bicentenario pe</i></b>	<b>13</b>
<i>Análisis de Coyuntura Política</i> Line Bareiro (CDE)	
<b><i>Crecimiento, desigualdad, pobreza y Estado interventor</i></b>	<b>25</b>
<i>Lila Molinier (Tape`a)</i>	
<b><i>El difícil camino hacia la Verdad</i></b>	<b>47</b>
<i>María Stella Cáceres (Museo de las Memorias: Dictaduras y DDHH de Asunción; Fundación "Celestina Pérez de Almada")</i>	
<b><i>Iniciando la Construcción de indicadores en Derechos Humanos</i></b>	<b>61</b>
<i>Un abordaje desde la sociedad civil</i> Rodolfo Elías y Marcella Zub Centeno	

## **CAPÍTULO 1: DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN**

<b><i>Es urgente que el Estado adopte medidas de acción afirmativa para la población afrodescendiente</i></b>	<b>77</b>
<i>Derechos de la Población Afrodescendiente</i> Fátima Elizabeth Zaracho D. y José Carlos Medina A. (Red Paraguaya de Afrodescendientes)	
<b><i>Otro año de vigencia de antiguas injusticias</i></b>	<b>85</b>
<i>Pueblos Indígenas</i> Oscar Ayala (Tierraviva, a los pueblos indígenas del Chaco)	
<b><i>Hacia una dignificación real de la lengua guaraní</i></b>	<b>95</b>
<i>Guaraní Ñe`ẽ ñemboaje tee gotyo</i> <i>Derechos lingüísticos</i> Edgar Reinaldo Rolón Brítez (Fundación Yvy Marãe'ỹ)	
<b><i>Lentos avances hacia el Estado Laico</i></b>	<b>111</b>
<i>Discriminaciones por razones religiosas</i> Eduardo Yael	
<b><i>Hacia el acceso universal sostenible con muchos escollos por superar aún</i></b>	<b>123</b>
<i>Acceso versus sostenibilidad</i> Mirta Ruiz Díaz (Fundación Vencer)	

<b><i>Ir y venir con derechos</i></b> _____	133
<i>Sobre migración y derechos humanos</i>	
Patricio Dobrée (CDE) y Grupo de Trabajo sobre Migraciones de la PIDHDD	
<b><i>Somos más de 108</i></b> _____	143
<i>Situación de los DD.HH. de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgéneros e Intersex (LGTBI)</i>	
Carolina Robledo (Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas)	
<b><i>Integrar alianzas para lograr empoderamiento y visibilidad</i></b> _____	157
<i>Trabajadoras sexuales</i>	
Adriana Irún (Asociación Tatarendy), Marie García (Panambi), Daniela González (UNES)	
<b><i>Violencia, muerte y discriminación: el acceso de las mujeres a la justicia en el Paraguay</i></b> _____	165
<i>Derechos Humanos de las Mujeres</i>	
Equipo redactor de Cladem Paraguay	

## CAPÍTULO 2: DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

<b><i>La difícil tarea de fortalecer la salud como derecho fundamental</i></b> _____	177
Pablino Caballero (Movimiento Nacional por el Derecho a la Salud)	
<b><i>Salud Mental: de las carencias hacia mejores posibilidades</i></b> _____	189
Ruth Irala Rivas (Foro Permanente de Salud Mental)	
<b><i>El derecho a la alimentación es relegado por la priorización del lucro</i></b> _____	199
<i>Garantizar alimentos saludables para todas y todos exige cambios estructurales</i>	
Milena Pereira Fukuoka (Base IS)	
<b><i>El agua: bien irrecuperable; compromisos asumidos, responsabilidades en espera</i></b> _____	211
Mirtha Bareiro (Sobrevivencia Amigos de la Tierra Paraguay)	
<b><i>Pasos adelante, pasos para atrás</i></b> _____	225
<i>Derecho a la educación</i>	
Ramón Corvalán (Serpaj-Py)	
<b><i>Hacia el afianzamiento de los derechos culturales</i></b> _____	235
Coalición Paraguaya por la Diversidad Cultural (CPDC)	
<b><i>Inspección del trabajo doméstico ante la inviolabilidad del domicilio</i></b> _____	241
Graciela Azcona	
<b><i>Vivienda y calidad de vida: un esquema en construcción</i></b> _____	251
Silvio Ríos (CIPAE), Emma Gill (CDES / Hábitat)	
<b><i>Cuenta regresiva para Lugo y la Reforma Agraria</i></b> _____	265
Elsy Vera y Quintín Riquelme (CDE)	



<b><i>La práctica plena de este derecho, una realidad todavía pendiente</i></b> _____	273
<i>Derecho a un ambiente sano y saludable</i>	
Mirtha Bareiro (SOBREVIVENCIA Amigos de la Tierra Paraguay)	

### **CAPÍTULO 3: DERECHO A LA LIBERTAD**

<b><i>Escasa dotación de recursos facilita impunidad</i></b> _____	287
<i>Prohibición de la esclavitud y la trata</i>	
María Angelina Luna Pastore (Inecip-Py)	
<b><i>Policías utilizan detención ilegal como medio de chantaje o para placer sexual</i></b> _____	295
<i>Detenciones ilegales y arbitrarias</i>	
Juan A. Martens y Roque A. Orrego (Inecip-Py)	
<b><i>Más de los mismo, un reclamo que parece no tener fin</i></b> _____	303
<i>Trato humano de las personas privadas de libertad</i>	
Roque A. Orrego y Juan A. Martens (Inecip-Py)	
<b><i>Sólo un plan de seguridad democrático garantizará este derecho a todos y todas</i></b> _____	311
<i>Seguridad Ciudadana</i>	
Juan A. Martens y Roque A. Orrego (Inecip-Py)	
<b><i>Los gremios deben cobrar protagonismo para lograr avances en materia de libertad de expresión</i></b> _____	323
Zulema Alcaraz Núñez (Sindicato de Periodistas del Paraguay)	
<b><i>Derecho no reconocido en un gobierno llamado democrático</i></b> _____	333
<i>Objeción de conciencia ante el servicio militar obligatorio</i>	
Vidal Acevedo (Serpaj-Py) y MOC-Py	
<b><i>Es urgente crear mejores condiciones desde el Estado para el libre ejercicio de estos derechos</i></b> _____	343
<i>Las libertades de asociación, reunión y manifestación son derechos que deben ser promovidos, defendidos y estar insertos como política pública</i>	
Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana	
<b><i>Año de retroceso, triunfo de sectores conservadores</i></b> _____	357
<i>Derechos sexuales</i>	
Mirta Moragas Mereles (Alianza Nacional de la Campaña por la Convención de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos)	
<b><i>Antiguas recomendaciones. Nuevas deudas, más mujeres muertas</i></b> _____	363
<i>Derechos reproductivos</i>	
Mirta Moragas Mereles (Alianza Nacional de la Campaña por la Convención de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos)	
<b><i>Asesinato de mujeres o feminicidio: El grado más extremo de la violencia de género</i></b> _____	371
Myrian González Vera (CDE)	

## CAPÍTULO 4: DERECHOS POLÍTICOS

- Dos victorias muy importantes... pero es urgente avanzar también en otros aspectos*\_\_\_\_\_ 385  
*Referéndum y voto de paraguayos y paraguayas en el exterior: claros avances en el ejercicio de los derechos políticos*  
Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana
- Un hito en el camino de la ciudadanía femenina*\_\_\_\_\_ 399  
Clyde Soto (CDE)

## CAPÍTULO 5: DERECHO A LA VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL

- Sin respuestas significativas desde el Estado*\_\_\_\_\_ 409  
*Ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas*  
Carlos Portillo
- Inaceptable desinterés estatal en el abordaje de la problemática de la tortura*\_\_\_\_\_ 419  
Juan A. Martens y Roque A. Orrego (Inecip-Py)
- Procesos de militarización en crecimiento, mientras, derechos humanos en retroceso*\_\_\_\_\_ 429  
*Derecho a la paz y al desarme*  
Vidal Acevedo (Serpaj-Py) y MOC-Py

## CAPÍTULO 6: DERECHOS GENERACIONALES

- Importantes avances, pero mucho aún por resolver*\_\_\_\_\_ 447  
*Derechos de la niñez y adolescencia*  
Javier Chamorro y Heve Otero (CDIA)
- Juventud: una página siempre postergada*\_\_\_\_\_ 459  
Alcides Ramírez (Asociación de Jóvenes Rurales Residentes en Asunción)
- Derechos de las y los Adultos Mayores: Entre el tiempo que no se detiene y la dignidad que nunca llega*\_\_\_\_\_ 467  
*(In) Dignidad de las Personas Adultas Mayores*  
Ida Sofía Díaz Correa (ADAM)

## SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

- Nuevas medidas desde el Estado para proteger Derechos Humanos*\_\_\_\_\_ 479  
*Sistema paraguayo de protección de Derechos Humanos*  
Marcela González Ricart
- Avances y retrocesos en el marco de obligaciones*\_\_\_\_\_ 487  
*Compromisos internacionales*  
Mario J. Barrios Cáceres (CIMDE)

## TEMA DEL AÑO

- Ausencia de verdad y terror en el sistema de justicia paraguayo*\_\_\_\_\_ 501  
*Violaciones al debido proceso*  
Roque A. Orrego Orué (Inecip-Py)

# PRESENTACIÓN

Como desde hace 16 años, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) ha tomado el compromiso anual de elaborar y difundir un Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Paraguay. Dicho compromiso se ha constituido, desde sus inicios, en un relevamiento y análisis de los avances, estancamientos y retrocesos de estos derechos en el país. Es así que, teniendo en cuenta que el efectivo disfrute de los derechos humanos es un proceso continuo y que por ello, la medición de dicho disfrute y goce también debe ser continua, es que hemos realizado una observación y vigilancia constante al Estado paraguayo, quien es el garante del cumplimiento de los mismos. Este monitoreo, nos permitió ver en el transcurso del año, que los derechos humanos, tanto civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales –asumidos a través de Tratados y Convenciones tanto a nivel regional como universal– siguen incumplidos para buena parte de la población. Debemos sin embargo, rescatar algunos pequeños hechos alentadores, que se constituyen en tenuas luces de esperanza: la invitación abierta y permanente que mantiene el Estado paraguayo a diversos organismos de DDHH, lo que permitió la visita de la Alta Comisionada Adjunta para los DDHH, Sra. Kyungwha Kang en el mes de octubre; la del Relator Especial sobre libertad de religión o creencias, señor Heiner Bielefeldt del 23 al 30 de marzo y en la primera quincena del mes de diciembre la de la Relatora Especial contra la Pobreza Extrema, Sra. Magdalena Sepúlveda Carmona. También se ha tenido la visita en el mes de agosto, de la Presidenta de la Comisión Interamericana de DDHH (CIDH) la señora Dinah Shelton acompañada del Relator Especial para Paraguay, el señor José de Jesús Orozco. En todas ellas la sociedad civil ha tenido una actividad destacada, habiéndose llegado a la firma de Acuerdos de solución amistosa en varios casos presentados ante la Instancia regional, dándose punto final a casos que llevaban años en el sistema. En cumplimiento de dichos acuerdos, el Estado ha asumido su responsabilidad y ha solicitado disculpas públicas a las víctimas y/o familiares de víctimas, comprometiéndose a otras prestaciones en los diferentes casos.

Este monitoreo permanente permitió además, en el presente año, que se hayan elaborado varios Informes alternativos a reportes oficiales ante diferentes mecanismos de Naciones Unidas: el presentado ante el Comité contra la Discriminación Racial (CERD), el Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y el Comité contra la Tortura (CAT). En todos estos casos, aparte de la elaboración, conjuntamente con otras organizaciones –integrantes o no de CODEHUPY– se participó también del examen al Estado, realizándose de esta manera la vigilancia ciudadana correspondiente.

Todos los años, el proceso del Informe se constituye en un espacio de reflexión, enriquecida permanentemente con los valiosos aportes de los autores y autoras, quienes, con su compromiso y colaboración constante así como con su trabajo

solvente y voluntario, nos han permitido aprender críticamente a través de los años y hacer que este Informe salga a la luz y tenga la seriedad que la caracteriza, constituyéndose en fuente de consulta autorizada –tanto a nivel nacional como internacional– para quienes buscan información precisa sobre la situación de los derechos humanos en el país.

Reconocemos y valoramos el inestimable compromiso y colaboración con la vigencia de los derechos humanos en Paraguay, de las 29 organizaciones participantes así como de los 45 autoras y autores. En esta edición, los 42 artículos y los análisis de la coyuntura política y económica nos proporcionan una mirada completa del accionar estatal a través de políticas públicas, adecuación legislativa y aplicación efectiva de la ley. Este año, hemos incorporado algunos artículos por primera vez: el de Libertad Religiosa, en reafirmación al Estado laico; el de Memoria, teniendo en cuenta los 200 años de vida independiente y la necesidad del rescate y valoración de la historia reciente y el de Participación Política de las Mujeres en recordación a los 50 años de la instauración del voto femenino. También se ha incluido un artículo que presenta la construcción de Indicadores de DDHH, realizado en el marco de un Proyecto cofinanciado por Diakonia y la Unión Europea y que pretendemos sea utilizado en el siguiente Informe de DDHH, de manera a realizar el seguimiento metódico del cumplimiento de los derechos humanos en Paraguay.

Con el lema *"PARAGUAY 200 AÑOS: NO MAS RETROCESOS. HACIA LA VIGENCIA PLENA DE LOS DDHH"* la CODEHUPY rescata el Bicentenario de la Independencia Nacional, reclamando al Estado el goce efectivo y pleno de los derechos humanos para todas y todos. Asimismo, reitera una vez más su adhesión a una cultura de paz y no violencia y condena cualquier atentado a la vida, a la integridad y a la libertad personal.

En la presente edición, rendimos un homenaje póstumo a dos personas que, con su testimonio de vida han marcado rumbos en la lucha por estos ideales en forma incansable, desde los distintos ámbitos en los que les tocó intervenir: el Prof. Dr. Jerónimo Irala Burgos y el señor Julián Cubas, en cuyas personas la CODEHUPY rinde homenaje, además, a miles de compatriotas que día a día luchan por la construcción de una sociedad más democrática, justa y solidaria.

Finalmente, queremos agradecer a las Instituciones de cooperación internacional, sin las cuales no hubiese sido posible este Informe: Diakonía, ICCO y CCFD que nos acompañaron desde el inicio; desde hace unos años AECID, Ayuda en Acción, el UNFPA y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DDHH, a través de su representación permanente en Paraguay, sumándose este año IEPA-LA (Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África).

Carmen Coronel Prozman  
Secretaria Ejecutiva  
CODEHUPY



# **ANÁLISIS DE COYUNTURA**



# *Vy'a guasu bicentenario pe*

*Como cada año, las organizaciones integrantes de la CODEHUPY nos hemos reunido en dos oportunidades para analizar la coyuntura política y la coyuntura económica. La primera sesión fue facilitada por José Carlos Rodríguez y tuvo un énfasis económico-social. El segundo análisis fue facilitado por Line Bareiro y tuvo un énfasis político. El trabajo de la autora de este artículo es más de escriba que de creadora ya que lo que se hace es un esfuerzo por reflejar, de la mejor manera posible, el análisis conjunto realizado por los y las integrantes de las organizaciones de la CODEHUPY, acerca de la coyuntura política, pensando en las maneras en que ésta afecta a la promoción y defensa de los derechos humanos en el Paraguay.*

Line Bareiro

Centro de Documentación y Estudios (CDE)





## ESCENARIO

### La gran sorpresa del 14 de Mayo

Malhumorados andaban los paraguayos a inicios de año y a las paraguayas no nos había alegrado ni siquiera saber que el Paraguay era uno de los países que más habían crecido económicamente en el mundo. Es posible que se debiera a que la bonanza no llegaba hacia abajo, o porque se consideraba que el gobierno en nada había aportado para ese crecimiento económico, que todo era mérito de los sojeros, ganaderos, del empresariado privado. Lo cierto es que ni *ka'i jegua*<sup>1</sup> nos gustaba.

Los ataques al Presidente de la República venían de todos lados, o por lo menos, daba esa impresión. Desde el año anterior venía la acusación hasta de tener cáncer y que, alguien enfermo, lo que debía hacer era renunciar, en referencia al cáncer linfático del presidente Lugo, que aparentemente está en remisión. El trabajo del Ministerio de Salud Pública de universalizar el acceso a los servicios de salud mediante principalmente la remoción de los aranceles de atención y el programa de atención primaria de la salud (APS), se convertía en considerar como mentira la gratuidad de la atención, ya que no dan los remedios o lo único que hacen esos médicos y médicas en las comunidades es censo.

En fin, lo bueno y lo malo era motivo para tirar mala onda. Y a todo eso se sumó otro estupendo motivo de malhumor: el bicentenario de la independencia del Paraguay, que se cumplía el 14 de mayo de 2011. Revisar la prensa en abril y la primera quincena de mayo puede dar una idea de las múltiples acusaciones sobre el mal manejo de la conmemoración de los 200 años de vida independiente del Paraguay. Que los festejos tenían un enfoque elitista, que no era incluyente, que no reconocía a los artistas nacionales, que era un presupuesto muy grande sobre el cual no se estaba rindiendo cuenta adecuadamente eran algunos de los dardos. En este caso, el objetivo eran el Ministro de Cultura, Ticio Escobar tercer vicepresidente de la Comisión Nacional del Bicentenario y Margarita Morselli, Secretaria Ejecutiva de dicha comisión, encabezada por los titulares de los tres poderes del Estado.

Pero entre el viernes 13 y la madrugada del lunes 16 de mayo, el pueblo paraguay<sup>2</sup> inundó Asunción. Nunca, en los 200 años se había visto semejante fiesta popular. El cálculo sobre cuánta gente hubo, varía entre 500.000 y 1.500.000 personas. En la noche del 14 de mayo, entre el Palacio de López

1 En guaraní *ka'i jegua* es el mono adornado, que era festejado por la mayoría de la gente, la que se reía con las picardías del mono o cuando lo veía bailar.

2 La autora de este análisis no usa usualmente la palabra pueblo pero no encontró mejor término para la gran diversidad de personas que festejaron los 200 años del Paraguay independiente.

y la Plaza de la Democracia todo era alegría aunque ya no se podía acceder a bares ni restaurantes. El gobierno nacional, el gobierno municipal de la capital, personas viejas, jóvenes, niñas, adultas de todas las edades, a la medianoche entre el 14 y el 15 entonaron el himno nacional paraguayo.

La energía positiva era tanta que pudo aventar toda energía negativa, al menos por un tiempo. Y ciertamente se leyó como un gran poder de convocatoria del gobierno y un adecuado enfoque de los festejos que siguieron con vy'a guasu en cada capital departamental del Paraguay. En realidad al escribirse estas líneas continúan aún los festejos del inicio de la independencia. Porque esa fue otra virtud, se logró valorar los 200 años, no un día y una fecha solamente y se buscó honrar a héroes civiles junto a los próceres y héroes militares y hasta se rescató del olvido a mujeres próceres como Juana María de Lara y Facunda Speratti.

### **Integraciones superpuestas o la búsqueda del nuevo Estado**

Para la comunidad de derechos humanos no resulta muy fácil comprender los acelerados cambios que se están produciendo en los Estados nacionales. No se trata solamente de las autodefiniciones, muy relevantes por cierto, como la que se puede seguir en el proceso boliviano que se declaró como Estado Plurinacional, sino un cambio en la morfología de los Estados nacionales. Eso hace referencia a los sistemas de integración y la cesión de soberanía que ello implica. Pero además cómo afecta a los sistemas de derechos humanos construidos con tanto esfuerzo.

¿Qué implica desde los derechos humanos la creación de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC)? Se trata de una organización continental sin EEUU y Canadá o dicho en otros términos de una OEA sin los ricos del norte, pero ¿qué pasa con el sistema interamericano de protección de derechos humanos? No es poco alarmante el debilitamiento del sistema que implica la... llamémosla diplomáticamente, resistencia del Brasil de cumplir con una medida cautelar dispuesta por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en protección de comunidades indígenas de la Cuenca del río Xingú, en riesgo por la construcción de la usina hidroeléctrica de Belo Monte. El Brasil, entre otras muchas medidas, llegó a retirar su embajador ante la OEA y su candidatura a integrar la CIDH. En este caso, ya no se trató de una pataleta del presidente Chávez en contra del sistema interamericano, sino de sentar postura de no disposición de cumplir con importantes medidas de nuestro sistema regional de protección.

Quizá sobreviva aún el sistema de la Cuenca del Plata, quizá es solamente un antecedente del MERCOSUR pero haciendo recuento de los sistema a los que con seguridad pertenece el Paraguay, somos parte de URUPABOL, junto a Uru-

guay y Bolivia, de la ALADI, del MERCOSUR, del UNASUR, de la CELAC y de la OEA. Esta no es una cuestión menor, sino que se ha vuelto imprescindible contar con la información y analizar en qué consiste la participación paraguaya en estos sistemas, qué implica para la producción, el comercio, la cultura, la gente del Paraguay y qué efectos tiene en la protección de los derechos de cada persona que habita el país que comenzó a ser independiente un 14 de mayo de 1811.

No se trata de hacer una defensa del Estado nacional, bien se sabe que por el menos el Estado paraguayo dista de garantizar los derechos que ha consagrado. Es más, es probable que el ejercicio de derechos ciudadanos por parte de sectores históricamente discriminados obliga a transformaciones, ya que el Estado paraguayo es heredero del Estado colonial español y de múltiples dictaduras y autoritarismos, y por lo tanto jamás ha sido su función la protección universal de los derechos. Pero es fundamental que la construcción de la institucionalidad regional no tenga como efecto la pérdida de mecanismos de realización de los derechos humanos de las personas y comunidades.

## **Ambiente preelectoral**

Las elecciones presidenciales, departamentales y parlamentarias del 2013 se han convertido en una suerte de transversal que explica mucho de lo que sucede en la política en el Paraguay. Ciertamente este es un tema que se abordará más abajo pero es imposible pensar en el escenario sin considerar que a dos años de las elecciones las decisiones, tensiones, nombramientos y destituciones están teñidas por los alineamientos y apuestas para el 2013.

## **EL JUEGO ENTRE ACTORES**

### **¡Ay de los derechos humanos en el Paraguay!**

No es una lista larga pero ciertamente hay algunas señales que indican avances en los derechos humanos como por ejemplo el nombramiento de Oscar Ayala al frente del INDI, el avance en la solución amistosa del caso de la comunidad indígena Kelyenmagategma, la sanción de la ratificación de la Convención para reducir los casos de apatridia y sobre todo el decreto presidencial 7839 que aprueba el Plan de Igualdad y No discriminación en la función pública en el Paraguay.

Sin embargo, el peso de lo no realizado en DDHH o las violaciones a los derechos de poblaciones pobres y/o discriminadas tiñó el año e hizo que los defensores y defensoras tuviesen una percepción de retroceso. Son muchos

los casos que pueden señalarse pero se ha escogido solamente algunos para mostrar el porqué de la percepción.

El no cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ), encabeza las preocupaciones. No se ha avanzado debidamente y ni el Plan Nacional de Derechos Humanos que está formulándose, ni la institución creada para dar seguimiento a esas recomendaciones, han logrado siquiera que se tuviese esperanza de un avance sistemático en el cumplimiento de las recomendaciones de la CVJ.

Pero el gran símbolo del retroceso es el retiro del Marco Rector Pedagógico de la educación integral de la sexualidad. El Marco Rector constituía el proyecto más importante de tolerancia y educación democrática en el Paraguay desde la apertura política. Fue construido en un amplio proceso consultivo y logró un alto nivel en su formulación. Uno de los principales puntos de cuestionamiento ha sido lo referente a la comprensión a las opciones o preferencias sexuales y sobre todo la teoría de género, a quienes en forma constante los sectores fundamentalistas católicos de la sociedad paraguaya han llamado como ideología de género. Luego de firmar un primer retiro del Marco Rector, el ex Ministro Riart afirmó que era una de las medidas que más lamentaba, volviéndose incomprensible por qué había firmado. El debate se reavivó con el nuevo Ministro de Educación Víctor Ríos y en los últimos días del año se dio a conocer un comunicado del Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC). Según el documento:

*“la educación de la sexualidad debe hacerse en el contexto real de las culturas, la situación socioeconómica y política del país, partiendo de lo que nos identifica como paraguayos y aspirando a los ideales compartidos por la ciudadanía, sin dejarnos presionar por corrientes y propuestas educativas foráneas, que no responden a los valores universales, a nuestras culturas ni a los fines y objetivos de la educación paraguaya”.*

El CONEC considera inconstitucional al Marco Rector y rechaza que la cultura pueda ser fundamento de la educación de la sexualidad, defendiendo el “valor y la significación fundamental y trascendental de la biología” y considera que “en ningún texto del documento se describe esa “cultura impuesta”, ajena a toda la cultura paraguaya”. Resulta muy difícil pensar en avances en derechos humanos cuando el consejo que asesora la educación en el Paraguay democrático utiliza argumentos más propios de las pasadas dictaduras que acusaba de ideología foránea toda idea con la que no concordaba. Pero lo más curioso es la afirmación de que:

*“Los convenios y compromisos internacionales suscritos por el Paraguay, que se citan como argumento de apoyo, no son vinculantes, ya que dichos convenios y compromisos hasta este momento no han sido ratificados por las dos Cámaras del Congreso de la Nación”.*

Algunos de esos convenios que según el CONEC no han sido ratificados son: la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), ratificada en 1986 por ley N° 1215, la Convención sobre los derechos del niño ratificada por ley 57/90, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belem do Pará), ratificada por ley 605/95, los Convenios de la OIT N° 182 y 156, ratificados por las leyes N° 1657/01 y 3338/07 respectivamente, el Pacto de derechos económicos, sociales y culturales ratificado por ley N° 4/92, entre otros. Ciertamente en el texto del Marco Rector no siempre se ha incluido el número de ley pues en algunos casos se hace referencia a la fecha de ratificación, pero el CONEC no puede considerar como no vinculantes a instrumentos con plena vigencia en el Paraguay. Es muy difícil suponer que sea simplemente ignorancia lo que ha llevado al CONEC a difundir que esos instrumentos sean no vinculantes.

### **El Ejecutivo no ajusta pero es ajustado<sup>3</sup>**

Es posible notar un debilitamiento del Poder Ejecutivo en el manejo presupuestario. Los demás poderes del Estado tienen autonomía presupuestaria, pero eso no sucede con el Ejecutivo y de hecho, en prácticamente todo sistema democrático, el legislativo debe aprobar el presupuesto de la administración pública y controlar su ejecución.

Sin embargo, hay un verdadero problema con el proceso de elaboración de la ley de presupuesto de la nación. Cuando Felipe González presidía el gobierno español solicitó a las Cortes que le aprueben o rechacen el presupuesto, pero que no lo modifiquen y lo consiguió. En el Paraguay es todo lo contrario.

Cada institución pública debe enviar su proyecto de presupuesto al Ministerio de Hacienda, conforme a las políticas que llevará adelante. Hacienda elabora el presupuesto considerando no sólo la pertinencia sino también el origen de los fondos con los que se realizarán las políticas públicas. El proyecto de Presupuesto General de la Nación es enviado al Congreso Nacional quien conforma una comisión bicameral que estudia el presupuesto, pero la ley debe ser aprobada por cada Cámara.

<sup>3</sup> La frase que el Ejecutivo no ajusta pero es ajustado, la pronunció Lila Molinier en la segunda sesión de análisis de coyuntura.

En los últimos 20 años el Congreso ha hecho el presupuesto, conforme a su mejor saber, entender y conveniencia. En cierta forma los meses en los que se trata el presupuesto son los más importantes en cuanto a reclamos ciudadanos ante el legislativo. Pero en este año 2011 puede decirse que por una parte el Ejecutivo fue despojado casi totalmente de su calidad de administrador y por el otro se llegó a niveles absurdos de deformación del presupuesto y aprobación de aumentos y modificaciones sin origen de fondos.

Una de las grandes conquistas del gobierno Lugo había sido la casi triplicación de la compensación por la energía de Itaipú que el Paraguay le cede al Brasil. Un tema del año había sido que ese dinero sería íntegramente para políticas sociales del gobierno. Pues bien, aparentemente el juego es eliminar del presupuesto todo lo que puede dar prestigio al gobierno y aumentar los recursos para la clientela política de legisladores y legisladoras.

Lo más notable de todo es que en la misma lógica actúan ministros/as del Poder Ejecutivo, que consideran más práctico hacer lobby ante el Congreso y no con el Ministerio de Hacienda. Aparentemente trabajan con un presupuesto mínimo que saben que es el que presentará Hacienda y uno óptimo, que es el que procuran negociar en el legislativo.

Al tiempo de terminar este análisis aún no se había sancionado la ley de presupuesto. El último capítulo conocido mostraba que la Cámara de Diputados había ratificado su gigantesco aumento presupuestario, concediendo un 20% de aumento salarial a todo el funcionariado público, aún sabiendo que no hay fondos que puedan cubrir ese aumento.

Ciertamente, el Ejecutivo puede vetar esta ley como otras. Simplemente que el costo de hacerlo es mucho mayor que en cualquier otro caso.

## **En búsqueda del sillón presidencial**

La danza política principal del 2011 fue la definición de candidaturas. Lugo intentó primero la reelección a través de políticos de algunos sectores de izquierda. Pero para una reelección se precisa reformar la Constitución de 1992 y al no tener mayoría parlamentaria no se logró ni reformar ni enmendar la Constitución. En el segundo caso se precisaría de un referéndum que ratifique la enmienda. En realidad no es que el gobierno no tenga mayoría parlamentaria sino que para mayor precisión habría que decir que tiene solamente dos senadores y una diputada cuyo apoyo ha sido constante.

Notable. Lugo apareció en la escena política oponiéndose al proyecto reeleccionista de Nicanor Duarte Frutos, quien posteriormente fue electo como senador encabezando la lista de la Asociación Nacional Republicana (ANR – Partido

Colorado). A pesar de haber sido proclamado por el Tribunal Superior de Justicia Electoral, Duarte Frutos nunca pudo jurar y ocupar su banca como senador, pues se lo impidieron los senadores y senadoras, algunos de su propio partido. No tiene esa atribución el Senado pero, una vieja tradición antidemocrática del legislativo paraguayo es no permitir que ocupe su banca quien a pesar de ser electo no cuenta con la aprobación de la mayoría. En 1923 colorados y liberales impidieron que asuma su banca el socialista Rufino Recalde Milessi. Después del marzo paraguayo (1999) se le impidió asumir al ovedista Alejandro Velázquez Ugarte y en este periodo parlamentario (2008 – 2013) a Nicanor Duarte Frutos, aunque en este caso el periodo aún no terminó.

Los liderazgos del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) que están en la pugna por la candidatura presidencial son de los senadores Blas Llano, presidente del partido y Efraín Alegre, además del vicepresidente de la República, Federico Franco. El gran problema de los liberales es que, al contrario de los colorados, no ganan con votos propios y por eso precisan de alianzas electorales. Sin embargo, en el año 2008 no lograron tener una candidatura que sea suficientemente convocante de todos los sectores cuyo principal proyecto era desplazar a los colorados después de 62 años de gobierno ininterrumpido. El candidato que conquistó a las bases liberales primero y sin más remedio a la dirigencia después, fue el ex obispo Fernando Lugo.

El planteamiento de los liberales es que la alianza del 2013 debe ser encabezada por un liberal. Ya decidieron un mecanismo. En abril de 2012 harán una suerte de encuesta a la que llaman *urnas delivery*. Equipos formados por personas de las diversas listas que compiten van con una urna y “encuestan” sobre su preferencia a un total de 60.000 personas liberales y no liberales, con la única condición de que figuren en el padrón nacional. Dicho mecanismo ha sido aprobado ya por los principales candidatos. Aparentemente la izquierda les ha solicitado posponer la encuesta. De todas maneras en diciembre de 2012 los liberales realizarán su interna pero solamente a efectos de cumplir con los requisitos legales.

Poco se sabe aún cómo negociará la izquierda, nucleada principalmente en el Frente Guasú y que declara que se hará sobre bases programáticos. Solamente desde Kuñapyrenda, la agrupación socialista y feminista que apareció con un manifiesto en plena fiesta del bicentenario, levanta la necesidad de tener una presidenta mujer progresista para el 2013.

Con el ovedismo no hay sorpresas pues nadie más que el ex general puede ser candidato de UNACE. Por su parte la derecha moderna de Patria Querida dice no querer alianzas pero que puede realizar una concertación programática. En cierta manera coincide con los planteamientos del Partido Democrático Progresista (PDP) liderado por el ex ministro del interior, Rafael Filizzola.

En el campo colorado las cosas fueron más movidas durante el 2011. Los dos candidatos en juego a finales de año son empresarios de frontera. Uno de ellos, Javier Zacarías Irún fue intendente de Ciudad del Este y tiene un liderazgo consolidado en el Alto Paraná. El otro es un *outsider* que se afilió hace relativamente poco tiempo a la ANR pero es inmensamente rico y sus partidarios consiguieron cambiar los Estatutos partidarios que tenía una cláusula de tiempo de afiliación para la candidatura a presidente de la República, que no podía cumplir Horacio Cartes.

El proyecto Cartes es de lo más interesante, ya que representa al Paraguay ilegal. Su primera actuación fue lograr la derogación de la ley que prohíbe fumar en sitios públicos. Su principal operador para ello fue nada menos que un ex ministro de Salud. El vínculo entre dicha ley y la empresa tabacalera de Cartes era más que evidente. El proyecto Cartes significa mantener al Paraguay como país informal. Sus partidarios impiden de manera cerrada la entrada en vigencia del Impuesto a la Renta Personal (IRP) que fuera aprobado pero que nunca entró en vigencia.

Cartes que proviene de una familia de clase media de Asunción, multiplicó sus bienes con negocios en Canindeyu. Hay quienes no dudan en señalarle como narcotraficante, aunque hasta ahora nadie ha podido ofrecer prueba concreta alguna sobre dicha actividad ilícita. Su primera incursión al poder público fue mediante el fútbol, pues se hizo cargo de manejar empresarialmente el Club Libertad, que había llegado a descender de categoría. Su éxito como dirigente del fútbol es indudable. Luego de afiliarse a la ANR logra captar no sólo a oportunistas sino que su carta de triunfo para la modificación estatutaria fue su alianza con la senadora Lilian Samaniego, actual presidenta del Partido Colorado y representante de la dirigencia de base del partido más grande del Paraguay. El padre de Lilian ha sido históricamente el líder de los presidentes de seccional de Asunción. Salvo excepciones estos dirigentes no tenían una formación de alto nivel y una y otra vez reclamaban que hacían el trabajo político pero no tenían el debido reconocimiento. Desde finales del stronismo y durante toda la transición se repitió la tensión entre la dirigencia de base y la llamada oligarquía partidaria. Pareciera que finalmente hay un desplazamiento de ésta. Lilian Samaniego y su hermano, el intendente de Asunción, son egresados universitarios y un indicador del ascenso político de los seccionaleros ilustrados en la ANR.

Es notable pero la alianza Cartes – Samaniego es relativamente frágil y faltando año y medio para las elecciones ya aparecieron fisuras. El equipo de Samaniego reclama una campaña más participativa y no se descarta una candidatura de la propia Lilian Samaniego. De todas maneras el éxito de Cartes – Samaniego tuvo más que ver con la debilidad de quienes se oponían a que un *outsider*



como antes fueron Wasmosy y Cubas, sea candidato del partido, que aceptaban nuclearse bajo el liderazgo del ex vicepresidente de la República Luis Castiglioni, pero no de Javier Zacarías.

Finalmente se debe señalar que en cada espacio político hay otros candidatos, pero que no han logrado mayor relevancia. Lo que a nadie le resulta claro es poder entender quién acumula poder y prestigio político en el Paraguay

## **FINAL SIN FIN**

Cerca de Navidad terminarán los Vy'a Guasu del Bicentenario. La energía positiva de mayo se fue disipando y poco queda ya de ella.

Al cerrarse el 2011, la pregunta que inquieta a la comunidad de derechos humanos es si no estamos perdiendo una oportunidad de hacer transformaciones en el Estado, en la estructura social y en los liderazgos políticos que permitan profundizar la democracia. Y lamentablemente en el Paraguay las oportunidades no son tantas.



# *Crecimiento, desigualdad, pobreza y Estado interventor*

*El año 2011 cierra con un crecimiento económico global menor que el de 2010, pero considerablemente mayor en los sectores más dinámicos de la agroexportación y las importaciones. Por otra parte, los beneficios al país que se espera de las hidroeléctricas, crean un alto nivel de expectativas en la sociedad, en cuanto a su distribución.*

*Al mismo tiempo, los niveles de pobreza no dejan de ser altos y la seguridad social aún tiene muchos pasos que dar.*

Lila Molinier

Tape´a

## INTRODUCCIÓN

La coyuntura económica interanual se caracteriza, por un lado, por el elevado crecimiento real del producto interno bruto (PIB) obtenido en el 2010, del 15%, sus repercusiones nacionales e internacionales, y un crecimiento más reducido en el presente 2011, que se estima llegará a diciembre a 4,5%. En este contexto se han dado incorporaciones de la inversión extranjera directa, y de inversión privada, y un nivel de acumulación y consumo en los sectores más dinámicos del comercio exterior, tanto de la agroexportación como de los grandes importadores, y los servicios financieros vinculados, que aumentaron la acumulación de capital fijo, y el consumo productivo e individual.

La formación bruta de capital fijo tuvo un crecimiento real del 21,7% en el 2010, y desde el 2008 ronda en torno al 21% del PIB<sup>1</sup>, lo cual se evidencia en el aumento del número y del tamaño de algunas instalaciones fabriles, depósitos, silos de gran porte, maquinarias, tractores, medios de transporte de gran porte, etc. En el sector de las finanzas, los bancos y financieras han construido o están en plena etapa de construcción de sus sedes centrales y filiales, con base en modelos de edificios corporativos. Igualmente ocurre con la hotelería y las inmobiliarias.<sup>2</sup>

También, el consumo suntuario de los sectores de mayor ingreso está en crecimiento. Las zonas y centros comerciales, hotelería, restaurantes y otros servicios exclusivos están definidos y se amplían. Los viajes y las vacaciones tienen múltiple difusión en los diarios y revistas de Asunción. Las estadísticas de turismo en Uruguay reportan que en el 2010, 36.372 paraguayos (7 % más que en el 2009) visitaron los centros turísticos de dicho país, y gastaron 47,8 millones de dólares (11% más que en el 2009), para un promedio de 6 días de estadía, que aumenta al doble en el primer trimestre, y bajo diversas formas de alojamiento. En el 2011, las cifras reportadas para el primer semestre de 2011, refieren a un total de 22.685 paraguayos, que gastaron un total de 43,4 millones de dólares (1.915 dólares por persona), para un promedio de 12 días de estadía.<sup>3</sup>

Entre los factores que alientan el nivel de acumulación de capital y de consumo individual, se encuentran el aumento de la demanda externa y de los precios internacionales para la semilla de la soja, el maíz, los productos de la carne, entre otros, y la baja cotización del dólar en el caso de las importaciones masivas. También, el bajo nivel del impuesto a la renta de las empresas desde el 2004, de 10%, los bajísimos impuestos a la rentabilidad de la producción agropecuaria y a las importaciones, así como la ausencia de impuestos a las exportaciones. Además, la vigencia del impuesto sobre la renta personal, incorporado en la reforma del 2003, se halla suspendida por el Congreso Nacional hasta el 2013. La carga tributaria actual es una de las más bajas del continente, de 12 % sobre el PIB.

1 Banco Central del Paraguay, 2011, Boletín Cuentas Nacionales 2001 - 2010. Disponible en <[www.bcp.gov.py/Indicadoreseconomicos/](http://www.bcp.gov.py/Indicadoreseconomicos/)>.

2 Ver suplementos de los diarios de Asunción, catálogos y en los sitios web de las empresas del sector productivo primario, industrial, bancos y financieras.

3 Ministerio de Turismo y Deporte - Uruguay, Informe anual de turismo receptivo 2010, Uruguay Natural, febrero de 2011, y reporte estadístico del primer semestre de 2011. Disponible en <[www.turismo.gub.uy/de\\_interés/estadísticas/datos](http://www.turismo.gub.uy/de_interés/estadísticas/datos)> del año 2010 y 2011, consultado en noviembre de 2011.

Por otro lado, para la gran mayoría de la población, los efectos del crecimiento económico han sido escasos. Incluso, en el contexto de la inflación del primer semestre 2011, que afectó más al precio de los alimentos, el consumo de las familias pobres y pobres extremos sólo es posible a un nivel mínimo, y buscando alternativas más baratas, con riesgo para la salud y nutrición.

De parte del Poder Ejecutivo, crecieron las dificultades y obstáculos presupuestarios para aumentar el número de beneficiarios de las políticas de protección y promoción social, a pesar de lo cual, dio cobertura a un número considerable de familias pobres y pobres extremos, tanto por el lado de los subsidios monetarios, como del fortalecimiento de la agricultura familiar, para asegurar y sostener el autoconsumo y desarrollar rubros de venta para el mercado, con el objetivo de buscar su autonomía económica.

## **Segundo semestre: dificultades y pugnas políticas**

La coyuntura fue particularmente difícil para el Poder Ejecutivo en el segundo semestre del 2011, tanto por el lado de la estrategia implementada para recuperar las tierras fiscales y expropiadas de los ocupantes actuales, como por el lado de la ejecución del presupuesto del ejercicio actual, y del estudio del proyecto para el 2012 en el Congreso Nacional.

El desequilibrio inter-poderes y la pretensión del Poder Legislativo de subordinar en forma absoluta al Poder Ejecutivo, en especial, al Ministerio de Hacienda, ejerciendo funciones administrativas por acción, omisión y obstrucción, han aumentado las tensiones desde el inicio del tercer cuatrimestre del año, por los recortes que la Cámara de Diputados realizó a los gastos e ingresos asignados a los programas de transferencias monetarias con corresponsabilidad y de atención primaria a la salud, por supuestos proselitismos, y el aumento del 20 % otorgado a todos los funcionarios públicos, por encima de los porcentajes solicitados.

La intervención del Estado es reclamada en términos de la institucionalización de los avances hacia los sectores sociales; para identificar los problemas, proponer soluciones, ejecutar, monitorear y evaluar las acciones, como están registrados en los planes, programas y proyectos económicos y sociales en la coyuntura del actual gobierno.

En el tercer año de gobierno del presidente Fernando Lugo, han aumentado los reclamos internos hacia la intervención del Estado para modificar las estructuras injustas existentes de la distribución de los recursos productivos y de los ingresos, en la perspectiva de un desarrollo económico y social integral y sostenible en todos los órdenes.

Coincide esta demanda con los planteamientos de la XXI Cumbre Iberoamericana, celebrada en Asunción, a fines de octubre, que plantea la transformación del Estado para lograr el desarrollo nacional - regional.<sup>4</sup>

Otros puntos también son relevantes para una transformación y mejor intervención del Estado en el Paraguay, en beneficio del desarrollo integral y sostenible: la incorporación del Impuesto a la Renta Personal (IRP), la capacidad de transmisión de la

4 Ver: XXI Cumbre Iberoamericana. Declaración de Asunción y Plan de Acción, entre otros. 28-29/10/2011. Asunción. Disponible en: <<http://www.oei.es/cumbres.htm>>

energía de la Itaipú al interior del territorio nacional, y la creación y funcionamiento del Fondo de Desarrollo Económico y Social (Fondes), con base en los recursos adicionales de las hidroeléctricas binacionales.

Para la aprobación de la vigencia del IRP por parte del Congreso Nacional, el Ministerio de Hacienda sostiene negociaciones permanentes con los sectores políticos y las organizaciones de la sociedad civil sobre las características y alcances del impuesto, y la necesidad de que sea nuevamente considerada en el Congreso Nacional lo antes posible.

En cuanto a los beneficios adicionales de la Itaipú, el 2011 fue propicio para su avance y concreción, y se necesita difundir los términos de la discusión y las propuestas que existen en torno a estos puntos de gran importancia para el país, para que la toma de decisiones sea participativa y criteriosa.

Lastimosamente, en el caso de las negociaciones con la Argentina sobre Yacyreta, no se registraron avances en relación a los intereses nacionales (reducción de la deuda a su nivel legítimo, atención a todos los afectados, el reconocimiento y pago por la compensación por cesión de la energía, entre otros). Muy por el contrario, fue el gobierno argentino el que logró avanzar en todos sus intereses pendientes con la hidroeléctrica – como el aumento de la cota y la operación a su capacidad plena antes de la terminación de las obras en Encarnación; y el inicio de las obras en Aña cuá<sup>5</sup>- por lo que el cambio en las relaciones económicas binacionales y regionales vinculadas con la hidroeléctrica Yacyretá, siguen pendientes.

## Los resultados del proceso económico

Las evidencias estadísticas elaboradas por el Banco Central del Paraguay (BCP) ofrecen en el 2011 la novedad de haber incorporado el registro de las operaciones económicas de las hidroeléctricas binacionales en el Sistema de Cuentas Nacionales y de la Balanza de Pagos en la serie 2003 – 2010, por lo que en este análisis son utilizadas las cifras ajustadas disponibles con dicha incorporación, como una forma de mejorar la aproximación a la realidad económica, incluyendo la participación de dichas hidroeléctricas en las dimensiones, variables, y los indicadores económicos, en coherencia con la gravitación que tienen a nivel nacional.<sup>6</sup>

Según las estadísticas ajustadas con las binacionales, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) en el 2010 fue del 13% en términos reales (sin inflación) frente al 2009, y un valor nominal, en dólares corrientes, de más de 20.042 millones<sup>7</sup>. Con ello, el PIB total y por habitante han dado un salto inédito para la economía paraguaya (Cuadro 1, y gráficos 1 y 2), no sostenible en el presente año.

5 CODEHUPY/Informe DDHH en Paraguay 2011. Entrevista al Ing Ricardo Canese, Coordinador de la Comisión Nacional de Entes Binacionales Hidroeléctricos (CNBH) del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, Asunción, 09 de noviembre de 2011.

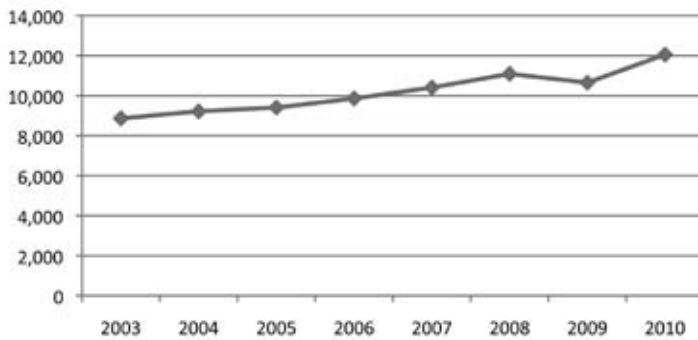
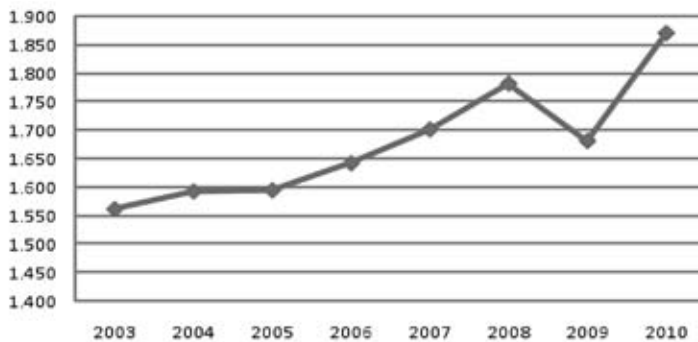
6 El trabajo realizado es mucho más amplio, pues la revisión arranca desde 1985, año de inicio de la operación comercial de la Itaipú. La nueva metodología asumida es la de considerar a las binacionales como unidades residentes de la economía paraguaya en un 50%, en forma consistente con la utilizada por los países socios, Argentina y Brasil. Con ello, el BCP logró avanzar en la armonización e integración estadística dentro del MERCOSUR. En: <[www.bcp.gov.py/noticias/Incorporación-de-las-binacionales-en-el-sistema-de-cuentas-nacionales-y-la-balanza-de-pagos-del-Paraguay/](http://www.bcp.gov.py/noticias/Incorporación-de-las-binacionales-en-el-sistema-de-cuentas-nacionales-y-la-balanza-de-pagos-del-Paraguay/)>Presentación del 13 de octubre de 2011.

7 Los datos utilizados se encuentran en el Cuadro 5, inserto al final, salvo advertencias específicas.

**Cuadro 1: PIB total y por habitante considerando hidroeléctricas binacionales**

Año	Millones US\$ 1994	US\$ 1994
2003	8.866	1.562
2004	9.217	1.593
2005	9.408	1.595
2006	9.862	1.642
2007	10.407	1.701
2008	11.093	1.781
2009	10.654	1.681
2010	12.056	1.869

Fuente: BCP, 2011, Incorporación de las binacionales a las CN y BP del Paraguay, ppt en PDF.

**Gráfico 1. PIB total en millones US\$ 1994****Gráfico 2. PIB por habitante. En dólares de 1994**

Son cuatro los sectores económicos más importantes: agricultura (18%), comercio (15,6%), electricidad y agua (12,6%) (sin la incorporación de la producción de las hidroeléctricas binacionales correspondiente al Paraguay es de sólo 1,6)<sup>8</sup> e industria (10,7%). Mientras, los que presentan mayor crecimiento en el 2010 son la agricultura (50%), seguida muy atrás por la construcción (13%), gobierno general (13%), finanzas (12%) y comercio (11%) (Cuadro 2).

### Cuadro 2: Producto interno bruto. Año 2010.

Por sectores. En % sobre el total y de crecimiento anual.

Sector económico	% sobre total	% crec 2009-10
Agricultura	18,2	49,8
Ganadería	5,4	8,5
Explotación forestal	1,3	-9,0
Pesca	0,1	-4,0
Minería	0,1	3,2
Industria	10,7	6,3
Electricidad y agua **/	12,6	-2,5
Construcción	3,6	13,0
Comercio	15,6	10,9
Comunicaciones	3,3	6,2
Transportes	3,6	7,0
Finanzas	2,2	12,0
Alquiler de viviendas	1,4	1,5
Servicios a las empresas	2,3	6,3
Hoteles y restaurantes	1,0	8,5
Servicios a los hogares	4,9	4,0
Gobierno general	7,0	13,0
Impuestos a los productos	6,8	12,0
Totales	100	13,2

\*/ Cifras preliminares. \*\*/ Incluye la producción de las hidro. binacionales.

Fuente: BCP, Incorporación de las Binacionales al SCN y la BP del Paraguay.

8 La producción de electricidad de las binacionales corresponde al 11% del total del PIB de 2010.



## El crecimiento y la desigualdad económica

Aunque no es un fenómeno nuevo, el crecimiento desigual caracteriza a la economía paraguaya en general, pero su preponderancia en la agricultura y la ganadería ha tomado en los últimos tres años una mayor dimensión. En la agricultura, la semilla de la soja llegó a una cifra récord de producción, 94% más que en el 2009, como efecto de la recuperación del rendimiento por hectárea caído durante la sequía de la temporada anterior, de un promedio de 1.500 a 2.793 kilos por hectárea, y en menor medida, por el aumento de la superficie cultivada (4%).

Otros rubros no han tenido ni tienen dicho nivel de producción – a excepción de la caña dulce – ni ocupan una extensión de tierra igual o mayor a la soja, incluidos los otros dos rubros que integran con éste el trío dinámico que es producido en un mismo año por las empresas agrícolas altamente mecanizadas, mediante la rotación de los cultivos. En el caso del maíz, el volumen producido es menos del 50 % y la superficie sembrada menos de una tercera parte, mientras que en cuanto al trigo, representa el 19 % de la producción y el 21 % de la superficie bajo cultivo de la soja (Cuadro 3).

**Cuadro 3. Producción agrícola por rubro, superficie sembrada y rendimiento. Año 2010.**

Rubros	Producción toneladas	Superficie sembrada en hectáreas	Rendimiento Kilo/hectárea
Soja	7.460.435	2.617.059	2.793
Maíz	3.108.121	794.034	3.915
Trigo	1.401.987	560.800	2.500
Caña dulce	5.130.941	100.000	51.309
Mandioca	2.624.084	177.480	14.785
Poroto	48.775	56.765	859
Sésamo	40.135	69.185	580

Fuente: MAG, 2011, Dirección de Estadísticas y Censos.

En el caso de la producción agrícola que cubre el mercado interno para la producción manufacturera y de consumo final, la caña dulce<sup>9</sup> tiene un volumen de producción mayor que el de la soja, dado el elevado el peso específico del producto, pero la superficie sembrada ocupada es de 100.000 hectáreas, con un rendimiento de 51.310 kilos por hectárea. Igualmente, la mandioca, otro rubro de consumo interno masivo, tanto como almidón manufacturado como raíz cocida, la producción fue de más de 2 millones de toneladas, con una superficie bajo cultivo de 100 mil toneladas. Otros rubros relacionados con la dieta alimentaria de la población nacional, como el poroto, maní, habilla tienen un nivel de producción,

<sup>9</sup> El 30 % de la caña de azúcar nacional es orientada a la producción del azúcar, y el 70% para el alcohol carburante.

uso de la tierra y rendimiento considerablemente bajos. El caso del sésamo, con mercado externo asegurado en el Japón, antes de la crisis nuclear, y un incipiente consumo interno, se redujo la superficie sembrada y la producción en más del 30% respecto del 2009, por razones climáticas.

En cuanto a la ganadería, en el 2010, la existencia de ganado bovino fue estimada en 12.305.442 cabezas, casi el doble de la población nacional, con un poco más del 60% ubicado en la región Oriental, y un poco menos del 40% en la Occidental o Chaco. El crecimiento anual del 8,5% se relaciona con la inversión y producción destinadas a la exportación, que experimenta una demanda favorable para los productos de la carne. Además, tiene una ancha base en el consumo interno, siendo un producto básico de la canasta alimentaria nacional. El crecimiento nominal registrado para los productos de la carne es del 27%, frente al 2009.

Tanto la producción empresarial de la soja, el maíz y el trigo, como del ganado vacuno, ocupan las más grandes extensiones de las tierras rurales. Según el Censo Agropecuario Nacional del 2008, en la región Oriental, sólo el 0,2% de las fincas agropecuarias tienen tierras que van de 200 a 10.000 hectáreas y más, y en ellas se concentra el 78% de la superficie de tierras de la región; el 65% de los cultivos agrícolas, el 87% de los campos con pastura para el ganado y el 83% los montes naturales y forestales cultivadas (Cuadro 4).

En la Occidental, una mayoría del 60% está concentrada en las extensiones de tierras con 200 a 10.000 hectáreas y más, y concentran el 99% de la superficie de tierras rurales, el 83 % de los cultivos agrícolas, 99% de los campos con pasturas y el 99% de los montes naturales y forestales cultivadas. ¿Cuál ha sido la evolución que han tenido estos indicadores al 2011? En la región Occidental, las evidencias sobre la nueva incorporación de la inversión de capital brasileño y extranjero, y del aumento considerable de la deforestación, están asociadas al aumento de la inversión intensiva en la ganadería, asociada con la demanda externa.<sup>10</sup>

---

10 El ritmo agresivo de la deforestación en el Chaco es estimado en 1.202 hectáreas por día, en septiembre 2011, según el monitoreo satelital de la organización Guyrã Paraguay, con el agravante de los miles de focos de incendio. Detalla que un total de 69.043 hectáreas de áreas boscosas registraron cambio a uso agropecuario, en 48 días. Véase nota del 13.10.2011 en *Abc Rural: Deforestación del Chaco paraguayo se reaccelera*. Disponible en <<http://www.abc.com.py/nota/deforestacion-del-chaco-paraguay-se-reaccelera-9584/>>.

Cuadro 4. Uso de la tierra rural según rangos de superficie seleccionado. Por número de fincas y región. Año 2008.

Rango de superficie seleccionado	Número de fincas censadas	Superficie total	Cultivos temporales, permanentes y hortalizas	Pastura natural o cultivada	Montes naturales y forestales cultivadas
<b>PARAGUAY 2008</b>	<b>288.875</b>	<b>31.086.894</b>	<b>3.365.203</b>	<b>17.837.589</b>	<b>7.477.454</b>
<b>REGION ORIENTAL</b>	<b>280.847</b>	<b>13.442.283</b>	<b>3.341.951</b>	<b>7.059.770</b>	<b>1.700.519</b>
De 200 a menos de 500 Ha	283	1.108.698	462.253	471.867	116.563
De 500 a menos de 1.000 Ha.	137	1.179.968	403.005	571.544	138.084
De 1.000 a menos de 5.000 Ha	134	4.056.331	863.461	2.400.892	516.076
De 5.000 a menos de 10.000 Ha.	17	1.797.301	266.841	1.158.972	270.453
De 10.000 y más Ha	10	2.390.364	187.491	1.515.233	358.877
<b>Sub total</b>	<b>581</b>	<b>10.532.662</b>	<b>2.183.051</b>	<b>6.118.508</b>	<b>1.400.053</b>
En % s/región	0,2%	78,4%	65,3%	86,7%	82,3%
<b>REGION OCCIDENTAL</b>	<b>8.028</b>	<b>17.644.612</b>	<b>23.252</b>	<b>10.777.819</b>	<b>5.776.935</b>
De 200 a menos de 500 Ha	1.570	491.840	7.360	339.824	128.426
De 500 a menos de 1.000 Ha.	971	630.151	2.974	401.855	191.666
De 1.000 a menos de 5.000 Ha	1.432	3.144.200	3.373	1.942.524	972.307
De 5.000 a menos de 10.000 Ha.	414	2.904.734	4.041	1.728.686	965.755
De 10.000 y más Ha	451	10.264.415	1.540	6.209.714	3.477.988
<b>Sub total</b>	<b>4.838</b>	<b>17.435.340</b>	<b>19.288</b>	<b>10.622.603</b>	<b>5.736.122</b>
En % s/región	60,3%	98,8%	83,0%	98,6%	99,3%

Fuente: MAG, 2010, Censo Agropecuario Nacional 2008, Vol II, p 153 - 166; 174 - 183.

Sin duda, la rentabilidad de la producción agropecuaria para la exportación, es la determinante más importante para la expansión de la inversión intensiva del capital. Y en esas condiciones, las políticas ambientales son resistidas e ignoradas, a pesar de que los efectos del cambio climático ya se resienten en el país. Las presentes y futuras generaciones, todas, todos, comenzarán a experimentar la vida en un país tropical, en el que ya los efectos benefactores de los bosques y la biodiversidad se han reducido al mínimo, y van a aumentar los riesgos de origen climático.

En estas condiciones, en que no existen límites a la extensión de la propiedad de la tierra, y el modelo de producción y acumulación es cada vez más concentrado, la institucionalidad del Estado es débil y las políticas públicas pierden eficacia, sin la organización, comunicación y movilización social.

### **El comercio exterior como motor de la acumulación y los efectos de la crisis mundial**

En el comercio, los sectores de mayor acumulación son los de exportación de los productos agropecuarios y de importación de bienes de capital, intermedios y de consumo, tanto suntuarios como básicos. En el 2010, las exportaciones aumentaron 43%, por efecto de la recuperación y el crecimiento de la demanda externa, particularmente de la semilla de la soja (102%) y de los productos de la carne (59%), en el contexto de la dinámica especulativa del mercado internacional de los alimentos, que continuó favorable para los rubros nacionales hasta agosto 2011. En este contexto, la exportación de la semilla de la soja superó el valor exportado el año anterior, y los productos de la carne el 50 %. El promedio del precio internacional de la semilla de la soja pasó de 385,9 a 502,84 dólares la tonelada entre el 2010 y agosto de 2011.

Por su parte, las importaciones también se recuperaron y aumentaron un 45 % respecto del 2009, tanto en bienes de consumo como intermedios y de capital, siguiendo con el mismo ritmo en lo que va del 2011, favorecido por el bajo tipo de cambio del guaraní frente al dólar.

La baja del tipo de cambio es un comportamiento reiterativo al finalizar la temporada agrícola y durante la exportación masiva de la semilla de la soja. Este año fue considerable debido a la caída del dólar y la crisis de la economía norteamericana. Las importaciones a agosto del 2011 llegaron casi al 80 % del valor alcanzado en el 2010.

Aunque el costo relativo de los bienes intermedios y de capital requeridos por el mercado interno se abaratan mediante esta reducción, también se fomenta el aumento especulativo de la importación de bienes de consumo duradero (automóviles) y no duraderos (alimentos, bebidas, vestidos, calzados, y productos suntuarios) que generan una oferta interna desproporcionada, que ejerce presión sobre el crédito comercial. La oferta de automóviles usados, importados vía Iquique (Chile) así como los bienes de consumo familiar, de origen chino, inundan literalmente el mercado del Gran Asunción y de las principales ciudades fronterizas (Ciudad del Este, Encarnación y Pedro Juan Caballero). El origen de las importaciones está cambiando en los últimos años. Las importaciones en el 2010-2011, provienen

en torno al 42% del Mercosur (Argentina, Brasil y Uruguay), y en un 35% de China Continental. Y no se conoce de políticas o medidas de parte del gobierno que frenen el creciente déficit comercial de bienes y servicios que este movimiento genera, y sus efectos en la producción de la industria local.

En otras palabras, el contexto de crisis de la economía norteamericana en el 2011, en el que se evitó la declaración de una suspensión de pago de la deuda externa sobredimensionada, aumentando el tope de endeudamiento existente, y de crisis económica en la Unión Europea, el sector agroexportador y el importador de la economía paraguaya, pudo prolongar hasta el tercer trimestre su extraordinario crecimiento. Las perspectivas futuras son inciertas.

## La inflación y la incertidumbre

No obstante los resultados positivos de la temporada agrícola 2009-2010 y 2010-2011, los efectos inflacionarios de la crisis norteamericana y europea en la región de América Latina, en general, y en el Paraguay, en particular, y la incertidumbre hacia la evolución cada vez más profunda de la crisis del sistema mundial, están generando a inicios del cuarto trimestre del presente año, una coyuntura que se advierte difícil.

En el primer semestre de 2010, las medidas antinflacionarias asumidas por el Banco Central del Paraguay, generaron un freno a la expansión del crédito y del circulante, que redujeron la inversión en el sector productivo, en particular la construcción y el crédito antes expansivo para la vivienda. Esta situación generó críticas severas a la política crediticia del BCP por parte de los gremios empresariales de la construcción, así como de los analistas, hacia al enfoque monetarista y restrictivo del mercado interno y del empleo.<sup>11</sup>

De hecho, es preocupante que las medidas ortodoxas del BCP hayan sido drásticas para la política de crecimiento y empleo promovido por el propio gobierno en el corto tiempo anterior, en un contexto en el que los indicadores macroeconómicos en general eran positivos para la inversión. Asimismo, que no se haya discriminado en forma positiva hacia los sectores medios con capacidad de pago, en busca de la casa propia. Ante el encarecimiento del crédito, la opción ofrecida es la de un crédito más caro, y un margen de intermediación bancaria y financiera más elevado, en las condiciones en que están las tasas de interés pasivas. Es decir, favoreciendo a los bancos y financieras. Tampoco se consideró que los países del Mercosur hayan tomado una posición de defensa de sus políticas de inversión y empleo en los foros mundiales, aún en el contexto de la inflación, siendo su control un objetivo de la política económica regional irrenunciable.

La incorporación de la inversión extranjera en la construcción y el negocio inmobiliario a gran escala no ha sido frenada. Muy por el contrario, está finalizando la construcción de nuevos hoteles y edificios suntuarios de renta, y se ha iniciado la fase preparatoria para la construcción de la sede del World Trade Center (Centro

11 Sociedad de Economía Política del Paraguay, Medidas antinflacionarias del Banco Central desalientan actividad productiva y generación de puestos de trabajo. Asunción, 27 de mayo de 2011.

de Comercio Mundial) de Asunción<sup>12</sup>, un mega proyecto de cuatro torres de 20 pisos cada una, que probablemente generará efectos considerables en el mercado inmobiliario de la capital del país.

Tampoco se administraron medidas de contención de la inflación y de discriminación positiva de los afectados, sobre todo en los alimentos básicos como la carne, los lácteos y panificados a través de la negociación con los sectores productivos y comerciales. Pues, en el caso de la carne, los cortes populares y de consumo masivo fueron objeto de aumento de precios, en un contexto en el que la exportación de los productos de la carne estaba en aumento y con precios internacionales favorables.<sup>13</sup>

Por otro lado, en octubre, el anuncio del Servicio Nacional de Salud Animal (Senacsa) sobre la presencia de un brote de fiebre aftosa en una estancia ganadera del Departamento de San Pedro, sorprendió a todos por sus efectos virulentos, ya que en forma inmediata se cerró el mercado externo del sector de la producción y exportación de los productos de la carne; se regresaron numerosos cargamentos transportados en los camiones refrigerados, incluso los que habían ingresado a destino. También, en algunos frigoríficos, se suspendieron las jornadas laborales por dos meses y se pagaron los salarios de los trabajadores en especie<sup>14</sup>

## Empleo, ingreso y pobreza

El considerable nivel de crecimiento de la economía en el 2010, con la estructura y el funcionamiento desigual en el que se desenvuelve, tuvo efectos positivos mínimos en el empleo, según lo evidencian las estadísticas. El porcentaje de la población económicamente activa (PEA), que mide el nivel de actividad, se redujo y aumentó el peso de la población económicamente inactiva, mientras que el nivel de ocupación aumentó sólo algunas décimas y la subocupación bajó otras, respecto del 2009.<sup>15</sup>

Entre los asalariados, cerca de la mitad (49,4%) tiene un ingreso por debajo del salario mínimo legal en su actividad principal, y el 50%, igual o superior al mínimo. Esta distribución empeora en el caso de los asalariados del sector privado, donde el promedio de los que perciben por debajo del salario mínimo aumenta al 57%. En el caso de los asalariados del sector público, sin embargo, la distribución mejora en tanto que los que perciben por debajo del salario mínimo son un promedio más bajo, del 19%.

En cuanto al acceso a un programa de jubilaciones y pensiones, el promedio nacional aumentó tres décimas (0,3%) respecto del 2009, y mantiene el perfil de mayor cobertura en el caso de los asalariados urbanos y femeninos.

12 Ver en la web: Word Trade Center Asunción.

13 Incluso, en el contexto del cierre de los mercados en octubre, el sector cárnico aumentó aún más los precios de los cortes populares, como el puchero, la carnaza de segunda y la costilla.

14 Serie de notas periodísticas de todos los diarios asuncenos, octubre de 2011.

15 Dirección General de Estadísticas y Censo. Boletín de resultados de la Encuesta Permanente de Hogares. 2010. Disponible en <[www.dgeec.gov.py/publicaciones/BoletinresultadosdelaEPH2010](http://www.dgeec.gov.py/publicaciones/BoletinresultadosdelaEPH2010). Principalesindicadoresdeempleoingreso.>.

El seguimiento trimestral de los indicadores del empleo en el Gran Asunción (Asunción y zonas urbanas del Departamento Central) muestra que en los dos primeros trimestres del 2011, el desempleo abierto y la subocupación disminuyeron levemente, favoreciendo más a los varones que a las mujeres, en el primer caso.<sup>16</sup>

## Los niveles de la pobreza

La pobreza, medida según el ingreso de la población, sólo varió algunas décimas para sostener los niveles a los que bajó desde el 2008 y seguir siendo un problema social, cultural y económico importante. El número total de pobres a nivel país representa el 34% de la población total, promedio que aumenta al 48,9% en las zonas rurales, y baja al 24,7% en las zonas urbanas. Dentro de estos márgenes, el número total de pobres extremos corresponden a un promedio de 19,4%, que aumenta a 32,4% en las zonas rurales, y baja a 10,3% en las zonas urbanas.

Otro indicador que permite dimensionar mejor el problema es la brecha o diferencia del promedio de ingresos de la población pobre frente al costo promedio de la canasta básica de alimentos y servicios. En el 2010, dicha brecha para el promedio de pobres a nivel país fue del 41%; mientras para el promedio de pobres de las zonas rurales aumenta a 45%, para el promedio de pobres de las zonas urbanas, baja a 34%.<sup>17</sup>

En el caso de la gestión y del gasto social del gobierno central, las estadísticas del desempleo y subempleo, los bajos niveles de remuneración de grandes sectores de la fuerza de trabajo masculina y femenina, y la pobreza, justifican la gestión de los programas de protección y promoción social, y el gasto social público en sus distintas modalidades, para los diversos grupos de población afectada.

Según el informe de ejecución del 2010, el gasto social fue de 8,26 billones de guaraníes, 50,12% del total de gastos de la Administración Central, de los cuales, 1,17 billones fue destinado a la gestión de los programas de protección y promoción social de la población en situación de vulnerabilidad (Cuadro 5), entre ellos, los subsidios a las familias pobres y pobres extremos. También, hay que agregar los servicios gratuitos en la función Salud y saneamiento ambiental, incluyendo estudios de diagnóstico y medicamentos, así como en la función Educación y cultura, los servicios gratuitos en la educación pública, incluyendo la canasta de útiles en forma universal, y la canasta de alimentos para los niños, niñas de comunidades pobres extremos, entre otros.<sup>18</sup>

El Programa Tekopora, que otorga la transferencia monetaria con corresponsabilidad a las familias de extrema pobreza, benefició a 83.106 hogares, unas 415.530

16 Dirección General de Estadísticas y Censo. Encuesta continúa de Empleo, año 2011. Disponible en <[www.dgeec.gov.py/publicaciones/Encuestacontinuadaempleo2011](http://www.dgeec.gov.py/publicaciones/Encuestacontinuadaempleo2011)>.

17 Dirección General de Estadísticas y Censo. Principales Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso 2010. EPH 2010. ppt en PDF. Disponible en <[www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py)>.

18 Ministerio de Hacienda. Informe financiero 2010. Tomo II. Control y evaluación presupuestaria. Asunción, p. 46-50. Disponible en: <[www.hacienda.gov.py/InformeFinanciero2010/](http://www.hacienda.gov.py/InformeFinanciero2010/)>.

personas, localizadas en 53 distritos, de 13 departamentos de la región Oriental, incluida Asunción, la capital.<sup>19</sup>

**Cuadro 5: Gastos sociales ejecutados por la Administración Central  
Por función y en millones de guaraníes corrientes. Año 2010.**

Funciones	Millones de G	En %
Total	8.275.151	100%
Salud y saneamiento ambiental	1.847.370	22,3%
Promoción y acción social	1.167.913	14,1%
Seguridad social	1.520.400	18,4%
Educación y cultura	3.559.907	43,0%
Ciencia, tecnología, difusión	38.418	0,5%
Vivienda, urbanismo y s comunitarios	141.143	1,7%

FUENTE:www.hacienda.gov.py/Informe financiero 2010/ Tomo 2, p 10.

## La seguridad social. Los grandes pendientes

La coyuntura anual fue particularmente agitada en relación con la demanda de seguridad social, en vista de la baja cobertura existente, así como el déficit de atención en los programas de corto plazo, como el seguro médico para los funcionarios<sup>20</sup> y obreros del sector público y el sector privado cubierto. La novedad en el 2011 fue la movilización e inclusión de los docentes y directores de los centros educativos privados, tanto para el seguro médico como para las jubilaciones y pensiones del IPS.

En términos del contexto, cabe indicar que la inclusión de los trabajadores informales dependientes e independientes, la reforma del sistema de seguridad social, y la modificación de la carta orgánica del IPS, forman parte de las políticas públicas impulsadas por el gobierno actual.<sup>21</sup>

El gasto de la Administración Central en seguridad social absorbe el 18,4 % del gasto social total en el 2010, y está integrado por un lado, por el gasto ejecutado por el sistema de jubilaciones, pensiones y haberes de retiro de los funcionarios públicos, del magisterio nacional, de docentes y funcionarios de las universidades nacionales; el personal de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas. Es de carácter contributivo, pero los aportes de los cotizantes cubren hasta alrededor del

19 Ibid. La meta del Programa fue beneficiar a 120.000 familias de extrema pobreza en el 2010, pero el Congreso Nacional, le recortó los fondos solicitados y lo orientó para la merienda escolar.

20 La movilización y la sanción de la ley por el Congreso Nacional no consiguió que los 11.000 funcionarios y magistrados judiciales del Poder Judicial sean incluidos en el programa de seguro médico del IPS. El veto presidencial, y su aprobación por el Senado, fue justificado, a pesar de la política de universalización de la seguridad social promovida actualmente. Véase: nota en Abc Color digital del 31 de mayo de 2011. Disponible en <www.abc.com.py>.

21 Presidencia de la República/Gabinete Social, 2010, Paraguay para todos y todas, p 40-41. La nueva denominación del Viceministerio de trabajo y de seguridad social, responde al nuevo proyecto de impulsar la mayor cobertura de seguridad social. Disponible en: <www.mjt.gov.py>.



60 % de los gastos, por lo que el Ministerio de Hacienda<sup>22</sup> transfiere cerca del 40 % restante.<sup>23</sup> El total de beneficiarios a diciembre 2010 es de 501.988 jubilados, pensionados y herederos.<sup>24</sup>

Por otro lado, el gasto en seguridad social del área está integrado por el gasto ejecutado en pensiones no contributivas, de supervivencia para los veteranos, lisiados de la Guerra del Chaco y sus herederos; pensión alimentaria mensual para los adultos mayores, de 65 años y más, en situación de pobreza, iniciado en el 2010; pensiones graciables, aprobados por el Congreso Nacional, e indemnizaciones varias, entre ellas, a las víctimas de la dictadura stronista. El total de beneficiarios a diciembre 2010 fue de más de 15 mil personas.<sup>25</sup>

Además del sistema de seguridad social administrado por el Ministerio de Hacienda, existen otros dos sistemas descentralizados de aportes obligatorios constituidos, por un lado, por el Instituto de Previsión Social (IPS), para los funcionarios y obreros del sector privado, que cubre los riesgos de salud, jubilaciones, pensiones y haberes de retiro. También, incluye a grupos específicos de funcionarios públicos, únicamente, para el seguro de salud (magisterio nacional, docentes universitarios, funcionarios de la ANDE, otros). Por otro, por tres cajas de jubilaciones y pensiones como la de los empleados y obreros ferroviarios, del personal de la ANDE, empleados de bancos y afines, y del personal municipal.<sup>26</sup>

La universalización de la seguridad social, de corto (seguro médico) y largo plazo (jubilaciones, pensiones) es uno de los objetivos y ejes de acción de las políticas públicas para el desarrollo social, en vista del reconocimiento del derecho universal a cada persona humana a la protección social. Pero mientras esté asociado con el trabajo remunerado y formal, existen serias limitaciones en el país para avanzar en su cobertura mientras el empleo informal y el cuentapropismo tengan tanto peso en la estructura del empleo.

De ahí, el impulso ganado por el diseño y gestión de programas de protección social para las personas excluidas del régimen formal del empleo y su protección mediante los subsidios a los adultos mayores, a las familias de extrema pobreza con madres embarazadas, niños, niñas y adolescentes escolares; con niñas y niños trabajadores en la calle, se proponen dar cobertura al derecho de protección social de dicha población excluida.

El enfoque de la protección integral es reciente en el Paraguay, desde la primera década de los años dos mil, y es particularmente relevante durante el gobierno actual. Pero enfrenta la falta de asignación y de financiamiento suficiente, así como también, la resistencia y oposición activa de políticos profesionales, miembros del Congreso Nacional, empresarios, comunicadores y otros sectores de opinión que

22 Es la institución responsable de la gestión de la Caja, a través de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones Contributivas.

23 Las cajas del magisterio nacional, y la de la Policía Nacional y las FF.AA., son deficitarias, sus aportes no cubren los gastos devengados.

24 [www.hacienda.gov.py/Informefinanciero2010/Controlyevaluaciónpresupuestaria](http://www.hacienda.gov.py/Informefinanciero2010/Controlyevaluaciónpresupuestaria), p. 169.

25 *Ibid*, p. 170.

26 Disponible en <[www.hacienda.gov.py/Informefinanciero2010/Tomolll.EntesDescentralizados](http://www.hacienda.gov.py/Informefinanciero2010/Tomolll.EntesDescentralizados)>.

asocian la seguridad social con el trabajo propio y formalizado. Sin embargo, este tipo de concepción no puede evitar hasta la actualidad que se sostengan y aumenten los sistemas de privilegios con base en las concesiones graciables, como las que otorga el Congreso Nacional a propuesta de los legisladores, para personas individuales, ni formas solapadas de mendicidad de niños, niñas, adolescentes y adultos en los espacios públicos.

Las evidencias de que tampoco existe un sistema de control y evaluación permanente que garantice la protección y sostenibilidad de los fondos de seguridad social establecidos, deben servir para que el Estado en su conjunto, no sólo el Poder Ejecutivo, instalen mecanismos y procedimientos institucionales que garanticen la gestión eficiente y responsable de los fondos de seguridad social. Las crónicas periodísticas sobre el desfalco de la Caja de Jubilaciones de la Itaipú Binacional<sup>27</sup>, el fracaso de las inversiones y gestión inmobiliarias del IPS,<sup>28</sup> y los problemas recurrentes del gerenciamiento de la Caja Municipal, entre otros, son una muestra del manejo indolente y penoso de sus gerencias y administraciones.

Igualmente, en el caso del IPS, la relativa baja ejecución del presupuesto es una constante, mientras se acumulan los déficits de cobertura, en la infraestructura de los servicios de salud, en el régimen de acceso a consultas, medicamentos y hospitalización. La magnitud y necesaria proyección de los recursos con que cuenta el IPS no parece ser dimensionado por sus propios gestores y administradores, que retrasan las inversiones necesarias, resguardando sus recursos en el sistema bancario y financiero de poca efectividad para sus objetivos, y ejecutan medidas de emergencia más costosas para el sistema de costos/beneficios<sup>29</sup> que requiere gerenciar, atendiendo sus obligaciones de corto, mediano y largo plazo para con sus beneficiarios.

Ante la acumulación de los fracasos, ya no cabe el temor de ajustar la legislación y normativas, de fortalecer los sistemas de control y evaluación institucional por parte de los organismos públicos responsables, y de instalar el asesoramiento permanente para la gestión de las cajas obligatorias.

El sistema de aporte obligatorio de los beneficiarios de la programas de seguridad social, tanto de salud como de jubilaciones y pensiones, es importante y subsidiario del sistema financiero nacional. El Estado es garante y regulador de los fondos, y podría ser también, acreedor responsable y seguro de una partida de los mismos.

## Los recursos adicionales provenientes de la Itaipú

Después de una larga espera, el 14 de mayo pasado la Cámara de Senadores del Brasil aprobó el aumento del pago de la compensación por la cesión de energía de la central hidroeléctrica binacional Itaipú, de la mayor parte del 50 % que le

27 La investigación de la administración actual encontró que unos 100 millones de dólares de la CAJUBI fueron "invertidos" en el sistema financiero de altos rendimientos y riesgos de Canadá, por parte de la presidencia saliente de la CAJUBI. Serie de notas entre mayo y junio de 2011, diario Última Hora, Asunción.

28 Con 1.008 inmuebles de renta, el IPS sólo recibe 725 millones de guaraníes. Serie de notas, octubre de 2011, diario Última Hora, Asunción.

29 Las derivaciones al sector privado de los parientes para los servicios de farmacia, análisis laboratoriales, cirugía y hospitalización son una constante, frente a una infraestructura física y de servicios, instalada y costosa, pero rígida.

corresponde al Paraguay, y que fuera acordada en la Declaración Conjunta Paraguay-Brasil, del 25 de julio de 2009, negociada por los gobiernos del presidente Fernando Lugo y de Luiz Ignacio "Lula" Da Silva.<sup>30</sup>

Finalmente, a mediados de octubre último, la Itaipú Binacional recibió del gobierno brasileño la primera partida del pago adicional por la compensación por cesión de la energía, consistente en 36 millones de dólares, que cubre la segunda quincena de mayo, a partir del 14, y el mes de junio. Una vez remitido al Gobierno paraguayo, la primera cuota fue depositada en una cuenta especial el Ministerio de Hacienda, en espera que el Congreso Nacional local apruebe la ley que establezca la forma de utilización de dichos recursos adicionales.<sup>31</sup>

Otro avance en la utilización de los recursos de la Itaipú es que a principios de noviembre se adjudicó al consorcio paraguayo-brasileño CIE / ELEC NOR la construcción de las subestaciones en Hernandarias y Villa Hayes, y del sistema de torres y cables de 500 kw<sup>32</sup> para la transmisión de una mayor cantidad de la energía producida por la central, al interior del territorio paraguayo, con el objetivo de aumentar la cobertura y sobre todo, la calidad de dicha energía en dirección del desarrollo integral del país, sobre todo del área rural y de la industria.

### **¿Cómo usamos esos recursos financieros y energéticos adicionales?**

Las respuestas a esta pregunta han ido generando consensos en los dos años transcurridos desde los acuerdos de julio de 2009. Uno de esos consensos es la posibilidad de la venta directa al mercado brasileño y a otros mercados de la zona Mercosur, que ya fue planteada en los acuerdos firmados. Es una alternativa relacionada con la búsqueda de acceso a precios de mercado, a diferencia de la obtenida por la Itaipú Binacional con la Eletrobras, contraparte brasileña de la ANDE, que es a precio de costo, más una compensación, actualmente tras el acuerdo logrado, de 5.1 dólares MWh.

Pero la propuesta paraguaya no sólo busca mejorar el precio de la energía eléctrica que le corresponde de Itaipú y Yacyreta, sino a través de la integración energética del cono sur, aprovechar la energía producida y que no es utilizada por los tres socios, para exportarla, ya sea en los horarios intermedios a los picos de utilización, como en relación a las pérdidas y la fluctuación cíclica de la demanda de energía de sus socios. El caso más citado como muestra de la pérdida de energía que ocurre en la Itaipú, es la energía desperdiciada a través de la caída del agua sobrante por el vertedero de la represa.<sup>33</sup>

La experiencia de venta de la energía de la hidroeléctrica nacional Acaray al Uruguay, realizada el 23 de febrero de 2011, de 50 MWh de potencia, durante un período de tres horas –de 9:00 a 12:00 horas- a través del sistema de transmisión

30 Para ampliar los antecedentes, ver: Derechos Humanos en Paraguay 2010. Codehupy, Asunción, 2010. Disponible en <[http://www.codehupy.org/index.php?option=com\\_docman&Itemid=12](http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&Itemid=12)>.

31 Ultima Hora, "Brasil inicia pago adicional por la energía de Itaipú", 18 de octubre de 2011, p. 25.

32 Disponible en <[www.itaipubinacional.gov.py](http://www.itaipubinacional.gov.py)>, consultado el 15 de noviembre de 2011.

33 Canese, Ricardo, Soberanía e integración energética. Aprovechamiento de la energía que se desperdicia en Itaipú. Seminario Internacional Integración y Soberanía Energética, Comisión Nacional de Entes Binacionales, Asunción, 27 de junio, 2011, presentación en PPT /CD.

eléctrica de la Argentina, demostró que la exportación a terceros países de la zona del Mercosur, como el citado país, y Chile, es posible.<sup>34</sup> Pero, la respuesta a la solicitud de los gobiernos de Paraguay y Uruguay se hace esperar, y al parecer el Gobierno argentino no está dispuesto a facilitar la operación debido al temor de que el Paraguay exporte por dicho medio la energía de Yacyreta.

Otra posibilidad, cuyas implicancias no han sido dimensionadas ni difundidas en detalle en el país, es la planteada por la firma transnacional Río Tinto Alcan, para la inversión en una industria electrointensiva productora de aluminio a gran escala, con una mega inversión de 3.500 millones de dólares. La firma habría solicitado al gobierno asegurar el suministro de una gran cantidad de energía eléctrica, unos 800 a 1.100 megavatios, a precio subsidiado para la instalación y desarrollo de la industria.<sup>35</sup>

### **El Fondes y las líneas de inversión de los recursos adicionales por compensación**

Además de los puntos mencionados, otros varios aspectos son considerados en relación con la energía de Itaipú que corresponde al Paraguay, como sobre la utilización de los ingresos adicionales por el aumento de la compensación pagada por el Brasil, por la cesión de la energía.<sup>36</sup>

El segundo consenso, se relaciona con la necesidad de que los recursos financieros adicionales generados por el aumento de la compensación sean orientados hacia la creación y expansión de la inversión en la infraestructura económica y social, para revertir el atraso que tiene el país en estos aspectos, y apuntar al desarrollo integral, sostenible<sup>37</sup>. En ese sentido, se considera que los recursos distribuidos a las gobernaciones y municipalidades no han tenido impacto en el desarrollo local, y ha generado la pereza fiscal que dificulta definir y aplicar estrategias para aumentar la recaudación de los impuestos inmobiliarios, entre otros, a cargo de las municipalidades<sup>38</sup>.

En ese sentido, la decisión tomada por el Ministerio de Hacienda es que el Congreso Nacional apruebe una ley que establezca la forma y los procedimientos para el uso de los fondos adicionales, y para el efecto presentó un anteproyecto de creación del Fondo de Desarrollo Económico y Social (Fondes) a fines de mayo de 2011. La propuesta consiste en integrar cuatro fondos de inversión para financiar (1) la infraestructura social, de salud, saneamiento ambiental, educativa, soluciones habitacionales, reforma agraria integral (40%); (2) la infraestructura económica, principalmente vial, ferroviaria, portuaria, aeroportuaria y fronteriza (40%); (3) la formación del capital humano mediante programas y proyectos de investigación y

34 Disponible en la sección economía del diario Última hora, del 23 de febrero de 2011.

35 El acuerdo al que habría llegado con el gobierno es que a fines del presente año se tendría los detalles del proyecto, y con ellos, los elementos para la toma de decisión. Véase nota: Ministro Rivas: "Río Tinto puede cambiar la historia industrial del Paraguay". Disponible en: <<http://www.presidencia.gov.py/v1/?cat=66>>.

36 Disponible en: Seminario Internacional Integración y Soberanía Energética, Comisión Nacional de Entes Binacionales, Asunción, 27 de junio de 2011, presentación en ppt /cd.

37 Si el Estado paraguayo decidiera la aprobación de proyectos de inversión de industrias electrointensivas o exportar en forma directa la energía de Itaipú a terceros países, la cantidad cedida al Brasil disminuirá, así como las regalías pagadas por éste, entre ellas, la compensación.

38 Las transferencias que el Ministerio de Hacienda ejecutó para las gobernaciones y municipalidades entre el 2009-2010 fue de 385 millones de dólares. Desde mayo de 2011, dicha transferencia es automática para los gobiernos municipales. En [www.hacienda.gov.py/Noticia/lunes 30/05/2011/](http://www.hacienda.gov.py/Noticia/lunes 30/05/2011/) No existe "bicileteo" de recursos financieros.

desarrollo, becas, y fortalecimiento de la capacitación técnica (10%), y (4) políticas económicas activas en épocas de crisis y/o para enfrentar situaciones de emergencia nacional (10%)<sup>39</sup>.

Al mismo tiempo, el Foro de Iniciativa Popular, promovido desde fines de 2010 por la Comisión Nacional de Entes Binacionales, el Vice-ministerio de Minas y Energía, Itaipú Binacional, Yacyreta Binacional, y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, concreta su propuesta y la valida a fines de junio, en un Anteproyecto de Ley para regular la asignación de recursos en concepto de la compensación de la cesión de energía al Brasil y la Argentina, y los beneficios netos por la exportación de la energía de Itaipú y Yacyreta, correspondientes al Estado paraguayo<sup>40</sup>. Este anteproyecto también apunta a la creación del Fondo para la Promoción del Desarrollo Económico y Social (Fondes), dependiente del Poder Ejecutivo, que será destinado a atender los requerimientos de 23 líneas de acción, mediante pequeñas partidas que van del 1% al 5% en la mayoría de los casos, uno del 7% y otro del 15%, completando de este modo el 100% de los recursos disponibles para un determinado período de tiempo<sup>41</sup>.

Además, establece los criterios a tener en cuenta para estudiar y aprobar los proyectos de inversión en cuanto a mecanismos, procedimientos e instrumentos, y la institucionalidad, para regular la gestión de los fondos, que en general serán aplicados en un 76,1% en inversión de infraestructura; 21,5% en inversión social directa, y el 2,4% restante en otros gastos relacionados.

Los otros anteproyectos presentados al Congreso Nacional a efectos de regular el uso de los recursos adicionales por compensación, también apuntan a la inversión en infraestructura económica y social o focalizan su interés en determinados ejes específicos.

A cinco meses de recibir las propuestas, el Congreso Nacional no demostró haber aceptado el desafío de estudiarlas y discutir las para sancionar la ley solicitada para la distribución de los recursos adicionales con criterios acordes con las políticas públicas de Estado que el gobierno actual ha reorientado, promovido y gestionado. Los partidos políticos de oposición y en función de gobierno, están interesados en que los recursos adicionales de las hidroeléctricas sean distribuidos según la ley existente respecto de los royalties, como lo manifestaron los gobernadores e intendentes<sup>42</sup>. La forma disociada en que el Congreso Nacional trata la revisión y modificación del anteproyecto de ingresos y gastos, del estudio y la aprobación de los proyectos adicionales previstos en los proyectos del crédito público y de otras fuentes, como en este caso la Itaipú, justifican la demora en resolver la cuestión hasta el final.

39 Ministerio de Hacienda, Mensaje N° 620, del 31 de mayo de 2011, en pdf.

40 Disponible en: Seminario Internacional Integración y Soberanía Energética, Comisión Nacional de Entes Binacionales, Asunción, 27 de junio de 2011, presentación en ppt /cd.

41 Aquí cabe comprender que el 1% de 360 millones anuales es equivalente a 3.6 millones de dólares anuales, suma extraordinariamente considerable para los programas públicos dirigidos a las poblaciones específicas vulnerables (niñez, mujeres y adultos mayores en situación de pobreza, indígenas, familias y comunidades campesinas, otros) si se consideran los recursos invertidos hasta la actualidad.

42 Ley 1.309 / 1998, y sus modificaciones, establecen la distribución de los royalties en un 50 % para la Administración Central y el otro 50 % para las gobernaciones y municipalidades, en porcentajes que varían según sean o no afectadas por las hidroeléctricas binacionales. Los otros recursos financieros que recibe el Paraguay de las dos hidroeléctricas binacionales. En el caso de la Administración Central, ya están siendo aplicados en la ejecución del presupuesto público.

**Cuadro 6. PARAGUAY. Indicadores socioeconómicos 2010-2011**  
**En guaraníes corrientes o constantes, dólares y porcentajes, según especificaciones**

Producto Interno Bruto (PIB) con binacionales. En millones de dólares corrientes (2010) 1/	20.042
PIB total con binacionales. % de crecimiento real interanual 2009 - 2010. G. constantes 1994	13,2%
PIB con binacionales por habitante. En dólares corrientes (2010)	3.107
Salario Mínimo Legal (SML) desde abril 2011, en dólares: 395/abril 2011 En guaraníes:	1.601.702
SML. Índice con base año 1980:	125,7
Inflación gral. acumulada a dic 2010 = 7,2 % y a agosto 2011 = 4,9 %. Interanual agosto 2010-2011	8,8%
Inflación en alimentos: verduras y frutas, acum a agosto 2011 = 16,3% Interanual, agosto 2010-2011	20,9%
Inflación en alimentos sin frutas y verduras: acum a agosto 2011 = 5,8 % Interanual agosto 2010-2011	13,9%
Inflación en combustible: acum a agosto 2011 = 10,4% Interanual agosto 2010-2011	14,3%
Población total, estimado a diciembre 2010 2/	6.381.940
Población económicamente activa (PEA) sobre poblac de 10 años y más (2010): 3.094.307	60,5%
Población económicamente inactiva (PEI) sobre poblac de 10 años y más (2010): 2.016.702	39,5%
Población ocupada como % sobre la PEA (2010): 2.918.736	94,3%
Desempleo abierto como % sobre la PEA (2010): 175.571	5,7%
Subocupados como % de la PEA0 (2010): 709.631	25,2%
Población pobre 34,7% // pobre extremo 19,4 % // Z. rurales: pobres, 48,9 % y pobre extremo, 32,4%	
Z urbanas: pobres, 24,7 % y pobre extremo, 10,3% (2010)	
Total exportaciones registradas de bienes. Millones de dólares (2010)	4.533,8
% exportado al MERCOSUR 3/ (48,3 %) y a China Continental (0,08 %) (2010)	
Total exportaciones registradas de bienes al 31.08.11. Millones de dólares	3.888,6
% exportado al MERCOSUR 3/ (48,5 %) y a China Continental ( 0,6 % ) al 31.08.11	
Total importaciones registradas de bienes. Millones de dólares (2010)	9.399,8
% importado del MERCOSUR 3/ (41,3%) y de China Continental (34,6 %) (2010)	

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 (2010)	-1.581,4
Saldo comercio exterior de bienes, servicios y renta. Millones de dólares (2010)	-1.347,5
Saldo Cta Cte de la Balanza de Pagos. Millones de dólares (2010)	-805,0
Saldo Cta de Capital y Financiera de la BP. Millones de dólares (2010)	930,7
Ingreso de divisas de entidades binanc.: Itaipú: 209,3 Yacyreta 326,2 Millones US\$ (2010)	544,9
Ingreso de divisas de Itaipú y Yacyreta. Enero a agosto 2011. Millones de dólares	411,1
Saldo de la deuda externa pública a agosto 2011. En millones de dólares corrientes	2.285,2
Desembolsos del crédito externo en el 2010. Millones de dólares	293,0
Servicio de la deuda externa pública.pagado en 2010. Millones US\$	300,8
Desembolsos del crédito externo de enero-agosto 2011:Millones de dólares	88,7
Servicio de la deuda externa pública.pagado a agosto de 2011. Millones US\$	197,0
Transferencia neta de recursos del crédito externo al exterior en 2010. Millones de dólares	-7,8
Transferencia neta de recursos del crédito externo a agosto de 2011. Millones de dólares	-108,3
Activos de Reservas Internacionales. Saldo a fines de agosto 2011. Millones de dólares	4.985,9
Remesas familiares. Ingresos de divisas en 2010. En millones de dólares	273,6
Tipo de cambio nominal promedio, guaraníes por dólar al 31 de agosto 2011	3.889
Superávit fiscal ( + ) a diciembre 2010, en Millones de G	-922.071
S Bancario: Tasas activas: a la vista (0,72%); a plazo (6,15%); CDA (11,10%) Prom ponder MN, 08.2011	1,88%
Tasas pasivas: promedio ponderado (24,85 %) MN. agosto 2010	28,41%
<b>Intermediación bancaria, agosto 2011</b>	<b>26,53%</b>

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](http://www.bcp.gov.py/gee). Informe económico agosto 2011 e Incorporación de las Binacionales en el Sistema de Cuentas Nacionales y la Balanza de Pagos del Paraguay, octubre de 2011 [www.dgeec.gov.py/EPH.2010](http://www.dgeec.gov.py/EPH.2010). Principales resultados, y boletines sobre resultados en empleo, pobreza e ingresos.





# *El difícil camino hacia la Verdad*

*La construcción de una sociedad diferente a la forjada por años de dictadura, sostenida en el Terrorismo de Estado, es un desafío social que afecta a todos los ciudadanos y ciudadanas. En este sentido, es responsabilidad de todos crear las condiciones para la habilitación de rumbos diferentes a los años de represiones, rumbos que encuentran soporte – entre otros factores – en la recuperación de la Memoria y la visibilidad de referentes ocultos por mucho tiempo.*

*La realización de estos cometidos no siguen un camino fácil, sino lleno de dificultades generadas por varios factores: desidia, obstáculos puestos por sectores retardatarios, desconocimientos.*

*Luchar contra estos factores forma parte de los componentes de un país distinto, cuyo perfil se construye día a día, tal como se ha dado a lo largo del año que se acaba.*

María Stella Cáceres<sup>1</sup>

Museo de las Memorias: Dictadura y DDHH de Asunción.

Fundación “Celestina Pérez de Almada”

---

<sup>1</sup> Directora del Museo de las Memorias: Dictadura y DDHH de Asunción.

## INTRODUCCIÓN

Hace veinte años, el destacado grupo de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, que coordinó desde el Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (Cipae), José María Blanch s.j., Edith Acuña, Line Bareiro, Dionisio Borda, Rodolfo Elías, Antonia Irigoitia, José Miguel Munárriz s.j., Esther Prieto, Hugo Valiente, Guillermo Weyer y Myriam Yore, apoyados por el presidente del Consejo Mundial de Iglesias, integrado por Charles Harper, Jaime Wright, Theo Van Boven y el respaldo de Arzobispo Emérito de Asunción Monseñor Ismael Rolón, daban a conocer el voluminoso libro – “El precio de la paz” - en referencia a un Paraguay que se asomaba a la democracia con altas dosis de esperanza.

En plena época de Terrorismo de Estado, 1986, sus autores fueron atravesando las dificultades de inventar un modelo apropiado para informar sobre casi 35 años de dictadura cívico-militar y luego llenarlo de información relevante, buscando en los pocos archivos existentes, en los testimonios, en los expedientes del Cipae y en algunos libros referenciales.

Sus más de 500 páginas fueron los antecedentes más importantes de la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ). Han sido, en estos veinte años, una herramienta ineludible en el ejercicio de los Derechos a la Verdad, a la Memoria y han contribuido a la dignificación de las víctimas.

No es poco afirmarlo, en medio de una de las más grandes crisis mundiales de los Derechos Humanos, el libro “El Precio de la Paz” y el Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia, tienen plena vigencia, cuando a lo largo del 2011 los medios de comunicación y las redes sociales, mostraban como filmes sucesivos de horror, la continuidad de combates en pueblos desarmados y paupérrimos, la reiterada visión de asesinatos, de miserias extremas, de hambrunas y de catástrofes naturales. En suma, catástrofes humanas en las que desaparecen todos los derechos y por cierto, no hay espacio para la Verdad ni la Memoria.

El **derecho a la verdad** ha surgido como concepto jurídico en los planos nacional, regional e internacional y se refiere a la obligación de los Estados de proporcionar información a las víctimas, a sus familiares o a la sociedad en su conjunto, sobre las circunstancias en que se cometieron violaciones graves de los derechos humanos, (Naqvi, 2006).

Como sostiene Louis Joinet (Joinet, 2005), este derecho ha sido originado e impulsado casi desesperadamente por las víctimas de aquellos años de plomo y está basado en los siguientes principios:

1. El derecho inalienable a la verdad
2. El deber de recordar
3. El derecho de las víctimas a saber
4. Garantías para hacer efectivo el derecho a saber

Mientras Paraguay continúe sin articular la búsqueda de la Verdad, con el accionar efectivo de los Tribunales para alcanzar la Justicia y el Estado no establezca políticas reparatorias, que contemplen los cuatro principios, no se alcanzarán los basamentos que fortalecen el sistema democrático.

## Pasos para promover el camino hacia la verdad

Concretamente los hechos referidos al periodo que comprende el presente informe, octubre 2010 a octubre 2011, destacan a nivel internacional la Resolución A/RES/65/196, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 21 de diciembre pasado, y que proclama el 24 de marzo como **Día Internacional del Derecho a la Verdad en relación con Violaciones Graves de los Derechos Humanos y de la Dignidad de las Víctimas** y concluye con la decisión promovida por Argentina y Suiza y adoptada por consenso el 30 de setiembre por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU de establecer un Relator Especial para la Promoción de la Verdad, la Justicia, las Reparaciones y la Garantía de no repetición.

Acorde con la información oficial, la Relatoría prestará asistencia técnica para el desarrollo y aplicación de medidas destinadas a hacer frente a las violaciones de derechos humanos y prevenir su repetición. Entre otras tareas, realizará visitas a países, identificará y promoverá buenas prácticas y formulará recomendaciones a los Estados. Además, permitirá que el Consejo de Derechos Humanos impulse y monitoree en forma permanente el desarrollo de procesos de verdad y justicia. Constituye un notable avance en el Derecho Internacional Humanitario y favorecerá además la aplicación de la Convención Internacional contra las desapariciones forzadas cuando en diversos países se adoptan políticas controvertidas de lucha contra el Narcotráfico y el llamado Terrorismo Internacional. Situación que incluye a Paraguay.

La Relatoría tiene el gran reto de impulsar la tarea de que los Estados avancen tanto en la derogación de figuras que garantizan la impunidad, como en propuestas de políticas públicas y leyes que garanticen el derecho a la reparación por violaciones a los derechos humanos, sostuvo el Centro por la Justicia y el Desarrollo Internacional (CEJIL).

A nivel nacional, y desde un enfoque internacional, el período finaliza con el encendido homenaje que la Alta Comisionada Adjunta para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Kyung-wha Kang, el 22 de octubre, brindó al término de su misión en Paraguay. En la ocasión manifestó: *“Deseo rendir homenaje a todos los luchadores y las luchadoras por los derechos humanos que han peleado sin descanso durante la dictadura de Stroessner y, a través de ellos, a todos los que trabajan hoy por los derechos humanos”*.

En el tiempo mencionado, se aprecia la importancia creciente de la Memoria Histórica en relación al Bicentenario, que pone énfasis en la etapa más lejana y olvida o deja de lado a la historia reciente para los organismos oficiales de cultura y educación.

La conmemoración del Bicentenario de la Independencia Paraguaya, originó para unos y avivó para otros, el interés por el pasado del propio país. Se tradujo en innumerables actividades promovidas por el Estado desde diferentes instancias con gran participación de la ciudadanía, que vivió con un clima de fiesta los días de mayo. Conferencias, paneles, debates, libros, filmes, canciones y restauraciones de edificios antiguos fueron dedicados al pasado siglo 19 y la primera mitad del siglo 20.

Un espacio muy reducido lograron las organizaciones de la sociedad civil, para dar a conocer otra historia, más allá de los atractivos desfiles militares y estudiantiles. Un interés por el pasado, que aún no es posible evaluar adecuadamente a nivel macrosocial.

## **Logros, luchas y postergaciones**

A cargo de organizaciones no gubernamentales y de víctimas de la dictadura stonista, quedaron otras acciones destinadas fundamentalmente a los y las jóvenes, a la identificación y puesta en valor de sitios históricos y al trabajo con las víctimas en procura del ejercicio del Derecho a la Verdad y la Memoria. Los proyectos “Por los Derechos Humanos: Dictadura Nunca Más” realizados por integrantes de la “Mesa Memoria Histórica”, como la Codehupy, Cipae, Serpaj-Py y la Fundación Celestina Pérez de Almada; “La Voz de la Memoria” realizado por la Casa de la Juventud con el apoyo de Viceministerio de la Juventud y el “Museo Virtual del Stronismo”, puesto en Internet por el CIRD.

A más de tres años de haber sido entregadas las Conclusiones y Recomendaciones de la CVJ, establecida en 2004 por la Ley 2.225, las mismas tuvieron una bajísima aplicación. Situación de gravedad notable éste, cuando es el propio Estado el que, por delitos de lesa humanidad, debe reparar, indemnizar, restituir, rehabilitar y dar satisfacción a las personas y comunidades que fueron víctimas en tan largo periodo de Terrorismo de Estado, para cumplir al menos con los preceptos básicos de la Constitución Nacional. La audiencia pública realizada el 10 de junio de 2011 en la sede del Congreso Nacional, permite realizar esta afirmación.

En el transcurso de esa audiencia, a solicitud de la Dirección de Verdad, Justicia y Reparación, dependiente de la Defensoría del Pueblo, los diversos ministerios y entes estatales pusieron en evidencia en sus informes el escaso cumplimiento de las Recomendaciones vinculadas al ejercicio de la Memoria, Verdad, la Justicia y la Reparación para personas y comunidades afectadas por el terrorismo de Estado en el periodo 1954/89.

La Defensoría del Pueblo continúa a cargo de los abogados Manuel Páez Monges (titular) y Edgar Villalba (adjunto), con el mandato cumplido y a quiénes las víctimas han expresado reiteradamente su repudio por la falta de celeridad en el cumplimiento de la leyes de indemnizaciones, así como por en el gran número de casos rechazados por la imposibilidad de acceder a inadecuados requisitos administrativos y en la aplicación de modalidades de trabajo que no tienen en cuenta la realidad socioeconómica de las víctimas, muchas de ellas provenientes del interior del país que al final de innumerables gestiones, terminan re-victimizadas en las oficinas .

La aspiración inicial de contar con políticas de Estado en Derechos Humanos, que permitan atender las deudas del pasado reciente, se mantiene incumplida y con la carga de los compromisos contraídos, depositados en la Dirección de Verdad, Justicia y Reparación que no dispone de los recursos necesarios para la búsqueda de las personas desaparecidas durante la dictadura, ni para impulsar las grandes causas judiciales.

Las viejas prácticas de la tortura provenientes del Terrorismo de Estado, continúan aplicándose en instalaciones policiales, tal como la Codehupy denunció en Ginebra recientemente en el Informe Sombra ante el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas. Esta situación motivó la preocupación de expertos que observan a Paraguay en el cumplimiento de los instrumentos de DD.HH. Tal cosa ocurre con la selección de Paraguay para su incorporación en el Atlas de la Tortura, investigación internacional que inició en abril pasado y que continuará por un bienio. No obstante la aprobación por el Congreso Nacional del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, constituye un paso adelante.

Con parte del territorio nacional (zonas de alto rendimiento sojero y ganadero, los departamentos Concepción y San Pedro) afectada por el estado de excepción en el marco de la legislación antiterrorista, no existen garantías para evitar excesos y violaciones que incluyan los ámbitos de la Memoria y la búsqueda de la Verdad. Mucho menos con estrategias periodísticas de los grandes propietarios de medios y empresas, que parecen solicitar públicamente una seguridad aplicada con la llamada “mano dura” que históricamente determinó medidas violatorias de la Constitución Nacional. Un indignante caso, constituye el de las personas detenidas por más de un año y medio en la causa del secuestro del ex intendente Lindstron, que fueron liberadas sin pena y culpa. Obviamente las penurias sufridas por los detenidos, no se resuelven con el cese de la detención y mucho menos en la persona de un ex integrante de las Ligas Agrarias, el anciano Sindulfo Agüero, que ya fuera víctima de la dictadura de Alfredo Stroessner. El juez interviniente, Abogado Bonzi, a su vez, fue cesado en el cargo, en una inusual medida de gestión ultrarrápida.

Con estos indicadores, los derechos referidos no tienen seguridad de aplicación. Como sostiene el experto Carlos Martín Beristain, quien asesoró a la Comisión de Verdad y Justicia desde la etapa inicial hasta la redacción del Informe Final: quedan únicamente las instancias internacionales.

*“El sistema interamericano se ha constituido en una esperanza para las víctimas de las violaciones de DDHH, que han visto cómo –después del fracaso de sus esfuerzos por ser escuchados o tenido en cuenta en los propios países– encontraban eco en una institución como la Comisión Interamericana de DDHH o, posteriormente en la Corte” (Beristain, 2009).* Es lo que ocurre con los casos de desapariciones forzadas como las de Agustín Goiburú, Carlos Mancuello y los Hermanos Ramírez Villalba, que resistieron a la dictadura de Stroessner.

## **Iniciativas estatales**

A solicitud del Gobierno del presidente Lugo, se creó la Asesoría en Derechos Humanos de la ONU en Paraguay, según indica la información oficial del PNUD, para una mayor acción de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y por ello, se le asignó un extenso programa de trabajo que incluye la contribución al diseño de Plan Nacional de Acción en DDHH, hasta los referidos a pueblos originarios, como la cooperación para “capacitación del equipo de país, de las autoridades locales y de la sociedad civil, sobre instrumentos y estándares de derechos humanos”. El cargo lo desempeña la Dra. Liliana Valiña,

quien va desarrollando una intensa agenda pública, que abarca la presencia en los temas de Memoria.

El Decreto del Poder Ejecutivo N° 5619, del 15 de diciembre de 2010, que crea la Comisión Interinstitucional para la instalación e implementación de la Red de Sitios Históricos y de Conciencia de la República del Paraguay, que *"tiene por objeto recuperar la memoria de los sitios históricos y establecer la conexión entre la historia y sus implicaciones contemporáneas y la construcción de la memoria histórica del pasado reciente"*.

La Comisión Interinstitucional se organizó con *"representantes de los siguientes organismos del Estado, Corte Suprema de Justicia, Ministerio de Justicia y Trabajo, Ministerio del Interior, Ministerio de Educación y Cultura, Secretaría Nacional de Cultura, Ministerio de Defensa Nacional, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Relaciones Exteriores, así como también de las Entidades Binacionales Itaipu y Yacyreta y en carácter consultivo las organizaciones de la sociedad civil. Bajo la coordinación de la Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación de la Defensoría del Pueblo"*.

El Decreto tiende a cumplir con las Recomendaciones del Informe Final en relación a la identificación y protección de los sitios históricos donde ocurrieron graves violaciones a los DDHH, pero en su redacción y en su puesta en vigencia, no se tuvieron en cuenta avances conceptuales surgidos de experiencias regionales y locales. Igualmente, las instancias oficiales ignoraron los procesos en marcha y con un avance destacado para la conformación de una red de Centros de Memoria y de Museos de Historia Reciente, proyecto que la Fundación "Celestina Pérez de Almada" presentó públicamente en el 2006 y venía concretando con los esfuerzos propios y de la agencia de cooperación Diakonia, en diferentes lugares del interior del país.

Hacia el final del periodo, la incorporación de representantes activos de la Secretaría Nacional de Cultura y de una consultoría internacional, indicaba la posibilidad de iniciar una planificación realista con estrategias que fomentarían la revaloración de los sitios y tendrían en cuenta el derecho a la Verdad y la Memoria.

La desocupación del edificio donde funcionó, durante varias décadas, la sede principal del Departamento de Investigaciones de la Policía Nacional, en la calle Presidente Franco entre Nuestra Señora de la Asunción y Chile, constituyó un evento de gran resonancia para los Derechos Humanos. En ese lugar, miles de personas sufrieron torturas, vejámenes y fueron ejecutadas y desaparecidas. La asignación con la categoría de Sitio Histórico por parte del Ministerio del Interior y de la Comisión Interinstitucional, configuró un gran acontecimiento y la esperanza de convertirlo en un sitio de conciencia para la defensa y promoción de los DD.HH., como ocurrió desde 2005 con el Museo de las Memorias: Dictadura y DD.HH., instalado en el sitio de la ex Dirección Nacional de Asuntos Técnicos. Sin embargo, la carencia de una visión adecuada sobre la dignidad de las víctimas, la escasa atención al rol histórico que Paraguay desempeñó desde ese sitio en la Operación Cóndor y

graves improvisaciones de último momento, disminuyeron el importante acto de inauguración, ocurrido el 26 de abril pasado. Se encontraban allí, los ministros del Mercosur, cuyas dictaduras militares formaron la Operación Cóndor.

El Ministerio del Interior, a cargo entonces de Rafael Filizzola, dispuso mediante la Resolución N° 118 del 25/3/2011, autorizar la habilitación de Museos de la Historia, que serán incluidos en la Red de Sitios Históricos y de Conciencia en dependencias de la Policía Nacional, en el ya mencionado Departamento de Investigación de Delitos, la Comisaría Tercera, la Agrupación Especializada y la Comisaría 1ª de San Juan Bautista (Misiones), ex Abraham Cue. La importante medida permitió recuperar parte de los sitios donde ocurrieron los mayores hechos violatorios de DD.HH. del Terrorismo de Estado. Cada uno de estos sitios representan casos importantes consignados en el informe final de la CVJ, desde la represión al Partido Comunista Paraguayo, durante la dictadura del Gral. Higinio Morínigo en los años 40, pasando por la represión a las Ligas Agrarias y los prisioneros/as y detenidos/as desaparecidos/as de la Operación Cóndor (décadas del 60 al 80) hasta los hallazgos de restos humanos en el amplio predio de la Agrupación Especializada, durante los dos últimos años.

Estos espacios se encuentran registrados en el Informe Final y responden a gestiones de víctimas de Asunción y del interior del país, concretadas en el cumplimiento de las Recomendaciones Finales de la CVJ. No obstante, la Resolución ministerial mencionada, incurre en un error que fue demostrado en otros casos similares por la posibilidad de revictimización, ya que los sitios históricos estarán bajo la coordinación de la Dirección de Derechos Humanos de la Policía Nacional, conjuntamente con la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. Establece además que “la atención al público se hará en forma conjunta por efectivos de la Policía Nacional que serán formados como Agentes de la Memoria y funcionarios designados por la Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación”.

La medida establecida en estos artículos, ha recibido fuertes críticas de las ONGs especializadas fundamentadas en los efectos de las torturas sufridas por las víctimas que perduran y se recrudecen ante la imagen de policías. Aún cuando cumplan tareas educativas y sin uniformes, pueden remitir a imágenes y recuerdos dolorosos. El trabajo a desarrollar en los sitios históricos de la represión exige diversas especializaciones científicas que implica desde las decisiones de intervenir en el edificio o el espacio hasta la atención a los y las visitantes. Para espacios históricos tan complejos por los hechos que allí sucedieron y que están vinculados a crímenes de lesa humanidad, la capacitación no es suficiente, se requiere especialistas antropólogos o sociólogos, que han sido especialmente preparados y que también hacen trabajos de investigación y restauración.

El cambio de titular en esa cartera de Estado, no ha permitido hasta el momento conocer las esperadas modificaciones, teniendo en cuenta que algunos de los integrantes de la nueva gestión, han conocido los rigores de la dictadura y han sido prisioneros.

La Gobernación del Departamento de Cordillera, a cargo del abogado Pedro Milcías Duré, el 20 de julio, en una ceremonia pública organizada por el Proyecto por

los DD.HH. "Dictaduras Nunca Más", entregó a las organizaciones especializadas de Cordillera, la Ordenanza Departamental N° 002/09 que asigna la categoría de sitio histórico al edificio de la ex Delegación de Gobierno de Caacupé - donde muchas personas fueron torturadas - para la creación de un museo. Las autoridades han comprometido su apoyo y ofrecido un espacio para crear un área de la historia reciente en la importante biblioteca departamental.

La Secretaría de la Mujer, a cargo de la Ministra Gloria Rubín, ha impulsado diversas acciones para el resguardo de la Memoria, entre ellas, la producción de libros dedicados a luchadoras de la historia reciente. El primero de ellos, ha sido "Mujeres rebeldes por la patria", de Roberto Paredes. Son veinte largos testimonios, por ahora, con el compromiso de continuidad.

La Dirección de Verdad, Justicia y Reparación, a cargo de Yudith Rolon Jacquet, originó diversas iniciativas en procura de concretar las Recomendaciones de la CVJ. Entre ellas figuran, el establecimiento de vínculos con las comunidades de exiliados/as paraguayos/as de las provincias argentinas fronterizas, para la inclusión en los programas de reparación histórica y social y las gestiones para declarar sitio histórico del exilio a la Casa Paraguaya de Corrientes.

La misma Dirección elaboró un proyecto de decreto, por el cual se suprimen los nombres de los represores y sus familiares de calles, espacios públicos y centros educativos. El proyecto sigue su tramitación oficial.

Igualmente, la Dirección citada solicitó en abril pasado, durante la reunión en Asunción, al recientemente creado Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, la generación de un modelo común para la definición y puesta en valor de los sitios históricos vinculados a hechos de las dictaduras militares. La iniciativa fue incorporada al plan de acción del Instituto y en la actualidad se realiza, a nivel regional, una consulta tendiente a la confección de metodologías compartidas y sobre todo consensuadas.

Con la presión de la cercanía de un tercer aniversario del Informe Final, sin avances trascendentes, el presidente Lugo firmó el 11 de agosto el decreto 7.101 por el cual se conforma el "Equipo Nacional para la Investigación, Búsqueda e Identificación de Personas Detenidas-Desaparecidas y Ejecutadas extrajudicialmente (ENABI), durante el periodo 1954-1989. Medida larga y arduamente gestionada por la Dirección de Verdad, Justicia y Reparación, que ha realizado diversas acciones en varios sitios y que lleva a cabo un programa específico en el predio de la Guardia de Seguridad, donde fueron encontrados varios restos de personas. Se establece que los recursos provendrán del Estado Nacional y las empresas binacionales Itaipu y Yacyreta. Según el Informe Final unas 400 personas han sido detenidas y/o desaparecidas durante la época. La CVJ admitió la posibilidad de un subregistro.

La Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura, a cargo del Lic. Arnaldo Gutiérrez, ha continuado con su propósito de elaborar un Plan de Educación en DD.HH con el componente de historia reciente. Con escasos medios y el apoyo del Proyecto "Por los DD.HH. Dictaduras Nunca Más" el plan debería ser aplicado a corto plazo.



A nivel de medios de comunicación estatales, Radio Nacional del Paraguay habilitó el espacio semanal “Memoria y Vida” con Felipe Ortiz; y convoca a la realización de programas testimoniales, llevados a cabo por grupos de víctimas y familiares. Iniciativa indispensable en la concepción de Paul Ricoeur, que en su libro “La memoria, la historia, el olvido.”, distingue la “**memoria negada, la memoria manipulada y la memoria obligada**”. Un aspecto fundamental de esta última es que “*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*”.

## Narración de casos

La ineficacia, la indecisión, finalmente se concretan en una “no actuación” de los agentes de los tres poderes del Estado que intervienen en cada caso. Así ocurre en el campo de los tribunales, de la Fiscalía, Procuraduría, en la Defensoría del Pueblo, en instituciones de salud y de educación. Ello implica gravísimas violaciones a los Derechos Humanos.

En este periodo se registraron los fallecimientos de Sabino Augusto Montanaro, ex ministro del Interior durante 20 años de la dictadura stronista; de Alberto Cantero, comisario, abogado y jefe de Política y Afines del famoso Departamento de Investigaciones; y de Gustavo Stroessner, coronel retirado, hijo mayor del dictador Alfredo Stroessner.

Tras largas enfermedades, sus muertes no fueron sorpresa. Causaron, eso sí, la indignación de las miles de víctimas que soportaron la represión y que anduvieron años y años buscando justicia, luchando contra la impunidad de estos represores e ideólogos del Terrorismo de Estado, sin resultado alguno. La decisión ciudadana de buscar justicia, se había expresado en ruidosas y multitudinarias manifestaciones cuando Montanaro retornó al país, los colectivos de víctimas y familiares pusieron su esperanza en las medidas que se debían aplicar desde el Estado. Para ello, hubo reuniones con el propio presidente Lugo. El decreto número 2941 del 21 de setiembre del 2009, creó una unidad especializada responsable de ejecutar las acciones para la recuperación de activos originados en hechos ilícitos o de corrupción cometidos en perjuicio del patrimonio del Estado Paraguayo en el ámbito de la Procuraduría General de la República. No obstante el tiempo transcurrido, la Unidad no alcanzó su objetivo, pese al inicio de causas judiciales.

De esta manera la impunidad se va esclerosando con graves daños para la estructura democrática como lo sostiene Martín Almada “la impunidad es incompatible con la democracia”.

El derecho al acceso a la tierra por parte de comunidades campesinas, que hasta hoy no encuentra atención estatal, está ligado en muchos casos con la negación del derecho a la Verdad y a la Memoria. En efecto, la publicación del resumen del

extenso listado de tierras asignadas a militares y personeros del régimen stronista, publicado en una serie de notas (de marzo a julio) en el diario Última Hora por cuenta del Proyecto por los Derechos Humanos: "Dictadura Nunca Más", permite el conocimiento rápido y directo de la información de la Comisión de Verdad y Justicia. Asimismo, facilita la comprensión de los conflictos y tensiones actuales en el mundo rural originados en una corrupta distribución de la tierra de hace más de cuarenta años; y que incluye la falta de restitución de predios que eran propiedad de Cooperativas de las Ligas Agrarias, como el caso Jejuí.

El 16 de mayo, muere el periodista y escritor Guillermo Weyer, que hace 20 años celebraba el fin de su trabajo como investigador y coautor del libro "El Precio de la Paz". Su muerte, es un grito que reclama desde la sociedad a los poderes del Estado, el cumplimiento de sus deberes ineludibles para el logro del bien común. Ocurrida tras largos días de agonía, en un sanatorio céntrico y lejos de su familia residente en Argentina, había regresado para impulsar una querrela contra los genocidas. Un inadecuado procedimiento en la Fiscalía durante la toma de declaración reavivó su stress y le produjo un infarto. Hasta ahora se desconocen las acciones, si la Fiscalía u otro ente estatal asumió algún tipo de responsabilidad o solicitó disculpas. Se sabe de otros casos similares que no han trascendido a la opinión pública, por tratarse de personas que habitan en el interior y que carecen de medios para hacer llegar sus reclamos.

La desatención de las demandas de indemnización presentadas hace varios años ante la Defensoría del Pueblo, pese a las situaciones críticas de las víctimas y sus familiares, produce nuevas situaciones de violación de sus derechos. En años anteriores grupos de víctimas realizaron huelgas de hambre y en el presente año, la esperanza de un cambio se vio frustrada ante la presión de los parlamentarios nostálgicos de la dictadura, que paralizaron los procedimientos institucionales.

El 3 de febrero, varias personas derribaron un monumento a Stroessner y reclamaron justicia. Las víctimas reunidas en la audiencia pública del 10 de julio, esperaron el Informe Oficial del Defensor, quien no concurrió a la cita. No se conoce el número exacto de solicitudes que permanecen sin atención en la mencionada dependencia oficial, pero sí a través de contactos personales y grupales se sabe que son innumerables y que algunos llevan más de cinco años de su presentación.

Querellas iniciadas meses después de la caída del régimen stronista, a más de 20 años, no han prosperado y se encuentran estancadas en diversos niveles judiciales. Ocurre así con el juicio de Martín Almada contra Alfredo Stroessner, Sabino Montanaro, Pastor Coronel y otros por la muerte por torturas psicológicas de su esposa Celestina Pérez, prolongando la situación de impunidad, agravada por el reciente fallecimiento de los principales acusados.

La desatención del Estado a casos de minorías especiales, como la de los Pueblos Originarios, para brindar las condiciones adecuadas para el desarrollo de sus culturas y la visibilidad de sus memorias, continúa postergada en una forma indefinida.

Otra minoría como la Comunidad Kamba Kua, de origen afro, mantiene las demandas por las tierras apropiadas para la construcción del campus de la Universidad Nacional en áreas fronterizas de las ciudades de San Lorenzo y Fernando de la

Mora. La lentitud conspira con la continuidad de su rico bagaje cultural y el derecho a su memoria.

Las reivindicaciones pendientes para las víctimas perseguidas durante la dictadura por opciones sexuales diferentes, han ganado una mayor visibilidad social gracias a los esfuerzos de las organizaciones especializadas, sin obtener todavía justicia.

Un senador de la Nación y Presidente de la Comisión de Relaciones Internacionales, en manifestaciones a la prensa, cuando se retiraba del *Te Deum* por el Bicentenario, refiriéndose a una visión de la historia reciente, expresaba que debían considerarse las “luces y sombras” de un gobierno al que le son atribuidas características de Terrorismo de Estado a lo largo 34 años, y que hacerlo constituye apología del crimen. El autor de estas declaraciones es el nieto del dictador Alfredo Stroessner. Al respecto, no se ha dado ningún repudio oficial o acción legal, como se daría en otros países en el marco de los DD.HH.

Otro hecho histórico, pero igualmente vinculado al ejercicio de los derechos a la Verdad y la Memoria, ocurrido 1 de agosto de 2004: el incendio del supermercado Ykua Bolaños, en el barrio Trinidad de Asunción. Casi 500 víctimas y varias personas desaparecidas. Las personas sobrevivientes y sus familias e igualmente sus comunidades, afrontan una nueva conmoción en sus vidas. Derivados de complicaciones judiciales, enfrentan el peligro de pagar honorarios a los abogados de los propietarios del supermercado. Desde fines de octubre, el sólo anuncio de esta acción por parte de los abogados de la empresa produce una revictimización profunda. Al cierre del informe, la Corte Suprema de Justicia afrontaba el desafío de una medida *“Pero la cuestión de fondo es resarcir jurídicamente -cuanto antes- del nuevo daño que desde la esfera judicial se ha infligido a las víctimas. Ese desafío enfrentan ahora los ministros de la Corte para reconciliar el preterido anhelo del país con la ausente justicia. Aunque ello no sea más que un pasajero gesto de reivindicación moral y humana”* (Editorial de Última Hora 6.11.2011).

## RECOMENDACIONES

**Sugerencias dirigidas al Estado paraguayo para que, con decisiones concretas de corto plazo, contribuyan a medir el avance o el retroceso de la aplicación de derechos.**

- Desde el campo de la sociedad civil y del accionar de los defensores y defensoras de DD.HH., las principales recomendaciones se dirigen a la necesidad de concreción de aquellas que formulara la Comisión de Verdad y Justicia, entregadas al Estado Paraguayo, como una oportunidad de justicia y reparación tras los 34 años de Terrorismo de Estado.
- De manera prioritaria, se requiere la asignación oportuna de recursos financieros y técnicos para la concreción del Equipo Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.
- La aplicación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y la elaboración de todos los instrumentos administrativos y jurídicos que favorezcan su realización en cada comisaría y establecimiento policial del país, así como la

adecuada definición del delito de tortura en el Código Penal, acorde con la solicitud de la Codehupy en Ginebra, en fecha reciente y a los efectos de erradicar prácticas provenientes de la dictadura.

- El cambio de gestión, a través de una exigente selección profesional y democrática de las nuevas autoridades de la Defensoría del Pueblo, para la eficaz gestión de su cometido.
- La creación de una Unidad con todos los recursos necesarios para posibilitar el avance de la Justicia, en las querellas por delitos de lesa humanidad de la dictadura stonista, que resulta urgente para el mantenimiento de la paz social.
- La suspensión definitiva del envío de personal policial y militar a la reformada Escuela de las Américas<sup>2</sup>, en razón de los antecedentes históricos en la formación de violadores de los DD.HH.
- La consideración apropiada al Plan de Educación en DD.HH. de la Dirección General del MEC, por parte de las nuevas autoridades del mismo, para hacer realidad la formación específica en historia reciente.
- Poner en vigencia el llamado Marco Rector, a fin de permitir una educación humanizadora, libre de silencios y ocultamientos que históricamente determinan conductas autoritarias para favorecer cambios culturales de equidad de género.
- Introducir en las estructuras curriculares –especialmente de las universitarias– programas sobre la historia reciente del país, con el contenido del Informe Final de la CVJ.
- Apoyar a las organizaciones de víctimas y ONG que trabajan para la creación de centros de Memorias, para efectivizar el derecho de cada comunidad a construir colectivamente sus memorias e integrar su acervo cultural y buscar la Verdad, porque en ella podrán encontrar estímulos significativos para la construcción de ciudadanía y el desarrollo.
- Formular nuevos instrumentos jurídicos nacionales que permitan identificar, proteger y hacer visibles sitios históricos referidos a los hechos violatorios, así como a las luchas de resistencia y a la solidaridad de las organizaciones que actuaron durante el periodo dictatorial.
- Disponer que los canales oficiales de televisión, impulsen la producción de documentales con testimonios de las personas víctimas en todo el territorio nacional, así como de los sitios emblemáticos, a fin de configurar el patrimonio intangible de las luchas de resistencia frente al Terrorismo de Estado.
- De igual modo, se hace necesario el registro de testimonios que permitan la recuperación del acervo cultural de las Ligas Agrarias Campesinas, los Pueblos Originarios, de las minorías étnicas (como la de los afro descendientes) en referencia a los diversos aspectos de sus ciencias y tecnología, de su música, de

2 La Escuela de las Américas (SOA por sus siglas en inglés) fue establecida en Panamá en 1946, y luego trasladada a Fort Benning, Georgia en 1984. Fue calificada por analistas, políticos y pensadores, como una base para la desestabilización de gobiernos en América Latina, y los principales diarios internacionales la apodaron "La Escuela de Asesinos". La historia apoya estas acusaciones.

sus creencias, de los métodos de producción, de los modos de curar y fabricar objetos, entre otros.

- Elaborar medidas que aseguren el trabajo sostenido de la Unidad Especializada de la Procuraduría General de la República, en la investigación y la recuperación de los bienes y las fortunas mal habidas, aun en posesión de los represores y de sus entornos familiares.
- La formación continúa de personal policial y militar, como así del personal del Poder Judicial en historia reciente, para la comprensión de la secuencia histórica de Paraguay y la consideración pertinente a los luchadores y luchadores por la libertad.
- El cumplimiento efectivo de todos los tratados con los que el Estado Nacional se ha comprometido para la defensa de los DD.HH.

## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Nacional. 1992. Disponible en <<http://www.tsje.gov.py/constitucion-nacional.php>>
- Blanch, José María. (2001) El Precio de la Paz. Centro de Estudios Paraguayos "Antonio Guasch".
- Comisión Verdad y Justicia. Informe final, capítulo de conclusiones y recomendaciones. *Anive hagua oiko*. Asunción 28 de agosto de 2008.
- Naciones Unidas. Resolución A/RES/65/196. Aprobada por la Asamblea General. Proclamación del 24 de marzo como Día Internacional del Derecho a la Verdad en relación con Violaciones Graves de los Derechos Humanos y de la Dignidad de las Víctimas.
- *Joinet, Louis* La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos). Informe final en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección de las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1.
- Brinkmann, Beatriz. Cálculo político y conciencia ética frente a la impunidad. Chile 1973-1999, Edición CINTRAS.
- Fariñas, Dulce, María José .Derecho a la memoria. 17 Mayo 2010, Comité de Apoyo de Attac España, El Periódico de Catalunya. Disponible en <<http://www.attacmadrid.org/>>.
- Beristáin, Carlos Martín. DIALOGOS SOBRE LA REPARACION, *QUÉ REPARAR EN LOS CASOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito Ecuador, agosto 2009. [publicación en línea] Disponible en <[http://www.minjusticia-ddhh.gov.ec/images/stories/Libro\\_10\\_Dialogos.pdf](http://www.minjusticia-ddhh.gov.ec/images/stories/Libro_10_Dialogos.pdf)>.
- Naqvi, Yasmin. *The right to the truth in international law: fact or fiction?*. 30-06-2006 Article, *International Review of the Red Cross*, No. 862. Disponible en <<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/review/review-862-p245.htm>>.
- Ricoeur, Paul. La Memoria, la Historia y el Olvido. Fondo de Cultura Económica, México, 2005, p 670.



# *Iniciando la construcción de indicadores en Derechos Humanos*

Un abordaje desde la sociedad civil

*No sin dificultades se desarrollan planes y acciones que, en materia de derechos humanos, asumen antes del Estado. Sin embargo, la situación puede ser auspiciosa en cuanto a que existen estructuras establecidas a las que sólo hay que echarlas a andar y para ello, es fundamental la existencia de indicadores que oficien de instrumentos para un monitoreo efectivo.*

Rodolfo Elías

Marcella Zub Centeno

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el Estado paraguayo ha ido creando una serie de instituciones encargadas de los derechos humanos, ya sea para casos presentados ante la justicia nacional o internacional, seguimiento a recomendaciones y condenas internacionales en materia de derechos humanos, formación de funcionarias y funcionarios públicos, campañas de sensibilización, entre otras actividades, con el objetivo de ir aportando a un cambio institucional y social.

A nivel del Poder Ejecutivo se elaboró un Plan de Acción en Derechos Humanos y se crearon oficinas de derechos humanos en casi todas las dependencias ministeriales y de secretarías, conformándose la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo. En el Poder Judicial funciona desde hace algunos años, la Oficina de Derechos Humanos, pero sólo en Asunción, no en las demás circunscripciones; y el Legislativo también cuenta con Comisiones de derechos humanos, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. No obstante, hasta el momento, el trabajo coordinado entre los tres Poderes en esta materia ha sido difícil y, si bien mucho de este trabajo se apoya en acciones y líneas trabajadas también por la sociedad civil, la relación continúa siendo distante.

Esta estructura institucional responde, por un lado, a una política de Estado que se viene desarrollando desde 1989 con la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos y con la cual, el Estado ha ido asumiendo obligaciones, sumadas a los derechos fundamentales establecidos en la Constitución de 1992. Pero además, a una madurez política cada vez mayor de asumir los temas de derechos humanos “en serio”.

Los indicadores en materia de derechos humanos, son herramientas que se utilizan para medir y para exigir el cumplimiento de esos derechos reconocidos y evaluar las políticas generadas para alcanzar determinados estándares en esta materia. Los indicadores, como señala Naciones Unidas (PNUD 2000:86) se pueden usar como instrumento para:

- Formular mejores políticas y vigilar los progresos realizados
- Determinar los efectos no deseados de leyes, políticas y prácticas
- Determinar qué actores están influyendo en la realización de los derechos
- Poner de relieve si esos actores están cumpliendo sus obligaciones
- Advertir de antemano posibles violaciones y poder adoptar medidas preventivas
- Fortalecer el consenso social respecto de decisiones difíciles que deban adoptarse frente a la limitación de recursos
- Sacar a la luz cuestiones que han sido desatendidas o silenciadas

### ¿Qué son los indicadores de derechos humanos?

Los indicadores constituyen una traducción de conceptos en términos observables y medibles, que permiten contar con información basada en evidencias para emitir análisis y valoraciones sobre la situación de los derechos humanos.



Un indicador es de gran utilidad, si la fuente que genera el dato o la estadística es legítima y fiable en cuanto a sus procedimientos de obtención y cálculo. Por este motivo, es recomendable utilizar indicadores basados en datos existentes y utilizados por instituciones y agencias que generan y difunden estadísticas oficiales. Los indicadores por lo tanto, requieren una labor de identificación, selección y adecuación a partir de diferentes fuentes: sistemas de información nacionales (con los que provienen de la Dirección General de Estadística y Censos de Paraguay) e internacionales, como los del Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación - Unesco, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, de la Organización Panamericana de la Salud, entre otros.

Los indicadores en materia de derechos humanos vienen siendo trabajados desde hace algunos años por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - OACDH y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH de la Organización de los Estados Americanos, los cuales proponen tres tipos de indicadores en esta materia: estructurales, de proceso y de resultado.

Los **indicadores estructurales** constituyen medidas que dispone el Estado para implementar los derechos. Están relacionados con la forma en que se organiza el aparato institucional y el sistema legal, reflejan, por ejemplo, la norma constitucional, la ratificación de instrumentos de derechos humanos y los mecanismos institucionales básicos necesarios para hacer ese derecho posible; también pueden reflejar la existencia de políticas y/o estrategias del Estado en determinados campos a medir.

En cambio, los **indicadores de proceso** se refieren a la aplicación de las políticas, es decir, a la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos. Aquí se miden el alcance, la cobertura y el contenido de las estrategias, planes, programas o políticas u otras actividades e intervenciones específicas encaminadas al logro de las metas que corresponden a la realización de un determinado derecho.

Por último están los **indicadores de resultado** que miden el impacto real de las estrategias, programas e intervenciones del Estado. Estos proveen una medida cuantitativamente comprobable y comparable de la actividad del Estado en materia de realización progresiva de los derechos.

Por ejemplo, si se están desarrollando indicadores en materia de Derecho a la Educación y específicamente se trata el derecho a la educación básica, un ejemplo de estos tres tipos de indicadores sería:

- **Indicador estructural:** Cobertura del derecho a la Educación en la Constitución Nacional y Tratados internacionales de derechos humanos: Fecha de ratificación y entrada en vigor. Rango constitucional.
- **Indicador de proceso:** Programas de apoyo escolar: merienda, provisión de materiales educativos.
- **Indicador de resultado:** Tasa neta de cobertura en los tres ciclos de la Educación Escolar Básica – EEB.

## Los indicadores propuestos por la CODEHUPY

Los informes de derechos humanos son elaborados por la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay – CODEHUPY, desde 1996 y en ellos se ponen de manifiesto temas de derechos humanos que preocupan a la sociedad civil y que han sido de relevancia durante cada período que se analiza. Sin embargo, se viene planteando, dentro de la organización, la necesidad de contar con herramientas de medición más concretas en esta materia, de forma a enriquecer el proceso constante de monitoreo con líneas de base también homogéneas que permitan medir el impacto de las políticas en avances, retrocesos y estancamientos desde una perspectiva cuantitativa pero también cualitativa, que permita ampliar la comprensión sobre el tema o área evaluada.

Así, basados en propuestas de indicadores desarrollados por la OACDH y la CIDH, se ha trabajado con temas abordados por los Informes de Derechos Humanos de la CODEHUPY durante los últimos años, de manera a hacer posible medir de forma comparable año tras año los avances en materia de derechos humanos.

No todos los temas de derechos humanos pueden ser abordados, primero, porque ello implica un trabajo muy complejo que necesita de fuentes oficiales, muchas de las cuales no están disponibles para la sociedad civil o incluso, no se producen, pero además, porque lo que se propone es ir trabajando gradualmente de manera a ir instalando un sistema de información eficiente y accesible que posea información relevante, pero no muy complicada, que sirva para desarrollar una práctica de generación y uso de la información para reportes y análisis que pueda realizar tanto la CODEHUPY, como otros grupos y sectores que trabajan en el campo de los derechos humanos en el país.

## Los temas seleccionados

Considerando los derechos y principios establecidos en la Constitución, en tratados internacionales de derechos humanos y algunos de los temas abordados en los Informes de Derechos Humanos durante los últimos años, se seleccionaron los siguientes derechos y atributos<sup>1</sup>:

DERECHOS	ATRIBUTOS
Derecho a la vida y condiciones de vida	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejecuciones arbitrarias</li> <li>- Desaparición Forzada</li> <li>- Vida en un ambiente saludable</li> <li>- Salud y nutrición</li> <li>- Violencia contra las mujeres</li> </ul>

<sup>1</sup> Los atributos de un derecho permiten concretar el contenido de un derecho y hacer explícito el vínculo existente entre, por un lado, los indicadores establecidos para un derecho y, por otro, las disposiciones normativas de ese derecho (OACDH, 2008:5).

Prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integridad física y mental de personas privadas de libertad</li> <li>- Condiciones de detención</li> <li>- Uso de la fuerza por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley</li> </ul>
Derecho a la salud física y mental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Salud sexual y salud reproductiva</li> <li>- Mortalidad infantil y atención en salud</li> <li>- Acceso a servicios de atención médica y medicinas</li> <li>- Prevención, tratamiento y control de desastres/emergencias (ej. Dengue)</li> </ul>
Derecho a la educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a la educación preescolar</li> <li>- Educación primaria universal</li> <li>- Acceso a la educación media</li> <li>- Adecuación cultural</li> <li>- Calidad educativa</li> </ul>
Derecho al trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a trabajo decente y productivo</li> <li>- Condiciones de trabajo justas y seguras</li> <li>- Capacitación, mejora de habilidades y desarrollo profesional</li> <li>- Protección contra trabajo forzado y desempleo</li> </ul>
Participación política	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sufragio universal</li> <li>- Participación en movimientos y partidos políticos</li> <li>- Acceso a cargos públicos</li> <li>- Ejercicio de los poderes legislativo y ejecutivo</li> </ul>
Derecho a la libertad de opinión y expresión	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Libertad de opinión y para distribuir información</li> <li>- Acceso a información</li> </ul>

De este conjunto de derechos y atributos, se seleccionaron los primeros cinco derechos: vida y condiciones de vida, prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, derecho a la salud física y mental, derecho a la educación y derecho al trabajo.

Para cada uno de los derechos y atributos se desarrolló una matriz con indicadores estructurales, de proceso y de resultado. Sobre los indicadores de resultado a su vez, se elaboraron fichas técnicas que incluyen su definición, el método de cálculo, la fuente donde se puede obtener el dato o estadística, la periodicidad y el nivel de desagregación.

## **La importancia de los indicadores y la necesidad de éstos en el Estado paraguayo**

Los indicadores elaborados por la CODEHUPY constituyen un elemento importante para la sociedad civil en la medición del cumplimiento de los derechos humanos por parte del Estado paraguayo. Ellos se irán desarrollando gradualmente y dependerán de la formación y empeño en la recolección de datos cuantitativos y

cualitativos de manera permanente por parte de las personas que colaboran en los Informes, pero también desde la oficina de la CODEHUPY, de manera que - como fuera señalado - se produzca una medición comparable año tras año, que permitirá enriquecer el monitoreo que ya realizan las organizaciones de la sociedad civil.

Por su parte, es también indispensable que el Estado paraguayo elabore y desarrolle sus propios indicadores, lo que permitirá analizar de manera sistemática sus políticas y planes, lo que a su vez hará que estos sean cada vez más eficaces. Esto también permitirá una mejor evaluación de los organismos de monitoreo en materia de derechos humanos a nivel internacional, lo que contribuirá a ir mejorando los planes y programas para la realización efectiva de los derechos humanos en el país.

## BIBLIOGRAFÍA

- Naciones Unidas (2008). Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos. HRI/MC/2008/3.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Organización de los Estados Americanos (2007). Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales. OEA/Ser/L/V/II.129.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. Uso de Indicadores para exigir responsabilidad en materia de derechos humanos (2000), disponible en [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2000\\_ch5\\_ES.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2000_ch5_ES.pdf).

## ANEXO

Matriz de indicadores <sup>2</sup>

Indicadores sobre Derecho a la vida y condiciones de Vida			
ATRIBUTO			
TIPO DE INDICADOR	Ejecuciones arbitrarias	Desaparición Forzada	Violencia contra las mujeres
	Vida en un ambiente saludable	Salud y nutrición	
<b>Estructurales</b>	<b>Cobertura del derecho a la vida en la Constitución Nacional y Tratados internacionales de derechos humanos: Fecha de ratificación y entrada en vigor. Rango constitucional</b>		
Tipificación del crimen en el CP. Fecha de entrada en vigor	Tipificación del crimen en el CP. Fecha de entrada en vigor	Tipificación del crimen en el CP. Fecha de entrada en vigor	Legislación en materia de violencia. Fecha de entrada en vigencia
Procedimiento formal establecido ante estos hechos CPP. Fecha de entrada en vigor	Procedimiento formal establecido ante estos hechos CPP. Fecha de entrada en vigor	Procedimiento formal establecido ante estos hechos CPP. Fecha de entrada en vigor	Legislación en materia de prohibición de castigo corporal en NNA. Fecha de entrada en vigencia
Manual de procedimiento policial en desalojos	Fecha de entrada en vigor y cobertura del hábeas corpus	Fecha de entrada en vigor y cobertura del hábeas corpus	Planes para la atención y erradicación de la violencia y Protocolos de atención y Protocolos de atención de instituciones públicas ante casos de violencia
Procedimiento para el uso de armas de fuego	Procedimiento para el uso de armas de fuego	Procedimiento para el uso de armas de fuego	
Protocolo de investigación ante estos hechos	Protocolo de investigación ante estos hechos	Protocolo de investigación ante estos hechos	

2. Este conjunto de indicadores debe ser considerado como una propuesta inicial a ser sometida a revisión, en especial a la luz de los datos oficiales y sistemas de información del país. La misma toma como base los indicadores ilustrativos propuestos en el "Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los Derechos Humanos" de Naciones Unidas (HR/MC/2008/3) y ajustada en reuniones de trabajos con autores y autoras del Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay de la CODEHUPY. Se han seleccionado dos matrices a modo ilustrativo.

<p><b>De Proceso</b></p> <p>Número y Proporción de denuncias recibidas por violaciones del derecho a la vida: ejecuciones extra judiciales arbitrarias, desaparición y delitos ambientales en instituciones de derechos humanos: Defensoría del Pueblo, Unidad especiales del MP, Comisiones parlamentarias, Oficinas de la Red de DDHH del Poder Ejecutivo, CSJ</p> <p>Número y Proporción de denuncias recibidas en instituciones encargadas de investigar y sancionar: Ministerio Público, Poder Judicial</p> <p>Tipo de coordinación entre instituciones estatales responsables de la investigación y sanción de los hechos y de los tipos de respuestas estatales (ej. coordinación entre oficinas de DDHH de distintos órganos del Estado)</p>	<p>Número y/o Proporción de funcionarios/policías capacitados en el uso racional de la fuerza en arresto, detención, desalojos, interrogación y castigo, durante el período del informe.</p> <p>Número y/o Proporción de funcionarios/as investigados por abuso físico y/o no físico o delitos que causen la muerte o amenaza a la vida, durante el período del informe</p> <p>Número y/o Proporción de procedimientos de desaparición in-vestigados, juzgados</p>	<p>Número de comunicaciones enviadas a organismos internacionales de derechos humanos (CIDH, Relator especial de UN, etc.) respondidas efectivamente por el Estado, durante el período del informe</p> <p>Número de petición de hábeas corpus presentadas en los tribunales durante el período del informe</p> <p>Número de perpetrados identificados por casos reportados de desaparición in-vestigados, juzgados</p>	<p>Número de denuncias formuladas por hechos que dañan el medio administrativa, durante el período del informe.</p> <p>Número y/o Proporción de resoluciones dictadas en procesos administrativos, durante el período del informe</p> <p>Número y/o Proporción de derivaciones hechas por sede administrativa al Ministerio Público para la investigación de hechos punibles contra el medio ambiente, durante el período del informe</p>	<p>Proporción de la población que tiene acceso a agua potable</p> <p>Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía diario</p> <p>Proporción de población objetivo cubierta por programas de complemento nutricional</p> <p>Proporción de la población que goza de instalaciones sanitarias</p> <p>Porcentaje de niños/as menores de 1 año vacunados contra enfermedades prevenibles (ej. Sarampión)</p>	<p>Número de Centros de Atención para personas víctimas de violencia: mujeres, niños y niñas</p> <p>Número y capacidad de albergues para personas víctimas de violencia: mujeres, niños y niñas</p> <p>Proporción de los gastos públicos sociales en campañas para sensibilizar a las personas sobre la violencia contra la mujer, contra niños y niñas</p> <p>Número y/o Proporción de personal de salud, trabajadores sociales,</p>
--	--	--	---	--	---

<p>investigación formales en contra de autoridades competentes que derivaron en acciones concretas disciplinarias o en judicialización, durante el período del informe</p> <p>Número de identificación de perpetradores reportados de casos denunciados por violación del derecho a la vida investigados judicialmente, arrestados, juzgados y condenados, y que cumplen sentencia, durante el período del informe</p> <p>Número de comunicaciones enviadas a organismos internacionales de derechos humanos (CIDH, Relator Especial de UN, etc.) respondidas efectivamente por el Estado, durante el período del informe</p>	<p>y condenados o que cumplen sentencia durante el período del informe</p>	<p>Número de personas físicas y/o jurídicas condenadas por hechos punibles contra el medio ambiente</p>	<p>Proporción de casos de enfermedades detectadas y curadas (ej. tuberculosis)</p>	<p>policias y encargados de hacer cumplir la ley capacitados en violencia, legislación y mecanismos de abor-daje (protocolos de atención)</p> <p>Número y/o Proporción de personal docente capacitado para detectar casos de violencia contra niños y niñas</p> <p>Número de casos atendidos por el Servicio Fono Ayuda (147) por violencia en el ámbito familiar, durante el período del informe</p> <p>Número de casos atendidos por la CODENI por violencia en el ámbito familiar, durante el período del informe</p>
---	--	---	--	--

<p><b>De Resultado</b></p>	<p>Número de homicidios y crímenes y/o delitos que amenazan la vida cada 100.000 habitantes</p> <p>Número de personas muertas bajo custodia por cada 100 detenidos/as en prisión, por causa de muerte (ej. enfermedad, homicidio, suicidio, etc.)</p> <p>Número de casos reportados por violación del derecho a la vida por parte de organismos internacionales de derechos humanos (Corte IDH, CIDH, Relator Especial de UN, etc.)</p>	<p>Casos reportados por desaparición (por ej. CVJ, ante el Grupo de Trabajo de UN sobre desaparición)</p> <p>Número y/o Proporción de casos de desaparición aclarados y estado de la persona a la fecha de la aclaración (en libertad, detenido o muerte)</p>	<p>Número y/o Porcentaje de licencias ambientales suspendidas, re- visadas y/o revocadas por hechos que atentan contra el medio ambiente</p>	<p>Tasa de mortalidad infantil</p> <p>Expectativa de vida al nacer.</p> <p>Tasa de mortalidad asociada a enfermedades transmisibles</p>	<p>Número de mujeres y niñas víctimas de violencia sexual (violaciones y abusos) que hicieron denuncias durante el año calendario, dividido por el total de mujeres de todas las edades, por 100.000.</p> <p>Número de mujeres y niñas víctimas de lesiones no fatales por violencia intrafamiliar, dividido por el número total de mujeres de todas las edades, por 100.000</p> <p>Número de mujeres y niñas fallecidas por violencia intrafamiliar, dividido por número de mujeres y niñas fallecidas por homicidio, por 100.</p> <p>Número y proporción de personas procesadas y condenadas por crímenes violentos</p>
----------------------------	---	---	--	---	---

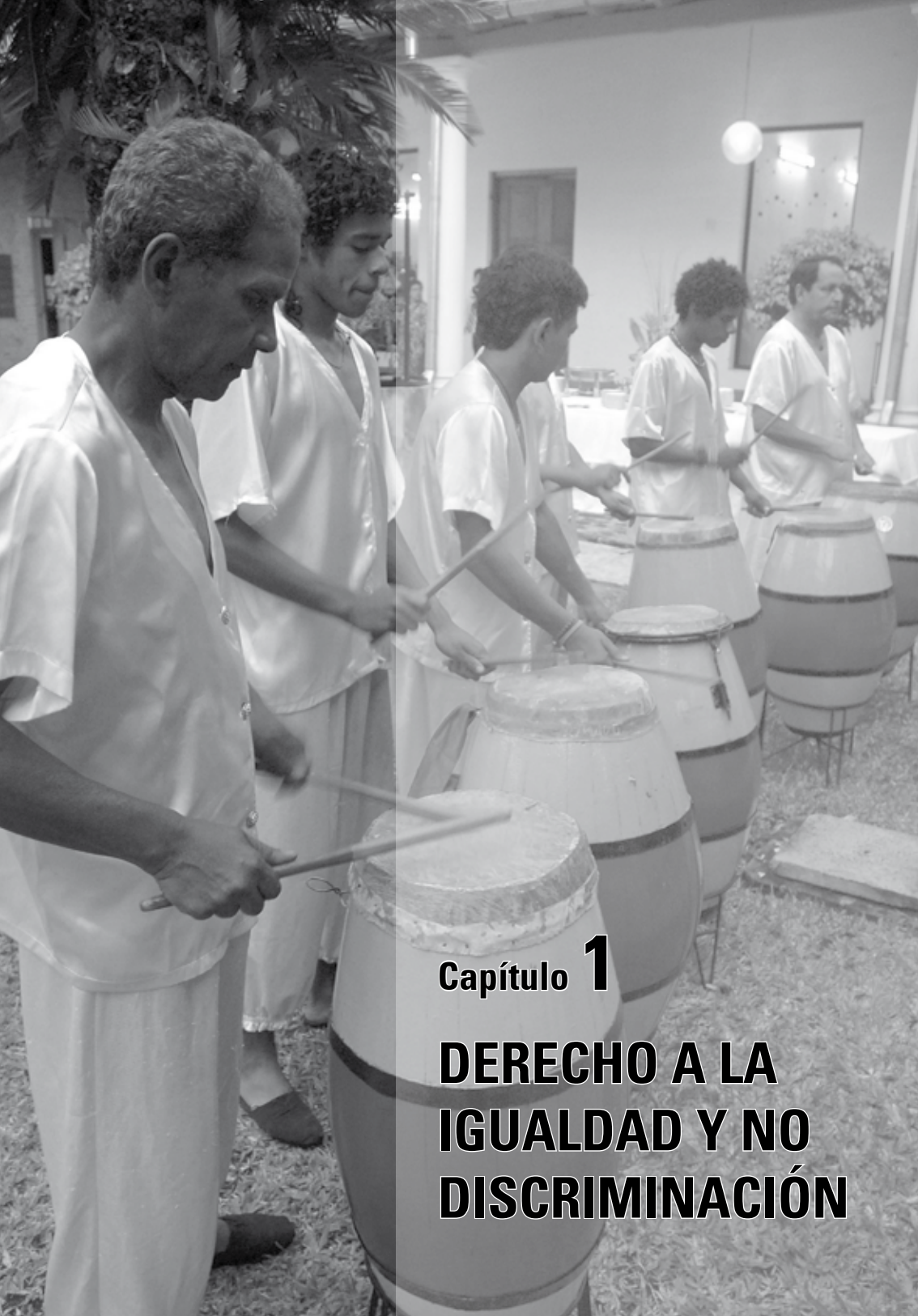


<p>(homicidio, violación, integridad física) por cada 100.000 habitantes en el periodo del informe</p> <p>Informar si en las estadísticas policiales y judiciales de agresiones y en las de lesiones (servicios oficiales de medicina legal) se registran y publican por separado y por sexo las víctimas de violencia intrafamiliar.</p>					
---	--	--	--	--	--

Indicadores sobre Derecho a la Salud				
TIPO DE INDICADOR	ATRIBUTO			
	Salud sexual y salud reproductiva	Mortalidad infantil y atención en salud	Acceso a servicios de atención médica y medicinas	Prevención, tratamiento y control de desastres/emergencias (ej. Dengue)
Estructurales	Cobertura del derecho a la salud en la Constitución Nacional y Tratados internacionales de derechos humanos: Fecha de ratificación y entrada en vigor. Rango constitucional Legislación nacional que garantice el derecho a la salud. Alcance, fecha de entrada en vigencia			
De Proceso	<p>Tiempo y cobertura de la Política nacional de salud sexual y salud reproductiva en atención en salud en casos de aborto. Existencia de protocolo de atención y entrada en vigencia</p> <p>PIB destinado a salud sexual y salud reproductiva</p> <p>Disponibilidad de información y detección de VIH</p> <p>Inclusión de la educación sexual y reproductiva en el proceso educativo.</p>	<p>Tiempo y cobertura de la política de salud materno infantil y nutrición infantil</p> <p>PIB destinado</p>	<p>Tiempo y cobertura de la política nacional de salud física y mental</p> <p>Tiempo y cobertura de la política nacional para personas con discapacidad</p> <p>Tiempo y cobertura de la política nacional sobre medicinas. Incluye la lista de medicamentos esenciales, de distribución gratuita y medidas para sustitución genérica</p> <p>PIB destinado</p> <p>Gasto per cápita del Estado en medicina y atención primaria en salud</p> <p>Densidad del personal médico y paramédico, cama de hospitales y otras instalaciones primarias en salud</p> <p>Número de instalaciones de salud mental e inspecciones realizadas a las mismas durante el periodo del informe.</p>	
	Número y/o Proporción de denuncias recibidas por violación a este derecho investigadas y/o calificadas por las instituciones de derechos humanos: Defensoría del Pueblo, Unidad de DDHH del MP, Comisiones parlamentarias, Oficinas de la Red de DDHH del Poder Ejecutivo, CSJ			

De Resultado	<p>Porcentaje de población con acceso a servicios de salud sexual y salud reproductiva por sexo</p> <p>Porcentaje de nacimientos atendidos por personal médico calificado</p> <p>Número de casos de violencia sexual reportados ante el sistema de salud</p> <p>Tasa de mortalidad neonatal</p> <p>Índice de mortalidad materna</p> <p>Número de personas detectadas y tratadas en VIH</p>	<p>Proporción de niños/as cubiertos por programas de suplemento nutricional, durante el periodo del informe</p> <p>Número y/o Proporción de niños/as inmunizados contra enfermedades prevenibles por vacunación (ej. sarampión)</p> <p>Tasa de mortalidad infantil en menores de 5 años</p> <p>Número y/o Proporción de niños/as con bajo peso menores de 5 años</p>	<p>Proporción de la población sobre la cual se amplió el acceso en atención en salud, incluida medicinas esenciales,</p> <p>Proporción de la población cubierta por seguro de salud, durante el periodo del informe</p> <p>Proporción de personas detectadas con VIH y otras ITS con acceso a medicinas</p> <p>Número y/o proporción de personas privadas de libertad viviendo con VIH con tratamiento de salud</p>	<p>Número y/o Proporción de la población (mayor de 1 año de edad) vacuna contra enfermedades prevenibles</p> <p>Número y/o Proporción de la población que usa drogas y sustancias químicas, sometida a tratamiento especializado</p>
				<p>Índice de mortalidad asociado con prevalencia de enfermedades transmisibles y no transmisibles (ej. VIH, tuberculosis)</p> <p>Expectativa de vida al nacer o al un año, y expectativas de vida de acuerdo al estado de salud</p> <p>Índice de suicidio</p>





## Capítulo 1

# DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN



# *Es urgente que el Estado adopte medidas de acción afirmativa para la población afrodescendiente*

## Derechos de la Población Afrodescendiente

Fátima Elizabeth Zaracho D.

José Carlos Medina A.

Red Paraguaya de Afrodescendientes (RPA)

El presente informe abarca el período de octubre de 2.010 a octubre de 2011 y es resultado del informe alternativo presentado por la sociedad civil, en el 79 período de sesiones de la Convención Internacional contra toda Discriminación Racial del Sistema de las Naciones Unidas, celebrado en Ginebra, Suiza, desde el 8 de Agosto al 2 de Setiembre de 2.011.

Se utiliza el término “afrodescendientes” para referirse a la población de origen africano, cuyos antepasados fueron traídos de manera forzada a las Américas, durante siglos de esclavitud, tal como lo reconocieron los Estados miembros de las Naciones Unidas en la Conferencia Mundial de Durban, Sudáfrica, celebrado del 31 de agosto al 8 de setiembre de 2.001. A pesar de que Paraguay tiene el compromiso de aplicar acciones tendientes a promover y proteger los derechos de los afrodescendientes del país, hasta ahora los resultados son insuficientes.

## MARCO LEGAL

El Estado Paraguayo es uno de los países que asumieron compromisos con la comunidad internacional para las poblaciones Afrodescendientes, tanto en el ámbito Interamericano (OEA) como declaraciones, resoluciones y documentos de la Conferencia de las Américas (2000) en Santiago de Chile, Declaración en el marco de la IV (2005, Mar de Plata Argentina) y V Cumbre de las Américas (2.009, Puerto España, Trinidad y Tobago); como en el Universal (NN.UU.): Convención para la eliminación a toda forma de Discriminación Racial (CERD) y la Declaración y Plan de Acción de III Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas. (Durban), en emprender acciones favorables o medidas de acción afirmativa, en enderezar y/o reparar injusticias históricas, igualdad de trato e igualdad de oportunidades.

Hasta el momento, el Estado Paraguayo, no ha aplicado los compromisos asumidos, con relación a acciones de protección y promoción de los derechos de las personas afrodescendientes en el Paraguay, a pesar de que en los últimos tres años, el informe de la Coordinadora de los Derechos Humanos del Paraguay ha abordado el tema en su capítulo sobre la igualdad y la no discriminación. Asimismo, hubo requerimientos al mismo Presidente de la República, Fernando Lugo, durante la Rendición de Cuentas a los niños, niñas y adolescentes, realizado en agosto del presente año, en el Centro Ñemity de San Lorenzo, donde la niñez afrodescendiente petitionó la inclusión de la variable que identifique a los afrodescendientes en el próximo Censo Nacional y la inclusión de la historia de África y de los afrodescendientes en el Currículo escolar.

Existen, por otra parte, recomendaciones bien claras del Comité de la Discriminación Racial, sobre las que se fundamenta este informe.

## Principales iniciativas estatales tendientes a la garantía de derechos, con un análisis crítico de las mismas

El Estado Paraguayo, al firmar y/o ratificar cualquier documento internacional, asume compromisos con los habitantes de la República, incluidos los afrodescendientes, y está obligado a garantizar la protección de los mismos. No hay que



olvidar que, aún en la actualidad, los afrodescendientes son relacionados con la situación de esclavos que vivieron sus antepasados y que el Estado Paraguayo se ha comprometido a la adopción de medidas que alivien estas desigualdades a partir de instrumentos vinculantes de manera directa al tema racial y/o afrodescendientes y de otros estándares de protección no vinculantes pero que suponen un valor político y moral para el Estado Paraguayo.

1. Estándares de protección a los afrodescendientes en el ámbito interamericano (OEA)
  - 1.1. El más general de ellos, está referido a la plena participación en todos los aspectos de la sociedad por parte de los afrodescendientes, en particular en los asuntos que les afectan directamente y que se consideran esenciales, así como el derecho a participar de manera activa en el diseño, la aplicación y el desarrollo de sistemas y programas de educación, incluidos los de carácter específico y propio. Todos deben ser partícipes de los beneficios de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, expresados en el derecho a tomar parte, libremente y en igualdad de condiciones, en la vida política, social, económica y cultural de sus respectivos países. Esto reafirma que los afrodescendientes, al igual que cualquier otro ser humano, tienen derecho al goce y ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales, en igualdad de condiciones con las demás personas.
  - 1.2. Por otro lado, en el párrafo 148 de la Declaración de Santiago, se solicita a los Estados que adopten medidas adicionales para proteger los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, sobre una base no discriminatoria, velando por el incremento en la prestación de servicios públicos, así como el acceso a la justicia y derechos de los afrodescendientes.
  - 1.3. También se consideran una serie de derechos específicos para los afrodescendientes, como su derecho a la propia identidad; a tener, mantener y fomentar sus propias aspiraciones y formas de organización; derecho a mantener y fomentar su cultura, tradiciones y el derecho a la protección de su patrimonio cultural y artístico. Y por último los derechos a las tierras que han ocupado desde tiempos ancestrales.
  - 1.4. El reconocimiento de la existencia de sus poblaciones afrodescendientes, la persistencia del racismo y la discriminación racial.
  - 1.5. Referente al género, el Estado Paraguayo ha consagrado diferentes instrumentos para la protección y la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres, incluidos las mujeres afrodescendientes como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra la Mujer. "Convención de Belém do Pará", ratificada por Ley 605/95.

## 2. Sistema de Protección Universal (NN.UU.)

La Convención Internacional para la eliminación de toda forma de discriminación racial (CERD), es uno de los instrumentos universales que el Estado Paraguayo ratificó. Paraguay fue examinado en el 79 º Periodo de sesiones en la ciudad de Ginebra, (Suiza) en setiembre de este año, donde el Comité contra toda forma de discriminación racial, expresó sus motivos de preocupación y formuló recomendaciones específicas en cuatro puntos para la protección básica de los derechos de los afrodescendientes. Los mismos son transcritos a continuación:

*"1. Al Comité le preocupa la insuficiencia de estadísticas y datos desagregados fiables respecto a la composición demográfica de la población paraguaya, en particular de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes. Tomando nota con interés del próximo censo nacional en 2012, el Comité expresa su preocupación por la falta de información sobre la etapa pre-censal incluyendo capacitación a los entrevistadores y a las comunidades, herramientas metodológicas censales que garanticen el principio de la auto identificación e información y consultas en la realización de las boletas (art. 2 par 1, a, b, c y d).*

*El Comité recomienda que el Estado parte, en estrecha cooperación en todas las etapas del proceso con las Naciones Unidas, los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes en particular, lleve a cabo las medidas necesarias para fortalecer su metodología censal y desarrollar las herramientas estadísticas confiables y adecuadas para asegurar el principio de la auto identificación en el Censo 2012. El Comité solicita al Estado parte que incluya en su próximo informe periódico datos estadísticos desglosados y actualizados de la composición de la población y le recuerde que dicha información es necesaria para el desarrollo de políticas públicas y programas adecuados a favor de los sectores de la población sujetas a la discriminación racial y para evaluar la aplicación de la Convención en relación a los grupos que componen la sociedad.*

*2. El Comité observa con preocupación que en la legislación del Estado parte no exista una definición de discriminación racial ni esté tipificada la discriminación racial como delito, como lo requiere el artículo 4 (a) de la Convención. El Comité toma nota de los detalles facilitados por la delegación sobre el Proyecto de Ley contra toda forma de Discriminación, pero le preocupa la lentitud en el proceso legislativo para su aprobación (arts. 1, 2.2, y 4 (a)).*

*El Comité alienta al Estado parte a agilizar la adopción de los instrumentos legislativos necesarios para prevenir el racismo y las conductas discriminatorias, como el Proyecto de Ley contra toda forma de Discriminación, que contenga una definición de la discriminación racial compatible con la definición contenida en el artículo 1 de la Convención, y tipifique como acto punible las distintas manifestaciones de la discriminación racial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Convención. El Comité recomienda al Estado parte que tome en cuenta su Recomen-*

*dación general No. 15 (1993) sobre el artículo 4, el cual explicita que todo lo estipulado en este artículo es de carácter obligatorio.*

*3. El Comité se lamenta por la ausencia de información o datos estadísticos precisos en el informe del Estado parte sobre el número de denuncias, procesos judiciales, o de sentencias dictadas en el país por actos de racismo tal y como son enumerados en el artículo 4 de la Convención.*

***El Comité recomienda al Estado parte que proporcione en su próximo informe una evaluación de las denuncias, acciones judiciales y de las sentencias recaudadas en el país por actos de racismo. A este respecto, el Comité invita al Estado parte a tomar en consideración su Recomendación general N° 31 (2005), sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal.***

*4. Si bien el Comité toma nota de la información sobre las medidas especiales implementadas en el Estado parte para el avance y protección de sectores de la población sujetas a la discriminación racial, le preocupa la segmentación ocupacional y la baja representación de miembros de comunidades indígenas, afrodescendientes y otros grupos vulnerables en los puestos de toma de decisiones, mecanismos de participación social y en la educación, además de la falta de información sobre el uso que las personas hacen de las medidas especiales y el impacto o alcance de las mismas (art. 2 (2) y 5).*

***El Comité alienta al Estado parte a iniciar una campaña de recaudación de datos para evaluar que las medidas especiales sean concebidas y aplicadas atendiendo a las necesidades de las comunidades concernidas. Le recomienda llevar a cabo un estudio sobre el impacto de las medidas especiales ya existentes en el goce de derechos de las comunidades a quienes están destinadas y que su aplicación sea vigilada y evaluada con regularidad. En este sentido, invita al Estado parte a tomar en cuenta su Recomendación general No. 32 (2009) sobre medidas especiales.***

*5. Notando con interés la información proveída por la delegación del Estado parte según la cual el 45% de las comunidades indígenas que aún no cuentan con aseguramiento legal y definitivo de tierras beneficiarán del mismo para el año 2020, preocupa al Comité que la ausencia en el Estado parte de un régimen efectivo de reconocimiento de derechos y restitución de tierras impide el acceso a las comunidades indígenas a sus tierras ancestrales. Preocupan también la falta de investigación y seguimiento que el Estado parte ha dado a las amenazas y violencia sufridas por ciertas comunidades indígenas y afrodescendientes ligadas a desalojos de sus tierras (arts. 2 (c), (d), 5 (d) (v), (vi) y 6).*

***El Comité recomienda que el Estado parte lleve a cabo las reformas necesarias, incluyendo legales y administrativas, para garantizar que el sistema jurídico interno cuente con recursos eficaces y suficientes para***

*proteger los derechos de las comunidades indígenas y afrodescendientes, incluyendo mecanismos efectivos para la denuncia, el reclamo y la restitución de tierras y el reconocimiento de las mismas de manera coordinada, sistemática y completa. El Comité exhorta al Estado parte a llevar a cabo la investigación pronta y efectiva de los incidentes de amenazas y violencia, la identificación y enjuiciamiento de los autores y a garantizar a las víctimas y sus familiares un recurso efectivo.*

*6. El Comité expresa su preocupación por la situación socioeconómica de los afrodescendientes, su falta de reconocimiento y visibilidad, así como la falta de indicadores sociales y educacionales respecto a este grupo que impiden al Estado parte conocer mejor su situación y elaborar políticas públicas en su favor. Preocupa también la discriminación que siguen sufriendo las comunidades afro paraguayas en el acceso a lugares y servicios públicos por la "portación de rostro" (arts. 2 y 5).*

*El Comité insta al Estado parte a adoptar las medidas necesarias, incluyendo la asignación de recursos humanos y financieros, para garantizar el goce de derechos de los afrodescendientes. También lo invita a que adopte mecanismos destinados a asegurar la participación de las comunidades afrodescendientes en el diseño y aprobación de normas y políticas públicas, y en la realización de proyectos que les afecten, en cooperación con dichas comunidades y las Naciones Unidas, en particular, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. El Comité recomienda que el Estado parte vele por que no se particularice ni se limite el acceso a lugares y servicios públicos a las personas por motivos de raza o de origen étnico."*

## RESUMEN

Al ratificar un instrumento de protección vinculante, el Estado Paraguayo debe definir mecanismos de protección y establecer un órgano rector. Hasta la fecha no se ha nombrado un órgano nacional contra la discriminación racial.

A pesar de que el Estado Paraguayo asumió compromisos en el Sistema Interamericano y Universal y las instituciones del Estado son competentes en el ámbito de la promoción y protección de los derechos de los afrodescendientes, no fue tomada ninguna acción de protección, ni de promoción de los derechos de los mismos.

No fueron tomadas en cuenta las recomendaciones de las Naciones Unidas y los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) no demuestran asumir compromisos reales; en cambio, dejan ver debilidades institucionales para este cometido, a pesar de que las comunidades afrodescendientes han avanzado en su organización, en aportar datos estadísticos sobre tres comunidades Afro paraguayas, (Kamba Cua, Kamba Kokue y Emboscada) y educación intercultural para niños, niñas y adolescentes. Esta actitud indiferente del Estado no puede ser sino producto del racismo estructural que impera.

Por otro lado, existen muestras de que personas, organizaciones y hasta algunos medios de comunicación social, continúan adoptando actitudes de discriminación racial hacia afrodescendientes, motivo por el cual urge una ley contra toda forma de discriminación.

El Estado, en su escaso acompañamiento y baja inversión en las comunidades afrodescendientes, específicamente la Secretaría de Acción Social (SAS), impone un modelo de desarrollo que afecta las posibilidades históricas y de desarrollo humano de las comunidades afrodescendientes y se manejan con una visión errónea, con relación a las aspiraciones de los afrodescendientes. Ello se da, por ejemplo, cuando van a intervenir en sus territorios, violando así los derechos culturales.

El Estado Paraguayo tiene la obligación de investigar sobre todas las expropiaciones de tierras que sufrieron las comunidades afrodescendientes, especialmente la comunidad Kamba Kua, cuya expropiación fue solicitada por la Municipalidad de Fernando de la Mora en el año 1.999 y se llegó a ejecutar por Ley número 1549/2000.

## RECOMENDACIONES AL ESTADO PARAGUAYO

- Organizar un órgano rector de protección de la discriminación racial.
- Transversalizar la temática afrodescendiente dentro de todos los programas desarrollados por el Estado.
- Reconocer la existencia de la población afrodescendiente y admitir la persistencia del racismo y la discriminación racial.
- Adoptar las recomendaciones sobre la propiedad relativas a las tierras ocupadas ancestralmente por afrodescendientes.
- Incluir variables que identifiquen a los afrodescendientes dentro de los censos, específicamente en el Censo Nacional de 2012.
- Adoptar todas las recomendaciones del Comité para la Discriminación Racial (CERD) de las Naciones Unidas en su 79º periodo de sesión, de setiembre de 2.011

## BIBLIOGRAFÍA

- Organización de los Estados Americanos.OEA. (2010). *Transversalización y afrodescendientes*. Washington D.C. EE.UU.
- Organización de los Estados Americanos. OEA. (2011). *Estándares de protección de afrodescendientes en el Sistema Interamericano*. Washington D.C. EE.UU.
- Naciones Unidas. (2011). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. CERD/C/PRY/CO/1-3 79º periodo de sesiones*.



# *Otro año de vigencia de antiguas injusticias*

## Pueblos indígenas

*Los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras ancestrales, son inalienables, sin embargo, el año que termina registra que los constantes avasallamientos persisten, ante la aparente complicidad de sectores del Estado, responsables de velar por el derecho a la tierra de todos los habitantes, no solamente de quienes están más cerca del poder. Varios casos demuestran la vigencia de esta situación.*

Oscar Ayala Amarilla

Tierraviva, a los pueblos indígenas del Chaco

## INTRODUCCIÓN

Se suele decir que la Ley de Presupuesto General de Gastos de la Nación es, en sí misma, un indicador de las reales prioridades del Estado, pues da la pauta de los énfasis e importancia que el gobierno dará a sus políticas y programas.

Durante el periodo que abarca este informe, que va de octubre 2010 al mismo mes del presente año, se pudo constatar por vez primera un importante esfuerzo desde el Ejecutivo, que, a través del Ministerio de Hacienda, y más específicamente desde su Unidad de Economía Social, puso el acento en la necesidad de dar prioridad a los recursos a ser destinados para enfrentar el proceso de restitución de tierras a las comunidades del Pueblo *Enxet*, a favor de las cuales la Corte Interamericana de Derechos Humanos había fallado condenando al Paraguay en 2005, 2006.

El planteamiento del poder administrador, es menester decirlo, fue acompañado por el Congreso, que dotó al Instituto Paraguayo del Indígena de una significativa partida presupuestaria para encarar con respaldo financiero suficiente las prioridades enunciadas. Sin embargo, al cierre de este artículo, el Estado no ha concretado la restitución en ninguno de los casos llamados emblemáticos, *Yakye Axa*, *Sawhoyamaxa* y *Xákmok Kásek*, pese a que, respecto a los dos primeros, existen perspectivas bastante favorables de solución que se han presentado a lo largo del presente año.

Es así que se puede observar que los recursos presupuestados, si bien son importantes, no suponen un avance, cuando la burocracia estatal es ineficiente, carente de todo liderazgo y comprensión de su rol como sujeto obligado a respetar, proteger y satisfacer los derechos humanos. Un ejemplo de ello, es el del propio ente que debería impulsar la política estatal en materia indígena; el INDI, que ha reducido su papel a una marginal institución de asistencia y contención de una realidad que desborda y se agudiza cada día ante la falta de audacia e ideas capaces de capitalizar los recursos públicos existentes y las capacidades institucionales, no solamente de otros organismos gubernamentales, sino también de instituciones de la sociedad civil respecto a la mayoría de las cuales, se ha mostrado inconducientemente hostil, en momentos en que el Ejecutivo, más que nunca, es acosado por el fantasma de su propio discurso incumplido respecto a los pueblos indígenas.

## MARCO JURÍDICO

En cuanto a la legislación, tanto nacional como internacional vigentes, así como los estándares de derecho fijados por la jurisprudencia internacional, especialmente de la Corte Internacional de Derechos Humanos (CorteIDH, no existe una modificación sustantiva en el periodo que abarca el presente trabajo; en efecto, desde el último reporte correspondiente al 2010<sup>1</sup>, la normativa aplicable a la cuestión indígena es la misma.

<sup>1</sup> Cfr. Derechos Humanos en el Paraguay, año 2010, p 417, Codehupy.



## El arrendamiento, como forma de usurpación de tierras indígenas

Un fenómeno muy extendido es la usurpación de tierras de comunidades indígenas por ganaderos y sojeros, quienes se hacen de esas tierras de manera ilegal pactando arrendamientos carentes de todo valor jurídico con los representantes comunitarios investidos de líderes.

Conforme lo prescribe la Constitución de la República del Paraguay en su artículo 64, la propiedad comunal indígena sobre sus tierras está fuera del comercio. La norma citada expresamente prohíbe su comercialización, así como su utilización como bien susceptible de garantizar hipotecas u otros tipos de créditos que pudieran gravar su propiedad a modo de aval; sin embargo, la realidad demuestra, que, en esa región, grandes extensiones del territorio indígena son aprovechadas por emporios ganaderos para hacer pastar sus haciendas con el "consentimiento del arrendatario", cuya voluntad está mediada por un grave estado de necesidad, generalmente, que lo obliga a ceder ante propuestas pecuniarias que, aunque estén por debajo de lo que ese mismo ganadero pagaría en otras circunstancias, alcanza para sobrevivir ante el abandono y falta de protección estatal, así como por la falta de alternativas de producción y comercialización que ofrece el mercado.

En la región Oriental del Paraguay, el fenómeno es el mismo, pero sus consecuencias mucho más agudas, pues dada la forma del aprovechamiento ilegítimo de las tierras comunales que son destinadas a la siembra de la soja, principalmente, se destruye el patrimonio forestal de las comunidades locales, deforestando, con la consecuente degradación del medio ambiente que es también impactado por el uso de potentes agroquímicos cuya toxicidad reporta frecuentemente hechos que comprometen de manera dramática la salud de la población circundante.

## Itakyry, ejemplo del avasallamiento y de inacción del Estado

La situación en el distrito de Itakyry, Departamento de Alto Paraná, acaso es el más emblemático de la realidad descrita más arriba. Las violaciones ahí registradas tienen por víctimas a un número importante de comunidades del pueblo *Avá Guarani*, principalmente, así como a otras del Pueblo *Mby'a Guarani*.

Esto que está sucediendo desde hace ya varios años y en el presente, ha generado cierta preocupación en las autoridades a partir también de una mayor visibilidad del conflicto que va adquiriendo nuevos niveles de conflictividad. Es lo que ocurre en la Comunidad Carrería'í, integrada por unas 93 familias, cuyas tierras, unas 576 hectáreas, están ocupadas por un ciudadano de origen brasileño, Remilson Maia de Souza quien, amparado en una orden judicial notoriamente ilegal, ejerce el dominio sobre dicho fundo indígena. Prueba de ello, es lo ocurrido el 25 de septiembre de 2011, cuando la Policía Nacional intervino<sup>2</sup>, no para restituir la propiedad a los indígenas, sino para garantizar la siembra de soja del Señor Maia, con una orden del juez de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del 5to. Turno, Carlos Balmaceda, de la Circunscripción de Alto Paraná.

2 Cfr. <<http://www.ultimahora.com/notas/466926-Cuatro-indigenas-quedan-heridos-en-un-enfrentamiento-con-policias-en-Itakyry>>.

Pero este caso no es un hecho aislado, en un detallado informe de campo elaborado por el señor Gregorio Centurión<sup>3</sup>, presentado a la Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República, se aportan datos alarmantes que dan cuenta que el ocupante Maia de Souza tiene “arrendadas”, además de Carrería’í, tierras de otras comunidades Indígenas<sup>4</sup> que, en total suman 2480 hectáreas, pertenecientes a las comunidades también Ava Guaraní, inmuebles cuya titularidad están a nombre del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI).

En otra parte del reporte dice: “...especialmente al interior de las siete comunidades indígenas cercanas a Mariscal López, muy por el contrario de lo que se suele reclamar, la presencia del Estado es sistemática y permanente. Especialmente la policía sostiene una rigurosa presencia en Carrería’í 1, Carrería’í 2 y Ka’aguy Yvate, apoyando incondicionalmente al señor Renilson Maia y en contra de los Ava Guaraní...”.

El Estado está más que presente en dicho lugar, pero no para garantizar los derechos indígenas, sino, incluso, contrariando la Constitución de la República. El juez Balmaceda, bajo ningún argumento de ley, podría despojar de sus tierras a los indígenas, sin herir gravemente los derechos de los cuales son titulares y que él, como funcionario del Estado está obligado a proteger.

Es muy grave que empresarios inescrupulosos se aprovechen de las comunidades indígenas movidos por el lucro y valiéndose del estado de necesidad de las mismas, pero es aún más grave que el Poder Judicial sea instrumentado para servir a intereses particulares, dejando en el desamparo a las víctimas.

Ante estos hechos, la responsabilidad de las violaciones no acaban solamente señalando al juez Balmaceda ni a la Policía, pues valdría también la pena saber por qué el Poder Ejecutivo, a través de su representante ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, no actúa en contra de este tipo de jueces, dado que el Magistrado en cuestión no ofrece garantías de imparcialidad y actúa en clara desobediencia a la Constitución y la ley, violando derechos fundamentales de los pueblos indígenas y comprometiendo la responsabilidad internacional del Estado, dadas las obligaciones que en la materia tiene asumido el Paraguay, tanto en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como del Sistema Universal.

## Los enxet: El desamparo continúa

Los fallos de la CortelDH, pronunciados en los casos *Yakye Axa* y *Sawhoyamaxa*, siguen incumplidos en su principal punto resolutivo, la obligación de restitución de las tierras indígenas, con lo cual, los mismos, continúan a la vera de la ruta que une Pozo Colorado y Concepción en el Departamento de Presidente Hayes, privados del acceso a su hábitat y al igual que hace 15 años.

3 Cfr. Caso de la Comunidad Carrería’í del Pueblo Avá Guaraní, Gregorio Gómez Centurión, 30 de septiembre de 2011 Itakyry, archivo de Tierraviva.

4 Ka’aguy Yvate, 202 hectáreas y 24 familias; Carrería’í 1 y Carrería’í 2, 576 hectáreas y 93 familias; Uruku Poty, 360 hectáreas y 20 familias; Ka’aguy Poty 1 y Ka’aguy Poty 2, 1900 hectáreas y 40 familias; Mariscal López, 312 hectáreas y 60 familias.

No obstante el tiempo transcurrido y las frustraciones acumuladas por el incumplimiento, los *enxet* mantienen sus esperanzas y siguen en la lucha. A comienzos del presente año, en el caso Sawhoyamaxa se abrió una posibilidad real para avanzar hacia una solución definitiva, cuando el representante convencional de las firmas Kansol S.A. y Roswell y Cia. S.A. depuso la intransigencia observada durante años y aceptó una negociación directa sobre las tierras reclamadas, ofertando<sup>5</sup> las mismas al Estado, para que éste las adquiriera de manera directa, paso necesario a la posterior restitución a sus legítimos propietarios.

En cuanto al caso *Yakye Axa*, ésta comunidad ha aceptado su reubicación en tierras distintas a las que reivindican, dado que el Estado, con su inacción, claramente favoreció a los Domínguez Dibb, situación que de por sí es ilustrativa de las debilidades del sistema de restitución territorial, que en gran medida descansa en la voluntad del particular y las condiciones políticas del Poder Legislativo, sin ningún otro mecanismo legal que pueda superar este esquema.

Es por ello que la CortelDH, como se abundara en los reportes de años anteriores, ha ordenado al Paraguay la reforma de su sistema legal, de tal forma a dotar a las comunidades interesadas de un procedimiento que sea idóneo para las reclamaciones de tierra, acorde a la obligación estatal de dotar a los ciudadanos bajo su jurisdicción de un recurso eficaz, considerando, aún más en materia de derechos indígenas, el marco jurídico vigente.

Pero volviendo al estado del caso y su evolución durante el presente año, el dato más relevante es la oferta que actualmente tiene el Estado de unas 10.312 hectáreas, presentada por la firma El Algarrobal S. A.<sup>6</sup> que la Comunidad *Yakye Axa* está dispuesta a aceptar, dado que el inmueble ofertado está dentro del territorio más amplio de su pueblo.

Al cierre de este informe, los trámites necesarios para la compra de dichos inmuebles, están encaminados, pero enfrentan como obstáculos importantes: el escaso tiempo que resta para el final del año presupuestario y la falta de un liderazgo claro para conducir estos procesos en curso.

Respecto al cumplimiento de las sentencias, la CortelDH, el 1 de septiembre de 2011, ha dispuesto la realización de una audiencia de supervisión en ocasión de su 93° periodo ordinario de sesiones<sup>7</sup> a celebrarse el 21 de noviembre de 2011 en su sede, San José, Costa Rica. El único punto que será tratado guarda relación con el cumplimiento de la principal medida de reparación ordenada en los tres casos de Paraguay: la restitución de tierras.

### ***Kelyenmagategma*, un avance esperanzador**

Los de la comunidad *Kelyenmagategma* acaso son los indígenas *enxet* que más han sufrido la hostilidad en los últimos años, fueron víctimas de al menos dos desplazamientos forzosos y un sin número de agresiones en el pasado reciente, pero

5 Cfr. Nota del 25 de febrero de 2011 presentada por las firmas Kansol S.A. y Roswell S.A., expediente N° 1353 de la Procuraduría General de la República.

6 Cfr. Nota del 27 de octubre de 2011 presentada por la firma El Algarrobal S.A., expediente N° 4744 de la Procuraduría General de la República.

7 Cfr. <http://www.corteidh.or.cr/fechas.cfm>.

pese a todo esto, y a la falta de garantías que los ha mantenido en una situación de zozobra permanente, este año están reubicados en tierras ya aseguradas por el Estado.

En efecto, el 3 de agosto de 2011, en presencia de la presidenta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Dinah Shelton, el Estado paraguayo se comprometió a transferir a la comunidad *Kelyenmagategma*, el inmueble adquirido<sup>8</sup> el 15 de junio de 2011 por el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) a favor de la misma, que al cierre del presente informe está en trámite ante la Escribanía Mayor de Gobierno.

Las tierras en cuestión, si bien no son las que originalmente estaban demandando, son una parte constitutiva de su territorio tradicional más amplio, también un área de ocupación y dominio ancestral de los indígenas de esta comunidad.

La comunidad ya ha tomado posesión del inmueble y está en pleno proceso de consolidación de un nuevo asentamiento en el lugar conocido como Karajá Vuelta, ubicado a aproximadamente 45 kilómetros del puerto de la ciudad de Concepción, en el Departamento de Presidente Hayes.

El avance señalado dio lugar a un proceso de acercamiento de voluntades, expresado en un acta, correspondiente a una reunión de trabajo celebrada en la ciudad de Asunción entre los representantes de la Comunidad *Kelyenmagategma* y el Estado, convocada por la CIDH el 5 de agosto de 2011<sup>9</sup>, la cual recoge la voluntad de ambas partes de celebrar un acuerdo de solución amistosa durante el 143° período ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Al cierre del presente reporte, es menester citar la inexplicable conducta del Estado de no concretar la firma del acuerdo, dado que sus términos ya están plenamente consensuados entre las partes, conociéndose únicamente excusas de orden administrativo y protocolar del Ministerio de Relaciones Exteriores, que ya han frustrado la suscripción del mismo antes que finalice la sesión en curso de la CIDH en Washington, condición pactada entre los peticionarios y los agentes estatales.

## **Adultos mayores, la protección llega a los indígenas**

El Ministerio de Hacienda<sup>10</sup> desarrolló un interesante proceso participativo, que dio lugar a la información y consulta previa a las organizaciones indígenas, sobre el contenido que se pretendía de la reglamentación de ley<sup>11</sup> que establece una pensión alimentaria para los adultos mayores, que fue dispuesta por el Poder Ejecutivo<sup>12</sup>, a través de un decreto, que adoptó en sus consideraciones el punto de

8 Cfr. Escritura N° 47 de transferencia de inmueble a favor del INDI otorgada por el Sr. Guillermo Weiller Soloaga ante la escribana María Elena Persano, folio 89 y siguientes, protocolo civil, sección B del registro notarial 518. Asunción.

9 Cfr. Acta de reunión de trabajo, Caso Comunidad Indígena Kelyenmagategma Vs. Paraguay, 05/08/2011, firmado por el Líder de la Comunidad, Celso Benítez; el abogado de la comunidad, Oscar Ayala A.; la Presidenta del INDI, Lida Acuña; el Procurador Delegado de la PGR, Edgar Taboada; la Presidenta de la CIDH, Dinah Shelton; el Comisionado de la CIDH, José de Jesús Orozco.

10 Cfr. <<http://ns1.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=96&n=3849>>.

11 Cfr. Ley 3728/2009 Que establece el derecho a la pensión alimentaria de las personas adultas mayores en situación de pobreza.

12 Cfr. Decreto N° 6813/2011 y su modificación, Decreto N° 7096/2011, pronunciados por el Poder Ejecutivo.

vista de los indígenas y las particularidades que supone la implementación de la citada ley en el ámbito comunitario de sus destinatarios y destinatarias.

Este ejemplo, demuestra que es posible realizar una consulta seria, observando los estándares vigentes en la materia, una tarea aún no afirmada como práctica estatal.

Esa consulta previa de la que se habla, no es otra cosa que el establecimiento de garantías de procedimiento que permitan una real y efectiva participación de las organizaciones y comunidades interesadas en un tema específico. Cabe mencionar también el reconocimiento expreso de la autoridad indígena, formulado por el Ejecutivo en su decreto, expresado en la asignación que se da, para certificar los datos requeridos en la ley, a las personas beneficiarias.

Esto, es absolutamente coherente con la obligación estatal de respetar y garantizar la autonomía indígena, que se expresa en las atribuciones que tienen las comunidades de regirse por su derecho consuetudinario, estableciendo sus propios sistemas de representación y administración entre sus miembros.

## Los indígenas y el Bicentenario

Con ocasión de celebrarse el Bicentenario de la independencia de la República del Paraguay, diversas organizaciones indígenas han creído oportuno ejercer su derecho a la manifestación pública y exigir respuestas a sus demandas históricas.

Una de esas acciones fue la promovida por la Mesa Coordinadora de Organizaciones Indígenas del Paraguay (MCOI – PY)<sup>13</sup>, que por espacio de dos semanas acampó en la Plaza Uruguaya y formuló, tanto ante la opinión pública como ante autoridades estatales de los tres poderes del Estado, una agenda de temas que son de crucial relevancia para el sector.

El primer punto constituía la exigencia del cumplimiento irrestricto de las condenas impuestas al Paraguay por la Corte IDH, así como la solución de al menos veintisiete casos insatisfechos de reclamos territoriales<sup>14</sup>. Asimismo, otro aspecto central lo constituía la propuesta de un programa de atención a los asentamientos indígenas, basada en el principio del Buen Vivir, denominación en uso que alude al desarrollo de políticas para el sector, desde la filosofía indígena, en sus saberes, usos y costumbres.

De otra parte, no es menos destacable que la movilización de estas organizaciones indígenas puso nuevamente en el tapete a la participación de sus organizaciones y pueblos en las cuestiones de Estado que los atañen, en este sentido han exigido que se los respete, dotándoles de verdaderos espacios donde puedan hacer oír sus voces, discutir y llegar a acuerdos con el gobierno.

Este tema, que aún no tiene una respuesta adecuada, también fue motivo de reivindicación y exigencia en otras organizaciones indígenas, así como de diversos organismos de las Naciones Unidas.

13 Está integrada por la Federación de Asociaciones del Pueblo Guaraní, la Organización Nacional de Aborígenes del Paraguay (ONAI) y la Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (CLIBCh).

14 Cfr. <<http://www.abc.com.py/nota/el-estado-no-resuelve-27-casos-de-tierra-reclamada-por-los-indigenas/>>.

En efecto, y como muestra del creciente interés de las organizaciones indígenas de participar en los asuntos que le son propios en el ámbito del Estado, también la FAPI (Federación de Pueblos Indígenas), conjuntamente con las NN.UU.<sup>15</sup> impulsa la adopción de un protocolo<sup>16</sup> de actuación que debe observarse a la hora de cumplir con la obligación gubernamental de la consulta previa, libre e informada.

El hecho que el Paraguay no haya adoptado en el ámbito institucional garantías de procedimiento para ello, es una preocupación también de organismos internacionales como, entre otros, el Comité contra la discriminación racial de la NN.UU que el pasado 2 de septiembre de 2011<sup>17</sup> también recomendó, entre otras cosas, medidas orientadas a garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas y sus miembros.

### **Ante la desorientación, la falta de ideas y liderazgo, el retroceso y la represalia...**

Durante el año que se informa, sucedieron hechos particularmente llamativos, que tal vez sean síntomas inequívocos de la desorientación que prima en el gobierno, especialmente en el INDI, en relación a cómo gestionar y atender la cuestión indígena, que es cada vez más aguda por la crisis que afecta al sector y dadas las condiciones de extrema pobreza y marginación en que se desenvuelven.

Las recurrentes manifestaciones en la Plaza Uruguaya, así como en otros lugares, han despertado la opinión más reaccionaria de sectores atrasados de la sociedad paraguaya que, antes de buscar las causas, piensan irreflexivamente que los indígenas deben ser desalojados.

La misma administración del INDI, sin ningún rubor, emite comunicados que anuncian la promoción de denuncias en el ámbito penal contra los indígenas que "abusan" de estas manifestaciones<sup>18</sup>, bajo excusas de corrupción de quienes se manifiestan, siendo un recurrente ejemplo de esto, el ataque que pesa sobre el conocido "clan Domínguez". Pero esto, en modo alguno, autoriza al ente a ejercer una función tutelar, antes bien, lo que se esperaría es que el mismo se aboque a estudiar las causas que están detrás y planificar soluciones de fondo que se conviertan en políticas de Estado.

Pero el INDI, no solamente ha inaugurado en el presente año la promoción de acciones de denuncia penal en contra de indígenas que ejercen su derecho a manifestarse, sino, al parecer, ha vuelto a la época en que el Estado concebía la cuestión indígena como un problema de soberanía, trasladando sus oficinas a la sede de una unidad militar<sup>19</sup>.

El traslado "temporal" dispuesto hacia finales de 2010 del INDI a la sede de la Primera División de Infantería, conocida como R.I. 14, del barrio Tacumbú, más allá

15 Cfr. <<http://www.undp.org.py/v3/noticias2.aspx?id=1074>>.

16 Cfr. <<http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2011/05/fapi-protocols-fpic.pdf>>.

17 Cfr. <[http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/PARAGUAY\\_COBs\\_CERD79.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/PARAGUAY_COBs_CERD79.pdf)>.

18 Cfr. <[http://www.indi.gov.py/noticia.php?noti\\_id=51](http://www.indi.gov.py/noticia.php?noti_id=51)>.

19 Cfr. <[http://www.indi.gov.py/noticia.php?noti\\_id=41](http://www.indi.gov.py/noticia.php?noti_id=41)>.

de lo que pueda resultar simbólico, en términos de lo que representa, la gestión gubernamental en la materia, supone un grave cercenamiento del derecho a la manifestación pública de quienes, haciendo uso de este derecho, quisieran petitionar a la autoridad del ente sus reclamos.

En efecto, la Ley 1066/97 “que reglamenta el artículo 32 de la Constitución Nacional”<sup>20</sup>, entre otras restricciones, impone la prohibición de la realización de manifestaciones públicas frente a unidades militares, conforme se puede leer en el artículo 14 de la misma, cuando dispone lo siguiente: “*no se podrán realizar reuniones y manifestaciones públicas frente al Palacio de Gobierno o los cuarteles militares y policiales...*”; es decir, si un grupo de manifestantes, sean o no indígenas, quisieran ejercer ese derecho ante el INDI, no podrían hacerlo, puesto que serían pasibles de acciones legales. ¿Es tener la posibilidad de recursos represivos, lo que se busca realmente manteniendo las oficinas del INDI al interior de un cuartel militar?

El hecho de que lo temporal se esté convirtiendo en permanente y que el INDI para “resolver” el grave problema social que enfrenta, apele la acción represiva de la fiscalía y la policía, dejan un considerable margen de preocupación de cómo en el futuro se seguirá gestionando la atención a los reclamos indígenas.

## Atropellos

En el Chaco, la situación de los ayoreos de la Comunidad *Ijnapui* es representativa el grado de avasallamiento que se registra con absoluta impunidad.

En septiembre se denunció la invasión de su territorio por parte de dependientes de la empresa Parsipanny, quienes con cobertura fiscal, ingresaron a la propiedad indígena tomando posesión de lo que no es de ellos, y como si esto fuera poco, también establecieron portones en un camino público, restringiendo el libre tránsito, lo cual constituye un grave menoscabo a los derechos de la comunidad Ayorea. Un completo reporte de este hecho fue divulgado por la institución Iniciativa *Amotocodie*<sup>21</sup>.

## El caso Yvyraijá

Por otra parte, se dio a conocer la detención de una de las personas sindicadas de perpetrar el triple homicidio de indígenas *Paĩ Tavvyterã* en 2010, uno de los hechos más graves que muestran la extrema violencia de la cual son víctimas, la mayoría de las veces anónimamente, los indígenas de la región de Concepción y Amambay, quienes deben convivir con las bandas de narcotraficantes que imponen sus propias reglas, casi sin interferencia estatal, ya sea por corrupción, ya sea por directa complicidad.

La detención de David Javier Figueredo Rodríguez<sup>22</sup>, de quien se presume sería integrante de una asociación ilícita comandada por el hoy privado de libertad por delitos de narcotráfico, Jarvis Chimenes Pavao, abre la posibilidad de hacer justicia ante el horrible crimen, cuyos detalles merecieran un apartado especial en el reporte que este mismo autor hiciera el año pasado.

20 Cfr. <<http://www.senado.gov.py/leyes/index.php?pagina=leyes&id=2610>>.

21 Cfr. <<http://www.elgranchaco.org/site/publicaciones/2>>.

22 Cfr. <<http://www.abc.com.py/nota/detienen-a-capanga-de-jarvis-pavao-en-yby-yau/>>.

## RECOMENDACIONES

- Encarar la reforma de la Ley 904/81 en base a las obligaciones impuestas por la Corte IDH, así como en la necesidad de modernizar el funcionamiento del Instituto Paraguayo del Indígena.
- Elaborar un plan de acción, con enfoque de derecho, destinado a recuperar las tierras indígenas, tanto a lo que al acceso de comunidades sin tierra o con tierra insuficiente se refiere como a las ocupadas por "arrendatarios", restituyendo el dominio sobre las mismas a sus propietarios, medida que deberá ser acompañada por alternativas para la producción y comercialización de la producción indígena.
- Implementar programas de desarrollo en las comunidades indígenas que deberán ser diseñados y ejecutados con plena participación de los miembros, hombres y mujeres de las mismas.
- Incorporar la consulta previa, libre e informada a todos los niveles del Estado, garantizando la participación de los Pueblos Indígenas a través de sus organizaciones representativas.
- Brindar protección adecuada y suficiente a las comunidades indígenas que habitan los departamentos del norte de la Región Oriental, las cuales se ven obligadas a convivir en zonas vinculadas a actividades del narcotráfico y cuyos miembros siguen siendo hostigados violentamente.



# Hacia una dignificación real de la lengua guaraní

Derechos lingüísticos

## Guarani Ñe'ẽ ñemboaje tee gotyo

*Indudablemente, la Ley de Lenguas ha sido el paso relevante del año, con relación a los derechos lingüísticos. Esto adquiere trascendencia al considerar el contexto cultural de discriminación que ha incidido siempre sobre el idioma guaraní (oficial, oficial junto con el castellano) y sus hablantes. Es de esperar que su aplicación sea real y, de esta manera, se inicien nuevos rumbos de actitudes hacia la dignificación de la lengua.*

Edgar Reinaldo Rolón Brítez  
Fundación Yvy Marãe'ỹ

*Añetehápe ningo upe Ley de Lenguas ñemoañete ha'e mba'e ituichavéva ojehuva'ekue ko arýpe Ñe'ẽ Derechokuéra reheguápe. Kóva tuichave jahechakuaa ramo mba'éichapa ñane retãme ymaite guive oñemboyke Guarani Ñe'ẽ (Paraguái ñe'ẽ tee, ha'ẽño ha Castellano ndive) ha avei iñe'ẽhára. Oñeha'arõ ningo ko Léi Pyahu tojeipuru hekópe, ha upéicha rupi toñeypyrũ tape pyahu ikatuva'eráhápe ojehecha ambue teko Ñe'ẽnguéra ñemboaje añete gotyo.*

Edgar Reinaldo Rolón Brítez  
Fundación Yvy Marãe'ỹ

## INTRODUCCIÓN

Este Informe compende los principales hechos sucedidos en el Paraguay en el período de finales de 2010 hasta finales de 2011 que tuvieron como asunto principal la reivindicación o impugnación de los derechos lingüísticos de los ciudadanos del país, de sus comunidades originarias y de sus colectividades de origen extranjero.

En tal sentido, ofrece una valoración de la reciente actualización del Marco Jurídico relativo a las garantías y a la promoción de dichos derechos; así como una escueta pero reflexiva relación de los casos paradigmáticos de ataque a los derechos lingüísticos de los/las ciudadanos/as del Paraguay, analizados desde una perspectiva de superación de la mera anécdota y de inferencia de los signos subtextuales implícitos en las respectivas enunciaciones de los/las sujetos afectados/as, los cuales esconden las claves necesarias para entender estos hechos no solo como manifestaciones pasajeras y contingentes, sino más bien como eclosiones repentinas y espontáneas de postulados culturales centenariamente impuestos en la sociedad paraguaya y cuyo reconocimiento constituye un requisito previo para todo proceso de construcción de una comunidad en la que las lenguas -y sus hablantes- gocen de la plena salvaguardia de la ley y de la reconfortante legitimidad de su uso en el ámbito de lo público y en el ámbito de lo particular.

Finalmente, se dejan asentadas recomendaciones y sugerencias formuladas al Estado, cuya aplicación se estima de fundamental trascendencia para el avance de las políticas públicas de legitimación de las lenguas y de protección a los derechos de sus hablantes.

## ÑEPYRŪMBY

Komarandúpe oñeñoṗẽ mba'e jehupyre tuichavéva Paraguáiṗe ohasava'ekue ary 2010 paha guive ary 2011 paha peve, orekova'ekue iñapytu'ũme upe tetãyguakuéra térã ypykuéra ýrõ pytaguakuéra Ñe'ẽnguéra Derecho ñepysyrõ térã ijeapo'ì.

Upéicha rupi ohechauka peteĩ jehechakuaa upe ramoite ojejapova'ekue Ñe'ẽnguéra reko rehe, ha'éva Léi kuéra ñembopyahu; ha avei, ijyké-re, peteĩ mombe'upy mbykymi, katu apytu'ũ ñepytyvõme ojejapóva umi mba'e jehupyre oikova'ekue paraguayo ha paraguaya ñe'ẽnguéra jeipurũ ñemokangy rehehápe, ojehechakuaáva ko mombe'upýpe peteĩ ñehesa'ỹijo tuichavéva rekópe, ndaha'éiva katue te pe oikova'ekue jehechakuaa rehehápe, katu, mba'e oñeikotevéva, upe mba'e mba'épa he'ise ã mba'e ñemyesakã rehehápe, jaikuaahápe ko'áva ndaha'eiha mba'e oikoreívante, katu opúva sapy'a oĩ rupi hapykuépe peteĩ aty reko yma guive oñemotenondéva Paraguái retãme ha ijehechakuaa ha'éva mba'e ñepyrũ oñeikotevéva oñemboguata mboyve peteĩ aty guasu oñemboajehápe ñe'ẽ ha ikatuhápe iñe'ẽharakuéra ogueroeve ijepuru opaite hendápe, avakuéra atyhápe, térã ñemiháme hogayguakuéra térã iñirũnguéra ndive.

Opakuetévo, oñemboguapy avei teko jesape'arã ñe'ẽ ñeme'ẽmbýre Tekuáiṗe ġuarã. Áva ñemoañete ha'e mba'e oñeikotevévéva ohóta ramo tenonde gotyo pe ñe'ẽnguéra ha iñe'ẽharakuéra ñemboaje ha ñemboheko.

## Derechos lingüísticos

La situación actual de los derechos lingüísticos en el Paraguay, ha sido indudablemente señalada, en el lapso de este último año, por la promulgación por parte del Poder Ejecutivo de la Ley de Lenguas, herramienta legal de fundamental importancia para la “puesta al día” del Paraguay en cuanto a la protección de las garantías lingüísticas de sus ciudadanos.

En efecto, aunque la Constitución Nacional vigente –la de 1992- acuerda de un modo taxativo, a través de los artículos 77 y 140<sup>1</sup>, la vigencia de los derechos de individuos y colectividades del Paraguay para el pleno usufructo de su lengua materna en todas las posibles situaciones de uso, la situación distaba mucho de ser la anhelada en tanto y en cuanto las reales posibilidades de puesta en vigor de dichos artículos se veían seriamente limitadas por dos factores fundamentales que coaligados terminaban por ejercer una poderosa presión regresiva en contra de la implementación concreta y regular de la igualdad lingüística en el país. Tales factores eran, y en parte lo siguen siendo:

- La tácita y generalizada hostilidad de grandes sectores de la sociedad, de difusa pertenencia socioeconómica y predominantemente urbanos, hacia la lengua guaraní, nombrada lengua oficial por la Carta Magna de

## Ñe’nguéra rehegua Derecho

Ko’ágaite ojuháva hína Paraguái retãme ñe’nguéra rehegua derécho pýpe oñemombe’utarõ ningo ndaikatúi oñemboyke upe Léi de Lenguas ñemoañete. Kóva niko añetehápe ha’e mba’e tuichavéva oikova’ekue ko arýpe, ha ikatu oje’e ha’eha temporu tuichaite-reirasáva oñembopyahu ha oñemboheko haña Paraguái retãme ñe’nguéra ha ñe’éhara derecho.

Upeichaitéko hína. Jepevéramo, Paraguái retã Léi Guasúpe<sup>1</sup> -ary 1992-pe oñemopyendáva’ekue ha ko’ágaite peve oñemboajéva- oñemohendáma, artículo 77 ha art. 140 pe, maymáva paraguay ha paraguayoyvape ñe’nguéra jeipurú derécho opaichagua tenda ha tekópe ñe’nguéra, ndaupévarei niko ikatu oje’e ojeguereko ha upe ojeipotáva, ndaikatúi rupi oñemoañete hekópe umi Artículo Léi Guasu pegua tetã<sup>2</sup> rekovépe ojoko rupi upéva mokõi mba’e imbaretéva ojopyva tapykue gotyo ñe’nguéra derécho ñemboheko Paraguái retãme. Umíva ha’e:

- Upe ñemboyke ha jeapo’i ensuguy ha kirirĩháme ojapóva heta tetãygu opaichagua, katu tavaygua memetéva, Guarani Ñe’ë rehe, jepe ramo oikóma avei ichugui Paraguái retã Ñe’ë tee España ñe’ë ykére. Ko’ávã tetãyguape ñe’ë ningo ko’ágaite peve Guarani Ñe’ë ndaha’ei ñe’ë tee, ndaha’ei ñe’ë ojehaíva, ikatupyryva téra he’ikuaáva opaite mba’e, ha yvypóra oipurúva ha oipuruséva

1 Artículo 77. De la enseñanza en lengua materna. La enseñanza en los comienzos del proceso escolar se realizará en la lengua oficial materna del educando. Se instruirá asimismo en el conocimiento y en el empleo de ambos idiomas oficiales de la República. En el caso de las minorías étnicas cuya lengua materna no sea el guaraní, se podrá elegir uno de los dos idiomas oficiales.

Artículo 140. De los idiomas. El Paraguay es un país pluricultural y bilingüe. Son idiomas oficiales el castellano y el guaraní. La ley establecerá las modalidades de utilización de uno y otro. Las lenguas indígenas, así como las de otras minorías, forman parte del patrimonio cultural de la Nación.

1 Artículo 77. Mbo’ehaokuérape iñepyrurã mitãme oñemboeva’erã hogaygua ñe’ë tepe. Upéicha avei oñemoaranduvã’erã chupekuéra mokõive Paraguái ñe’ëme. Umi tapicha tetãygua aty mbovyéva, noñe’ëiva guaranime, oiporavokuaa Paraguái ñe’ë peteíva oñembo’euka haña.

2 Artículo 140. Ñe’nguéra rehegua. Paraguái ha’e tetã hembiikuaa arandu heta ha iñe’ë mokõiva. Estado ñe’ë tee ha’e Castellano ha Guarani. Léipe he’iva’erã mba’ëichapa ojeipurúta mokõivéva. Mayma ypykue ñemoñare ñe’ë ha opaite imbovyéva ñe’ëha’e tetã rembiikuaa arandu avei.

1992. La siguen considerando una lengua ágrafa, improductiva, semánticamente limitada, y cuyo uso arrinconada inmediatamente al hablante de la misma en los márgenes de los parias de la civilización occidental, posmodernista y globalizada. En las coordenadas de prestigio lingüístico, el guaraní apenas figuraba como objeto de la curiosidad investigativa de un reducido número de lingüistas y etnógrafos dedicados al estudio de las culturas periféricas de un mundo cuyo centro de gravedad se trasladaba cada vez más hacia el Norte.

- La inexistencia de un marco legal específico que valide y reglamente la aplicación –en todos los órdenes- de los artículos de la Constitución Nacional. Dicho marco legal, cuya ausencia se hizo notar desde muy pronto en el nuevo escenario constitucional del país, constituiría – así lo aseguraban sus impulsores - una herramienta legal imprescindible para la normalización y normativización de las diversas lenguas que conforman el riquísimo entramado pluricultural y multilingüístico del Paraguay, pues permitiría –entre otras cosas- la planificación e implementación desde el Estado, de una política lingüística nacional tendiente a la protección de los derechos colectivos e individuales lingüísticos y la efectiva vinculación de las lenguas oficiales sancionadas por la Constitución de 1992 al ámbito del uso real en las diversas esferas del Estado, en los medios de comunicación, en la Administración de Justicia, en el comercio, la industria y los servicios tanto públicos como particulares.

Tal es la situación que comenzaría a remediarse con la promulgación – tras larga batalla civil y parlamentaria- por parte del Poder Ejecutivo de la nación en

oikuaava'erã, ojepy'amongetaháicha ha'ekuéra, opytataha tapykue gotyo ko arapy'pe. Ñe'ënguéra ñemboaje ryepy'pe niko Guarani Ñe'ë kyto-mínte ojehecha ramo ha ojekuaa. Ha umi tapicha oñemoarandusevéva ñe'ëpykuaápe ha ojesarekóva ñe'ënguéra ñemohenda rehe ko yvy ape ári rehe, ha'ekuéra añoite ha'e umi ohecharamóva Guarani Ñe'ë ha oitypekáva hekovépe.

- Ndaipóruva'ekue ramoite peve peteĩ Léi ikatúva oipytyvõ ha omombarete umi Artículo 77 ha 140 tetã Léi Guasu pegua. Ko tembiporu ojequerokó'ýva ojehechaga'untevoi are guive ha sapy'a oñemoañete ramo mba'e ningo tuichaiterei oipytyvõkuaáne Paraguái ñe'ënguéra ñemopyenda ha ñemboheko, ikatu rupi -ojequerokóma guive- oñemboguata Tekuái rupive peteĩ Política Ñe'ënguéra opaichaguápe ñe'ënguéra oñembohapekuaáneva'erã Tekuái ryepy guive, marandu mosarambihára atyvete apytépe, Tekojoja Ñeme'ëhame, ñemuháme, mba'eapokuaaha atyvetehápe ha opaichagua ñekuave'ëmby tekuáipegua ha tapichakuéra ta'eño pe guarã.
- Upéicha kuri hikóni tetãme oje-húva oñepyryjavete oñemyatyryõ ñe'ënguéra apañuái -heta ñorairõ rire Parlamento ha atyhápe- Léi de Lengua ñemoañete Tekuái Samb-yhyhára moneĩ rupive, mokõipa porundy jasybateĩ ary 2010-pe. Upépe, Art. 7º.- De la no discriminación por razones Lingüísticas. oñembogua-pyvoí kóicha: “Mavavéva tapicha téra aty noñemboykeva'erãí téra ndojeapo'iva'erãí iñe'ë rupi. Tekojoja ñeme'ë rehe ojesarekóva ikatúta hekópe oikuaa ñe'ënguéra apo'í téra ñemomba'e'ý oñemopyendama rupi Léipe iñemboaje maymáva tapicha oikóva Paraguái retãme ñe'ënguéra.”

fecha 29 de diciembre de 2010 de la Ley de Lenguas, cuyo artículo 7°: *De la no discriminación por razones lingüísticas, deja asentado el principio antidiscriminatorio: "Ninguna persona ni comunidad lingüística será discriminada ni menoscabada por causa del idioma que utiliza. El Estado protegerá contra esta forma de discriminación. Los tribunales del fuero jurisdiccional correspondiente serán competentes para conocer de las violaciones que se produzcan en relación con los derechos lingüísticos reconocidos por esta ley a los habitantes del Paraguay".*

Con todo, este es sólo el primer paso de una serie de avances que necesariamente deben producirse para posibilitar una real y efectiva integración de las lenguas habladas en el país al ámbito de la plena representatividad y normalización de su uso. Estos avances están prefigurados en la propia Ley recientemente promulgada, y consisten, específicamente en la consolidación y puesta en marcha de las estrategias de acción de la recientemente creada "Secretaría de Políticas Lingüísticas"<sup>2</sup>, entidad oficial cuya misión –según el texto de la antedicha Ley– asume como propósito central la tarea de *planificar e implementar las políticas públicas referidas a todas las lenguas habladas en el Paraguay*.<sup>3</sup> Asimismo, forma parte de este conjunto de acciones prioritarias a desarrollar, la pronta y transparente conformación de la Academia de la Lengua Guaraní, entidad que según lo estipulado en la recientemente promulgada Ley, tendrá *competencias para normativizar esta lengua*.<sup>4</sup>

Las expectativas que emergen ante estos avances, se ven fortalecidas con

Péicha ramo jepe, kóva niko ha'e peteĩha tetyma jeguerova ñepyrúminte ha hemby gueteri heta mba'e oñemoambueva'erã ikatu hagũaicha oñempoyenda hekoitépe ñe'enguéra Paraguái retãme ojejuhúva jeipurú ñemboaje ha ñemyasái. Ko'ã ñemoambue ningo oimemavoi upe Léi de Lenguas pyahúpe ha ha'e, hesakãve haũaicha upe "Secretaría De Políticas Lingüísticas"<sup>3</sup> ñempoyenda ha ñemongu'e; ha'e rupi oñemotenonde haũa tekuaí sambyhyhára política Ñe'enguéra Derécho pe ñuarã. Avei, äva apopyrã ñepyrürã apytépe oĩ "Academia Guaraní Ñe'ẽ pegua" ñempoyenda. Kóva, taẽme oñembosako'iva'erã oñepyrú haũa omba'apo Guaraní Ñe'ẽ ñemboheko ha ñemyesakã rehe.<sup>4</sup>

Ñeha'arõmby heñóiva ã ñemotenonde rupi, imbareteve ohóvo ojehecháma ramo oñempoyenda ñepyrúha tekuaí guive Secretaría de Políticas Lingüísticas rembiapo, aty ojesarekótava ojechaháicha ko'ãga peve, hekoitépe, oñemboguata haũa tenonde gotyo umi política ñe'enguérape ñuarã omboguétava ñe'éhára derécho ñemboyke yma guive ojejápo. Ha äva ykére, oñehenóima avei tapicha arandu pavẽme oike haũa, jeporavo rire, Academia de la Lengua Guaraní omba'apóvo Guaraní Ñe'ẽ ñemboheko rehehápe. Ko'ã mba'e ojehuva Paraguáipe ko arýpe iporã ha mba'ere piko ojguerokirirĩta. Ambuéicha katu, oñemosarambiva'erã yvytúre ha'e rupi ayvu iporãva oúva omoambue ymaguare reko, ha'eva'ekue aichagua ñemongeta jeguerokirirĩ ha jeapo'ĩ ha'e rupi ndaje mba'e michĩtereirasáva, mavavévape nomboruguyrakúiva ha mavavéva ohenduse'ýva. Túicha ñiambue ko'ãga.

2 Creada por Ley N° 4251 de la Presidencia de la República del Paraguay.

3 Art. 31°. De la creación de los organismos (Ley de Lenguas).

4 Art. 32°. De la naturaleza de la Secretaría. (Ídem).

3 Art. 31°. De la creación de los organismos (Ley de Lenguas).

4 Art. 32°. De la naturaleza de la Secretaría. (Ídem).

la puesta en funcionamiento de la Secretaría de Políticas Lingüísticas, organismo cuya conformación y cuyas primeras medidas parecen indicar que se propone cumplir seriamente con la compleja misión de establecer políticas lingüísticas que ayuden a revertir la ya centenaria tradición de menoscabo a los derechos lingüísticos vigente en el país. Y, sumada a estos hechos positivos, la próxima llamada a postulación para ocupar cargos en la recientemente creada Academia de la Lengua Guaraní, viene a configurar hechos de positiva resonancia en un ámbito en el cual el debate acerca de los derechos lingüísticos se ha venido desdiciendo, desde hace mucho tiempo, por “insustancial”, por “superfluo”, y hasta por “injustificado”.

La vigencia de una Ley de Lenguas y el impulso normalizador del Estado concretado en decisiones de creación de entes de regulación de las normas lingüísticas (Academia de la Lengua Guaraní) y de intervención directa a favor del logro de la no discriminación por razones lingüísticas (Secretaría de Políticas Lingüísticas) constituyen aportes importantes, necesarios y muy esperanzadores en este sentido, pero cuya importancia es cada día relativizada por las razones de fondo que constituyen el verdadero fermento de la discriminación lingüística en acción, y que, como bien han demostrado los estudios del lingüista estadounidense Shaw Nicholas Gynan<sup>5</sup>, poseen su raíz en la diáspora campesina hacia los centros económicos del país y del exterior, migración que ha tenido en el Paraguay un carácter verdaderamente endémico, desde la misma conclusión de la Guerra de la Triple Alianza, y cuya consecuencia más lamentable —a nivel del uso lingüístico— ha sido la disminu-

Léi de Lenguas ñemoañete ha tembiapo ñemongu'e mbarete Tekuái ñemyaña rupive, ojehechakuaáva Secretaría de Políticas Lingüísticas ñembosako'ipe ha Academia de la Lengua Guaraní sambyhyharará ñehenóime, ha'e ñepytyvõ tuichaiterei va ha oñeikotevérasamava'ekue, are guivéma oñeha'arõmiva; katu, ijapy ndaha'ei gueteri ijýva rehegua itenonde ha'guaicha umi mba'e vai rehe, apañuãita rehe, ha'éva añetehápe pe Ñe'ënguéra Ñemboyke apokytã. Kóva omyesakãmava'ekue karai arandu Estados Unidos gua Shaw Nicholas Gynan<sup>5</sup>, he'ívo upéva hapoha okaraygua reko jeguerova rupi, osé rupi ha'ekuéra ivállegui oúvo táva guasu gotyo, ohekávo mboriahua jehasa ñembopaha. Upe tapicha ñemom i ko ndoikóiva Paraguái tavakuéra añó-pente; ojeho meme ningo avei, upe Ñorairõ Guasu opa rire guive, ambue tetãmegua táva guasukuéra gotyo, ha upéva're ogeujy guejy ohóvo Guaraní Ñe'ë Ñe'ëharaité Paraguáipe ha hovake katu España Ñe'ë ñe'ëharaité okakuaa kakuaave ko'ë ko'ërë. (Kóva ojekuaa porã ha hesakã asy ojehecha ramo papapy oñemohendáva Censokuéra pe, ary 1982, 1992 ha 2002 pe ojejapova'ekue)<sup>6</sup>. Ko ñemoambue guasute niko oje'e oikova'ekue Guaraní ha'e rupi peteĩ Ñe'ë “ogapypeguante”, “tavarandu reheguante”, ha hi'arive “noñevirume'ëiva hese”; España ñe'ë rehe katu oje'e ha'eha “ñemoarandu ñe'ë”, “mba'apo ñe'ë”, “kuatiakuéra opaichagua ñe'ë”, ipahá-

5 Ya en el censo 2002 el 72% de los habitantes de áreas urbanas se decantaba por el castellano, contra un porcentaje del 27 % de hablantes de la lengua guaraní. <http://www.dgeec.gov.py/P>.

6 Tetãyguakuéra jeipapa pavẽ ojejapova'ekue ary 2002-pe ojehechakuuamakuri imbovyveha ohóvo Guaraní Ñe'ë Puruhára ha katu heta hetaveha ohóvo España Ñe'ë añõnte ojpurúva.

5 El español en contacto con otras lenguas, Carol A. Klee, Carol Klee, Andrew Lynch (pág. 156).

ción progresiva (visible en los números de los censos de 1982, 1992, 2002) del porcentaje de compatriotas monolingües en guaraní, y su progresiva sustitución por una franja cada vez más creciente de monolingües en castellano (ver números de los censos citados)<sup>6</sup>, transformación motivada por el carácter “familiar”, “folklórico” y “no remunerable” del uso de la lengua guaraní, y, en opuesto sentido, la entronización del castellano como “el idioma del estudio”, “el idioma del trabajo”, “el idioma de los trámites, de las leyes y de los protocolos”, en otras palabras, “el idioma que sirve”.

Y así ocurre hasta la actualidad. Pese al despertar de la colectividad, expresado en la larga y tesonera lucha culminada con la promulgación de la Ley de Lenguas y la constitución de la Secretaría de Políticas Lingüísticas y de la Academia de la Lengua Guaraní, queda aún mucho trabajo por hacer para visibilizar y valorizar día a día las extraordinarias proyecciones de convivencia y mutuo enriquecimiento de las lenguas habladas en el país -el castellano, el guaraní, las lenguas indígenas, las lenguas de las colectividades extranjeras, etc.- las cuales pueden, efectivamente, coexistir sin hacerse sombra con la plena garantía de sus derechos avalada por la recta y consecuente acción del Estado. Éste es el objetivo a perseguir, que ahora empezó a despuntar, pero cuyo verdadero florecimiento aún no ha llegado, y necesita del desarrollo, la apropiación y la clarificación progresiva entre los compatriotas por medio de las explicaciones necesarias y esclarecedoras y la lucha renovada día a día.

6 Ya en el censo 2002 el 72% de los habitantes de áreas urbanas se decantaba por el castellano, contra un porcentaje del 27 % de hablantes de la lengua guaraní <<http://www.dgeec.gov.py/>>.

pe, peteĩ ñe'ẽme oje'eséramo “Ñe'ẽ oikóva ha ikatupyrýva”.

Ha upeichahína ko'aḡaite peve. Ojetyvyro ramo jepe lo mitã, ñepia'ã ha ñepytyvõ rupive oñemoañete haḡua upe kerayvoty iporãitéva ha'éva Ley de Lenguas ñemopyenda ha Secretaría de Políticas Lingüísticas ha Academia de la Lengua Guaraní ñemohenda, heta gueteri tekotevé oñemba'apo ojehechakuaave haḡua ko'ẽ ko'ẽrẽ mba'eichaitépa hína umi ñane ñe'ẽnguéra ha'éva España ñe'ẽ, Guaraní Ñe'ẽ, Ypykuéra ñe'ẽ ha tapicha pytaguakuéra ñe'ẽ oikokuaa hekópe oñondive, oñemo'ã'ýre ojupe, oñemboyke'ýre moõvete hendágui, ha Tekuái rakã guive toñemboaje ha toñemombarete hekove, iñe'ẽhárakuéra oipuru haḡuaicha mba'eveichagua kyhyje'ýre opavave henda rupi. Upéva ha'e jehupytyrã teete ipotykyru ramóva hína, katu ndaipotyjeráiva gueteri ha oikotevéva ñemyasãi, ñemomba'eguasu ha ñemyesakã ko'ẽ ko'ẽrẽ tetãygua apytépe ayvu mbarete ha ñepia'ã kyre'ý rupive.

### Mba'e jehupyre tuichavéva

Ko ary ohasakuévo ko ojehecha heta mba'e porã oipytyvõva'erã Ñe'ẽnguéra Ñemboajépe oñemoañeteha; katu ã mba'e ykére ojehe avei heta mba'e omyañáva tapykue gotyo Ñe'ẽnguéra rayhuhára ñepia'ã, ha ohechakáva avei teko iñambuéva ymave guare ojehuva'ekue rehe oñembojoatarõ ha ko'áva ha'e:

- Ko'ã mba'e ojejúva'ekue ko arýpe niko oñemosarambi mbarete opa rupi marandu myasãihára atyvete rupive ha ikatu oje'e upéva oikoha oje-kuaaiterei rupi umi tapicha o'iva'ekue ã mba'e apytépe.
- Ñe'ẽ jovái oñembopuku ha oñemoanambusu oike rupi umi Ñandu-

## Los casos paradigmáticos

En el contexto de un año que, desde una óptica general, podría aspirar a ser considerado como un año de importantes logros para la causa de la plena legitimación de los derechos lingüísticos, se han dado, sin embargo, casos paradigmáticos de discriminación lingüística que han presentado, en algunos de ellos, rasgos netamente diferenciales con respecto a las típicas formas “discretas” de hechos de discriminación lingüística de años anteriores. Dichos rasgos fueron:

- La impactante repercusión mediática que han obtenido, vinculada sin duda al carácter visible y público de los actores protagonistas de estos hechos.
- La extensión del debate (aunque este término podría resultar generoso) al ámbito de las llamadas “redes sociales” como *Facebook*, *Twitter* y *Messenger* entre las más relevantes.

Pero, ¿cuáles han sido, pues, estos casos cuya resonancia ha sido tal que han logrado trascender con creces el ámbito de lo meramente anecdótico?

### 1. El caso del SNT (Sistema Nacional de Televisión)

El caso del Sistema Nacional de Televisión (Canal 9) empieza a tomar cuerpo cuando a comienzos del mes de abril<sup>7</sup> cobra amplia difusión pública una supuesta orden impartida a los cronistas de exteriores del canal por el Gerente de Prensa de la tele emisora, el profesional argentino Jorge Pizarro, según la cual éstos debían de evitar en sus respectivas intervenciones el uso de la lengua guaraní; hecho que en caso de no poder impedirse tendría que ser inmediatamente “subsano” mediante el empleo de subtítulos en castellano. La medida, según la transmisión textual de fuentes

<sup>7</sup> Pizarro, el controvertido periodista que ahora embiste a la cultura guaraní. Título de la edición digital de Paraguay.com del 12 de abril de 2011.

ti Guasu At pe (*Facebook*, *Twitter*, *MSN* ha ambuevéva).

- Katu, máva máva piko, ipahápe, ã mba’e jehupyre herakuãiteva’ekue, ohasapa peve pe mandu’a rei ojerekehápe heta mba’e jehupyre, ha ohupytyvo peteĩ jesareko puku kakuarasáva.

### 1. Ojehuva’ekue SNT (Sistema Nacional de Televisión) ryepýpe

Ko mba’e jehupyre niko oñepyrũ hetejekuaa jasyrundy<sup>7</sup> ñepyrũ guive, ojekuaama ramo uperõ marandu ñemyasãi rupive peteĩ ñe’ẽ apouka pohýi apopyrãme guarã oikuaaukava’ekue Karai Jorge Pizarro, SNT Marandu Ñemyasãi Sambyhyhára, hembiguaikuérape, ojekuaa porã haġuaicha umi oitypekáva marandu oka rupi. Upe ñe’ẽ apouka pohýi rupive ndaje ko karai ojerure imba’apoharakuérape anivete haġua oipuru Guarani Ñe’ẽ oñe’ẽ jave okáguio ha ndaikatúi ramo oipe’aite Avañe’è hembiapokuéragui toñeha’ã iñirũnguéra tembiapo ta’angambyry rehegua myatyrõhára tombohysýi iguýpe Guarani Ñe’ẽ ñembohasa España ñe’ẽme<sup>8</sup>; kóva ko apoukarã ndaje ome’ẽ ko karai imba’apohárape oġuahé rupi SNT vyty myasãi rupive heta tetã mombyrýpe ojeikuaa’ýhápe Guarani ha oikumby pya’eve haġua ndaje tapiicha umi tetã mombyry pegua marandu oséva SNT Canal 9 guive.

Oñeporandúmavo chupe upévore, Karai Jorge Pizarro nombotovéi aipo

<sup>7</sup> Pizarro, el controvertido periodista que ahora embiste a la cultura guaraní. Péicha kuri omoakã Paraguái.com. imarandu pakóí ára jasyrundy pegua.

<sup>8</sup> Todo lo que llegue en guaraní, subtitulémoslo para que quien esté viendo el noticiero fuera del Paraguay, también comprenda de qué se trata, esa fue la indicación. La mala intención de algunos lo tergiversó todo, pero nunca se nos ocurriría una cosa así. Ñe’ẽ ñeme’ẽmbyre ohejava’ekue Karai Jorge Pizarro oñomongetarõ guare ñe’ẽ jovaképe Enrique Vargas Peña, pukoe 970. AM ñe’ẽhára ndive.



del propio canal habría sido expresada en los siguientes términos por el antedicho profesional: “*Si es inevitable su uso, en las notas sensacionalistas, se debe traducir al español, con subtítulos*”<sup>8</sup>

Consultado sobre el tema, el Señor Pizarro no negó haber emitido dicha orientación a los profesionales cronistas del Canal, aunque se defendió de las acusaciones de desprecio hacia la lengua guaraní vertidas en su contra por numerosos exponentes de la opinión pública<sup>9</sup> y por el rotundo dedo acusatorio de las redes sociales<sup>10</sup>.

El hecho, más allá de las posturas a favor y en contra, y de la discusión ligera acerca de si la orden fue o no impartida, revela un signo bastante peculiar y complejo acerca de la validez real de las lenguas oficiales del país. Por un lado, la ocasión para la exhibición de un nacionalismo bastante más estridente que sustancial (bastaría con preguntarse si cuántos de los que expusieron su celo patriótico en defensa del guaraní lo utilizan regularmente en su vida cotidiana o se lo enseña a sus hijos); y, por el otro, una actitud que no por conocida deja de revelar toda su cruda indigencia conceptual: la de aquellos/as que, aún hoy, siguen enarbolando la bandera de la “superioridad” de unos idiomas sobre otros (que sea el castellano, el inglés o el mandarín es un hecho contingente)

8 Todo lo que llegue en guaraní, subtitulémolos para que quien esté viendo el noticiero fuera del Paraguay, también comprenda de qué se trata, esa fue la indicación. La mala intención de algunos lo tergiversó todo, pero nunca se nos ocurriría una cosa así. Declaraciones de Jorge Pizarro a la 970 AM (Entrevista del periodista Enrique Vargas Peña de fecha 12 de abril de 2011).

9 Prohibir y rechazar el guaraní es detestable, según lingüista. Título de la entrevista publicada en ABC al prestigioso lingüista y militante del guaraní Tadeo Zarratea. ABC Digital, 13 de Abril de 2011.

10 Ya no veo canal 9 hasta que se vaya Pizarro. (Comunidad creada en Facebook como reacción inmediata de los usuarios) Gracias a las 6700 personas de la comunidad que apoyaron esta causa. les cuento de primera fuente que los del canal estuvieron bastante atentos a esta pagina!! SE FUE PIZARROOOOO!!!!!!” (Facebook).

iñe'ëngue, katu ipysyröháme he'i ha'e ndaha'ëi ojapóva Guarani Ñe'ë taru'épe<sup>9</sup>, ambue'icha katu ha'e tapicha nombheñóiva iñe'áme ro'yrõ avave rehe ha ko'ÿte katu ohayhuha Guarani Ñe'ë ha ndaupévarei ojapoukaha upe oje'éva ojapoukaha; katu ojaponteha ijatyvete ha'éva SNT oikotevégui ñesé ha ñeikumby pya'eve pytagua retáme.

Ko mba'e ojehuva'ekue ojehechakuaa porãta ramo heta techapyrã oheja tetãyguakuérape. Ipýguio, ikatu oje'e, kóva rupi opu sapy'a peteĩ temiandu oñemo'áva'ekue oguemavaha. Upéva hína tetã rayhu. Opu ha isarambivoi opa rupiete, ha upe ñemosarambípe oike mbarete umi tembiporu pyahu ha'éva Ñanduti Guasu Aty (*Facebook, Twitter, MSN*, ha ambueve)<sup>10</sup>. Katu, ndaupévaréi oñeimo'áva'erã ojehayhuha añete ha oñeñangarekoha añeteháicha Avañe'ëre. Toñeporandumintena lo mitã: mboypa umi ijavyvetáva'ekue apytépe ohekombó'e iñemoñarekuérape Guarani Ñe'ëme. Heta jey niko lo mitã ayvu pénte oike ha ñeipytyvõ añetégui katu mombyry odispara.

Ijapéguio katu, ojehecha jey peteĩ teko tuja oñeimo'ámava'ekue opytaha tapyku'épe, katu hoky je'yva ñana va'icha. Upévako hína pe tapicha oimo'áva ha'e oñe'ë haguére peteĩ tétã mbarete ñe'ë, taha'e ha'éva ipokatuvéva guive, upevarénte ha'e oimo'ã ikatuha opo'i ha omboyke ambuekuéra ñe'ë, ha'e rupi ndaje itavýva téra imboriahúva ñe'ë.

Hu'ãkuetévo, ndaikatúi oñemo'ã upe Tekuái kirirĩ guasu o'iva'ekue ko mba'e

9 Prohibir y rechazar el guaraní es detestable, según lingüista. Upéichakuri oheja hemimo'ã Karai Ñe'ëpykuahára Tadeo Zarratea oñeporandúvo ichupe ko mba'e jehupyre rehe ABC digital guive, 13 jasyrundy 2011-pe.

10 Ya no veo canal 9 hasta que se vaya Pizarro. Peteĩ aty ombosako'iva'ekue Nanduti Guasúpe sapy'aitépe lo mitã ko mba'e oiko ríre.

valiéndose de la consabida coartada de la libertad de expresión para descalificar a los hablantes de una lengua originaria y autóctona como representantes de la “ignorancia” y el “atraso”.

Finalmente, cabe mencionar el silencio de gran parte de los organismos calificados del Estado ante tal hecho (salvo una clara toma de posición de la Subsecretaría de Promoción de las Lenguas de la Secretaría Nacional de Cultura<sup>11</sup>), reacción que bien podría inscribirse en el marco de la ya clásica tradición de tibieza del Estado paraguayo con respecto a todo aquello que represente a la nación, a su historia, a su dignidad y a su patrimonio.

## 2. El caso de la periodista Carmiña Masi

Haciendo uso de su espacio en la red social *Twitter* la periodista Carmiña Masi, perteneciente al equipo de profesionales de la Radio Venus FM, publicó un comentario acerca de la orientación relacionada con el uso del guaraní, supuestamente impartida por el señor Jorge Pizarro, a la sazón Gerente de Prensa de Canal 9, a sus cronistas de exteriores. En dicho comentario, la periodista nombrada expresaba su plena aprobación a dicha resolución, y aplaudía fervientemente la medida<sup>12</sup>. Con similar rapidez a la reacción observada ante el caso Pizarro, la respuesta - dirigida a través de los mismos medios - a la señorita Masi no se hizo esperar. Sólo que, en este caso, se trató de un verdadero aluvión de descalificaciones,

ojehu aja. Peteĩ tapicha añomínte<sup>11</sup> (Kuñakarai Susy Delgado, Ñe'nguéra Ñemyasái Apokatuĩha Myakáhara) oñe'ẽ ha ojepytao Guarani Ñe'ẽ ñepysyrõ rehehápe. Ha upéi avavete nde'irí kóva ko che remimo'ã térã kóva ko che remian-du. Katu,ojeikuaavoí upéva ndaha'eiha teko pyahu; Pokatuenda ningo ymaite guive okirirĩ térã osapymi ojehechagi jave ýrõ ojepyvoí jave Paraguái retã jeguaka rehe, térã hembiasakue rehe, térã hembikuaaita rehe.

## 2. Ojehuva'ekue marandu myasãihára Carmiña Masi ndive

Oipuruhapehína henda imba'eteéva *Twitter*-pe, kuñataĩ marandu myasãihára Carmiña Masi, omba'apóva Pukoe Venus FM-pe, ohaikuri peteĩ ñe'ẽhaipyre mbykymi oikuaaukáva hemimo'ã upe mba'e jehuyre oñemombe'upyremáva ha'éva Jorge Pizarro ñe'ẽ apoukakue. Upe hemimo'ã mbykymíme, ko kuñataĩ omone'ĩ ha ojepopete mbarete upe Jorge Pizarro ojapova'ekue rehe<sup>12</sup>. Peteĩ tesapirĩme, oñembohovaiháchakurí Karai Jorge Pizarro-pe ojeikuaa rire iñe'ẽ apouka imba'apohárape ñuará, upeichaité avei ojehumi ko kuñataĩ remimo'ã rehe. Ha mba'e ojehecharamovéva, upe ñembohovái oiko avei Ñanduti Guasu atykuéva rupive. Ha katu ko jeýpe, ko'ýte katu imbareteve ha ha'etévaicha ko ojepopia'ovéva lo mitã ko kuñataĩ rehe. Hetaiteréi ñe'ẽ pohýi, ñe'ẽ aña ojepoi umi atýpe, ha upekuévo ko ñamo'ã okañýva tetáyguaui upe mba'e oikova'ekue apokytã, ha'éva Guarani Ñe'ẽ ñeroyrõ.

11 “Me parece que es una medida completamente inoportuna, ya que el país entero descubre su identidad paraguaya, su lengua. Muy extraña la actitud para censurar expresiones de nuestra cultura. (...)Absolutamente equivocado, no puedo entender”. Declaraciones de la escritora y periodista Susy Delgado, titular de la Secretaría de Promoción de Lenguas con respecto al tema.

12 “Si es cierto lo del guaraní y el SNT aplaudo totalmente! Basta de mandioca. Excelente”. Tweet publicado por Carmiña Masi el 12 de abril de 2011.

11 “Me parece que es una medida completamente inoportuna, ya que el país entero descubre su identidad paraguaya, su lengua. Muy extraña la actitud para censurar expresiones de nuestra cultura. (...)Absolutamente equivocado, no puedo entender”. Kuñakarai Susy Delgado remimo'ã.

12 “Si es cierto lo del guaraní y el SNT aplaudo totalmente! Basta de mandioca. Excelente”. Carmiña Masi remimo'ã *Twitter*-pe. (12 jasyrundy 2011-pe).

ofensas, explosiones de ira, etc., típicas -por cierto- de estas redes sociales, en las cuales el punto medular de las cuestiones debatidas termina desviándose gran parte de las veces hacia aspectos que muy poco tienen que ver con la presencia o ausencia de razón en cualquiera de las partes confrontadas.

Pero tal fue la magnitud de la reacción en cadena, que la citada periodista, luego de haber contestado a las primeras respuestas con una reafirmación contundente y desafiante de su postura, tuvo que retractarse -48 horas después- con una publicación en la que solicitaba las disculpas del caso a quienes hubieran podido sentirse ofendidos por sus anteriores expresiones y en la que, asimismo, afirmaba haber aprendido una gran lección<sup>13</sup>.

Al mismo tiempo, importantes empresas auspiciantes de la radio afectada anunciaron su intención de retirar su publicidad de la programación de la emisora, y -nuevamente- los usuarios de las redes sociales convocaron al boicot de los radioescuchas a la radio-difusora en cuestión. Ante tal situación, la emisora emitió un comunicado en el cual deslindó toda responsabilidad con relación a lo expresado por su locutora y enunció, incluso, su adhesión a la identidad paraguaya y su rechazo a cualquier intento de menoscabo de la lengua guaraní<sup>14</sup>. El asunto, por lo

Ha katu, ipohýieterei rupi umi ñembohovái Ñanduti Guasu aty rupive oñemo ñuahéva ichupe, ko kuñataĩ ojecha vai ha ohechakuaa upe ojavova'ekue. Ñeprũrã ningo ha'e ombojoapy upe hemimo'ã ypy ambue ñe'ẽ rehe, he'i jeyhápe upe he'ímava'ekue Guarani taruêpe. Katu, mokõi ára ohasa riri, ojerure ñeñyrõ hetãyguakuérape he'ivo avei oikuaaha ko mba'e ojehuva'ekue rupi peteĩ techapyrã ipyahúva hekovêpe ñuarã.<sup>13</sup>

Upekuévo avei, heta atyveté oñemoherakuáva ko pukoe rupive oikuaauka pukoe sambyhyhárape ipochyha upe mba'e oikova'ekue rehe ha ojepy'amongetahahikóni oipe'asenungágui umi marandu terakuãrã omohendáva upe pukoêpe. Ha ivaíve haña la oikóva, hetaiterei tapicha omosambi Ñanduti Guasu aty rupive peteĩ apoukapy he'íva "Anivékena ñahenduve Pukoe Venus FM". Ojechámarõ upe apañuãipe, Pukoe Venus Sambyhára onohẽ peteĩ Ñe'ẽ Jehaipyre ha omosarambi opa rupi. Upe ñe'ẽ jehaipyrêpe ko pukoe Sambyhyhára omboguapy hemimo'ã he'ihápe ha'ekuéra nomoneñriha imba'apohára Carmiña Masi ñe'ẽngue, ha ombojoaju avei upéva ykére ha'ekuéra ha'eha Guarani Ñe'ẽ rayhuhára ha hetã Paraguái mba'e tee pysyrõhára<sup>14</sup>. Ñamo'ã ku upémarõ ipy'aguapy jevy mayma-

13 "Pido disculpas a toda la gente q c/justa razón se sintió ofendida x mis dichos y x mis reptas. Aprendí 1granlección. Acepto los reproches" (sic). Tweet publicado por Carmiña Masi el 14 de abril de 2011.

14 "rechazamos y reprochamos las expresiones de Carmiña Masi, tanto en su forma como en su fondo.

Se descalifica ante los ojos de la sociedad paraguaya cualquiera que, por error o por convicción, intente equiparar al guaraní como un lenguaje propio de ignorantes o marginales.

El idioma guaraní es un componente identitario esencial e indisoluble de la nación paraguaya y cualquier idea tendiente a su menoscabo recibirá de parte de Radio Venus el más enérgico rechazo". Comunicado oficial de Radio Venus FM, difundido el 14 de abril de 2011.

13 "Pido disculpas a toda la gente q c/justa razón se sintió ofendida x mis dichos y x mis reptas. Aprendí una granlección. Acepto los reproches" (sic). Ñe'ẽ jehaipyre mbykyymi ohejava'ekue Twitter-pe Carmiña Masi 14 jasyrundy 2011-pe.

14 "rechazamos y reprochamos las expresiones de Carmiña Masi, tanto en su forma como en su fondo".

Se descalifica ante los ojos de la sociedad paraguaya cualquiera que, por error o por convicción, intente equiparar al guaraní como un lenguaje propio de ignorantes o marginales.

El idioma guaraní es un componente identitario esencial e indisoluble de la nación paraguaya y cualquier idea tendiente a su menoscabo recibirá de parte de Radio Venus el más enérgico rechazo". Ñe'ẽ jehaipyre omosarambiva'ekue Pukoe Venus FM, 14 jasyrundy 2011-pe.

menos en sus aspectos más espinosos, pareció zanjarse con tal declaración.

Estos hechos que ocurrieron en el Paraguay no son para nada nuevos. Constituye toda una tradición en el país denigrar, disminuir e, inclusive, ridiculizar al idioma Guaraní y a sus hablantes. Pero, ciertamente, ahora se ha agregado a esto algo nuevo: los compatriotas que tienen acceso a Internet se han hecho sentir a través de la red, y han diseminado por el espacio virtual, y han transmitido, con un fervor inusitado, tanto a los entusiastas como a los indiferentes sus opiniones y reacciones en torno a estos casos.

Sin embargo, la pregunta que surge es: ¿Alcanza este ruido, esta bullanguera exaltación para ayudar a un cambio cualitativo en la real consideración de la legitimidad de los derechos lingüísticos? Todas las lenguas habladas en el país, tanto las que son habladas por colectividades numerosas como las que representan a colectividades reducidas merecen respeto, y no sólo respeto sino también defensa y protección.

¿Y quién, o quiénes, deben encargarse de esto? La respuesta es clara: el Estado. Es la organización representativa de la nacionalidad la que carga sobre sus hombros con el deber de resguardar el patrimonio lingüístico; y debe -para ello, desarrollar una tarea de concientización y educación ciudadana de modo tal a dejar sentada su posición de defensa de los derechos lingüísticos de cada uno de los/las ciudadanos/as.

Este año, a través de las redes sociales, los compatriotas han esparcido a los cuatro vientos sus sentimientos de adhesión hacia la minorizada Lengua Guaraní. Aprovechando la universalidad de la red de redes han hecho saber al mundo entero que el país cuenta con dos idiomas oficiales -y con muchas lenguas más- que son objeto de promoción y valoración na-

véva ha ogue mbegue katu ohóvo upe ojehuva'ekue.

Ko'ã mba'e oikóva Paraguái pe niko ndaipyahúi. Ymaite guive ko tetãme ojeapo'í, oñemboyke ha ojerereko toryja ramo Guaraní Ñe'ë ha iñe'ëhára. Katu ko'ágã, añetehápe, ojehu peteĩ mba'e ipyahúva: Tetãyguakuéra ipyendáva Ñanduti Guasúpe (Internet-pe) oikuaauka upe tembiporu pyahu rupive hemiandu ha hemimo'ã ã mba'ére, ha ohenduka ohenduse'ývape jepe ipy'apochy ha ipyambu.

Ágã katu, oñeñeporanduva'erã: Ohupyty piko pe ayvu guasuete oikóva oñemboajeve haña upe Ñe'ënguéra ñemboyke'ý, taha'e ha'éva, ndaha'ëi Guaraní añõnte. Maymavéva ñe'ë, ojeipuru meméva térã ojeipuru pokávéva Paraguái retãme oikotevé ñemboaje; oikotevé avei ñepysyrõ ha ñeñangareko.

Ha máva mávapa ko'avãre ojesarekova'erã. Hesakã porãiterei upéva: Tekuái, ja'éva España ñe'ëme "Estado", ko oñangarekova'erã ñe'ënguéra rehe ha ohesape'ava'erã lo mitãme, ñerekombo'e rupive, mba'érepa ha mba'éichapa oñemoañeteva'erã upe "Ñe'ënguéra Ñembojoja" hekópe ha hendápe.

Ko arýpe tetãyguakuéra -kuña ha kuimba'e- omosarambi Ñanduti Guasu rendakuéra o'ñháichape iñe'ã remiandu Guaraní rehehápe; oikuaauka maymávape (ko Arapy tuichakue javevépe niko ko Internet-pe ojeike ha ojejesareko) Paraguái pe ojererekoha mokõi ñe'ë tee ha hetave ñe'ë katu oñemboajéva ha oñembopepóva.

Katu, ndojehupyty mo'ãichéne upéva Tekuái nomo'ívéi ramo ijehegui ñepia'ã Ñe'ë jeikojoja reka oñembohape haña vy'apavéme. Ha ko arýpe, heta mba'e porã ykére, (ndaikatúi ñamboykévo

cional. Por lo menos, ésta es la realidad ideal, y legalizada que se predica.

Pero tal estado es aún utópico, y se vuelve aún más lejano al constatar la ausencia de un esfuerzo más unificado y más consistente de parte del Estado para acercarse al logro de una sociedad de plena coexistencia de lenguas y respetuosa de los legítimos derechos de sus hablantes. Y este año, al lado de hechos realmente auspiciosos, (entre los cuales se han destacado, de manera nítida e inolvidable, la gran Celebración del Bicentenario Patrio en la cual ha sido reivindicada la centralidad del idioma Guaraní en la cultura paraguaya, y la promulgación de la Ley de Lenguas), se han dado, también, hechos que para nada conciben con los aislados esfuerzos por promover la vigencia de los derechos lingüísticos. Y no son sólo los hechos, que por constituir objeto de interés de los medios, son de sobra conocidos, los que deben interesar al análisis; sino también aquellos que, pese a su menor visibilidad, impactan negativamente en la construcción de una sociedad de plenas garantías a los derechos lingüísticos. Entre estos hechos menos visibles, pero trascendentes, mencionamos, por ser los más relevantes para este juicio, el consuetudinario “olvido” del guaraní por parte del Estado, que pese a ser la estructura visible de un país oficialmente plurilingüe y multicultural, no ha avanzado -en la medida de lo deseado- en lo que se refiere a la tarea de bilingüizar efectivamente los textos -tanto orales como escritos- de su accionar gubernamental (pocas, y muy laterales, son las reparticiones del Estado Paraguayo efectivamente bilingües tanto en el aspecto documental como en el de la interrelación con el ciudadano/a). Otro hecho negativo fue el constituido por la denominada “Campaña Nacional de Apoyo a la Gestión Pedagógica a Docentes en Servicio - 2010-2011”, enca-

upe Vy'a Guasu omoḡuahēva'ekue opavavépe Ley de Lenguas ñemoañete ha upe Guaraní Ñe'ẽ potyjera pyahu Sandykõi Ñemomorãme ojuhuvá'ekue) heta mba'e avei ojehu omondoróva Ñe'ẽnguera Jojareko. Ndaha'ei umi ojekuaava'ekue opárupinte la oikéva ã apytépe, katu ija avei ává apytépe upe ñemboyke puku ojejavóva Guaraní Ñe'ẽre tekuaí ryepyépe (ndaipóri gueteri ko'ãḡa peve kuatia téra ayvu oñemyasãiva mokõive ñe'ẽme oĩháicha Ministerio-pe, téra Secretaría-kuérape, téra opaichagua ambue tenda Tekuaí reheguávape). Techapyrã, ojehechakuaa Ministerio de Educación y Cultura rembiapo ha'éva “Campaña Nacional de Apoyo a la Gestión Pedagógica a Docentes en Servicio - 2010”. Ko apopyrã, oñemboguatava'ekue ary 2010 guive mbo'eharakuéra oñembokatupyryve haḡua hembiapópe ha omoambue haḡua ohóvo umi teko tuja omokangýva hembiapópe ha hekombo'e. Iporã ite ramo añete ko jehupytyrã, ndaikatúi ñamongañy Guaraní Ñe'ẽ rehegua rembiapo mbovymi oñemohendaha ipype, ha Educación Media-pegua Mbo'ehára ñembokatupyrygui katu ojeipe'aitevoi, ikatúgui ndaje oñembohasante umi téxto Castellano-pe ojehaíva oñemba'apo haḡua Guaraníme téra ojeipuru pe aporekoaty upépe oñemyesakáva oñehesa'yĩjo haḡua téxto ojehaipyрэva Guaraníme<sup>15</sup>.

Ã mba'e ojuhúva gueteri Tekuaí rakã guasu ñemoneĩ rupi ha'eteváicha ku omyañáva tapykue gotyo upe Ñe'ẽ jojareko ñemoañete hasýpe oñemongu'eva'ekue ha oporopy'apy hetápe heñói rupi Ñe'ẽnguera Ñangarekohára (upéva hína Tekuaí) apyterégui.

<sup>15</sup> Upéicha ombohováĩ kuri peteĩ Mbokatupyryhára (Capacitador/a) oñeporandúvo ichupe mba'erepa noñemohendái téxto Guaraníme ojehaipyрэva ko'ã atykuérape.

bezada por el Ministerio de Educación y Cultura, cuyos textos de trabajo para los talleres destinados a docentes de la Educación Media excluían la participación de la Lengua Guaraní (siquiera como lengua enseñada). La endeble justificación de los responsables consultados fue de que lo que importaba era la metodología de análisis de los textos, y no la lengua en que ellos estaban escritos; y que dicha metodología se podía trasladar, sin inconveniente alguno, a tareas de análisis con textos en guaraní<sup>15</sup>.

Estos hechos ocurridos con la tácita anuencia del Estado configuran un claro retroceso en la lucha por la defensa de la igualdad lingüística, y constituyen motivo de preocupación por surgir, precisamente, del sector estatal.

Es de esperar que estas actitudes sean rectificadas por las autoridades del Estado para que el mismo recupere la credibilidad en su rol de defensor y garante de los derechos lingüísticos.

## RECOMENDACIONES FINALES

- A manera de colofón, cabe reafirmar que si bien la tarea de la construcción de una sociedad donde los/las hablantes de cualquiera de las lenguas en uso ejerzan dicha prerrogativa en un ámbito de plena garantía y protección constituye responsabilidad de la comunidad toda, es el Estado -a través de sus políticas lingüísticas- el organismo que debe y puede liderar el proceso de afianzamiento de la conciencia social de reconocimiento de los derechos lingüísticos.
- Desde luego que, para que ello pase de la mera enunciación voluntarista de la premisa a la credibilidad de la

Hi'ã Tekuái sambyhára ojesape'a ha oñeha'ã omyatyrvõvo ko'ã guata karẽ ikatu haġuáicha añetehápe ojeguervia ha'ekuéra omotenondeseha pe Ñe'ẽnguéra Jojareko Jeheka.

## APOUKARÃ OJEHEJÁVA IPAHÁPE

- Opakuetévo, oje'eva'erã pe aty guasu tetãmegua ñe'ẽnguéra oĩháicha oñemboajehápe ha'eha apopyrã maymáva tetãyguakuérape ġuarã, jepe ramo Pokatuenda ha'eha omotenondeva'erã ko tembiapo.
- Ha katu kóva oñemoañete haġua tekotevé ojehasa ñe'ẽ añoguĩnte apopy teetépe. Oñemoañeteva'erã heta mba'e oñeikotevé rasaitereiva yma guive oñemoambue haġua ojeguerviahaġuáicha Tekuái reko Paraguái ñe'ẽnguéra rehegua. Ko'ã apopyrã ha'e:
- Toñemoñepyrũ añetehápe upe ñe'ẽkõi jeipururu Pokatuendápe, opai-chagua apokatuĩhápe. Upéicharõ mante oñemboajéne umi Léi de Lenguas artículo kuéra he'ihápe mokõive Pokatuenda ñe'ẽ tee<sup>16</sup> (Castellano ha Guaraní) ojeipuruva'erãha opai-chagua ñe'ẽjehaipyrepe téra ñomongetape téra opaichagua mba'e ñe'ẽ reheguávape Tekuái apokatuĩhápe.
- Tojeikuaauka, Ñe'ẽnguéra apokatuĩha rupive (Secretaría de Políticas Lingüísticas) Tekuái remimo'ã ojehu jave umi mba'e omboguevíva tetãme Ñe'ẽnguéra Jojareko ha omboykéva iñe'ẽharakuéra derécho. Ko ñepysyrõ ojejapova'erã ojehu jave umi mba'e oñemombe'úva ko

15 Así respondieron los Capacitadores responsables de conducir estos módulos cuando fueron consultados al respecto.

16 De las comunicaciones. Los avisos, formularios e impresos oficiales estarán redactados en los dos idiomas oficiales. Asimismo, en la publicidad se utilizarán equitativamente las dos lenguas oficiales. Art. 16.

acción, se requieren decisiones y cambios urgentes cuya puesta en ejecución podría generar una verdadera “revolución” lingüística pacífica -aunque, por supuesto, no exenta de tensiones- en el seno del Estado. Estas decisiones cuya concreción adquiere visos de urgencia son:

- Iniciar la efectiva bilingüización de las emisiones tanto orales como escritas del Estado por medio del efectivo cumplimiento del Capítulo Tercero de la Ley de Lenguas, en cuyos artículos (del 14 al 25) se prescribe explícitamente<sup>16</sup> el empleo de ambas lenguas oficiales en todas las actividades, documentos, gestiones y comunicaciones de todas las reparticiones públicas pertenecientes a los tres Poderes del Estado.
- Sentar postura, a través de los organismos pertinentes -específicamente la Secretaría de Políticas Lingüísticas- ante tentativas de atropello a la dignidad de las lenguas del país -sean éstas oficiales o no-, y asumir ante la opinión pública la defensa del patrimonio lingüístico de la nación y de los principios de uso de la lengua materna -y de las posibilidades de aprendizaje y empleo de otras lenguas- en estas circunstancias puntuales, así como en otras que merezcan una respuesta oficial al respecto.
- Finalmente, impulsar la promoción de los derechos lingüísticos en el ámbito supranacional, tanto en el ámbito de las relaciones bilaterales con los países vecinos como en el más amplio de las diversas organizaciones internacionales de las cuales el Paraguay es miembro pleno, de hecho y de derecho, como el MERCOSUR, la OEA, la UNASUR y otros.

kuatiápe ha avei opa ára térã tenda oñeikotevèhåpe.

- Hu'aitéme, toñemombarete ohóvo joyke'y tetãnguéra apytépe, ha'éva tetã Paraguái ykéregua térã mombyryvegua, Ñe'ẽnguéra Paraguái pegua ñemboaje ha tove avei toñembohape ijekuaa ha iñemopyenda umi tekuaí joaju rendakuérape, ha'éva MERCOSUR, UNASUR ha ambuevéva.

<sup>16</sup> De las comunicaciones. Los avisos, formularios e impresos oficiales estarán redactados en los dos idiomas oficiales. Asimismo, en la publicidad se utilizarán equitativamente las dos lenguas oficiales. Art. 16.





# *Lentos avances hacia el Estado laico*

*Históricamente, el factor religioso ha sido determinante, en mayor o menor medida, en el destino de los pueblos. En América Latina, la Iglesia Católica es la representante del poder religioso y sus incidencias siempre estuvieron presentes en el desenvolvimiento del Estado, formal e informalmente. Hoy, con una Constitución Nacional que habla de un Estado laico, las acciones para que este cometido sea real, transitan por un intrincado sendero, donde se suceden actitudes conservadoras y propósitos constitucionales.*

Eduardo Yael

## INTRODUCCIÓN

### Evolución histórica de la libertad religiosa en América

Es imposible analizar el concepto de libertad religiosa tanto en Paraguay como en el resto de América Latina, sin hacer referencia a la presencia institucional de la Iglesia Católica. Tanto como es imposible separar del análisis, el destino común del conjunto de los países que hoy conforman América.

A pesar de la separación existente desde hace casi dos décadas entre el Estado y la Iglesia, y la pluralidad religiosa que se exhibe en todo el continente, no se puede entender a América Latina sin la impronta de la Iglesia Católica con su cultura, su historia y sus instituciones jurídicas.

La presencia de la Iglesia, es preexistente a la independencia de los países latinoamericanos y es la base en la estructura de ordenamiento social, jurídico y de la praxis administrativa.

*Ella (la Iglesia) había acompañado la conquista y colonización. Esa conquista, de hecho, había tenido un sentido sustancialmente misional y evangelizador, al menos en los primeros tiempos. El implante de la Iglesia Católica en las Indias no fue algo secundario, ocasional o accidental, sino el objetivo mismo y el propósito central de la Corona española, más allá de los indudables intereses políticos y económicos que también sustentaron esa epopeya.*

*Por lo tanto, cuando las actuales naciones comenzaron a existir y a organizarse como tales, la Iglesia Católica ya estaba allí. Y más que eso: los hombres de la independencia habían sido formados por ella y en su doctrina, en sus escuelas y universidades. Todavía más: muchos de ellos eran sacerdotes.<sup>1</sup>*

Desde la conquista, en la que se extinguió, o por lo menos se intentó destruir, cualquier expresión religiosa que hayan tenido los pueblos indígenas que habitaban el nuevo continente, pasando por algunas familias o pequeños grupos de colonos protestantes que se afincaron en algunos países<sup>2</sup>, siendo extirpados por la Santa Inquisición, la preeminencia de la Iglesia Católica fue excluyente.

En relación a los intentos de fijar una presencia protestante en Paraguay, el Dr. Flavio Florentín, dice en su artículo al respecto: *Los desmanes y abusos sobre la Iglesia Católica del dictador Francia, están publicados, pero con ello no se debe pensar que el dictador estuviera a favor de que el pueblo dejara el catolicismo. Lo llamativo es que a los dos protestantes a quienes Francia permitió entrar y salir del Paraguay, Rengger y Robertson, a estos también les permitió practicar su religión. Por las crónicas de estos viajeros se conoce del pensamiento anticlerical del dictador, que en su expresión máxima llegó a afirmar que si el Santo Padre llegara al Paraguay, el honor que le daría sería nombrarlo su capellán. Insistía en la necesidad de ahogar el clericalismo en América.*

1 Navarro Floría, Juan G. Derecho de la Libertad de Creencias: una mirada a América Latina. Pontificia Universidad Católica Argentina (Buenos Aires).

2 Colonia de la familia Welser en Venezuela, 1528 - 1546. Colonia hugonota en Brasil, 1555 - 1567. Colonia holandesa en Pernambuco, 1624 - 1654. Colonia escocesa en Panamá 1698 - 1700.

*A estos dos protestantes, el dictador Francia les dijo: "Podéis hacer la que queráis, profesad la religión que más os acomode, nadie os molestará; pero no os mezcléis en los asuntos que conciernen a mi gobierno". Este hecho casi aislado se constituyó en el precedente que nos permite hoy decir que la libertad religiosa fue la única libertad admitida por el dictador Francia<sup>3</sup>.*

En relación al Gobierno de Carlos A. López, dice el mismo autor que *Se ocupó inmediatamente de establecer relaciones con Roma y en devolverle al culto y clero católico su posición y prestigio, usurpados durante el gobierno de Francia. En este mismo orden, no permitió el libre ejercicio de otro culto que no fuera el católico.*

*La llegada de un representante del gobierno inglés a Asunción, sirvió para dejar el precedente histórico. Este solicitó al Gobierno paraguayo el reconocimiento de derechos civiles y el libre ejercicio del culto anglicano para los inmigrantes que vendrían al país. La solicitud motivó la convocatoria y resolución del Congreso Nacional, que en el año 1842 sanciona una ley que en su artículo 25 expresa la prohibición de la presencia de sectas religiosas o libertad de cultos en el territorio nacional. Este hecho impidió la temprana presencia de inmigrantes protestantes en el país. Recién con posterioridad a la guerra de 1865 a 1870, la política de gobierno permitirá la tolerancia, y con ello las primeras misiones protestantes al Paraguay.<sup>4</sup>*

El entramado conformado por la Iglesia y el poder temporal, no se modificó con la independencia de los países, ya que la emancipación buscada era de España y no de la Iglesia. Tal es así que el clero tuvo activa participación en esta gesta.

Desde la independencia y hasta pasada la primera mitad del siglo XIX, la relación entre los nuevos países y la Iglesia católica se mantuvo inalterable.

Es recién después de la segunda mitad de este siglo que en razón del libre comercio, se afincan en forma incipiente comunidades religiosas no católicas.

En la mayoría de los países, hasta el ocaso del siglo XX, dependiendo de la extracción de los Gobiernos de turno, la relación entre el Estado y la Iglesia se mantuvo con avances y retrocesos. No obstante existir una aceptación, primero, y una promoción después, de lo que se llamó libertad de cultos y convalidado el derecho pleno de profesarlos, el Estado siguió siendo confesional, es así que para postularse a la Presidencia de la República o del Poder Legislativo, era requisito ser Católico Apostólico Romano.

## Iglesia Católica y Constitución Nacional de 1992

Con la promulgación de la Constitución del 20 de junio de 1992, se da un importante avance en materia de igualdad de derechos religiosos.

El Artículo 24 de la Constitución Nacional, establece: "**De la Libertad Religiosa y La Ideológica:** *Quedan reconocidas la libertad religiosa, la de culto y la ideológica, sin más limitaciones que las establecidas en esta Constitución y en la ley. Ninguna confesión tendrá carácter oficial. Las relaciones del Estado con la iglesia católica se basan en la independencia, cooperación y autonomía. Se garantizan la indepen-*

3 Florentín, Flavio. (2004) Periódico Panorama Cristiano. Año 7. Núm. 81. Setiembre de 2004. p 29.

4 Ibidem.

*dencia y la autonomía de las iglesias y confesiones religiosas, sin más limitaciones que las impuestas en esta Constitución y las leyes. Nadie puede ser molestado, indagado u obligado a declarar por causa de sus creencias o de su ideología.”<sup>5</sup>*

Sólo Perú (Art. 50) y Paraguay (Art. 82) dan un reconocimiento en su Carta Magna al protagonismo de la Iglesia.

**Artículo 82- *Del Reconocimiento a la Iglesia Católica:*** Se reconoce el protagonismo de la Iglesia Católica en la formación histórica y cultural de la Nación.<sup>6</sup>

*“Esta libertad (religiosa), tiene un contenido complejo, que comprende no solamente derechos del individuo “en aislamiento”, sino también derechos colectivos, referido en este caso a los grupos religiosos. De ahí que tenga una dimensión eminentemente social, por lo que reclama el reconocimiento de derechos no solamente a los individuos, sino también a las iglesias y colectividades religiosas en las que aquellos viven y practican su convicción personal”.*

En relación a lo transcrito en el párrafo anterior, el Estado adopta una posición independiente y menos sectaria, sin por esto desentenderse de la cuestión religiosa, ya que debe garantizar el disfrute individual y colectivo de este derecho.

En el Paraguay, la Iglesia Católica continúa manteniendo un *status* jurídico de privilegio, no obstante esta diferencia, actúa como referencia a las otras confesiones religiosas en los reclamos por aproximarse al *status* de aquella.

La demografía religiosa del Paraguay, según el censo nacional del año 2002, considerando a los hombres y mujeres, mayores de 10 años, en áreas rurales y urbanas es:

Religión	Total Personas	Porcentaje
Católica	3,488,086	89.61%
Evangélica o protestante	239,573	6.15%
Otras cristianas	44,275	1.14%
Judaísmo	1,100	0.03%
Ortodoxa	1,445	0.04%
Islámica - Musulmana	872	0.02%
Hinduismo	151	0.00%
Espiritismo	641	0.02%
Budismo	2,190	0.06%
Religión indígena	25,219	0.65%
Otras religiones	7,511	0.19%
Ninguno	44,334	1.14%
No informado	37,206	0.96%
<b>Total País</b>	<b>3,892,603</b>	

5 Constitución de la República del Paraguay 20 de junio de 1992.

6 Ibidem.

7 Rodríguez Rey, Tailys; Rodríguez Ocampo, Yaima y Serrano Ruíz, Yaima A.: Libertad de Religión vs. Objeción de Conciencia, (Monografía) Universidad Central “Marta Abreus” de Las Villas - Cuba.

Para que pueda cumplirse ampliamente con el espíritu del Estado laico, - que no tiene religión ni ideología, ya que quien elige ser creyente o no es la persona y la sociedad de la que forma parte, dentro de la cual se expresa y desarrolla sus convicciones,- debería existir una entidad análoga al CALIR (Consejo Argentino para la Libertad Religiosa), que es un observatorio de prácticas, conductas, hechos o proyectos que puedan favorecer o lesionar la libertad religiosa o de conciencia, y formular las pertinentes recomendaciones o advertencias a los poderes públicos o a la opinión pública.

La falta de un órgano que cumpla esta función, hace que no existan registros oficiales que permitan en forma documentada reportar si existe o no discriminación por motivos religiosos. Por lo tanto la información volcada en este artículo, reflejara el escaso material que encontramos al respecto.

### ¿Mercosur religioso?

A instancias del Ejecutivo, fue creado, a través de la Secretaría de Culto del Ministerio de Educación y Cultura, un Foro Interreligioso, que congrega a las diferentes confesiones y grupos religiosos en un espacio de diálogo.

Desde esa misma perspectiva, el Ejecutivo, al momento de ocupar la presidencia pro tempore del Mercosur, propuso la creación del Mercosur religioso.

*“Cuando era obispo en San Pedro frecuentemente me preguntaba si el Mercosur, que tiene la fachada de un edificio economista y aduanero, podría un día consolidarse como una asociación de culturas de diferentes pueblos”, relató.*

*Un Mercosur con rostro humano. Ese fue el objetivo que reclamó el presidente paraguayo, Fernando Lugo, frente a un auditorio de congregaciones religiosas de la región, entre las que se destacaban figuras como los teólogos de la liberación, Frei Betto y Leonardo Boff. “El Mercosur no debe ser simplemente una publicación cuadriculada con tasas y tarifas, sino claramente debe ser el horizonte de mejores vidas”, instó el mandatario y ex obispo en la inauguración del Primer Diálogo Interreligioso del Mercosur, que comenzó el miércoles y finalizó ayer.<sup>8</sup>*

La posición de la Asociación Paraguaya Racionalista (APRA), quedó plasmada en la Declaración final del Primer Congreso Paraguayo sobre Estado Laico *“Hacia una auténtica separación entre Estado y Religión”*, realizado en Asunción el 12 de marzo del 2009, luego de diversas consideraciones, la que se transcribe a continuación:

*En este contexto, la República del Paraguay, que adoptó con su Constitución de 1992 un Estado Laico, garantiza la libertad de expresión y de culto de sus ciudadanos, sin beneficiar, despreciar o perjudicar a alguna religión o creencia. Por tanto, vemos con mucha preocupación la creación de un Mercosur Religioso, alentado por la Presidencia de nuestro país. Esto podrá dañar la imagen del bloque interregional, que sólo debe encargarse de alentar el libre mercado y comercio de esta zona del mundo, ya que no legisla ni coordina la administración Ejecutiva del Cono Suramericano.*

8 Diario Página 12 edición del 13 de marzo de 2009.

Asimismo, exhortar al Estado a:

- Limitarse a la administración constitucional de la nación;
- Garantizar la vigencia del Estado Laico consagrado en la Carta Magna;
- No interferir en asuntos privados como la creencia o no creencia de los habitantes; ni limitar la libertad individual a través de leyes que imposibiliten la libre expresión de pensamiento, trabajo u orientación sexual;
- Legislar de acuerdo a la racionalidad y no de pasiones religiosas;
- Rever la postura de la creación del Mercosur Religioso, que no mejoraría en el relacionamiento económico o comercial de sus países miembros;
- Abundar esfuerzos en la concreción real y efectiva de la separación entre el Estado paraguayo y cualquier religión o culto existente en su jurisdicción;
- Reafirmar la tolerancia religiosa y respetar la individualidad de todos los paraguayos;
- Desaprobar cualquier intento, nacional o internacional, de atentado a la libertad de expresión y de culto;
- No beneficiar o privilegiar a alguna corriente religiosa y;
- Combatir la imposición estatal de la religión católica u otras creencias en instituciones públicas, que priorizan las creencias a sus verdaderas funciones.

A dos años de la celebración de este congreso, se volvió a reafirmar el compromiso con el laicismo dentro de los límites jurisdiccionales del Paraguay y denunciar una vez más la falta de compromiso y predisposición por parte del gobierno nacional de proteger la separación oficial entre Estado y religión. En el nuevo documento, se renuevan las recomendaciones con el propósito de que el Estado las analice:

- La propuesta de Mercosur religioso debe ser abortada antes de consolidarse un minibloque confesional en el Cono Sur Americano, ya que no se adecua a las leyes laicas vigentes y transgrede la propia Constitucional Nacional del Paraguay;
- El subsidio a las escuelas confesionales debe reverse en vista a que el Presupuesto General de Gastos de la Nación, elaborada por el Ministerio de Hacienda y aprobada por el Congreso Nacional, es sostenido por todos los habitantes de la República, sin distinción de credo o no credo religioso;
- Exhortar a la desmembración de la vicaría castrense en las Fuerzas Armadas de la Nación, ya que las fuerzas públicas de seguridad no deben tener un soporte religioso, pagado con dinero público, mientras la Carta Magna hable de separación real entre confesión y estado;
- El subsidio a las organizaciones no gubernamentales de carácter religioso debe cesar en vista a la laicidad oficial vigente en el Paraguay.

- Exhortar a las autoridades nacionales a pedir informes a las altas autoridades de la Iglesia Católica que se niegan a informar acerca de los trámites realizados ya hace 11 meses por varios ciudadanos que decidieron apostatar de la fe cristiana y que no fueron respondidos en tiempo y forma;
- El incentivo al establecimiento de normas y leyes laicas aún no ha madurado en el Parlamento paraguayo, por lo que ilegalmente escuelas públicas y demás dependencias públicas siguen manteniendo imágenes o símbolos religiosos trasgrediendo la imparcialidad del Estado en cuestiones privadas del ciudadano;
- Monitorear la educación pública en cuanto a contenidos en materias de ciencias y salud, con respecto a "salud sexual y reproductiva", en vista a la fuerte presión de grupos católicos en contra de la enseñanza laica en el Paraguay.
- Exhortar al Viceministerio de Culto, dependiente del Ministerio de Educación, a rendir cuentas acerca de su labor con fondos públicos en su tarea de la promoción y protección del Estado Laico.

Consideran que las recomendaciones deben ajustarse a la problemática actual suscitada por la influencia que posee la religión católica en el Paraguay y que el Estado debe promover la libertad de credo y el verdadero establecimiento de un Estado laico, seguro para la divergencia de religiones y no confesiones.<sup>9</sup>

Si bien se ha eliminado gran cantidad de feriados religiosos, el Estado reconoce como días de feriado Nacional por motivo religioso: el Jueves y Viernes Santos, el 8 de diciembre, día de la Virgen de Caacupé y el 25 de diciembre, Navidad.

Existe una fuerte presencia de la religión Católica en las instituciones públicas de enseñanza. En la mayoría de las escuelas y colegios hay símbolos e imágenes religiosas. En concordancia al concepto de educación laica y dentro de un espíritu ecuménico, el Ministerio de Educación y Cultura, debería normalizar esta situación retirando de sus dependencias cualquier distintivo que implique afinidad con alguna confesión, en particular, respetando así a los que profesan cualquier tipo de credo y a los que no.

*Así también las fuerzas armadas cuentan con un amplio programa de capellanes católicos apoyados por el gobierno. La Iglesia Católica considera esta capellanía como una diócesis y designa a un obispo para que supervise el programa a tiempo completo. En 2009 se designó por primera vez a un capellán protestante.<sup>10</sup>*

En el Reglamento General de Ceremonial y Protocolo de la Comandancia de la Policía Nacional, se establece lo siguiente:

*Art 79- Al finalizar la alocución, se procederá a la bendición del nuevo Pabellón por parte de un Capellán de la Policía u otro sacerdote durante la cual los efectivos permanecerán en la posición de "firme".*

9 Quintana, Eduardo. (Periodista. Ateo militante, miembro de la Asociación Paraguaya Racionalista). Situación del Estado laico en Paraguay, perspectiva racionalista. Documento enviado al autor. Noviembre de 2011.

10 Ídem.

*Art 103- Las misas serán celebradas en conmemoración de las fechas y acontecimientos que figurarán en el calendario anual preparado por la Capellanía Policial.<sup>11</sup>*

## **En torno a las comunidades indígenas**

Como se ha mencionado en los inicios del artículo, los cultos, ritos y creencias de los pueblos indígenas, fueron invisibilizados tanto aquí como en el resto de América. A pesar que se debe reconocer ciertos avances en el último tiempo, el Estado aún tiene deudas en este aspecto con los pueblos Indígenas.

*Queda reconocido y garantizado el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat. Tienen derecho, asimismo, a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, 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 esta Constitución. En los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena.<sup>12</sup>*

*Por último las conversaciones sobre la situación de los pueblos indígenas mostraron una amplia gama de puntos de vista y valoraciones. Si bien la mayoría de los interlocutores estuvo de acuerdo en que hubo un avance considerable en los últimos tiempos, sigue cuestionándose si se superaron completamente las formas de imposición autoritaria de doctrinas religiosas a través de actividades misioneras así como cual debe ser el rol que el Gobierno debería desempeñar para garantizar mejor los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo en materia de libertad de religión o de creencias.<sup>13</sup>*

*Los pueblos indígenas son un grupo con una larga historia de discriminación, abandono, acoso y explotación económica. La información recibida así como las discusiones con representantes de diferentes comunidades indígenas reveló que la imposición de doctrinas y prácticas religiosas, posiblemente contra su voluntad, no es cuestión del pasado sino que, en cierta medida, persiste hasta el día de hoy. La mayoría de los interlocutores de los pueblos indígenas estuvo de acuerdo en que la actitud general hacia sus creencias y prácticas tradicionales se ha vuelto más respetuosa. Si bien en el pasado sus prácticas tradicionales, tales como los rituales chamanistas de sanación, eran denunciadas como "satánicas" por ciertos misioneros cristianos, afortunadamente ahora tales actitudes son más bien la excepción. Además, hoy en día, algunas iglesias, en particular la Iglesia Católica, proveen apoyo práctico a esfuerzos para fortalecer y recuperar el legado cultural, lingüístico y espiritual de los pueblos indígenas.*

*Sin embargo, a pesar de estos aspectos alentadores, los interlocutores de los pueblos indígenas informaron sobre situaciones en las que aparentemente los*

11 Reglamento general de ceremonial y protocolo de la Comandancia de la Policía Nacional.

12 Artículo 63 de la Constitución Nacional.

13 Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre libertad de religión y de creencias, Heiner Bielefeldt, Informe 2011.



*beneficios materiales o empleos dados a indígenas siguen dependiendo de su cumplimiento de normas religiosas. Miembros de la minoría menonita, quienes después de una larga historia de persecución religiosa se han convertido en una comunidad social y económicamente poderosa en partes del Chaco, expresaron el punto de vista que la confiabilidad desde el punto de vista moral, que algunos vinculan directamente con el cumplimiento de valores cristianos, podría ser un criterio legítimo para emplear -o no emplear- a un indígena. Además se ha denunciado repetidamente a nuevos grupos misioneros, tales como el "Pueblo de Dios", de ejercer presión psicológica sobre los miembros de comunidades indígenas para que abandonen totalmente sus rituales tradicionales amenazando con duros castigos en el más allá. En este contexto, quisiera enfatizar que observé diferencias sustanciales entre y al interior de las denominaciones cristianas en torno a estos temas delicados.*

*Si bien muchos temas relacionados con la posible imposición de doctrinas y prácticas religiosas siguen siendo polémicos, me parece evidente que la debilidad de presencia y capacidad del Estado, particularmente en zonas de la región del Chaco, genera serias lagunas en la protección de los derechos humanos en general y de la libertad de religión o de creencias en particular.*

*Adicionalmente, la intersección de la pobreza económica y la condición de minoría religiosa puede también afectar a otras partes de la población con valores y estructuras patriarcales muy arraigados y acentúan aún más los patrones de discriminación contra la mujer o basados en la orientación sexual. Los miembros de minorías religiosas, especialmente de los sectores marginados de la sociedad, pueden sentirse en ocasiones presionados a asistir a ceremonias religiosas, por ejemplo en escuelas públicas u otras instituciones estatales, que no coinciden con sus propias convicciones.<sup>14</sup>*

## **El papel de las Naciones Unidas**

Las Naciones Unidas, también monitorean los avances y retrocesos del Estado con respecto a posibles o reales violaciones del derecho a la libertad de religión o de creencias, a través de la visita del Relator sobre Libertad de Religión y de Creencias.

El mismo, invita a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, comunidades religiosas o de creencias, así como a los particulares, a presentar cualquier información fidedigna que puedan tener con relación al tema de su competencia, para posteriormente plantear su preocupación por los incidentes revelados y pedir a los gobiernos que formulen observaciones y comentarios al respecto.

*El Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General han instado al Relator Especial a que prosiga con sus esfuerzos en todo el mundo para examinar los incidentes y las medidas de carácter gubernamental que sean incompatibles con las disposiciones de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones y por*

14 Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre libertad de religión y de creencias, Heiner Bielefeldt, Informe 2011.

*recomendar medidas correctivas, según proceda (resolución 6/37 del Consejo de Derechos Humanos y resolución 61/161 de la Asamblea General).<sup>15</sup>*

En relación a su visita a Paraguay, desde el 23 al 30 de marzo, comenta en su informe

### **Visión general de las discusiones durante la visita**

Los debates con las diferentes contrapartes revelaron un alto grado de consenso en torno a muchos temas pero, naturalmente, también algunos puntos polémicos. Los representantes del Gobierno y de una serie de comunidades, desde la predominante Iglesia Católica hasta comunidades de minorías religiosas y ONGs laicas, estuvieron en general de acuerdo en que Paraguay es una sociedad pluralista. A pesar de la tradicional hegemonía del catolicismo, las manifestaciones públicas de diversidad religiosa suelen llevarse a cabo en un entorno abierto y tolerante. En general el pluralismo es considerado como un hecho bastante normal al cual la población responde de manera más bien relajada. Adicionalmente, en general el Gobierno ha incentivado, y en parte facilitado, la comunicación interreligiosa entre diferentes religiones y creencias.

Sin embargo, en ciertas ocasiones las conversaciones sostenidas durante la visita abordaron temas más controversiales. Un tema polémico se refería al Estado laico establecido en la Constitución de 1992. Algunos interlocutores expresaron la opinión de que el catolicismo continúa permeando las instituciones estatales, tales como el ejército, la policía o las escuelas públicas, con posible impacto negativo sobre miembros de minorías. Otros, por su parte, expresaron el temor de que el Estado laico podría impulsar una agenda antirreligiosa abogando por los llamados “valores laicos”, especialmente en el ámbito de la educación. Una tercera postura valoraba las disposiciones constitucionales existentes y señalaba la necesidad de que el Estado fuese laico a fin de ser justo e inclusivo con las personas de diferentes religiones o creencias. Algunos consideraron el hecho de que las denominaciones no-católicas deban inscribirse y luego renovar su inscripción cada año ante el Ministerio de Educación, siendo que no se impone tal carga a la Iglesia Católica, como una forma de discriminación.

### **El caso del Marco Rector Pedagógico**

La interrupción del proceso de socialización e implementación del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad, dejado sin efecto por quien fuera su impulsor, el Ministerio de Educación, es también un retroceso o por lo menos un freno al avance en materia de derechos.

Un movimiento impulsado desde espacios religiosos, ha podido a través de presiones truncar este avance.

*Durante los debates, un tema que repetidamente provocó fuertes emociones está vinculado con la educación escolar. He observado tensiones entre los defensores de valores religiosos más tradicionales y aquellos que promueven el derecho a tener acceso a información sobre salud sexual y reproductiva, así*

<sup>15</sup> ONU resolución 6/37 del 14 de diciembre de 2007, Consejo de Derechos Humanos.

*como la inclusión de principios contra la discriminación en el plan de estudios escolar. Esta cuestión parece haber creado tensiones no solamente entre sectores religiosos y sectores menos religiosos, sino también dentro de algunas comunidades religiosas<sup>16</sup>*

El Relator de las Naciones Unidas, en las conclusiones y valoraciones preliminares de su informe, hace referencia a la falta de una legislación sobre todo tipo de discriminación. Legislación que debería reglamentar el Artículo 46 de la Constitución.

*Sin embargo, si bien he observado un claro compromiso con los derechos humanos por parte del Gobierno del Paraguay, una legislación crucial contra la discriminación ha sido repetidamente pospuesta por el Congreso.*

## RECOMENDACIONES

- Garantizar a los indígenas, el pleno derecho a profesar libremente sus creencias, evitando la imposición autoritaria de doctrinas religiosas por personas o grupos de misioneros.
- Garantizar que los indígenas no sean presionados con imposiciones religiosas para conseguir trabajo.
- Promover el tratamiento y promulgación de la Ley Contra Toda Forma de Discriminación, que reglamenta el art. 46 de la Constitución.
- Creación de un ente monitor que reciba las denuncias y reclamos, tanto de particulares como de los colectivos.
- Equiparar los requisitos y trámites burocráticos de inscripción en los registros de la Secretaria de Culto, para todas las confesiones religiosas.
- Cumplir el precepto Constitucional que declara al Estado Paraguayo como laico, evitando cualquier injerencia religiosa en sus políticas y sus prácticas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Zanardini, José. Los indígenas y el Estado paraguayo- Después de la Guerra del Chaco - Ensayo.
- Declaración final del Primer Congreso Paraguayo sobre Estado Laico "Hacia una auténtica separación entre Estado y Religión" 12 de marzo de 2009.
- Navarro Floria, Juan (2009). Derecho de la Libertad de Creencias: una mirada a América Latina.
- Lo Prete, Octavio (2006). La financiación estatal de las confesiones religiosas. Publicado en: Martín Sánchez Isidoro, y Navarro Floria, Juan G. (Coords.): *La libertad religiosa en España y Argentina*, Fundación Universitaria Española. Madrid, pp. 271/285.
- Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre libertad de religión y de creencias, Heiner Bielefeldt , Informe 2011.
- Ley 19.638 de Cultos de Chile, sobre Constitución Jurídica de las Iglesias y las Organizaciones Religiosas- Octubre de 2002.
- Bosca, Roberto. La religión en la sociedad pluralista. Exposición dictada en la jornada "A 150 años de la Constitución. Iglesias y confesiones religiosas. balance y perspectivas", Jornada organizada por el CALIR el 13 de agosto de 2003 en el Auditorio "San Ignacio de Loyola" de la Universidad del Salvador, Argentina.

<sup>16</sup> Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre libertad de religión y de creencias, Heiner Bielefeldt , Informe 2011.



# *Hacia el acceso universal sostenible con muchos escollos por superar aún*

## Acceso versus sostenibilidad

*Existe un gran avance en la respuesta nacional al problema VIH/sida en el país, desde la promulgación de la Ley N° 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”, que permite hoy avanzar en el acceso hacia el tratamiento integral de los casos de VIH/sida. Sin embargo, para que esta cobre mejores efectos, hace falta desarrollar acciones legislativas y programáticas concretas para sancionar la discriminación y garantizar la sostenibilidad en el acceso universal al tratamiento.*

Mirta Ruiz Díaz

Fundación Vencer

## INTRODUCCIÓN

Es importante reconocer los logros que, en materia del VIH, se han dado en Paraguay, con relación a años anteriores, pero también se debe analizar que aún existen muchos desafíos que enfrentar para dar una respuesta eficiente a la epidemia.

En el 2011 se ha continuado con la socialización e implementación de la Ley N° 3940/09 que garantiza el “respeto, la protección y la promoción de los Derechos Humanos en el tratamiento de las personas que viven y son afectadas por el VIH y el Síndrome de Inmunodeficiencia (Sida) y establecer las medidas preventivas para evitar la transmisión” (Art.1 Ley N°3940/09).

Con la provisión regular de medicamentos antirretrovirales y para infecciones oportunistas, asistencia y acciones de prevención focalizada en mujeres gestantes, hombres que tienen sexo con hombres, personas trans, mujeres trabajadoras sexuales, personas usuarias de drogas, se ha avanzado bastante; sin embargo el presupuesto aún corresponde en parte a fondos externos lo que lo cual significa un alto riesgo para la sostenibilidad. Sólo cuando se logre una atención integral gratuita para la población general, se podrá hablar de acceso universal sostenible.

Mundialmente, treinta y cuatro millones de personas vivían con el VIH a finales de 2010, un aumento frente a los 33,3 millones en 2009. Onusida<sup>1</sup> estima que 6,6 millones de personas en países de ingresos bajos y medios estaban recibiendo terapia antirretroviral a finales de 2010, un aumento de casi 22 veces desde 2001. Cerca de 9 millones de personas en países de ingresos bajos y medios que eran elegibles para el tratamiento antirretroviral no lo recibían, a finales de 2010. Entre 2001 y 2009, la tasa mundial anual de nuevas infecciones por VIH se redujo en casi un 25%<sup>2</sup>.

## AVANZA, AUNQUE LENTO, EL CAMINO HACIA LA ACCESIBILIDAD

Con relación a los últimos informes sobre derechos humanos publicados, el mayor avance vinculado al VIH/sida, es la aprobación de la Ley VIH/sida N°3940/09, que se encuentra en proceso de reglamentación. La misma establece para el Estado tres puntos fundamentales para abordar estratégicamente el problema:

- La garantía de la educación para la prevención del VIH a toda la población
- El acceso a tratamiento integral para las todas las personas con VIH del país
- La garantía plena de derecho, tanto para los que viven, como para los que conviven con el VIH/sida en el territorio paraguayo.

1 El Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) es una innovadora iniciativa que concerta liderazgo, esfuerzos y recursos de las agencias del Sistema de Naciones Unidas para organizar y fortalecer una respuesta ampliada al SIDA. (UNAIDS, por sus siglas en inglés). En Paraguay el Grupo Temático ONUSIDA se conforma con el Fondo de NNUU para la infancia (UNICEF), la Organización Panamericana y Mundial de la Salud (OPS/OMS) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

2 Cfr. Análisis Regional Consolidado de los informes UNGASS presentados por 17 países de América Latina 2010. Disponible en <<http://www.onusida-latina.org/index.php?content=article&id=173>>. consultado el 19 de octubre de 2011.

En el año 2009, el 63% de las personas con VIH, accedieron a tratamiento lográndose un aumento con relación al 2005, mejorando el acceso de las mismas a la terapia antirretroviral y seguimientos laboratoriales, sin embargo un 37% de las personas viviendo con VIH/Sida (PVVS) aún no tiene acceso a tratamiento, por varias situaciones que pueden ser asociados con el temor a la discriminación, por la distancia, por problemas económicos u otra razón.

Existe mejor acceso de la población en mayor riesgo de adquirir el VIH (PEMAR<sup>3</sup>) al diagnóstico y al tratamiento con antirretrovirales; fueron ampliados los de atención integral para las PVVS, ha sido aplicada la descentralización de la medicación antirretroviral; la logística y distribución de los medicamentos antirretrovirales han mejorado, así como el fortalecimiento de las actividades de Prevención y Atención integral en las seis regiones sanitarias (SAI); también se ha ido incorporando el VIH/sida/ITS en la Atención Primaria de la Salud (APS), en las seis regiones sanitarias, de acuerdo al análisis de la situación de las PVVS sobre acceso a tratamiento realizado en el 2010.

El Ministerio de Salud, a través del Programa Nacional de Control de Sida/ITS (PRONASIDA), fue aumentando poco a poco el presupuesto nacional destinado a la epidemia; en comparación con el año 2005, cuenta con fondos nacionales e internacionales tales como: Cooperación Sur-Sur (a través de donaciones de medicamentos antirretrovirales de Brasil); Fondo Mundial, y otras fuentes internacionales.

En el marco del Fondo Mundial, se han ido descentralizando y fortaleciendo los hospitales regionales de referencia, creando los SAI, (servicios de atención integral en VIH/sida) ubicados en Asunción, Central, Encarnación, Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero y Coronel Oviedo, donde existe alto índice de VIH/sida. Hasta el momento, se observa que el hospital de referencia: Instituto de Medicina Tropical (I.M.T.) de Asunción, es el que está mayormente desarrollado, siendo aún incipientes los demás servicios.

A pesar de que Paraguay cuenta con una ley que prohíbe toda forma de discriminación asociada al VIH/sida, y la Fundación Vencer y la Coordinadora de Derechos Humanos de Paraguay (Codehupy), hayan avanzado en contar con mecanismos de registro y documentación, así como las rutas de intervención para responder a las denuncias de discriminación y violación de derechos humanos a personas con VIH, aun así existen grandes desafíos para disminuir o eliminar toda forma de discriminación que se convierte, muchas veces, en barrera, tanto para la prevención como para el acceso a tratamiento integral en VIH/SIDA.

3 Aunque hay algunos individuos y grupos que afirman que "no hay evidencia de que la prevención funciona", el hecho es que existen abundantes pruebas sobre la eficacia y efectividad de las medidas específicas y enfoques para reducir la transmisión del VIH. Su aplicación es más urgente entre la mayoría de los grupos con mayor riesgo. Entre ellos, los de los hombres que tienen sexo con otros hombres, personas transgénero, trabajadores sexuales y usuarios de drogas han sido seriamente afectados y aún siguen teniendo mayores probabilidades de infectarse con el VIH (y otras ITS), de ahí su denominación genérica como "Poblaciones en mayor riesgo" (o PEMAR). Fuente: <<http://news.sida-aids.org>>.

## SITUACIÓN DE LA EPIDEMIA DEL VIH/SIDA EN PARAGUAY<sup>4</sup>

### Registros de VIH

- Personas con VIH: 8.917
- Casos SIDA: 2.955
- Personas fallecidas: 1.238
- Tasa de incidencia de VIH en población general: 17 por 100.000 habitantes
- Tasa de incidencia de SIDA en población general: 4,34 por cada 100.000 habitantes
- Tasa de incidencia de VIH en población masculina: 20,06 por cada 100.000 habitantes.
- Tasa de incidencia de VIH de la población femenina: 14,1 por cada 100.000 habitantes.
- La razón Hombre/Mujer de la infección por el VIH en el año 2010 es de 1,55/1.
- La Edad: el mayor número de casos 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 el de 25 a 34 años (37,7%) del total de PVVS, seguido del grupo etario de 15 a 24 años ( 21,5 %), los niños menores de 15 años representan el 3,3%.
- El 97% de las Personas con VIH ha adquirido por la vía sexual,
- El resultado de la última estimación realizada en el año 2010, arroja la cifra de 13.000 personas con VIH/SIDA en adultos y niños/as.

### Tendencias de la epidemia del VIH en el Paraguay

- Heterosexualización
- Feminización y
- Detección de casos en población cada vez más joven, en edad reproductiva.

## MARCO LEGAL

*"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".*

<sup>4</sup> Informe epidemiológico PRONASIDA-MSPYBS 2010. Disponible en <<http://www.pronasida.gov.py/>>. consultado el 19 de octubre de 2011.



*“Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios” (Art. 46 de la Constitución Nacional de la República del Paraguay).*

*“No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales. El trabajo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas o mentales será especialmente amparado”. (Art. 88 de la Constitución Nacional de la República del Paraguay).*

*“Es decir, el diagnóstico de infección por VIH, no es obligatorio como examen médico admisional, ni para la permanencia o promoción” (Resolución N°730/09 del Código del Trabajo).*

Paraguay hoy cuenta con un nuevo marco legal, la ley N° 3940/09: “Que establece derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producido por el Virus de Inmunodeficiencia Humana y el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida” (Art.1).

## **BRECHAS EN EL ACCESO UNIVERSAL**

Según el estudio “Medición del Gasto en VIH/SIDA” (Megás), del año 2010 y publicado por Onusida sobre los gastos en VIH/sida en el Paraguay, se demostró que el Estado invierte del Gasto Público total la suma de 7.721.028 U\$, de los que corresponden, 6.059.078 U\$ al Central/nacional y Sub-nacional 147.554 U\$; a Seguridad Social (IPS) 1.514.396 U\$.

El gasto estimado en tratamiento integral en VIH/sida en informe ASAP-Onusida<sup>5</sup> es de 11.064.570 U\$ y la brecha existente es 3.343.542 U\$, es decir este monto es lo que faltaría para dar una verdadera atención integral tanto en prevención, asistencia y seguimiento en VIH/sida. A esto se le debe sumar los recursos del Fondo Mundial correspondiente a la Sexta Ronda, por un total de U\$ 9.1109.509 y la Octava Ronda por trece mil millones trescientos catorce mil setenta y cuatro euros, de los cuales 4.908.118 euros, aproximadamente, son para pruebas y asesoramiento, atención integral a PVVS y descentralización.

Desde la Organización Mundial de Comercio (OMC) se están promoviendo acuerdos relativos a la propiedad intelectual de patentes de medicamentos, los Acuerdos de Propiedad Intelectual relacionados al Comercio (ADPIC). Estos acuerdos, entre otros elementos, señalan la prohibición de compartir una patente médica por el plazo de veinte años entre laboratorios, dando exclusividad de producción y comercialización a quien lo haya patentado, prohibición que incluye a los genéricos, y el compromiso de los países firmantes de prohibir la producción, transporte y la comercialización de cualquier medicamento que viole este requisito.

5 Informe ASAP. 2009. Estrategias de VIH/Sida y planes de acción. UNAIDS, disponible en <[http://data.unaids.org/pub/Report/2010/2009\\_annual\\_report\\_es.pdf](http://data.unaids.org/pub/Report/2010/2009_annual_report_es.pdf)>. consultado el 19 de octubre de 2011.

Si el Paraguay asume estas restricciones, las PVVS no seguirán accediendo a tratamientos por el alto costo de los medicamentos originales o de marca, volviendo a repetir los desabastecimientos que han significado la muerte de muchísimas personas con VIH de 1998 a 2005 en Paraguay. Si hoy se puede responder a la demanda de tratamientos, es gracias a la compra de los medicamentos genéricos a un menor costo e igual efecto positivo en la salud de las PVVS.

Hasta el momento los Recursos Humanos de los servicios de salud integral en VIH/SIDA así como los insumos laboratoriales y seguimiento de las PVVS en las Seis Regiones Sanitarias, son pagados con recursos del Fondo Mundial de la Sexta Ronda, no habiendo aún asumido el compromiso el MSPyBS, lo cual puede, nuevamente, significar un retroceso al término de la cooperación.

En cuanto a la prevención, la Ley N° 3940/09 obliga al Ministerio de Salud Pública a generar estrategias de prevención del VIH a toda la población, conjuntamente con el Ministerio de Educación y Cultura, reconociendo que "La prevención es el único medio eficaz para evitar la transmisión del VIH." (Art. 8-Ley N° 3940/09); a pesar de ello, no se está cumpliendo con la tarea, en primer lugar porque no se designan recursos suficientes para la prevención de la transmisión del VIH en la población general. A esto hay que sumar la falta de implementación del Nuevo Marco Rector Pedagógico para la educación de la Sexualidad y el VIH, aun contando con las evidencias científicas de abusos sexuales, abortos, embarazos no deseados, violencia y lo que es peor el alto índice de VIH/SIDA en la población adolescente y joven, negándoles la posibilidad de informarse y prevenir el VIH convirtiéndose en una grave violación al derecho de información y educación.

Otro problema es la crisis mundial que está afectando los recursos del Fondo Mundial, que podría significar la no continuidad de financiamientos al Paraguay en las próximas rondas. Esto es considerado como preocupante, porque a la fecha el país no ha logrado asumir la contrapartida nacional comprometida ante ese fondo para una mejor respuesta en VIH/SIDA.

Junto a esta deficiente contraparte, una de las barreras más importantes para el acceso a tratamiento, sigue siendo el estigma y discriminación vinculados al VIH/SIDA que se dan en los diferentes ámbitos, tanto en el de la salud, como en el laboral, judicial, instituciones públicas y privadas, organizaciones de base, consejeros, entre otros. Ante estos grandes desafíos y la brecha existente, no se puede hablar aún de la sostenibilidad del acceso a tratamiento integral, como una respuesta real y eficiente a la prevención del VIH para toda la población, y el acceso y disponibilidad a una atención integral con calidad y calidez a todas las personas afectadas por el VIH/SIDA.

Las personas con VIH en el país, aún sufren diversas formas de discriminación y estigmas vinculados al VIH/SIDA, a pesar de existir hoy la Ley N° 3940/09. Siguen las discriminaciones en los servicios de salud, educación, trabajo y familia, convirtiéndose esto en una barrera para el acceso a tratamiento

## CASOS DE VULNERACIÓN DE DERECHOS<sup>6</sup>

### Violación al derecho de realizar el test de Elisa voluntariamente

*“Toda prueba debe ser voluntaria, gratuita y confidencial” (Art.1 de la Ley N°3.940/09).*

Caso R.M.: Una mujer viviendo con VIH que tiene una pareja que se encuentra recluida en el Pabellón “La esperanza” de la Penitenciaría de Tacumbú, no puede hacer uso de la visita privada, porque le solicitan la presentación del test de Elisa. Al averiguarse el motivo de tal pedido, le informaron que existía una resolución del año 2006 por la cual se obliga, a las personas que desean usufructuar las privadas, a presentar ciertos análisis, entre ellos el test de Elisa.

### Violación al derecho a la confidencialidad

*“Toda prueba debe ser voluntaria, gratuita y confidencial, tanto de la prueba como del resultado de la misma, entre el personal de salud involucrado y el usuario” (Art.1 de la Ley N°3.940/09).*

*“El personal o auxiliar de la salud [...] que viole voluntariamente la obligación de la confidencialidad [...] serán pasibles de sanción...”(Art. 26 de la Ley N°3940/09).*

Caso T.S.: Una PVVS denunció que el personal del Hospital “Rigoberto Caballero” violó la confidencialidad de su estudio; y que no le dieron ningún trato de respeto a su situación; además, informaron a la dependencia donde trabaja su marido de su estado serológico. Se le explicó a ella y a su familia cuál era el alcance de la ley y sobre las cuestiones particulares de la denuncia.

Caso B.H.: Una mujer con VIH, que trabaja como vendedora en el Mercado de Abasto, solicitó asesoramiento sobre los alcances de la ley N° 3940 y sus implicancias, por ser molestada por una compañera por su supuesto estado serológico, vía mensaje de texto. Se le brindó asesoramiento y contención.

Caso S.P.: Una persona denunció que, en una discoteca, una persona gay vociferó a otra persona gay, que no debería salir de su casa “porque era una amenaza”; y solicitó a un guardia del local que lo sacara del lugar, ya que “representaba un peligro público por ser una PVVS”.

Caso N.O.: Una licenciada en enfermería que vive con VIH, solicitó una reunión informativa sobre los alcances de la ley 3940, ya que una compañera de trabajo divulgó su estado serológico en el hospital donde ambas trabajan, se le brindó contención y asesoramiento pero la persona afectada no quiere realizar ninguna denuncia por temor.

### Discriminación por estado serológico

*“Queda prohibida toda forma de discriminación y cualquier acto degradante en perjuicio de las personas que viven y conviven con VIH/sida. Asimismo, se prohíben las restricciones o medidas coercitivas de los derechos y garantías de*

<sup>6</sup> Los casos presentados a continuación fueron atendidos por la Fundación Vencer.

*estas personas cuando fuesen impuestas por la sola razón de su estado serológico real o presunto”(Art. 18 Ley N° 3940/09).*

Caso O.D.: Un niño con VIH de la ciudad de Pilar, sufrió discriminación por parte de su familia, los abogados del equipo jurídico se reunieron con el niño y su padre, para explicar los alcances de la ley y realizar una contención; se ofreció además una reunión con toda la familia para charlar sobre la nueva legislación y VIH.

Caso G.C.: Una mujer con VIH con tres hijos, tras separarse de su marido por las constantes agresiones verbales como consecuencia de su estado serológico, dejó a dos de sus hijos con la abuela de los niños y a uno con una tía suya; pero ésta no permite a la mujer que visite a su hijo, desde hace unos meses a causa de su estado serológico. Además, le amenaza con sacarle al niño por la razón mencionada.

Caso A.V.: Se realizó seguimiento al caso de un militar que fue dado de baja debido a su estado serológico. Se realizaron dos visitas al Tribunal en lo Contencioso Administrativo donde se encuentra el expediente, que sigue esperando una resolución.

Caso J.P.: Una pareja, al enterarse que vivía con VIH, realizó la prueba a su hijo de 4 años. Debido al delicado momento por el que el pasaba la familia, compartieron con el cura de la comunidad esta situación. Al enterarse del estado serológico del niño, el religioso separó a éste de sus padres y no deja que visiten al niño.

Caso Y.L.: Mujer con VIH, casada y con dos hijos mayores de edad, viajó al exterior por un tiempo para trabajar, a su vuelta, cuando quiso entrar a su casa, su marido ya no la dejó entrar y la echó a la calle con todas sus cosas, con el argumento de que nada tendría que reclamar a causa de su estado serológico. Además amenazó con develar ante sus hijos sobre su estado de salud, si ella reclamaba judicialmente algún derecho.

Caso D.F.: Una persona denunció que ha sufrido violencia verbal, física y emocional, de parte de los familiares con los que convive, y que, ante la persistencia creciente de la gravedad de las agresiones, teme por su integridad física. Todo a causa de conocerse su estado serológico. Manifestó haber realizado varias denuncias a la comisaría, al juzgado y a la Fiscalía, pero sin resultado, por lo que ha acudido a la consejería de la Fundación Vencer para ver cómo solucionar su problema.

Caso C.B.: Un hombre con VIH es maltratado psicológicamente por sus familiares; mencionó que los mismos han llegado a expulsarlo de reuniones familiares gritándole “sidoso” y que temen les contagie. Se le informó sobre la Ley 3940 y se le brindó contención.

Caso F.G.: Una persona de profesión obstetra de un hospital público, solicitó asesoramiento, ya que fue removida de trabajo sin justificación aparente, cargo al que había accedido por concurso de méritos. Unos compañeros le manifestaron que esto se debió a que la directora presume que él es PVVS.

## **Violación al derecho a un trabajo digno**

*“Todo trabajador público o privado que vive con VIH, tiene derecho a un empleo digno en los mismos términos y condiciones garantizados y prescriptos por el Ordenamiento Jurídico Nacional...”(Art.20 de la Ley N° 3940/09).*

*“Queda prohibida la realización hacia el trabajador de actos arbitrarios, hostigamientos, violación a la confidencialidad acerca del estado serológico, despidos u otra forma de discriminación en el empleo...” (Art.21 de la Ley N° 3940/09).*

**Caso L.J.:** Un docente de un colegio público fue obligado a renunciar de su cargo de director y de sus 131 horas/cátedra en razón de que hace diez años fue internado a causa de una infección oportunista. Actualmente, el afectado quedó sólo con una hora/cátedra.

### **Violación de derecho a la atención integral**

*“Los establecimientos de salud pública, en todos sus niveles deben brindar atención a las PVVS que lo requieran otorgándoles información, orientación, materiales, tratamiento y apoyo psicológico” (Art.17de la Ley N° 3940/09).*

**Caso N.M.:** Una mujer que vive con VIH, acudió a un hospital a solicitar atención y – según lo denunció – fue maltratada verbalmente por un médico a causa de su estado serológico.

**Caso E.O.:** Una mujer que se somete a tratamiento de diálisis en el Centro de Emergencias Médicas, fue diagnosticada con VIH recientemente. Cuando comentó a la jefa encargada del área sobre su estado serológico, ésta la reprendió y amenazó con sacarle el turno por haber contraído el virus.

### **Violación de derecho a la no obligatoriedad del pedido de test de Elisa en el lugar de trabajo**

*[...] así como ejercer sobre el mismo cualquier tipo de presión o coacción para que éste se realice la prueba laboratorial para el diagnóstico de infección por VIH y condicionar a la realización o al resultado de la prueba el acceso, promoción o permanencia en los puestos de trabajo, serán aplicados en estos casos las disposiciones del Código Laboral, sin perjuicio de otras acciones que pudiera ejercer el trabajador afectado”(Art.21 de la Ley N° 3940/09).*

*“Es decir, el diagnostico de infección por VIH, no es obligatorio como examen médico admisional, ni para la permanencia o promoción” (Resolución N°730/09 del Código del Trabajo).*

**Caso XX:** Cinco personas funcionarias de una empresa privada, denunciaron haber sido obligadas a realizarse el Test de Elisa, las mismas tienen miedo de perder su trabajo si realizan la denuncia.

*“Queda prohibida toda discriminación o expulsión por parte de tales instituciones en contra de alumnos que viven o conviven con VIH/sida. La comunidad educativa es responsable de establecer medidas y programas consensuados que tengan como objetivo la eliminación del estigma y la discriminación en el ámbito escolar” (Art.22 de la Ley N° 3940/09).*

**Caso V.R.:** Niño con VIH oriundo de la ciudad de Pilar sufrió discriminación de parte de la directora del colegio donde asiste. Los abogados del equipo jurídico se reunieron con la familia del niño para explicar los alcances de la ley, realizar una contención y ofrecer los servicios jurídicos ante una eventual denuncia.

## RECOMENDACIONES

- Reglamentar e Implementar la Nueva Ley N° 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)”, asignando recursos.
- Aprobar la Ley contra toda forma de Discriminación.
- Implementar el Nuevo Marco rector pedagógico, para una educación de la sexualidad y VIH/SIDA sin discriminación.
- Aumentar los recursos destinados a la prevención y tratamiento en VIH/SIDA.

## BIBLIOGRAFÍA

- Convención Americana de Derechos Humanos (Ley N° 1/89); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” (Ley N° 1.040/97), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N° 5/92) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley N° 4/92); Convención de Naciones Unidas sobre Derechos del Niño (Ley N° 57/90, art. 2).
- Convenio N° 100 de la OIT Sobre Igualdad de Remuneración (Ley N°925/64); Convenio de la OIT N° 111, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación ( Ley N° 1.154/66).
- Programa Nacional de Control del Sida e ITS (2010) Informe Epidemiológico. Pronasida. Asunción.
- Análisis de Situación de las PVVS, a partir del apoyo del Fondo Mundial, de junio – agosto de 2010.
- Ley N° 3940/09.
- Informe MEGAS 2010.
- Informe ASAP – UNAIDS (Estrategias de VIH/Sida y planes de acción) año 2009.
- Visión Onusida: Cero nuevos casos de infección por el VIH. Cero en discriminaciones. Cero muertes relacionadas con el Sida-2011. Disponible en <[http://data.unaids.org/pub/Outlook/2010/20101013\\_unaids-mission\\_sp\\_es.pdf](http://data.unaids.org/pub/Outlook/2010/20101013_unaids-mission_sp_es.pdf)>.

# *Ir y venir con derechos*

## Sobre migración y derechos humanos

*El estatus de inmigrante o de emigrante, según la perspectiva desde la que se analice el tema, puede ser motivo de vulneración de los derechos humanos de las personas. El hecho de no residir en su país de origen muchas veces da lugar a situaciones tales como la discriminación, el abuso de poder o la negación de ciertos derechos. En el año 2011, el Estado paraguayo ha emprendido acciones para revertir realidades de este tipo. Sin embargo, todavía tiene muchos desafíos por delante.*

Patricio Dobrée

Centro de Documentación y Estudios (CDE)

Grupo de Trabajo sobre Migraciones de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)

## INTRODUCCIÓN

La migración es un fenómeno social que exige ser analizado desde dos perspectivas complementarias: la de quienes llegan y la de quienes se van. La primera corresponde a la inmigración; mientras que la segunda, a la emigración. Una mirada holística sobre los derechos de las personas migrantes, por consiguiente, debería conjugar ambos enfoques visualizando las diversas situaciones que podrían vulnerar la dignidad de las personas de ambos lados de las fronteras territoriales.

Durante el año 2010, la problemática de los derechos de las personas migrantes adquirió un gran interés a partir de la aprobación por medio de un referéndum de la enmienda del artículo constitucional que hasta este momento impedía el ejercicio del voto a los paraguayos y las paraguayas que residen en el exterior. La restitución del derecho al sufragio fue un hito de la vida política nacional que colocó en la escena pública las circunstancias en las que se produce la emigración y las condiciones de vida de las personas connacionales que viven en otros países, entre otros aspectos relevantes vinculados a su pasado, su realidad actual y a los desafíos a los que se enfrentan.

Sin embargo, este debate no ha tenido la misma envergadura ni orientación cuando se trata de analizar la situación de las personas inmigrantes que residen en Paraguay. Tal como lo analizaron Echaury y Ramírez (2008) en una edición anterior de este informe, muchas veces resulta difícil enfocar críticamente cómo la sociedad paraguaya discrimina en base a prejuicios y generalizaciones relacionadas con cuestiones étnicas o el origen nacional.

Este artículo, como se mencionó al inicio, toma como referencia tanto la emigración como la inmigración y busca registrar situaciones donde los derechos de las personas migrantes se encuentran bajo riesgo de vulneración así como situaciones en las que el Estado ha dado muestras de avances en materia de protección.

## MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL

En Paraguay, la cuestión migratoria se encuentra contemplada en el artículo 41 de la Constitución Nacional, el cual sanciona el derecho al tránsito y la residencia de las personas. En virtud de esta disposición, el Estado reconoce el derecho de todos los y las habitantes de transitar libremente por el territorio nacional, cambiar de domicilio o residencia, ausentarse o regresar del país y, de acuerdo con la ley, incorporar o sacar sus bienes a través de las fronteras. El mismo artículo establece que las migraciones serán reglamentadas por la ley observando los derechos mencionados anteriormente, regulando el ingreso al país de personas extranjeras sin radicación definitiva y sin obligar a abandonarlo en el caso de que cuenten con radicación definitiva.

La Constitución Nacional no incluye otras referencias sobre los derechos de las personas migrantes, así como tampoco menciona explícitamente principios relacionados con la no discriminación de las personas por su origen nacional. Sin embargo, estos vacíos del derecho nacional, son subsanados por algunos mecanismos e instrumentos de los sistemas internacionales de derechos humanos de los



que el Paraguay forma parte<sup>1</sup>. En este sentido, existen dos elementos importantes a considerar. En primer lugar, el Estado paraguayo se ha comprometido a respetar los principios y mandatos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), cuyo marco normativo establece claramente que los Estados se encuentran obligados a no discriminar ni tolerar situaciones discriminatorias en perjuicio de las personas migrantes. En segundo lugar, Paraguay ha ratificado la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CPTM), Ley 3452/08. Este instrumento reconoce numerosos derechos de las personas trabajadoras migratorias y sus familiares, ofreciendo un amplio marco de garantías. Algunos de los derechos reconocidos por la CPTM, por ejemplo, son el derecho a contar con servicios apropiados para atender las cuestiones relacionadas con la migración internacional; a la protección de la ley contra injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familia u hogar; a no ser privado arbitrariamente de sus bienes; a la libertad y seguridad personales, gozando de la protección del Estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de funcionarios/as públicos o particulares; a tener iguales derechos que las personas nacionales ante tribunales y cortes de justicia; y a gozar de un trato que no sea menos favorable en cuanto a remuneración y condiciones de empleo y de trabajo.

Respecto a la legislación interna, el principal instrumento legal que regula el movimiento transnacional de personas es la Ley de Migraciones (N° 978/96)<sup>2</sup>. Esta normativa establece prescripciones para ordenar el desplazamiento de personas no nacionales y nacionales, además de crear la Dirección General de Migraciones –dependiente del Ministerio del Interior–, que es el órgano encargado de ejecutar la política migratoria nacional y de aplicar sus disposiciones. El mayor volumen de normas incluidas en la mencionada Ley atiende cuestiones relacionadas con el ingreso de personas extranjeras al país, fijando procedimientos administrativos bastante detallados. Dicho enfoque deviene de las prioridades que fueron tomadas en cuenta en su diseño relacionadas con el objetivo de promover un tipo de inmigración calificada al país de acuerdo con sus necesidades de desarrollo, tal como se indica en su Artículo 1. Sin embargo, como se ha mencionado en informes anteriores (Echauri y Ramírez, 2008; Dobrée, 2009), existen preceptos con sesgos discriminadores que fijan impedimentos a las personas según su estado de salud<sup>3</sup>, contradiciendo algunos tratados internacionales de derechos humanos. Por otro lado, también se ha criticado los sesgos ideológicos de esta normativa (Oddone, 2010) y su falta de adecuación la realidad socio-demográfica del país,

1 En este sentido, es importante enfatizar la relevancia que adquiere la observancia de un orden internacional de derechos humanos que garantice el ejercicio de los derechos humanos de las personas independientemente del lugar donde residan o de su estatus formal de ciudadanía. Como indica Saskia Sassen, "bajo regímenes de derechos humanos, los Estados tienen que responsabilizarse cada vez más de las personas como personas más que como ciudadanos. El individuo es ahora un objeto de ley y un emplazamiento de derechos independientemente de si es ciudadano o extranjero" (2007: 59).

2 La Ley de Migraciones (N° 978/96) está reglamentada por el decreto 1895.

3 El Artículo 6 de la Ley de Migraciones indica que no serán admitidas temporal ni permanentemente personas que estén afectadas por una enfermedad infecto-contagiosa o transmisible, que padezcan de una enfermedad o insuficiencia mental que altere sus estados de conducta o que estén imposibilitadas para el ejercicio de una profesión debido a defectos físicos o psíquicos congénitos o adquiridos. Interpretaciones equivocadas o engañosas de esta disposición podrían, así, dar lugar a actos de discriminación.

considerando que Paraguay es un país caracterizado por la emigración antes que por la inmigración país (López, 2009; PNUD, 2009).

El marco legal relacionado con la migración también incluye la Ley que crea la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales (N° 227/93). En líneas generales, esta norma busca promover y facilitar el retorno y la reinserción social de los paraguayos y las paraguayas residentes en el exterior. La mencionada institución en principio fue creada con el propósito de facilitar la repatriación de personas exiliadas por motivos políticos durante la dictadura. Sin embargo, sus intervenciones actualmente están más vinculadas con el retorno de personas paraguayas afectadas por los efectos de la crisis económica internacional.

Por último, es relevante señalar que en el año 2011 fue sancionada la Ley que regulariza la residencia de extranjeros/as en situación migratoria irregular (Ley 4429/11), la cual brinda la oportunidad a las personas migrantes de tramitar la documentación necesaria para obtener su residencia permanente en el país y ejercer todos los derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas consagradas en la Constitución Nacional<sup>4</sup>.

El trazado del campo institucional que se ocupa de la migración se completa con otros organismos. Además de la Dirección General de Migraciones y la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales, el Estado opera en materia migratoria a través de la Dirección de Población, dependiente del Ministerio del Interior, y de la Dirección de Atención a las Comunidades Paraguayas en el Extranjero, que forma parte de la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores. El primer organismo tiene el mandato de promover movimientos de población y de fuerza de trabajo según las necesidades del país, implementando programas de migración interna. La segunda dependencia brinda diversas modalidades de asistencia a las personas paraguayas que residen en el exterior.

La suma de entes, y en algunos casos la superposición de funciones, asigna un carácter bastante complejo a la trama organizativa del Estado con responsabilidades en materia de migraciones. Frente a esta situación, un mecanismo para lograr mayor coordinación en éste y otros temas fue la creación en 2005 del Comité Interinstitucional de Población, el cual convoca a representantes de diversos ministerios, secretarías, direcciones e institutos con competencias en la temática migratoria. Sin embargo, esta instancia hasta el momento ha tenido un funcionamiento irregular, concentrando sus actividades fundamentalmente en el fortalecimiento de ciudades fronterizas durante el actual período de gobierno.

## **Regularización de la situación migratoria: Una de cal y otra de arena**

La condición de irregularidad, entendida como la falta de los documentos requeridos por las autoridades para ingresar, residir o trabajar en un determinado país (OIM, 2006), es una situación que vulnera los derechos humanos de las personas migrantes debido a que las expone, por citar algunos ejemplos recurrentes, a la

<sup>4</sup> Se exceptúan, en este caso, algunos derechos reservados en forma exclusiva a las personas nacionales, como por ejemplo el derecho al sufragio en elecciones nacionales.

explotación laboral, falta de amparo por parte de las autoridades nacionales o posibles actos de discriminación en el uso servicios públicos.

Frente a esta realidad, el Estado paraguayo ha realizado esfuerzos importantes durante 2011 para revertir la situación de personas extranjeras indocumentadas. Una de las iniciativas más significativas ha sido la presentación y sanción de la mencionada Ley que regulariza la residencia de extranjeros/as en situación migratoria irregular (Ley 4429/11). Este instrumento, elaborado por la diputada Aída Robles con el apoyo de la Asociación Paraguaya de Apoyo al Migrante (ASOPAMI) y un grupo de representantes de migrantes en Paraguay, permitirá a las personas extranjeras que viven en el país regularizar su situación a través de facilidades en los trámites administrativos y la reducción de aranceles. La Ley entrará en vigencia una vez que sea publicada y la Dirección General de Migraciones se ocupará de reglamentarla.

Por otro lado, también es destacable el trabajo realizado durante el año para documentar a personas de nacionalidad brasilera que residen en el país. Aproximadamente 9.000 brasileños y brasileñas regularizaron su situación migratoria mediante una campaña organizada por la Dirección General de Migraciones con el apoyo del gobierno de la República Federativa del Brasil<sup>5</sup>. El trabajo fue realizado en el contexto del "Acuerdo de Residencia del Mercosur" (Ley N° 3565/08).

Ahora bien, la acción gubernamental hasta el momento no ha podido erradicar algunas prácticas corruptas instaladas en las dependencias administrativas encargadas de tramitar la documentación requerida por las personas migrantes. A fines del año 2011, un periódico nacional denunció presuntos manejos irregulares en el proceso de expedición de documentos en la Dirección General de Migraciones<sup>6</sup>. Según esta fuente, existiría un montaje de relaciones informales entre funcionarios/as de la Dirección General de Migraciones y algunos/as gestores/as particulares que facilitarían la obtención de documentos para la radicación permanente o para el ingreso al país a cambio de elevadas sumas de dinero. En caso de constatare estos hechos, ello representaría un modo de vulneración de los derechos humanos de las personas migrantes debido a que las expone a manejos burocráticos arbitrarios y al margen de lo establecido por las leyes, favoreciendo modalidades de discriminación basadas en el poder económico. Esta situación, cabe indicar, ocurre en un contexto marcado por sucesivos cambios de autoridades de la Dirección General de Migraciones, lo cual atenta contra la posibilidad de dar continuidad a la implementación de políticas orientadas a la transparencia de la gestión. Por su parte, frente a estas denuncias, el Ministerio del Interior ha ordenado una auditoría en la Dirección General de Migraciones con la finalidad de investigar estos presuntos actos de corrupción. Cabe esperar entonces que esta situación se esclarezca y que, en caso de constatare hechos ilícitos, las personas responsables sean sancionadas.

5 Unos nueve mil brasileños lograron regularizar sus status migratorio. La Nación, 27 de agosto de 2011. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.py/articulo/36372-unos-nueve-mil-brasilenos-lograron-regul..>>. consultado el 9 de noviembre de 2011.

6 Extranjeros pagan coimas para agilizar trámites en Migraciones. Abc color, 8 de noviembre de 2011. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/extranjeros-pagan-coimas-para-agilizar-tramites-en-migraciones/>>. consultado el 8 de noviembre de 2011.

## La discriminación latente

El año 2011 estuvo marcado por episodios que, de diversas formas y con distintos significados, movilizaron sentimientos nacionalistas en el imaginario de la población. La celebración del Bicentenario de la República del Paraguay fue una ocasión para manifestar un saludable interés por la historia del país traducido en investigaciones académicas, materiales de difusión o debates públicos de diverso tipo. Pero de modo paralelo estos festejos también podrían haber reavivado un cierto fanatismo en la ponderación del ser nacional expresado a través de manifestaciones de rechazo hacia otras nacionalidades. Por otro lado, este fue un año en que el gobierno recurrió a los tópicos de la soberanía nacional y el patriotismo al enunciar discursos sobre temas estratégicos como el uso de la energía o la distribución de la tierra. No cabe duda de que se trata de una prerrogativa legítima de cualquier Estado para defender los intereses nacionales. Sin embargo, independientemente de sus logros o traducciones en acciones concretas, dichas expresiones también podrían haber evocado en algunos sectores de la población sentimientos de animadversión hacia personas extranjeras. Estas circunstancias merecen ser subrayadas porque la historia ha mostrado repetidas veces que la exacerbación del nacionalismo puede generar condiciones que colocan bajo riesgo el ejercicio de los derechos de algunas minorías, como sucede con aquellas que portan el estatus de ser migrantes.

Con distintos tintes y bajo diferentes circunstancias, la animosidad hacia la condición de extranjería se ha hecho sentir en algunos episodios ocurridos este año en torno a las luchas sociales relacionadas con el acceso a la tierra. Los enfrentamientos entre algunos sectores del campesinado y terratenientes de origen brasilero fueron frecuentes durante este período. En este contexto, parte de la dirigencia social apeló al discurso de la defensa de “nuestra patria” y de la “recuperación de efectiva de nuestra soberanía en manos de usurpadores extranjeros”<sup>7</sup>, transitando la delgada línea que separa el legítimo y justo reclamo por el derecho a la tierra de la exaltación de un odio indiferenciado hacia cualquier manifestación de lo foráneo. Igualmente, las expresiones de algunos representantes gubernamentales podrían ser objeto de malas interpretaciones, como por ejemplo cuando el titular del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave), Miguel Lovera, caracterizó como “*capangas*”<sup>8</sup> a los colonos brasileros ubicados en la zona este del país<sup>9</sup>. Sentencias de esta naturaleza, así, podrían llegar a incitar ideas del ser nacional fundamentadas en el rechazo y la negación del reconocimiento de la alteridad.

7 Expresiones atribuidas a la Liga Nacional de Carperos en el marco de las ocupaciones de tierras de Tranquilo Favero en Nacunday. Ver: Arce, Eduardo “Se agrava la lucha por la tierra tras ocupación en Alto Paraná”. E’a, periódico de análisis. 8 de julio de 2011. Disponible en: <<http://ea.com.py/se-agrava-la-lucha-por-la-tierra-tras-ocupacion-en-alto-parana>>, consultado el 8 de noviembre de 2011.

8 ‘Capanga’ es una palabra tomada del portugués que se refiere a una persona que cumple funciones de capataz conduciéndose, a veces, con violencia y agresividad. El uso de este vocablo suele tener una connotación despectiva.

9 Desde el gobierno dictan una cátedra de xenofobia y clasismo. Abc color, 1 de noviembre de 2011. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/desde-el-gobierno-dictan-una-catedra-de-xenofobia-y-clasismo>>, consultado el 8 de noviembre de 2011.

Es un hecho incuestionable que la sociedad paraguaya requiere profundos cambios estructurales y reparaciones históricas para que los derechos humanos de campesinos y campesinas, al igual que los de muchos otros sectores empobrecidos y discriminados, tengan plena vigencia. La concentración de la tierra, la tenencia de propiedades mal habidas, la falta de catastros, la extensión del monocultivo, la extracción masiva de recursos naturales, la pérdida de la biodiversidad, la baja e injusta fiscalidad, entre muchos otros elementos críticos, son factores que contribuyen a sostener e incrementar los graves índices de desigualdad que impiden el ejercicio sustantivo de la ciudadanía de un amplio sector de la población. Sin embargo, es importante tener presente que estas desigualdades no pueden ser atribuidas a un determinado grupo nacional, sino son producto de un modelo de desarrollo basado en la agro-exportación que se ha instalado en la región respondiendo a los mandatos e intereses del sistema capitalista mundial dominante. Por otra parte, es relevante puntualizar que la demanda de derechos de cualquier grupo social no puede fundamentarse en la negación de los derechos de otros. La vigencia real de los derechos humanos, en este sentido, se construye a partir de los principios básicos de igualdad y no discriminación. El fortalecimiento del Estado, la aplicación del marco legal vigente, la implementación de políticas públicas redistributivas y la promoción de modelos de desarrollo con un enfoque de derechos humanos, entre otras medidas, son factores claves para lograr la igualdad social y el reconocimiento de la dignidad de las personas.

## La emigración laboral y el riesgo de la trata

La búsqueda de trabajo es el motivo principal de la emigración paraguaya<sup>10</sup>. Frente a la ausencia de empleo, numerosas personas se ven forzadas a dejar el país con la finalidad de insertarse en otros mercados laborales. Sin embargo, lejos de encontrar una solución digna a sus problemas económicos, muchas veces se encuentran expuestas a condiciones de explotación o incluso de semi-esclavitud que guardan una estrecha asociación con su situación migratoria. No es extraño entonces que en este contexto muchas personas sean víctimas de redes de trata de personas<sup>11</sup>, aunque por las características de esta clase de delito dicha situación permanezca invisibilizada.

Aun así, durante el año 2011, se tuvo noticia de un caso que adquirió una notable resonancia pública<sup>12</sup>. Un grupo de por lo menos 57 paraguayos y paraguayas fue identificado trabajando en condiciones de semi-esclavitud en unos viñedos que son propiedad del Grupo Errázuriz en Marchigüe (Chile). El reconocimiento

10 De acuerdo con los datos proporcionados por la Encuesta Permanente de Hogares 2009, el 87,9% de las personas paraguayas que emigró entre 2004 y 2008 lo hizo por razones de trabajo (Zavattiero, 2010).

11 La trata de personas es un delito que se relaciona muchas veces con el tráfico ilícito y la migración irregular. Sin embargo, es muy importante tomar en cuenta que dichas categorías son diferentes. En términos generales, la trata se refiere a la captación, transporte, traslado y acogida de personas con fines de explotación por medio de la amenaza, uso de la fuerza, fraudes, engaños o abusos de poder. El tráfico ilícito, en cambio, consiste en la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado del cual no es nacional o residente. Por su parte, la migración irregular consiste en el desplazamiento de personas al margen de las normas establecidas por los Estados de los países de origen o de destino.

12 Llegaron paraguayos que fueron víctimas de explotación en Chile. *Abc Color*, 1 de junio de 2011. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/paraguayos-explotacion-chile-aeropuerto-vuelo-tam-fiscalia>>, consultado el 22 de noviembre de 2011.

se produjo a partir de una denuncia presentada ante el Ministerio Público por tres personas que lograron regresar a Paraguay por sus propios medios. De acuerdo con el relato de las víctimas, estas personas fueron trasladadas con la promesa de recibir una remuneración mayor a la que efectivamente recibieron y eran obligadas a trabajar entre 14 y 16 horas por día, sin descanso ni comida. La denuncia fue investigada por el Ministerio Público de Paraguay, así como por la Fiscalía Regional de Rancagua y el Ministerio de Trabajo de Chile. En este marco, fueron imputadas por delito de trata dos personas que se ocupaban de localizar a personas en Alto Paraná para luego trasladarlas a Chile. El empresario chileno, por su parte, fue multado con 14 millones de pesos chilenos (26.967 U\$). Del total de trabajadores y trabajadoras paraguayos explotados, 57 lograron regresar al país, aunque se presume que 150 personas habrían viajado en estas condiciones.

Dentro de esta misma línea, también este año la TV Pública de Brasil emitió un documental donde presentó el caso de trabajadores y trabajadoras migrantes en talleres clandestinos de confección ubicados en San Pablo<sup>13</sup>. Muchas de estas personas tienen nacionalidad paraguaya, y se calcula que llegarían a unos 15.000. Las condiciones de trabajo en estos talleres son de franca explotación y se caracterizan por las largas jornadas de trabajo, la escasa remuneración y la realización de labores en ambientes insalubres.

Estas evidencias se suman así a los numerosos casos de trata de personas con fines de explotación sexual comercial –que no han sido reseñados en este artículo– y ponen en evidencia la necesidad de promover campañas que faciliten información para una migración segura. Además señala la importancia que tiene la acción coordinada entre las instituciones migratorias, la red de embajadas y consulados y el Ministerio Público.

### **Finalmente, el voto de los/as emigrantes**

Durante el año 2010, algunos actores políticos y sociales dentro y fuera del país fueron partícipes de un intenso debate sobre el derecho al voto de los paraguayos y paraguayas que residen en el extranjero. El objetivo de la discusión era decidir acerca de la realización de una enmienda de la Constitución Nacional, modificando el artículo que hasta el momento impedía el ejercicio del derecho al sufragio a las ciudadanas y los ciudadanos paraguayos residentes en otros países (Dobrée, 2010). Dicha normativa constitucional (art. 120) establecía como electores y electoras a las ciudadanas y ciudadanos radicados en el territorio nacional que hayan cumplido 18 años de edad, excluyendo a las personas que por diferentes circunstancias habían decidido o se habían visto forzadas a salir del país. El requisito de la residencia dentro del territorio instituía así una forma de discriminación hacia las personas migrantes, que contradecía algunos mandatos constitucionales relacionados con la universalidad del voto y el principio de la no discriminación. Fue en este contexto que en octubre de 2010 se presentó un proyecto de enmienda constitucional para modificar el mencionado artículo, el cual obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados.

<sup>13</sup> Paraguayos trabajan como esclavos en Sao Paulo. Abc Color, 7 de noviembre de 2011. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/paraguayos-y-bolivianos-mano-de-obra-esclava-en-sao-paulo>>, consultado el 22 de noviembre de 2011.

El proceso para lograr la enmienda constitucional continuó durante 2011. En abril de este año la Cámara de Senadores aprobó por unanimidad la citada enmienda y posteriormente el proyecto fue remitido al Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) para que convoque a un referéndum que confirme esta disposición. La consulta a la ciudadanía fue realizada seis meses después, en octubre, aprobándose la modificación del artículo 120 de la Constitución Nacional con un 77% de los votos escrutados. La participación, no obstante, fue relativamente baja. Sólo el 12,66% de un total de 3.039.308 personas habilitadas acudió a las urnas. La escasa asistencia, según la opinión de analistas, es atribuible al poco interés de los partidos políticos tradicionales para movilizar al electorado en torno a este tema, aunque por otro lado también sostienen que esta participación fue importante porque se trató de un voto sin presión<sup>14</sup>. Una vez realizada la consulta y aprobada la enmienda a través del voto popular, el Poder Ejecutivo emitió el decreto 7.671 oficializando el derecho al voto de los paraguayos y paraguayas que viven en el extranjero. Actualmente, el Tribunal Superior de Justicia Electoral se encuentra realizando tareas para lograr su inclusión en el padrón del Registro Cívico Permanente. De esta manera, se pudo cerrar un ciclo de discriminación restituyendo a los y las connacionales residentes en el exterior un derecho fundamental para el ejercicio de su ciudadanía. Pero aun así existen numerosos desafíos que deberán ser enfrentados por el Estado. Algunos de los retos principales, en este sentido, serán asegurar condiciones que favorezcan la inscripción de connacionales y diseñar mecanismos claros, sencillos y ajustados a la realidad que faciliten la participación de los y las migrantes paraguayos en las próximas elecciones nacionales.

## CONCLUSIONES

La internacionalización de la economía y la formación de zonas de expulsión y zonas de atracción de trabajadores/as, como es sabido, han contribuido a trazar un paisaje transnacional donde la movilidad humana es un elemento constante y en crecimiento. Paraguay, como parte de este sistema mundo, no es un territorio que se mantenga al margen de dichas dinámicas poblacionales. Por el contrario, la emigración y la inmigración forman parte de los procesos, pasados y presentes, que modelan su realidad social, política, económica y cultural.

Reconociendo esta situación, el Estado paraguayo ha comenzado a asumir sus compromisos en materia migratoria con un enfoque fundamentado en los derechos humanos. La firma de convenios internacionales, la regularización de inmigrantes, la creación de instituciones que se ocupen de atender las demandas de emigrantes y la restitución de los derechos políticos son algunos avances importantes que merecen ser destacados. No obstante, todavía existen numerosos desafíos que exigen ser tomados en cuenta. Entre los más perentorios se encuentran la necesidad de erradicar la corrupción en algunos organismos públicos, ordenar y articular la gestión de las instituciones con competencias en el campo de la migración, garantizar la emigración segura y promover políticas relacionadas con la no discriminación de las personas inmigrantes en todos los ámbitos de actuación del Estado.

14 Analistas valoran el voto sin arreo antes que ausentismo. Última hora, 11 de octubre de 2011. Disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/470872-Analistas-valoran-el-voto-sin-arreo-antes-que-ausentismo>>, consultado el 9 de noviembre de 2011.

## RECOMENDACIONES

A partir de este análisis, se formulan las siguientes recomendaciones:

- Adecuar la normativa interna referida a la migración tomando como principio orientador los compromisos asumidos por el Estado paraguayo en materia de derechos humanos, prestando particular atención a la igualdad de género y los derechos de niños, niñas y adolescentes.
- Articular las actuaciones de las instituciones públicas con competencias en materia de migración en base a un plan integral donde se definan objetivos comunes e intervenciones específicas y no superpuestas.
- Investigar, aclarar y juzgar siguiendo el debido proceso las denuncias de hechos de corrupción que vulneran el ejercicio de los derechos humanos de las personas migrantes.
- Promover el conocimiento de los derechos humanos de las personas migrantes en todos los organismos del Estado con la finalidad de evitar posibles actitudes o conductas discriminatorias.
- Desarrollar mecanismos claros, sencillos y ajustados a la realidad de cada contexto para facilitar la inscripción de paraguayos y paraguayas en el Registro Cívico Permanente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Dobrée, Patricio (2009). "Los derechos humanos de las personas inmigrantes y el acceso a la salud. Discriminación a personas inmigrantes en Paraguay", en Codehupy (2009) *Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción: Coordinadora de Derechos Humanos de Paraguay.
- Dobrée, Patricio (2010). "Ciudadanía sin fronteras. El derecho al voto de las paraguayas y los paraguayos emigrantes", en Codehupy (2010) *Derechos Humanos en Paraguay 2010*. Asunción: Coordinadora de Derechos Humanos de Paraguay.
- Echaúri, Carmen y Ramírez, Andrés (2008). "Lo que no queremos ver. Derechos humanos en la inmigración al Paraguay", en Codehupy (2008). *Derechos Humanos en Paraguay 2008*. Asunción: Coordinadora de Derechos Humanos de Paraguay.
- López, Magdalena (2009). "«Tras llovido, mojado para los migrantes paraguayos». Paraguayos en la Argentina en la década del '90: legislación y políticas públicas" en ADEPO y UNFPA. *A 15 años del Cairo: Avances y expectativas en el Paraguay*. Asunción: ADEPO y UNFPA.
- Oddone, Hugo (2010). "Algunas consideraciones sobre los fundamentos ideológicos de la política migratoria del Paraguay" [Ponencia presentada en el 3er Taller "Paraguay desde las ciencias sociales (Resistencia, 24, 25 y 26 de junio de 2010)]
- Organización Internacional para las Migraciones (2006). *Derecho internacional sobre migración. Glosario sobre migración*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Ampliando horizontes: Emigración internacional paraguaya*. Asunción: Pnud, Unfpa, Unifef y Oim Paraguay.
- Sassen, Saskia (2007). *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Zavattiero, Claudina (2010). "Análisis de variables en EPH 2009. Módulo migración internacional y remesas". Asunción: Programa "Juventud, capacidades y oportunidades económicas para la inclusión social. Disponible en: <[http://www.activamente.com.py/sites/default/files/informe\\_migracion\\_eph\\_2009.pdf](http://www.activamente.com.py/sites/default/files/informe_migracion_eph_2009.pdf)>, consultado el 22 de noviembre de 2011.



# *Somos más de 108*

## Situación de los DD.HH. de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgéneros e Intersex (LGTBI)

**Carolina Robledo**

Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Se agradece la colaboración de la Coalición LGBTI de Paraguay, que está conformada por Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas, GAGLI, Paragay, Panambi Asociación Trans de Paraguay, Népyru, La Comuna de Emma, Chana y todas las demás y Las Ramonas.

## INTRODUCCIÓN

Reconocerse como “108” en Paraguay es, por un lado hacer un homenaje simbólico a las 108 personas detenidas y torturadas en 1959 en la primera persecución a los gays que se conoce en la historia del país y por otro lado es darle la vuelta al insulto y a la vergüenza impuesta. Para mucha gente todavía en 2011 no es poca cosa decirse “108” que significa ser “puto” o “persona amoral”, “pervertida”, “desviada”, etc.

La situación de los derechos de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgéneros e Intersex (LGTBI), en Paraguay, avanza muy tímidamente en las intenciones; que se traducen en ratificaciones de acuerdos internacionales de DD.HH. y actitudes de algunos sectores del Estado. Sin embargo, no pasa de lo simbólico, el reconocimiento de los derechos es importante, pero falta un gran trecho para que la garantía de los mismos sea efectiva. Es necesario equiparar dichos acuerdos al plano local, y darle mayor atención desde la educación, para avanzar hacia una sociedad respetuosa de su propia diversidad.

Si bien el movimiento LGBTI es relativamente reciente con más de una década de trabajo político, cambiando mentalidades, imaginarios y espacios ciudadanos, los avances en el país están fuertemente vinculados al compromiso de la sociedad civil y a su incidencia en el Estado. Asimismo la influencia de los avances en la región se deja sentir en el cotidiano social paraguayo.

Pero año tras año los casos de injusticia, atropello y hasta crímenes de odio hablan de la imperiosa necesidad de un trabajo sistemático que incida en las actitudes de toda la ciudadanía. Sólo con un cambio en la conciencia, se podrá conseguir una convivencia sin prejuicios y discriminaciones.

## UNA DÉCADA DE LUCHA

Más de doce años de lucha tiene el movimiento de lesbianas, gays, bisexuales, personas trans e intersex (LGBTI) en Paraguay. “Somos más de 108” fue la consigna más escuchada en las últimas marchas del orgullo LGBTI, de la no discriminación y la diversidad<sup>2</sup>, marchas que congregan a grupos, organizaciones y personas de diferentes sectores del país.

Los años de activismo LGBTI en Paraguay, han sumado fuerza, el movimiento ha concretado alianzas con organizaciones de derechos humanos, partidos políticos de izquierda, estudiantes organizados, diversos movimientos sociales y mucha gente no activista pero si de pensamiento progresista. Estas alianzas construyen y fortalecen movimientos y desarticulan obstáculos fundamentalistas.

Se puede pensar que hubo un cambio en el imaginario social, en la forma en que se trata la diversidad sexual y la identidad de género en algunos medios de comunicación, en la vida misma de las personas. Ahora, sólo hace falta que se posicionen, tanto el gobierno como las personas que integran las instituciones

<sup>2</sup> Marcha que se realiza desde el año 2004 hasta la fecha para reivindicar los derechos de las lesbianas, gays, bisexuales, personas trans e intersex.

del Estado; pues, si bien existen tímidos avances, estas manifestaciones son aún débiles para el cambio real esperado. Se necesita una posición mucho más fuerte y coherente, donde se pase de las promesas y buenas intenciones que presenta el Estado en informes ante instancias internacionales, a la acción y a la inclusión verdadera, a la creación de políticas públicas para todas las personas, al Paraguay para todas y todos.

## SITUACIÓN LEGAL

La situación legal con relación a las personas LGBTI no ha cambiado sustancialmente en el país, pero vale la pena mencionar, en primer lugar, los avances en el marco internacional, para luego ver en el plano local algunas aperturas que se han dado. En marzo de este año, Paraguay y 84 países más presentaron al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, durante el 16º Período de Sesiones realizado en Ginebra, una declaración conjunta para poner alto a la violencia, las sanciones penales y las violaciones de derechos humanos generadas contra la orientación sexual y la identidad de género de las personas. Este es el grupo más numeroso de países que, hasta la fecha, han apoyado en instancias internacionales el tema de la orientación sexual, la identidad de género y los derechos humanos.

En varias partes del mundo, se están dando importantes logros, visibilidad y cambios en cuanto a los derechos humanos de las personas LGBTI. Cabe destacar, a modo de ejemplo, la presión internacional que parece tener efecto, las intensas campañas por internet, como “avaaz” y “all aut” que recogen millones de firmas en todo el mundo para ayudar a visibilizar y frenar atropellos de aquellas naciones que castigan con leyes discriminatorias a las personas por su orientación sexual e identidad de género<sup>3</sup>.

Paraguay no criminaliza la orientación sexual ni la identidad o la expresión de género, pero tampoco crea los mecanismos para denunciar las discriminaciones, ni establece políticas públicas, ni implementa medidas educativas que favorezcan la inclusión real de lesbianas, bisexuales, gays, travestis, transexuales, transgénero e intersex como ciudadanos y ciudadanas con todos los derechos.

La Organización de Estados Americanos (OEA), durante la 41 Asamblea General realizada en San Salvador, del 5 al 7 de junio de 2011, aprobó la cuarta resolución sobre Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género<sup>4</sup>, donde condena la discriminación hacia las personas por motivos de su orientación sexual e identidad de género, e insta a los Estados, a adoptar las medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar dicha discriminación. Además solicita a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que preste particular atención a su plan de trabajo titulado “Derechos de las personas LGTBI”, y que prepare el informe hemisférico en la materia; y al Comité Jurídico Interamericano, la presentación de estudios sobre la implicancias jurídicas de casos vinculados con los derechos de las personas LBTBI, así como precisiones conceptuales y terminológicas referidas al tema.

3 La noticia se puede leer en <<http://www.elmundo.es/elmundo/2011/05/11/internacioanl/1305134112.html>>.

4 Resolución AG/RES. 2653 (XLI-O/11), consultado el 09 de noviembre de 2011.

Estas resoluciones y declaraciones en instancias internacionales sobre los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex, son importantes; pero no tienen la fuerza legal que advierta o sancione a los países que, aun habiendo hecho ratificaciones, no cumplan con lo establecido, en cuanto a visibilizar y reconocer los actos de violencia, discriminación y situaciones de vulnerabilidad de las personas LGBTI.

El avance del respeto a los derechos humanos no es totalmente uniforme, por ello, estas instancias internacionales sirven para que los países más conservadores se vean obligados a plantearse el tema de la orientación sexual y la identidad y expresión de género desde un ángulo diferente.

A partir de este año, una organización de lesbianas de Asunción, Paraguay: Aireana, cuenta con estatus consultivo<sup>5</sup> ante la Organización de los Estados Americanos (OEA). El 20 de abril de 2011, el Consejo Permanente de la OEA aprobó la incorporación de once nuevas entidades de la sociedad civil provenientes de siete países miembros de esta instancia interamericana, para que sean incluidas en el registro y participen en actividades del organismo hemisférico.

En la XIX RAADDHH (Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados), realizada bajo la presidencia pro tempore de Paraguay, entre los días 25 y 27 de abril de 2011 y con la presencia de las delegaciones de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Colombia, Chile y Perú<sup>6</sup>, se solicitó sea presentado en la siguiente RAADDHH, durante la Presidencia Pro Tempore de Uruguay el diseño de la campaña regional contra la lesbofobia, homofobia y transfobia, que debería ser implementada a nivel regional en el 2012; y la realización de un seminario LGBT durante la próxima Presidencia Pro Tempore de Argentina.

En el anexo VIII fue aprobada el acta del Grupo de Trabajo Lesbianas, Gay, Bisexuales y Transexuales (LGBTI), donde la delegada del Ministerio Público de Paraguay, manifestó la urgencia de que en Paraguay se realice la campaña a nivel de todo el territorio nacional, en razón de que, especialmente en el interior del país, la situación contra las personas LGBTI es delicada, especialmente por desconocimiento de la población que aún sustenta actitudes de lesbofobia, homofobia y transfobia.

Paraguay fue uno de los países examinados ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en Febrero de 2011, durante el Examen Periódico Universal<sup>7</sup>; y entre las recomendaciones que recibió hubo algunas como las de Australia, Bolivia, Suecia, Francia y Uruguay, que específicamente instan a tomar medidas sobre la discriminación basada en Orientación sexual y la identidad de género.

Es importante saber que Paraguay prometió ser consecuente con esas recomendaciones y proponer proyectos de leyes al respecto.

5 Ver en: [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-636/11](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-636/11).

6 MERCOSUR/RAADDHH/GT-LGTB /ACTA N° 01/11, consultado el 09 de noviembre de 2011.

7 A/HRC/17/18. Informe del grupo de trabajo sobre el Examen Periódico Universal - Paraguay. <[http://www.codehupy.org/attachments/116\\_Informe%20Traducido%20-%20EPU.pdf](http://www.codehupy.org/attachments/116_Informe%20Traducido%20-%20EPU.pdf)>, consultado el 09 de noviembre de 2011.

En octubre se realizó en Ginebra la 50ª sesión del CEDAW (Comité para la Eliminación de toda forma de Discriminación hacia la Mujer), donde Paraguay ha sido examinado.

Como resultado, el Comité ha expresado su preocupación porque, a pesar de la prohibición contenida en el artículo 48 de la Constitución Nacional, la legislación del Estado parte no defina suficientemente el concepto de discriminación, de conformidad con el artículo 1 de la Convención. Preocupa, además, que el país no apruebe una ley contra todas las formas de discriminación hacia la mujer, que incluya a indígenas, campesinas, lesbianas y transexuales, que son especialmente vulnerables a la discriminación.

También el Comité destacó que las disposiciones discriminatorias de la legislación necesitan una mayor armonización de la legislación nacional con los instrumentos internacionales ratificados por el Estado”<sup>8</sup>

Siguiendo la línea de los avances internacionales, es importante mencionar lo que ha hecho la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) durante el 143º Período de Sesiones, realizada en Washington D.C el 28 de octubre de 2011; decidió crear una Unidad para los derechos de lesbianas, gays, personas trans, bisexuales e intersex, a fin de aumentar su capacidad de proteger los derechos humanos<sup>9</sup>.

La Comisión manifestó su preocupación por la inacción de diversos Estados ante la discriminación, violencia, maltratos, torturas y tratos crueles a las personas en razón de su orientación sexual e identidad de género. Además subrayo que los Estados tienen el deber en virtud de diversos tratados internacionales de garantizarles el acceso a la salud, la seguridad social, la vivienda y la educación.

La nueva Unidad es parte del enfoque integral que ha adoptado la CIDH a través de su Plan Estratégico. Además, el próximo año evaluará el trabajo de la Unidad y la existencia de recursos suficientes que permitan la sustentabilidad y funcionamiento.

## TÍMIDOS PASOS DESDE EL ESTADO

El 9 de agosto de este año, la Entidad Binacional Itaipu aprobó la resolución N°: 6207/11 que establece beneficios sociales para las parejas de lesbianas y gays que trabajan en la entidad<sup>10</sup>.

El procedimiento fue a través de la Dirección Nacional de Itaipú que indicó a la Dirección Administrativa considerar la posibilidad de que la parte paraguaya, de acuerdo al principio de igualdad de condiciones entre ambas partes, adapte el Manual de Procedimientos respecto al uso del seguro privado con que cuenta la

8 CEDAW/C/PRY/CO/6 Observaciones finales del Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación hacia la Mujer. consultado el 09 de noviembre de 2011.

9 Se puede leer el comunicado de la CIDH en <<http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2011/115-11sp.htm>> consultado el 09 de noviembre de 2011.

10 La resolución disponible en <<http://www.aireana.org.py/imagenes/Itaipu-Resolucion.pdf>>. consultado el 09 de noviembre de 2011.

Itaipú Paraguay, considerando que Brasil reconoce a las parejas de gays y lesbianas como beneficiarias desde hace unos 2 años.

La Dirección administrativa realizó una consulta verbal a la Secretaria de la Función Pública (SFP) sobre posibles obstáculos a nivel de la normativa del sector público, a lo que la SFP aclaró que estaría en armonía con su Plan de Igualdad y no discriminación<sup>11</sup>. Si bien no hubo impedimentos burocráticos para la aprobación de la resolución, hizo sentir su descontento el Sindicato de Trabajadores de la Empresa Itaipú Binacional (Steibi)<sup>12</sup> el Secretario General Alejandrino Garay, dijo que “mientras los parientes deben seguir esperando, con llamativa celeridad aprobaron incluir en el seguro médico a las parejas homosexuales”. “En poco tiempo hasta la bandera se cambiará en rosadito en la entidad binacional”.

Aunque este sea un avance importante para lesbianas y gays, y demuestra un compromiso de parte de algunas instituciones del Estado, hay que reconocer que aún falta el compromiso con las personas trans que todavía siguen excluidas.

Panambí la Asociación de Travestis, Transgéneros y Transexuales de Paraguay, presentó el 19 de agosto en el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, una guía de salud para personas transexuales, transgénero y travestis. Algunas de las recomendaciones de la guía son: garantizar que las personas trans que acuden a los servicios de salud sean tratadas en los trámites administrativos con su nombre social, en lugar del nombre que hasta ahora figura en su cédula de identidad; atención en igualdad de condiciones y con respeto a su identidad sexual, promover la atención con calidad y calidez a las personas travestis, transexuales y transgénero.

La Ministra de Salud, Esperanza Martínez, manifestó al respecto: “Todas las personas que viven en el Paraguay sea cual sea su condición, su elección, su manera de pensar, su clase social, tienen que ser atendidas como seres humanos, respetando esa condición, de modo que nuestro sistema de salud llegue a la totalidad de la población sin ningún tipo de discriminación”<sup>13</sup>

En el informe de 2010, se informaba sobre un caso de discriminación por orientación sexual que había llegado a la organización Aireana, en torno una lesbiana que acudió al servicio del hospital Neurosiquiátrico y que fue discriminada por su orientación sexual; luego de un largo proceso el hospital pidió que se impartieran talleres de sensibilidad hacia la no discriminación por orientación sexual e identidad de género para todo el personal. Los talleres fueron realizados por Aireana en los meses de mayo y junio, pero la participación fue escasa y no hubo presencia de psiquiatras.

Al asumir la nueva Directora General del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), la Ingeniera Ada Verna, mencionó en una entrevista hecha por la agencia Jakú'eke, que espera que así como las mujeres están ocupando cargos

11 Disponible en <<http://www.sfp.gov.py/sfp/?node=page,634>> consultado el 09 de noviembre de 2011.

12 Disponible en <[http://www.diariovanguardia.com.py/index.php?option=com\\_content&view=article&id=17446%3AAsi-ndicalistas-de-itaipu-cuestionan-celeridad-en-otorgar-seguros-medicos-a-parejas-homosexuales&catid=111%3AUltimo-momento&Itemid=386](http://www.diariovanguardia.com.py/index.php?option=com_content&view=article&id=17446%3AAsi-ndicalistas-de-itaipu-cuestionan-celeridad-en-otorgar-seguros-medicos-a-parejas-homosexuales&catid=111%3AUltimo-momento&Itemid=386)> consultado el 09 de noviembre de 2011.

13 Disponible en <<http://www.mspbs.gov.py/v2/8628-Todas-tenemos-derecho-a-una-identidad-y-a-ser-tratados-como-iguales->> consultado el 09 de noviembre de 2011.

que antes eran sólo seleccionados para hombres, esta apertura también sea para gays y travestis. Expresó concretamente:

*"No solo entre hombres y mujeres, sino también para las personas gays y travestis. Pienso que tiene que existir una igualdad de género, que todos tenemos nuestros derechos; el derecho a la diferencia y a elegir el camino que nos corresponde"*<sup>14</sup>.

En esta misma línea de buenas intenciones, la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA), y Aireana firmaron en noviembre un convenio de trabajo, por medio del que se elaborará un cronograma de talleres.

Aireana tiene a su cargo la realización de los talleres de sensibilización sobre la no discriminación y derechos humanos de lesbianas, bisexuales, gay, transexuales e intersex (LGBTI) con el personal de los programas de atención "Abrazo" "Fonoayuda" y "Painac", de la Secretaría. En setiembre de este año, ya empezaron los talleres con el programa de Fonoayuda y se espera concluir con los demás entre este año y el 2012.

La Guía básica de DDHH para el personal policial<sup>15</sup> que se publicó a finales de 2010 es la base de la capacitación que se ha desarrollado durante este año. La guía básica tiene un capítulo sobre "Actuación policial frente a grupos en situación de vulnerabilidad" donde están las mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad y Personas gay, lesbianas, travestis, transexuales y bisexuales<sup>16</sup>. En esta guía, además de recordar que no hay que discriminar, se limita a dar instrucciones sobre cómo se tiene que registrar a gays, lesbianas, trans, pero no dice en ningún momento que detener a una pareja de lesbianas o de gays que se están besando en la calle es un atropello a los derechos humanos, no dice que hostigar a las travestis es un abuso de poder, no dice que tomar la denuncia de una lesbiana, un gay, una persona bisexual o trans es también obligatorio, que lesbianas, gays y trans adolescentes pueden denunciar maltrato. En fin, en este capítulo de la guía no es sobre DDHH, sino un manual de registro de personas LGTBI (además inadecuado).

14 Disponible en <[http://www.radioviva.com.py/rviva/index.php?option=com\\_content&view=article&id=821:nacionles&catid=27:nacionales&Itemid=57](http://www.radioviva.com.py/rviva/index.php?option=com_content&view=article&id=821:nacionles&catid=27:nacionales&Itemid=57)>, consultado el 09 de noviembre de 2011.

15 Disponible en <[http://www.undp.org.py/images\\_not/Guia\\_DDHHfinal.pdf](http://www.undp.org.py/images_not/Guia_DDHHfinal.pdf)>, consultado el 09 de noviembre 2011.

16 Personas gay, lesbianas, travestis, transexuales y bisexuales (GLTB).

- La Constitución Nacional prohíbe toda forma de discriminación y establece que la ley es exactamente igual para todas las personas.
- El registro de una mujer lesbiana deberá ser realizado por personal policial de sexo femenino de ser posible.
- El registro de una persona homosexual masculino será realizado de la misma manera que se realiza a otros hombres.
- El registro de una persona travesti o transexual con identidad de género femenina deberá ser realizado por personal policial femenino de ser posible.
- El registro de una persona travesti o transexual con identidad de género masculina deberá ser realizado por personal policial masculino de ser posible.
- En caso que la persona utiliza identidad de género distinta a su identidad sexual, pregunte como debe ser llamada.
- No humille a una persona travesti o transexual llamándola en voz alta por el nombre que figura en su documento de identidad.
- Al dirigirse a las persona travestis o transexuales con identidad de género femenino utilice siempre pronombres femeninos.
- Al dirigirse a las personas travestis o transexuales con identidad de género masculino, utilice siempre pronombres masculinos.

La pena es que no aborda frontalmente cuales son los problemas que ocasiona la policia a las ciudadanas y ciudadanos LGTBI, solo se limita a suavizar el procedimiento de registro y de trato.

## AVANCES CON ASOCIACIONES PROFESIONALES Y CIENTÍFICAS

El 17 de mayo en motivo del Día Internacional contra la Homofobia, Lesbofobia y Transfobia<sup>17</sup>, la Coalición LGBTI de Paraguay<sup>18</sup> lanzó en el país la gran campaña regional de América Latina y el Caribe “Curas que matan”<sup>19</sup>, campaña que se opone a cualquier “terapia” que pretenda “curar” la homosexualidad y la transexualidad.

Varias instituciones se posicionaron a favor del respeto de la diversidad sexual. En un avance histórico, la Sociedad Paraguaya de Psiquiatría, en la nota enviada por su presidente el Prof. Dr. Andrés Arce, dice lo siguiente:

*“En este sentido, la Sociedad Paraguaya de Psiquiatría expresa su postura firme y decidida contra todo tipo de discriminación, incluida la referente a la elección y diversidad de género. Consideramos que cualquier tipo de discriminación constituye una expresión de violencia y atenta contra principios universales y constitucionales de la igualdad ante la ley. En consecuencia, acompañamos la lucha contra cualquier método o ideología que pretenda imponer “razones” (sean estas ideológicas, filosóficas, o religiosas) bajo el pretexto de una supuesta “normalidad”<sup>20</sup>.*

Así también, la Cátedra y Servicio de Psiquiatría de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional, expresó su postura institucional aclarando que está “contra todo tipo de método o terapia que pretenda supuestamente “cambiar la orientación sexual” y desea aclarar que la homosexualidad no es un trastorno psiquiátrico. La investigación sobre la homosexualidad es muy clara: “La homosexualidad no es una enfermedad mental ni depravación moral. Es simplemente la forma en que una parte de la población expresa el amor humano y la sexualidad”<sup>21</sup>.

17 El 17 de mayo se celebra el Día Internacional contra la Homofobia, Lesbofobia y Transfobia, conmemorando que en el año 1990, en un hecho histórico, la Organización Mundial de la Salud (OMS) aceptó oficialmente la homosexualidad como una variación natural de la sexualidad humana.

18 Coalición de Lesbianas, gays, bisexuales, personas trans e intersex de Paraguay, que está conformada por Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas, GAGLT, Paragay, Panambi Asociación Trans de Paraguay; Népyru, La Comuna de Emma, Chana y todas las demás y Las Ramonas.

19 Campaña Regional “CURAS QUE MATAN” se puede ver en su página <<http://www.dayagainsthomophobia.org/-IDAHO-en-espanol,68->>.

20 Dr. Andrés Arce, recibido al correo electrónico de Aireana en el marco de la campaña “Curas que matan”, en fecha 17 de mayo de 2011.

21 Dr. Julio Torales, recibido al correo electrónico de Aireana en el marco de la campaña “curas que matan”, en fecha 2 de junio de 2011.



## EL FUNDAMENTALISMO QUE INTENTA HACER RETROCEDER

Si bien se vive en un Estado laico, según la Constitución Nacional, y en un país democrático desde el año 1989, el pensamiento autoritario no ha cambiado en algunos, tal es el caso del concejal municipal de Asunción, Yamil Esgaib de la Asociación Nacional Republicana (ANR) Partido Colorado, quien había solicitado en julio de este año la modificación y aprobación de la ordenanza N° 23.320/1987 del año 1987, que regula las publicaciones. Dicha ordenanza había quedado de la siguiente manera: “Queda prohibida la exhibición, reproducción visual o sonora y publicitación en la vía pública, calles, veredas y plazas de materiales audiovisuales y/o auditivos en todo su género o soporte cuyo contenido revista naturaleza pornográfica, erótica, obscena, contraria al pudor, la moral y las buenas costumbres y atente contra los derechos de los niños”.<sup>22</sup>

“Ser homosexual es anormal, no está bien, va contra la naturaleza”, fue el argumento del concejal para requerir la modificación de la ordenanza. Aunque la Junta Municipal dio su aprobación, en agosto el intendente de Asunción, Arnaldo Samaniego, vetó dicha ordenanza.

Otro avance fundamentalista fue el gran retroceso que dio el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), en cuanto al Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad. Cuando al fin se veía venir una educación inclusiva en cuanto a la orientación sexual e identidad de género y respetuosa de la diversidad sexual, el ex Ministro Luis Riart echó por la borda años de trabajo y la esperanza de empezar a contar con un plan incluyente para niñas, niños y adolescentes; cedió ante las presiones de los grupos fundamentalistas religiosos católicos y evangélicos, ante sectores moralistas, antidemocráticos e irrespetuosos de la diversidad, y dejó sin efecto el marco rector pedagógico para la educación integral de la sexualidad.

## RESUMEN DE CASOS

### La inacción de la fiscalía y la presión familiar provocaron el retiro de la denuncia.

En el informe del año pasado se relataba el caso de Norma Machado, la joven a quien integrantes de su familia maltrataron, golpearon, arrastraron y secuestraron de la casa de su pareja por ser lesbiana (varios parientes eran policías en servicio activo o en retiro).

En febrero de este año el caso fue desestimado por el Juez de Garantías, a pedido del Fiscal Rogelio Ortuzar, quien no imputó a los culpables, ni siquiera hizo las investigaciones correspondientes, sólo realizó un relato totalmente ficticio alegando que el problema era familiar y era ahí donde debía solucionarse todo, desestimando así la violencia y el atropello ejercida hacia Norma, Codehupy (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay) apeló esa decisión, pero mientras la apelación se encontraba en trámite, en abril, a un año de la denuncia, Norma decidió desistir del proceso

<sup>22</sup> Disponible en <<http://www.abc.com.py/nota/comuna-modifica-normas-sobre-publicaciones-eroticas/>>. consultado el 09 de noviembre de 2011.

por presiones familiares, aunque ella admite que los hechos ocurrieron, no quiso continuar con el caso para poder restablecer los vínculos con su familia.

La presión familiar junto a la inacción total de la fiscalía provocó que Norma Machado desistiera del proceso judicial. ¿Qué hacer cuando el Estado no defiende a las víctimas si no que las acusa de llegar a instancias judiciales cuando el tema es entre la familia?.

## Derecho a las Privadas

V.O.: intento obtener el permiso para el uso de las privadas con su pareja que había sido recluida al penal mixto de San Juan (Misiones), habiendo recurrido a la directora de institutos penales quien le recomendó hiciese una carta de pedido. Sin embargo no se obtuvo el permiso ya que el reglamento no lo permite a pesar de estar en contra de la Constitución Nacional y de los tratados internacionales ratificados por el Paraguay.

## Obra teatrallésbica

En setiembre, en el marco de las actividades del Movimiento Universitario Popular de la carrera de Trabajo Social (MUP-TS), se presentó la obra teatral “Tortita para mamá”<sup>23</sup>, de temáticalésbica. En medio de una serie de serios conflictos en la carrera debidos a otros factores, se agregó la acusación de “promocionar el lesbianismo” a causa de este acto cultural. Ante estos incidentes, varias voces se hicieron presentes en actos de reivindicación por la autonomía de una universidad popular y el camino hacia un modelo abierto e incluyente. Consignas como “todos somos putos, todas somos tortas”, se dejaron oír con fuerza, haciendo evidente el temor de los sectores conservadores y antidemocráticos.

En octubre se solicitó a la directora del penal de mujeres “Buen pastor”, el permiso para realizar la puesta de la obra teatral “Tortita para mamá”. En respuesta la directora escribió “que la dirección tiene por objeto velar por la tranquilidad, seguridad e integridad física de las internas, protegiéndolas y alejándolas en todo momento de cualquier circunstancia que podía ocasionarles problemas o desacuerdos entre compañeras, sobre todo atendiendo que las mismas se encuentran privadas de su libertad, alejadas de sus seres queridos, lo que les causa bastante desequilibrio emocional, como para exponerlas a temas que son motivos de peleas constantes, que siempre terminan desencadenado dificultades difíciles de sobrellevar entre compañeras”.<sup>24</sup>

## Maltrato profesional

M.T.: joven lesbiana, en agosto fue a una consulta psicológica privada; necesitaba un diagnóstico psicológico para presentar en su trabajo a pedido de su jefe. Cuando fue a la primera consulta detalló muchas cosas de su vida, entre ellas que es lesbiana y, a partir de en ese momento la psicóloga centró su atención únicamente en su orientación sexual. Le advirtió que ella era víctima de una enfermedad y que lo que hacía estaba mal; que entre mujeres no puede haber enamoramiento y que

<sup>23</sup> Obra realizada por el taller de teatro de Aireana.

<sup>24</sup> Carta dirigida a la directora de Institutos Penales. En fecha 7 de octubre de 2011.

había tratamientos, pastillas, para ayudar a cambiar. Ante ello, M.T. respondió que para ella no estaba mal ser lesbiana y que ello no constituía conflicto para ella, que lo único que necesitaba era el diagnóstico psicológico que le habían pedido en su lugar de trabajo. Sin embargo, la psicóloga insistió, mencionando, incluso, que aquello va contra la ley de Dios y le preguntó si no quisiera llegar a tener hijos. Además, tocó aspectos muy íntimos por lo que, cansada de escucharla, M.T., le contestó que todo eso no era asunto suyo y se retiró para no volver.

Este es un caso más de intento de imposición e incidencia sobre la voluntad de la persona contra su identidad sexual, sin tener en cuenta el daño que se hace desde los prejuicios y los fundamentalismos religiosos.

### **Tortura familiar y discriminación familiar**

L.B.: de 23 años, sufre maltrato familiar desde los quince años. A esa edad su madre le sorprendió besándose con otra chica y comenzó a torturarla con castigos físicos, encierro y aislamiento. Le presionó a tener relaciones sexuales con un hombre y llegó hasta el extremo de pagar a ese hombre para que permanezca con ella.

En setiembre de este año, al salir de casa de una amiga, L.B. fue seguida por el hombre que es su pareja obligada quien, cuando la alcanzó, la atropelló con una moto y la arrastró del cabello. Junto con su amiga, L.B. fue a hacer la denuncia a la policía, pero al final, motivada por el temor, L.B. negó lo sucedido. El hombre en cuestión sigue viviendo con ella y la maltrata, aun ante su madre, quien, al parecer, prefiere esta situación antes que tener una hija lesbiana.

A.C.: es un chico gay de 19 años, vivía con su familia (mamá, hermanos, tíos y tías). Su madre viajó a España para trabajar, luego su familia se enteró que A.C. es gay y desde ese momento empezó a recibir insultos verbales, presión psicológica para que cambie su orientación sexual, trataron de llevarlo a una Iglesia Evangélica para que le recen y también al psicólogo a lo que él se negó. Como consecuencia de esto fue echado de su casa argumentando que es "muy problemático" y es peligroso para estar cerca de sus hermanos menores. Actualmente vive en las casas de algunos amigos.

R.B.: de 20 años vive con su familia (madre, padre y hermanos) quienes este año se enteraron que es gay. A partir de eso, su madre y padre quienes son evangélicos, obligan a R.B. a ir a las ceremonias religiosas todos los fines de semanas para ser sometido a rezos, además le prohíben que vea y toque a su hermano de 8 años porque consideran un mal ejemplo para él y piensan que "le puede contagiar de SIDA". Producto de ésta última situación, le obligaron a hacerse una prueba de VIH cuyo resultado salió negativo, ahora aunque dejan que se acerque a su hermano le prohíben que estén a solas porque consideran a R.B. un peligro.

El daño que se produce desde el ámbito familiar es traumático, ese lugar donde se supone una persona debe estar protegida, muchas veces es el lugar donde se cometen los tratos más crueles y todo tipo de maltrato. Se hace urgente la implementación de una campaña educativa para la ciudadanía en cuanto al respeto de la diversidad sexual.

## Crímenes contra personas Trans

Desde 1998, se han cometido 37 asesinatos de personas trans (travestis, transgénero, transexuales). Estos crímenes no han sido investigados y la mayoría ha sido archivada al poco tiempo. Casi todos estos crímenes se han cometido en la vía pública y en presencia de otras personas trans y desconocidas.

El 16 de enero de 2011, Pamela Gamarra, travesti, trabajadora sexual, fue agredida por una vecina de la zona de Calle Última. Según testimonios, esta señora vio a Pamela parada en su vereda y, directamente se acercó a ella y le derramó soda cáustica en las piernas, produciéndole quemaduras de segundo grado. Esto hizo que Pamela se viera imposibilitada de trabajar. El caso fue denunciado en la Comisaría segunda de Fernando de la Mora y en la Fiscalía barrial de esta ciudad.

El 10 de enero de este año, Milagros, activista travesti y trabajadora sexual, quien se encontraba trabajando en la calle, en horas de la madrugada fue ingresada inconsciente a Emergencias Médicas por un personal policial, después de que fuera encontrada en la calle en la zona de Calle 1 de la ciudad de San Lorenzo, con signos de haber sido violentada, con lesiones en el cuerpo y cortaduras en la frente y labios. Milagros no recuerda nada de lo sucedido, pero durante los siguientes dos meses no salió de su casa a causa del gran temor que le produjo el hecho.

El 16 de julio Pamela Chaparro fue quemada por su pareja sentimental, quien le produjo quemaduras de 2º y 3º grado en el 80 % de su cuerpo, Pamela quedó inconsciente y estuvo en terapia intensiva, durante cuatro meses tuvo que quedarse internada en el Hospital Nacional de Itaugua; la denuncia fue hecha en la comisaría y luego en la fiscalía Nº 1, la denuncia es por homicidio doloso en grado de tentativa, sin embargo el autor del crimen sigue suelto.

## Abuso policial

El 9 de diciembre Mariel activista trans, se encontraba repartiendo volantes y preservativos en la plaza de San Lorenzo cuando se le acercó Miguel Aguilera policía de la comisaría 1ª de San Lorenzo, quien le comunicó a Mariel que volvería más tarde para que le pague, que le prepare su dinero si quería permanecer en el lugar, la activista se negó y le indico que ella no estaba cometiendo ningún delito, el policía le empujó y le pegó con su cachiporra en el brazo y la espalda; todo fue filmado por otra compañera. Seguidamente, se hicieron las denuncias correspondientes del caso, incluso la organización Panambi tuvo una entrevista con Diana Vargas del departamento de DDHH del Ministerio del Interior. Al parecer se trasladó al policía porque ya no se encuentra en la zona de San Lorenzo, pero no tuvieron ninguna respuesta formal del caso.

## CONCLUSIÓN

Todos los años se repiten resoluciones y acuerdos firmados por Paraguay a favor de los derechos de las personas LGBTI, se habla de gestos y buenas intenciones del Estado, pero esto no alcanza, hace falta que el Estado actúe consecuente a sus compromisos internacionales para que verdaderamente deje de perpetrarse abusos, maltratos y violación de los derechos humanos.

## RECOMENDACIONES

- Investigar los 37 asesinatos de travestis ocurridos desde 1998.
- Revocar la resolución N° 35.635, que canceló la socialización y posterior implementación del marco rector pedagógico para una educación integral de la sexualidad.
- Aprobar la ley contra toda forma de discriminación.
- Promover ordenanzas municipales contra la discriminación en todo el país.
- Cambiar el reglamento de los institutos penales con relación a las privadas.
- Ejecutar los compromisos asumidos en las RAADDHH y en el Grupo de Trabajo Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans designando un equipo permanente que dé continuidad a las tareas.
- Realizar la campaña nacional contra la lesbofobia, homofobia y transfobia compromiso emanado del GT Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans de la RAADDHH.
- Adherir a los Principios de Yogyakarta<sup>25</sup>.
- Llevar a cabo las recomendaciones sobre Orientación sexual e identidad de género que se le hizo a Paraguay en el EPU<sup>26</sup>.
- Adecuar la legislación paraguaya ante los compromisos internacionales ratificados por el Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Panambi. Asociación de Travestis, Transgéneros y Transexuales de Paraguay. Guía de salud para personas transexuales, transgénero y travestis y para la aplicación de su derecho a la salud en los establecimientos públicos de salud. Asunción. 2011.
- Ministerio del Interior. Viceministerio de Asuntos Políticos. Dirección de Derechos Humanos. Guía básica de Derechos Humanos para el personal policial. Asunción, 2010.

25 Los Principios de Yogyakarta son un conjunto de principios sobre la Aplicación de la legislación internacional de Derechos Humanos en relación con la Orientación Sexual e identidad de género.

26 El Examen Periódico Universal (EPU) es un proceso único que consiste en una revisión de los registros de los derechos humanos de los 192 Estados Miembros de las Naciones Unidas una vez cada cuatro años. El EPU es un proceso impulsado por los Estados, bajo los auspicios del Consejo de Derechos Humanos, que brinda la oportunidad a cada Estado para declarar lo que las acciones que han tomado para mejorar la situación de los derechos humanos en sus países y para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos. Como una de las principales características del Consejo, el EPU está diseñado para garantizar la igualdad de trato para todos los países cuando sus situaciones de derechos humanos se evalúan.

El EPU fue creado a través de la Asamblea General de la ONU el 15 de marzo de 2006 por resolución 60/251, que estableció el Consejo de Derechos Humanos en sí. Se trata de un proceso cooperativo que, en 2011, se han revisado los registros de los derechos humanos de todos los países. En la actualidad, ningún otro mecanismo universal de este tipo existe. El EPU es uno de los elementos clave del nuevo Consejo, que recuerda a los Estados su obligación de respetar plenamente y aplicar todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. El objetivo último de este nuevo mecanismo es mejorar la situación de los derechos humanos en todos los países y la dirección de violaciones de los derechos humanos dondequiera que ocurran. <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>>.



# *Integrar alianzas para lograr empoderamiento y visibilidad*

## Trabajadoras sexuales

*La falta de visibilidad es un indicador elocuente de las muchas trabas que, desde los diversos sectores (estatales y privados), siguen existiendo para las personas trabajadoras sexuales. Más allá del tabú que implica la situación, existen – sin embargo – iniciativas de alianzas institucionales que fortalecen el proceso de empoderamiento para la incidencia en las políticas públicas con muchos desafíos en la construcción de una sociedad más justa y equitativa.*

*La falta de seguridad laboral, el desconocimiento de derechos y la migración que desde el interior del país se produce hacia la capital, son factores en contra de los encaminamientos formales que, a pesar de todo, deben sostenerse.*

Adriana Irún, Aldana Portillo

Asociación Tatarendy

Marie García

Asociación Panambi

Daniela González

Asociación Unidas en la Esperanza (UNES)

## INTRODUCCIÓN

*Toda persona tiene el derecho a ser protegida en su libertad y en su seguridad. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe. (art.9 C.N.)*

Existen sectores de la sociedad paraguaya que, además de ser violados en todos sus derechos, son vistos como agresores de las normas de lo que sería bueno y correcto. Este es el caso de las trabajadoras sexuales, sean estas mujeres, travestis, transexuales o transgéneros.

Desde el momento en que asumen públicamente el ejercicio del servicio sexual a cambio de dinero, pierden hasta sus derechos inalienables, que les corresponden igual que a todo ser humano.

Para poder hacer frente a esta situación las Mujeres Trabajadoras Sexuales y las Mujeres Trans Trabajadoras Sexuales, han iniciado el proceso de empoderarse unas y otras de forma organizada y sistemática.

*“El empoderamiento es un proceso político y material que aumenta el poder del individuo y del grupo, su resistencia y su capacidad de actuar por sí mismos”. (Ferguson, 1998)*

## MARCO LEGAL

La Constitución Nacional, en diversos artículos se refiere al tema. Así sucede en los artículos 25, 32, 40, 46 y 47 que transcribiremos a continuación:

### *Art. 25: “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. 32: “De la libertad de reunión y de manifestación”*

Las personas tienen derecho a reunirse y a manifestarse pacíficamente, sin armas y con fines lícitos, sin necesidad de permiso, así como el derecho a no ser obligadas a participar de tales actos. La ley sólo podrá reglamentar su ejercicio en lugares de tránsito público, en horarios determinados, preservando derechos de terceros y el orden público establecido en la ley.

### *Art. 40: “Del derecho a peticionar a las autoridades”*

Toda persona, individual o colectivamente y sin requisitos especiales, tiene derecho a peticionar a las autoridades, por escrito, quienes deberán responder dentro del plazo y según las modalidades que la ley determine. Se reputará denegada toda petición que no obtuviese respuesta en dicho plazo.

### *Art. 46: “De la igualdad de las personas”*

Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los facto-



res que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios.

#### Art 47: “De las garantías de la igualdad”

El Estado garantizará a todos los habitantes de la República:

1. la igualdad para el acceso a la justicia, a cuyo efecto allanará los obstáculos que la impidiesen;
2. la igualdad ante las leyes;
3. la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad, y
4. la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura.

#### Iniciativas estatales

*El empoderamiento social es un proceso multidimensional que incluye a la persona, la pareja, la familia, el grupo, la comunidad, la organización social, las instituciones públicas y privadas, el sistema de redes y alianzas que vertebran el tejido social, y el contexto institucional y cultural que está relacionado con el rol social y los valores de las instituciones en su contexto. (Plataforma Latinoamericana de Gestión de Conocimiento para el Desarrollo Rural - Asocamp, 2007,p.8)*

Si hubiese que mencionar las iniciativas del Estado que buscan el empoderamiento de este grupo social, no se encontraría ninguna. Ante el no reconocimiento del trabajo sexual, se invisibilizan las violencias sociales e institucionales de las que son víctimas estas personas. La situación se hace crítica, cuando los gobiernos municipales realizan intervenciones con apoyo de la fuerza policial que, en vez de brindar protección a estas ciudadanas que no están cometiendo ningún acto ilícito, atentan contra sus derechos.

Varias organizaciones de la sociedad civil han buscado alianzas con entes estatales como el Ministerio de Educación y Cultura, para posibilitar la educación formal de estas personas. Ello se ha visto plasmado en un Convenio de Cooperación firmado en junio del 2011, por las Asociaciones Tatarendy<sup>1</sup>, Unidas en la Esperanza<sup>2</sup> y Panambi<sup>3</sup>, y que se aplicará en el 2012. Esto será de suma trascendencia para este sector, teniendo en cuenta que:

Las mujeres y mujeres trans, trabajadoras sexuales, tienen importantes dificultades en su proceso de inserción laboral por la falta de formación, desconocimiento de herramientas para la búsqueda de empleo y estereotipos negativos en el imaginario colectivo sobre las personas trans.

1 Asociación Tatarendy: organización civil sin fines de lucro que brinda apoyo integral a trabajadoras sexuales.

2 Asociación Unidas en la Esperanza que trabaja en defensa de los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales.

3 Asociación Panambi que trabajan en defensa de los derechos de las personas Trans (Travestis, Transexuales, Transgéneros).

Por otro lado, la población trans sufre la incongruencia entre el aspecto físico y los datos del DIN, que le añade dificultades a la hora de la contratación.

La falta de oportunidades laborales para poder sobrevivir y tener una vida digna, está también favoreciendo la emigración desde el interior del país hacia la Capital, con los riesgos de trabajos sexuales en condiciones de gran vulnerabilidad.

Ante estas circunstancias, las tres organizaciones mencionadas de la sociedad civil, que trabajan en la temática del trabajo sexual, se han aliado para formar un bloque que visibilice, empodere e incida a favor de las personas que se dedican a esta actividad.

Con miras a un trabajo coordinado con el Programa Nacional de Lucha contra el SIDA, se ha firmado un Convenio de Cooperación que incluye a Tatarendy y Unidas en la Esperanza. Estas acciones, sumadas a las realizadas por la Asociación Panambi, han incidido sobre las políticas públicas en salud; además de la sensibilización y concienciación tanto al personal de blanco como a las trabajadoras sexuales pares. Es de destacar que son estas pares las que conocen la realidad de las calles, la situación con los policías y clientes, y las que pueden, una vez capacitadas, llevar la voz a aquellas que no la tienen.

*El empoderamiento político está dirigido a la transformación de unas relaciones de poder excluyentes, de forma que los grupos sociales construyan en forma democrática y equitativa las decisiones relacionadas con el mejoramiento de la calidad de sus vidas (Asocamp, 2007, p.14).*

Otra iniciativa desde Panambi, fue la presentación de la guía de atención dirigida a personas Trans al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSP Y BS), en la cual se hacen recomendaciones para una buena atención en los servicios de salud. Esto dió pie a un diálogo con representantes del Estado de esa cartera, para la creación de un hospital "amigable" para la atención integral de las trans, aunque esto último no ha sido concretado aún.<sup>4</sup>

No se puede dejar de mencionar que las trabajadoras sexuales son presas fáciles de redes de Trata de Personas. Para poder hacer frente a esta situación, se ha solicitado formar parte de la Mesa Interinstitucional de Trata de Personas del Paraguay, sin obtener respuesta alguna hasta la fecha, luego de casi un año de haber introducido la solicitud por las vías correspondientes. Esto hace suponer el poco oficio que tiene este espacio, que debería ser el más interesado en vincularse con la población altamente en riesgo de ser víctima de Trata de Personas y que, por esta misma razón, tienen conocimientos de las rutas que describen estas redes.

A pesar de no contar con ningún apoyo por parte del Estado, las Asociaciones Tatarendy, Unidas en la Esperanza y Panambi, han logrado organizarse y formalizarse, pues todas cuentan con personería jurídica y autonomía reconocida; han ganado su propio espacio y reconocimiento ante sus pares e influyen en las ini-

<sup>4</sup> "Todas las personas que viven en el Paraguay, sea cual sea su condición, su elección, su manera de pensar, su clase social, tienen que ser atendidas como seres humanos, respetando esa condición, de modo que nuestro sistema de salud llegue a la totalidad de la población sin ningún tipo de discriminación" señaló la ministra Esperanza Martínez del Ministerio de Salud Pública en fecha 19 de agosto del 2011 durante el lanzamiento de la Guía dirigida a las personas Trans.

ciativas estatales, pues hoy en día se escucha su voz en todos aquellos espacios donde se lucha por los DD.HH.

## CASOS

### La lucha por derogar la Ordenanza Municipal 9975/76

Desde hace tres años, se ha venido trabajando en forma conjunta y coordinada entre organizaciones, se ha hecho incidencia en municipalidades, se ha trabajado con las comisiones de la Municipalidad de Asunción, se ha solicitado audiencia con Concejales, se han llevado adelante campañas de sensibilización y aún no se ha logrado derogar la ordenanza. Dicha ordenanza reglamenta y habilita (o no) a las mujeres que ejercen la prostitución, violando derechos y libertades que le son garantizados constitucionalmente.

Una Ordenanza Municipal está llamada a tener definido, de manera muy precisa, su ámbito de regulación, donde se encuentran cuestiones de planeamiento urbano, higiene pública, seguridad edilicia, normativa de construcción y la habilitación de establecimientos. Sin embargo esta ordenanza cae en contradicciones desde su inicio, ya que reglamenta el “trabajo sexual” cuando las relaciones laborales competen a otros ámbitos, como el Código Laboral, disposiciones en la Constitución Nacional y normas internacionales de Derechos Humanos establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención para la Eliminación de Toda las Formas de Discriminación Contra la Mujer y varios otros instrumentos internacionales ratificados por el Paraguay.

En esta reglamentación – sin embargo – prima una perspectiva más bien moralista, represiva y claramente discriminatoria hacia un sector vulnerable de la sociedad.

A todo se debe sumar la irregularidad en la cual cae al “reglamentar la conducta de las personas”, cuando es sabido que esto es competencia de la ley, a través del derecho penal. Tampoco la Constitución Nacional prohíbe el trabajo sexual, es más, ni tan siquiera la menciona y por lo tanto “Nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe”.

La ordenanza otorga a la Policía la función de “hacer efectivo el estricto cumplimiento” dando lugar a arbitrariedades brutales, pues les da la posibilidad de juzgar cuales son las susodichas “conductas obscenas”. No estipula cuál sería la sanción para quienes realicen estos actos, tampoco el procedimiento a seguir, ni si corresponde o no la detención de las personas en tal caso. La ordenanza no posee respuestas, obviamente es un ámbito fuera de la competencia municipal y sin embargo sigue vigente.

### Otros casos

*“El empoderamiento es un proceso que contribuye a que las personas y sus organizaciones puedan ser, hacer y decidir por sí mismas”. (Plataforma de Información de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación - COSUDE, 2004)*

Tampoco se puede dejar de mencionar que las trabajadoras sexuales se ven violentadas cuando son madres solteras y sus familiares las amenazan con despojarlas de la patria potestad de sus hijos, con el argumento de que serían malos ejemplos para los mismos.

Uno de los casos llevados hasta una demanda oficial es el de la compañera trans Mariell Ozorio, quien fue agredida por un Agente de Policía de la Comisaría Primera de San Lorenzo, por el hecho de permanecer en una plaza pública. Todo ciudadano tiene derecho al libre tránsito por el territorio nacional, sin embargo una persona trans debe pagar coimas para acceder a él. En este caso, Mariell se negó a entregar la suma solicitada por el oficial, lo cual tuvo como consecuencia la agresión física hacia ella.

El caso fue denunciado en el Ministerio del Interior. Se logró que se hiciera un sumario al oficial y posteriormente se le trasladó a otra zona. Esto último no constituye una solución, pues no apunta a la raíz del problema, porque mientras tanto se siguen realizando arrestos injustificados de las mujeres trans a quienes se les imputa sin fundamento ni pruebas.

Otro de caso patente de injusticia y violación de derechos, es la privación de libertad de una mujer trans indígena, que fue condenada por homicidio a 4 años de cárcel. Su situación se vio agravada al no contar ella con cédula de identidad, por lo que fue procesada y juzgada con un nombre que no le corresponde, al tiempo que el verdadero autor del crimen gozaba de plena libertad.

*"El empoderamiento intenta facilitar procesos de desarrollo capaces de generar alternativas sostenibles que eliminen los sistemas económicos, políticos y sociales que originan la exclusión y la pobreza"(Asocamp, 2007, p.20).*

## RECOMENDACIONES

- Derogar ordenanzas desfasadas que violan los derechos de las trabajadoras sexuales.
- El respeto y el reconocimiento de la población trans, con el nombre social por el cual se identifican en todas las instancias estatales.
- Respeto y buen trato de parte de la Policía Nacional en el momento de hacer el procedimiento policial, cuando se trata de una trabajadora sexual y, lo más importante, hacerlo de manera correcta, respetando la Ley 222 de 1993 que es la Ley Orgánica Policial.
- El acceso con calidad y calidez a los sistemas de salud del Estado, tener un acceso integral para la buena atención de las personas con las necesidades específicas de la población.
- Implementación de políticas públicas que incluyan de manera general a todas las poblaciones, incluyendo a las personas trans y a las mujeres trabajadoras sexuales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Nacional. 1992.
- Ordenanza Municipal 9975/76.
- Asocamp. Empoderamiento: conceptos y orientaciones 2007. Serie reflexiones y Aprendizajes. Quito, 2007. PDF. Disponible para descarga en <<http://www.asocam.org/index.shtml?x=16250>>.
- Cosude. (2004). Estrategias del Programa por País para Ecuador. Oficina de Cooperación. Quito. Citado en Empoderamiento, Conceptos y orientaciones 2007, Asocamp, 2007.
- Ferguson, Ann. (1998). ¿Puede el desarrollo propiciar el empoderamiento y la liberación de las mujeres? University of Massachussets. Amherst.
- RedTraSex, International HIV/AIDS Alliance: De invitadas a dirigentes. El protagonismo de las trabajadoras sexuales en los procesos de gobernabilidad de la RedTraSex. Sistematización de la experiencia. [documento Pdf]. Disponible en <<http://www.portalsida.org/default.aspx>>.



# *Violencia, muerte y discriminación: el acceso de las mujeres a la justicia en el Paraguay*

*En Paraguay, el acceso de las mujeres a la justicia sigue siendo una materia pendiente de cumplimiento por parte del Estado; en efecto, este año se ha caracterizado por la gran cantidad de muertes violentas de mujeres y niñas a causa de la falta de intervención en tiempo oportuno por parte del Ministerio Público y el Poder Judicial. En fallos por los cuales se resuelven litigios relacionados a derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres, la perspectiva de género y de derechos humanos sigue ausente, las resoluciones judiciales siguen reflejando los estereotipos patriarcales presentes en la sociedad paraguaya.*

Equipo redactor de Cladem Paraguay

## INTRODUCCIÓN

A pesar del avance en materia legal, con respecto especialmente a la cantidad de normas vigentes que tutelan derechos y sancionan la violencia de género, así como la formulación de políticas y planes en diversas instituciones estatales, en la práctica se sigue observando que persisten barreras para el acceso a la justicia, éstas continúan siendo un obstáculo difícil de superar e impiden hacer efectivo el derecho a una vida libre de violencia y disfrute efectivo de derechos económicos, sociales y culturales por parte de las mujeres en el Paraguay.

El patriarcado se ha instalado en todos los estratos sociales y por ende en las estructuras de poder. El machismo y las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, ha sido la constante en el país desde la época de la colonia hasta la actualidad. Son esos los aspectos que impiden que las mujeres sean adecuadamente protegidas por parte del Estado y en especial por parte de los operadores de justicia.

La falta de coordinación y de formas unificadas de acción por parte del Poder Judicial y del Ministerio Público, hace difícil acceso a la justicia. Los medios de comunicación publican diariamente casos de violencia que no son atendidos adecuadamente, cuando llegan a ámbitos judiciales. Teniendo en cuenta que jueces y juezas tienen un rol clave en el acceso de víctimas de violencia a la justicia, la formación desde una perspectiva de género sigue siendo indispensable, pues debe lucharse contra esa cultura machista que en muchas ocasiones determina la decisión que pueda ser tomada por el o la magistrada.

## MARCO LEGAL

En el Paraguay se cuenta casi con un completo marco legal y jurídico que sienta base para posibilitar el acceso de las mujeres a la Justicia, comenzando por la consagración de los Derechos Fundamentales en la Constitución Paraguaya<sup>1</sup>, en los artículos: 1, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 16, 17, 21, 24, 25, 27, 28, 32, 33, 34, 39, 40, 42, y específicamente con referencia a la Mujer los artículos: 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 68, 73, 74, 75, 76, 80, 85, 86, 88, 89, 91, 100, 115 inc. 9 y 10 y 117, y en las siguientes leyes:

- Código Laboral, Ley Nº 213/93 y sus modificaciones.
- Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley Nº 1.680/01
- Código Penal, Ley 1.160/97
- Código Procesal Penal, Ley 1.286/98
- Código Electoral, Ley Nº 834/96
- Ley Nº 1.600/00 contra la Violencia Doméstica
- Ley Nº 1.620/00 de la Función Pública
- Ley Nº 4.423/11 Orgánica del Ministerio de la Defensa Pública

<sup>1</sup> Sancionada por la Convención Nacional Constituyente el 20 de junio de 1992.



- Acordada N° 633/2010 sobre las 100 Reglas de Brasilia.
- Acordada 609/2010, Que crea la Secretaría de Género del Poder Judicial.
- Acordada 657/2010, por la cual se aprueba la Política Institucional de Transversalidad de Género del Poder Judicial del Paraguay.

## **Instrumentos internacionales<sup>2</sup>**

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá 1948.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, llamada Pacto de San José de Costa Rica, suscrita y aprobada en esa ciudad el 22/11/1969.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Asamblea General Resolución 2.200 A-(XXI) 21-ONU, entrada en vigor el 23/03/1976.
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entrado en vigor el 23/03/1976.
- Convención Internacional Contra Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw) del 18/12/1979.
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, inhumanos o degradantes, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10/12/1984.
- Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20/11/1989.
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer "Convención Belem do Pará".

Hasta aquí la normativa nacional e internacional, pero aunque el Paraguay cuenta con un casi completo marco legal y jurídico, que sirve de soporte para que las mujeres tengan acceso a la justicia, hasta hoy no se cuenta con una ley integral contra la violencia doméstica, de tal manera que se contemple y regule todos los tipos de violencia contra la mujer. También siguen presentes normas que discriminan a las mujeres, como lo hace el Código Laboral en el caso de las trabajadoras domésticas.

## **La violencia intrafamiliar**

La violencia doméstica continúa siendo una de las formas de discriminación y de violación de derechos humanos hacia las mujeres en Paraguay, la prensa ha dado a conocer innumerables casos en los que la constante ha sido la muerte y la lesión grave sufrida por mujeres en manos de sus parejas. El "caso Trotte"<sup>3</sup> ha

2 Ocupan el 2do. lugar en la jerarquía constitucional y del Derecho Positivo Paraguayo, conforme al art. 137 de la Constitución.

3 <<http://www.paraguay.com/nacionales/caso-trotte-dijo-que-iba-a-matar-a-su-mujer-y-se-iba-a-suicidar-72624>>

sido uno de los más sonados; en éste, así como en otros tantos casos el desenlace fatal pudo haberse evitado si hubiese habido asistencia legal oportuna. También a raíz de ese caso, quedó al descubierto la existencia de muchos otros casos, pues el grado de exposición mediática que tuvo la muerte de Sonia Vera de Trotte, ha servido como detonante para que muchas mujeres, que padecen diariamente violencia, tomen la decisión de realizar sus denuncias.

Como ya se ha mencionado, la Ley 1600 del año 2000, "Contra la violencia doméstica" y el Código Penal, son los instrumentos jurídicos que abordan este problema. La ley establece medidas de protección urgentes y de orden civil, mientras que el Código Penal tipifica la violencia doméstica como hecho punible, sin embargo, a fin de que se configure el tipo penal se exige el elemento de la habitualidad, por lo que no es suficiente que el hecho de violencia se produzca una sola vez, sino que se exige que sea repetido, limitándolo además al ámbito familiar, expresión que resulta sumamente ambigua a la hora de enfrentar casos de violencia.

El Comité de la Cedaw, ha recomendado al Estado paraguayo la modificación de esta disposición, sin embargo, y a pesar de que se llevó a cabo una reforma al Código en el año 2007, los legisladores omitieron modificar el artículo conforme a la recomendación. Si bien esta reforma incorporó la violencia psicológica, estableció que ésta debe ser considerable, aspecto que depende exclusivamente del criterio subjetivo del/la juez/a. La modificación introducida a través de la mencionada reforma estableció una pena privativa de libertad muy leve (de hasta dos años), que permite que la persona condenada pueda cumplir la pena en libertad con medidas alternativas a la prisión, pues las penas privativas de libertad de hasta dos años son excarcelables. Además aún persiste la multa como sanción<sup>4</sup>.

A pesar de las iniciativas que apuntaron a la sensibilización y capacitación a operadores y operadoras de justicia, se siguen observando en los procesos judiciales la falta de aplicación de los principios rectores consagrados tanto en el Ley N°1600/00, como en los convenios internacionales que establecen los derechos de la mujer. Asimismo, los jueces y juezas continúan utilizando la conciliación como un medio de solución en casos de violencia contra mujeres y las audiencias se llevan a cabo con ausencia del magistrado o la magistrada, utilizando protocolos sumamente inadecuados.

Otros aspectos que constituyen obstáculos para el acceso a la justicia, son la falta de confianza en un sistema de justicia impregnado por la cultura machista, el poco manejo del idioma guaraní por parte de los funcionarios/as y magistrados/as judiciales, que desmotiva principalmente a las mujeres monolingües guaraníes a presentar denuncias, el desconocimiento de derechos, de las leyes y de los tratados que protegen contra la violencia, el horario limitado de atención de los juzgados, que sólo funcionan de 07:00 de la mañana a 13:00 hs. de la tarde y la mora judicial, entre otros factores.

4 Ley 3440/08, que modifica varias disposiciones de la Ley 1160/97 Código Penal, Artículo 229, Violencia familiar.

*Un caso que refleja esta situación es el de L.S., una mujer que se encuentra privada de su libertad desde febrero de este año en la Penitenciaría de Mujeres, Casa del Buen Pastor. Se trata de una comerciante de clase media, casada con un hombre violento y alcohólico, padre de sus dos hijos menores de edad. El esposo venía alcoholizado a la casa y acostumbraba golpearla y la amenazaba constantemente de muerte. L.S. solicitó la exclusión del hogar al Juzgado de Paz de San Antonio, que no fue otorgada en tiempo oportuno, pues en febrero de este año se produjo un altercado entre la pareja. Según las declaraciones, el marido sacó un arma de fuego y la apuntó hacia L.S., en el forcejeo el arma se disparó hiriendo al esposo, ella lo llevó al hospital pero finalmente éste murió. La familia del fallecido, a través de engaños se llevó a sus hijos y ella no puede verlos desde entonces, pues no les permiten a los niños que visiten a su madre en la cárcel. El abogado comenta que no se hallaron rastros de pólvora en las manos de L.S. sino en las manos de su esposo, pero hasta ahora no le otorgan el cambio de calificación del hecho punible.*

Este y tantos otros, forman parte de una larga lista de casos que se produjeron durante este año. En ese sentido es importante mencionar que una deuda del Estado, es el funcionamiento eficiente del registro unificado de casos de violencia de género, ya que muchas dependencias aún no están remitiendo la información. Igualmente, no se cuenta con un diagnóstico oficial y planes de política criminal dirigidos a enfrentar el femicidio. La provisión de información estadística y analítica permanente por parte del Estado acerca de la situación y los problemas específicos que afectan a las mujeres es aún débil, por lo que se precisa una política de generación y seguimiento de información clave para diseñar y ejecutar políticas adecuadas.

### **Avances que deben afianzarse**

En el año 2010, por Acordada 609/2010, fue creada la Secretaría de Género del Poder Judicial, dependiente de la Corte Suprema de Justicia, y además fue aprobada la “*Política Institucional de Transversalidad de Género del Poder Judicial del Paraguay*” por Acordada 657/2010 de la CSJ. Ahora bien, a fin de que esta dependencia pueda cumplir a cabalidad los lineamientos trazados, es menester que cuente con recursos y personal suficientes, siendo indispensable a su vez la voluntad política para transformar el sistema de justicia con criterios de igualdad de género. Es importante que desde esta secretaría se pueda ofrecer capacitación a operadores/as de justicia e incluir entre sus acciones la realización de un monitoreo y control de los fallos judiciales, así como dar recomendaciones que hagan posible la incorporación de la perspectiva de género a las resoluciones que emanen de los juzgados y tribunales.

La formación en género y derechos humanos de las mujeres, no debe ser dirigida exclusivamente a magistrados/as judiciales, también debe involucrar a los funcionarios de ese Poder del Estado, a abogados/as litigantes, agentes fiscales, e inclusive debe llegar a docentes y estudiantes de las facultades de derecho.

En ese sentido es importante destacar la labor que viene desarrollando la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura, que cuenta con una cátedra denominada “Cuestiones de género”, a través de la cual se capacita a alumnos y alumnas de la Escuela Judicial, tanto de la capital como del interior del país, específicamente las ciudades en donde se encuentran las filiales de ese centro de formación.

## ¿Y la igualdad material?

Si bien la igualdad formal entre mujeres y hombres ha sido reconocida tanto a nivel constitucional como a través del Código Civil, no ha sido suficiente para lograr la igualdad real entre hombres y mujeres ante la justicia. Esto se evidencia en el actuar diario de los/las operadores/as de justicia, que aplican criterios discriminatorios basados en prejuicios de género, distorsionando la norma; la magistratura está sesgada por sexo, tanto en grado como en materia; la estructura edilicia y el funcionamiento de las oficinas del Poder Judicial son inadecuados para la atención a mujeres, además de los gastos que implica el traslado debido a las distancias entre los hogares y estas oficinas, que generalmente están en las capitales departamentales. En la mayoría de los casos, las mujeres, y en especial aquellas de escasos recursos, no cuentan con información que les permita lograr la justiciabilidad de sus derechos, por lo general no saben dónde, cuándo ni cómo hacerlo.

Los obstáculos y la lentitud en los procesos no sólo se presentan en los procesos de violencia doméstica, también se observa mora judicial en los juicios de asistencia alimenticia. Si bien el Artículo 2, inciso f de la Ley 1600, al igual que el artículo 70 del Código de la Niñez y la Adolescencia, faculta a los juzgados de paz a ordenar la fijación provisoria de alimentos<sup>5</sup>, los magistrados/as de la Justicia de Paz por lo general no lo hacen y prefieren remitir a las mujeres a los juzgados especializados de la niñez; estos no se encuentran en todas las ciudades del país, sino únicamente en las capitales departamentales, lo que les genera gastos, y además de los viajes y traslados, deben costear los servicios de un abogado a fin de que las asista. Al mismo tiempo, se verifica una reticencia de los/las representantes del Ministerio Público en hacer efectivo el cumplimiento del artículo 225 del Código Penal sobre “Incumplimiento del deber legal alimentario”<sup>6</sup>.

## Fallos judiciales arbitrarios

Respecto a los fallos judiciales, los tribunales paraguayos –con escasas excepciones– aún son discriminatorios, tanto en la interpretación como en la aplicación del derecho, según que la persona justiciable sea un hombre o una mujer<sup>7</sup>. Como

5 Artículo 2, inciso f de la Ley 1600, al igual que el artículo 70 del Código de la Niñez y la Adolescencia, en concordancia con la Convención Belem do Pará, la Convención Cedaw y la RG N° 19. Sin perjuicio de que los autos se remitan luego al juzgado competente para la resolución definitiva.

6 Artículo 225. Incumplimiento del deber legal alimentario: 1° El que incumpliera un deber legal alimentario y con ello produjera el empeoramiento de las condiciones básicas de vida del titular, o lo hubiera producido de no haber cumplido otro con dicha prestación, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa. 2° El que incumpliera un deber alimentario establecido en un convenio judicialmente aprobado o en una resolución judicial, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa.

7 Hugo Valiente, “Los trabajos de la Cátedra de Género de la Escuela Judicial”, en Género en la Escuela Judicial. Aproximación al análisis jurisprudencial, Asunción, Cladem, 2011 [en proceso de edición] en “Informe sombra sobre el cumplimiento de la Cedaw por parte del Estado paraguay”, año 2011.

ejemplos de este patrón, se verifican sentencias de distintos tribunales y juzgados del país, donde se ha dicho: “El tribunal en mayoría no se explica cómo una madre puede dejar a su hija sola en la casa si en realidad sufre alguna deficiencia” o “Para el Tribunal, en mayoría, ha quedado claro de que NN, por más que sea catalogada como una niña con edad cronológica cercana a los diez años, es una persona entendida, sabe diferenciar lo bueno de lo malo, contestó y entendió todas las preguntas del Tribunal, por lo tanto no es creíble para el Tribunal, en mayoría, que la supuesta víctima haya sido convencida por un “regalito” nada más y nada menos que por un extraño supuestamente”<sup>8</sup>.

Con esta transcripción se observa cómo la valoración de la prueba, en particular el testimonio de la víctima mujer en los hechos punibles contra la autonomía sexual, tiene una entidad completamente distinta al testimonio en otro tipo de hechos punibles. Un sinnúmero de prejuicios de género contribuyen a restarle eficacia al testimonio, aún a pesar de su coherencia con otros medios de prueba objetivos producidos en la causa<sup>9</sup>.

En el mismo sentido, en un caso de abuso sexual de una niña, el Tribunal sostuvo que: “Ocurre muchas veces que los menores, sugestionados por ciertas cosas, ya no pueden volverse atrás sobre lo relatado (...) debido a que no cuentan con esa capacidad y madurez para retractarse de una postura o un estado equivocado, por lo que se mantienen en una línea hasta las últimas consecuencias. (...) Así, la vimos (a la víctima) dentro de un contexto general en cuanto a su postura y apariencia, muy serena, sus expresiones seguras, no manifestó debilidad, tampoco demostró estar perturbada, no presentó síntomas de vergüenza ante los hechos debatidos, salvo al momento en que fue preguntada sobre una relación sexual anterior con otra persona”<sup>10</sup>. En este caso, el acusado, finalmente absuelto, era el propio padre de la víctima, quien alegó como estrategia de defensa que la denuncia se enmarcaba en la mala fe de la madre, porque él nunca había reconocido a la niña. Aquí se vuelve a observar cómo el tribunal descalifica el valor probatorio del testimonio de la víctima, a partir de posiciones sexistas<sup>11</sup>.

En otro fallo, el Tribunal de Apelaciones hizo lugar a una acción entablada por una mujer que había vivido con su pareja durante más de 23 años. Sin embargo, el hombre no se había divorciado de la esposa anterior, por lo que la ley no le reconoce derechos a la pareja posterior. En aplicación de la Cedaw, el Tribunal concluyó que “desconocer el aporte que el trabajo de la mujer en el hogar, independientemente de su estado o situación de casada, soltera o separada, significa para la formación de la masa de gananciales, constituye sin duda una expropiación del trabajo de la mujer en beneficio del varón y un enriquecimiento indebido a favor de

8 Sentencia Definitiva N° 46, del 8 de junio de 2009, en la causa “Ministerio Público c/ Eduardo Aguilera s/ abuso sexual en personas indefensas en Caaguazú”, dictada por el Tribunal de Sentencia de la Circunscripción de Caaguazú, con el voto en disidencia de la jueza Nimia Ferreira de Guanes, en “Informe sombra sobre el cumplimiento de la Cedaw por parte del Estado Paraguayo”, año 2011.

9 Hugo Valiente, op. cit.

10 Sentencia Definitiva No. 181, del 29 de diciembre de 2008, Tribunal de Sentencia de la Sexta Circunscripción Judicial, con el voto en disidencia de la magistrada Carmen Teresa Báez de Martínez, en “Informe sombra sobre el cumplimiento de la Cedaw por parte del Estado Paraguayo”, año 2011.

11 Hugo Valiente, op. cit.

éste”<sup>12</sup>. Sin embargo, esta decisión fue llevada por inconstitucionalidad a la Corte Suprema de Justicia<sup>13</sup>, que anuló el fallo, argumentando que la aplicación de la Cedaw no guarda relación con la situación analizada y desconociendo los criterios basados en la Cedaw en el proceso de juzgamiento.

En cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales, persisten discriminaciones que parten desde la misma ley, como se contempla en el caso de las trabajadoras domésticas, que inclusive carecen del derecho a la jubilación y a un salario mínimo, igual al de cualquier trabajador. En los estrados judiciales, se siguen observando sentencias arbitrarias en casos de despido injustificado de trabajadoras domésticas con diez o más años de antigüedad.<sup>14</sup>

Estos ejemplos muestran un patrón en las sentencias judiciales, que se extiende desde magistrados/as de Primera Instancia hasta la Corte Suprema de Justicia. La actual debilidad institucional para dar una efectiva respuesta e implementación de la normativa, planes, programas y proyectos, que tiene como consecuencia directa o indirecta la victimización secundaria o institucional de las mujeres, requiere –entre otros– la concienciación por parte de los aplicadores del Derecho de la necesidad introducción de la perspectiva de género en sus quehaceres cotidianos.

## RECOMENDACIONES

- Mejorar el acceso de las mujeres a la justicia, enfocando aspectos tales como la calidad de la atención, la disponibilidad y cercanía de las dependencias judiciales, contar con auxiliares especializados/as de justicia.
- Insistir en la utilización de los protocolos de atención a mujeres víctimas de violencia por parte de los diferentes operadores del sistema (magistrados/as, policías, personal de la salud, asistentes fiscales, fiscales).
- Incluir en las carreras de formación de grado y en la formación judicial materias relacionadas con el enfoque de igualdad de género y que el Sistema de Justicia monitoree a los/as operadoras/res de justicia en el uso y aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos que protegen los derechos de las mujeres.
- Garantizar la existencia de una dependencia de alto rango encargada de las políticas de igualdad de género en el Paraguay, con capacidad de autonomía y de impulsar actuaciones transversales en el Estado.
- Fortalecer –dotando de recursos y personal idóneo– las instancias creadas en las diversas dependencias estatales para incluir la perspectiva de género a nivel legislativo, judicial y ejecutivo.

12 Al Nº 987, del 27 de noviembre de 2009 (votos en mayoría de Buongermini Palumbo y Martínez Prieto, en disidencia Villalba Fernández), en “Informe sombra sobre el cumplimiento de la Cedaw por parte del Estado Paraguayo”, año 2011.

13 Acuerdo y Sentencia Nº 588, del 14 de diciembre de 2010. Voto unánime de los Ministros Víctor Núñez, Antonio Fretes y Miguel Oscar Bajac, en “Informe sombra sobre el cumplimiento de la Cedaw por parte del Estado Paraguayo”, año 2011.

14 Azcona, Graciela, Injustamente menospreciada, La estabilidad laboral de las trabajadoras domésticas, cuestionada por unas sentencias. Yvypóra Derecho Paraguáipe-Derechos Humanos en Paraguay 2010. Asunción, Codehupy.

- Apuntalar a las recurrentes o usuarias del Sistema de Justicia, sensibilizándolas y concienciándolas en sus derechos inalienables.
- Potenciar los actuales programas de denuncia y atención a mujeres víctimas de violencia, llevados a cabo por el Ministerio Público.
- Promover la creación de Oficinas Especiales de Atención y Orientación básica a las mujeres en los Juzgados de la República, instalados en la entrada de los mismos.
- Incidir en la creación de Albergues Estatales para mujeres y niños/as víctimas de violencia doméstica.
- Lograr la creación de una Dirección de Atención Psicológica de contención y seguimiento a las mujeres y niños/as víctimas de violencia y violación en las fiscalías barriales.
- Fortalecer y profundizar la capacitación en género y derecho a las dos partes involucradas en el acceso a la Justicia: las usuarias y los/las operadores/as del Sistema de Justicia, a través de planes de capacitación permanentes.

## BIBLIOGRAFÍA

- *Informe sombra sobre el cumplimiento de la CEDAW por parte del Estado Paraguayo*, Asunción, 2011.
- Azcona, Graciela, *Injustamente menospreciada. La estabilidad laboral de las trabajadoras domésticas cuestionada por unas sentencias. Yvypóra Derecho Paraguáipe-Derechos Humanos en Paraguay 2010*. Asunción, Codehupy.
- Constitución Nacional de 1992.
- Ley N° 1600/2000.
- Acordada 609/2010, que crea la Secretaría de Género del Poder Judicial.
- Acordada 657/2010, por la cual se aprueba la Política Institucional de Transversalidad de Género del Poder Judicial del Paraguay.
- Código Penal, Ley 1.160/97.
- Ley 3440/08, que modifica varias disposiciones de la Ley 1160/97 Código Penal.







## Capítulo 2

# **DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**



# *La difícil tarea de fortalecer la salud como derecho fundamental*

*El derecho a la salud, como los demás derechos humanos, es universal, lo que significa que todas las personas tienen derecho a la salud, independientemente de su edad, su condición social, género, sexo, identidad étnica, discapacidad, idioma, religión o procedencia.*

*El ejercicio efectivo del derecho a la salud conlleva cambiar modelos institucionales centrados en la oferta hacia aquellos enfocados en garantizar respuestas a las necesidades de salud de toda la población. En este sentido, se han dado logros importantes, pero aún quedan muchos aspectos que considerar y obstáculos que vencer.*

Pablino Caballero

Movimiento Nacional por el Derecho a la Salud

## INTRODUCCIÓN

Aún no se puede hablar de la garantía de la universalidad, integralidad y equidad que expone el gran desafío del Plan de las políticas públicas para la calidad de vida y salud con equidad en el Paraguay, habiendo muchos obstáculos que enfrentar para la transformación del sistema fragmentado de los servicios de salud.

A pesar de muchas dificultades, Paraguay presenta una situación alentadora, poniendo en ejercicio la Ley 1032/96 que crea el Sistema Nacional de Salud. Las gobernaciones y municipalidades han conformado consejos regionales y locales de salud, que constituyen la primera expresión formal de participación social en la administración de la atención a la salud pública, y uno de los paradigmas en la historia nacional en términos de la promoción de la democracia y fortalecimiento de los niveles locales. Cabe destacar, además, que el 17 de febrero de 1998 se promulgó el Decreto 19.966 que reglamenta la descentralización y la participación social en el sector salud, constituyendo una revolución en términos de descentralización y promoción del protagonismo de la sociedad civil.

Si bien tales procesos enfrentan obstáculos de diversa índole para su puesta en marcha y desarrollo, es difícil pensar que cuando en una realidad se desatan las fuerzas de algunas estrategias que estimulan la participación y la descentralización -independientemente de la fortaleza de su anclaje político- se les pueda imprimir otra dirección que anule totalmente la marcha de estos procesos. Sobre todo cuando existen marcos legales que limitan la participación activa de la sociedad civil y en otro caso la falta de un marco legal que garantice las políticas de Estado, una ley que pueda sustentar las políticas públicas del país.

Por supuesto, la descentralización y la participación, en tanto procesos políticos, inevitablemente generan el aumento de los conflictos y de la resistencia al cambio por parte de muchos actores presentes en el sector salud, lo que complejiza aún más el proceso de reforma y transformación que tanto requieren los sistemas de salud de Paraguay.

En este contexto, el mejoramiento de tales sistemas, que experimentan significativas transformaciones en la actualidad, debe ser observado con atención, pues el éxito o fracaso de los esfuerzos orientados en esta dirección sólo se podrá reconocer si las estrategias implantadas logran profundizarse y consolidarse de manera definitiva.

La sociedad civil debe generar una adecuada intervención, a fin de exigir la verdadera transformación del Estado para elevar su capacidad de acción y que garantice el mejoramiento de las condiciones de vida y de salud de la población.

### **Características de la población en relación con el derecho a la salud**

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), en 2009, el Paraguay tenía una esperanza de vida promedio de 75 años, lo cual ubicaba al país en el quinto lugar en América Latina<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> <http://es.wikipedia.org/wiki/Paraguay>.

La mortalidad infantil es de 23 por mil nacimientos, habiéndose reducido 29% desde el año 1990 a 2008 (Unicef). La esperanza de vida para los hombres es de 72 años, mientras que para las mujeres es de 78 años<sup>2</sup>.

El aumento de la esperanza de vida - principal indicador de salud de una sociedad - tuvo una gran mejoría debido a la caída acentuada de la mortalidad infantil. Asimismo, la mejoría se nota al verse aumentada la cantidad de adultos mayores de 80 años. En 2007, la cantidad de adultos mayores de 85 años representaban el 17% del total de muertes, contra 14% en el 2000<sup>3</sup>.

Las principales causas de muerte de los paraguayos son las enfermedades cardíacas, respiratorias (neumonía y tuberculosis), las enfermedades parasitarias y el cáncer. <http://es.wikipedia.org/wiki/Paraguay>

El 25 de diciembre de 2009, el gobierno del presidente Lugo ha logrado la gratuidad universal de los servicios de Salud Pública, un paso histórico para el país; esta iniciativa beneficia principalmente a las personas de menos recursos económicos. La ministra de Salud, Esperanza Martínez, dijo que su cartera tiene como próximos retos: la compra de insumos y el mejoramiento en infraestructuras y tecnología. Además admitió que se necesita garantizar la llegada de los equipos de salud a todo el país<sup>4</sup>.

El Ministerio de Salud cuenta con 10 hospitales especializados, 15 hospitales regionales, 137 centros de salud y 477 puestos de salud. El Instituto de Previsión Social (IPS), mantiene 1 hospital central, 7 hospitales regionales, 22 centros de salud y 70 puestos de salud. La sanidad militar tiene un hospital central, 3 hospitales divisionales, 35 centros de salud y 26 enfermerías. Por su parte, la Sanidad Policial tiene un hospital central y 22 enfermerías. La Universidad Nacional de Asunción mantiene el Hospital de Clínicas y el Hospital Neuropsiquiátrico. La Universidad Católica mantiene dos hospitales, uno en Asunción y el otro en Villarrica.

Existen aproximadamente 10.200 camas entre el sector público y privado en el país, la mitad de ellas se encuentra en la zona del Gran Asunción.

La cantidad de médicos es de uno para cada 915 habitantes. La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda uno para 1.000 como ideal, sin embargo, es común ver gente con largas horas de espera en los bancos de cualquier hospital público<sup>5</sup>.

El problema principal es la mala distribución de los galenos a nivel nacional, quienes se concentran en las principales áreas metropolitanas, al igual de lo que sucede en Brasil y otros países de la región.

2 <http://es.wikipedia.org/wiki/Paraguay>.

3 <http://es.wikipedia.org/wiki/Paraguay>.

4 <http://es.wikipedia.org/wiki/Paraguay>.

5 <http://es.wikipedia.org/wiki/Paraguay>.

## Determinantes sociales de la salud y la enfermedad

Cuando se considera la situación de salud de la población en general o de un grupo particular, necesariamente deben tenerse en cuenta los **determinantes sociales** de la salud y de la enfermedad, pues la mayor parte de las enfermedades es debida a condiciones sociales y económicas.

El Paraguay es un país que presenta un alto grado de exclusión social, con 35% de la población en situación de pobreza y pobreza extrema<sup>6</sup>. El 77% de la superficie territorial está concentrada en manos del 1% de la población; y el 10% de la población concentra el 40% de los ingresos<sup>7</sup>. Las circunstancias de las personas son altamente desiguales: contraer un resfrío perteneciendo al sector más rico, difícilmente significará que la enfermedad se complique al punto de robarse la vida. Vivir en la ribera del río, en viviendas improvisadas hechas con paredes de cartón y plástico, pisos de barro, sin servicios de agua y excretas, en condiciones de hacinamiento y desnutrición, recurriendo a braseros como fuente de energía y calor, contribuye a que el virus devenga en neumonías mortales.

Más de la mitad de la población juvenil es pobre, y están en peores circunstancias los y las jóvenes indígenas, la juventud campesina, sub urbana y las mujeres jóvenes<sup>8</sup>.

El porcentaje de la población en general que accede a agua potable es del 52,7% y sólo 1,4% de la población indígena goza de este servicio<sup>9</sup>. Los promedios ocultan grandes diferencias dadas por las inequidades que se establecen entre diversos grupos sociales, según su pertenencia a determinadas etnias, clases económicas, identidades de género, según se presenten o no discapacidades, según la región donde se habite (urbana o rural) o según el idioma que se hable.

Cuando se considera el hacinamiento en las viviendas, los años de estudio de la persona jefe o jefa de hogar o el acceso al agua en red, se encuentra que los de jefatura masculina, urbana, hispanohablante y perteneciente al 20% de mejores ingresos económicos, tiene diez años más de estudio; sus viviendas presentan casi ocho veces menos condiciones de hacinamiento y el doble de acceso a agua proveída por redes, que aquéllas que tienen jefaturas femeninas y pertenecen al 20% más pobre, rural y guaraní parlante<sup>10</sup>.

La tasa de analfabetismo en la población de 10 años y más, es de 6,1%. Sin embargo, aumenta a 43,4% cuando se trata de población de igual franja etaria con discapacidad<sup>11</sup>.

Del total de la población en edad escolar, de 6 a 17 años, el 12% no asiste a la escuela y menos del 60% de la población adolescente y joven ha accedido a la

6 Exclusión Social en Salud. Paraguay 2007. DGEEC/OPS.

7 *Ibidem*.

8 Realidades y desafíos de la juventud paraguaya. Una mirada desde la situación socio demográfica y la orientación de políticas públicas. (2009) Vice Ministerio de la Juventud, Ministerio de Educación y Cultura, Organización Iberoamericana de Juventud.

9 Encuesta Integrada de Hogares. 2008. DGEEC.

10 Equidad para el desarrollo. Paraguay 2008. Informe nacional sobre desarrollo humano. (2008) PNUD, Asunción.

11 Condiciones Sociodemográficas de las personas con discapacidad. (2002) DGEEC.

escolarización secundaria, situación en la que predomina población campesina, indígena y pobre<sup>12</sup>. Evidentemente, la población no es homogénea y existen grupos que transitan en condiciones injustas de acceso a la educación y que, por ende, se encuentran en desventaja para competir en el mercado laboral. En este sentido, es preciso recordar que la población de adolescentes y jóvenes con discapacidades merece ser considerada en particular, ya que ha sido una población históricamente postergada y excluida<sup>13</sup>.

El necesario paso de la dependencia a la autonomía<sup>14</sup> se da de manera progresiva ya desde la infancia, pero en la adolescencia y la juventud, en que se debe pasar de los estudios al medio laboral, la situación se vuelve particularmente frágil para este grupo etario. Aun más frágil cuando se considera la situación de desventaja en la que se encuentran los y las jóvenes con respecto a la edad adulta, pues presentan mayores porcentajes de desocupación, de carencia de cédula de identidad, de acceso a servicios integrales y de situación de pobreza<sup>15</sup>. Del total de niños y niñas menores de 18 años, se estima que 22,3% no está inscripto en el Registro Civil<sup>16</sup> y que 322 mil trabajan predominantemente en el área rural. No más del 8% de esta población que trabaja lo hace en calle<sup>17</sup>.

Si se considera la situación de las adolescentes y las jóvenes, llama la atención que menos de cuatro de cada diez puestos de trabajo (del sector informal) son ocupados por ellas, a quienes además les están reservados trabajos del sector terciario de la economía. El 92% de las mujeres trabaja en este sector, sólo 6,6 % lo hace en el sector secundario y 1,4% en el primario<sup>18</sup>. Para lograr y mantener el máximo de autonomía posible se debe preservar y desarrollar la independencia de los y las adolescentes y jóvenes, fortalecer las potencialidades de aquellas personas con discapacidades, evitar la exposición a agravios que puedan limitar la independencia funcional; todo esto apostando a la suficiencia económica, la protección social y su emancipación política.

Finalmente, se destaca que el porcentaje de jóvenes inscriptos e inscriptas en el padrón electoral, es más de dos tercios menor que el de población adulta<sup>19</sup>. La

12 Realidades y desafíos de la juventud paraguaya. Una mirada desde la situación socio demográfica y la orientación de políticas públicas. (2009) Vice Ministerio de la Juventud, Ministerio de Educación y Cultura, Organización Iberoamericana de Juventud.

13 Del total de personas con discapacidad, presentan más frecuentemente: discapacidad para el movimiento 26%, discapacidad mental 25%, discapacidad para ver 15% y discapacidad para oír 6%. Estudio de prevalencia de discapacidad en tres departamentos del Paraguay. Dirección de Educación Especial, Ministerio de Educación y Cultura, JICA. Elaborado por Delta, consultora integral, 2009.

14 Se entiende por autonomía, la posibilidad de que la persona pueda satisfacer sus deseos y necesidades por sus propios medios o por medios socialmente disponibles.

15 Equidad para el desarrollo. Paraguay 2008. Informe nacional sobre desarrollo humano. (2008) Desocupados: jóvenes (15 a 24 años) 12, 2%, adultos 3,3%; con cédula de identidad: jóvenes 85%, adultos 91%; en situación de pobreza: jóvenes 31,4%, adultos 29,4%. PNUD, Asunción.

16 Departamento de Bioestadística, MSPyBS 2008.

17 Encuesta Permanente de Hogares. DGEEC, 2004.

18 Realidades y desafíos de la juventud paraguaya. Una mirada desde la situación socio demográfica y la orientación de políticas públicas. Vice Ministerio de la Juventud, Ministerio de Educación y Cultura, Organización Iberoamericana de Juventud, 2009.

19 Equidad para el desarrollo. Paraguay 2008. Informe nacional sobre desarrollo humano. PNUD, Asunción, 2008.

participación política en general es débil y la de la juventud en particular debe ser estimulada. Durante las elecciones, ocurren las mayores convocatorias de participación ciudadana, por lo que al no participar las personas adolescentes y jóvenes quedan sujetas pasivamente a aspectos de la realidad inmediata que afectará sus vidas a corto y largo plazo, sin que en ellos intervengan.

## MARCO LEGAL

En la Constitución Nacional de 1992 este derecho se encuentra consagrado en los artículos 4 (Derecho a la vida), 6 (Calidad de vida), 68 (Derecho a la salud) y 69 (Sistema Nacional de Salud).<sup>20</sup>

Se encuentra igualmente contemplado y desarrollado en el CÓDIGO SANITARIO (Ley N° 836/80) y en la Ley 1032/96 DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD y más recientemente ha sido dictada la Ley N° 4.313: "De aseguramiento presupuestario de los programas de salud reproductiva y de aprovisionamiento del kit de partos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social". Esta ley amplía una anterior, la N° 2907/06, pues contempla que *"siempre que en el mercado local no existan mejores condiciones, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social queda autorizado a realizar compras directas de insumos para estos programas, a través de organismos internacionales bajo los procedimientos acordados con los mismos, justificando mejor oferta, basada en criterios de calidad referenciados, diferencia sustancial de precio y disponibilidad oportuna"*. Con este criterio se logrará acortar los plazos de obtención de insumos, ofertados a un mejor precio, beneficiando al público - objetivo final - integrado por mujeres y varones, adolescentes y jóvenes que recurren a los servicios públicos de planificación familiar.

Por otra parte, añade que el Instituto de Previsión Social (IPS) podrá realizar independiente o conjuntamente con el Ministerio de Salud Pública, la operación de compra de anticonceptivos, a través de organismos internacionales. Otro punto relevante es que las compras vía importaciones que se realicen bajo la modalidad prevista en esta ley, o sea a través de organismos internacionales de cooperación, estarán libres de todo tributo sea cual sea su carácter. Actualmente, se está trabajando en la reglamentación de este avance jurídico, a fin de que incorpore una mirada de derechos, de equidad y de género, con el objetivo de hacer realidad lo

20 CN Art. 4: El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Se garantiza su protección, en general, desde la concepción. Queda abolida la pena de muerte. Toda persona será protegida por el Estado en su integridad física y psíquica, así como en su honor y en su reputación. La ley reglamentará la libertad de las personas para disponer de su propio cuerpo, sólo con fines científicos o médicos.

CN Art. 6: 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. El Estado también fomentará la investigación sobre los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico social, con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes.

CN Art. 68: 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, pestes o plagas, y de socorro en los casos de catástrofes y de accidentes. Nadie será privado de asistencia pública para prevenir o tratar enfermedades, pestes 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.

CN Art. 69: Se promoverá un sistema nacional de salud que ejecute acciones sanitarias integradas, con políticas que posibiliten la concertación, la coordinación y la complementación de programas y recursos del sector público y privado.



planteado en políticas públicas, como el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2009-2013<sup>21</sup>.

## POLÍTICAS PÚBLICAS

El Sistema Nacional de Salud del Paraguay, se crea por Ley 1032/1996. En sus enunciados se garantiza "... la atención de la salud de todas las personas, de manera equitativa, oportuna y eficiente, sin discriminación de ningún tipo", sin embargo, la respuesta existente, está fragmentada y distribuida asimétricamente. El subsector público está representado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Instituto de Previsión Social, y la Sanidad Militar, Sanidad Policial, y servicios de salud de gobernaciones, municipios y Universidad Nacional, junto al sector privado. La red de servicios públicos incluye más de 900 establecimientos, articulados en redes con diferentes niveles de atención y complejidad, que atienden aproximadamente al 70 % de la población total estimada en 6.054.976 habitantes<sup>22</sup>, de los cuales el 41,66 % es rural y el 35,6 % vive bajo la línea de pobreza. El 1,7 % de los habitantes, 108.308 personas, corresponde a población indígena, distribuida en 20 etnias en 10 regiones sanitarias, con una tasa de crecimiento poblacional anual de 2.2%<sup>23</sup>.

Según los resultados de la última medición de Exclusión Social en Salud, existe alrededor de 35% de excluidos de los sistemas y servicios de salud, así como es elevado el número de personas en estos estratos, que no acceden a otros servicios como empleo y educación. La falta de seguro médico afecta al 81% de los habitantes<sup>24</sup>. En términos absolutos, la mayor cantidad de la población pobre se encuentra en el área urbana del país (alrededor de 1 millón 273 mil personas), lo cual plantea, a su vez, la problemática diferente de las grandes urbes y polos de desarrollo donde se percibe claramente la distribución desigual de los recursos<sup>25</sup>.

Los indicadores trazadores de Salud y de inequidad, siguen representados por una mortalidad materna elevada de 127 por 100.000 nacidos vivos. La mortalidad infantil, 17 por mil, es considerada mortalidad dura, porque además de la promoción y prevención, necesita incrementar la inversión en infraestructura, tecnología y recursos humanos para evitarlas<sup>26</sup>. *Paraguay ha sido el país latinoamericano con el progreso más lento en la reducción de la mortalidad infantil en los últimos 50 años*<sup>27</sup>.

El desempeño del Sistema de Salud se refleja en el porcentaje ocupacional de camas que no sobrepasa el 60 %, existen 1,2 camas por cada mil habitantes, y se dispone de 1,1 médico por cada mil habitantes. Este débil desempeño del Sistema de Salud del Paraguay, se atribuye a múltiples causas, entre las que destacan la escasa coordinación entre subsectores, la elevada ruralidad, la descentralización inci-

21 Cfr. Boletín@antares.unfpa.org.py.

22 Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEEC). Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Paraguay, 2007.

23 Ibid.

24 Exclusión Social en Salud. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social/OPS. Paraguay, 2006.

25 Instituto Internacional de Gobernabilidad. Informe Socio-Económico: Realidades y Desafíos del Paraguay. En: Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay. Octubre 2001.

26 DIGES/ MSPBS. Sistema Nacional de Información en Salud. Dirección de Bioestadística. Paraguay, 2008.

27 Dulitzky,D. Prestación de Servicios de Salud en Paraguay, mayo 2005.

piente, las brechas de dotación de recursos humanos de salud, las debilidades de formación y desarrollo en las áreas de gestión, debilidades de organización de los servicios, disfuncionalidades en el modelo de atención, gestión y financiamiento; todo lo cual impide que el sistema mejore. Si se mira esta problemática desde una perspectiva de la región del Mercosur, es también asimétrica y muy desfavorable para el Paraguay, pues el país presenta el más bajo porcentaje del gasto público en salud por habitante (2,3 como % del PIB – 2004)<sup>28</sup>, lo cual repercute negativamente sobre la productividad de la fuerza laboral. Estos indicadores enfocan la atención hacia las brechas, necesidades y factores que incrementan la inequidad y forman parte del contexto y escenario desde el cual se pueden identificar prioridades de investigación y nuevos enfoques y propuestas, orientados al desarrollo humano y social. Del análisis de estos indicadores, se puede concluir que la situación sanitaria del Paraguay es la más desventajosa cuando se la compara con la condición promedio del Mercosur. Esto repercute negativamente sobre la productividad de la fuerza laboral. Una dotación de mano de obra sin el adecuado nivel de salud, enfrenta restricciones para acumular capital humano y no permite aprovechar los aspectos positivos que se producen en el uso del capital que genera aprendizaje. Esto se traduce en una productividad baja y, por ende, en bajos niveles de ingreso.

El gobierno actual plantea el derecho a la salud y sustenta su propuesta en un plan estratégico, basado en una estrategia de promoción de equidad, calidad de vida y salud, como una estructura posible a través de políticas públicas integradas transsectoriales, orientadas al desarrollo de autonomía de las personas y colectividades a lo largo de toda su vida. Este enfoque, se espera garantice la universalidad de acceso a los servicios de salud gratuitos, a través de unidades de salud de la familia y en todos los servicios del sistema; disminuir las vulnerabilidades y fragilidades sociales, fomentar la capacitación de la comunidad, reducir la exposición a riesgos mediante cambios en los determinantes sociales y ambientales de la salud, mejorar los mecanismos y las oportunidades de participación de la población, combatir la pobreza, erradicar muertes y enfermedades innecesarias, y mejorar los indicadores trazadores de salud.

Los desafíos para la investigación en salud requieren adherir a los campos tradicionales de investigación para la salud, clínicos, biomédicos, epidemiológicos, aquellos temas que se desprenden del contexto precedente, con una mirada renovada a temas como el derecho a la salud, el abordaje de los determinantes sociales y la calidad de vida, la dinámica real de funcionamiento de las unidades de salud de la familia en los territorios sociales, la perspectiva de la gestión y la implementación de innovaciones de gestión, a nivel de instancias gubernamentales y de la sociedad civil, la integración de los recursos humanos, la funcionalidad de las micro redes, igualdad de género, interculturalidad, participación. La traducción de los resultados de las investigaciones, deben orientar con evidencias de alta calidad la adecuada toma de decisiones y formulación de políticas justas y equitativas, encaminadas a mejorar el desempeño del Sistema de Salud, contribuyendo a la calidad de vida y generando externalidades positivas que impacten en la productividad y consecuentemente en el desarrollo del país.

---

28 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. MSPyBS/OPS/OMS. Cuentas Nacionales de Salud 2002 - 2004. Paraguay, 2006.

**Comparación: Muestra de Países**

Países Seleccionados	Gasto Sanitario Total % PIB	Gasto de Gobierno General en Salud (%)	Gasto Privado en Salud (%)	Gasto Directo de Hogares % del Gasto Privado	Gasto Directo % del Gasto Sanitario Total
Colombia	7,6	84,1	15,9	47,2	7,5
Francia	10,1	76,3	23,7	42,2	10,0
Alemania	11,1	78,2	21,8	47,9	10,4
Reino Unido e Irlanda del Norte	8,0	85,7	14,3	76,7	11,0
Estados Unidos	15,2	44,6	55,4	24,3	13,5
Suecia	9,4	85,2	14,8	92,1	13,6
Canadá	9,9	69,9	30,1	49,6	14,9
Noruega	10,3	83,7	16,3	95,4	15,6
Uruguay	9,8	27,2	72,8	25,0	18,2
España	7,7	71,3	28,7	82,0	23,5
Chile	6,1	48,8	51,2	46,2	23,7
Bolivia	6,7	64,0	36,0	79,3	28,5
Argentina	8,9	48,6	51,4	55,6	28,6
Brasil	7,6	45,3	54,7	64,2	35,1
Perú	4,4	48,3	51,7	79,0	40,8
México	6,2	46,4	53,6	94,2	50,5
Paraguay	7,3	31,5	68,5	74,6	51,1
Venezuela	4,5	44,3	55,7	95,5	53,2

Fuente: Informe sobre la salud en el Mundo 2006 (OMS).

## GRATUIDAD DE LA ATENCIÓN DE SALUD

Esta situación de deficiencias, es producto de la masiva afluencia de personas a los centros asistenciales, por la declaración de “gratuidad total” de la atención de la salud y por no contar con los correspondientes recursos presupuestarios, además de la baja ejecución real del presupuesto.

La falta de compromiso estatal aun para avanzar en la políticas publicas, generando deficiencia del servicio de salud pública principalmente al no priorizar la Atención Primaria en Salud (APS). Además, ahora se trabaja más y en peores condiciones porque, inclusive, muchos usuarios privados están acudiendo al sistema público.

Por otra parte, la Atención Primaria en Salud (APS) se encuentra instalada en todo el territorio del país, contando 704 Unidades de Salud de la Familia –USF instala-

das en 210 distritos con mayores índices de pobreza de las 18 regiones sanitarias. La población cubierta es de 2.012.000 de personas y la brecha por cubrir de 4.151.913 personas.

En el proceso gradual para la transformación de la fragmentación de servicios de salud, hacia el modelo integrado de los servicios hospitalarios y centros de salud, continúa la provisión insuficiente e incompleta de reactivos, medicamentos e insumos en general. Los equipos biomédicos (para laboratorios, radiografías, ecografías, electrocardiogramas, tomografía, etc.) que posee el Ministerio de Salud son insuficientes, así como lo son también los reactivos para laboratorio, que no dan abasto a los pedidos.

## **PROGRAMAS FORTALECIDOS**

Pero no todo está tan mal. Algunos programas fueron fortalecidos, como los de oftalmología, cirugía reparadora de labio leporino, SEME, Hospital Nacional, de lucha contra el cáncer, hipertensión, etc. En otros sectores se realizan mejoras.

El Ministerio de Salud Pública ha firmado convenios sobre problemas emergentes (ejemplo, terapia intensiva), pero no hay una visión global del sistema de salud, sólo se maneja con acuerdos puntuales y sectoriales.

La Política Pública de Ciencia y Tecnología promulgada en octubre del 2002 y el Plan Operativo Anual del CONACYT vigente desde el 2010 establecen, como elementos generales, un mayor apoyo directo a la investigación científica, con el fin de contribuir a la generación de conocimiento y que a su vez apoye al desarrollo económico y social del Paraguay. De igual manera, establecen la creación de vínculos entre los sectores público, académico y empresarial que faciliten el financiamiento de las actividades de ciencia, innovación y tecnología.

La Ley General de Ciencia y Tecnología establece como principio orientador el apoyo a las actividades científicas y tecnológicas señalando, como base de una política de estado que sustente la integración del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, el incremento de la capacidad científica, tecnológica y la formación de investigadores para resolver problemas nacionales fundamentales, que contribuya a elevar el bienestar de la población en todos sus aspectos.

Con base en estos principios el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), en el marco del Programa Nacional de Incentivo a los Investigadores (PRONII) y de su Reglamento, y de conformidad con lo dispuesto en las atribuciones que le confiere la Ley General de Ciencia y Tecnología N° 2279/ 03, según el artículo N° 25. Del régimen especial de promoción. El gobierno, a propuesta o con dictamen del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, establecerá un régimen especial de promoción y subsidio de las actividades de los investigadores activos, tomando en consideración el nivel académico y la producción científica o tecnológica.

## UN CASO DE ACUSACIÓN DE NEGLIGENCIA MÉDICA

En fecha 26 de setiembre de 2011, a altas horas de la noche, concluyó el juicio a los médicos Roberto Cino, Edgar López y Domingo Arguello por el caso Andrea Fernández, que fue víctima de la deficiente atención médica. El tribunal de Sentencia condenó a los médicos Roberto Cino y Édgar López, a dos años de prisión por Homicidio Culposo, y el tercer acusado de la causa Domingo Argüello fue absuelto. Andrea Fernández tenía 17 años cuando acudió al sanatorio AMSA, el 9 de enero del 2007 con síntomas de dengue, para luego abandonar el lugar el 14 enero del 2008. Sus familiares jamás pensaron que saldría sin vida. Los padres de Andrea Fernández han luchado para que se haga justicia y no quede impune la muerte de su hija.

La acusación sostenía que Andrea Fernández falleció en el Sanatorio AMSA a consecuencia de un dengue hemorrágico, que nunca habría sido detectado por los médicos. La condena fue pírrica comparado con la pérdida humana sufrida, por la responsabilidad social que pesa sobre los acusados, tratándose de médicos que tienen una tarea delicada de cuidar la salud de los seres humanos. La condena sienta un precedente histórico en Paraguay. Tratándose de negligencia médica, la labor de los galenos debe de una vez por todas volver a un enfoque humano por encima de los intereses económicos que la subyacen.

## RECOMENDACIONES

- Presupuesto basado en la necesidad/creación de otras fuentes de financiación
  - Impuesto a la Renta Personal así es más inversión social desde el presupuesto general de gastos de la Nación.
- Desarrollar el sistema de Gestión por Resultados para el Sistema de Salud, con nuevos instrumentos de monitoreo y evaluación, basados en metas de indiferencia cero.
- Fortalecer la Red Integrada de Servicios de Salud.
- Consolidar la Red Nacional de Vigilancia de la Salud
- Garantizar la Estrategia de Atención Primaria como Política de Estado - blindaje legal y presupuestario.
- Articular con el Instituto de Prevision Social, dentro del marco de la construcción de un sistema único de salud, a fin de promover un sistema universal de seguridad social.
- Promulgar un marco legal participativo, que garantice la participación social institucionalmente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Nacional de la República del Paraguay 1992.
- Ley N° 836/80. Código Sanitario.
- Ley 1032/96. Del Sistema Nacional de Salud.



# *Salud mental: de las carencias hacia mejores posibilidades*

*La Salud Mental constituye un estado de relativo equilibrio de los sujetos de la cultura y de la sociedad, ligado a la historia y a las condiciones de la existencia humana, que favorece las capacidades individuales y sociales de construir calidad de vida y de transformar las condiciones que la limitan. En el país existe un marco legal que no resulta suficiente para las carencias en cuanto a condiciones favorables para la Salud Mental; sin embargo, resulta esperanzador el inicio de la Política Nacional de Salud Mental 2011-2020, emprendida por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.*

Ruth Irala Rivas

Foro Permanente de Salud Mental

## INTRODUCCIÓN

El marco legal<sup>1</sup> está constituido por los siguientes instrumentos:

La Constitución Nacional de 1.992 en sus artículos 68, 69 y 58.

El Estado paraguayo se ha comprometido a través de diversos instrumentos internacionales: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- PIDESC (Ley 4/92, artículos 11 y 12), la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Ley 1.215/86, artículo 12), la Convención sobre los Derechos del Niño (Ley 57/90, artículos 24, 25, 32 y 39)

La salud mental como dimensión ineludible del derecho a la salud se halla expresada en las observaciones generales emitidas por los órganos de vigilancia de los tratados:

Observación General Nº 14, artículo 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC/2.000), órgano de vigilancia del PIDESC.

Sobre la salud mental de las mujeres con deficiencias mentales expresada por el Comité CEDAW, 1992, párrafo 25.

Observación General Nº 4 sobre la salud y el desarrollo de los y las adolescentes del Comité de Derechos del Niño sobre el principio de no discriminación.

Los derechos referentes a la vida en comunidad y a los tratamientos en salud mental están estipulados en los "Principios de las Naciones Unidas para la Protección de las Personas Enfermas Mentales y el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental "(Naciones Unidas, 1991, principio 7) donde se establece:

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.

En nuestro país las instituciones encargadas de garantizar el derecho a la salud mental son principalmente el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio de Educación y Cultura, el Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales-INPRO y el Ministerio de Justicia y Trabajo.

---

1 Para más detalles ver: Derechos Humanos en Paraguay-2010, Capítulo: Desmanicomializar: tarea de todas y todos en todo. Foro Permanente de Salud Mental y Colectivo "El Ombbligo de Ingrid", p 449, Coordinadora de Derechos Humanos Paraguay-Capítulo Paraguayo, Pidhdd, Asunción, Paraguay, 2010.



## INICIATIVAS ESTATALES

### a. Resolución histórica

Por Resolución S.G. 1.097 se aprueba la Política Nacional de Salud Mental 2.011-2.020 del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, y dispone su implementación y ejecución en todo el territorio de la República del Paraguay a partir del 3 de febrero del 2.011; elaborado en el marco de las Políticas Públicas para la Calidad de Vida y Salud con Equidad 2.008-2.013 y con amplia participación de profesionales del área, de representantes de asociaciones de familiares de personas con trastornos mentales y otros referentes, se constituye en un instrumento fundamental para las exigencias de cumplimiento hacia el Estado paraguayo.

En el documento y en la Resolución se considera a la salud como un derecho humano basado en cuatro principios fundamentales: universalidad, integralidad, equidad y participación social.

En dicho documento el Estado paraguayo se compromete a promover la salud mental con una visión de indiferencia cero hacia:

- Falta de acceso a los servicios de salud mental
- Suicidio
- De privación afectiva en todas las edades
- Falta de redes sociales de apoyo integral.
- La adicción en todas sus formas.
- Las hospitalizaciones psiquiátricas crónicas e innecesarias.
- Las condiciones inhumanas de las hospitalizaciones psiquiátricas.
- La falta de comunidades terapéuticas.

Se constituye esta Resolución en un hito histórico pues está enmarcada en una concepción de la salud como derecho humano fundamental, tal como lo conciben nuestras organizaciones, entre ellas el Foro Permanente de Salud Mental y FUNDAR nucleadas en el Movimiento Nacional por el Derecho a la Salud.

Deberá el Ministerio otorgar los recursos humanos y materiales y sobre todo construir la organización administrativa y política que pueda implementar progresivamente el acceso seguro a los servicios y recursos de salud mental.

Esta vez, el Ministerio se compromete a superar el modelo hospitalocéntrico-manicomial apostando por el desarrollo de la salud mental comunitaria, abordaje basado en el respeto a los derechos humanos, el trato humanizante y la participación social para la construcción y ejercicio de ciudadanía de las personas con y sin trastornos mentales.

### b. Atención primaria de salud

Acción innovadora del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la estrategia se lleva adelante a través de las Unidades de Salud Familiar (USF) distribuidas en los territorios más necesitados del país. Observamos los siguientes obstáculos en

relación a la salud mental: no está armada la articulación de la Atención Primaria de Salud con la Dirección de Salud Mental u otros programas de salud mental comunitaria. No está pensada ni implementada una capacitación permanente al nivel primario y secundario sobre Salud Mental, Derechos Humanos y Construcción de Ciudadanía y se ha priorizado la ampliación, la cantidad de los equipos, por sobre la profundización de los procesos locales.

Si no concurren temporalmente capacitación en salud mental comunitaria, servicios de salud mental comunitaria y ampliación de las Unidades de Salud Familiar, las USF tendrán que apelar a soluciones indeseadas, tales como solamente la medicalización o la internación de la persona en el Hospital Psiquiátrico de Asunción. La fragmentación y el aislamiento de los planes y programas en salud son no saludables. Las estrategias de salud mental pueden desencadenar procesos de integración y de participación; se espera que a mediano plazo, con decisiones políticas fuertes, se pueda lograr ofrecer salud mental pública, más cerca de la gente.

En Asunción se han mantenido las dificultades para proyectarse en salud mental con los emergentes comunitarios (como participación protagónica), que aun suelen ser desvalorizados en varios niveles; mas allá de los esfuerzos meritorios de algunas USF, los instrumentos de trabajo siguen medicalizados y desde perspectivas formalistas.

No hay apoyo del Estado para formar a la ciudadanía sobre sus derechos ante los abusos de los medios televisivos (Canal 13 y Canal 9) quienes hacen intervenciones con planteamientos banalizantes, mercantilizantes y estigmatizadores de los sectores populares ribereños; en el barrio San Cayetano y en el barrio San Felipe-Bañado Norte tuvieron intervenciones en conflictos vecinales, atropellando acompañamientos comunitarios en salud mental. Se agudiza también un discurso criminalizador en los medios sobre "el chespi" (crack) sin que avancen las políticas estatales en la concienciación de derechos ciudadanos.

### **c. Atención a niños/as con discapacidades psicosociales**

Con la presencia de la Ministra de Salud se oficializó la apertura del Centro Día Vivir Jugando que funciona en el Centro de Salud N° 3. Es éste un espacio iniciado y sostenido por los y las profesionales comprometidos con la rehabilitación de los niños/as con autismo, que desde este año tendrá un apoyo más cercano del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social a través de la Dirección de Salud Mental.

## **CASOS**

### **Escasa posibilidad de acceso a servicios de salud mental**

No hay posibilidad de acceso a servicios de salud mental de nuestra población, tanto de niños como de adultos, así como no existen servicios de rehabilitación en las ciudades y pueblos donde viven las personas con discapacidades psicosociales. Los servicios existentes no están dimensionados en relación a las necesidades de la población.

El impacto de los recursos asignados no es significativo para ampliar la cobertura en salud mental. Las Unidades de Salud Mental del sistema de atención pública son servicios altamente fragmentados, con diversos profesionales en horarios distintos, que trabajan por separado y no logran constituirse en equipos.

Actualmente, los recursos de la Dirección de Salud Mental del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social se encuentran dentro del presupuesto general de Programas de Salud, lo cual operativamente es más práctico. Sin embargo, conceptualmente se pierde entre otros programas altamente focalizados y teniendo en cuenta las necesidades de la población, no hubo incremento significativo del presupuesto de salud mental en el 2011. El monto asciende en este año a casi seis mil millones de guaraníes (Gs. 5.961.483.642) mientras que el Hospital Psiquiátrico lleva un presupuesto de casi treinta mil millones de guaraníes, cinco veces más que los servicios de salud mental.

En relación al presupuesto total de salud y bienestar social, el 1,9 % corresponde a los servicios de salud mental y programas de prevención y tratamiento de adicciones. De este exiguo porcentaje, el 62 % corresponde al mantenimiento del Hospital Psiquiátrico y sus centros conexos. La direccionalidad del presupuesto continúa dándose hacia la centralización de servicios que aislan, desarraigan y cronifican a la persona con discapacidades psicosociales, perpetuando la sobrevivencia del sistema.

Considerando que la Política Nacional de Salud Mental apuesta a un desarrollo de la salud mental comunitaria, si éste documento tan importante no se convierte en "letra muerta", el presupuesto debería incrementarse substancialmente y dirigirse hacia servicios comunitarios y la direccionalidad política de los planes y programas debería tener un cambio radical en el 2012.

## **Maltratos y externaciones violentas en el Hospital Psiquiátrico**

Según informaciones de fuentes confiables, se suceden expulsiones de las personas internadas en el Hospital Psiquiátrico; son internos que han perdido sus vínculos familiares, que al salir del hospital sólo pueden vivir en la calle y en algunos casos soportar el maltrato de los mismos familiares. Excluidos de todos los vínculos posibles con grupos de afecto, contención y protección viven de la mendicidad y sufren la más completa indiferencia familiar y social. En el imaginario social, es éste "el loco", una identidad temida y evitada.

Los casos que tenemos documentados son los de Fabián D. de Fernando de la Mora, que es expulsado a la fuerza del hospital de forma reiterada, después de haber estado internado en el mismo durante 19 años. Ya no tiene vínculos familiares y vuelve al hospital, de donde es nuevamente expulsado. En el momento de la denuncia, está encerrado en la sala V del Hospital Psiquiátrico.

Otra historia es la de Marcial F., oriundo de Caaguazú, localidad lejana del hospital, que sufrió el rechazo rotundo de la familia y de igual modo fue trasladado a la fuerza a la casa materna por indicación médica. Consta en informes de la misma institución que la llegada a la casa generó una serie de acciones y expresiones de agresividad y rechazo. Se suicidó quince días después colgándose de un árbol cercano a su casa.

Sergio P. oriundo de Hohenau, expulsado de la institución, sin contención familiar, deambula por las calles y se alimenta de la caridad pública, se emborracha, duerme en casa de su única hija, quien lo maltrata.

Tomas T., procedente de Itá. Localidad lejana del hospital. T. es expulsado del hospital y la ex esposa es obligada a recibirlo, después de 25 años de separación. Se niega a medicarse y se vuelve extremadamente agresivo, el hijo solicita apoyo al hospital para saber como tratarlo. No obtienen respuesta; los familiares transforman una habitación en una jaula, con barrotes, como una solución encontrada para contenerlo; allí vivió los últimos 3 meses de su vida. (junio, 2.009)

## **Situación en las cárceles de las personas con y sin discapacidades psicosociales**

En visita a la cárcel de Tacumbú (realizada el 24 de octubre, 2.011) hemos observado el alto grado de hacinamiento, con 3.493 internos en una cárcel con dimensiones para albergar a 2.000 internos. En este ambiente se encuentran 119 personas con trastornos mentales, de las cuales 35 se encuentran aisladas en el llamado "Pabellón Psiquiátrico". Aunque las condiciones de higiene y la comida son buenas, los internos de este pabellón no tienen ninguna actividad de rehabilitación y el destino de los mismos es un progresivo deterioro y cronificación. El patio adonde salen, para estar fuera de los dormitorios está aislado de los otros espacios de la cárcel, intensificando la pérdida de las relaciones sociales. La lógica manicomial se intensifica en la cárcel.

Igualmente los guardias y otros cuidadores de la cárcel sufren deterioro de la salud mental, debido a múltiples factores: bajos salarios, trabajo insalubre, escasa cobertura del seguro médico, escasa posibilidad de jubilación.

Los "Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas" (CIDH, marzo, 2008), en su Principio I expresa: *"Toda persona privada de libertad que esté sujeta a la jurisdicción de cualquiera de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos será tratada humanamente, con irrestricto respeto a su dignidad inherente, a sus derechos y garantías fundamentales, y con estricto apego a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. En particular, y tomando en cuenta la posición especial de garante de los Estados frente a las personas privadas de libertad, se les respetará y garantizará su vida e integridad personal, y se asegurarán condiciones mínimas que sean compatibles con su dignidad. Se les protegerá contra todo tipo de amenazas y actos de tortura, ejecución, desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, violencia sexual, castigos corporales, castigos colectivos, intervención forzada o tratamiento coercitivo, métodos que tengan como finalidad anular la personalidad o disminuir la capacidad física o mental de la persona".*

En situaciones de violencia permanente la salud mental individual y colectiva se halla comprometida. Se ha declarado Estado de Excepción en Concepción y San Pedro desde el 10 de octubre del 2.011 y por el término de 60 días. Desde el año pasado y en el marco de la política de seguridad del Estado, se han producido detenciones y privación de libertad del llamado "grupo de los catorce", que, acu-

sados de ser colaboradores del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) sin pruebas suficientes, son expuestos como delincuentes y estigmatizados en la comunidad. Diversas organizaciones de DDHH y movimientos campesinos, sostienen que la política de seguridad del Estado paraguayo colabora con más violencia en esas localidades, mediante la “acción conjunta” de fuerzas militares y fuerzas policiales que se enfrascan en luchas internas, y detienen arbitrariamente a activistas sociales y campesinos, criminalizando las luchas sociales y a sus organizaciones.

Aunque referentes del gobierno y de la iglesia católica afirman que la violencia es generada por décadas de aislamiento, pobreza e injusticias en la región, es sintomático que el gobierno no de a conocer a la ciudadanía la implementación de un plan estratégico urgente de desarrollo sostenible en Concepción y San Pedro, con la participación protagónica de las instituciones y organizaciones de la región.

### **Maltratos y discriminaciones en hospitales públicos**

El Centro de Documentación y Estudios (CDE), Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA), la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), el Movimiento Nacional por el Derecho a la Salud, hace un llamado a la acción por la salud de las mujeres en el Paraguay cada 28 de mayo. Desde hace cuatro años se desarrollan las “Carpas de la Vida” para hacer conocer que la salud es un derecho humano esencial, garantizado en la Constitución Nacional del Paraguay. Durante una jornada, en diversos centros de salud y hospitales públicos, las mujeres y colaboradores instauran un espacio público donde informan, exigen y recogen los reclamos ciudadanos en torno al derecho a la salud. En el año 2.010 se ha ampliado la lucha, al integrar a la salud mental como parte indisoluble de la salud integral, como derecho humano fundamental.

Las mujeres del Movimiento instalan su Carpa en el Hospital Psiquiátrico de Asunción, visitan el lugar, se entrevistan con el director y los usuarios, llaman a los ciudadanos a informarse. En la evaluación del proceso vivido, realizado a inicios del 2.011, sacaron el comunicado público de las conclusiones desde donde, entre otros diversos puntos, rechazan la internación compulsiva o manicomialización como forma de tratamiento del sufrimiento mental y lo consideran un atentado contra la libertad y la dignidad de las personas, así como exigen con urgencia al Estado incluir la prevención y la atención de la salud mental de las personas involucradas en la violencia de género.

Además de la manicomialización, se detectan otros problemas que persisten en los centros hospitalarios de atención pública, con relación a la salud mental :

- Falta de profesionales y programas de salud mental en los hospitales públicos (tanto para los usuarios, como para el personal de salud)
- Maltrato a los usuarios por parte de personal de blanco y el personal administrativo.
- Falta de profesionales (básicos y especialistas) en los hospitales del interior del país.

- Discriminaciones en la atención a los usuarios por ser pobres, indígenas, con trastornos mentales o por su orientación sexual. Rechazo de personas con discapacidades psicosociales.
- Falta de mecanismos institucionales de participación y contraloría ciudadana.

## RECOMENDACIONES

- Implementar el Comité de Revisión Independiente, a fin de velar por los derechos de las personas con discapacidades psicosociales internadas. Implementarlo de manera urgente en el Hospital Psiquiátrico de Asunción y en las cárceles.
- Promover avances en los servicios de salud mental con autonomía presupuestaria, técnica y política del Hospital Psiquiátrico, reformando la estructura administrativa del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social dando énfasis a la creación de servicios sociales para mejorar la calidad de vida y la salud mental.
- Implementar los Centros Comunitarios de Salud Mental por cada quince USF.
- Demostrar en la práctica la decisión política de desencadenar procesos de salud mental comunitaria, no manicomiales, a través de la jerarquización, cambios en la acción e incremento presupuestario de la Dirección de Salud Mental, para dar posibilidad cierta a la creación y fortalecimiento de servicios y programas comunitarios de salud mental y calidad de vida.
- Implementar las Unidades Psiquiátricas de Agudos en la red de atención hospitalaria.
- Capacitar a profesionales de todas las áreas, promotores y organizaciones ciudadanas en salud mental colectiva, articulando derechos humanos, salud mental y construcción de ciudadanía.
- Incorporar a las USF en todo el territorio nacional la formación permanente de sus miembros en salud mental comunitaria.
- Garantizar el acceso de las personas a programas de promoción de la salud mental, a servicios de atención, de rehabilitación e inclusión social en los Centros de Salud y los Hospitales Regionales de todo el territorio nacional.
- Garantizar el acceso de los usuarios de los servicios de salud mental a medicación de calidad, descentralizando la provisión de los mismos.
- Asegurar condiciones de vida digna a las personas privadas de libertad en la Cárcel de Tacumbú y otras cárceles del país.
- Detener la violencia de las propias instituciones del Estado y la criminalización de las luchas populares.
- Impulsar, en conjunto con las organizaciones sociales, la concienciación sobre el derecho a la salud mental, el impacto de su deterioro en la calidad de vida personal y colectiva y la participación ciudadana en las decisiones sobre la salud pública.

- Impulsar contenidos curriculares sobre la salud como derecho en todas las escuelas y colegios públicos.
- Continuar con la implementación de políticas públicas de salud y seguridad social que garanticen la universalidad en la atención, la equidad, la calidad de los servicios, la humanización de las instituciones y el financiamiento sostenible y suficiente.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Constitución Nacional. 1992.
- Ley 4/92 Ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- PIDESC.
- Ley 1.215/86 que ratifica la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.
- Ley 57/90 que ratifica la Convención sobre los Derechos del Niño.
- Declaración de Caracas, Conferencia Regional para la Reestructuración de la Asistencia Psiquiátrica dentro de los Sistemas Locales de Salud, OPS/OMS, 1.990.
- Principios para la Protección de Personas Portadoras de Trastorno Mental y para la Mejoría de la Asistencia en Salud Mental, ONU, 1.991





# *El derecho a la alimentación es relegado por la priorización del lucro*

Garantizar alimentos saludables para todas y todos exige cambios estructurales

*Desde la perspectiva de garantía del derecho a la alimentación adecuada, las contradicciones del sistema alimentario nacional, esto es, de las relaciones de producción, distribución y consumo de alimentos dentro del territorio paraguayo, evidencian la posición de los países dependientes, productores de materia prima alimentaria dentro del actual sistema globalizado. Asimismo, muestran la insuficiencia del crecimiento en clave productivista para revertir las vulneraciones del derecho a la alimentación adecuada de la población nacional. El Paraguay ha logrado posicionarse desde el año 2008 como el sexto productor mundial de soja y el cuarto exportador de dicha oleaginosa, mientras en el año 2010 se habría ubicado como el séptimo exportador mundial de carne bovina. Sin embargo, el marcado aumento de la producción de granos y carne para exportación no se ha traducido en una mejora de los índices de calidad de vida de la población paraguaya, ni en la disminución de la pobreza y el hambre. Por el contrario, dicho modelo ha implicado afectaciones y regresiones respecto del derecho a la alimentación de la población. Los resultados de la última encuesta de hogares realizada en el año 2010 lo confirman, mostrando la cada vez mayor concentración de los ingresos en un pequeño segmento poblacional, la insuficiencia de los programas asistenciales en curso para revertir las situaciones de pobreza, y la marcada y sostenida incidencia de la extrema pobreza en el área rural.*

Milena Pereira Fukuoka

Base IS

## INTRODUCCIÓN

La producción general de alimentos ha alcanzado cifras récord en los últimos años, produciéndose alimentos suficientes para alimentar diariamente a un número de personas ampliamente superior al de toda la población mundial. Sólo respecto de la producción cerealera, la FAO había señalado que:

*[L]a producción agrícola mundial es más que suficiente para alimentar adecuadamente a 6000 millones de seres humanos. La producción de cereales por sí sola, que ascienden a unos 2000 millones de toneladas o 330 kg por persona y año, y que representan 3600 kcal por persona y día, podría cubrir ampliamente las necesidades energéticas de toda la población si estuviera bien distribuida.<sup>1</sup>*

Sin embargo, las cifras de hambre y desnutrición persistentes ponen de manifiesto que los problemas del sistema alimentario actual se vinculan mucho más con la inequitativa distribución de ingresos y alimentos, que con problemas de productividad general como se señala reiteradamente desde los centros de poder.

En el caso paraguayo, el modelo económico agroexportador, predominante históricamente en el país, ha experimentado en las dos últimas décadas un marcado fortalecimiento. Este se halla vinculado al aumento de la demanda internacional de granos para la alimentación de diverso tipo de ganado y a la mayor demanda de productos pecuarios por países con mayor poder adquisitivo en el marco del sistema alimentario global consolidado con el neoliberalismo. El citado modelo presenta aristas problemáticas desde la perspectiva del derecho a la alimentación adecuada de la población y, de manera general, ha implicado regresiones. Ello estaría vinculado a los impactos sociales y ambientales de la expansión de la frontera agroganadera, la bajísima demanda de fuerza de trabajo requerida por la agricultura mecanizada, la escasa industrialización de la materia prima producida, la falta de mecanismos públicos adecuados de balance de alimentos que garanticen la disponibilidad y accesibilidad económica a nivel nacional y la falta de mecanismos tributarios redistributivos.

## MARCO JURÍDICO

Con relación al reconocimiento normativo del derecho a la alimentación (DA), dentro de la Carta Internacional de Derechos Humanos, tanto la Declaración Universal de 1948 como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), lo reconocieron como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. En 1999 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU interpretó el artículo 11 del mencionado Pacto en la Observación General N° 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada. En dicha Observación, el Comité establece el contenido del DA y las obligaciones para los Estados Partes del PIDESC emergentes del mencionado derecho.<sup>2</sup>

1 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, "Los efectos sociales y económicos de la modernización de la agricultura", en El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2000, disponible en: <<http://www.fao.org/docrep/x4400s/x4400s10.htm>>.

2 Cfr. Comité DESC, Observación General N° 12 El derecho a una alimentación adecuada, 1999, E/C.12/1999/5.

En el año 2004 la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) aprobó las “Directrices Voluntarias en Apoyo a la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional”. Estas Directrices Voluntarias fueron adoptadas por todos los Estados miembros de la FAO y constituyen un instrumento que concreta las áreas de política nacional que juegan un rol relevante para la realización de la seguridad alimentaria y los pasos prácticos a tomar por los gobiernos en colaboración con los actores internacionales y la sociedad civil para el logro de dicho fin.<sup>3</sup>

En Paraguay, disposiciones vinculadas al derecho a la alimentación se encuentran contenidas en diversos tipos de normas. El Estatuto Agrario sería una normativa clave que de ser aplicada en debida forma, permitiría avanzar, cuando menos desde el aspecto productivo, en la disponibilidad de alimentos para el consumo de la población rural.

Con respecto a la normativa jurídica en materia de inocuidad de alimentos debe partirse del artículo 72 de la CN el cual establece la obligación del Estado de controlar la calidad de los productos alimenticios. La principal ley que reglamenta dicha disposición es el Código Sanitario (Ley N°. 836/80). Hasta la actualidad el país carece de un Código Alimentario que complementa a aquel. Son relevantes también las leyes que establecen las funciones del Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA) y el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), así como la Ley de Defensa del Consumidor y del Usuario (Ley N°. 1334/98) que atribuye al Ministerio de Industria y Comercio (MIC) obligaciones en materia de protección de los derechos de las personas consumidoras.

## MARCO INSTITUCIONAL

Las políticas alimentarias implican ineludiblemente acciones desplegadas desde diversos órganos públicos y articulaciones entre dichas agencias. Pese a la creación del Gabinete Social y sus objetivos, la coordinación de las políticas sociales sería aún muy baja en el país, existiendo problemas estructurales que habrían motivado desde el año 2010 la promoción de un *Proyecto de Innovación Estructural del Poder Ejecutivo* por parte de la Presidencia de la República.

Uno de los sectores en los que se ha materializado con mayor impacto la desestructuración institucional ha sido el sector público agrario. Como se ha reconocido en el Marco Estratégico Agrario 2009-2018, desde el inicio de los años noventa, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) ha experimentado un deterioro de su capacidad de gestión administrativa y liderazgo interinstitucional al escindirse Subsecretarías de Estado y Direcciones del MAG sin un marco integrador.<sup>4</sup>

3 Cfr. FIAN Internacional. Las Directrices de la FAO para el Derecho a la Alimentación: Soluciones sostenibles para combatir el hambre. (PDF) Heidelberg, Julio 2005, disponible en <<http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/las-directrices-de-la-fao-para-el-derecho-a-la-alimentacion/pdf>>.

4 Las principales instituciones creadas en el mencionado proceso de reestructuración del MAG han sido: la Secretaría del Ambiente - Seam (Ley N°. 1561/00), el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra - Indert (Ley N°. 2419/04), la modernización del Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal - Senacsa (Ley N°. 2426/04), el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas - Senave (Ley N°. 2459/04), el Instituto Forestal Nacional- Infona (Ley N°. 3464/2008) y el Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria - IPTA (Ley N°. 3788/2010).

Desde la perspectiva del derecho a la alimentación adecuada, el debilitamiento del Ministerio de Agricultura y Ganadería en los últimos veinte años ha significado un repliegue aún mayor del Estado en sus funciones de protección y promoción de la agricultura campesina, concomitante con el intenso proceso de avance de los monocultivos transgénicos en el país. Las áreas en las que el actual sistema institucional agrario denotaría una mayor debilidad desde la perspectiva de la protección de la SSAN serían la de políticas de abastecimiento alimentario, supervisión y regularización de la situación de tierras en los asentamientos, control de uso de agroquímicos y control de cumplimiento de normas ambientales en el ámbito rural.

Con relación a las instituciones específicas a nivel nacional responsables de la ejecución de las políticas y programas relativos al derecho a la alimentación, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)<sup>5</sup> y el Ministerio de Industria y Comercio (MIC)<sup>6</sup> serían las carteras de Estado con las principales competencias rectoras en materia de disponibilidad y abastecimiento alimentario, aunque las propias normas jurídicas vigentes sean difusas y presenten insuficiencias sobre todo en relación con las funciones a ser cumplidas para lograr el adecuado abastecimiento de la población consumidora nacional. Otras instituciones como el INDERT y todas las agencias relativas al crédito público serían coadyudantes de los procesos productivos e industriales necesarios, así como el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), a través del órgano rector que es el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (MSPyBS/INAN), debe suministrar pautas respecto a la producción alimentaria necesaria, atendiendo los problemas alimentarios y nutricionales existentes, conforme a lo dispuesto en el Código Sanitario.

En la dimensión de accesibilidad física a alimentos, los dos entes responsables de la política productiva y comercial en el país, el MAG y el MIC, serían fundamentales; así como el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, responsable de la construcción de caminos que comuniquen las comunidades aisladas a centros de abastecimiento alimentario. El MAG, en vinculación con el INDERT, la SEAM, el INFONA y el INDI, tendría responsabilidad en la recuperación, preservación y aseguramiento del acceso de las comunidades indígenas a los bosques que forman parte de sus territorios tradicionales, pues esta posibilidad de acceso es clave para el ejercicio del derecho a la alimentación adecuada de las mismas.

Respecto del acceso económico a los alimentos necesarios, el MIC es responsable de prevenir y sancionar las prácticas de suba artificial de precios de productos alimenticios existentes en el país, facilitadas por la falta de una Ley de Defensa de la Competencia. Los principales entes responsables de la implementación de políticas que promuevan la elevación de ingresos para los hogares, de modo a que estos puedan acceder a una alimentación suficiente y de calidad, serían tanto el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), como el MIC y el MAG; atendiendo la cantidad de trabajadoras/es por cuenta propia que existen en el país, y el elevado

5 Conforme al art. 3 de la Ley N.º 81/92 Orgánica del MAG, este es el encargado de la coordinación de la política agraria; debe velar por la preservación de los recursos naturales y el medioambiente a fin de mejorar la calidad de vida de la población; y debe participar en la ejecución de los planes nacionales de desarrollo económico, social y ambiental, promoviendo la organización de los productores rurales.

6 La Ley N.º 904/63 que establece las funciones del MIC prevé en su artículo 2º que es facultad del MIC reglar y proteger el comercio de bienes y servicios en el territorio nacional, autorizando al ente a aplicar sanciones en este ámbito.

número de personas trabajadoras que se encuentran en situación de informalidad y que ganan salarios inferiores al mínimo legal. Instituciones coadyuvantes serían el INDERT, el Instituto de Previsión Social por ser el encargado del sistema público de jubilaciones y pensiones, la Secretaría de Acción Social (SAS), responsable principal de las políticas de promoción e inclusión social, la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) como responsable de los programas de atención en situaciones de emergencia.

En virtud de las disposiciones del Código Sanitario vigente, la dimensión de inocuidad alimentaria tiene como principal institución competente al MSPyBS, asumiéndola como órgano rector el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), creado en 1996. Instituciones responsables de la sanidad y calidad de productos alimenticios vegetales y animales en estado natural son el SENACSA y el SENAVE en sus respectivos ámbitos de competencia. Las Municipalidades poseen responsabilidad en diversas áreas de política pública que inciden en el derecho a la alimentación de las personas que viven en los respectivos municipios. Sin embargo, su competencia específica más relevante se vincula con el control de la inocuidad de alimentos y de condiciones higiénicas de establecimientos donde se fabrique, guarde o expendan alimentos, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal vigente.

## **Afectación de la disponibilidad de alimentos para el consumo local**

En forma concomitante con la expansión de la frontera agroganadera se ha producido la reducción de la producción de alimentos diversificados para consumo local. La priorización de la producción para la oferta exportable y el debilitamiento y reducción de las unidades productivas familiares campesinas incidirían en dicha dinámica. En las últimas tres décadas ha existido un crecimiento exponencial de la producción de soja, caña de azúcar, maíz, trigo. También, ha aumentado, sobre todo en la última década, la producción de arroz y, en consonancia con el aumento del hato ganadero, creció la producción lechera. Sin embargo, pese a que la población paraguaya se duplicó en treinta años,<sup>7</sup> productos fundamentales en la alimentación de los hogares paraguayos, en particular de la población campesina e indígena del país, se han reducido de modo alarmante. Es el caso del poroto y el maní. En 1978 la producción de poroto ascendía a 70.655 toneladas y en 2008 llegaba sólo a 44.628 toneladas. En 1988 la producción de maní era de 44.550 toneladas, mientras que en 2008 era de 29.988 toneladas. También se ha reducido, por ejemplo, la producción nacional de tomate, e incluso la mandioca, un rubro característico de la actividad campesina y primordial en la alimentación nacional, ha experimentado una caída productiva en la última década.<sup>8</sup>

La disminución de la producción de alimentos para consumo local generaría mayor dependencia de la importación de alimentos desde mercados externos, y ubicaría a la sociedad paraguaya en una situación de mayor vulnerabilidad ante eventuales

7 Conforme a los datos de la DGEEC, en 1978 la población era de 3.028.974, aumentando a 6.230.145 en 2008.

8 Fuente: Sistema de estadística de la FAO (FAOSTAT).

contextos de crisis. El cuadro siguiente muestra el marcado aumento de la importación de alimentos entre los años 2008 y 2010.

**Comparativo de cantidad de importación de productos alimenticios años 2008 a 2010 (en T)**

	2008	2010
Cereales	762	1029
Cítricos	6.086	28.010
Frutas	2.802	9.011
Hortalizas	12.293	51.131
Legumbres	36	152

Fuente: SENAVE.<sup>9</sup>

Otro aspecto central vinculado a la disponibilidad de alimentos y su accesibilidad económica es el relativo a la producción de carne en el país y su comercialización. Paraguay tuvo el mayor crecimiento porcentual en producción de carne a nivel regional en la última década. Pasó de exportar productos pecuarios por un valor de 42.9 millones de dólares en 1995, a exportarlos por valor de 418 millones de dólares en 2006. Al mismo tiempo, el consumo per cápita de carne en el país (cifra que además implica un cálculo promedio que no muestra las diferencias de consumo entre estratos sociales) pasó de 77 kilos de carne anual en 1995, a 32 kilos en 2005, el mayor índice de reducción en América Latina.<sup>10</sup>

Una explicación a esta reducción puede encontrarse en las cifras oficiales de comercialización de la carne, como puede observarse en el siguiente cuadro elaborado por el SENACSA. Si se comparan las cifras del año 2003 con las actuales se observa que, de los bovinos faenados en el país en 2003, la carne de 337.000 se destinó a exportación (60,2%), y la de 222.000 quedó para el consumo interno (39,7%). En 2009, en cambio, se faenaron más de un millón cien mil bovinos para exportación (97%), y tan sólo 36.000 quedaron para el consumo interno (2,9%). En 2010, de más de 1.490.000 bovinos faenados, el 99, 2% se destinó a la exportación. Para el consumo local quedaron 11.622 reses faenadas, esto es, el 0,77% de aquel total.

9 Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas, Campaña por la Soberanía Productiva. Semana de la Semilla Paraguaya, documento de difusión. Asunción, mayo de 2011. Basado en datos de Aduanas, Banco Central del Paraguay, MAG y Senave.

10 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2009, Anexo estadístico, disponible en: <<http://www.fao.org/publications/sofa-2009/es/>>.

**Bovinos fañeados en frigoríficos para exportación  
y consumo interno según años 1992 - 2010 SENACSA - Paraguay**

AÑO	EXPORTACION			Consumo ineterno			Total General
	Macho	Hembra	Total	Macho	Hembra	Total	
1992	249.372	55.124	304.496	54.529	46.050	100.579	405.075
1993	231.626	42.929	274.555	53.250	63.085	116.335	390.890
1994	171.490	45.466	216.956	60.197	58.732	118.929	335.885
1995	181.322	75.857	257.179	60.020	73.003	133.023	390.202
1996	193.673	78.807	272.480	63.835	59.169	123.004	395.484
1997	220.888	67.875	288.763	71.674	57.676	129.350	418.113
1998	235.649	62.215	297.864	94.001	68.661	162.662	460.526
1999	184.397	52.353	236.750	127.994	68.289	196.283	433.033
2000	225.642	86.081	311.723	134.101	85.840	219.941	531.664
2001	300.030	97.178	397.208	106.945	79.399	186.344	583.552
2002	281.427	99.517	380.944	89.975	98.281	188.256	569.200
2003	244.685	93.147	337.832	127.579	95.279	222.858	560.690
2004	423.536	131.847	564.383	113.629	91.710	205.339	769.722
2005	613.036	242.002	855.038	61.766	67.705	129.471	984.509
2006	683.164	316.744	999.908	80.005	75.194	155.199	1.155.107
2007	640.247	271.750	911.997	70.341	59.512	129.853	1.041.850
2008	718.828	304.083	1.022.911	69.688	61.411	131.099	1.154.010
2009	803.870	388.711	1.192.581	26.150	9.873	36.023	1.228.604
2010	983.551	504.006	1.487.557	6.410	5.212	11.622	1.499.179

Fuente: SENACSA.<sup>11</sup>

La falta de mecanismos públicos adecuados de balance de alimentos que garanticen la disponibilidad y accesibilidad económica a nivel nacional, sobre todo en rubros como la carne bovina, permite que se llegue a extremos como se ha visualizado en 2010.

Las cifras publicadas por SENACSA ponen en cuestión lo afirmado por representantes de la Cámara Paraguaya de la Carne quienes han señalado que el problema del alto precio de la misma no se vincula con el elevado porcentaje de exportación, pues según su portavoz aproximadamente la mitad de las reses que se faenan en Paraguay quedarían para el consumo nacional. Desde esa premisa la Cámara ha sostenido, en cambio, que para que pueda disminuir el precio de la carne lo necesario es el aumento del hato ganadero en el país.<sup>12</sup>

11 Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal, Anuario 2010 Estadística Pecuaria. S.I., Senacsa, Omega Edit., 2010, pág. 79.

12 "Llorens: Para disminuir el precio de la carne es necesario aumentar el hato ganadero". En: Diario Última Hora, Asunción, 11 de abril de 2011. Disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/419828-Llorens-Para-disminuir-el-precio-de-la-carne-es-necesario-aumentar-el-hato-ganadero>>.

## Inocuidad de alimentos

En la actualidad no se cuenta con una política o plan nacional de inocuidad, unificado y articulado entre las distintas instituciones con competencia en este ámbito. Existiría voluntad entre las autoridades públicas del INAN de promover el diseño de dicha política o plan para un término de cinco años, definiendo metas concretas y medibles que posibiliten luego una evaluación, con miras a llegar a la formulación de una política de Estado en materia de inocuidad de alimentos que involucre a las diversas instituciones estatales competentes como ser, entre otras, el MSPyBS, MIC, MAG, SENAIVE, SENACSA, Instituto Nacional de Tecnología y Normalización.

Entre las principales debilidades del sistema nacional de control de inocuidad de alimentos, puede mencionarse el sistema de obtención de registros sanitarios, el cual carece de una política diferenciada en materia de costos y de asistencia técnica para la regularización sanitaria de los microemprendimientos de producción de alimentos, en general efectuados en condiciones de informalidad.

En materia de infraestructura y recursos, el INAN carece de recursos humanos, infraestructura a nivel país y presupuesto suficiente para poder cumplir a cabalidad con sus responsabilidades. En mayo de 2011, el INAN contaba con 120 funcionarios/as. De los 40 funcionarios/as asignados al ámbito de vigilancia de alimentos, sólo eran 9 los inspectores sanitarios de los que disponía la institución para todo el país. Esta situación hace recaer en las municipalidades prácticamente toda la función de control de establecimientos de expendio de alimentos para el consumo inmediato. Al mismo tiempo, el presupuesto público estatal sigue contemplando la contratación por el Tribunal Superior de Justicia Electoral de unas 17.000 personas propuestas por las dirigencias de los principales partidos políticos con representación parlamentaria, las cuales actúan en numerosos casos como operadoras políticas de partidos y facciones.<sup>13</sup> Se visualiza de este modo una grave falta de racionalidad en la política de contrataciones de la función pública que afecta el DA de la población.

Además, en materia de inocuidad debe mencionarse el sistema de control de buenas prácticas agrícolas vinculadas a la producción alimentaria, en el cual existen alarmantes debilidades, tanto en el ámbito normativo como en materia de infraestructura y recursos institucionales disponibles. A más del escaso número de funcionarios asignados para el control de prácticas agrícolas adecuadas en campo por el SENAIVE y la SEAM, el patrón de negligencia por parte del Ministerio Público en la investigación del uso lesivo de agroquímicos en perjuicio de las comunidades rurales representa un problema serio para la salud de la población rural, para la inocuidad de los productos agrícolas alimenticios producidos tanto en las fincas familiares como en las grandes explotaciones, así como para la preservación de las fuentes de agua.

<sup>13</sup> Diario ABC Color, "Unos 17.000 contratados en 2010", 28 de julio de 2011, disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/unos-17-000-contratados-en-2010/>>.



## Otros aspectos relevantes del período bajo estudio

La coordinación del PLANAL es asumida por la STP

En 2011, la coordinación del Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria, creado por el PLANAL, pasó del Gabinete Social a la Secretaría Técnica de Planificación (STP). Dicho sistema se encontraría en proceso de conformación.<sup>14</sup> Las mayores dificultades del Plan se encontrarían en el nivel de coordinación nacional interministerial y en las dificultades que parecerían enfrentar las unidades técnicas para su dinamización efectiva. No se ha conformado aún la Comisión Interministerial de Seguridad y Soberanía Alimentaria Nacional, prevista en el documento principal, ni el Observatorio de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional del Paraguay (SSAN).

Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar

La iniciativa más importante en curso, tanto desde la perspectiva de apoyo a la agricultura familiar campesina como de implementación del enfoque de SSAN en la política agraria, ha sido el diseño e implementación del Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar por parte del Viceministerio de Agricultura. El mismo formaba parte de los programas emblemáticos de la Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS), la cual se proponía como meta para el año 2010 asistir a 70.000 productores/as.

Los ejes proyectados del mencionado programa son el mejoramiento de las capacidades de la agricultura familiar (AF) a fin de producir alimentos para su propio abastecimiento y el fortalecimiento de la competitividad de la AF para generar productos de calidad que puedan insertarse en el mercado.

En el año 2010, el MAG procedió a la contratación de cientos de técnicos/as de campo y asesoras/es técnicos, quienes prestarán servicios de asesoría en producción de alimentos. A diferencia de las acciones ejecutadas tradicionalmente desde el ente, los técnicos/as contratados deberán permanecer en la zona de trabajo.

A 2011, el MAG informaba que se encontraban trabajando en el mencionado programa 420 técnicos/as. La cobertura del mismo habría llegado a 17 departamentos, 103 distritos y 319 asentamientos. Como resultado, la institución señala que 51.000 familias ya dispondrían de huertas con especies de hortalizas de chacra y 319 asentamientos contarían con huertas en las escuelas.<sup>15</sup>

**Acciones lesivas del Congreso Nacional respecto del derecho a la alimentación, en especial, del derecho de las personas en situación de extrema pobreza a estar protegidas contra el hambre**

En abril de 2011, el Parlamento Nacional rechazó el veto del Poder Ejecutivo al Proyecto de Ley "De regulación de las transferencias monetarias condicionadas", el cual quedó sancionado como Ley N° 4087. El enfoque de dicha ley y los discursos

<sup>14</sup> El Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay (PLANAL) fue oficializado por Decreto N°. 2789 del 26 de agosto de 2009.

<sup>15</sup> Conforme a las cifras presentadas públicamente por el Ministerio de Agricultura y Ganadería en octubre de 2011.

parlamentarios que promovieron su adopción carecerían de un enfoque de derechos humanos. El objeto de la norma es regular los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC), sin reconocer el derecho de las familias en situación de extrema pobreza a recibir prestaciones. La ley prohíbe que los programas de transferencias monetarias condicionadas puedan ser financiados con créditos internacionales reembolsables. La regulación principal que plantea es tornar obligatoria la participación directa en el proceso de selección de beneficiarios/as de las Juntas Municipales de los municipios afectados al programa.

Además, la norma reglamenta el procedimiento de calificación, la suscripción obligatoria de un acta de compromiso por el beneficiario/a principal en todos los casos y la prohibición de otorgar TMC sin la imposición de las condiciones establecidas por la ley y su reglamentación. Se llega a consignar que las personas que “hagan mal uso del o los beneficios que esta ley contempla” serán excluidas del programa y de las prestaciones que conlleva “sin perjuicio de la devolución de lo indebidamente percibido y de las responsabilidades civiles y penales correspondientes”. También señala que a los efectos de implementar el “apoyo psicosocial a los beneficiarios”, la SAS seleccionará y contratará a los Guías de Familias, en coordinación con las Municipalidades.

La Ley N° 4087/11 no contribuiría a la superación de prejuicios y estigmatizaciones hacia las poblaciones en situación de pobreza, no mejoraría la protección social, ni ampliaría derechos para las familias asistidas, al tiempo que contendría disposiciones de carácter regresivo desde la perspectiva de un enfoque integral de derechos.

Por su parte, de acuerdo a los datos oficiales del Poder Ejecutivo, las Transferencias Monetarias con Corresponsabilidades (TMC) habrían llegado en el año 2010 a 112.700 hogares en el país. A su vez, se estima que entre 235.000 y 250.000 familias se encontrarían en situación de extrema pobreza. Si se toma la cifra más baja, la cobertura de las TMC habría llegado al 47% de las familias que lo requerían. Por este motivo, resulta cuestionable la disposición del artículo 12 de la Ley N° 4087/2011 que prohíbe que los programas de transferencias monetarias con corresponsabilidades sean financiados con créditos internacionales reembolsables; más aún, al no prever fuentes alternativas de financiamiento que permitan asegurar la cobertura total de las personas que tienen derecho a dicha asistencia estatal inmediata.

Si el objetivo del Congreso Nacional era promover el uso razonable de los recursos del tesoro disponibles, hubiese significado un progreso desde la perspectiva de derechos humanos que se estipulara, por ejemplo, el uso prioritario de los recursos provenientes de las entidades binacionales Itaipú y Yacyretá para lograr la cobertura universal de las familias en situación de pobreza extrema, así como el aumento de la asignación mensual, ya que la actual no llega siquiera a cubrir la canasta básica de alimentos para un hogar. Es necesario además destinar recursos presupuestarios suficientes para el mejoramiento de la calidad de los procesos de acompañamiento socio-familiar y el aumento de programas productivos y de

infraestructura que posibiliten el egreso paulatino de las familias beneficiarias al ir alcanzando las posibilidades de obtención de ingresos suficientes por sí mismas.

Sin embargo, el Poder Legislativo ha hecho lo contrario, obstruyendo la ampliación presupuestaria requerida por la SAS para cumplir con los desembolsos del programa Tekoporã en los meses finales de 2011, previéndose recortes para los programas de esta institución en 2012.

### Aún no fue presentado por el Gobierno el Anteproyecto de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Derecho a la Alimentación

Desde el año 2009 se encuentra en estudio por el Poder Ejecutivo un *Anteproyecto de Ley Marco de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Derecho a la Alimentación en Paraguay*. El mismo dataría del año 2007 y fue elaborado por una coalición propulsora y demás organizaciones sociales.<sup>16</sup> Fue entregado al Presidente de la República, quien habría aceptado presentarlo al Congreso Nacional como iniciativa del Poder Ejecutivo, solicitando al Ministerio de Agricultura y Ganadería la realización de un dictamen institucional<sup>17</sup>. Recién en los últimos meses del año 2011, el MAG retomó acciones para avanzar en una propuesta de ley, la que debería ser consensuada con la coalición propulsora.

## RECOMENDACIONES

- Se requieren reformas institucionales que permitan lograr la efectiva incorporación de la perspectiva de derechos humanos en la gestión de las instituciones del Estado paraguayo, lo cual deberá traducirse en priorizaciones de los recursos humanos y financieros que se establecen en el presupuesto nacional y en la reorientación de la gestión interna de cada ente, en la adopción de medidas anticorrupción al interior de los mismos, en la incorporación de mecanismos de participación ciudadana, en la consulta a las partes interesadas al adoptar decisiones que puedan afectar el derecho a la alimentación, en especial, desde los entes responsables de las políticas productivas y comerciales.
- Es necesaria la realización de una encuesta nacional nutricional, muestreada a dicho efecto, que incluya preguntas específicas para medir situaciones de inseguridad alimentaria.
- Deben asignarse recursos suficientes al INAN para cumplir con sus competencias, entre estas, poder establecer un mecanismo de vigilancia como el Sistema de Información y Cartografía en Inseguridad Alimentaria y Vulnerabilidad (SI-ClAV).
- Desde el Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria debe promoverse la mejora del abastecimiento de alimentos en todo el territorio de la República y de las normativas de funcionamiento de los mercados de abasto. Asimismo, debe desarrollarse un sistema público de adquisición de alimentos

16 Iniciativa Derecho a la Alimentación en Paraguay, Anteproyecto de Ley Marco de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Derecho a la Alimentación en Paraguay, Asunción, IDAP, sin fecha.

17 Véase: Mariluz Martín, Derecho a la Alimentación Hacerlo realidad en Paraguay, Capitalización de la experiencia de apoyo a la propuesta de Ley de Derecho a la Alimentación Años 2007-2011. Asunción, AECID-ACH, Enero 2011.

producidos por la agricultura familiar campesina e indígena, y por diversas formas de producción orgánica y agroecológica. Dicho sistema de adquisición estatal no sólo beneficiará a las familias productoras de alimentos y contribuirá a la dinamización económica local, sino que permitirá al Estado mejorar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de políticas nutricionales.

- El MAG debe coordinar la implementación de una política que permita la preservación de especies tradicionales y salvaguarde el derecho de las comunidades campesinas y los pueblos indígenas a usar y controlar sus semillas y conocimientos tradicionales en materia alimentaria.
- El Congreso Nacional debe sancionar proyectos de ley claves para el DA, como el proyecto de ley de protección de semillas nativas y el proyecto de ley de defensa de la competencia; así como un Código Sanitario actualizado y un Código Alimentario adecuado.
- Conforme a sus deberes constitucionales, la Defensoría del Pueblo debe efectuar un informe sobre la situación del derecho a la alimentación en el país que contenga las recomendaciones respectivas para las diversas instituciones competentes, de acuerdo a lo establecido en las Directrices Voluntarias de la FAO.
- El Poder Ejecutivo debe presentar al Parlamento un Proyecto de Ley Marco de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Derecho a la Alimentación, consensuado con las organizaciones sociales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2009*, Anexo estadístico. Terri Raney, editor. Publicación anual. Disponible en: <<http://www.fao.org/publications/sofa-2009/es/>>.
- Martín, Mariluz.(2011) *Derecho a la Alimentación Hacerlo realidad en Paraguay. Capitalización de la experiencia de apoyo a la propuesta de Ley de Derecho a la Alimentación Años 2007-2011*. Asunción, AECID-ACH, Enero 2011. El documento en PDF se encuentra disponible en: <[http://dc380.4shared.com/doc/V\\_3De9Wh/preview.html](http://dc380.4shared.com/doc/V_3De9Wh/preview.html)>.
- FIAN Internacional, *Las Directrices de la FAO para el Derecho a la Alimentación: Soluciones sostenibles para combatir el hambre*, (PDF) Heidelberg, Julio 2005, disponible en: <<http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/las-directrices-de-la-fao-para-el-derecho-a-la-alimentacion/pdf>>.

***El agua:  
bien irrecuperable;  
compromisos asumidos,  
responsabilidades en espera***

Mirtha Bareiro Ibarra

SOBREVIVENCIA Amigos de la Tierra Paraguay



## INTRODUCCIÓN

El agua es un elemento esencial para toda forma de vida en el planeta tierra. Para la mayoría de pueblos y culturas, el agua es origen y fundamento de la vida; por lo tanto, el acceso al agua en muchas culturas es un derecho humano fundamental<sup>1</sup>. Con la promulgación, en el año 2007, de la Ley 3239/07 de los “Recursos Hídricos del Paraguay”, se reconoce el acceso al agua como derecho humano. Esta ley, durante el año 2011, se encuentra en su fase de reglamentación por parte del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).

Siendo el agua un bien articulador de todos los sistemas vivos del planeta y un bien natural único, finito e indispensable para todo organismo viviente, está en peligro a causa de la incidencia y el aumento de la actividad humana. En el planeta tierra, el 70% de la superficie es agua y el 30% corresponde a los continentes. Del total de agua existente, el 97% corresponde a agua salada y sólo el 3% al agua dulce; pero sólo el 1% de ella está disponible para los ecosistemas y el consumo humano y animal. El 2% restante está congelado en los glaciares y en los polos.

Respecto a los problemas de disponibilidad y calidad de las aguas, el 20% de la población mundial carece de agua necesaria para una vida sana y segura. En el 2025 la carencia afectaría al 30% de la población mundial, debido al aumento de la población, problemas de suministro, saneamiento, consecuencias del cambio climático y la privatización.

En el Paraguay, la destrucción del ambiente va causando grandes problemas, tanto en el medio rural como en las ciudades<sup>2</sup>, provocando también contaminación de las aguas. En lo rural se destaca el rápido proceso de deforestación de casi el 90% de los bosques, con la degradación de los ecosistemas y la pérdida de la diversidad biológica. Hay especies en extinción por la destrucción de los hábitats naturales, sumándose a ello la erosión y salinización de suelos (Chaco Humedo). Animales y plantas son sometidos a stress, muchos desaparecen y otros se adaptan a las condiciones nuevas. La destrucción de los ecosistemas lleva inexorablemente a la destrucción del agua que ellos producen. Uno de los problemas actuales más acuciantes en el campo es la contaminación por agrotóxicos de las aguas superficiales y subterráneas, a causa de la agricultura intensiva<sup>3</sup>, y otras causadas por grandes obras de infraestructura como las represas. Yacyretá e Itaipú son represas ya construidas, y otras como Corpus y Aña Cuá siguen en los proyectos; ellas acarrearán daños ambientales tales como inundaciones de territorios, desplazamientos humanos, disminución de la fauna íctica, contaminación<sup>4</sup> y otros perjuicios económicos, ambientales y sociales.

1 Conflictos por el Agua en Chile. Entre los Derechos Humanos y las reglas del mercado. Heinrich Boll Stiftung Cono Sur/ Programa Chile Sustentable. Santiago de Chile, 2010.

2 Atlas Ambiental del Paraguay con fines educativos. Secretaría del Ambiente-SEAM. Asunción. 2008-Pag. 22.

3 Marcos Glauser, en su libro “Extranjerización del territorio Paraguayo” menciona que al menos el 19,4% de las tierras se encuentran en manos de extranjeros; de esa quinta parte casi dos tercios de los propietarios son brasileños y el resto perteneciente a grupos de diferentes nacionalidades, quienes se dedican a las plantaciones de soja y otros granos, a la ganadería, la conservación y la minería.

4 Yacyretá, luego de 4 décadas fue inaugurada en el 2011, mientras los afectados de ambas márgenes siguen reclamando atención a sus reclamos por los daños ambientales. Más datos en < <http://noticias.terra.com.ar/tras-40-anos-inauguran-represa-hidroelectrica-de-yacyreta.3febdb699695e210VgnVCM4000009bf154d0RCRD.html> > consultado el 14 de noviembre de 2011.

Las actividades mineras también contaminan las aguas, siendo el hecho más conocido el que se produce en el Río Pilcomayo, aguas arriba, en la zona boliviana. El río es importante fuente de pesca para pueblos nativos y tradicionales ribereños. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), por su lado, sigue impulsando obras no sustentables tales como corredores bioceánicos, hidrovías industriales, oleoductos, gasoductos, exploraciones y explotaciones petrolíferas, megarepresas, megapuertos, violando los derechos de las poblaciones<sup>5</sup>.

En las zonas urbanas, el crecimiento desordenado de ciudades ocasiona problemas en los acuíferos, como eliminación de basuras y líquidos cloacales, además del peligro en que se encuentran las áreas verdes públicas<sup>6</sup>, como parques y plazas, a causa del crecimiento desordenado del parque automotor.

Paraguay se adhirió en 1994 a la Convención Relativa a la Protección de los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (RAMSAR, 1971), siendo la SEAM el Punto Focal de ésta Convención. En el Paraguay se estableció como sitios Ramsar (conjunto de esteros, pantanos, ríos, arroyos, lagunas y lagos) los parques nacionales del Lago Ypoa, Tinfunqué y Río Negro, además de otras reservas privadas, que en su conjunto son fuentes de agua, especialmente dulce, que ayudan a recargar los acuíferos; amortiguan la fuerza de las inundaciones y reducen la erosión de las riberas de los ríos, purifican el agua por retención de sedimentos y sustancias tóxicas, estabilizan el clima, son el hogar de una variedad de animales y plantas, son el sustento de vida de muchos pueblos que viven aún de la caza y la pesca.

## MARCO LEGAL

Según la ley N° 3239/07 "De los Recursos Hídricos del Paraguay", en el Capítulo II, Principios, artículo 3º, inciso b "el acceso al agua para las necesidades básicas es un derecho humano y debe ser garantizado por el Estado, en cantidad y calidad adecuada".

El artículo 4º establece que la Política Nacional de los recursos hídricos se orientará, entre otros objetivos, a "...*garantizar el acceso de todos los habitantes al agua potable, dado que es un derecho humano.*"; en tanto que, el artículo 16 correspondiente al Capítulo VI Derechos de Uso y Aprovechamiento de los Recursos Hídricos estipula que "*Toda persona física tiene derecho a acceder a una cantidad mínima de agua potable por día, suficiente para satisfacer sus necesidades elementales...*". La citada ley es el único instrumento jurídico vigente en el país que reconoce expresamente el derecho humano al agua. La Constitución Nacional no contiene

5 La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Sudamérica en Riesgo. Carpeta de Campañas de SOBREVIVENCIA Amigos de la Tierra Paraguay. Asunción. S.f.

6 Dos plazas, con frondosos árboles, en los barrios Villa Morra y Sajonia, corren el riesgo de ser derribados para convertir el lugar en estructuras de concreto para estacionar autos. El proyecto nació desde de la Municipalidad de Asunción, aparentemente a iniciativa de empresas constructoras. Una rápida acción de la ciudadanía frenó temporalmente esos proyectos. Más datos en "La Comuna de Asunción proyecta cometer un crimen ecológico en Villa Morra", disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/439227-La-Comuna-de-Asuncion-proyecta-cometer-un-crimen-ecologico-en-Villa-Morra>> consultado el 14 de noviembre de 2011.

ningún artículo específico sobre el derecho al agua; no obstante, el mismo puede ser deducido del derecho fundamental de las personas a disfrutar de un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado (art. 7)<sup>7</sup>.

El Código Penal, en el Título III sobre los Hechos Punibles contra la seguridad de la vida y de la integridad física de las personas, Capítulo I, habla de los hechos punibles contra las bases naturales de la vida humana: el artículo 197, está directamente relacionado con el ensuciamiento y alteración de las aguas.

En lo que respecta a la normativa internacional, se destaca el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, artículo 11, párrafo 1, sobre el derecho a un nivel de vida adecuado, y artículo 12, sobre derecho a la salud), al que Paraguay se ha adherido mediante la ley 4/92. Este instrumento vincula de forma indirecta el derecho humano al agua con el derecho a la salud, a la alimentación y un nivel de vida adecuado<sup>8</sup>.

Respecto a la vinculación de derechos, una mención especial merece la Resolución sobre Derecho Humano al Agua y el Saneamiento aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de julio del año 2010<sup>9</sup>, la misma tiene presentes los compromisos contraídos por los Estados para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos por la ONU y plasmados en la Declaración del Milenio<sup>10</sup>, de reducir a la mitad para el 2015 la proporción de la población mundial que carece de acceso al agua potable o tiene dificultades para costearlo y que no tiene acceso a los servicios básicos de saneamiento. Este reconocimiento se constituye en un punto de inflexión en relación a la labor legislativa e interpretativa generada en el seno de la ONU para reconocer al acceso a agua potable y a sistemas de saneamiento *"...como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos."*<sup>11</sup>

Junto al PIDESC, otros instrumentos internacionales de Derechos Humanos a partir de los cuales puede establecerse la vigencia del derecho humano al agua se encuentran la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer, adoptado por Ley N° 1215/86 (artículo 14 párrafo 2, h); la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ley 57/90 (artículo 24, párrafo 1), el Convenio de la OIT N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales (C169), ley N° 234/93.

7 El Capítulo I "De la Vida y del Ambiente". Sección II prescribe sobre el derecho a un ambiente saludable y su protección, instaurándose como objetivos de la política nacional la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento del ambiente.

8 Así lo ha interpretado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales mediante la Observación General N° 15. El derecho al agua (artículos 11 y 12 del PIDESC). Este documento delimita el contenido mínimo relacionado con las necesidades básicas del ser humano: usos personales y domésticos del agua.

9 Consúltese el documento catalogado como A/64/L.63/Rev.1, correspondiente al Sexagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El derecho humano al agua y el saneamiento. 26 de julio del 2010.

10 Véase la Resolución 55/2.

11 Punto N° 3 de la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas. A/64/L.63/Rev.1.



Desde otro ángulo y dado que para asegurar una gestión sustentable de los bienes naturales en general y del agua en particular, cobra especial énfasis la necesidad de procurar el acceso a una cantidad adecuada de agua potable para el ejercicio de una vida digna<sup>12</sup>, complementan la lista de instrumentos internacionales, los relativos al medio ambiente, como el Convenio sobre el Cambio Climático, ley 251/93 y, como se mencionó más arriba, la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, ley 350/94.

Con relación al régimen jurídico ambiental nacional, interesan la Ley 1561/00, que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente (SEAM); la Ley Orgánica Municipal (LOM), Ley 3966/10; la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley 294/93; la Ley Forestal, Ley 422/73; el Código Sanitario, Ley 836/80; el Estatuto de las Comunidades Indígenas, Ley 904/81 y la Ley de Pesca, Ley 799/95.

La lista sigue con la Ley 1614/00 que establece el “Marco Regulatorio del Servicio Público de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario”. En poblaciones con 10.000 habitantes o menos, ejerce competencia el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) promoviendo, ejecutando obras y dando 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).

Finalmente, en cuanto a reglamentaciones, la Resolución Nº 222/02 de la Secretaría del Ambiente, establece el padrón de calidad de las aguas en territorio nacional, disponiendo niveles de calidad (límites y condiciones) de los cursos de agua según sus usos.

## INICIATIVAS ESTATALES

Dentro de las iniciativas estatales se destacaron acciones positivas de SEAM y el SENAVE. La SEAM, menciona entre otras cuestiones, la incorporación de la Secretaría de la Mujer en el Consejo del Ambiente (CONAM), la elaboración del borrador del Decreto Reglamentario de la Ley 3239/07 “de los Recursos Hídricos del Paraguay, en discusión en el ámbito del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), la creación del programa “Gobernando las Aguas del Paraguay” cuyo objetivo es promover un nuevo paradigma en la gestión de las aguas a través de la protección y restauración de las cuencas hídricas del país. Implementación con el PNUD del Proyecto “Fortalecimiento de capacidades para la definición y aplicación de políticas de agua potable y saneamiento” cuya importancia está en la atención de poblaciones rurales especialmente indígenas. Con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), Agricultura y Ganadería (MAG) y el Servicio Nacional

12 Al respecto la Agenda 21 en sus apartados 18.2. y 18.3 dispone: “El agua se necesita en todos los aspectos de la vida. El objetivo general es velar por que se mantenga un suministro suficiente de agua de buena calidad para toda la población del planeta y preservar al mismo tiempo las funciones hidrológicas, biológicas y químicas de los ecosistemas, adaptando las actividades humanas a los límites de la capacidad de la naturaleza y combatiendo los vectores de las enfermedades relacionadas con el agua. Es preciso contar con tecnologías innovadoras, entre ellas las tecnologías locales mejoradas para aprovechar plenamente los recursos hídricos limitados y protegerlos contra la contaminación.”

de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE) se coordinó la modificación de la Ley Fitosanitaria. Se crearon los Consejos de Aguas por Cuencas Hídricas en Misiones, Guairá, Itapúa, Chaco, Central, Concepción y Cordillera.

A través de la Resolución N° 1520/11, por la cual “Se establece el periodo de veda de pesca en todo el territorio nacional, en las modalidades de pesca deportiva y comercial; la utilización de artes de pesca; de transporte y la comercialización de productos pesqueros, correspondiente al periodo 2011/2012” la SEAM dispuso la veda pesquera, desde inicios de noviembre, cuyo objetivo no es sólo económico, sino sobretudo el aprovechamiento equilibrado y sostenible de las especies ícticas y la preservación de la biodiversidad de nuestras aguas.

Referente al lago Ypacaraí, el titular de la SEAM, y responsables de otras instituciones, como el intendente de San Bernardino, presentaron al presidente de la República Fernando Lugo, los planes de trabajo para la recuperación del lago. Uno de los logros emblemáticos, es que hoy el Lago Ypacaraí presenta transparencia en su cauce hasta en un metro de profundidad, algo no visto desde hace 40 años<sup>13</sup>.

El Senave, por su parte, emitió varias resoluciones entre las cuales están: la Resolución N° 660/2011<sup>14</sup>, por la cual se reglamentan los requisitos para la aplicación de productos fitosanitarios de uso agrícola, que busca la protección de las poblaciones cercanas a zonas de fumigación de soja. La Resolución N° 143/2011, por la cual se reglamentan los procesos de la producción orgánica de origen vegetal en el marco de la Ley N° 3.481/08 de fomento y control de la producción orgánica. La Resolución N° 365/2011 por la cual se aprueban los límites de presencia a bajos niveles de semillas de maíz genéticamente modificados en lotes de semillas de maíz convencional.

Las resoluciones dictadas por las instituciones, la SEAM y el SENAVE, poseen relevancia por las implicancias positivas que pueden generar sobre la salud socioambiental, especialmente para las comunidades de campesinos, campesinas e indígenas que permanentemente denunciaron en el 2011, hechos de violencia como amedrentamientos, despojos, expulsión, fumigaciones, muertes, pérdidas de la soberanía y seguridad alimentaria (falta de alimentos y la imposibilidad de cultivar rubros de autoconsumo), deforestación, contaminación de las aguas<sup>15</sup>, etc.

## CASOS

### Contaminación urbana

La presión ejercida por la descontrolada urbanización en zonas urbanas, ejerce a su vez presión sobre la cantidad de agua infiltrada en el subsuelo, y en contaminar el agua existente por las actividades industriales y domiciliarias. Las fuentes principales de contaminación son las curtiembres, gasolineras, talleres automotores

13 Disponible en < <http://www.seam.gov.py/component/content/article/1-latest-news/907-ministro-de-la-seam-presenta-al-ejecutivo-acciones-para-el-monitoreo-del-lago-ypacarai.html>> consultado el 17 de noviembre de 2011.

14 Disponible en <<http://www.senave.gov.py/marco-juridico-resoluciones-senave.html>> consultado el 14 de noviembre de 2011.

15 Vease “Vecinos se unen para rechazar cultivo de soja”. Diario Ultima Hora. Asunción, 15 de noviembre de 2011. Pag. 57.

y metalúrgicos, lavaderos, los fertilizantes de origen orgánico y las aguas negras de pozos ciegos. Las industrias cerveceras, de bebidas gaseosas, de envasadoras de agua, de procesadoras de alimentos utilizan gran cantidad de agua de buena calidad de los acuíferos, sin restituir ni aportar buenas prácticas para la recarga y pureza de las aguas en el subsuelo. En el Gran Asunción y otras ciudades importantes, donde - desde los 80s- avanzaron la urbanización acelerada, con el auge de los loteamientos y cuadrículamiento de territorios, colaboraron también negativamente sobre la disposición de agua segura y en la contaminación de los recursos hídricos. Ciudades altamente pobladas como Asunción, Areguá, Capiatá, Fernando de la Mora, Guarambaré, Itá, J. A. Saldívar, Lambaré, Limpio, Luque, Mariano Roque Alonso, Ñemby, San Antonio, San Lorenzo, Villa Elisa, Villeta, Ypacaraí e Ypané, entre otras, con la urbanización sin control, tala de árboles, erosión del suelo, edificaciones desordenadas, cubrimiento de suelos con pisos, empedrados y alfaltados, disposición no adecuada de residuos, contaminan y presionan sobre la capacidad de recarga de los acuíferos, entre ellos el Patiño.

El Informe de Desarrollo Humano del 2011 presentado recientemente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, donde el Paraguay de nuevo se ubica en la posición 107, de nivel medio, manifiesta la percepción sobre bienestar y medio ambiente, un nivel de satisfacción por la calidad del agua en un 83,9% (satisfechos) desde el 2006 al 2010. Por su lado, el documento propuesta del actual gobierno, de política pública para el desarrollo social del 2010 al 2020<sup>16</sup>, referente a un hábitat adecuado, vivienda, agua y saneamiento básico son deficitarios para amplios sectores sociales, persistiendo un desarrollo diferenciado de la expansión de los servicios básicos. La conexión de agua potable y corriente es sólo del 79,3% en los hogares urbanos y 38,2% en los rurales, la conexión de inodoro a redes cloacales es un servicio exclusivamente urbano con solo 16% de cobertura que no mejoró desde hace 25 años. La pobreza y desigualdad afecta a grupos, cuya condición de exclusión social se acentúa, por la pertenencia a grupos indígenas, de edad, discapacidad, adultos mayores y a la localización geográfica. La población indígena, de más de cien mil miembros, sigue viviendo en una situación de marginación y olvido, el analfabetismo alcanza el 51%; solo el 2,5% de esta población tiene acceso al agua potable y el 9,7% a electricidad.

## Contaminación rural

Respecto de la contaminación producida en zonas rurales, donde hizo amplia incursión la agricultura mecanizada con uso de agrotóxicos, se presentaron ante la opinión pública nacional e internacional, en los últimos años, graves denuncias de contaminación por fumigaciones de plantaciones, sin disposición de barreras vivas, sin protección de comunidades y caminos vecinales y por tratamiento inadecuado de residuos. Los arroyos son utilizados para limpieza de enseres de la agricultura mecanizada y restos (bidones y latas con restos tóxicos) son lanzados en caminos vecinales y en los arroyos. Las denuncias en los medios de comunicación presentaron de nuevo una realidad alarmante, sobre las cuales las autoridades deben proceder de manera más expeditiva. A partir del conocimiento del caso del niño

<sup>16</sup> Paraguay para Todos y Todas. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020. Gabinete Social de la Presidencia de la República del Paraguay. Asunción, 2010.

Silvino Talavera<sup>17</sup>, quien muriera a causa de las fumigaciones de sojales en el departamento de Itapúa, fueron dándose otros casos de intoxicaciones y muertes. Otros casos, como el de Rincón í o Delta Pine en Ybycuí, Departamento de Paraguari, fueron ampliamente denunciados por los casos de contaminación de las aguas, produciendo muerte de cientos de animales, y por producir enfermedades incurables que ocasionaron la muerte paulatina, de varios pobladores. En el 2011, se produjo de nuevo una muerte, la del joven Rubén Portillo en la colonia Yeruti, Canindeyú, quien falleció luego de utilizar las aguas del arroyo de su comunidad<sup>18</sup>.

Un factor importante que mencionar, es la falta de disponibilización de los datos sobre denuncias y sobre los diagnósticos médicos, que impide el buen seguimiento y el castigo ejemplar a los responsables. Un paso positivo es el involucramiento cada vez mayor y con mayor compromiso, de profesionales médicos en la investigación, el diagnóstico y en la información necesaria sobre las muertes; algo que antes no sucedía.

### Yacyretá a cota 83

A casi 40 años de la firma del Tratado para la Construcción de la represa Yacyretá, en febrero de 2011, los presidentes Cristina Fernández de Argentina y Fernando Lugo de Paraguay procedieron a su inauguración, ante la protesta de los múltiples afectados de ambas márgenes, a causa de la falta del cumplimiento de todos los compromisos asumidos para la construcción de la represa. Estudios y cálculos de los daños sociales y ambientales que ocasionaría el emprendimiento ya fueron presentados por organizaciones de la sociedad civil, en debido tiempo, a los gobiernos de Argentina y de Paraguay, como a los bancos encargados de la financiación<sup>19</sup>. En esos estudios se mencionaba la necesidad de incluir los costos de resarcimiento de todos los daños causados a ser internalizados en los costos totales del proyecto. Pasados los años, no todos los conocimientos ni todas las recomendaciones fueron tenidas en cuenta.

En el lado argentino, han quedado inundados en la ciudad de Posadas, los edificios de la Prefectura del Puerto, obligando a la construcción de oficinas provisorias en el Club Pirá Pytá, de la ciudad de Posadas<sup>20</sup> y unas 3.600 familias paraguayas que perdieron sus casas por las inundaciones que provocó Yacyretá, bloquearon el 24 de febrero el puente internacional San Roque González de Santa Cruz que comunica a Posadas con la ciudad paraguaya de Encarnación. La acción de protesta busca evidenciar “las falsas promesas de los responsables de la EBY”, quienes para lograr

17 El caso de Silvino Talavera fue llevado, el 29 de setiembre al 1 de octubre de 2011, a un juicio ético contra las transnacionales (Cargill, Monsanto y Alto Paraná SA) en Wanda, ciudad de la provincia de Misiones, en Yguazú (Triple Frontera) donde participaron 13 organizaciones y movimientos sociales de Argentina, Brasil y Paraguay. El Tribunal Etico juzgará la legitimidad y la consistencia de las denuncias, para emitir una sentencia que será remitida a instancias de información y de comunicación, como a instancias políticas y jurídicas para asumir una postura de intervención frente a las violaciones ocasionadas por las empresas transnacionales.

18 Véase más casos en <<http://www.grr.org.ar/ceparaguay/cronologia.htm>> consultado el 22 de noviembre de 2011.

19 Diaz Peña, Elías y Stancich, Elba (2000) No más Daño en Yacyretá. Historia, proceso y documentos relevantes del seguimiento de la sociedad civil a la Represa Hidroeléctrica Yacyretá. Asunción, 2000.

20 Disponible en <<http://noticias.terra.com.ar/tras-40-anos-inauguran-represa-hidroelectrica-de-yacyreta.3febdb699695e210VgnVCM4000009bf154d0RCRD.html>> consultado el 15 de noviembre de 2011.

que abandonen las zonas donde debían ejecutarse los trabajos de defensa costera, prometieron a los afectados “una suma de dinero en concepto de rehabilitación por traslado forzoso”. La medida de protesta solamente sería levantada ante la firma de un acta de compromiso del director de la EBY, Fulgencio Rodríguez, para el resarcimiento por los daños sufridos ante la construcción de la hidroeléctrica. El Plan de Terminación implementado entre 2006 y 2011, hizo subir la cota del embalse a la de diseño final de 83 metros sobre el nivel del mar, lo que permite a la represa una producción adicional de 8000 Gigavatios/hora al año de energía que se entrega al sistema, y un plus de 1.600 megawatts de potencia; sin embargo, los reclamos de indemnización continúan por traslado forzoso, pérdida de trabajo o medios de sustento, instalación de comedores, espacios verdes, mala construcción de viviendas, entre muchos otros<sup>21</sup>.

En Encarnación, el grupo llamado Memoria Viva, que reúne a artistas y otros profesionales, puso en exposición aproximadamente 1000 imágenes fotográficas de lo que fue la conocida “Zona Baja” de la ciudad. Hoy en día, ya no existen los edificios antiguos, calles, vehículos de aquella época, paisajes frente al Río Paraná, con el movimiento comercial de antaño, por estar bajo miles de toneladas de tierra, a causa de la Hidroeléctrica Yacyretá<sup>22</sup>. Con la desaparición de esa importante zona, se produjo una ruptura profunda en la vida comunitaria, en los lazos de vecindad, en la vida social y se alteraron las actividades económicas importantes como la pesca, olerías u otros oficios relacionados. Los grupos de reasentados en zonas urbanas sufren el encarecimiento de la canasta familiar y enfrentan la adquisición de nuevas obligaciones y erogaciones, el distanciamiento de servicios y centros importantes que influyen en el costo de vida. La población rural reasentada también denuncia incrementos en los costos de transporte, dificultades para comercialización de productos, instalación en zonas de poca, escasa o ninguna productividad, que ocasiona un nuevo traslado forzoso hacia áreas marginales.

Sobre la distribución y venta de la energía producida por Yacyretá, el 50% de ella pertenece a cada país, siendo otorgada a la República Argentina un excedente que el Paraguay no usa. En estos momentos, reclama la actualización del valor por kilovatio de energía que ese país consume. Además el Paraguay reclama la modificación del Tratado para vender el excedente de energía que no consume a Chile y Uruguay, para lo cual necesita la autorización del uso del sistema eléctrico argentino para el transporte de la energía. Los miembros de las Altas Partes, reunidos el 25 de febrero de 2011, entre otros puntos, se habrían comprometido a estudiar un mecanismo para desendeudar la entidad antes del 2013, y autorizar que el Paraguay utilice el sistema eléctrico argentino. Sin embargo, una dificultad no menor es que, la Argentina solicita un precio excesivo por conceder el paso de la energía por ese país<sup>23</sup>.

21 Disponible en <<http://www.agenciapulsar.org/nota.php?id=19467>> consultado el 20 de octubre de 2011.

22 Disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/433306-EBY:-Paraguay-reclama-a-la-Argentina-mayor-pago>> consultado el 14 de noviembre de 2011.

23 Disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/433306-EBY:-Paraguay-reclama-a-la-Argentina-mayor-pago>> consultado el 14 de noviembre de 2011.

Como puede verse, lo que representó la construcción y la ampliación de la represa<sup>24</sup> son innumerables para el Paraguay; a estas alturas no recibe aun un tratamiento adecuado, como socio de este emprendimiento. Deberá insistir por la actualización de los precios de la energía cedida a la Argentina y conseguir que éste país ceda en su afán del alto precio para el transporte y venta de la energía excedente hacia Uruguay y Chile, además de recortar la parte inequitativa de la deuda que el Tesoro Argentino ha impuesto al Paraguay.

Recientemente, la Entidad Binacional Yacyretá (EBY) habilitó una Licitación Pública Nacional (Nº 468), para construcción de un puente canal a fin de facilitar la irrigación de una extensa zona que podrá ser aprovechada por la agricultura empresarial<sup>25</sup>. Al norte de la presa lateral derecha del embalse de Yacyretá, en San Cosme y Damián esa infraestructura permitirá ingresar el agua a unas 100 mil hectáreas que será utilizada para cultivo de arroz y otros rubros. La pregunta es, si ese emprendimiento será destinado a tradicionales arroceros que perdieron sus medios de sustento o será para el beneficio de otros sectores que, con la producción de arroz a gran escala, acarreará más problemas sobre los ecosistemas, como la utilización de tóxicos y su incidencia en el agua. No está demás mencionar que, más inundación de superficies en esa zona, conllevará un factor de mayor perturbación para ese ambiente, perdiéndose espacios naturales y hábitats de variadas especies<sup>26</sup>. Por otro lado, según los pliegos de bases y condiciones para la construcción del mencionado puente canal, algunas firmas constructoras locales interesadas no podrán tener igualdad de condiciones para competir, puesto que en el país sólo dos empresas realizaron obras de la envergadura necesaria, la EDB, constructora de los canales de la Avda. Madame Lynch, en Asunción y la empresa CDD que construyó los canales del Aguapey dentro del Plan de Terminación de Yacyretá (PTY), consorciada con el grupo porteño Macri<sup>27</sup>.

Del lado positivo, podemos citar un compromiso asumido por la administración paraguaya de la EBY, de crear, a propuesta de la SEAM, un Fondo de Reparaciones, destinado a la restauración de los daños sociales y ambientales producidos por la construcción de la represa y a convertir a la EBY en una empresa con responsabilidad ambiental, en el Paraguay. Además, se está llevando adelante, en el marco de un convenio de cooperación entre la SEAM y la EBY, un conjunto de propuestas para la reparación de daños sociales y ambientales causados por la construcción de la hidroeléctrica. Otro de los objetivos también es, otorgar licencias ambientales a las obras de la EBY para su adecuación a las leyes ambientales. Hasta el momento se han presentado 48 solicitudes de licencia ambiental en la SEAM, seis de las cuales fueron aprobadas<sup>28</sup>.

24 Parlamentarios del MERCOSUR cuestionaron las construcciones relacionadas para el funcionamiento Yacyretá a cota 83, sin resolverse reivindicaciones nacionales largamente postergadas.

25 Disponible en <<http://www.sectorproductivo.com.py/agricola/granos/noticias/6084-la-eb-y-proyecta-irrigar-arrozales>> consultado el 15 de noviembre de 2011.

26 Atlas Ambiental del Paraguay con fines educativos. Secretaría del Ambiente-SEAM. Asunción. 2008. Pp. 66.

27 Entrevista a Jorge Urusoff, del grupo de afectados por Yacyretá en Encarnación y activista por derechos de los afectados por las represas hidroeléctricas.

28 Disponible en <<http://www.seam.gov.py/component/content/article/1-latest-news/841-prosigue-expedicion-conjunta-de-la-seam-y-la-eb-y-para-evaluar-plan-de-reparacion-socioambiental-en-zona-de-influencia-de-la-represa.html>> consultado el 17 de noviembre de 2011.

## El Agua y explotación de hidrocarburos

Recientes noticias locales (octubre y noviembre 2011) informaron de que la zona argentina de Neuquén<sup>29</sup>, relacionada con explotación petrolífera y por otro lado, con atractivos y gran potencial turístico, podría albergar a una de las mayores reservas de gas natural del planeta, lo que está movilizándolo a las grandes petroleras. De ser cierta la novedad, Argentina poseería su independencia energética, captaría millones de dólares, pero el gobierno de Cristina Fernández deberá ofrecer reglas de juego convenientes para los inversionistas. Sin embargo, la extracción de hidrocarburos no convencionales (es aparentemente energía menos sucia), es más costosa operativamente, y es por su complejidad similar a otros sistemas de extracción minera que desarrolló a nivel mundial grandes deudas ambientales, entre las que están la contaminación del agua de uso humano, disminución de los niveles de seguridad de las aguas subterráneas, contaminación con alta concentración de plomo, radio, etc. que causan graves enfermedades. Aparte de la infraestructura, se necesitarán suficientes recursos hídricos para poner a punto la exploración y extracción de la materia prima. Las especulaciones económicas hechas sobre el tema son: en la Argentina están pagando 17 dólares por millón de btu, por el gas licuado que importan y se requiere para explotar el gas no convencional, alrededor de 7 u 8 dólares por millón de btu. Puede ser convincente el cálculo económico, pero, igual que otras formas de explotación de los recursos naturales, no contemplan los costos sociales y ambientales.

Un dato que los empresarios de la prensa, tanto local como regional olvidaron mencionar es que en la zona de Neuquén, Argentina, por extracción de petróleo y gas, la empresa Repsol YPF de origen español, figura entre las empresas violadoras de los derechos de los pueblos. El caso fue denunciado ante el TPP (Tribunal Permanente de los Pueblos) y juzgado en Viena, Lima y Madrid, durante los años 2006, 2008 y 2010<sup>30</sup>.

Los países de América Latina, en su mayoría comparten historias dolorosas como la intrusión de empresas transnacionales que, con apetito voraz, extraen bienes naturales, mal utilizan y destruyen el agua, deforestan los bosques, erosionan el suelo y sus nutrientes, recurren al uso de la energía casi sin pagar por ella, extraen minerales, dejan destrucción y nada de beneficios para los países y menos que nada para las poblaciones locales.

Al adentrarse en las localidades, en Paraguay, podemos encontrarnos con casos como la de Paso Yobai, Guairá, donde la empresa canadiense, Latin American Minerals Paraguay S.A. (Lampa), en una extensión de más de 15.000 hectáreas desarrolla proyectos de prospección de metales, al principio (2001) en alianza con Minas Paraguayas SA y Minera Guairá. Además de su proyecto de Paso Yobai, tiene otras en Capiibary, (San Pedro) orientado hacia la búsqueda de diamantes.

29 Disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/480699-Energia-no-convencional-puede-cambiar-el-panorama-argentino>>, consultado el 15 de noviembre de 2011.

30 Tribunal Permanente de los Pueblos. La Unión Europea y las Empresas transnacionales en América Latina: Políticas, instrumentos y actores cómplices de las violaciones de los derechos de los pueblos. Sesión Deliberante. Universidad Complutense de Madrid, Auditorio de la Facultad de Matemáticas. Madrid, 14-17 de mayo de 2010. pp. 9. Disponible en <<http://www.enlazandoalternativas.org/spip.php?article577>>, consultado el 22 de noviembre de 2011.

Como resultado de la presencia minera, los habitantes que se dedicaban a la producción agrícola, y en especial a la yerba mate, hasta hace diez años, actualmente abandonaron la práctica agrícola para volcarse a la minería. Algunos pobladores alquilan porciones de tierra a quienes deseen buscar oro. La actividad minera emplea gran cantidad de agua en la extracción del preciado material y las sustancias muy peligrosas usadas en el procesamiento, como el cianuro y el mercurio, pueden poner en permanente riesgo la salud y la vida, tanto de buscadores informales, como de aquellos personales pertenecientes a la empresa. Se calcula que alrededor de 2000 personas están vinculadas a la actividad<sup>31</sup>. Alrededor de 700 personas extraerían oro de las zonas controladas por la empresa Lampa. Un tercer aspecto preocupante es la falta de instalaciones adecuadas y de equipamiento, y la posibilidad de que las lluvias lleven sustancias como el mercurio hacia los cauces de agua. Publicaciones periodísticas, en el mes de octubre, mencionaban nivel de contaminación<sup>32</sup> por mercurio superiores a los normales permitidos, despertando el temor en la población del Guairá y en otros departamentos cercanos.

Cuando de beneficios para las comunidades se trata, las novedades no son alentadoras. El abandono de prácticas agrícolas y no agrícolas sustentables, incidirá sobre las condiciones de vida comunitaria; sobre la alimentación y sobre la economía familiar campesina. Si la actividad sigue siendo informal y no legal, sin parámetros ambientalmente adecuados; la contaminación de las aguas por la minería en Paso Yobai, pondrá en riesgo la vida de esa población rural que todavía utiliza agua de los arroyos para beber, para cocción de los alimentos, para la higiene y para los animales domésticos. La actividad turística también se verá ampliamente afectada.

## REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES

- El agua, como bien natural, reconocido como derecho humano fundamental necesita ser resguardado con mayor efectividad por todos los estamentos del Estado Paraguayo. Las instituciones rectoras, administradoras y fiscalizadoras del agua deben asegurarla principalmente para las comunidades, su no aseguramiento, implica la negación del agua como derecho humano.
- El agua es un elemento fundamental para toda forma de vida, su disponibilidad en cantidad y calidad posee estrecha relación con la gestión de las instituciones como la Secretaría del Ambiente (SEAM), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (Essap), el Servicio Nacional de Salud Ambiental (Senasa), y las empresas privadas de agua, como las aguaterías, etc.
- El Estado Paraguayo, a través de todas las instituciones educativas, deberá difundir y sensibilizar, más efectivamente, sobre la necesidad del cuidado del agua.

31 Vease Glauser, Marcos (2009) Extranjerización del territorio paraguayo. Base Investigaciones sociales/Rosa Luxemburgo Stiftung. Asunción. 2009. pp. 156-158.

32 Véase "Mercurio hallado en Paso Yobai es 6 veces mayor a lo permitido", disponible en < <http://www.ultimahora.com/notas/478597-Mercurio-hallado-en-Paso-Yobai-es-6-veces-mayor-a-lo-permitido> > consultado el 22 de noviembre de 2011.



## BIBLIOGRAFÍA

- Glauser, Marcos (2009) Extranjerización del territorio paraguayo. Base Investigaciones sociales/Rosa Luxemburgo Stiftung. Asunción. 2009.
- Atlas ambiental del Paraguay con fines Educativos. Secretaría del Ambiente SEAM.. Asunción. 2008.
- Política ambiental Nacional del Paraguay (PAN), Secretaria del Ambiente SEAM. Asunción. 2007.
- Constitución Nacional de la República del Paraguay Sancionada y Promulgada el 20 de junio de 1992. Asunción. 1992.
- Conflictos por el agua en Chile. Entre los derechos humanos y las reglas del mercado. Chile Sustentable/ Heinrich Boll Stiftung. Cono sur. Santiago de Chile. 2010.
- Informe de Gestión 2009-2011. Secretaría del Ambiente-SEAM. 2011.
- Agua. Construcción social de un derecho humano. Iniciativa MERCOSUR. PIDHDD. 2007. pp. 157-178.
- Paraguay para Todos y Todas. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020". Gabinete Social de la Presidencia de la República. Asunción. 2009.
- Tribunal Permanente de los Pueblos. La Unión Europea y las Empresas transnacionales en América Latina: Políticas, instrumentos y actores cómplices de las violaciones de los derechos de los pueblos. Sesión Deliberante. Universidad Complutense de Madrid, Auditorio de la Facultad de Matemáticas. Madrid, 14-17 de mayo de 2010. SENTENCIA. Fondazione Sizione Internazionale. Roma, Italia. 2010.



## *Pasos adelante, pasos para atrás*

*En materia de Educación, el país tuvo durante el año avances y retrocesos. Tras una mirada externa de la situación, podemos concluir que existen debilidades aún por superar, especialmente las motivadas por discordancias ideológicas, tal como es el caso del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad, que tuvo que ser retirada por presión social.*

*Por otro lado, urge que el marco de seguridad en el presupuesto nacional sea una realidad, ya que sin una base financiera adecuada, la aplicación de políticas públicas en el campo de la educación se hace difícil y los sectores más necesitados quedan al margen.*

Ramón Corvalán

Servicio Paz y Justicia-Paraguay (Serpaj-Py)

## INTRODUCCIÓN

La Corporación Latinobarómetro, en su Informe 2011, en el capítulo dedicado a analizar la confianza en las instituciones, destaca con relación a la Iglesia lo siguiente:

“La confianza en la Iglesia es la que ha bajado de manera más sistemática a lo largo de los años, desde un 76% en el año 1996, a 64% en el año 2011, con una baja de tres puntos porcentuales respecto al año pasado. El año 2008 es el año en que la Iglesia baja de 74% (2007) a 66%, sin haberse recuperado como fue la baja experimentada en el año 2005 cuando alcanzo 62%. Por cuarto año consecutivo la Iglesia tiene los niveles más bajos de confianza desde 1995, con la excepción del año 2005” (Corporación Latinobarómetro, Informe 2011).

Sin embargo, Paraguay ocupa el primer lugar en cuanto a confianza en la Iglesia con un 78%; por su parte, en cuanto a confianza en el gobierno, se sitúa en el noveno lugar de entre 18 países, con un 37% de confianza. Y sólo el 22% declara que es posible confiar en la mayoría de las personas<sup>1</sup>. En cuanto a la cultura cívica, el siguiente cuadro describe la situación de Paraguay.

Los ciudadanos cumplen con la ley	Los ciudadanos exigen sus derechos	Los ciudadanos son conscientes de sus obligaciones y deberes	Diferencia entre exigen derechos y las obligaciones	Grupos que cumplen menos con la ley Aquí “Los ricos”
21	39	35	4	64

Estos datos deben relacionarse con otros mencionados en el Informe del año pasado, vinculados con el carácter marcadamente cerrado de la sociedad paraguaya. En particular, se hacía referencia a los resultados de una encuesta sobre juventudes y la democracia en la región y se constataba 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). Además de esto, se caracterizaba a Paraguay por su sociedad más cerrada a la tolerancia de los enunciados asociados a los temas denominados “polémicos” (Corvalán, 2010).

Es en este contexto que la Resolución Ministerial N° 35.635 “Por la cual se deja sin efecto el proceso de socialización del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la sexualidad, así como la implementación que debería seguir luego de su revisión en el sistema educativo nacional y se adoptan medidas tendientes a garantizar la aplicación efectiva de la educación sexual integral en todos los niveles y modalidades de la educación paraguaya”, emitida en fecha 21 de setiembre de 2011 por el Ministerio de Educación y Cultura, expresa más bien los perfiles de la moralidad pública de esta sociedad particularmente conservadora, antes que

1 Corporación Latinobarómetro. Informe 2011. [En línea] Banco de datos en línea, 28 octubre 2011, pgs. 48-51. Disponible en <[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)> consultado el 8 de noviembre 2011.

traducir el principio de progresividad del derecho. Zerilli expresa mejor esta idea cuando sostiene:

*"El reclamo de derechos, leído no a través de la cuestión del sujeto sino a través de la práctica de libertad que fue su hábitat y su aspiración original, no es – o no es simplemente – una exigencia de reconocimiento de lo que somos. Antes bien, es una exigencia de reconocimiento de quiénes somos, y, lo que es todavía más importante, de quiénes podríamos llegar a ser" (Zerilli, 2008: 235).*

A propósito de la tensión moralidad pública/enfoque de derechos, Sacristán sostiene precisamente lo siguiente, cuando la resolución sigue más la línea definida por la moralidad pública:

*"Las demandas conservadoras son una contrarrevolución social" (Sacristán, 1999: 275).*

Asimismo, Anand Grover, Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos de NN.UU. sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, en su Informe provisional presentado en agosto de 2011, destaca:

*"La moralidad pública no puede esgrimirse como pretexto para promulgar o aplicar leyes que puedan dar pie a violaciones de los derechos humanos, incluidas las que tienen por objeto regular la conducta sexual y reproductiva y la adopción de decisiones" (Anand Grover, 2011: 8).*

Los cuestionamientos al Marco Rector fueron formulados por un conjunto de organizaciones vinculadas a las iglesias Católica, Anglicana y otras iglesias cristianas, además de sectores civiles. Estos incluso organizaron el II Festival por la Vida "Queremos papá y mamá", frente al Cabildo, "para repudiar el proyecto del Ministerio de Educación que quiere imponer culturas totalmente extrañas y que sólo tienen el objetivo de promover la inmoralidad"<sup>2</sup>.

Por otro lado, varias organizaciones repudiaron la decisión del Ministerio de Educación y Cultura de dejar sin efecto el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad en el sistema educativo.

Para agregar más tensiones a lo anterior, el 1 de octubre, el ministro de Educación y Cultura, Luis A. Riart, le presentó formal renuncia al presidente Fernando Lugo, durante un desayuno en Mburuvicha Róga. Dos días después, asumía el diputado liberal Víctor Ríos, como nuevo ministro de Educación. El cambio se produjo en un proceso de búsqueda de alianzas con objetivos de gobernabilidad por parte del presidente Fernando Lugo.

Ambos hechos, la resolución que dejó sin efecto la implementación del Marco Rector y el cambio del ministro de Educación, en principio, aparecen como los límites que la profundización del derecho a la educación enfrenta en Paraguay actualmente. En el caso del Marco Rector, el problema abarca, incluso, las posi-

<sup>2</sup> Rechazan la enseñanza de más de dos sexos. Diario ABC color Digital, [En línea]. Asunción, 25 de setiembre de 2011. Disponible en <<http://www.abc.com.py/nota/rechazan-la-ensenanza-de-mas-de-dos-sexos/>>, consultado el 8 de noviembre de 2011.

bilidades de constitución de un Estado laico; en tanto, la institución iglesia, que goza de un importante nivel de confianza en la sociedad, de acuerdo al Informe Latinobarómetro 2011, marca las pautas para la reinterpretación en clave moral de los compromisos estatales en materia de derechos humanos.

## MARCO NORMATIVO

El derecho a la educación no es derecho a cualquier tipo de educación. Posee ciertos rasgos que permiten distinguirlo. Varios artículos de la Constitución Nacional definen estos rasgos. De esta manera, el artículo 73 enuncia que:

*Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente.*

El mismo artículo aclara los fines de la educación como derecho:

*“...el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos, el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos, la afirmación del compromiso con la Patria, la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio. La erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo son objetivos permanentes del sistema educativo”.*

Asimismo, el artículo 74 expresa:

*“Se garantizan el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades al acceso a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna”.*

Este artículo se vincula con el artículo 46 que se refiere a la igualdad de las personas:

*“Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”.*

El artículo 47 amplía el texto anterior al formular las garantías de la igualdad.

El Estado garantizará a todos los habitantes de la República:

- La igualdad para el acceso a la justicia, a cuyo efecto allanará los obstáculos que la impidiesen,
- La igualdad ante las leyes,
- La igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad, y
- La igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura.

Estos aspectos apuntan a que el proceso de aprendizaje, núcleo básico del derecho a la educación, disponga de las condiciones necesarias a fin de cumplir con

uno de los fines del sistema educativo nacional expresado en el inciso h del artículo 9 de la Ley General de Educación:

*“La preparación para participar en la vida social, política y cultural, como actor reflexivo y creador en el contexto de una sociedad democrática, libre y solidaria”.*

Al respecto, el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos de NN.UU. sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, señala:

*“La disponibilidad de educación e información exhaustivas en materia de salud sexual y reproductiva es un factor esencial para el ejercicio del derecho a la salud y de otros derechos, como el derecho a la educación y al acceso a la información” (Anand Grover, 2011: 19).*

Desde esta perspectiva, la suspensión del Marco Rector, constituye un gesto que pone en peligro la vigencia de una serie de principios, contenidos, fines y objetivos del derecho a la educación en general, y de los derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en particular.

Frente a una serie de pasos interesantes dados por el Ministerio de Educación y Cultura – gratuidad de la educación media, proceso de elaboración del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, inicio de debates sobre la nueva escuela pública paraguaya – la Resolución Ministerial N° 35.635 se registra como pasos para atrás en el compromiso estatal de sostener el principio de progresividad del derecho a la educación.

## EL DESAFÍO DE DESAPRENDER EL PATRIARCADO

La medida adoptada por el Ministerio de Educación y Cultura, que deja sin efecto el proceso de socialización del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad, así como su implementación en el sistema educativo, institucionalmente fue una respuesta a las recomendaciones formuladas por el Consejo Nacional de Educación y Cultura (Conec). Esta instancia consideró “que la educación integral de la sexualidad es un tema sensible a la sociedad paraguaya que requiere de un amplio debate y de la mayor participación posible para su implementación”. Por esta razón concluyeron que el Marco Rector Pedagógico “no es aceptable y en consecuencia solicitamos al Ministro que deje sin efecto tal documento”.

Finalmente plantearon que “estamos elaborando otro documento alternativo que recoja nuestra opinión sobre la política que debe orientar la educación de la sexualidad en el contexto de la educación integral de la persona”<sup>3</sup>.

Se aclara que la resolución igualmente resolvió la conformación de una Comisión para la elaboración de un documento orientador con siete direcciones generales

<sup>3</sup> Suspenden implementación del Marco Rector de Educación Integral de la Sexualidad. Diario Popular [En línea]. Asunción, 27 de setiembre de 2011. Disponible en <<http://www.diariopopular.com.py/?q=node/102094>> consultado el 8 de noviembre de 2011.

del Ministerio de Educación y Cultura, cuyo plazo para la conclusión es de ocho meses.

Ante esto, la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), red feminista de organizaciones, emitió un documento en el que rechaza la decisión del Ministerio de Educación y Cultura:

*"No se puede enterrar una política basada en la información, la libertad, la equidad y los derechos humanos por un plan corregido donde se prevé la participación de instituciones eclesiales, entes que pretenden seguir disminuyendo la autonomía de las mujeres, y seguir siendo cómplices de la invasión de nuestros cuerpos, ante una estrategia que pronostica ambigüedad y retroceso a lo avanzado para la implementación y atención de los principales temas y lineamientos enfocados desde el marco rector. El Estado Paraguayo es laico, elemento fundamental para garantizar la libertad religiosa y con la propuesta del Marco Rector Pedagógico pluralista, permitirá diversas visiones culturales sobre sexualidad"<sup>4</sup>.*

Por su parte, un comunicado firmado por el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem Paraguay) y la Articulación por el Cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Mujeres (ACDM), explica que con la decisión del Ministerio de Educación y Cultura, las niñas, los niños y jóvenes "pierden la oportunidad de recibir, en escuelas y colegios, una educación sexual integral científica que les permita evitar situaciones como la violencia, el abuso, la explotación, el embarazo no planificado". Igualmente, se evita que reciban aprendizajes para la prevención del VIH e infecciones de transmisión sexual (ITS), "así como romper con los prejuicios, mitos y temores que giran en torno a esta temática, ante la ausencia de información y del abordaje claro y procesual de éstos y otros temas". El Cladem-PY y la ACDM exigen, finalmente, al entonces ministro Riart que "tome conciencia de su responsabilidad histórica, revea sus decisiones y dé un apoyo pleno al actual Marco Rector, a su proceso de socialización y a su implementación efectiva en el 2012"<sup>5</sup>.

Estas explicaciones coinciden con lo señalado por Anand Grover en su Informe Provisional, cuando comenta que:

*"Se ha demostrado en múltiples ocasiones la eficacia de los conocimientos adecuados sobre salud sexual y reproductiva para reducir el índice de mortalidad materna; prevenir los embarazos no deseados, los abortos en condiciones peligrosas, el VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual; retrasar el comienzo de las relaciones sexuales; conocer mejor las diferentes opciones de planificación de la familia; y proteger contra la violencia basada en el género. También se impone la necesidad de empoderar a la mujer mediante educación*

4 Colectivo de mujeres 25 de noviembre. "Comunicado sobre Marco Rector Pedagógico". Asunción, 30 de setiembre de 2011. Disponible en <<http://colectivodemujeres.webnode.es/news/comunicado-sobre-marco-rector-pedagogico/>> consultado el 8 de noviembre de 2011.

5 "Suspender el Marco Rector es una muestra de cobardía del MEC, según organizaciones de derechos humanos". E'a. Periódico de Interpretación y Análisis [En línea]. Asunción, 29 de setiembre de 2011. Disponible en <<http://ea.com.py/suspender-el-marco-rector-es-una-muestra-de-cobardia-del-mec-segun-organizaciones-de-derechos-humanos/>> consultado el 8 de noviembre de 2011.



*e información exhaustivas en materia de salud sexual y reproductiva, dado que las jóvenes suelen tener menos poder o control en las relaciones, lo que las hace desproporcionadamente vulnerables a la coerción, los abusos y la explotación” (Anand Grover, 2011: 21-22).*

Además de estos aspectos puntuales, la situación en que se encuentra el Marco Rector muestra el largo recorrido que aún falta para avanzar en una tarea clave de la educación, con perspectiva de derecho. Vernor Muñoz se refiere al respecto al destacar que:

*“La construcción de una sociedad basada en los derechos humanos, requiere del ‘desaprendizaje’ del patriarcado y el descubrimiento de nuevas relaciones que nos permitan imaginar un nuevo mundo, que acepte la diversidad como una expresión del espíritu humano y no como una negación de las posibilidades universales” (Vernor Muñoz, 2009:35).*

## **Otras deudas: Sobre el informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación. Misión al Paraguay**

De las 14 recomendaciones formuladas al Gobierno del Paraguay por el Relator Especial sobre el Derecho a la Educación, como resultado de su Misión en el país en el año 2009, precisamente una de ellas se refería a la necesidad de “incluir en la política educativa un plan transversal de género, que fomente la inclusión de educación sexual y reproductiva en el currículum”. Con la decisión de dejar sin efecto el Marco Rector, esta recomendación queda en la lista de las deudas pendientes.

El Relator también había recomendado “profundizar los programas de transferencia a las familias más empobrecidas, que deben favorecer especialmente a las mujeres indígenas y a las que se encuentran en las zonas rurales”. Esta recomendación tampoco fue posible implementar hasta ahora. Conforme a una gacetilla de prensa distribuida por la Secretaría de Acción Social, se explica justamente que “el atraso en los pagos del programa Tekoporã tiene su origen en el déficit que arrastra el Presupuesto de la Secretaría de Acción Social para cumplir con las Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad desde el año 2010; para el presupuesto del año 2011 el Parlamento aprobó el mismo presupuesto del año anterior, que ya había sido insuficiente para ese período. A raíz de esta situación, en julio del 2010 se solicitó la ampliación presupuestaria al Parlamento Nacional que luego de varias movilizaciones de la población afectada fue aprobado recién a fines de Diciembre del 2010. Para el año 2011, 93.620 familias beneficiarias cuentan nuevamente con un insuficiente presupuesto que no alcanza para el presente ejercicio. Por lo tanto el 28 de Julio de 2011 se solicitó al Parlamento una ampliación de Gs. 55.723.535.000”<sup>6</sup>.

Tampoco se ha avanzado en la línea de “investigar con urgencia la relación entre las dificultades de lectoescritura y de calidad educativa y la baja estima del gua-

<sup>6</sup> A las familias de Tekopora y a la ciudadanía en general. Gacetilla de prensa. Secretaría de Acción Social, Asunción, 8 de noviembre de 2011.

raní". El Relator mencionaba con relación a este punto que "se ha advertido que la falta de una educación en lengua materna podría tener efectos cognitivos no deseados a lo largo de la vida educativa. Esto debe investigarse con urgencia".

No se realizaron, asimismo, las gestiones requeridas para "involucrar más decididamente a la Defensoría del Pueblo en los mecanismos de exigibilidad y de justicia-bilidad del derecho humano a la educación".

En cuanto a "transversalizar los derechos de los pueblos indígenas en todas las acciones ministeriales, para que la actividad curricular llegue a constituirse en una acción afirmativa para estos pueblos, de modo que sus culturas y cosmovisiones estén debidamente representadas en el currículum nacional", se había realizado en agosto del 2009 el II Congreso Nacional de Educación Indígena, que buscó recabar de y con los mismos indígenas las orientaciones para la implementación de la política educativa desde y para los pueblos indígenas. Se cuenta con un documento, resultado de una sistematización de lo producido en el evento.

Sigue en deuda también el otorgamiento a la educación del presupuesto requerido. La recomendación del Relator fue la siguiente: "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".

Al inicio del año del Bicentenario, sí se cumplió con una de las recomendaciones: la vinculada con la necesidad de la adopción de la Ley de lenguas. Mediante la promulgación de esta normativa se creará además la Secretaría Nacional de Políticas Lingüísticas, que comprenderá tres Direcciones: la Dirección General de Planificación Lingüística, la de Investigación Lingüística y la de Documentación y Promoción de las Lenguas Indígenas. Asimismo se plantea la creación de la Academia de la Lengua Guaraní, que tendrá a su cargo la normativización de la lengua, estableciendo el alfabeto y la gramática oficiales, además de diversos mecanismos para la normalización de la lengua en todas las instancias de la vida social<sup>7</sup>.

## RECOMENDACIONES

Ante este panorama, se reiteran algunas de las recomendaciones formuladas en el 2010:

- Presupuestariamente, cumplir con el mínimo constitucional planteado (igual al 20% del presupuesto de la Administración Central), pese a que aún así, la cifra no alcanza para las necesidades planteadas por la inclusión educativa en el país. Se requiere en el mediano plazo el 7% del PIB como inversión permanente en educación.
- Cumplir con la implementación del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad, tal como ha sido formulado. El documento no hace sino recoger los principios, fines y objetivos que constitucionalmente se encuentran garantizados con relación al tema.

<sup>7</sup> "Gobierno promulga Ley de lenguas". E'a. Periódico de Interpretación y análisis [En línea]. Asunción, 5 de enero de 2011. Disponible en <<http://ea.com.py/gobierno-promulga-la-ley-de-lenguas/>>. consultado el 8 de noviembre de 2011.

- Implementar progresivamente las recomendaciones producidas por el II Congreso Nacional de Educación Indígena, fundamentalmente en la línea de la educación intercultural.
- Avanzar en el cumplimiento de las Recomendaciones formuladas por el Relator Especial sobre el Derecho a la Educación al Gobierno del Paraguay.

## BIBLIOGRAFÍA

- Caputo, Luis; Palau, Marielle; Segovia, Diego (2009). La juventud en el contexto regional. Proyecto Juventudes Sudamericanas: diálogos para construir la democracia regional (Base IS, Base, Instituto Polis, IDRC), Asunción: Base Is.
- Corporación Latinobarómetro (2011). Informe 2011, Santiago de Chile. Banco de datos en línea. Disponible en: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- Corvalán, Ramón (2010). ¿Cuánto cuesta la calidad educativa? Derecho a la educación en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2010). Derechos Humanos en Paraguay. Yvypóra derecho paraguayi. Asunción: Codehupy, pp. 483-492.
- Zerilli, Linda M.G. (2008). El feminismo y el abismo de la libertad. Fondo de Cultura Económica, Argentina.
- Sacristán, J. Gimeno (1999). Poderes inestables en educación. Morata ediciones, Madrid.
- Grover, Anand (2011). El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Ginebra. Catalogado como A/66/254.
- Muñoz, Vernor (2009). El mar entre la niebla. El camino de la educación hacia los derechos humanos. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación – Luna Híbrida, Costa Rica.



# *Hacia el afianzamiento de los derechos culturales*

*En la Constitución Nacional y en los convenios internacionales ratificados por el Estado paraguayo, se establecen los derechos culturales y se delinea un marco general para las políticas culturales del Paraguay. Estos cuerpos normativos, además de otras leyes sectoriales, constituyen los principios rectores de las políticas culturales y el punto de partida para fortalecer el rol del Estado como garante de los derechos culturales.*

Coalición Paraguaya para la Diversidad Cultural (CPDC)

## MARCO LEGAL ACTUALIZADO

- **2005** Convención Unesco sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.
- **2007** Ley 3229/07 que ratifica la Convención Unesco sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.
- **2006** Ley 3051/06 Nacional de Cultura
- **2010** Ley 4251/10 de Lenguas
- **2010** Decreto 4982 por el cual se amplía y modifica el Decreto N° 14.427 del 02 de setiembre de 1942 y se crea un Consejo Asesor para la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo de la Presidencia de la República Sicom
- **1981** Ley 904/81 de los Pueblos Indígenas.
- Art. 63 CN de la Identidad Étnica
- Art. 65 CN del derecho a la participación
- Art de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas que afirma: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su derecho económico, social y cultural.

## INICIATIVAS ESTATALES

El Estado paraguayo conjuntamente y por iniciativa de la sociedad civil en los últimos años, se propuso diseñar y aplicar los instrumentos legales señalados, con carácter de urgencia, en momentos en que el proceso de globalización se acelera y se acentúan las “asimetrías”, la concentración y la brecha entre los países, para crear, producir y difundir sus expresiones culturales, viéndose en peligro, en particular: el patrimonio inmaterial, las culturas ancestrales de pueblos originarios, las industrias culturales y las artes escénicas de los países en desarrollo.

Las últimas iniciativas promovidas desde el Estado, pueden ser observadas en el sitio web de la Secretaría Nacional de Cultura: [www.cultura.gov.py](http://www.cultura.gov.py), órgano principal responsable del diseño y aplicación de políticas culturales, es decir, criterios y proyectos sistemáticamente adoptados por el poder público para promover, regular y proteger procesos, bienes y servicios culturales.

Los procesos culturales están constituidos por la creación, circulación y utilización de bienes culturales. En este informe se pretende reflejar las inquietudes recogidas en diferentes sectores de la comunidad cultural que expresan la existencia de vacíos en la implementación concreta de políticas públicas que beneficien de manera equitativa a todos los sectores, lo cual se manifiesta de diversas maneras que serán citadas a continuación.

## CASOS

1. Falta de apoyo para el incentivo de una campaña de comunicación que permita la difusión y concienciación de los derechos culturales en todas las instancias, ya que se identifica un desconocimiento generalizado desde los propios artistas, hasta en los propios estamentos del Estado.
2. Necesidad de fomentar el fortalecimiento de las organizaciones existentes y promover la creación de nuevas en áreas aún no organizadas, propiciando la planificación y articulación real con las organizaciones de la sociedad ya constituidas.
3. Fallas en la creación del Consejo Nacional de Cultura, con representación de los diferentes sectores y mesas consultivas. Algunos intentos de instalación fueron realizados durante el año 2010 y gran parte de 2011, con desprolijidades en el procedimiento de consultas e inclusión de los diferentes sectores, excluyendo de las mesas los ejes de diversidad cultural, pueblos originarios y afrodescendientes. Finalmente quedó constituido e instalado en la segunda quincena del mes de noviembre. Sin embargo el sector audiovisual, el principal promotor y reclamante del cumplimiento de la ley para que el Consejo comenzara a funcionar, no fue convocado para ese acto histórico.
4. Destitución de dos bailarines del Ballet Nacional. En uno de los casos afecta a la señorita Ko'etí Barreto (29 años). Le comunicaron que ya no podía permanecer en el cuerpo de ballet, porque supuestamente había sobrepasado la edad para ejercer sus actividades profesionales como bailarina, sin existir ninguna normativa al respecto. En el segundo caso, el señor José Enrique Álvarez Leguizamón fue remitido nuevamente al Ministerio de Educación y Cultura, de donde había sido comisionado originalmente, sin causa aparente. Ambos casos llegaron a instancias del Ministerio de Justicia y Trabajo por denuncia del Sindicato de Trabajadores del Ballet y la Danza (Sintraballet). Álvarez finalmente fue derivado al Viceministerio de la Juventud en área de formación y la señorita Barreto a realizar tareas administrativas en la Dirección Nacional de Creación, de la Secretaría Nacional de Cultura. Ambos son bailarines.
5. Rechazos sistemáticos a las iniciativas de postulación de proyectos al Fondo para la Diversidad Cultural de la Unesco, desde la Coalición Paraguaya para la Diversidad Cultural, así como otras iniciativas de trabajo conjunto e incumplimiento por parte de la Secretaría Nacional de Cultura (SNC) del Convenio firmado el 22 de abril de 2009. Este caso reviste un trasfondo de índole personal hacia miembros designados de la Coalición de parte de la Dirección Nacional de Creación y Diversidad Cultural.
6. Después de tres años de gestión, es notable la ausencia de un diseño participativo de políticas públicas para el desarrollo de la artes, o aplicación de un Plan Nacional de Cultura, perdiéndose una oportunidad histórica de una administración equitativa de los fondos obtenidos para cultura, tanto del Estado como de fondos extraordinarios o donaciones. Estos, hasta el momento están orientados hacia museos, patrimonio histórico, compra de casas y el Proyecto denominado Ciudadela. De esta manera, tanto los fondos del Bicentenario

como los fondos concursables, no han sido realizados en seguimiento de las necesidades prioritarias de los sectores, de las Expresiones Culturales, Pueblos Originarios y Afrodescendientes, ni han sido considerados los diferentes diagnósticos emanados desde la comunidad cultural.

7. La Secretaría Nacional de Cultura, con la asunción del nuevo ministro en el año 2008, redujo la Dirección Nacional del Audiovisual a un simple departamento sin funcionarios, pese a existir una resolución emanada por la misma institución y pese a los reiterados reclamos de las organizaciones del sector.
8. Con relación a otras instancias del sector audiovisual, cabe destacar la creación, desde la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo, de la Televisión Nacional denominada Pública, para la que se propuso inicialmente trabajar en función a la creación, información y difusión de trabajos y expresiones de los diversos grupos que integran el país en su carácter multicultural, pluriétnico y multilingüe. Hasta el momento no se cumplieron con los procesos participativos ni representativos de los múltiples sectores que hacen a las tareas de creación y expresión cultural. Este déficit repercute negativamente en el diseño y la proyección de lo que pretende ser un canal abierto, amplio, plural y de construcción participativa real. Ante los reclamos de sectores representados en el Consejo Asesor de la Sicom, sobre la necesidad de abrir e incluir a todos los sectores, no sólo a los cercanos, se produjeron reacciones y acciones que representaron injerencias directas e indirectas desde el Estado en las organizaciones sociales para intentar reprimir las críticas y los reclamos. Ocurrió en el caso del Sindicato de Periodistas del Paraguay y la Organización de Profesionales del Audiovisual Paraguayo.
9. Todo proyecto, programas o políticas públicas que este orientado a los pueblos indígenas o que pueda afectarlos, debe ser consultado previamente con las comunidades involucradas y llegar a un consenso para su realización. Para ello, las instituciones estatales correspondientes, deben suministrar información pertinente, para que los pueblos indígenas interesados puedan tomar decisiones.

Por ejemplo: la Secretaría Nacional de Cultura tiene una Dirección Indígena y ningún indígena ocupa allí cargo alguno.

## RECOMENDACIONES

Luego de analizar los avances y las limitaciones en materia de cumplimiento por parte del Estado paraguayo de los Derechos Culturales en los últimos tres años de gestión, se pueden señalar las siguientes recomendaciones.

1. Apoyar el incentivo de una campaña de capacitación e información que permita la difusión y concienciación de los Derechos Culturales.
2. Fomentar el fortalecimiento de las organizaciones existentes y promover la creación de nuevas en áreas aún no organizadas.



3. Que el Consejo Nacional de Cultura, instalado el mes pasado (conforme a la Ley 3051/06.), incluya a los sectores no convocados como el Audiovisual, principal promotor de su funcionamiento, Diversidad Cultural y Pueblos Originarios.
4. Incorporación de los dos bailarines del Ballet Nacional: la señorita Ko'etí Barreto y el señor José Enrique Álvarez Leguizamón, ambos profesionales de primer nivel con una especialización de más de un década financiada por el propio Estado.
5. La inmediata aplicación, en todos los términos, de la Convención Unesco 2005, ratificada por el Estado paraguayo (el incumplimiento de este punto expone al mismo a una denuncia internacional) que implica:
  - a. La implementación de una pronta articulación con la organización de la sociedad civil, Coalición Paraguaya para la Diversidad Cultural (CPDC), Personería Jurídica N° 271, creada para coadyudar a la aplicación de la Convención Unesco 2005, ratificada por el Estado paraguayo e integrante del Movimiento Internacional de Coaliciones, reconocido por la Unesco.
  - b. Incentivar y promover la postulación de proyectos al Fondo para la Diversidad Cultural de la Unesco y cumplimiento por parte de la SNC del Convenio firmado el 22 de abril de 2009 con la CPDC.
6. Diseño participativo de políticas públicas para el desarrollo de la artes o implementación de un Plan Nacional de Cultura, propiciando una administración equitativa de los fondos obtenidos para cultura, de manera que los fondos del Bicentenario como los fondos concursables, tengan en cuenta las necesidades prioritarias de los sectores considerando los diferentes diagnósticos emanados desde la Comunidad Cultural, incluyendo las demandas de los pueblos originarios y afrodescendientes.
7. Restaurar desde la Secretaría Nacional de Cultura, la Dirección Nacional del Audiovisual, considerando los diferentes reclamos de las organizaciones del sector.
8. Que la TV Nacional, denominada Pública, efectivamente sea construida con objetivos plurales, democráticos y participativos, sumando un acompañamiento de las diferentes instancias.
9. Que todo proyecto, programa o actividad de políticas públicas orientado a los pueblos indígenas, sea resultado de consultas previas con las comunidades afectadas.
10. Que la Secretaría Nacional de Cultura incluya en la Dirección Indígena a un referente indígena, que pueda desarrollar su propio espacio a partir de las expectativas de las comunidades.

Como conclusión de este informe, se puede reafirmar la importancia de la reivindicación de los derechos de los artistas a sindicalizarse, en la búsqueda de mejores condiciones laborales y para propiciar condiciones dignas para la creación y la producción y revalorizar el trabajo de artistas y personas vinculadas con la cultura, que no se han visto suficientemente valorados hasta ahora, en el marco de los derechos culturales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Digesto Cultural de la República del Paraguay 2010.
- Convención Unesco sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.
- Mandu'á - Memoria de la Secretaría Nacional de Cultura 2009.
- Decreto 4982 Por el cual se amplía y modifica el Decreto N° 14.427 del 02 de setiembre de 1942 y se crea un Consejo Asesor para la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo de la Presidencia de la República Sicom.
- Políticas para la Creatividad - Guía para el Desarrollo de Industrias Culturales y Creativas - Héctor Schargorodsky - 2010 Unesco Sector Cultura - Aecid.
- Octavio Getino. Las Industrias Culturales y la medición de lo intangible.

# *Inspección del trabajo doméstico ante la inviolabilidad del domicilio*

*Administrativamente el Estado no promueve ni fiscaliza las condiciones laborales en que se desarrolla el trabajo doméstico, lo que deja al arbitrio de los empleadores el pago del salario, la jornada de trabajo, los descansos, condiciones de salubridad, etc. La desprotección en la que trabajan estas personas, la mayoría de ellas mujeres, lleva a pensar que la preocupación del gobierno hacia ellas no es correspondiente con el nivel de injusticia que debe soportar una gran parte de este sector.*

*Si bien se ha avanzado en el marco legal de protección, tanto nacional como internacionalmente, existen trabas que impiden logros, por ejemplo, la inspección que debería verificar el estado laboral in situ de estas personas, no se realiza en razón de que no puede violarse el ámbito de la vida privada donde trabajan las y los empleados domésticos. Sin embargo, debería buscarse mecanismos que hagan posible el conocimiento de casos, más allá de las conjeturas y los supuestos.*

Graciela Azcona

## INTRODUCCIÓN

Los orígenes del trabajo doméstico remunerado, se remontan a la época en que la relación “amo-sirviente” era una práctica corriente. Hoy día lo sigue siendo, además de ser un empleo prácticamente invisible al no realizarse en fábricas ni en oficinas, sino en hogares particulares. Los trabajadores domésticos, en su inmensa mayoría mujeres, no trabajan con colegas, sino de manera aislada, detrás de puertas cerradas que las exponen a un trato desigual, injusto y a menudo abusivo. Ante esta situación de vulneración de derechos, se impone la necesidad de contar con un buen servicio de inspección del trabajo: eficiente, eficaz y capaz de verificar el cumplimiento de la ley sin afectar al principio del respeto a la vida privada y familiar que impone la legislación de Paraguay, al tiempo de informar, prevenir e imponer sanciones en casos de incumplimiento.

Las trabajadoras domésticas desempeñan un papel crucial en el bienestar y la estructura económica de la sociedad, además de ser la ocupación principal de las mujeres en Paraguay. Los datos estadísticos son conclusivos: según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2010, 18 % de las mujeres que conforman la población económicamente activa femenina son trabajadoras domésticas. Aún así, son las que más a menudo resultan víctimas de los peores abusos: excesivas horas de trabajo, salario inferior al mínimo legal, exiguos descansos, malas condiciones de alojamiento, insuficiente alimentación, sin protección social, etc. Estas precarias condiciones laborales ubican al empleo doméstico como la categoría ocupacional que cuenta con los más bajos niveles de calidad y mayor déficit de trabajo decente, situación en la que se encuentran no sólo las trabajadoras adultas, sino también trabajadoras menores de edad que laboran como empleadas domésticas o como criadas, siendo el criadazgo un caldo de cultivo del maltrato físico y psíquico de los y las trabajadoras domésticas. En esta realidad ¿Dónde está la inspección del trabajo?

El servicio doméstico no es como cualquier otro empleo. En éste, las trabajadoras conviven con la familia a la cual prestan sus servicios, realizando tareas propias del hogar y necesarias para la vida cotidiana, a cambio de un salario. Los empleadores no son empresas sino familias, y el lugar de trabajo es la vivienda en la que habita la familia. El trabajo se realiza en el ámbito privado de la casa familiar, lo que constituye uno de los obstáculos principales para la defensa de los derechos de las trabajadoras domésticas.

## BREVE MIRADA AL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL

*En el Paraguay, el domicilio particular de las personas está especialmente protegido para garantizar el respeto a la vida privada. Su inviolabilidad está consagrada en la Carta Magna, Art. 34, que dispone que todo recinto privado es inviolable<sup>1</sup>. Los tratados internacionales disponen en igual sentido. El artículo 9º de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, establece que toda persona tiene derecho a la inviolabilidad del domicilio. A su*

1 C.N. Artículo 34 - Del Derecho a la inviolabilidad de los recintos privados. Todo recinto privado es inviolable. Sólo podrá ser allanado o clausurado por orden judicial y con sujeción a la ley. Excepcionalmente podrá serlo, además, en caso de flagrante delito o para impedir su inminente perpetración, o para evitar daños a la persona o a la propiedad.

*vez, el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, dispone que nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias en su domicilio y que las leyes deben proteger a las personas contra tales actos. El artículo 11, inc. 2, del Pacto de San José de Costa Rica establece que "nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas... en su domicilio...".*

También se puede relacionar con la reserva de la intimidad, puesto que protege todo aspecto de la vida privada de un individuo que éste quiera preservar del conocimiento e intrusión de los demás (art. 11. 1, CADH Convención Americana de DDHH).

Estos instrumentos garantizan la protección del domicilio particular y la Constitución Nacional de Paraguay le otorga un rango constitucional, por lo que los servicios de inspección del trabajo no pueden actuar de la misma manera que lo hacen en el marco de una empresa.

*"Aunque debe haber una inspección del trabajo en todas las situaciones laborales, en la práctica, el hogar queda al margen de la acción de los inspectores del trabajo", destaca un informe mundial de la OIT sobre el trabajo forzoso<sup>2</sup>.*

En la fiscalización del trabajo doméstico se oponen dos derechos fundamentales: la obligación por parte del Estado de proteger los derechos laborales de los trabajadores domésticos, a través de la inspección del trabajo; y el derecho fundamental de los empleadores a la protección de su vida privada y la de su familia, mediante la garantía constitucional de la inviolabilidad de su domicilio.

El hecho particularísimo de que la trabajadora doméstica desarrolla sus labores en una casa particular, o domicilio privado, hace que se requiera el consentimiento del empleador (propietario o ocupante) o la orden de un juez competente para hacer efectiva una inspección laboral<sup>3</sup>, lo que hace muy difícil la protección de sus derechos mediante este mecanismo.

Así pues, en el marco de la legislación paraguaya actual, no es fácil que los inspectores del trabajo puedan fiscalizar el lugar de trabajo de una empleada doméstica, aun cuando sea de dominio público que en este domicilio (lugar de trabajo) se cometan graves violaciones del Código de Trabajo.

En este sentido, resulta inadmisibles que el trabajo doméstico, donde es harto sabido que se dan las peores violaciones a la ley laboral y a los derechos humanos, no pueda ser fiscalizado, más aún cuando es obligación del Estado, a través de la Autoridad Administrativa del Trabajo, la fiscalización de las condiciones laborales de todos los trabajadores y trabajadoras de la república; como lo prescribe la Constitución Nacional cuando dispone que el cumplimiento de las normas laborales quedará sujeto a la fiscalización de las autoridades creadas por ley (C.N. Art. 99)<sup>4</sup>. Igualmente el Decreto Nº 3.286/1964, que organiza la Dirección del Trabajo, le impone como com-

2 Organización Internacional del Trabajo. OIT: Una alianza global contra el trabajo forzoso. Informe Global con arreglo al seguimiento de la declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 93ª reunión, 2005.

3 El artículo 34 de la C.N. garantiza la privacidad.

4 Constitución Nacional. Art. 99: Del cumplimiento de las normas laborales. El cumplimiento de las normas laborales y el de las de seguridad e higiene en el trabajo quedarán sujetos a la fiscalización de las autoridades creadas por la ley, la cual establecerá las sanciones en caso de su violación.

petencia cumplir y hacer cumplir las disposiciones laborales vigentes en la Nación, según los términos del Código del Trabajo y Código Procesal del Trabajo<sup>5</sup>, amén de las disposiciones contenidas en los Arts. 408 y 409 del Código de Trabajo que establecen que las leyes del trabajo serán fiscalizadas por la autoridad administrativa del Trabajo, a través de un servicio eficiente de inspección y vigilancia, que tendrá por objeto, no sólo el fin jurídico de policía laboral, sino también un fin político social.

En el ámbito internacional, se encuentran igualmente disposiciones protectoras de los derechos laborales y humanos de los trabajadores, incluyendo a los empleados y empleadas del servicio doméstico.

Paraguay ha ratificado algunos convenios de la Organización Internacional del Trabajo, como el Convenio sobre la Discriminación en el Empleo y la Ocupación, que define el término discriminación como “cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”.

También ha ratificado el Convenio de Igualdad de Remuneración (entre la mano de obra femenina y masculina por un trabajo de igual valor) y el Convenio sobre la Política de Empleo y otros convenios afines. Aunque en general están contemplados en la actual Constitución Nacional, las trabajadoras y los trabajadores del sector doméstico tienen condiciones legales de trabajo discriminatorias.

Otros instrumentos de relevancia al respecto son: la Convención sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las NN.UU., ratificada por el Paraguay en 1986; la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, ratificada en 1990.

En relación a la situación de las criadas, Paraguay ratificó la Convención de los Derechos del Niño y de la Niña. Por otra parte, las NN. UU. han adoptado una Convención sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud. Entre las prácticas análogas a la esclavitud se menciona, en el artículo 1: “Toda institución o práctica en virtud de la cual un niño o un joven menor de 18 años es entregado por sus padres, o uno de ellos, o por su tutor, a otra persona, mediante remuneración o sin ella, con el propósito de que se explote la persona o el trabajo del niño o del joven”. La situación de las criadas en Paraguay puede ser vinculada a esta definición.

## RECURSOS PRECARIOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS

A la luz de estas disposiciones, y con la mirada puesta en el principio protector del derecho del trabajo que proclama el derecho al trabajo en condiciones de libertad, dignidad, no discriminación e igualdad, se puede observar que aún se sigue dando un trato discriminatorio a las trabajadoras domésticas, adultas y menores de edad,

<sup>5</sup> Decreto N° 3.286/1964. Art. 3º. Numeral 6: Cumplir y hacer cumplirlas resoluciones de la dirección del Trabajo y de las disposiciones laborales vigentes en la Nación que correspondan a la Autoridad Administrativa según los términos del Código del Trabajo y Código Procesal del Trabajo.

cuyos derechos no pueden ser fiscalizados a través de la inspección, protección que sí es reconocida a los demás trabajadores.

El Sindicato de Trabajadoras Domésticas de Paraguay –Sintradop– reorganizado en el año 2008; la Asociación de Empleadas del Servicio Doméstico de Paraguay (en formación) y el Sindicato de Trabajadoras del Hogar de Paraguay (en formación) se hallan realizando ingentes esfuerzos para la capacitación de sus asociadas, la promoción de sus derechos, el reconocimiento del trabajo doméstico y sobre todo la sensibilización de las autoridades sobre la importancia de este trabajo y las precarias condiciones en que se desarrolla.

*“La demanda de empleo doméstico es elevada, pero las condiciones laborales están muy por debajo del resto de la población asalariada”, dijo Myriam Agüero, Secretaria General del Sindicato de Trabajadoras Domésticas del Paraguay (Sintradop), en una entrevista con la autora el 26 de octubre de 2011.*

Lamentablemente, ante denuncias formales realizadas por trabajadores y trabajadoras domésticas, la Autoridad Administrativa del Trabajo continúa inoperante. No se dictan órdenes de inspección a fin de no lesionar derechos constitucionales de los empleadores<sup>6</sup> y ante la vulneración de derechos fundamentales del trabajo, el Centro de Atención a Trabajadores Domésticos<sup>7</sup>, creado recientemente para la atención de conflictos laborales del sector, opta por reunir a denunciante y denunciado a reuniones de mediación, las cuales no son obligatorias y por tanto ello permite al denunciado/a no asistir al llamado de la autoridad, en perfecta impunidad y en perjuicio de la parte afectada.

Es importante destacar que, pese al esfuerzo del Ministerio de Justicia y Trabajo para la creación del mencionado Centro, éste carece de la infraestructura edilicia necesaria para el cumplimiento de sus funciones y cuenta con pocos funcionarios, los que – además – no poseen la competencia requerida<sup>8</sup>. También el Centro carece de recursos presupuestarios, razón por la cual no posee un servicio de ujieres notificadores, debiendo la propia persona afectada entregar las notificaciones, situación que en gran medida las hace desistir de sus reclamaciones.

Sin desmerecer el rol conciliador de la Autoridad Administrativa, que busca avenir a las partes, se impone la adopción de medidas más severas, como la inspección laboral, para la efectiva protección de los derechos laborales y como herramienta administrativa de control por parte del Estado.

Para que esto sea posible, el Ministerio de Justicia y Trabajo debe contar con un sistema eficaz de inspección del trabajo, capaz de comprender la complejidad y las características propias de la labor doméstica y promover el trabajo decente. Sin embargo, el sistema de control de aplicación de las normas laborales sigue tan obsoleto como antes, a pesar de las promesas gubernamentales de un irreversible

6 Dr. Alberto Osorio Vázquez, Asesor Jurídico de la Dirección General del Trabajo en entrevista hecha por la autora el 27 de octubre 2011.

7 Centro de Atención a Trabajadores Domésticos (CATD). Creado por Resolución N° 124 del 15/II/2010. Funciona en el Vice Ministerio de Trabajo (L. A. de Herrera esq. Paraguari –Asunción-).

8 Información proporcionada por Emilce Martínez, funcionaria del CATD, en entrevista con la autora en fecha 27 de octubre de 2011.

proceso de cambio de gestión para el cumplimiento de los compromisos y metas contemplados en el programa de Gobierno y el Acuerdo y Programa Nacional de Trabajo Decente, firmado el 23 de febrero de 2009 por el presidente de la República del Paraguay, el Ministro de Justicia y Trabajo, el Director Regional de OIT para el Cono Sur y representantes de trabajadores y empleadores.

La Sección de Inspección y Vigilancia, que depende jerárquicamente de la Dirección General del Trabajo del Viceministerio de Trabajo, fue creada en el año 1964 y a la fecha se halla sin avances significativos para hacer efectiva la protección de los derechos que tienda a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores y trabajadoras. Cuenta con aproximadamente treinta fiscalizadores para Asunción y área metropolitana, de los cuales más del 90 % ha concluido sus estudios secundarios y sólo el 10 % posee título universitario<sup>9</sup>. Para ingresar como inspector del trabajo, no es necesario el concurso público. Aún cuando la Ley de la Función Pública lo exija, no se requiere contar con un perfil determinado ni requisito alguno. En gran porcentaje son designados políticamente y se hallan vinculados al partido político oficial.

Reconociendo el papel del Estado, en su rol tutelar, proactivo y de promoción del empleo y protección de los derechos de trabajadores y trabajadoras, esta realidad se torna preocupante, pues las leyes deben ser monitoreadas por agentes calificados y desvinculados de los trabajadores y empleadores. Urge para los inspectores la exigencia de diploma de Educación Superior y el ingreso por concurso público, para que la actividad inspectora se torne calificada e independiente de intervenciones políticas.

En este escenario se torna difícil avanzar en soluciones innovadoras y diversas, que conviertan a la inspección del trabajo en herramienta de protección de derechos de las trabajadoras domésticas y pilar fundamental para elevar a esta actividad laboral a la categoría de trabajo decente.

En contraposición a lo antes expuesto, Paraguay tiene ratificado el Convenio Nº 81, del año 1947, sobre la inspección del trabajo. Este Convenio cuenta con un Protocolo de 1995, así como una Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1947, que configuran el marco normativo básico para las inspecciones, reflejado en las normas de la OIT.

Este convenio figura entre los cuatro definidos como “prioritarios” por la Organización Internacional del Trabajo y, junto con su Protocolo, constituyen las mejores guías de derecho internacional sobre las características y funciones básicas de este servicio. Aunque su ámbito de aplicación alcanza a establecimientos industriales y comerciales; y no es vinculante al empleo doméstico, la OIT ha confirmado en numerosas ocasiones que todos los convenios podrán ser aplicados a los trabajadores domésticos, siempre que aquéllos expresamente no los excluyan.

---

<sup>9</sup> Datos proporcionados por la Abog. Elsa Bogado, jefa de la Sección de Inspección y Vigilancia, del Vice ministerio de Trabajo.



## COMPROMISO INTERNACIONAL DE PARAGUAY

Recién el 16 de agosto de 2011, la OIT adoptó un Convenio específico para los y las trabajadoras domésticas: el Convenio 189 y la Recomendación 2011 sobre “Trabajo decente para los trabajadores domésticos”. La delegación paraguaya, integrada por representantes del gobierno, trabajadores y empleadores, participó de la Conferencia Internacional del Trabajo<sup>10</sup>, y votó a favor de la adopción del citado instrumento.

La adopción de este Convenio y la Recomendación que lo acompaña, envía una señal política muy fuerte. Representa un compromiso internacional de Paraguay para trabajar en el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores y trabajadoras domésticas, que siguen discriminados social y legalmente en este país. Se espera que Paraguay lo ratifique a corto plazo. También se abriga esta esperanza, al leer las manifestaciones del Vice ministro de Trabajo, Dr. Raul Mongelós, de que Paraguay estaría entre los primeros dos países que ratifiquen el documento “para ser los propulsores mundiales del Convenio 189”. Así expresó el Vice ministro al diario *Abc Color*, en fecha 6 de agosto de 2011.

Sin duda, con la ratificación Paraguay abrirá sus puertas a la supervisión internacional, hecho que ejercería presión para que las leyes y políticas nacionales estén en conformidad con el Convenio. La Recomendación que la acompaña, es un instrumento no vinculante, pero ofrece orientación práctica y útil para poner en práctica las obligaciones comprendidas en el Convenio.

En el caso particular de la fiscalización de las condiciones de trabajo en el sector doméstico, el Convenio reconoce el contexto específico en el cual se realiza, es decir, en el hogar del empleador, e impone un equilibrio entre el derecho de los trabajadores a la protección y el derecho de los miembros del hogar al respeto de su vida privada.

El Convenio dispone claramente que todo estado miembro de la OIT deberá adoptar medidas para la protección efectiva de los derechos humanos de todos los trabajadores domésticos, y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo<sup>11</sup>, siendo de igual valor la necesidad de asegurar que los trabajadores domésticos gocen de una protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso

<sup>10</sup> Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra –Suiza- 1º junio de 2011.

<sup>11</sup> OIT. Convenio 189, 2011. Artículo 3. 1. Todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar la promoción y la protección efectivas de los derechos humanos de todos los trabajadores domésticos, en conformidad con las disposiciones del presente Convenio. 2. Todo Miembro deberá adoptar, en lo que respecta a los trabajadores domésticos, las medidas previstas en el presente Convenio para respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a saber: a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. 3. Al adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos y los empleadores de los trabajadores domésticos disfruten de la libertad sindical y de la libertad de asociación y del reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, los Miembros deberán proteger el derecho de los trabajadores domésticos y de los empleadores de trabajadores domésticos a constituir las organizaciones, federaciones y confederaciones que estimen convenientes y, con la condición de observar los estatutos de estas organizaciones, a afiliarse a las mismas.

y violencia<sup>12</sup>, y disfruten de condiciones de trabajo decente como los demás trabajadores en general<sup>13</sup>.

Para hacer efectivos esos derechos y asegurar el cumplimiento de la legislación nacional, el Convenio dispone en forma taxativa que se deberá poner en práctica medidas relativas a la inspección del trabajo, la aplicación de las normas y las sanciones, debiendo prestar atención a las características especiales del trabajo doméstico, con arreglo a las cuales se podrá autorizar el acceso al domicilio donde presta servicio, con el debido respeto a la privacidad.

*Este Convenio, como los demás instrumentos internacionales citados, comprometen a Paraguay y a este gobierno en especial, a otorgar a los trabajadores y trabajadoras domésticas - menores y adultas - el mismo reconocimiento de derechos del que disfrutaban los demás trabajadores en la economía formal.*

El reconocimiento de derechos conlleva la ampliación de los medios de protección de los derechos laborales. Así, en el derecho comparado y en el derecho internacional laboral, el recurso ordinario y eficaz para la protección del derecho a condiciones equitativas, justas y satisfactorias de trabajo, es la denuncia ante la Inspección del Trabajo y los medios idóneos de vigilancia de los derechos laborales son las facultades administrativas de intervención, rectificación de circunstancias y sanción que posee el Ministerio de Justicia y Trabajo y sus dependencias con competencia delegada.

## CONCLUSIÓN

Resulta impostergable la necesidad de reorientar, fortalecer y potenciar las acciones que, por imperio legal, le competen al Vice Ministerio de Trabajo en cuanto a sus funciones como órgano de control, fiscalización y aplicación de las normas laborales, cuya finalidad no se agota en el rol de vigilantes de la aplicación de ley laboral, sino que debe apuntar a un verdadero desarrollo socioeconómico mediante acciones y planes concretos que permitan eliminar los abusos y discriminaciones que se dan en el empleo doméstico y que tiendan, principalmente, a promover mejores condiciones de trabajo para elevarlo a la categoría de trabajo decente.

Un marco centrado en el ejemplo del trabajo decente permitiría privilegiar una relación de empleo basada más en los derechos que en la condición, al tiempo que reconocería la dignidad humana del empleado/a en su calidad de persona digna de aprecio y respeto, tanto por parte del empleador/a como de la sociedad en general. Indicaría una transición de la concepción paternalista del “buen empleador” que actúa sobre la base de los principios de *noblesse oblige*, a una concepción basada en el respeto de los derechos del trabajo de los/as empleados/as domésticos/as.

12 OIT. Convenio 189. 2011. Artículo 5. Todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos gocen de una protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia.

13 OIT. Convenio 189. 2011. Artículo 6. Todo Miembro deberá adoptar medidas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos, como los demás trabajadores en general, disfruten de condiciones de empleo equitativas y condiciones de trabajo decente, así como, si residen en el hogar para el que trabajan, de condiciones de vida decentes que respeten su privacidad.

## RECOMENDACIONES

El Estado posee la enorme responsabilidad de velar por el cumplimiento de las normas laborales, la protección del trabajo en todas sus formas –incluyendo el doméstico– y garantizar que éste se desarrolle en condiciones dignas y justas.

Frente a estas responsabilidades se recomienda al Estado Paraguayo:

- Que el Ministerio de Justicia y Trabajo, a través del Vice Ministerio de Trabajo, asuma su rol de fiscalizador del cumplimiento de las normas laborales, mediante un sistema eficaz de inspección del trabajo, capaz de enfrentar los retos de una sociedad y una organización productiva en constante cambio y de creciente complejidad, al amparo de normas nacionales e internacionales que protegen a los trabajadores y trabajadoras domésticas.
- Ratifique el Convenio 189 y la Recomendación 2011 sobre “Trabajo decente para los trabajadores domésticos”.
- Que la Autoridad Administrativa del Trabajo considere la Inspección del Trabajo como una herramienta administrativa de control por parte del Estado, para garantizar el efectivo cumplimiento de la legislación laboral y la protección de los trabajadores y las trabajadoras domésticas.
- Fortalezca el servicio de inspección del trabajo, con la asignación de recursos suficientes en el Presupuesto General de Gastos de la Nación.
- Fomente la cooperación eficaz de los servicios de inspección y otros servicios del gobierno, con las instituciones de carácter público o privado y, asimismo, la cooperación de los funcionarios/as de la inspección del trabajo con los empleadores/as y trabajadores/as o sus organizaciones.
- Organice un cuerpo profesional de inspectores/as del trabajo, previamente seleccionados en concurso público y desvinculados de influencias políticas.
- Redacte un Manual o Guía de Inspección para el trabajo doméstico.
- Adecue las actas de inspección a las especificidades del trabajo doméstico.
- Promueva debates a nivel de centrales obreras y sindicatos sobre la importancia de la inspección en el trabajo doméstico. Revise la práctica y la legislación comparada para reflexionar sobre avances, lecciones aprendidas y mejoras en la actividad de inspección.
- Establezca espacios de reflexión bipartita y tripartita sobre la necesidad de implementar la inspección del trabajo en el empleo doméstico, sin lesionar derechos fundamentales de trabajadores y empleadores.

## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Nacional del Paraguay, 1992.
- Ley 213/93, Código del Trabajo.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. Encuesta Permanente de Hogares. 2010.
- Oficina Internacional del Trabajo. Los Convenios Fundamentales de la OIT. Programa Infocus sobre la Promoción de la Declaración. Dinamarca 2003.
- Convenio N° 81 relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio. OIT.
- Convenio 189 y Recomendación 2011 sobre "Trabajo decente para los trabajadores domésticos". OIT.
- Oficina Internacional del Trabajo. Un trabajo decente para los trabajadores domésticos. Educación Obrera Número 148/149.
- Las buenas prácticas de la inspección del trabajo en Brasil: Por la promoción del trabajo decente. OIT. Brasilia, 2010.
- Servicio Doméstico. José V. Altamirano. Editorial La Ley, Asunción, 2004.
- Informe de Gestión 2011. Vice Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Agosto 2011.

# *Vivienda y calidad de vida: Un esquema de construcción*

*Si bien, constitucionalmente, todos los habitantes del país tienen derecho a una vivienda, ello no es suficiente en cuanto a que derecho no implica necesariamente accesibilidad. A partir de ello, el Estado ha venido trabajando en un ordenamiento en sus acciones hacia la calidad de vida, con el replanteo de objetivos institucionales y la creación de nuevas dependencias que se ocupen de aspectos específicos, especialmente aquellos que benefician a los sectores más carenciados, como el de los campesinos e indígenas.*

*La vivienda no significa sólo la posesión de un techo, sino la construcción de condiciones dignas y saludables, tranquilidad jurídica y accesibilidad, en un marco incluyente y de diálogo, entre beneficiarios, Estado y sectores privados.*

*En esta línea de propósitos sociales, quedan muchos obstáculos que superar, como –en gran medida– el problema de la tierra, pues sin ella, no hay vivienda.*

Silvio Ríos y Emma Gill

CIPAE - CDES / Hábitat

## MARCO LEGAL Y SITUACIÓN GENERAL DEL DERECHO AL HÁBITAT Y LA VIVIENDA

### La Secretaría Nacional de la Vivienda

En el campo de la vivienda al analizar el marco legal, es necesario siempre hacer referencia al artículo 100 de la Constitución Nacional, que establece que: *“Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna. 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”*. En el 2011 se observa el accionar de varias instituciones del Estado en un proceso de redefinición de roles y estudios de nuevas formas de participación ante la vigencia de leyes, que rigiendo desde el 2009 han reformulado el perfil institucional del Consejo Nacional de la Vivienda, convirtiéndola a ésta en la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. Es así que la SENAVITAT por medio de la Ley 3.909 de Junio del 2010, *“tiene como 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 los planes y programas que favorezcan especialmente a las familias de escasos recursos, en el marco de las políticas socio-económicas 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”*.

### El Fondo Nacional de la Vivienda Social

Desde el año 2010, el Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS) -Ley 3.637/09-, se encuentra vigente actuando conforme lo dispone en los incisos (b) *“implementar el programa “Subsidio Nacional de la Vivienda Social”, aplicado a programas habitacionales del CONAVI (o la institución que la reemplace), que sean dirigidos a estratos socioeconómicos que necesitan una ayuda especial del Estado para el acceso a la vivienda”* y en el (c) *“viabilizar en forma continua y constante la ejecución de programas habitacionales dirigidos a los sectores de pobreza y extrema pobreza”*.

Desde la puesta en marcha de estas leyes, la SENAVITAT y el programa FONAVIS reciben fondos del Presupuesto Nacional para aplicar a los programas de vivienda, lo cual es uno de los más importantes avances que la nueva legislación aporta. La puesta en marcha de la nueva estructura institucional ha requerido de un tiempo de ajuste y puesta en marcha, lo que redujo la capacidad de la Institución de invertir todos los recursos asignados para el año 2010, lo cual repercutió en una reducción de los recursos disponibles en el 2011 a pesar de las expectativas, obligando a la institución a promover acciones destinadas a recuperar los fondos perdidos no ejecutados, con los consiguientes atrasos en los cronogramas previstos. Se observa al respecto, el esfuerzo de gestión de la institución y de los grupos de potenciales beneficiarios de los programas para peticionar al Congreso los rubros que permitan contener el déficit por incorporación de nuevos hogares, que suman conforme datos de la SENAVITAT, más de 10.000 viviendas por año, que se agrgan al déficit existente.

## El déficit de viviendas

En el sitio web de SENAVITAT se puede acceder al documento de estudio del déficit que sirve de referencia en lo que a necesidades básicas insatisfechas en este campo se refiere y sobre las que, en un *Manifiesto* resultante de un “Foro Taller” realizado por PLANHAVI en el mes de mayo del 2011, al respecto se reconoce *“que en nuestra República, hoy Bicentenario, cerca de 100.000 hogares no cuentan con techo digno y 800.000 o más, de un total estimado de cerca de 1.200.000 hogares, se encuentran con innumerables demandas de calidad por materialidad, ampliación, saneamiento y servicios básicos”*.

## El Plan Nacional del Hábitat y Vivienda

La resolución N° 512 de la SENAVITAT de fecha 03 de marzo del 2011 establece que *“Vista la necesidad de planificar y ejecutar Propuestas de Vivienda y Hábitat a mediano y largo plazo, a fin de otorgar sostenibilidad a los planes y programas iniciados”* se dispone la formulación, diseño y *“elaboración del Plan Nacional del Hábitat y Vivienda (PLANHAVI) considerando aspectos de Ordenamiento Territorial y Planificación Urbano-Rural, que propicien el progreso económico y social (...)”*. Este trabajo de elaboración del Plan está en marcha actualmente, habiendo terminado la fase “Analítica y Diagnóstica” y desde octubre pasado iniciando la fase “Propositiva”, conforme se observa en la página de la SENAVITAT<sup>1</sup>.

## La Declaración de la “emergencia habitacional”

Entre las acciones vinculadas al campo de la vivienda en el año 2011 se destaca la Declaración de la “Emergencia Habitacional” por medio del decreto presidencial 6604 del 17 de mayo, en varios departamentos del país, que son Central, Caaguazú, Alto Paraná, San Pedro y Cordillera. El considerando hace referencia al *“artículo 100 de la Constitución Nacional y en concordancia a lo dispuesto en el artículo 6º de la misma, que dispone que el Estado deberá promover la calidad de vida mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes como la extrema pobreza”*. Continúa el Decreto: *“Que entre las situaciones de emergencia comprende aquellos eventos que produzcan graves alteraciones en las personas, los bienes, los servicios públicos y el medio ambiente, de modo que amenacen la vida, la seguridad, la salud y el bienestar de las comunidades afectadas por tales acontecimientos, de conformidad al Artículo 3º de la ley N° 2615/05”*. La Ley citada es la de creación de la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) dependiente de la Presidencia de la República.

## Las cooperativas de vivienda y el nuevo decreto reglamentario N° 7.519/11

La ley 2329/03 creó el marco legal de “administración de la cooperativas de vivienda y el fondo para viviendas cooperativas” y en el año 2007 por medio del decreto 11.465 se reglamentó la misma y en el mes de octubre del año 2011 a partir de una solicitud de la Central de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua del Paraguay -CCVAMP- y con el acuerdo de Instituto Nacional de Cooperativismo

<sup>1</sup> Ver: <[www.senavitat.gov.py](http://www.senavitat.gov.py)>.

-INCOOP- por medio del decreto 7.519 del 2011, dado que *"es necesario actualizar, modificar y ampliar la normativa reguladora de la Ley 2329/03, dirigida a reglamentar las formas mediante las cuales se establece el marco de administración del fondo destinado a los socios de las cooperativas de viviendas y de las clases previstas en la misma, dándoles nuevas definiciones, ampliar el marco jurídico general, los niveles económicos, subsidios, aportes, condiciones para acceder a financiamientos, equipos de asistencia técnica, recursos y administración, teniendo en cuenta aspectos técnicos relacionados a las modalidades y condiciones para los programas habitacionales a ser implementados a través del FONCOOP, para la aplicación de Ley N° 2329/03". "Por tanto, (...) reglámente la Ley (...) que establece el marco de administración de las cooperativas de vivienda y el fondo para viviendas cooperativas".*

Entre las definiciones establece: *"A los efectos de comprensión de este cuerpo normativo se entenderá por: (a) Fondos para Cooperativas (FONCOOP): denominación de los recursos económicos asignados anualmente en el Presupuesto General de la Nación para la implementación de la Ley 2329/03 y el fondo rotatorio creado con el importe de las amortizaciones de los créditos otorgados. (b) La Institución: Se denominará a la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT)".*

Frente al **concepto vivienda digna** que propone la Constitución Nacional, en el marco de los **derechos del PIDESC** se habla de **"vivienda adecuada"** -considerando aspectos tales como la definición de la vivienda adecuada, el marco de los acuerdos relativos al hábitat humano a nivel internacional y los acuerdos firmados por el Paraguay- lo que nos permitirá tener una primera aproximación al tema, a lo que se agregan las leyes que establecen el marco jurídico que afecta al tema del hábitat en el Paraguay.

## INICIATIVAS ESTATALES

Principales iniciativas estatales tendientes a la garantía de los derechos.

### Respuesta al déficit habitacional en el país

En relación a los datos relativos al déficit habitacional del país, proporcionados por el CONAVI en el año 2009, en base al estudio y proyección de los datos aportados por el Censo Nacional del año 2002, con el asesoramiento de un Equipo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo -MINVU- de Chile, es necesario destacar que los fondos asignados para buscar frenar el crecimiento del mismo han aumentado, aunque no lo suficiente y además, con las dificultades propias de procesos que por invertir fondos públicos requieren de formas de control que hacen que el proceso sea excesivamente lento.

Los **requerimientos de nuevas viviendas** en el área urbana y rural son presentados en el cuadro a continuación, analizando en segundo término la necesidad de **ampliación de viviendas**, así como la **ampliación y mejoramiento de viviendas existentes**.



Requerimientos habitacionales	Urbana	Rural	Total
Nuevas viviendas	71.802	26.917	98.719
Ampliación	16.846	6.770	23.616
Mejoramiento	260.071	257.642	517.713
Ampliación y mejoramiento	49.575	114.394	163.969
Totales	398.294	405.723	804.017

Cuadro "Déficit Habitacional, Estimación de la demanda habitacional en el país", CONAVI, DGEEC y Equipo Asesor Internacional del MINVU, Set. 2009.

El mismo estudio establece a través de cuadros discriminados por departamentos y por sectores rural y urbano, lo que denomina la demanda habitacional por departamento en el Paraguay, que da como resultado final una demanda de 804.017 soluciones, siendo 398.294 para el área urbana y 405.723 para el área rural.

## Los nuevos programas de vivienda y la demanda

El Presupuesto Nacional para el año 2011 ha previsto el aumento de los recursos destinados a la SENAVITAT y también en particular al FONAVIS, de forma que ha crecido el número de subsidios otorgados por la vía de este fondo, así como la disponibilidad de recursos para otros programas que aún son el reflejo de acciones anteriores al cambio de figura institucional, a las que el nuevo Plan de la vivienda y hábitat, en desarrollo, imprimirá una visión actualizada.

En años anteriores a la ley de la SENAVITAT, la producción de viviendas destinadas a sectores de muy escasos recursos se repartía entre la SENAVITAT (o su antecesora el CONAVI) y la Secretaría de Acción Social que construían cada una cerca del 50% del total de las viviendas producidas por el Estado, con recursos aportados por donaciones, principalmente de Taiwán y otros. Esta es la tarea que ahora, de acuerdo a la ley, queda a cargo de SENAVITAT, habiéndose fijado esta institución metas que de concretarse pueden aumentar la respuesta del Estado a la población carenciada. Están vigentes unos 10 programas específicos para diversas modalidades de vivienda con distintos perfiles que sirven también a la población de escasos recursos e incluso a otros sectores como ser la clase media también necesitada. Estos otros programas, con algunas excepciones, se realizan hoy, en general por la vía de la licitación, con respuestas "llave en mano", lo cual es apropiado para toda aquella población de ingresos formales, que busca vivienda y que dispone de ingresos regulares. El Programa FONAVIS posibilita la participación comunitaria en los procesos y otorga también por vía de los Servicios de Asistencia Técnica (SAT) un acompañamiento social a los proyectos antes y durante el tiempo de ejecución.

Esta intención hasta ahora enfrenta el reto de la burocracia necesaria para avanzar en los proyectos, especialmente aquellos dirigidos a los sectores de menores recursos, entre los que se destaca el problema serio que enfrentan las comunidades indígenas para la obtención de documentos de tipo cédula de identificación, tarea que la Ley establece debe ser realizada por el INDI pero que representa una severa

barrera a la hora de iniciar procesos como el de solicitud de una vivienda, por el alto número de indígenas indocumentados y por las barreras existentes para que ellos tramiten sus documentos, que, muchas veces, sólo es un carné indígena, que contiene el nombre de la persona pero que hoy incluso no es numerado, por lo que no sirve como documento a la hora de postular a un subsidio habitacional, por ejemplo.

Es destacable que existiendo en el país un alto déficit en el área rural, que también afecta a pueblos indígenas, se visualizan hoy acciones concretas para pueblos originarios y para la población campesina, así como ajustes y redireccionamiento de las acciones. Lo cual consideramos un logro pero también una señal para las autoridades sobre las dificultades que enfrentan estas comunidades para participar en forma activa en la vida del país, pues generalmente no están dadas las facilidades para que las mismas se documenten.

Dos programas específicos, atienden a este sector de la población campesina. El FONAVIS habilitó una línea de trabajo para pueblos indígenas, por medio de la cual es posible formular acciones que surgen de procesos participativos y que permiten que los propios pobladores participen en la solución de sus problemas habitacionales, buscándose respetar las técnicas constructivas tradicionales e introduciendo de común acuerdo aquellas alternativas de innovación que puedan ser adoptadas y ser asimismo sustentables a futuro. Conforme la opinión de las autoridades de SENAVITAT era necesario iniciar la búsqueda de respuestas dada la magnitud del problema y hoy ya se van estudiando las formas de servir mejor a las necesidades derivadas de trabajar con pobladores donde la labor de trabajar el hábitat va acompañada de promover la autoestima y el respeto a las tradiciones de materiales locales, con procesos de mejoramiento e innovación incorporados.

El Programa de Mejoramiento de la Comunidad "Vivienda y Hábitat en Áreas Rurales" que lleva adelante la "Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria" (CEPRA) es una iniciativa interinstitucional para el área rural puesta en marcha en el año 2009 habiendo realizado intervenciones en los departamentos de San Pedro, Canindeyú, Concepción y Caaguazú, recurriendo a una modalidad de contratar vía licitación, los materiales de construcción, y luego contratando localmente a maestros albañiles que apoyen a la familia en la construcción de las viviendas. En este año 2011, el Programa fue dotado con mayores recursos y tiene por ello la posibilidad de aumentar el número de acciones a realizar, que son espacios habitables con provisión de letrina y fogón.

Cuando la provisión habitacional es financiada con fondos a ser implementados por la modalidad de "llave en mano" sin acompañamiento social y sin involucrar a la comunidad en la toma de decisiones en su hábitat, el riesgo es poner en marcha acciones muy poco adecuadas para trabajar donde es necesario promover la autoestima, el respeto a la identidad y cultura, con el riesgo de convertir a estas poblaciones en dependientes de soluciones que "llegan mágicamente de afuera" contradiciendo las tradicionales que recurrían a materiales, técnicas constructivas y fuerza de trabajo local para solucionar sus problemas.

## Unidades sanitarias para el área rural

En el campo del saneamiento ambiental, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, a través del SENASA, ha iniciado acciones de preparación de lo que denominan Sistema Sanitario Básico que surge en el marco del cumplimiento de uno de los objetivos del milenio –ODM- y que cuenta con el apoyo de UNICEF y NNUU dado el gran déficit que presenta nuestro país, especialmente en comunidades rurales e indígenas y que recientemente ha lanzado un programa piloto también financiado por la Binacional Itaipu.

Esta iniciativa del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social por medio del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) encara acciones destinadas a dotar de agua, sistema sanitario básico para ducha, lavado y el manejo de excretas y sus formas de tratamiento, así como también de formas mejoradas de cocción que afecten menos al medio ambiente, por medio de fogones en alto y buscando introducir formas de cocción por medio de la electricidad a través de las denominadas cocinas de inducción magnéticas, a las que se reconoce rápida capacidad de ebullición con bajo consumo de energía pero que requieren ser testadas en la incorporación de este artefacto tecnológico por la población. Esto puede representar una forma de reducción del uso de la leña y un avance en la calidad de vida de familias rurales.

Se han establecido acuerdos para la construcción de las Soluciones Sanitarias Básicas, que complementan viviendas espontáneas dispersas y aquellas del programa CEPRA y se prepara para proveer más de 300 unidades en acciones conjuntas con financiación de Itaipú, del INDERT y de la propia SENASA.

## Acuerdo SENAVIDAT y SAS

Ambas instituciones han acordado coordinar acciones para que la SENAVIDAT ejecute acciones en asentamientos ubicados en los sitios denominados “territorios sociales”. En el mes de agosto de este año firmaron un Convenio con el considerando de que “...la responsabilidad del Estado en la provisión de servicios básicos a los sectores sociales más vulnerables, este Convenio se inscribe en la línea de satisfacer de vivienda digna con los servicios conexos a dichos sectores, una aguda demanda de los sectores sociales de pobreza, construidas en un clima democrático, con participación de asociaciones y grupos sociales organizados en las acciones gubernamentales encaminadas a atender su problemática”. Con ello se abre la posibilidad de que la tierra comprada por la SAS para regularizar la situación legal de muchos asentamientos ubicados en la periferia de las ciudades de todo el país, puedan ser objeto de programas de viviendas estatales.

## Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua

La modalidad de vivienda cooperativa por ayuda mutua fue introducida con el apoyo de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) con el apoyo del Centro Cooperativo Sueco y el Banco Interamericano de Desarrollo, quienes con el CONAVI financiaron la construcción del primer conjunto de viviendas en Ita – Aveiro, que alcanza hoy, luego de varias etapas, unas 300 viviendas construidas, además de obras de infraestructura que conforman un

barrio cooperativo, considerado una experiencia sumamente exitosa por parte de los cooperativistas paraguayos e incluso a nivel latinoamericano. Se dio además con este proyecto, una positiva experiencia de cooperación interinstitucional e intersectorial, dada la participación de la Universidad Nacional de Asunción a través de la Facultad de Arquitectura para el diseño del área de uso comunitario y la Universidad Católica a través de la Facultad de Ciencias y Tecnología para el diseño del sistema sanitario del conjunto.

Entre las modalidades de construcción de viviendas por ayuda mutua, ésta tal vez sea la que da resultados exitosos más duraderos, dado el factor educación que incorpora el proceso y la obligación de que sea la propia cooperativa la que asume un rol de liderazgo en el desarrollo del proyecto. En el Uruguay se han dado ricas experiencias posteriores a la terminación de las obras de vivienda, como ser la construcción de guarderías, bibliotecas y otros equipamientos comunitarios sostenidos por la cooperativa. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua son actualmente 28 a nivel nacional con 320 viviendas construidas y habitadas, 4 en construcción, 17 en gestión de crédito y 5 a nivel de pre-cooperativas rurales (fuente CCVAM).

Extractando parte del escrito del CIPAE sobre Soluciones Alternativas de Vivienda y Hábitat, esta institución afirma *“A fin de garantizar la buena aplicación de la ley 2329/03, para la expansión del modelo cooperativo de vivienda por ayuda mutua y lograr mejor tratamiento del acceso al crédito para las cooperativas de vivienda por ayuda mutua, el Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE) ha coordinado acciones conjuntas entre la Central de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (CCVAMP), la Secretaria Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT), con el apoyo del Centro Cooperativo Sueco (SCC), invitando a la reflexión entre todos los actores del sector público, privado, organizaciones de la sociedad civil e instituciones educativas; relacionados con la problemática habitacional del Paraguay. De esta manera se busca unificar criterios para impulsar el cooperativismo autogestionario, donde la participación de la gente en el control del desarrollo del modelo es fundamental e insustituible. En tal sentido, destacamos las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, como una empresa solidaria, cuya fortaleza está en la asociación de personas que creen en sí y en los demás.”*

## **Coordinación Intersectorial de la SENAVITAT**

Existe una mesa de trabajo en la SENAVITAT que promueve la participación de las organizaciones reconocidas por esta institución en la búsqueda de concreción de proyectos de construcción de viviendas, trabajando asimismo con representantes del sector público y privado. Conforme el organigrama de la SENAVITAT es una de las funciones directas del Ministro – Secretario Ejecutivo de la institución.

## **Mesa Intersectorial de Hábitat y Vivienda -MIHV.py-**

Esta mesa surgió de acciones conjuntas realizadas desde el año 2000 entre varias instituciones del Estado –CONAVI, STP y SAS- con las Universidades –UNA y UC- y varias organizaciones de la sociedad civil – CIPAE, CEDES/hábitat, Habitat para la Humanidad y Mingará- las que en el 2008 participando de una convocatoria de

POJOAJU (Asociación de ONGs del Paraguay) trabajaron en la elaboración de un documento con propuestas desde la sociedad civil al nuevo gobierno. A partir de esa fecha la Mesa Intersectorial de Hábitat y Vivienda ( MIHV.py) ha desarrollado varios tipos de acciones destinadas a ir perfilando una propuesta de políticas de Estado a mediano y largo plazo, participando las instituciones gubernamentales citadas de forma activa en las acciones y realizando o acompañando foros de discusión sobre las políticas públicas.

## El PLANHAVI y los planes a futuro

De acuerdo a un extracto de la publicación del SENAVITAT sobre el PLANHAVI,

*“con miras a apoyar el desarrollo socio-económico con equidad y universalidad, propone e impulsa la formulación del Plan Nacional de Hábitat y Vivienda (PLANHAVI) con el objetivo principal de superar el déficit en materia habitacional al tiempo de promover aspectos como el mejoramiento de la calidad del hábitat, el ordenamiento territorial así como el empleo con el fomento de la inversión pública y privada, que propicien el desarrollo económico y social.”*

*“El objetivo del Plan y sus componentes principales, es contar con un marco director que oriente el desarrollo coherente e inclusivo del sector HÁBITAT Y VIVIENDA EN EL PARAGUAY, comprometiendo a los diferentes actores involucrados: entidades e instituciones públicas y privadas, sectores de la sociedad, etc. integrados en un Sistema Nacional de Hábitat y Vivienda. Está enmarcado en los Planes de Desarrollo Social y articulado a otros Planes impulsados desde el Gobierno Nacional, busca dejar establecidas las bases y orientaciones para garantizar la sostenibilidad de las líneas de acción en el sector.”*

*“El Plan es desarrollado bajo el enfoque de Derechos Humanos en el Desarrollo (EDHD), que parte del desarrollo como derecho y de garantizar un entorno donde se proteja al ser humano de las principales privaciones y se garanticen las libertades básicas. Así mismo incorpora la innovación, como proceso de integración de la tecnología existente y la que pueda generarse para crear o mejorar un producto (la vivienda), un proceso (producción del hábitat), una organización/institución (pública y privada) y un sistema territorial.”*

## CASOS REVISADOS CONSIDERANDO LOS DESC

Entre los aspectos que definen a nivel de derecho internacional, los derechos sociales, económicos, culturales, el derecho a la vivienda “adecuada” es definida a partir de los siguientes parámetros:

### 1. Seguridad jurídica de la tenencia

*Los acuerdos DESC aceptan como válida la premisa de que todos los individuos están protegidos contra el desahucio, el hostigamiento y otras amenazas.*

La seguridad jurídica de la tenencia, considera las medidas necesarias para garantizar ese fin y evitar formas de hostigamiento.

Las comunidades indígenas han sido las más afectadas por este tipo acciones, al imperar un sistema legislativo que es para ellos totalmente diferente a sus usos y costumbres y por el que extraños se posesionan de sus tierras ancestrales, desarraigándolos y obligándolos a cambios culturales extraordinarios en muy poco tiempo para sobrevivir.

El avance de colonos extranjeros, que trabajan con sistemas mecanizados ha creado una situación de presión para el abandono de las tierras de pobladores rurales, dado que los rociamientos han contaminado los cauces de agua y la forma de explotación de la tierra de esta gente ha arrasado con toda forma de vida vegetal y animal en extensiones que ponen en riesgo las posibilidades de continuidad de numerosas especies.

Sin tierra, no hay vivienda y en el caso de comunidades indígenas, sin tierra hay una migración forzada a los cinturones de pobreza de las ciudades y no hay capacidad de generar formas sustitutivas de supervivencia en condiciones dignas y de calidad de vida mínimas aceptables. A los mismos riesgos está sometida la población campesina del país, que, como indican los datos censales, emigra en un 10% de la población cada 10 años, habiendo pasado la población del área rural de ser el 60% en los años '80, a ser el 50% en los años '90 y del 42% en el año 2002.

Los mismos métodos de "construir empedrados" frente a los terrenos fiscales de personas de escasos recursos, para que no puedan pagar las cuotas y malvendan su tierra, se utiliza en el área rural para impulsar la expulsión de campesinos, en este caso por medio de insecticidas, eliminación de masa de bosques por kilómetros y kilómetros, reduciendo las posibilidades de quienes se trasladan a pie de un sitio a otro como es el caso de las pueblos indígenas y pobladores campesinos.

## 2. Acceso a la vivienda

*De acuerdo a este postulado, todos los individuos que tengan derecho a una vivienda adecuada también deben tener acceso a ella. Hay que garantizar cierto grado de prioridad en la esfera de la vivienda a grupos desfavorecidos.*

**La accesibilidad** se refiere a las prioridades que deben ser garantizadas a grupos desfavorecidos, como personas de edad, niños, personas con capacidades diferentes y víctimas de desastres naturales entre otros, afirmando que todos los individuos tienen derecho a una vivienda adecuada.

La posibilidad de inscripción de interesados en acceder a una vivienda con subsidio del Estado en uno de los cuatro niveles que los programas fijan para los pobladores, exige por ejemplo a las familias del "Nivel 4" un 5% de aporte y a cambio el Estado subsidia el 95% de los recursos necesarios para la construcción de la vivienda. En la medida que los niveles económicos de los postulantes a subsidio son mejores, disminuyen los porcentajes de subsidio al 70, 40 y 25% respectivamente para los Niveles III, II y I respectivamente. Es necesario destacar que en el 2010 el número de subsidios otorgados fue de aproximadamente 850, habiéndose incrementado en el 2011, en que se supone llegará a unas 2500 familias. Conforme

afirmaciones de la SENAVITAT, se espera duplicar esta cifra el año entrante. A mediados del corriente año cantidad de postulantes con preinscripción rondaba las 36.000 personas, por lo que se observa la necesidad de incrementar los aportes desde el presupuesto para atender a esta gran masa de gente necesitada de viviendas. El Programa FONAVIS atiende también a comunidades indígenas del interior del país. Destacamos una información de la página del INDI, donde esta institución peticiona al parlamento, se considere también casos de comunidades indígenas que viven ya en áreas urbanas.

En el área de los subsidios, es necesario destacar que la SENAVITAT ha destinado este año un número de subsidios a personas con capacidades diferentes, lo cual abre una nueva modalidad de proyecto muy importante para estos grupos vulnerables.

### 3. Ubicación

*Una vivienda adecuada debe estar ubicada de modo que permita el acceso a los lugares de trabajo, los servicios de atención de la salud, las escuelas, las guarderías infantiles y otros servicios sociales. No se deben construir viviendas en zonas donde la contaminación represente una amenaza para el derecho a la salud.*

La mayor parte de los asentamientos espontáneos se ubica en áreas que otros han dejado sin ocupar por alguna razón, como ser sitios inundables, cercanías a un curso de agua, cercanía a barrancos, canteras abandonadas. Por lo general estos sitios tienen algunas ventajas para los moradores como ser cercanía a los sitios de trabajo y ahorro de costos de transporte, por lo que se han afincado allí y procuran por todos los medios permanecer allí. Muchas veces son los propios programas de construcción de viviendas los que deben encontrar respuestas a problemas generados por la no adecuación del sitio al uso habitacional. Hoy las acciones se rigen por criterios para la elegibilidad de soluciones habitacionales urbanas considerando densidad, infraestructura básica de servicio así como la infraestructura comunitaria y la complementaria con sugerencias de métodos y procedimientos de las distintas etapas de evaluación y calificación, y considerando la transversalidad.<sup>2</sup>

### 4. Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura

*Todos los individuos tienen derecho a un acceso sostenible a los recursos comunes, el agua potable, el combustible de cocina y el alumbrado, las instalaciones de saneamiento y lavado, el almacenamiento de alimentos, la eliminación de residuos, la evacuación de aguas residuales y los servicios de emergencia.*

**Disponibilidad de servicios,** materiales e infraestructura se refiere al derecho a un acceso sostenible a los recursos comunes, el agua potable, el combustible para la cocina, la calefacción o el alumbrado, las instalaciones de saneamiento y lavado. Este aspecto propone establecer subsidios de vivienda para las personas que no tengan acceso a ésta y proteger a los arrendatarios contra los alquileres excesivos.

<sup>2</sup> M. Vacchetta - S. Ma. Sánchez. Dirección Dir. Gral. del Hábitat-Dir. de Gestión Socio-Ambiental - SENAVITAT.

## 5. Habitabilidad

*Una vivienda adecuada es aquella cuyos moradores disponen de espacio suficiente y están protegidos contra los elementos y otros riesgos para la salud, como los vectores de enfermedades. Se debe garantizar la seguridad física de los ocupantes.*

**La habitabilidad** tiene que ver con el acceso a los servicios, que, aún hoy, en el área rural representa un problema serio sin atender, aún cuando vimos que el MSPyBS por medio del SENASA se encuentra realizando planes piloto para luego difundir tipos de acciones que complementen otras como la del programa CEPRA por ejemplo. Tiene que ver asimismo con la calidad de la vivienda disponible de forma tal que no existan riesgos de salud a partir de vectores de enfermedades como el Chicha Guazú o vinchuca, que transmite la enfermedad de Chagas, endemia que afecta de manera crónica a nuestro país.

## 6. Precios razonables

*Los costos relacionados con la vivienda no deben alcanzar un nivel que amenace o comprometa la consecución y satisfacción de otras necesidades básicas. Hay que establecer subsidios de vivienda para las personas que no tengan acceso a ésta y proteger a los arrendatarios contra los alquileres excesivos. Los Estados deberían garantizar la disponibilidad de materiales de construcción en las regiones en que éstos se obtienen principalmente de sustancias naturales.*

Especialmente garantizar la disponibilidad de materiales basados en sustancias naturales es un tema que afecta principalmente a comunidades indígenas, las que gracias a acciones puntuales desde las gobernaciones y municipios y en particular del Ministerio de Agricultura, van logrando resultados como ser la generación de viveros de árboles autóctonos que serán luego reforestados para disponer recursos utilizados ancestralmente por estos grupos.

## 7. Adecuación cultural

*Una vivienda adecuada debe permitir la expresión de la identidad y la diversidad culturales. No se deben sacrificar las dimensiones culturales de la vivienda en aras del desarrollo o la modernización. La adecuación cultural viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole. El Comité de los DESC considera que aún así es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado.*

Este aspecto resalta en particular en un país que está iniciando las experiencias de trabajo en el área rural y con comunidades indígenas, por lo que, establecer el debido acento en este campo, va a evitar procesos acelerados de transculturación que no siempre adoptan los mejores valores de la civilización que actúa como dominante.

Al asumir la SENAVITAT la exclusividad en la planificación y ejecución de programas destinados a poblaciones con fuerte identidad étnica y cultural, como es el caso de las comunidades indígenas y campesinas, es necesario observar aspectos



que son característicos de las formas de vida, de la organización y costumbres de cada grupo.

Existen aspectos contradictorios entre las soluciones “técnicas” que surgen de conceptos urbanos y la realidad en el área rural y más allá, de forma especial, entre los pueblos indígenas.

La teoría habla de la necesidad de agrupar para reducir costos de distribución de servicios a través de redes, tal el caso del agua y la electricidad, pero sin embargo se observan ejemplos muy interesantes, donde la tecnología acepta los sobrecostos derivados de la extensión de servicios en asentamientos dispersos, donde se respeta el sitio donde se asienta cada familia y al hacerlo se respeta la cultura, la necesidad de protección de los cultivos y otros bienes con la presencia de las familias asentadas en una trama extendida.

## RECOMENDACIONES

- La promoción y creación del Sistema Nacional de la Vivienda liderado por SENA-VITAT, pero con amplia e importante participación de otras instituciones gubernamentales, así como también organizaciones de la sociedad civil y organizaciones sociales de base que pueden impulsar acuerdos que trasciendan el campo de la política partidaria para desarrollar propuestas nacionales que tengan la fuerza de provenir de acuerdos amplios entre sectores.
- Así como la vivienda “llave en mano” puede ser la solución deseable para personas que tienen ingresos regulares y aceptan participar en programas desarrollados con estas formas, la ley y la figura del FONAVIS representa una forma de integrar a las familias de escasos recursos con procesos de acompañamiento social y puede ser una vía para impulsar soluciones participativas que contemplen propuestas que surgen desde las propias comunidades.
- Para trabajar con sectores carenciados, es necesario promover programas “integrales”, donde la vivienda sólo es parte de una propuesta que atienda también la capacitación en aspectos que ayudarán luego a mejorar los ingresos de los pobladores.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ley 3.909/10 (Junio, 2010). Que crea la *Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT)*. Disponible en <<http://www.conavi.gov.py/LEYES/Senavitat.pdf>>.
- Proyecto de Soluciones Alternativas de Vivienda y Hábitat con modelos de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua Implementado por el Comité de Iglesias, con la Cooperación del Centro Cooperativo Sueco, junio, 2011. Disponible en <<http://www.cipae.org.py/V2/areas/>>.
- Senavitat. “Situación del sector vivienda” artículo, senavitat [En línea] Disponible en: <[http://www.senavitat.gov.py/situacion\\_viv.php](http://www.senavitat.gov.py/situacion_viv.php)>.



# *Cuenta regresiva para Lugo y la Reforma Agraria*

## Reforma agraria y desarrollo rural

*El derecho a la tierra, una de las demandas históricas del campesinado y sobre el que los gobiernos han hecho permanentes promesas, continúa siendo uno de los desafíos centrales en el actual proceso de desarrollo agrario. Las familias campesinas y de los pueblos originarios, verdaderos sujetos de la Reforma Agraria y del desarrollo rural, son víctimas de un modelo de desarrollo que produce despojo y carencias, además de la contaminación de sus comunidades con los agrotóxicos que ya ha producido situaciones lamentables con total impunidad.*

Elsy Vera

Quintín Riquelme

Centro de Documentación y Estudios (CDE)

## INTRODUCCIÓN

Faltando poco más de un año para finalizar el gobierno de Fernando Lugo, su principal discurso y promesa política, la Reforma Agraria Integral, se va diluyendo. Durante este proceso no se lograron avances en la distribución de tierra. Todas las iniciativas enmarcadas en el cumplimiento de las leyes que garantizan el derecho a la tierra<sup>1</sup> han encontrado fuerte oposición en los sectores conservadores y en el Parlamento. El caso paradigmático fue el de Ulises de Teixeira en el Departamento de San Pedro, quien ofertó sus tierras al Estado pero que, finalmente, no se pudo concretar la operación. Las organizaciones campesinas han interpretado a partir de este caso concreto, que el gobierno no cumplirá con esta histórica demanda, por lo cual algunas reiniciaron las ocupaciones en distintas localidades del país y otras amenazan con llevar adelante acciones similares.

Durante los tres años de administración de Lugo, se ha podido observar una disminución importante de los conflictos sociales en el campo<sup>2</sup>. Los conflictos bajaron de 212 en el año 2008 a 174 en el 2009 y a 65 en el 2010<sup>3</sup>; sin embargo hasta mediados del año 2011 ya se registran 68 casos. Estas cifras parciales indican claramente que las organizaciones campesinas decidieron romper la tregua que mantenían con el gobierno a partir de la cancelación definitiva de la gestión para la compra de 22 mil hectáreas de tierras de Teixeira, después de dos años de tratativas. La respuesta fue la ocupación de varias otras propiedades privadas en los departamentos de San Pedro, Canindeyú, Caaguazú y Alto Paraná.

La principal causa de los conflictos en el campo persisten y se profundizan: la alta concentración de tierra y el avance del monocultivo de la soja. La desigualdad en la distribución de tierra ha aumentado en el 2008, comparada al año 1991. Los productores con pequeñas fincas pierden sus posesiones y a la inversa, las grandes propiedades aumentan en cantidad de fincas así como en superficie. Esto conduce a la pobreza; la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2010 confirma que el 48,9% de la población del campo está en situación de pobreza, en tanto que la pobreza extrema afecta al 19,4%. Estos datos contrastan con el inusitado crecimiento económico que tuvo el país en el 2010, 14,5% el más alto en América Latina.

Esta desigualdad persiste porque el crecimiento económico estuvo basado fundamentalmente en los grandes rubros de exportación, que son la soja y la carne, impulsados por sectores en los que participa una ínfima proporción de la población. La soja ocupó 2.820.000 hectáreas, en el período 2010-2011. La ganadería es igual; en el 2008 casi 18 millones de hectáreas se destinaron a este rubro, para aproximadamente 11 millones de cabezas de ganado vacuno, lo que contrasta con la escasez de tierra para los campesinos.

1 Art N° 115, 116 de la Constitución Nacional y Art. 2 del Estatuto Agrario.

2 Se define como conflictos sociales en el campo a las ocupaciones de tierra, desalojos, manifestaciones y acciones contra fumigaciones de sojales, entre otros.

3 Riquelme, Quintín, "Lo social en el gobierno de Lugo: de la esperanza a la incertidumbre". Revista Acción, agosto 2011 - N° 317.

## **INICIATIVAS ESTATALES: CON LENTOS AVANCES HACIA EL DESARROLLO RURAL**

### **Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA)**

Una iniciativa que podría haber permitido enfocar integralmente la Reforma Agraria y el desarrollo rural, sin embargo, la multiplicidad de programas que responden a diferentes intereses políticos sectoriales del propio entorno del Poder Ejecutivo, impidió el funcionamiento regular de este espacio de articulación. Hasta ahora el gobierno no ha podido implementar una asistencia integral que llegue a la mayoría de los/as productores/as, continúa con la práctica asistencialista a grupos organizados generalmente en comités de productores/as. Los/as productores/as que no están organizados/as continúan al margen de la asistencia estatal. De esta manera, la mayoría de los actores sociales y sobre todo del movimiento campesino, ve en algunas instituciones, la reproducción de la vieja práctica del prebendarismo y clientelismo político. Estas prácticas no colaboran para el avance de un desarrollo más sostenido e integral. Donde ha habido coordinación interinstitucional, la valoración de la población cambia, lastimosamente esta coordinación interinstitucional se ha dado en muy pocos lugares.

### **Programa de Fomento para la Producción de Alimentos de la Agricultura Familiar (PPA)**

Este programa del Vice Ministerio de Agricultura tiene como objetivo fomentar la producción de alimentos de calidad e ino cuos, tendientes a lograr la seguridad alimentaria y la mejora de los ingresos de las familias de la agricultura familiar. Este programa comenzó a implementarse este año con la contratación de cerca de 500 técnicos. Si bien recibió críticas de las organizaciones campesinas por su lento avance, es el programa que trata de llegar a la mayor cantidad de asentamientos con una visión de desarrollo rural más coherente.

### **INDERT**

Es la institución encargada de establecer la política de tierra en el país. Como es de conocimiento público, las sucesivas administraciones no han logrado avances importantes en la redistribución de la tierra y sus iniciativas de recuperar sus propias tierras en los asentamientos de manos de los no sujetos de la Reforma Agraria, han encontrado fuerte oposición en las asociaciones de sojeros, grandes productores, en algunos parlamentarios y la propia Justicia. Una de las iniciativas importantes emprendidas en los últimos meses por la institución, es la revisión de las tierras sospechosas de haber sido adjudicadas irregularmente. Al igual que los casos anteriores, en éste tampoco se pudo lograr avances por el conflicto que generó entre los ocupantes de estas tierras y los sin tierras, que buscan recuperar parte de las mismas.

## OTRAS INICIATIVAS

Las otras iniciativas importantes realizadas en el marco de la Reforma Agraria Integral son:

- **Las Unidades de Salud Familiar (USF)** y la instalación de su programa específico Atención Primaria de Salud (APS), en algunos asentamientos. Este programa, a pesar de sus limitaciones, ha paliado en gran medida la extrema necesidad en el área de la salud, en los lugares donde se han instalado. El éxito de este sistema de salud guarda discreta relación con el nivel organizativo de las comunidades. Se ha comprobado que existe una mayor apropiación de las APS en asentamientos donde existe una organización comunitaria.
- **La ampliación de beneficiarios del fondo de transferencia condicionada Teko Porã** de la Secretaría de Acción Social (SAS), también constituye un apoyo importante para las familias más carenciadas del sector. Sin embargo, la escasa coordinación con otras instituciones del Estado, como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), la cobertura parcial y la falta de promotores en varios departamentos, limitan el alcance y la efectividad del Programa para el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones rurales situadas en la línea de la pobreza extrema.

## CASOS

### ¿Quiénes pueden vivir en un ambiente sano?

La constante violación al derecho de los pueblos y de toda persona de vivir en un ambiente sano, se sigue dando con la fumigación masiva de los sojales. Los controles mínimos y necesarios por parte de los organismos encargados, como la Secretaría del Ambiente (SEAM), Fiscalía del Ambiente, Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE) y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSP y BS), no logran frenar la contaminación que producen el monocultivo de la soja, extendida cada vez con mayor fuerza en varios departamentos del país.

Esta realidad, la contaminación, es fácilmente evidenciada con sólo transitar por los caminos vecinales de asentamientos, donde se puede observar que no existen ni siquiera las barreras vivas de protección. Las organizaciones campesinas mantienen la lucha permanente en defensa de una vida saludable, sin el rociamiento de agrotóxicos al que son sometidas sistemáticamente las comunidades campesinas e indígenas. En este sentido, mientras un grupo sufre la desprotección del Estado, otro sector recibe el resguardo de las fuerzas policiales y se evidencia que el respeto y el cumplimiento de los derechos, se realizan sólo para algunos, quienes tienen garantizado su "derecho a la propiedad privada" en detrimento del derecho a la calidad de vida garantizada por el Art. 6 de la Constitución Nacional.

Año tras año, se registran casos de conflictos entre vecinos y propietarios de establecimientos agrícolas con grandes cultivos de sojales. Algunos ya llevan varios años. Un ejemplo de ello es el caso ocurrido en la colonia Paraguay Pyahu, situada en Guayaybí (San Pedro) donde el poblador Antolín Cabral (30), resultó herido de bala en un confuso episodio donde intervinieron peones del establecimiento del

Ing. Calixto Saguier y un grupo de uniformados que custodiaba la propiedad, en diciembre del año 2010. Los colonos asentaron denuncia contra el propietario de la finca sobre el desmonte realizado en el terreno y manifestaron su desacuerdo con el cultivo masivo de la oleaginosa, debido a la fumigación masiva con agroquímico, así como la deforestación de los bosques de la zona <sup>4</sup>.

En enero de este año, el conflicto se acentuó con la intervención de unas 50 mujeres que ingresaron en la propiedad acompañadas de sus hijos menores, a fin de impedir el cultivo de la soja. Pese a las reiteradas denuncias realizadas por los/as afectados/as, quienes sufren en cada fumigación de las parcelas, la exposición directa a los productos químicos utilizados, la situación no cambió, hecho que motivó a las pobladoras a reaccionar más enfáticamente reivindicando el derecho a la vida<sup>5</sup>.

Un caso de masiva intoxicación aguda por plaguicidas con derivación fatal, se produjo en la Colonia Jeruti, del distrito de Curuguaty (Canindeyú), en el mes de enero pasado, resultando víctima Rubén Portillo, de 26 años. Según informes de profesionales médicos del hospital distrital, unas 20 personas presentaron síntomas de intoxicación causadas por inhalación de productos agroquímicos. Los exámenes de laboratorios realizados en el nosocomio, confirmaron que los resultados de muestras de sangre sometidas a estudios están alterados, por lo que cinco de ellos quedaron internados. Posteriormente, se dio a conocer el deceso del joven residente de la zona. Las familias afectadas, sindicaron como responsables de constantes fumigaciones a arrendatarios brasileños que vienen utilizando productos agroquímicos en extensos cultivos de la oleaginosa en la comunidad. La unidad ambiental local sólo atinó a comisionar a un asistente para “cerciorarse de la situación en el lugar”. La Coordinadora Nacional de Víctimas de Agrotóxicos, inmediatamente repudió el lamentable suceso y exigió a las autoridades del gobierno nacional “una postura coherente y que ordene terminar con las fumigaciones inmediatamente, así como la destrucción de los sojales que violan las normativas y leyes vigentes para proteger la salud humana y el ambiente. Las fumigaciones de los sojales, no sólo producen intoxicaciones y muertes sino está provocando la migración de las familias rurales por la imposibilidad de resistir los efectos de los venenos<sup>6</sup>.”

## Reocupaciones de tierra: búsqueda infructuosa

La tregua declarada por algunas organizaciones campesinas y de los sin tierras al gobierno de Fernando Lugo, comenzó a romperse con la reanudación de las ocupaciones de tierras en varias localidades. El cierre definitivo de la gestión para

4 Escobar, Sergio (Corresponsal, San Pedro): “Estanciero, policías y campesinos se enfrentaron a tiros en Colonia Paraguay Pyaju” En: ABC Color Digital, Nacionales [En línea] <<http://www.abc.com.py/nota/estanciero-policia-y-campesinos-se-enfrentaron-a-tiros-en-colonia-paraguay-pyaju/>> consultado el 20 de diciembre de 2010.

5 Escobar, Sergio (Corresponsal, San Pedro): “Hieren a un campesino en un confuso incidente en Guayaybí. Labriegos responsabilizan a guardias privados y policías” En: ABC Color Digital, Nacionales, [En línea] <http://www.abc.com.py/nota/hieren-a-un-campesino-en-un-confuso-incidente-en-guayaybi/> consultado el 21 de diciembre de 2010.

6 Medina, Pablo, (Corresponsal) citado en: Paraguay: diez personas intoxicadas con agrotóxicos. En: Biodiversidad en América Latina y El Caribe [En línea], Enviado por Acción Ecológica (el 13/enero/2011). Disponible en: <[http://biodiversidadla.org/Principal/Contenido/Noticias/Paraguay diez\\_personas\\_intoxicadas\\_con\\_agrotoxicos](http://biodiversidadla.org/Principal/Contenido/Noticias/Paraguay diez_personas_intoxicadas_con_agrotoxicos)> consultado el 14 de enero de 2011.

la compra de 22 mil hectáreas de tierras perteneciente al terrateniente Ulises de Teixeira, en el Departamento de San Pedro, después de dos años de tratativas, tuvo como respuesta la ocupación de varias otras propiedades privadas en los departamentos de San Pedro, Canindeyú, Caaguazú y Alto Paraná.

Cabe recordar, que Teixeira había ofertado sus tierras al gobierno por la presión de un grupo grande de sin tierras acampado en el costado de su propiedad. Ante la posible compra de la referida propiedad, el diario *Abc Color* comenzó una campaña de denuncias, acusando al gobierno de gestar una gran estafa contra el pueblo paraguayo, supuestamente porque el dueño compró en 11 millones de dólares y busca vender al Estado en 32 millones. A esta campaña del diario *Abc Color* se sumaron posteriormente parlamentarios del Partido Patria Querida y otros, quienes finalmente lograron abortar la compra de la propiedad declarándola por ley Reserva Forestal. En realidad, la supuesta estafa era una excusa, el fondo de la cuestión era el temor del sector oligárquico de entregar nuevas tierras a organizaciones campesinas declaradas abiertamente anticapitalistas y contrarias al modelo de producción agroexportador. Desde entonces, las probabilidades de adquisición de tierras quedaron paralizadas y los dos mil sin tierras esperanzados en esta compra, se quedaron sin poder acceder a la tierra. Este hecho despejó el camino para que los sin tierras recurrieran de nuevo al mecanismo de siempre: las ocupaciones, que se produjeron en gran cantidad, pero todas ellas con un final parecido, desalojo, detención e imputación de los ocupantes.

También el hecho motivó que los sin tierras dirigieran sus miradas hacia las tierras malhabidas, tierras apropiadas ilegalmente por personas que no son sujetas de la Reforma Agraria, y que actualmente están en poder de productores sojeros y ganaderos. La lucha por las tierras malhabidas, tampoco tuvo el resultado esperado por la fuerte oposición de los gremios empresariales que apelaron a todos los mecanismos para defender a sus asociados. El caso más llamativo en este período ocurrió en el distrito Mariscal López de Caaguazú, donde un grupo de sin tierras quiso recuperar una gran fracción de tierra ocupada en su gran mayoría por empresarios sojeros.

El reinicio de la lucha por la tierra, dio nacimiento a una nueva organización campesina, la Liga Nacional de Carperos, una organización de sin tierras independiente de las otras organizaciones campesinas nacionales. Es la organización que más fuertemente está presionando al gobierno de Lugo por la tierra.

## Caso Ñacunday

El caso más reciente de intento de recuperación de tierras fiscales se produjo en el distrito de Ñacunday (San Pedro), donde unos 500 sin tierras ocuparon 12.000 hectáreas, propiedad de varios empresarios, entre ellos, el brasileño Tranquilino Favero. Según denuncias de los ocupantes, la finca 4.036 de unas 54 mil hectáreas, pertenecería al Estado paraguayo por lo que se solicitó la intervención de las autoridades para la expulsión del grupo empresarial brasileño. Los campesinos argumentaron que la propiedad formaba parte de un excedente fiscal<sup>7</sup>. Este nuevo

7 "Campesinos exigen tierras y cuestionan a jueces y sojeros" En: Última Hora.com [En línea] sección Política, 26/ octubre/2011. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/475319-Campesinos-exigen-tierras-y-cuestionan-a->



conflicto, generó una nueva campaña de parte de los productores brasileños y la prensa que defiende los intereses de éstos, acusando al presidente Lugo y al gobernador de San Pedro, José Ledesma, de respaldar políticamente las ocupaciones. Estas acusaciones traen asociadas la idea de violencia y criminalidad hacia los integrantes de las organizaciones campesinas, que continúan en la incansable lucha por el derecho a una Reforma Agraria Integral.

En este contexto, intendentes municipales de varias localidades y la Junta Departamental de San Pedro, declararon “estado de emergencia” ante la ocupación en Ñacunday<sup>8</sup>. Con esta medida las autoridades reconocen la vulneración de los derechos de un grupo, declarando igualmente “De Interés Departamental” la lucha respecto a la propiedad privada en el Este del país. Sin embargo, no existe pronunciamiento oficial por los derechos de las familias sin tierras que viven en emergencia histórica por la violación de sus derechos humanos.

Luego de las amenazas de los propietarios brasileños de realizar un *tractorazo*, el Servicio Nacional de Catastro (SNC) informó oficialmente que no existen excedentes fiscales en Ñacunday. Así mismo, Favero presentó en el Palacio de Gobierno los títulos de las tierras y luego se acordó el desalojo, al menos hasta que culmine la mensura judicial de esas propiedades, que hasta la fecha no fue resuelta y sólo existen predictámenes al respecto.

Cabe recordar que el replanteamiento de mensura impulsado por el Indert, está basado en el informe de la notaria y escribana pública Stella Maris Samudio de Rodríguez, que afirma que las tierras de Ñacunday forman parte de las 257.904 hectáreas reivindicadas a favor del Estado en 1958.

Otro caso relevante de violación de derechos constituye el del asentamiento San Sebastián, distrito de María Auxiliadora (Itapúa), que luego de 12 años de ocupación, más de 100 familias abandonaron sus viviendas, retirando sus pertenencias en compañía de sus hijos. Los fiscales Alfredo Báez, de la localidad de María Auxiliadora, y Angel Amaya, de Edelira, encabezaron el procedimiento acompañados de unos 100 efectivos policiales, entre ellos antimotines. Las tierras pertenecen a Aldemar Rickli, de nacionalidad brasileña. El propio Gobierno brasileño siguió de cerca este procedimiento judicial. «Mi Gobierno está muy satisfecho de que un ciudadano de nuestro país haya recuperado sus tierras mediante el cumplimiento de la justicia», manifiesta Madelene Escaurici, miembro del Consejo de Representantes Brasileños en el Exterior, presente en el sitio. Mujeres con niños en brazos caminaban en el barro, soportando el viento y el frío, refugiándose posteriormente en una pequeña escuela construida por los padres en el lugar<sup>9</sup>.

---

-jueces-y-sojeros> consultado el 12 noviembre de 2011.

8 “Ante ocupaciones de tierras, autoridades declaran estado de emergencia en Alto Paraná” En: Ultima Hora.com [En línea] sección Nacionales, 26 de octubre de 2011. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/443903-Ante-ocupaciones-de-tierras.-autoridades-declaran-estado-de-emergencia-en-Alto-Parana>>.

9 Cortese, Raul (Corresponsal, Cruce KIMEX, San Rafael del Paraná) “Luego de doce años desalojan tierras” En: Ultima Hora.com [En línea] sección Economía, 01/julio/2011. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/442642-Luego-de-12-anos-desalojan-tierras>> consultado el 8 noviembre de 2011.

## CONCLUSIÓN

Las garantías constitucionales a los derechos económicos y la Reforma Agraria, colisionan con la realidad del sector campesino, ya que el goce de este derecho sólo es aplicable para quienes tienen posesión de la tierra. Conforme a este presupuesto, los planes de desarrollo rural diseñados por el gobierno, sólo están orientados a los/as propietarios/as de tierras, sin contemplar mecanismos efectivos para los que carecen de ella.

El caso de María Auxiliadora muestra claramente cómo el Estado privilegia los intereses personales ante los sociales; es más, una vez cumplidos los procedimientos legales, ni siquiera se preocupa de reparar las graves consecuencias que genera la acción para las familias afectadas. Esto ha sido el común denominador para todas las familias que han recurrido a este mecanismo de acción para el acceso a la tierra.

La lógica instalada en el discurso y en los hechos, es que los que trabajan y generan el desarrollo de la economía, son quienes ostentan grandes cantidades de tierra. Esta idea es reforzada en la prensa escrita que separa “a los productores” de los “campesinos” proyectando y reforzando la idea y la imagen que los primeros son “la gente que sí trabaja y produce”.

## RECOMENDACIONES

- La elaboración de un programa nacional de desarrollo rural sustentable sigue siendo una asignatura pendiente del gobierno. No habrá desarrollo ni bienestar rural con proyectos puntuales que asignan recursos a determinados territorios y poblaciones aisladas (comités o asentamientos).
- La otra asignatura pendiente es la desarticulación de las instituciones que trabajan el desarrollo rural. Los programas elaborados con diagnósticos y objetivos similares, pero ejecutados por diversos organismos del Estado descoordinadamente, son un despropósito que sólo produce confusión y refuerza el sistema prebendario.
- Creación de un organismo que atienda las necesidades de la población campesina. Todas las propuestas de Reforma Agraria y desarrollo rural elaboradas y presentadas al gobierno, han concluido en la necesidad de crear un Ministerio para la Agricultura Campesina. Hasta ahora el gobierno no ha mostrado ninguna sensibilidad para atender este legítimo pedido de los agricultores que trabajan en pequeñas fincas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Nacional. 1992
- Ley 1863/2001. Estatuto Agrario. Disponible en: <<http://paraguay.justia.com/categorias/agraria/estatuto-agrario-y-complementarias/>>
- Ley 2002/02. Normas especiales sobre inmuebles rurales y beneficiarios. Disponible en: Ley 2002 - Que Modifica Varios Artículos De La Ley Nº 1863 Del 30 De Enero De 2002, Que Establece El Estatuto Agrario.
- Ley 2531/04. Modificaciones a la ley 2002/02 que a su vez modifica artículos del Estatuto Agrario. Disponible en; Ley 2531 - Que Modifica El Artículo 16 De La Ley Nº 2002/02, que Modifica Varios Artículos De La Ley Nº 1863/02.

# *La práctica plena de este derecho, una realidad todavía pendiente*

*En el Paraguay actual, el cumplimiento del derecho al disfrute de un ambiente sano, por todas y todos, aún está en su fase de partida. Los persistentes reclamos por el cumplimiento de las leyes ambientales, están mostrando que un trecho importante está por recorrerse. Superados los estadios de fortalecimiento institucional, con la dotación de infraestructura y recursos humanos, es de esperarse el cumplimiento del pleno derecho.*

Mirtha Bareiro Ibarra

SOBREVIVENCIA Amigos de la Tierra Paraguay

## INTRODUCCIÓN

Se ha intentado en un brevísimo análisis relacionar si la actual situación del cumplimiento de los derechos socioambientales ha variado o no, si hubo avances, estancamiento o retrocesos, respecto del año pasado. Estos derechos involucran a la vida misma, tanto individual y colectiva, por lo que están contemplados en la Declaración de los Derechos Humanos, la Constitución Nacional de 1992, todos los compromisos asumidos a nivel internacional por el Estado, entre ellos los PIDESC que establecen derechos sobre acceso al agua, a la salud, a los alimentos etc.<sup>1</sup>

Abundantes conflictos ambientales circularon en los medios de comunicación durante el año, sin embargo, por la brevedad del artículo, solamente podrán ser abordados algunos: la deforestación, con sus conocidas consecuencias sobre las poblaciones locales; los monocultivos de la soja con semillas transgénicas, las fumigaciones sobre la gente y sus comunidades, la mala disposición de residuos contaminando cultivos familiares, agua, aire, incluso causando problemas de salud y muerte.

Cuando empezaron a emerger los conflictos ambientales, en el Paraguay, en la región y a nivel mundial, no sólo los científicos empezaron a advertir sobre los problemas de la deforestación, el cambio climático, problemas de salud y el deterioro de la vida; sino también las organizaciones de la sociedad civil iniciaron el proceso de la educación y sensibilización socioambiental. A estas alturas, a nivel país, en la región y a nivel mundial, ya se encuentran los suficientes insumos como para plantear el tema y la búsqueda de soluciones, de mantenerse suficiente voluntad y compromiso de todos los sectores.

Al finalizar octubre de este año, la población mundial ascendía a 7.000 millones de habitantes, hecho que los analistas económicos, sobre todo, consideran crucial por la disposición y generación de alimentos. En el Paraguay, más de 27.000 empresarios de los agronegocios pretenden mayor extensión de los cultivos de soja y otros granos para alimentar a esa población mundial, a costa de grandes desequilibrios ambientales producidos en las comunidades de campesinos, campesinas e indígenas locales. De cara al futuro, se necesita mayor atención, ya que en el 2012 se cumplirán 20 años de la cumbre de Río 92 y Paraguay, al igual que otros países, se apresta para presentar los resultados de los avances obtenidos para cumplir con los compromisos de esa cumbre sobre desarrollo sustentable.

El Informe de Desarrollo Humano 2011<sup>2</sup>, que fue socializado recientemente, vuelve a situar al Paraguay entre los países de crecimiento medio (nivel 107)<sup>3</sup>, con una leve mejoría, sin embargo, se recomienda mejor inversión social para lograr la equidad, ante la situación de pobreza. Las autoridades estatales también deberán esforzarse en conseguir un marco para avanzar hacia el futuro, luego de Río + 20.

1 El Estado Paraguayo ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) con la Ley 04/1992. En su artículo 11, inciso 1 reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, entre varios derechos y se compromete a adoptar medidas para la efectividad de ese derecho.

2 Disponible en <[http://www.undp.org.py/images\\_not/DH011.pdf](http://www.undp.org.py/images_not/DH011.pdf)> consultado el 15 de noviembre de 2011.

3 Disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/477642-Informe-revela-alto-indice-de-desigualdad-en-el-pais>> consultado el 16 de noviembre de 2011.

## MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en todos sus artículos, garantiza plenamente a todas las personas su dignidad y sus derechos: a la vida, a la seguridad, la igualdad, de no sometimiento, etc. Sobre la seguridad y la no violencia existe mucho que discutir en la actualidad; el respeto y el resguardo de la vida no significa sobrevivir, sino la vida en toda su plenitud.

La Constitución Nacional de 1992, establece derechos y obligaciones en temas ambientales. En el artículo 6, habla de la calidad de vida que será promovida por el Estado; en el artículo 7, se refiere al derecho a un ambiente saludable, a través de la que se preservará, conservará, recompondrá y mejorará el ambiente. El artículo 8, compete a la protección ambiental, en la que el Estado establece que las actividades susceptibles de producir alteración ambiental serán reguladas por Ley. El artículo 38 hace hincapié en los intereses difusos, que toda persona tiene derecho, individual o colectivamente a reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa del ambiente.

Una institucionalidad ambiental importante, recién en el año 2000 fue establecida, mediante la Ley 1.561/00 que crea el Sistema Nacional del Ambiente (SISNAM) y los órganos que lo integran; el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y la Secretaría del Ambiente (SEAM). Esta última, es el órgano ejecutivo del SISNAM, y es el ente rector de la Política Ambiental Nacional (PAN). La SEAM tiene por objetivo formular, coordinar, ejecutar y fiscalizar la política ambiental nacional<sup>4</sup>.

Entre convenios y tratados internacionales de cumplimiento obligatorio para el Estado Paraguayo, hay otras leyes que contemplan el involucramiento de la SEAM; ellas son:

- Ley 96/92 “sobre Vida Silvestre”.
- Ley 294/93 “de Evaluación de Impacto Ambiental”.
- Ley 352/94 “sobre Áreas Silvestres Protegidas”.
- Ley 1100/97 “de prevención de la Polución Sonora”.
- Ley 3001/06 “de valoración y retribución por Servicios Ambientales”.
- Ley 3239/07 “de Recursos Hídricos”.
- Ley 3556/08 “de Pesca”.
- Ley 3956/09 “de gestión integral de los residuos sólidos en la República del Paraguay”.

La SEAM ejerce autoridad respecto de la Ley Nº. 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas” y su modificación 916/96.

<sup>4</sup> Plan Estratégico Institucional 2009-2013. Secretaría del Ambiente (SEAM). Disponible en < <http://www.seam.gov.py/images/stories/seam/documentos/planestrategico.pdf> > consultado el 16 de noviembre de 2011.

El Código Penal, en su título III, capítulo I sobre los Hechos Punibles contra las Bases Naturales de la Vida, establece los artículos 197, sobre ensuciamiento y alteración de las aguas; el 198, sobre la contaminación del aire y ruidos dañinos; el 199 sobre maltrato de suelos; y el 200, sobre el procesamiento ilícito de desechos.

Entidades públicas involucradas en la temática ambiental (varias participando a través del CONAM) son también el: Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), con el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave); el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), con la Dirección General de Salud Ambiental (Digesa) y el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA); la Secretaría Técnica de Planificación (STP), la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP), el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), con las direcciones de Minas y Energía y la Comisión Nacional Río Pilcomayo, el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio Público, Contraloría General de la República, los municipios y gobernaciones. Las dos Cámaras del Congreso Nacional poseen comisiones asesoras, por ejemplo la Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales (CONADERNA) y la Comisión de Energía, Recursos Naturales, Población, Ambiente, Producción y Desarrollo Sostenible de la Cámara de Senadores. En Diputados se encuentran la Comisión de Ecología, Recursos Naturales y Medio Ambiente y, las Comisiones de Bienestar Rural y de Pueblos Indígenas.

## INICIATIVAS ESTATALES

La SEAM, es el órgano rector de la política ambiental nacional, encargada de formular, coordinar, ejecutar y fiscalizar la política ambiental nacional. Desde su creación en el año 2000, la secretaría de estado no ha tenido suficientes recursos para cumplir con los objetivos. En un hecho calificado de histórico, por los funcionarios de esa secretaría, en octubre de 2011 el Poder Ejecutivo aprobó la ampliación presupuestaria de más de 7.000 millones de guaraníes. Otro de los logros de la SEAM es el reconocimiento de su autarquía institucional y por primera vez ejercerá el derecho que le concede la ley desde su creación<sup>5</sup>.

Entre varias acciones positivas para lograr institucionalidad y fortalecimiento de la SEAM fue elaborado el Código de Ética; se estableció un grupo impulsor de la integridad institucional para gestión y control de las diferentes áreas. Abrió una oficina descentralizada en Pilar, que operará en colaboración de la Gobernación de Ñeembucú. El funcionariado consiguió la re-categorización salarial y en algunos casos equiparando los salarios al mínimo legal vigente. Articuló e incorporó la perspectiva de género en planes, programas, proyectos y políticas, para la aplicación del plan de igualdad de oportunidades. El CONAM incorporó a la Secretaría de la Mujer dentro del equipo de trabajo entre varias otras instituciones.

En cuanto a la Gobernanza de las aguas, con el PNUD se implementa el Programa Fortalecimiento de capacidades para la definición y aplicación de políticas de agua

<sup>5</sup> Informe de dos años de Gestión 2009-2011. SEAM. Disponible en <[www.seam.gov.py/images/stories/seam/documentos/Infomedegestion.pdf](http://www.seam.gov.py/images/stories/seam/documentos/Infomedegestion.pdf)> consultado el 16 de noviembre de 2011.

potable y saneamiento. Fueron creados 8 Consejos de Aguas por Cuencas Hídricas en Misiones, Guairá, Itapúa, Chaco, Central (dos: Arroyo Yhaguy y Yukyry), Concepción y Cordillera. Un borrador del Decreto Reglamentario de la Ley 3239//07 “de los Recursos Hídricos del Paraguay” está siendo estudiado en el CONAM.

Como varios cursos hídricos del país están contaminados por diferentes causas, se implementa la restauración de la cuenca del Lago Yguazú, de la Cuenca del Lago Ypacarai, la cuenca del Arroyo Yukyry, las del San Lorenzo, del Arroyo Ferreira, la preservación de los Humedales del Ñeembucú, la cuenca del Arroyo Capiibary, de los Humedales del Bajo Chaco, de las Escorrentías Naturales del Delta Continental del Pilcomayo. Con la Dirección General de Salud Ambiental (Digesa), Ministerio de Salud, Gobernación de Cordillera y SENATUR, se está trabajando en los llamados operativos balnearios. La propuesta de Reglamentación de la Ley 96/92, “de Vida Silvestre”, está en marcha, y de ser aprobada por el Poder Ejecutivo efectivizará la protección, conservación y uso sostenible de los individuos y poblaciones de especies silvestres; y además busca establecer mecanismos de ejecución de dicha ley<sup>6</sup>.

Según consta en su Plan Estratégico 2009- 2013, la SEAM está trabajando en la recuperación de arroyos, tales como el Itay, cuyo estado de contaminación requiere una medida urgente. Para el mismo, convoca a una Mesa de Trabajo a sectores interesados. La zona de confluencia del Itay son los municipios de Asunción, Luque y Fernando de la Mora, en la denominada Villa Esperanza. La mesa de trabajo estará integrada por las autoridades locales para establecer una hoja de ruta que apunte a solucionar la problemática<sup>7</sup>.

En las gestiones por los bosques, más de 1.200 kilómetros cuadrados de tierras fueron declaradas en los últimos dos años como áreas protegidas en el Paraguay. De las más de 40 millones de hectáreas que corresponde al territorio nacional, 10.561.338 están bajo algún tipo de protección en el denominado Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINASIP), lo que representa el 25.95% del país. Estas cifras ubican al Paraguay por encima de los estándares establecidos por los organismos internacionales, que estiman que lo ideal para cada país es tener un mínimo del 15% de su superficie bajo protección. Es de esperarse que, con el mayor presupuesto obtenido, se pueda realizar el combate a la destrucción de esos valiosos bienes que aún sobreviven.

Con la participación de autoridades locales se creó el programa “Gobernando las Áreas Protegidas del Paraguay” y entre otras, la Estrategia de Sostenibilidad Financiera del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas. Se elaboró un Atlas del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas con información actualizada de 31 áreas del subsistema público, con datos de vegetación, suelos, geología, flora y fauna, rasgos socioeconómicos y culturales, amenazas y opciones para turismo sustentable. Una de las acciones importantes que se encuentra en su fase de im-

6 Disponible en <<http://www.seam.gov.py/component/content/article/1-latest-news/897-convocatoria-al-taller-de-socializacion-de-la-reglamentacion-de-la-ley-de-vida-silvestre.html>> consultado el 15 de noviembre de 2011.

7 Disponible en <<http://www.seam.gov.py/component/content/article/1-latest-news/900-seam-convoca-a-una-mesa-de-trabajo-para-buscar-soluciones-al-problema-del-arroyo-itay.html>> consultado el 15 de noviembre de 2011.

plementación, es la propuesta del Sistema Nacional de Vida Silvestre (SINAVISI) para orientar las políticas de protección y conservación de la vida silvestre.

Se encuentran en su fase de implementación, con la inyección de recursos, varios planes de restauración de parques y reservas naturales, tales como el Parque Nacional Cerro Corá, Ybycuí, Caazapá, Ñacunday, Paso Bravo y San Luis, la reserva de Recursos Manejados del Ybyturuzu, la puesta en valor del Monumento Moisés Bertoni, el Refugio Biológico Yavevyry, Isla Carrizal y Carrizales del Paraná, áreas protegidas de la Entidad Binacional de Yacyretá, entre otros y los planes de contingencia para prevención de incendios forestales. Se conformó el Consejo Nacional de Áreas Silvestres Protegidas. Se capacita a bomberos forestales y se adquirió equipos para 40 hombres para atender las necesidades de la Reserva de Recursos Manejados del Ybytyrusu, el Parque Nacional Caazapá y San Rafael.

En los temas relativos al cambio climático, la desertificación y la sequía, La SEAM es la autoridad de aplicación de la Ley 251/93 “que aprueba el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático” y de la Ley 970/96 “que aprueba el Convenio Marco de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación”. En el marco de estos compromisos internacionales, con la Comisión Nacional de Cambio Climático se construyó la posición nacional, que fue presentada en la décimo sexta Conferencia de las Partes en Cancún en el año 2010. Los puntos claves de negociación para Paraguay se refieren a: la visión compartida (responsabilidades comunes pero diferenciadas); la mitigación (cumplimiento del Protocolo de Kyoto); la adaptación; el financiamiento; la transferencia de tecnologías, y la Reducción de las Emisiones Provenientes de la Deforestación y Degradación de Suelos (REDD).

En relación a REDD, tema escasamente conocido aún en el país, Paraguay empieza a asumir un rol de protagonismo incorporando a representantes de las comunidades indígenas en la discusión y en la delegación nacional. Con la aprobación y la implementación del Programa Nacional Conjunto (PNC) ONU-REDD, la SEAM desarrolla políticas sectoriales como la ambiental y la forestal, planes, estrategias y normativas. Este programa apoyará al Paraguay para superar las causas subyacentes de la deforestación y degradación de bosques de manera a hacer frente a los efectos devastadores del cambio climático.

En julio de este año, el Senador Carlos Roger Caballero presentó al Parlamento Nacional un proyecto de modificación de la Ley 294/93 de “Evaluación de Impacto Ambiental”, que movilizó a varias entidades públicas y privadas que se manifestaron y reclamaron la necesidad de una audiencia pública donde se pudiera debatir más participativamente por todos los sectores involucrados<sup>8</sup>. Con la SEAM, la Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales (Conaderna) y otras instituciones del Estado, como de miembros organizados de la sociedad civil se discutió la propuesta de modificación en una Audiencia Pública en el Congreso. La propuesta de modificación fue escasamente difundida en su principio, lo que originó reclamos durante la audiencia.

<sup>8</sup> Disponible en <<http://www.abc.com.py/nota/realizaran-audiencia-publica-para-definir-ley-de-impacto-ambiental/>> consultado el 21 de octubre de 2011.



El Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), fue creado por Ley 2459/04. En el art. 7 de esta ley, el SENAVE es la autoridad de aplicación de la Ley 123/91 "Que Adopta nuevas Normas de Protección Fitosanitaria" y, la Ley 385/94 de Semillas y Protección de Cultivares. Dentro de sus atribuciones, planteó someter a consulta pública, con mucha resistencia y ataques de parte de productores sojeros, la modificación de la Ley 385/94<sup>9</sup>. Los legisladores Herminio Chena Valdez (UNACE) y Fernando Silva Facetti (PLRA), presentaron a la Cámara de Senadores el proyecto de modificación, que en el artículo 35, estipula el derecho del agricultor a sembrar y reservar semillas para su propio uso. Según la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI) el propósito es prohibir la práctica de guardar e intercambiar semillas, obligar al registro de ellas y que los agricultores y las agricultoras, campesinos e indígenas, tengan que pagar regalías por el uso de las semillas registradas; de ese modo se dará un golpe de gracia contra la soberanía alimentaria.

Otra acción del SENAVE, que generó diversas reacciones, especialmente por representantes de la Unión de Gremios de la Producción, fue la Resolución N° 660/11 que intenta reglamentar la Ley N° 3742, de aplicación de agroquímicos en plantaciones de soja. Tildaron, como el año pasado, al titular de esa entidad de manejarse por cuestiones ideológicas<sup>10</sup>. La pretensión de los productores de soja es anular la posibilidad a publicar por radio cada aplicación de plaguicidas que ha de hacer, con una antelación de por lo menos 24 horas, en dos tandas radiales, en horario de 13:00 a 14:00 y de 18:00 a 19:00. La resolución hará posible proteger la salud de poblaciones cercanas a cultivos de soja.

El estricto control en el otorgamiento de permisos de importación ejercido por SENAVE fue celebrado por la Cámara de Productores Frutihortícolas, quienes manifestaron que "Es la primera vez que encontramos un organismo gubernamental que se ocupa de nuestro trabajo, que tiene ocho meses intensos, en el que necesitamos ayuda para mejorar la calidad de nuestra producción, para poder competir con éxito con la mercadería que ingresa de los países vecinos"<sup>11</sup>.

Las iniciativas positivas destacadas por el Ministerio Público, fue el proceso de fortalecimiento de las capacidades humanas y administrativas de su personal, creando Unidades Penales en las Fiscales Barriales de (Asunción) y, Unidades Fiscales Especializadas de Delitos Ambientales (UFEDA) en Pedro Juan Caballero y Caazapa. Con 27 fiscales se cumplieron el 80% de la cobertura en las fiscalías barriales. La veda pesquera, el Rally del Chaco, la prevención de la trata de personas, y la implementación de los proyectos de adecuación voluntaria a la legislación ambiental

9 Disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/455977-Ley-de-Semillas-Senave-hara-consulta-publica>> consultado el 28 de octubre de 2011.

10 Disponible en <<http://www.agronegocios.com.py/?p=3591>> consultado el 15 de noviembre de 2011.

11 Cámara de Productores Frutihortícolas valoró política de SENAVE de defensa de producción nacional. Disponible en <<http://ea.com.py/camara-de-productores-frutihortícolas-valoró-política-de-senave-de-defensa-de-producción-nacional/>> consultado el 2 de noviembre de 2011.

en Pirapó (concluido), Santa Rita, Villa Ygatimí, Naranjal y Santa Rosa del Monday fueron los datos mencionados en la Memoria del Ministerio Publico<sup>12</sup>.

En una revisión hecha de las causas presentadas, en las estadísticas del Ministerio Público durante dos años de gestión, se puede constatar que existen escasas denuncias sobre delitos contra el ambiente. La otra posibilidad es que los datos no hayan sido consignados en las cifras. El hurto, el robo, el abigeato y violaciones varias abundan en las estadísticas, sin embargo como puede verse en el cuadro que sigue, lo ambiental no aparecen denunciadas en las fiscalías de varias Áreas. En el 2010 fueron denunciados un total (país) de 111.630 causas de todo tipo y en el 2011 un total de 134.671. La causa ambiental consignada es la violación de la Ley 716/96 de delito contra el medio ambiente. En el 2010, la Fiscalía del Área IV (Caazapá) presenta el 3,7% de un total de 966 causas; Área VI (San Pedro) con 3,7% de 4.212 denunciados. Caaguazú con 1,9% de 7.841; Área VII (Ñeembucú) con 1,2% del total de 1.645 casos y el Área IX (Concepción) con 2,3% de 3.538 causas. Las Barriales (Área II) no presentan porcentaje de denuncias o casos por los delitos ambientales en el 2010.

En el año 2011, el Área II (Barriales) figura con 0,4 % de un total de 11.564 casos denunciados. El Área VI (San Pedro) con 2,3% de 5.796 casos y (Caaguazú) con 1,7%, de 8.598 casos respectivamente. El Área X (Alto Paraná ) con 1,5% del total de 19.744 casos denunciados.

En las cifras del Ministerio Público, la Fiscalía del Área III que corresponde a Central no presenta datos de delitos sobre el ambiente, aun habiendo durante el 2010 un total de 31.967 casos y en el año 2011 con 37.855 causas. La ausencia de los datos en esta Área es llamativa puesto que las ciudades de Central son las más urbanizadas y con mayor presencia de industrias, asentamientos humanos con escasa planificación y procesamiento de residuos que colaboran a contaminar todos los cursos hídricos existentes<sup>13</sup>.

En cuanto a zonas rurales, los departamentos de Itapúa y Alto Paraná, donde hace aproximadamente 20 o 25 años, se produjo una acelerada expansión de la agricultura mecanizada y por consiguiente la deforestación con uso intensivo de agro-tóxicos, fueron escasas las denuncias presentadas. Entre las 15.354 causas totales en 2010, no existen denuncias ambientales. El 2011 presentó 19.744 denuncias totales con un porcentaje de denuncias ambientales del 1,5%.

12 Disponible en <[http://www.ministeriopublico.gov.py/content/c2/inst/memorias/pdf/11/cap\\_5.pdf](http://www.ministeriopublico.gov.py/content/c2/inst/memorias/pdf/11/cap_5.pdf)>. consultado el 12 de noviembre de 2011.

13 Según Juan Francisco Facetti, en "Estado Ambiental del Paraguay. Presente y Futuro" la contaminación, entre otras formas son de origen : agrícolas, industriales, servicios y domiciliarios.

**Ministerio Público. N° de Causas y porcentaje de casos ambientales, 2010 y 2011**

Áreas	Año 2010		Año 2011	
	Total causas por país	% denuncias por causas ambientales	Total Causas Por país	% denuncias por causas ambientales
Paraguay	111.630		134.671	
I: Asunción	----	----	----	----
Barriales	----	----	----	----
II: Barriales	8.808	----	11.564	0,4%
III: Central	31.967	----	37.855	----
IV: Guairá	---	----	---	----
Caazapá	966	3,7%	---	----
V: Itapúa	6.684	----	9.375	----
VI: San Pedro	4.212	3,7%	5.796	2,3%
Caaguazú	7.841	1,9%	8.598	1,7%
VII: Cordillera	----	----	----	----
Paraguari	----	----	----	----
Misiones	----	----	----	----
Ñeembucú	1.645	1,2%	2.011	----
VIII: Chaco	----	----	----	----
Pte. Hayes	----	----	----	----
Boquerón	----	----	----	----
IX: Concepción				
Amambay	3.538	2,3%	4.085	----
X: Alto Paraná				
Canindeyú	15.354	----	19.744	1,5%

**CASOS**

Uno de los casos ya denunciados hace más de un año, es el de los indígenas Ava Guaraní, de Itakyry, Alto Paraná. Están en conflicto con colonos brasileños productores de soja, quienes despojaron a los nativos de 2.638 hectáreas de tierras que les pertenecía. La denuncia que volvieron a plantear, ante miembros de institucio-

nes del Estado y de organismos de la sociedad civil<sup>14</sup> que de nuevo inspeccionaron la zona, es la constante violación de sus derechos; las mujeres y los niños son violentados, son arrinconados y fumigados con agrotóxicos; su cementerio fue destruido y expuesto los restos con enseres y chozas quemadas. Todo esto ocurría, aseguran, ante la mirada de las autoridades locales que les deben resguardar; la policía (GEO), la Fiscalía, el Juzgado de Hernandarias y otros, hacen caso omiso a sus reclamos, incluso desaparecen los expedientes. Aseguran estar siendo violentados porque las autoridades de la zona reciben dinero de los sojeros.

Una de las formas de violencia es la presión permanente que ejerce la soja, ante la situación de pobreza. Algunos líderes fueron manipulados y convencidos para dedicarse a la forma mecanizada de la producción, mientras solamente recibían escasas provistas a cambio. De este modo se los desvincula de la propia tierra, de sus costumbres y cultura indígena. La denuncia más grave es la amenaza que recibieron por dar a conocer sobre las violaciones que están sufriendo: dos miembros de cada comunidad serían eliminados sistemáticamente. Las fumigaciones sobre la gente es usual en las plantaciones, gracias a la protección de las autoridades de las localidades respectivas<sup>15</sup>.

### **El caso de Rubén Portillo de Colonia Yeruti**

Rubén Portillo era un joven agricultor quien residía en la Colonia Yeruti, en el Departamento de Canindeyú. Como él, otras veinte personas, en el mes de enero de 2011, presentaron cuadros clínicos de intoxicación luego de una fumigación de sojales cercanos a sus viviendas. Rubén no pudo resistir y murió camino al hospital regional, el 6 de enero de este año. La SEAM y el SENAVE confirmaron las denuncias realizadas anteriormente por los pobladores respecto de fumigaciones ilegales con agrotóxicos en las explotaciones circundantes. La Seam suspendió por falta de licencia ambiental a: HERMANO GALHERA y CONDOR AGRICOLA S.A.<sup>16</sup>. Esta última, además de no contar con licencia ambiental, incurrió en la mala gestión de residuos de envases de agrotóxicos y poseía un sistema de riego que empleaba las aguas del arroyo Puente Kuairü. La vivienda de Rubén Portillo era la más próxima a esta explotación y al arroyo. A su vez, el SENAVE suspendió las actividades de seis explotaciones agrícolas cercanas por no cumplir con las normativas de barreras vivas de protección entre sus cultivos y la comunidad. Entre esas explotaciones se encontraban HERMANO GALHERA y CONDOR AGRICOLA S.A.

Mientras que las instituciones públicas encargadas de estudiar el caso aún no habían presentado resultados, la prensa aceleradamente publicó que la intoxicación no es producto de fumigaciones de soja, sino por la forma irregular e irresponsable en el uso de poijicidas por gran parte de los miembros de la comunidad.

14 La Asociación de ONGs del Paraguay (POJOAJU) dio a conocer a sus miembros una relatoría de los hechos denunciados por los indígenas durante la visita in situ, el 2 de noviembre de 2011.

15 Disponible en <<http://www.abc.com.py/nota/policia-resguarda-las-tareas-de-fumigacion/>> consultado el 25 de octubre de 2011.

16 Disponible en <<http://www.baseis.org.py/base/leermas.php?noticia=331>> consultado el 20 de octubre de 2011.

Los derechos consagrados en la Constitución Nacional y las leyes, los tratados internacionales ante los cuales el Paraguay se comprometió, fueron y siguen siendo violados en estos casos. La ley de protección de pueblos indígenas (Ley 904/81), el Pacto de San José de Costa Rica (Ley 1/89) y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de la Organización Internacional del Trabajo de 1989, (Convenio OIT 169) fueron constantemente violados. Es necesario mencionar además que, ante cualquier orden privado, es prioridad la necesidad común, el ambiente sano, por constituirse de naturaleza pública. Los derechos colectivos prevalecen ante los derechos individuales. En el caso de surgir dudas prevalecerá el interés de la sociedad. Un ambiente saludable es el que presenta garantías y propicia la vida, sin ser nociva e irritante, como suelen ser la contaminación, polución y degradación<sup>17</sup>.

En este punto se impone una reflexión sobre las actividades que son susceptibles de generar perjuicio en la salud y la vida en las comunidades, como la contaminación de las aguas, el suelo, el aire, de la pérdida de la biodiversidad, sustento de las comunidades. Al destruirse la biodiversidad, se destruye lo más valioso, la vida, además de la cultura campesina e indígena.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH 2011) del PNUD, presentado en noviembre de 2011, ubica de nuevo al Paraguay entre los países de desarrollo medio, no obstante el documento hace recomendaciones muy importantes a todos los Estados y entre ellos al paraguayo, en esforzarse por superar la situación de pobreza y establecer un marco que permita visualizar los caminos a seguir luego de Río + 20. Algunos de los interesantes datos presentados por el IDH 2011, es la percepción sobre bienestar y ambiente, Paraguay figura con el 5.8 (nivel bajo, en la escala de + de 10: satisfecho y - de 10: insatisfecho); sobre la confianza en el Estado para la reducción de las emisiones de gases que afectan el ambiente, el dato es del 13.5% (del 2006 al 2010), y la población se siente gravemente amenazada por el calentamiento global en un 95.2%. El nivel de satisfacción con respecto de la calidad del aire es del 87.7%.

Con las comprobaciones arrojadas por los datos, es de esperarse que el Estado Paraguayo, asuma mayor rigor en el cumplimiento de las leyes ambientales e involucre a todos y todas, especialmente a los funcionarios y las instituciones de aplicación, en el castigo de los delitos ambientales. También difundir información sobre los peligros que ocasionan algunas actividades económicas, causando destrucción de los ecosistemas. El Estado Paraguayo debe velar por el bienestar de la población, sin dejarse vulnerar por amenazas de ningún tipo, como ya es tradicional leer a través de los medios de comunicación, como por ejemplo “productores anuncian guerra civil”<sup>18</sup>, o en “juntar cadáveres”<sup>19</sup>, detalles que no ofrecen opciones de solución pacífica, desarrollo sustentable, ni contribuye a la paz, la solidaridad y el respeto de los derechos humanos.

17 Disponible en <<http://www.ministeriopublico.gov.py/content/c2/delitos/archivos/delitosecologicos/capitulos/nocionesbasicasdederechoambiental.pdf>> consultado el 25 de octubre de 2011.

18 Disponible en <<http://www.sitioagroganado.com/agro/3294-productores-anuncian-guerra-civil-ante-invasiones>> consultado el 1 de noviembre de 2011.

19 Disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/443993-Favero-Le-dije-al-embajador-que-va-a-juntar-cadaveres>> consultado el 16 de noviembre de 2011.

## REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES

- Urge al Estado Paraguayo, a través de todas sus instituciones, mayor determinación y voluntad política; la sinergia entre los tres Poderes del Estado, la gestión sustentable de los ecosistemas a través de todas las instituciones encargadas del Ambiente; sinergizar los planes, programas y proyectos con los gobiernos departamentales y municipales. Se insta al Ministerio Público, aplicar con rigor la legislación socioambiental existente.
- Se recomienda a todos los/as funcionarios/as de las Fiscalías Ambientales ubicadas en los distintos puntos del país, a los jueces/zas y policías, demostrar suficiente voluntad política para combatir los delitos ambientales, para restaurar la dignidad y la confianza de los/as afectados/as hacia la justicia.
- A la Contraloría General de la República, combatir casos de corrupción en la función pública.
- Superar las limitaciones referentes a la falta y disponibilización de datos ambientales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Código Penal de la República del Paraguay Actualizado y Concordado. Asunción. La Ley. 2009.
- Constitución Nacional de la República del Paraguay Sancionada y Promulgada el 20 de junio de 1992. Asunción. 1992.
- Compendio de Normativas Vigentes del Senave sobre productos Fitosanitarios, fertilizantes y Afines. Dirección de Agroquímicos. Senave. Asunción. 2009.
- Índice de Desarrollo Humano 2011. (2011). Asunción. PNUD.
- Memoria 2009-2010. (2010) Ministerio Público. Asunción. Setiembre
- Fogel, Ramón (2006) La Cuestión Socioambiental en el Paraguay. CERI. Asunción.
- Facetti, Juan Francisco (2002) Estado Ambiental del Paraguay. Presente y Futuro. ENAPRENA/SEAM. Asunción.
- Plan Estratégico Institucional 2009-2013. Secretaría del Ambiente-SEAM.
- Informe de dos años de Gestión 2009-2011. (2011) Secretaría del Ambiente-SEAM.
- Política Ambiental Nacional (PAN). (2007) Secretaría del Ambiente-SEAM.
- Oyhantcabal, Gabriel (2011) Radiografía del Agronegocio sojero. Descripción de los principales actores y los impactos socio-económicos en Uruguay. REDES Amigos de la Tierra Uruguay/Programa Uruguay Sustentable. Uruguay. 2011.
- Sánchez, Miguel Alberto (2007) Declinación del modelo sojero en la próxima década. Dependencia y déficit del comercio exterior. Programa Argentina Sustentable. Fundación Heinrich Boll. Argentina.
- Glauser, Marcos (2009) Extranjerización del territorio paraguayo. Base Is/Fundación Rosa Luxemburgo. Asunción.



### Capítulo 3

# DERECHO A LA LIBERTAD





# *Escasa dotación de recursos facilita impunidad*

*Tratados, convenios, leyes, decretos, reglamentos y resoluciones, no son suficientes para cumplir con su cometido, cuando una política de Estado no ofrece los recursos necesarios para su aplicabilidad. La falta de infraestructura necesaria para el tratamiento de los hechos de trata de personas, torna muchas veces inviable la persecución y asistencia comprometida por el Estado con las víctimas.*

María Angelina Luna Pastore

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

## INTRODUCCIÓN

El Paraguay ha suscripto diversos instrumentos normativos tendientes a la erradicación del fenómeno de la trata de personas, cuya existencia y vigencia otorga un marco de legalidad que tiene por objeto proteger a las víctimas y sancionar a los responsables de su comisión.

Este marco legal requiere para su aplicación eficaz la convergencia de múltiples factores como ser: infraestructura, personal capacitado en número suficiente, medios de transporte, de comunicación, entre otros, que son de uso indispensable para la protección de víctimas y denunciantes y para la aplicación posterior de la sanción al autor de estos hechos, por lo que, descendiendo de la norma teórica dictada con la visión del “deber ser”, resulta que la ejecución acabada o aproximada de lo que ella prescribe, se torna cuasi ilusoria, por resultar en muchos casos materialmente imposible por falta de recursos suficientes para su cumplimiento cabal.

## MARCO LEGAL

El Estado paraguayo, como suscriptor del Pacto de San José de Costa Rica, asumió la obligación de proteger el ejercicio genuino del derecho a libertad de sus habitantes dentro de su territorio. En este contexto la Constitución Nacional de 1992, establece como un bien jurídico objeto de protección, la libertad<sup>1</sup> de las personas proscribiendo en forma expresa la trata de personas<sup>2</sup>.

A través del Protocolo de Palermo aprobado por Ley N<sup>o</sup>. 2396/04, la República del Paraguay asume la responsabilidad de:

- Prevenir y combatir la trata de personas prestando especial atención a aquellos casos en los que pudiere resultar víctima un niño o una mujer,
- Proteger y ayudar a las víctimas con el respeto irrestricto de sus derechos humanos.
- Promover la cooperación entre los Estados partes del protocolo.

El Paraguay ha asumido la obligación de combatir el fenómeno de la trata de personas, a través de instrumentos normativos internacionales que se han suscripto en tal sentido, destacándose por su incidencia: la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, ratificado por ley N<sup>o</sup> 2378/04; el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, ratificado por Ley N<sup>o</sup> 2134/03; el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ratificado por Ley N<sup>o</sup> 3.533; Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas

1 Artículo 9 de la Constitución Nacional “De la libertad y de la seguridad de las personas”.

2 Artículo 10 de la Constitución Nacional “De la proscripción de la esclavitud y de otras servidumbres”.

contra la delincuencia Transnacional, ratificado por Ley N° 2396/04; Convención Interamericana sobre la restitución internacional de menores, ratificada por Ley N° 928/96; Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del niño, ratificada por Ley N° 57/90, Convención Interamericana sobre tráfico de menores, ratificada por Ley N° 1062/97; Convenio sobre el Trabajo Forzoso, ratificado por Ley N° 1331/67, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ratificado por Ley N° 5/92; Convenio de la Haya del 25 de octubre de 1980 sobre los aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, ratificado por Ley N° 928/96.

Se suman las siguientes leyes nacionales que convergen en el análisis del tema de trata:

Ley N° 978/96 de Migraciones, Ley N° 1136/97 de Adopciones, Ley N° 1680/01 Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 3440 que modifica varias disposiciones de la Ley N° 1160/97, Código Penal Paraguayo, Ley N° 2169/03 que establece la mayoría de edad, Ley N° 57/90 "Que aprueba y ratifica la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño" del 20 de setiembre de 1990, Ley N° 1062/97 que aprueba la Convención Interamericana sobre Tráfico de Menores.

La normativa internacional y nacional, a su vez, se ve complementada por los decretos y resoluciones administrativas, como: el Decreto N° 5093/05, por el cual se crea y se integra la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas en la República del Paraguay; el Decreto N° 3230/04, por el cual se designa a la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, dependiente de la Presidencia de la República, como autoridad central del estado paraguayo, en materia de restitución internacional de menores; la Resolución de la Fiscalía General del Estado N° 3473, "Por la cual se crea la Unidad Especializada de Trata de Personas y Explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y se asignan funciones a agentes fiscales; la Resolución de la Fiscalía General del Estado N° 2248 por la cual se aprueba "La Estructura Orgánica y el Manual de Funciones de las fiscalías adjuntas y las fiscalías delegadas del Ministerio Público"; la Resolución de la Fiscalía General del Estado N° 4379, por la que se dispone la implementación del Instructivo General F.A. N° 1 dictado por el fiscal Marco Antonio Alcaraz, responsable del Apoyo Técnico Fiscal"; la Resolución de la Fiscalía General del Estado N° 4372, por la cual se aprueban la Estructura Orgánica y el Manual de Funciones de la Unidad Especializada de Trata de personas y Explotación Sexual de niños, niñas y adolescentes; la Resolución de la Comandancia Nacional de la Policía N° 570 "Por la cual se crean las Oficinas Regionales de la División de Trata de personas y Delitos conexos, dependiente del Departamento de Investigación de Delitos, en los Departamentos de Alto Paraná, Itapúa y Caaguazú"; la Resolución de la Comandancia Nacional de la Policía N° 03/09 "Por la que se crea la División de Trata de personas y Delitos conexos dependiente del Departamento de Investigación de Delitos"; Resolución de la Comandancia Nacional de la Policía N° 15/09 " Por la que se crea la División de Atención a víctimas de violencia contra la mujer, niñas, niños y adolescentes, dependiente del Departamento de asuntos familiares".

La trata de personas dentro de la legislación penal vigente en Paraguay, contempla la conducta a ser sancionada atendiendo a la finalidad de la misma, así, distingue

la trata de personas con fines de explotación sexual<sup>3</sup>, de la trata de personas con fines de explotación personal y laboral<sup>4</sup>; sin embargo la comunidad jurídica se encuentra en la disyuntiva interpretativa que ofrece el tipo penal legal, encontrándose un sector en el entendimiento de que la trata interna y externa se encuentran sancionadas por la ley penal vigente, mientras que otro sector considera que solo la trata externa o internacional es la que se encuentra prevista en el sistema punitivo vigente. Para estos últimos se encuentra pendiente la obligación del Estado paraguayo de promulgar una ley que contemple la sanción de la trata interna. Estos sectores atribuyen a esta ausencia de norma una franja de impunidad respecto a hechos que pudiendo generar sanciones para los autores de trata interna no son procesados por el sistema punitivo estatal, en atención a la interpretación restrictiva de su tratamiento.

El elevado número de instrumentos normativos relacionados al fenómeno de la trata de personas como hemos visto, da cuenta que el Estado en sus diversas expresiones se pronuncia respecto a la importancia de la erradicación de su comisión y de la trascendencia de la prevención y protección de las víctimas. Sin embargo la configuración de las políticas públicas para que estas leyes puedan ser cumplidas

3 Artículo 129b de la ley 3440 modificatoria del Código Penal.

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 a la continuación del ejercicio de la prostitución o a la realización de los actos señalados en el párrafo 10.

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 10, párrafo 2;

2. capture 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 10, párrafo 2.

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.

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.

4 Artículo 129c de la ley 3.440 Modificatoria del Código Penal.

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 desproporcionadas mente 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 de trabajos señalados en el párrafo 1.

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 1 O, párrafo 1;

2. capture 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 1 O, párrafo 1;

3. capture a otro con la intención de facilitar la extracción no consentida de sus órganos.

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."

por el Estado, brindan un panorama preocupante por la escasa dotación de recursos a los entes encargados de su implementación. A pesar de ello no puede discutirse que desde la convención de Palermo, se vino avanzando hacia un rumbo en el que las autoridades deben seguir comprometiendo - más que palabras-, fondos y una real voluntad de superar el adagio de que la ley “se acata pero no se cumple”.

## Iniciativas estatales

Ciertamente se emprendieron una serie de acciones en busca de la erradicación del fenómeno. Percibiéndose que el Paraguay ha avanzado significativamente en cuanto a la creación de grupos especializados en el tema de trata dentro de los diversos estamentos públicos, con el constante impulso de organizaciones de la sociedad civil.

El Ministerio Público cuenta con una única unidad especializada de trata de personas y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes<sup>5</sup> para todo el país, con una sede en la ciudad de Asunción, la misma cuenta con una dotación de recursos humanos conformado por quince personas, dos Agentes fiscales, diez Asistentes Fiscales, un practicante y dos psicólogas.

Esta capacidad operativa trasluce la carencia de recursos con que cuenta el Ministerio Público a nivel país, pues independientemente de la capacidad y los logros obtenidos por esta unidad, que ha sido premiada a nivel internacional por su gestión, la misma no cuenta con la capacidad operativa necesaria para cubrir las investigaciones que se deben realizar en todo el territorio nacional, tomando en consideración que por el tipo de hecho punible objeto de persecución, la unidad especializada implementada solamente en la capital del país, no puede en una suerte de omnipresencia velar por el correcto desarrollo de todos los procesos abiertos en las distintas jurisdicciones de la República.

Estudios a nivel nacional<sup>6</sup> han destacado que los departamentos de Itapúa, Alto Paraná y Caaguazú se constituyen en focos o lugares de mayor comisión de los hechos punibles de explotación sexual comercial, por lo que se torna necesario implementar unidades especializadas que trabajen coordinadamente con la capital. Así, la coordinación de esta unidad, podría volcar su experiencia en el tema en otros agentes multiplicadores de perseguibilidad, quienes por la proximidad geográfica tendrán una injerencia directa en la tramitación de las causas penales permitiendo ello optimizar la atención de los procesos abiertos en investigación de hechos punibles relacionados a la trata de personas y delitos conexos; ya que en los departamentos señalados existen evidencias claras de peligros ciertos de mayor comisión de este tipo de hechos.

Por otro lado investigaciones de campo realizadas por organizaciones civiles han arrojado como resultado el descubrimiento de que implementos indispensables como ser la cámara Gessel que permitan practicar los actos necesarios para el descubrimiento de la verdad protegiendo la intimidad y la integridad de las víctimas

<sup>5</sup> Resolución F.G.E N° 3473/08.

<sup>6</sup> La trata interna de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual. Características y factores que inciden. Grupo Luna Nueva. con la colaboración de la Unión Europea. p. 19.

se encuentran solamente en la capital del país, encontrándose pendientes de implementación en las localidades de mayor incidencia en relación a este fenómeno. Y que la unidad de trata se encuentra a la espera de contar con un móvil propio y celulares que les fueran asignados para el desarrollo de sus actividades. Dentro del proyecto “Trata de niños y niñas en el Paraguay; Prevención, Rehabilitación e Incidencia sobre Políticas Públicas” Inecip Py, confirma este conocimiento que devela el bajísimo nivel de impacto que el tratamiento del tema tiene a nivel nacional, debido a que los recursos estatales no otorgan la posibilidad de cumplir con los requerimientos que posibiliten la adecuada atención de los muchos casos que existen. Quedando así víctimas sin posibilidades de ser atendidas, en desmedro al compromiso asumido por el Estado en su defensa.

Se destaca que la Unidad Especializada de Trata cuenta con la designación de apenas dos sicólogas dedicadas en forma exclusiva al tratamiento de las víctimas; y lo que es peor, ello ya implica un avance significativo en comparación con la asignación con la que cuentan las Unidades Ordinarias. El daño en la personalidad que la trata produce en sus víctimas y el radio de acción que les compete a las unidades fiscales, torna de carácter urgentísimo ampliar el número de profesionales asignados a la atención de ellas, creando un departamento o coordinación del área psicológica dedicada a esta atención dentro del país; siendo en estos casos, necesaria la coordinación con el Ministerio de Salud y otros entes comprometidos en el tema.

La Policía Nacional cuenta con una División de Trata de Personas y Delitos Conexos Dependiente de la Jefatura de Investigación de Delitos<sup>7</sup>, con cuatro oficinas regionales en los departamentos de Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú y Puerto Elsa<sup>8</sup>.

Esta distribución de oficinas a nivel país permite una presencia mas cercana del Estado ante la situación de trata de personas, sin embargo, la misma se encuentra lejos de poder cumplir con los fines para los cuales han sido establecidos, tomando en consideración de que las mismas no cuentan con recursos de infraestructura básicos para el cumplimiento de su cometido, destacándose que en la División de Trata de Personas de Puerto Elsa, no cuentan con teléfono fijo, ni tampoco con movilidad, debiendo el encargado de dicha oficina utilizar sus recursos personales para su movilidad y comunicación con las demás oficinas asumiendo así cargas propias del Estado. En entrevistas mantenidas con los agentes oficiales asignados a las oficinas de trata de personas se pudo saber que los mismos se encuentran deseosos de contar con capacitación que les permita posicionarse con seguridad dentro del rol que les compete.

La Secretaría de la Niñez y la Adolescencia últimamente emprendió campañas de prevención tituladas: “Trata y explotación sexual son delitos, denuncia”, que fueron elaboradas en el marco del grupo Nin@ sur (Ministerio de la niñez del Mercosur)

7 Resolución Nº 03/09 de la Jefatura de Investigación de Delitos de la Policía Nacional.

8 Convenio de cooperación entre el Ministerio del Interior, Gobernación de Presidente Halles y la Municipalidad de Nawa. Año 2009.

con el apoyo financiero de la Unicef Argentina y el relanzamiento de la campaña “Denuncia al adulto explotador”<sup>9</sup>.

Por su parte otras campañas como “Mi vida vale y no tiene precio”, lanzadas en el marco del “Programa de Apoyo a la Lucha contra la Trata de Personas, especialmente mujeres, niñas y niños” realizada con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fueron gerenciadas por parte de la Secretaría de la Mujer, organismo cuyo objetivo primario se encuentra altamente comprometido en la prevención y asistencia a mujeres víctimas de explotación sexual. Esta Secretaría cuenta con un albergue exclusivo para víctimas de trata de personas, ubicado en la capital con una capacidad básica de doce personas y un máxima de veinte.

Un albergue para todo el país resultan claramente insuficientes para cubrir la demanda de protección a víctimas mujeres, sin contar con el hecho de la exclusión a hombres y trasgéneros que no cuentan con un albergue en caso de que sean objeto de trata de personas. Esta situación de indefensión en que se encuentran muchas de las víctimas en algunos casos son paliadas por organizaciones de la sociedad civil que tuvieron que asumir el reto de mantener albergues que asisten a las víctimas de trata de personas, destacándose entre ellos el de Luna Nueva, que se ocupa de contención, protección, alimentación y educación de menores víctimas o en situación de peligro.

La Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate de la Trata de Personas en la República del Paraguay, tiene por objeto “la orientación de la políticas y directrices de las acciones preventivas, sanción y combate de la trata de personas”.<sup>10</sup> Se encuentra coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y nuclea a diversas instituciones y organizaciones del país entre las que se destacan: Ministerio del Interior, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Industria y Comercio, Secretaría de la Mujer, Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados connacionales, Secretaría Nacional de Turismo, Secretaría de Acción Social, Dirección General de Migraciones, Policía Nacional, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales del Paraguay, Inecip-Paraguay, entre otros.

Este organismo que por su composición tiene gran trascendencia, se encuentra impulsando una serie de acciones coordinadas tendientes a la implementación de mejoras en el tratamiento de los hechos relacionados a la trata de personas, entre las que se destaca el tratamiento de un cambio legislativo en el área penal, en el entendimiento que los tipos penales vigentes no contemplan a cabalidad los presupuestos a los que el Estado se ha comprometido mediante la suscripción del Tratado de Palermo.<sup>11</sup>

9 Información proporcionada por la Dirección de comunicación y prensa de la secretaria nacional de la niñez y la adolescencia.

10 Decreto Nro. 5093/05.

11 En lo que respecta a la reforma normativa, en anteriores periodos de informe, se lanzaron propuestas de sancionar leyes que antes que favorecer la persecución penal establecían obstáculos a la misma; por lo que fue objeto de duras críticas. Al respecto puede leerse el trabajo realizado por Juan Alberto Köhn Gallardo, titulado: “Críticas y aportes al Anteproyecto de Ley” elaborado por el Prof. Dr. Celso Castillo Gamarra para la Secretaría de la Mujer. Inecip Paraguay.

## CASOS

1. Una menor de 16 años, oriunda de Caaguazú, quien fue a visitar a una hermana, tuvo el ofrecimiento laboral por parte de una señora identificada como Ña Nati, quien le prometió un trabajo en Asunción en una casa de masajes. En la creencia de que se trataba de un trabajo corriente la misma aceptó, arribando a Asunción con Ña Nati quien se ocupó de trasladarla y llevarla hasta la casa de masajes, sobre la calle Colón, en donde la menor fue explotada sexualmente. Hasta que comentó la situación a un cliente de turno, quien se compadeció de ella y le ayudó a escapar del lugar, dándole el dinero suficiente para pagar dos días de hospedaje, hasta que le consiguió trabajo con una señora quien al enterarse de lo ocurrido, hizo la denuncia a la Secretaría de la Niñez y Adolescencia.
2. Desde el Departamento de Caaguazú, una mujer fue a trabajar a la Argentina donde le habían prometido trabajaría como mesera. La misma tenía un hijo que mantener y decidió realizar el viaje. Una vez en la Argentina la misma fue objeto de explotación sexual. Hasta que fue rescatada, por la Uface (Unidades Fiscales Especiales de la Argentina), que la liberó de su explotador.

En ambos casos, las víctimas se encuentran a más de ciento ochenta kilómetros de distancia de la capital, en donde se halla la unidad investigadora de los ilícitos. Hecho que expone la necesidad de establecer unidades especializadas cercanas a las comunidades de mayor captación de víctimas.

## RECOMENDACIONES

- Crear espacios que permitan profundizar en la correcta interpretación e implementación del tipo penal de trata, a fin de lograr la aplicabilidad de la norma para la sanción de los hechos cometidos dentro del territorio nacional sin violar el principio de legalidad.
- Buscar, a través de la Mesa Interinstitucional, una gestión que posibilite la intervención pública aumentando la inversión necesaria para el logro efectivo de los compromisos asumidos por el Estado para la represión y prevención de la trata de personas.
- Articular mecanismos de protección a los denunciantes y víctimas, como medio facilitador del ejercicio de la acción penal en la protección del bien jurídico comprometido.
- Propulsar políticas públicas que permitan la inserción laboral de las víctimas en la sociedad, considerando el grave daño a la personalidad que produce la trata de personas.
- Intensificar las capacitaciones a los agentes estatales, conforme al rol que cumplen, como un medio de afianzamiento de las competencias de cada institución interviniente en la prevención y combate de la trata de personas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución de la República del Paraguay, sancionada y promulgada el 20 de junio de 1992. La Ley Paraguaya S.A. Segunda Edición. Año 1995.
- Código Penal de la República del Paraguay. Ley 1.160/97. Ley 3.440/08. Ediciones Librería el foro S.A. Año 2011.
- La trata interna de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual. Características y factores que inciden. Grupo Luna Nueva, con la colaboración de la Unión Europea.



# *Policías utilizan detención ilegal como medio de chantaje o para placer sexual*

*La Policía, institución encargada de guardar el orden y la seguridad de las personas, va perdiendo credibilidad conforme se dan a conocer casos de abusos y extorsiones con fines ilícitos, violando de esta manera los derechos humanos y degradando el carácter institucional. Generalmente, los objetivos de esta conducta delictiva, son el robo o los abusos sexuales*

Juan A. Martens

Roque A. Orrego

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

## INTRODUCCIÓN

El derecho a la no privación de la libertad, así como el derecho a no sufrir un proceso penal, sino mediando las causas y en las condiciones fijadas en la Constitución Nacional y las leyes, garantizado en el artículo 11 de la Constitución Nacional, tienen como contracara la privación ilegal o arbitraria de la libertad.

El análisis de este derecho exige un abordaje conjunto con el derecho a la libertad y seguridad de las personas;<sup>1</sup> así como con el derecho a no ser sometido a torturas, ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes;<sup>2</sup> pues la privación ilegal o arbitraria de la libertad, precede en la mayoría de los casos en Paraguay, a la vulneración de la integridad personal, ya sea por abusos psíquicos o físicos.

En informes anteriores, fueron analizadas las condiciones que establece la legislación paraguaya para que una privación de libertad sea, cuanto menos, legal si no es legítima; así como que las autoridades que la disponen tengan competencia. Igualmente, se realizó un análisis de los perpetradores de esta violación de derechos humanos, constituyéndose como tales, jueces y fiscales penales, miembros de la policía nacional o efectivos militares, e incluso, civiles, miembros de comisiones vecinales o no, actuando en connivencia con funcionarios estatales<sup>3</sup>.

Sin embargo, los efectivos de la Policía Nacional se constituyen en los principales perpetradores de este abuso. Y lo usan como un sistema de recaudación de dinero o con fines extorsivos<sup>4</sup> como medio de obtención de bienes materiales, e incluso, de servicios sexuales, según pudimos comprobar a través de una metodología cualitativa que incluyó entrevistas a profundidad a policías de todos los rangos y regiones del país, así como testimonios de informantes claves, que han accedido a brindar información para este informe.

La detención ilegal con estos fines es una práctica sistemática y generalizada en todas las regiones del país; así como, entre todas las jerarquías, sin distinción de que se trate de oficiales o suboficiales; de la que participan directa o indirectamente los jefes de comisarías.

En este informe se realiza un análisis de las principales situaciones o patrones de detenciones ilegales y/o arbitrarias con fines extorsivos realizadas por efectivos de la Policía Nacional y, el perfil de las principales víctimas, así como los indicadores de vulnerabilidad.

### Detenciones ilegales debido a la zona de residencia

El lugar de residencia se vuelve un atributo de vulnerabilidad principalmente en las zonas urbanas y capitales departamentales. El área metropolitana de Asunción concentra la mayoría de estas zonas, aunque también existen barrios y/o comuni-

---

1 Art. 9 C. N.

2 Art. 5 C. N.

3 Véase los informes 2006 y 2007, principalmente, para obtener información con relación al mecanismo de privación de libertad en los que se constituyen como actores los jueces y fiscales penales.

4 La acepción al que se hace referencia en el informe es "presión que, mediante amenazas, se ejerce sobre alguien para obligarle a obrar en determinado sentido".

dades bien identificadas en Encarnación, Ciudad del Este, Concepción, Pedro Juan Caballero y Pilar.

Asunción y su área metropolitana tienen barrios y/o zonas estigmatizadas como violentas o peligrosas en el discurso policial y desde los medios masivos de comunicación, por lo general, debido a la situación socioeconómica de sus habitantes. Los policías destinados a estas zonas aprovechan esta situación para *recaudar*<sup>5</sup> en las salidas o entradas de estos barrios.

Uno de los informantes se refería a esta situación de la siguiente manera<sup>6</sup>: “A *ojímetro* le atajamos a la gente cuando va bajando al barrio. No hay un criterio para detenerlos. Depende de la hora, de la pinta que tenga. Siempre empezamos pidiendo una cédula o directamente le decimos que seguro viene de *cometer un golpe*<sup>7</sup>. Esta estrategia usamos cuando la persona trae cosas... Estas cosas pueden ser incluso elementos de trabajo... por lo general son de albañilería...”

La edad y la vestimenta son variables importantes al tiempo de la detención y supuesto control por parte de los efectivos policiales. Así las personas jóvenes tienen mayores probabilidades de ser detenidas y requeridas supuestamente por sus documentos o ser interrogados sobre sus pertenencias. “Los jóvenes casi siempre luego tienen cosas que esconder así que con ellos es más fácil y rápido el tema... Muchas veces para evitar problemas, ya nos saludan con un diez o cinco mil en las manos,” explicó un informante clave.

El monto que solicitan los efectivos policiales para liberar a sus víctimas es totalmente arbitrario, aunque ningún informante refirió una suma mayor a cincuenta mil guaraníes (10 dólares) en este tipo de detenciones ilegales y arbitrarias. Al explicar esta situación un uniformado afirmó que “no podemos luego pedir mucho porque son personas que no tienen, pero siempre se junta para la cena o para la mini carga<sup>8</sup>, en los peores momentos se puede llegar a juntar hasta doscientos mil guaraníes (40 dólares).

## Preferencia sexual

Respecto a este atributo de vulnerabilidad los informantes refirieron su ocurrencia en el centro histórico de Asunción; en las inmediaciones del campus de la Universidad Nacional de Asunción, en San Lorenzo; sobre la Avenida Eusebio Ayala, entre General Santos y Rca. Argentina; y, en las inmediaciones del Shopping Multiplaza, afectando de manera particular a automovilistas.

A diferencia del apartado anterior el estrato social a quien afecta esta detención ilegal y arbitraria es de personas adultas jóvenes, con algún poder adquisitivo por

5 En la jerga policial se utiliza esta expresión para encubrir el chantaje económico a una persona que es obligada para abonar una determinada cantidad de dinero para evitar continuar detenida tras una detención ilegal y arbitraria.

6 Por cuestiones de seguridad ningún informante, ni quien haya accedido a las entrevistas en profundidad será identificado en este informe.

7 En la jerga policial se utiliza esta expresión para referirse a la comisión de un hecho punible, relacionado al ámbito de la propiedad.

8 La mini carga se refiere a saldos para teléfonos móviles.

lo que el monto que los efectivos policiales exigen para la liberación varía entre cincuenta y cien mil guaraníes (10 a 20 dólares)

Un informante explicó el *modus operandi* de la siguiente manera: “Por lo general son putos (homosexuales)... Enseguida te das cuenta que están buscando hacer algún *levante*<sup>9</sup> porque andan dando vueltas y vueltas... Nosotros aprovechamos cuando le vemos a la persona que ya está con alguien o que estaciona en algún lugar oscuro... Nos acercamos y le pedimos que nos entregue su documentación, del auto...Enseguida entienden que si no nos dan dinero van a tener más problemas. Por lo general, se asustan mucho y te dicen que no les detengas y ya te dan de entrada dinero”

La aprehensión ilegal motivada por la preferencia sexual, se realiza con la propia patrullera en la mayoría de los casos, pues suele exigir que los efectivos policiales sigan al auto en cuestión y aprovechen las circunstancias de lugar para detenerla.

Los clientes de las travestis son quienes están más expuestos a esta detención ilegal, salvo que las travestis tengan conversado con los policías, para que les dejen trabajar tranquilas<sup>10</sup>. En estos casos el sistema de chantaje funciona de la siguiente manera. Un informante relató: “Los clientes jopy<sup>11</sup> siempre salen pagando caro. Estos levantan a las travestis y se van a estacionar en un lugar oscuro. Esa es una gran oportunidad. En estos casos le pelás<sup>12</sup> al tipo. Si es casado le cobramos mucho más. Enseguida nos damos cuenta cuando es casado porque les da mucho miedo que consultemos sus datos personales a través de la radio. Hay que detenerle, sin decirle nada. Dar la vuelta por su auto, mirar la chapa, hacer que estás controlando... Ahí se desespera el tipo y es capaz de darte cualquier cosa... Yo conozco a un camarada que se quedó con un reloj, una cadena y hasta con un celular... había sido el tipo era recién casado... cuando le dijeron que iban a llamar a la prensa se volvió loco, porque al principio se quiso hacer de prepotente y dijo que no iba a darnos ni un guaraní...”

La ocultación a familiares y/o amigos de la preferencia sexual es otro elemento que usan los efectivos policiales, ya sea para retener más tiempo y/o cobrar aún más caro, antes de liberarlos. Esta situación se explica con el siguiente relato: “Una vez vimos que un autazo estaba levantando a una travesti. Le seguimos y enseguida le paramos. El auto no era del tipo, sino de su papá... Cuando le dijimos que le llamaríamos a su papá para que venga a retirar su auto y que su hijo estaba con una travesti en la zona de Mariscal López, le tuvimos al tipo en nuestra manos y nos entregó lo que queríamos...”

9 Conocer a una persona con fines sexuales.

10 Algunas travestis optan por dar una parte de sus ganancias a los efectivos policiales que patrullan sus zonas para que puedan trabajar tranquilas y para que sus clientes no sean molestados.

11 Expresión en guaraní que se refiere a una persona que no quiere gastar su dinero.

12 Expresión del castellano paraguayo que hace referencia a sacar mucho dinero o todo el dinero que lleva en ese momento una persona.

## No contar con documentos personales o de vehículos

Si bien no contar con los documentos personales, al tiempo de un requerimiento policial o transitar en un vehículo sin los documentos de propiedad en orden y/o, documentos habilitantes para el tránsito, no constituye un atributo de la personalidad, es una circunstancia que vuelve vulnerable a una persona para una situación de detención ilegal y arbitraria.

Si bien es extendido a nivel nacional este motivo de privación ilegítima libertad con fines extorsivos, afecta particularmente a pobladores de zonas deprimidas, jóvenes de nivel socio económico bajo; y, comerciantes, distribuidores de productos alimenticios en el interior del país, identificados como *macateros*.

Varios informantes han coincidido que esta forma de privación de libertad es de los más “cómodo”, pues al estar las víctimas en una situación irregular, no escatiman dinero para salirse del apuro y “evitar mayores problemas”, como ser remitidos al Ministerio Público local y la posterior imputación penal.

Las acciones policiales que retienen a quienes no cuentan con sus documentos en orden o simplemente no portan su documento de identidad, exigiéndoles posteriormente una suma de dinero para la liberación, constituyen detenciones ilegales y arbitrarias, pues no están justificadas, ni amparados en el sistema legal. La carencia de estos documentos no constituye motivos para la aprehensión policial, ni la detención fiscal, ni judicial, reguladas de manera expresa y detallada, en los artículos 239 y 240 del Código de procedimientos penales.

El testimonio de un oficial de policía, destinado a un importante cruce de caminos por la cantidad de vehículos que transitan por ella, en el departamento de San Pedro, es muy gráfico del *modus operandi*. El mismo no sólo tuvo que pagar para ir destinado a este sitio, sino que además debe compartir con sus compañeros y superiores la “*ganancia*” que obtiene. “En este tipo de lugares que hay mucho dinero no es que uno viene nomás... es todo un proceso. Hay que *guampear*<sup>13</sup> o pagar bien para que te manden... Y si venís y no *respondés*<sup>14</sup> enseguida te cambian de lugar. Hay mucha gente que quiere venir, entonces hay que estar cuidando el puesto...”

Con relación a las principales víctimas de este tipo de abusos, explicó que: “En este sitio los camiones rolleros<sup>15</sup> o los que llevan carbón son los que más *contribuyen*<sup>16</sup>. Casi nunca tienen sus documentos en orden... Entonces cuando le atajás ellos mismos ya te ofrecen dinero... no hace falta que digas nada... En todo caso, si no te gusta la cantidad de dinero que te da, le decís *koa najjái*<sup>17</sup>... y te dan más...”

13 Expresión de la jerga policial que refiere al hecho de tener o contar con un padrino dentro de la institución policial, o alguien de fuera con influencia en la Policía.

14 En el contexto de la entrevista, esta expresión hace referencia a dos hechos. Por un lado, no captar la suma de dinero que se espera se recaude normalmente; y, por otro lado, no compartir el dinero recaudado.

15 Transportadores de rollos de madera.

16 En este contexto la palabra contribución hace referencia a la “ayuda” que reciben los policías de sus víctimas de detenciones ilegales y arbitrarias.

17 Expresión en guaraní que hace referencia a la cantidad del dinero ofrecido. la traducción literal sería: esta suma no entra o no es suficiente.

## Servicios sexuales

Otra motivación que tienen los efectivos policiales para las detenciones ilegales y arbitrarias, según se desprende de las entrevistas y relatos de los informantes claves, es la satisfacción de sus deseos sexuales. Si bien las principales víctimas de este tipo de abusos son las mujeres y travestis trabajadoras sexuales, hemos relevado casos en los cuales las víctimas han sido hombres menores de edad y mujeres adultas jóvenes.

De acuerdo al relato, el sexo oral a efectivos policiales masculinos, es la práctica sexual requerida con mayor frecuencia, aunque también hemos recogido relatos de solicitudes de coito.

Los efectivos policiales recurren a este motivo de detención ilegal, independientemente que estén desplazándose en patrulleras, motocicletas o caminando.

Al tiempo de relatar esta práctica, los testimoniantes justificaban la actuación de sus camaradas de diversas maneras, restándole gravedad al hecho; diciendo que lo hacían simplemente para divertirse o que las mismas víctimas estaban de acuerdo con esas prácticas, pues “se gustan de los uniformados”.

Un informante relató de qué manera un efectivo policial, primero detuvo a un menor de 17 años aproximadamente; y, tras requerirle su cédula de identidad, que no portaba en ese momento, lo inspeccionó supuestamente, para corroborar que no llevase ningún arma de fuego.

Al tiempo de la inspección, ya le llamó la atención la manera en que su camarada manoseaba al adolescente, palpándole minuciosamente todas las partes de su cuerpo, incluso sus genitales, por lo que se alejó del lugar en que su compañero estaba realizando el control.

Luego observó que su compañero obligó al adolescente a practicarle sexo oral.

Otro relato refiere al modo en que las travestis y trabajadores sexuales son aprehendidas y luego obligadas a realizar servicios sexuales para ser liberadas. Más que las mujeres, las travestis son las que sufren en mayor medida este abuso. El siguiente relato describe por qué se daría esta situación: “Las putas que están en las calles son muy feas... las travestis están mucho mejor...por eso los *armas*<sup>18</sup> prefieren meterse con ellos, antes que con las chicas...”

Por otro lado, en este tipo de abusos, los uniformados que están prestando servicios usan de su poder para satisfacer los deseos sexuales de sus camaradas o compañeros de trabajo que están libres; y, van a visitarlos en sus puestos de guardia. “Hay muchos camaradas que no tienen parientes en Asunción, entonces cuando están libres vienen junto a nosotros... muchas veces vienen borrachos... Y un poco tomados siempre terminan pidiendo que les ayudemos para eso...”

<sup>18</sup> En la jerga policial hace alusión a compañeros o camaradas.

## CONCLUSIÓN

En este informe hemos sistematizado parte de los resultados preliminares de una investigación con métodos cualitativos que busca describir situaciones de abuso y detenciones ilegales por parte de efectivos policiales en el país; así como el perfil de las víctimas.

Las datos obtenidos a través de las dos metodologías aplicadas, entrevistas en profundidad con efectivos policiales e informantes claves, seleccionados por su conocimiento del funcionamiento del sistema policial, ya sea por haber pertenecido a la institución o por haber trabajado de cerca con la misma, indican que las detenciones ilegales con fines extorsivos están ampliamente practicadas y toleradas en la institución.

Aparecen como factores de vulnerabilidad la edad, el lugar de residencia, la preferencia sexual, el ejercicio del trabajo sexual y la no portación de documentos de identidad o de vehículos. Cuanto mayor concentración de estos atributos tenga una persona aumenta sus niveles de vulnerabilidad.

## RECOMENDACIONES

- Establecer un mecanismo de investigación interna de estos abusos de manera a evitar la perpetuación de la impunidad de estos casos.
- Realizar campañas de prevención de este tipo de abusos policiales, visibilizando este tipo de prácticas.
- Realizar campañas de información sobre los tipos de abusos policiales y alentar a la denuncia ciudadana.
- Realizar campañas de concienciación entre efectivos policiales, sobre la importancia de las buenas prácticas policiales.





# *Más de lo mismo, un reclamo que parece no tener fin*

*El hacinamiento es un de los principales problemas de las cárceles del país, lo cual conlleva situaciones de privación de libertad ilegítimas, como mala alimentación, falta de medicinas y deficiente atención sanitaria, además de otros tratos inhumanos – como torturas – a las personas encerradas en las Penitenciarias del país. Al respecto, se informa sobre lo expuesto a la Comisión contra la Tortura (CAT), en Ginebra.*

Roque A. Orrego

Juan A. Martens

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

## INTRODUCCIÓN

El informe sobre situación penitenciaria de este año tiene como principal insumo el reporte de la sociedad civil, elaborado por Codehupy, en cooperación con el Inecip-Paraguay, como informe alternativo a la rendición de cuentas que realizó el Estado al cuarto, quinto y sexto período de examen, al Comité contra la Tortura (CAT), conforme a la Convención Contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Una delegación de la Codehupy, hizo la presentación pública al CAT de estas informaciones, el 2 y 3 de noviembre en Ginebra. Se abordan distintas problemáticas que deben enfrentar las personas privadas de su libertad, que incluye desde castigos corporales y abusos psicológicos, hasta la falta de medicina, alimentos y atención sanitaria, adecuados.

El procesamiento de la directora de Institutos Penales, abogada Olga Blanco<sup>1</sup>, por hechos que de acuerdo a la Convención contra la Tortura, constituyen este crimen, es una noticia preocupante y debe ser aclarada con prontitud y transparencia.

Sean o no ciertos los cargos contra la mencionada directora, las circunstancias dadas demuestran la imposibilidad de que las mafias que dirigen el sistema penitenciario hayan sido desarticuladas en el periodo de informe y en lo que va de este gobierno. La falta de idoneidad para operar la reforma modular que requiere la situación se revela desencarnadamente en este y otros hechos dados en el periodo de informe.

A pesar de la ola de construcciones en varios puntos del país, en los últimos años, la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, que concentra más del 50% de la población penal del país, sigue con altos índices de hacinamientos; y, sin infraestructura adecuada para albergar a los cerca de tres mil internos que lo habitan.

## DEPLORABLES CONDICIONES MATERIALES Y HACINAMIENTO

Las condiciones materiales y de infraestructura para el encierro penitenciario en Paraguay siguen siendo deplorables y violatorias de la Convención contra la Tortura y otros Tratos y Penas Cruelles, Inhumanas y Degradantes. En el mismo sentido que afirma el Comité<sup>2</sup>, creado por la Convención pertinente.

La población penitenciaria del país era de 7291 al 22 de noviembre de 2011<sup>3</sup>. Esta cifra rebasa la capacidad poblacional penitenciaria que es de 5335 personas, según el Informe del Parte Diario de Ministerio y Trabajo del 22 de noviembre de 2011. Ello implica una diferencia de disponibilidad de al menos 1956 plazas.

1 Antes de asumir la Dirección de Institutos Penales, Blanco se desempeñaba como delegada de la Defensoría del Pueblo para las personas privadas de libertad.

2 CAT/C/PRY/Q/4-6. Párr. 25.

3 Parte Diario. Ministerio de Justicia y Trabajo, fecha 22 de noviembre de 2011. La cifra total se mantuvo en los últimos 5 años dentro del rango de las 7000 personas. El 5 de abril de 2011, eran 6646 personas. En el año 2006 los datos proporcionados por la Supervisión general de la Corte Suprema de Justicia en el mes de octubre registraba 6069 personas. Informe de la Codehupy año 2006. p 59.

En el mencionado mes de noviembre del presente año, de las 15 penitenciarias existentes, siete estaban sobrepobladas; entre ellas, la de mayor índice de hacinamiento es la Penitenciaría Nacional de “Tacumbú”, que concentra más del 50 por ciento de la población penal del país. La misma tenía 1304 personas más de su capacidad.

La Penitenciaría de Encarnación con una capacidad poblacional de 324 plazas, tiene 547 personas, es decir 223 personas más de las que podía albergar. La de Misiones con capacidad para 90 personas, albergaba 179, lo que implica una diferencia de 89 reclusos. Pedro Juan Caballero, con una capacidad poblacional de 295 personas, albergaba a 379 reclusos, es decir, 84 personas más que su capacidad. Buen Pastor con una capacidad de albergue de 200 mujeres, contaba con una población de 278, es decir 78 personas más. Juana María Lara, con capacidad para 50 personas, albergaba 52 mujeres, es decir, 2 más que su capacidad.

Mientras en que en las Penitenciarías mencionadas en el anterior párrafo se da el hacinamiento descrito, en las siete restantes no se cubren todas las plazas con las que éstas cuentan; en total, el Estado registra 331 plazas no cubiertas lo que implica un desaprovechamiento de oportunidades que si hubiese existido oportuna planificación, podría haber sido mitigado.

Cuando el Estado fue cuestionado por este hacinamiento ante el CAT, en Ginebra, en el mes de Octubre de 2011, el Estado no sólo reconoció la gravedad de este problema, sino explicó que la superpoblación en ciertas Penitenciarías, se da también en razón de que no todas las plazas con que se cuenta en el sistema penitenciario, permite a la población criminalizada y prisionizada, una reclusión con posibilidad de contacto con su núcleo familiar de referencia<sup>4</sup>; como se señaló en el párrafo anterior ésta circunstancia implica una falta de planificación de los gobiernos anteriores y tampoco actualmente el problema es encarado con un sistema normativo y de infraestructura, que incorpore mecanismos de descompresión de esta sobrepoblación.

No se plantearon hasta el momento sistemas que, por ejemplo, otorguen a los jueces de Ejecución, la facultad de aplicar la reducción sustancial de la condena, fundado en una posibilidad de análisis de la conveniencia de dicha medida de cara al paradigma de la resocialización que en Paraguay es constitucional. Tampoco se incorporaron sistemas de reclusión de fin de semana o controles de condenados a través de pulseras u otros dispositivos electrónicos. La construcción de más penitenciarías y el aumento de la prisión preventiva sigue siendo la fórmula de un sistema penal que en las condiciones existentes provocará más hacinamiento.

## **PRISIÓN PREVENTIVA DISCRECIONAL CAUSA HACINAMIENTO**

Por otra parte, gran cantidad de esta población se halla ilegítimamente reclusa. Ello en consideración a que la prisión preventiva sigue siendo una regla impuesta por la tasación de las medidas alternativas y sustitutivas, introducidas en el código procesal penal, al punto de pergeñar un derecho penal de autor y no de acto, en

<sup>4</sup> Testimonio de los Representantes de Codehupy ante el CAT en ocasión de la presentación del Informe Sombra en Ginebra Suiza, noviembre de 2011.

las últimas modificaciones legislativas, ampliamente comentadas en el Capítulo de Debido Proceso. Estas personas recluidas por una ley que consagra la desigualdad en oportunidades procesales, deben ser necesariamente tenidas por ilícitamente recluidas de cara a los principios constitucionales en materia de encierro de seres humanos en Paraguay.

A la pésima condición a la que les somete el ordenamiento jurídico tornado por sí mismo injusto, se suma la pésima actuación de la judicatura paraguaya. Gran parte de las prisiones aplicadas, no contienen fundamento fáctico conforme a derecho y en base a evidencias, debidamente valoradas; el fenómeno se da en todas las instancias, incluso en la Corte Suprema de Justicia. Si bien, este hecho puede ser analizado desde la perspectiva del debido proceso, el producto irremediable es la privación ilegítima de libertad, de una extensa porción de la población carcelaria, por directa responsabilidad del Poder Judicial.

La Codehupy denunció ante el CAT, en Ginebra, Suiza, que estos tratos violatorios de la CN y el CPP, constituyen en sí, circunstancias de un problema endémico normalizado en contra de las disposiciones de la Convención. La privación de libertad de quien no conoce la causa de dicha privación y por tiempos que excedan el límite máximo permitido por la ley constituyen claros incumplimientos de las obligaciones internacionales emergentes de la Convención; téngase en cuenta que la mayor cantidad de privados de libertad en Paraguay no son condenados/as, por más que la prisión preventiva tenga carácter excepcional según el artículo 19 de la CN.<sup>5</sup>

## FALTA DE ALIMENTACIÓN E INSALUBRIDAD

Al hacinamiento, se suman profundas deficiencias en el régimen alimenticio y salubridad: 114 personas tenían tuberculosis<sup>6</sup>; fue alarmante el caso de personas enfermas de gripe, ya que tomó conocimiento público el hecho de que el virus de la gripe A H1N1 se habría instalado en la población penitenciaria<sup>7</sup>.

El Estado mencionó en su Informe periódico, presentado en Noviembre de 2011, ante el CAT, que los enfermos mentales tienen acceso a atención psiquiátrica; a la

5 Conforme al parte diario del 5 de abril del 2011 del Ministerio de Justicia y Trabajo, el Paraguay tiene un porcentaje mayor de mujeres en prisión preventiva que hombres. En ambos casos la cantidad de condenados/as es mucho menor ya que el 74,09% de las mujeres se hallan en prisión preventiva y el 68,51% de los hombres se hallan en dicha situación.

6 La Abog. Nelly Obregón de González presenta un análisis que consta en la página web del Poder Judicial, Unidad de Supervisión Penitenciaria. La misma al respecto de la tuberculosis expresa: "Este hecho denota especial preocupación, atendiendo la facilidad de contagio de este tipo de enfermedad, pudiendo ocasionar graves consecuencias a la población penitenciaria. Otro aspecto que debe ser tenido en cuenta es la necesidad de contar con insumos médicos, necesarios para prevenir enfermedades respiratorias", (sic).

7 "Uno de los internos de la penitenciaría de Tacumbú falleció este lunes a raíz de la gripe A H1N1. El mismo era uno de los ocho presos que padecían la enfermedad y que fueron aislados en el penal La Esperanza; posteriormente, éste falleció en un hospital público. El galeno Roberto Corbeta explicó que, además de padecer la gripe A H1N1, también sufría de una enfermedad inmunodepresora, lo que significa que sus defensas eran más bajas que las de una persona normal. (...) A ocho reclusos les fue detectada la gripe A H1N1, por lo cual fueron aislados en el penal industrial La Esperanza, además de otros 30 internos con sospecha de padecer la enfermedad. (...) se restringió las visitas a niños, mujeres embarazadas, personas de la tercera edad y con cuadros de problemas respiratorios o incluso resfríos. Tras una semana, los presos que padecían la gripe A retornaron a Tacumbú, pero el ahora fallecido había sido internado en un nosocomio público". Abc Digital, 21 /11/11. Disponible en <<http://www.abc.com.py/nota/fallece-un-recluso-por-gripe-a-h1n1/>> consultado el 8 de noviembre de 2011.

fecha del informe penitenciario precedentemente citado se registraban 125 personas en tal situación; el 5 de abril de 2011, eran 93, según el Parte Diario utilizado para el Informe Sombra, por la Codehupy. Este crecimiento, es alarmante, en la situación de ausencia de personal médico adecuado y sitios de reclusión que permitan un tratamiento adecuado. El llamado Pabellón Psiquiátrico de la penitenciaría de Tacumbú no cuenta con espacios idóneos para que se lleve a cabo ningún tipo de tratamiento y constituye una zona altamente insalubre.<sup>8</sup>

Otra profunda preocupación radica en la reclusión de 118 indígenas en distintas cárceles del país. El fenómeno de prisionización de la población indígena, se da sin ningún tipo de infraestructura que atienda las necesidades culturales de estas personas; se viola los postulados del Capítulo Quinto de la C.N., que establece como obligación del Estado, un particular cuidado en frenar los mecanismos culturales de alienación entre los que la cárcel, es uno de los más feroces.

En las penitenciarías del país se registra un alto grado de corrupción, que somete a la población penitenciaria a un trato vejatorio en el que el poder económico del recluso/a le permite beneficios que surgen de una arbitraria discriminación del personal penitenciario. Existen los pabellones denominados "VIP" que constituyen un instrumento de recaudación económica, denunciados reiteradas veces y de conocimiento público; este régimen no se halla superado. Operan sistemas de desarrollo y emprendimientos económicos de la población carcelaria, estableciéndose cantinas y puestos de expendios de alimentación, así como de prestación de servicios personales, a través de tratos informales que hacen parte de los circuitos de corrupción.<sup>9</sup>

## DISCRIMINACIÓN EN EL RÉGIMEN DE VISITAS ÍNTIMAS

El régimen de visitas íntimas es históricamente discriminatorio.<sup>10</sup> Hasta la fecha las parejas del mismo sexo no cuentan con acceso a servicios que les permitan la mantención de sus vínculos. El régimen de tratamiento a las necesidades sexuales quedan vinculadas a una ética predominantemente cristiana, que excluye de este derecho a quienes no comparten estos valores; esta circunstancia en el contexto de un Estado laico implica un trato degradante y discriminatorio que signa todo el régimen penitenciario en Paraguay.

La deplorable situación carcelaria es agravada por la situación de pobreza que caracteriza a los seleccionados por un sistema de justicia que históricamente descar-

8 El informe sobre situación de los derechos humanos (CODEHUPY, 2008, p. 208) registra que los trabajos realizados por la Dirección de Salud Penitenciaria a dicha fecha indicaba que en Tacumbú habían sido fichadas 2390 personas con un breve historial y su condición actual de salud; se determinó que un 13% aproximadamente tenía trastornos psicológicos. En cuanto a las discapacidades sicosociales existían 60 personas con diagnóstico de esquizofrenia grave o paranoia, con un diagnóstico reservado que los señalaban como irrecuperables; en ese entonces el plantel del personal de salud que era de 125 personas no contaba con un solo siquiata.

9 Informe Situación de los derechos humanos en Paraguay, 2008. CODEHUPY. Asunción, p. 200 al 205.

10 Resolución N° 51/06 de la Dirección de Institutos Penales por el que se establece normas para el buen funcionamiento de las privadas.

ga la punición sobre los pobres y otras poblaciones estigmatizadas.<sup>11</sup> En Paraguay, el 30% de la población vive en pobreza y el 19% en pobreza extrema. El 70% de la población es rural. Cálculos difundidos en campañas a favor del fortalecimiento de la defensa pública, señalan que aproximadamente más del 70% de la población carcelaria recibe asistencia de dicha institución y que cerca del 90% provienen de sectores de exclusión social. En todo el país existen apenas 190 defensores/as que se ocupan de la tramitación de causas en el ámbito penal; la sobrecarga de causas no permite una defensa adecuada<sup>12</sup>. Toda la institución cuenta apenas con una camioneta para su movilización; en la práctica, defensores/as dependen de la policía nacional o de los fiscales para entrar en contacto con sus defendidos/as, testigos, etc., lo que resulta un obstáculo difícil de salvar cuando la agresión a las garantías y derechos de sus representados/as son en varias ocasiones realizados por fiscales o policías.

Estas proporciones permiten visualizar la falta de compromiso del Estado con un tratamiento digno de la población carcelaria, que de este modo queda también indefensa ante los abusos de poder, propios de los ámbitos de privación de libertad en Paraguay. Cabe destacar finalmente la falta de compromiso del Parlamento paraguayo que desde el año 2010<sup>13</sup> cuenta con el auxilio de una comisión para la reforma integral del orden jurídico que rige el poder punitivo en la República; si bien fue modificado el Código Penal; el código penitenciario llamado a sustituir a la actual normativa penitenciaria, absolutamente desfasada, nunca fue sancionado.

## **Procesamiento de Olga Blanco, directora de Institutos Penales**

El procesamiento de la directora de Institutos Penales por lesión corporal en el ejercicio de funciones públicas -si bien los hechos descritos corresponden a torturas, siguiendo la definición de la Convención contra la Tortura- se dio el 6 de septiembre, tras las denuncias de internos y familiares de éstos, quienes acusaron a Blanco de dirigir una salvaje golpiza a los internos de la Cárcel de Ciudad del Este, al tiempo de una requisa.

Tras la denuncia, el ministro de Justicia y Trabajo, Humberto Blasco, dispuso la intervención de la Penitenciaría de Ciudad del Este, designando interventor a Carlos Ayala, director de la cárcel de Encarnación.

11 Además de que la población afectada por el sistema penal es mayoritariamente pobre, un estudio publicado por Codehupy en el informe de derechos humanos del año 2006 demostró que cada persona en situación de cárcel debía ser mantenido con apenas 6136 gs. en promedio diariamente lo que equivalía aproximadamente a 1,50\$; este valor debía cubrir tres comidas diarias, salud, etc. Siguiendo la definición de extrema pobreza de Naciones Unidas el entonces presupuesto público previa mantener a cada preso/a con aproximadamente 500 gs. más por encima de la línea de pobreza extrema. (Ver pág.48 y el cuadro de la pág. 60); esta información impactante fue ampliamente difundida sin que se tomaran medidas que revertían la situación indigna en las penitenciarías del país.

12 La Defensa Pública cuenta en todo el país con 669 funcionarios: 129 Defensores Penales; 23 que actúan en todo tipo de fuero, 57 Defensores Civiles y 38 Defensores de la Niñez. Existe un promedio de 150 causas penales por Defensor, sin embargo la carga laboral es distribuida muy desigualmente por la relación que existe entre cantidad de conflictos de un área geográfica y cantidad de defensores disponibles en el mismo. Solo en el primer semestre de este año, 129 defensores/as penales y 23 que atienden también otros fueros recibieron una demanda de servicio de 28.234 casos. Datos comparativos realizados por Codehupy en base a un informe proporcionado por la Defensoría General, vía correo electrónico, en fecha 11 de octubre de 2011.

13 Decreto del Poder Ejecutivo, N° 4674 julio de 2010.

Olga Blanco fue imputada por lesión corporal en el ejercicio de las funciones, por la fiscalía Juliana Giménez, quien pidió al juez penal de Garantías de turno que le prohíba acercarse a la cárcel<sup>14</sup>.

Olga Blanco fue denunciada por supuestamente mandar a torturar a los reos de la cárcel de varones, aunque la misma señaló que los guardiacárceles reprimieron porque los internos se resistieron a un cateo para desarmarlos, entre la tarde del viernes y la madrugada del sábado último.

La Junta Departamental del Alto Paraná declaró como persona no grata a Olga Blanco y declaró emergencia carcelaria departamental, luego de que los concejales Nancy Villalba, del Partido Colorado, y Carlos Portillo, del Partido Liberal, planearan el caso en plenaria.

Un informe oficial de los médicos forenses del Ministerio Público, Francisco y Aníbal Duarte, revela que el 70 por ciento de los internos presentan contusiones, hematomas y escoriaciones y señalaron que deben someterse a estudios médicos, luego de una verificación realizada por pedido de la fiscalía Juliana Giménez.

## RECOMENDACIONES

- Examinar el derecho positivo comparado e incorporar instituciones que aumenten las facultades de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria a favor de la libertad de los condenados y modifique el concepto de cumplimiento de sanción, fundado en el paradigma constitucional de la resocialización.
- Promover el estudio de alternativas a los fenómenos de prisionización que puedan aplicarse a las poblaciones indígenas, dentro del sistema de justicia penal.
- Que la Corte Suprema de Justicia integre al concepto de privación ilegítima de libertad, las circunstancias abusivas en que por razones de mala praxis jurisprudencial o situación inhumana de reclusión puedan ser constatadas como motivos de libertad por vía del habeas corpus.

---

14 <<http://www.ultimahora.com/notas/461299-Imputan-a-Olga-Blanco-por-tortura>> consultado el 20 de noviembre de 2011.





# *Sólo un plan de seguridad democrático garantizará este derecho a todos y todas*

Juan A. Martens

Roque A. Orrego

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



## INTRODUCCIÓN

La seguridad es la preocupación principal de gobiernos y ciudadanía en los últimos años. Por primera vez en décadas, la delincuencia ha desplazado al desempleo como la principal preocupación en América Latina<sup>1</sup>, a tal punto que toda campaña política de los últimos tiempos, incluso para elección de intendentes y concejales, la tiene como la principal reivindicación y promesa política.

La percepción de mayor o menor inseguridad va asociada no solamente a la posibilidad de ser víctima de un delito o crimen, sino a cuestiones estructurales como las posibilidades de acceso y permanencia a un trabajo digno; a una vivienda acorde a las necesidades familiares, a la educación, salud y alimentación. Por tanto, no puede ser abordada aisladamente, pues está intrínsecamente ligada a cada uno de los derechos, tanto a los civiles y políticos, como a los económicos, sociales y culturales.

De esta manera, las personas o colectivos de personas sometidas a privaciones sistemáticas de derechos; y, más aún excluidas del sistema socioeconómico, son mucho más sensibles y temerosas ante la experiencia y/o conocimiento de hechos violentos, más aún cuando la información es recibida a través de los medios de comunicación, que previamente la procesan, para generar mayor impacto. Por otro lado, la victimización no es democrática, pues afecta más o menos a las personas, dependiendo de su nivel socioeconómico, cultural y geográfico.

Hecha estas aclaraciones se impone otra. En este artículo se abordarán sólo algunos aspectos que hacen a la vigencia de este derecho. Los temas que serán abordados fueron seleccionados teniendo en cuenta su transversalidad o por constituirse en síntomas reveladores del modelo de seguridad vigente, de los últimos dos años.

## APROVECHAR EL MIEDO PARA IMPONER UN MODELO DE SEGURIDAD ANTICONSTITUCIONAL

El miedo social es normal y hasta legítimo, en contextos de inseguridad jurídica, pobreza, exclusión, corrupción y distorsión de la información sobre el delito y el crimen en los medios masivos de comunicación, como es el caso paraguayo. Esta situación, que de abordarse dentro de los mandatos de la Constitución y el de los tratados y convenios internacionales, serviría para iniciar un proceso de construcción participativa amplia de una política de seguridad democrática y humana; sin embargo, se está utilizando para instalar un modelo autoritario y militarizado.

En la región coexisten dos modelos de seguridad. Si bien es dificultoso realizar una separación taxativa entre ambos, teniendo en cuenta que, por lo general el uno contiene rasgos del otro; a uno se lo denomina militarizado/autoritario; y, al otro, democrático.

El autoritario prioriza la represión y la “*mano dura*” como medio de contención de la desviación, tolerando, dejando impune e incluso justificando torturas, detenciones ilegales y arbitrarias bajo la excusa de proteger a la sociedad; sin embargo, el democrático persigue y busca controlar la criminalidad a través de actuaciones

<sup>1</sup> Seguridad y Derechos Humanos. CIDH. 31 de diciembre de 2009. Párr. 2.

en el marco de la ley y el respeto de las garantías del debido proceso, en toda investigación criminal.

El modelo autoritario *militariza* su policía nacional, equipándola con armas propias de un ejército; mantiene en situación de vulnerabilidad a sus efectivos para que sean más susceptibles de presión y manejos arbitrarios del poder político.

El desafío de Paraguay que se constituyó en estado social de derecho es construir una política de seguridad que dé participación a todos los sectores y grupos sociales, que no limite el concepto de seguridad a la mera protección de los bienes y la integridad física de las personas; y que controle a la criminalidad apegada a los mandatos de la Constitución Nacional.

Sin embargo, lo que empezó con un discurso democrático al frente del Ministerio del Interior, en agosto de 2008, el ex diputado Rafael Filizzola, abandonó su discurso “políticamente correcto” y afianzó aceleradamente una policía militarizada. A finales del año 2008 se reportaba en este mismo capítulo que “durante su primer año de gestión, Rafael Filizzola (...) mantuvo un discurso de seguridad democrática, acorde a la Constitución; sin embargo, la práctica policial ha sido de constantes abusos contra la integridad física, afectando de manera principal a grupos excluidos (Martens, 2009, pág. 105).

A finales del 2009, una de las hipótesis del descontrol y abusos policiales era por la incapacidad del entonces ministro del interior, Rafael Filizzola, de hacer cumplir sus órdenes y dirigir el cuerpo policial; a finales del 2010, sin embargo ya se podía sostener que alentaba la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes de la Policía Nacional, al dejar impunes estas prácticas.

El presidente de la República, Fernando Lugo, destituyó a Rafael Filizzola, el 16 de junio de 2011. Sin embargo, la salida no se debió a cuestionamientos a su labor como Ministro del Interior, sino a otras causas, según reportaron medios de comunicación de la capital<sup>2</sup>. Al salir del Ministerio, Filizzola no rindió cuentas de su gestión, ni explicó el destino de los millonarios fondos que recibió su cartera para luchar contra el autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), que siguió tan campante durante su gestión, salvo detenciones de personas sindicadas como apoyo logístico, que por el pobre trabajo de los fiscales, podría pensarse les otorgaron el papel de *chivos expiatorios*.

Lo reemplazó por un breve periodo, el policía Federico Acuña; hasta que, el 26 de agosto de 2011, asumió el cargo el senador Carlos Filizzola, médico de profesión. Al igual, que Rafael Filizzola, sus primeras declaraciones fueron políticamente correctas. Anunció que llevaría a cabo una política de seguridad preventiva. “Mi función va a ser impregnar al Ministerio una cuestión de seguridad preventiva y no represiva. Quiero adelantarme a los conflictos, dialogar con la gente”, prometió<sup>3</sup>.

2 “Lugo destituyo ayer a Alegre y Filizzola” Abc Color digital, sección Política. 17/06/2011. –disponible en <<http://www.abc.com.py/nota/lugo-destituyo-ayer-a-alegre-y-a-rafael-filizzola/>> consultado el 10 de noviembre de 2011.

3 Filizzola aún no anuncia cambios en el Ministerio del Interior”. Abc Color Digital, Sección Nacionales. 29/08/2011. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/filizzola-aun-no-anuncia-cambios-en-el-ministerio-de-interior/>> consultado el 10 de noviembre de 2011.

## Inexistencia de un Plan Nacional de Seguridad democrático y participativo

Paraguay no ha tenido en los últimos años una política de seguridad que haya sido elaborada con la participación de todos los sectores sociales, ni sistematizada en un documento de acceso público que permita someterla a la crítica ciudadana.

Entonces, las distintas acciones que se realizan en nombre de garantizar la seguridad y tranquilidad de la población dependían y aún dependen del tino del titular de la cartera de interior<sup>4</sup>; y, de los distintos jefes de comisarías, e incluso, se anunciaron planes y proyectos que al cabo de poco tiempo quedaron en el olvido<sup>5</sup>.

A la falta de una política de seguridad democrática y pública, subyacen una historia y prácticas bien delineadas que se mantienen a pesar de cambios de gobiernos y ministros, arraigada y tolerada por la conciencia colectiva; alentada por medios de comunicación masiva y *empresarios del miedo*<sup>6</sup>; y, funcional al poder político de turno, quienes conciben que la seguridad se logra a la través de una *mano dura*.

El ex ministro Rafael Filizzola había anunciado que trabajaba en un plan de seguridad acorde a los estándares democráticos y de derechos humanos, presentando un borrador en este sentido. Se fue sin presentar el plan definitivo. Sin embargo, de la lectura de sus convenios de cooperación, con Estados Unidos y Colombia; de la creación de nuevas unidades especializadas de élite; de la adquisición del tipo de nuevas armas y municiones; de la impunidad sistemática de las violaciones a derechos humanos cometidas por agentes policiales; y, los centros de formación en el exterior de sus agentes, se deduce que prioriza una política de seguridad donde prima la represión. Su primo, Carlos Filizzola, quien le sigue en la cartera, no se ha desmarcado expresamente de esta línea, y sugiere que seguirá sus pasos.

En este sentido, es bastante gráfico el estrecho acercamiento entre la Policía Nacional y el gobierno de Colombia, caracterizado por una alta militarización de su policía y denuncias de constantes abusos a los derechos humanos, en el contexto de su lucha en contra de la delincuencia. Resulta contradictorio recurrir a la Policía Colombiana para el fortalecimiento de la Policía Nacional en temas de seguridad ciudadana, cuando la misma viene siendo denunciada constantemente por sus prácticas violatorias a los derechos fundamentales<sup>7</sup>.

*“Nosotros reconocemos la cooperación colombiana, fundamentalmente en materias puntuales como la unidad antisequestros de la Policía y la cooperación entre nuestras institucionales policiales,”* había declarado Rafael Filizzola el 19 de febrero

4 Cabe resaltar como positiva la primera encuesta de seguridad ciudadana en Paraguay que se dio a conocer a mediados de este año. Este documento se constituye en el primer instrumento científico que mide los temores y percepciones sociales con relación a la inseguridad subjetiva. Este podría ser un primer paso para acciones de prevención, en base a criterios de necesidades y no de intuiciones de los jefes de turno.

5 Este es el caso de la formación de la Policía Urbana Especializada, creada por el Ministro del Interior Rogelio Benítez, para dar seguridad al micro centro de la capital. A la fecha, está desactivada, aunque no formalmente.

6 Se da esta denominación a quienes lucran con el miedo de la gente, a través de empresas constituidas para el efecto. Por ejemplo, las empresas de seguridad privada, los seguros, etc.

7 Cfr. Human Rights watch. World Report 2011. Colombia. “Es común que actores armados amenacen o ataquen a defensores de derechos humanos”.

de 2010<sup>8</sup>, al mismo tiempo aclaraba que la cooperación bilateral entre Paraguay y Colombia es, en primer lugar, en materia de seguridad interna.

Las referencias a la cooperación colombiana y las visitas a ese país fueron constantes desde la asunción de Rafael Filizzola, como ministro y, Fernando Lugo como presidente<sup>9</sup>.

En abril de 2010, Rafael Filizzola viajó nuevamente a Colombia, donde se reunió con Álvaro Uribe *"a quien agradeció la colaboración prestada por su Gobierno, especialmente a la Policía Nacional de Colombia durante el secuestro del ganadero Fidel Zavala, por el apoyo y asesoramiento constante en materia de seguridad interna y en el combate contra esa forma delictiva, que es el plagio de personas"*<sup>10</sup>

En su discurso de agradecimiento a Uribe, el ex Ministro del Interior reconoció la incidencia del gobierno de Colombia en su plan de seguridad: "Nosotros estamos en un proceso de modernización de la Policía paraguaya y, en ese sentido, valoramos mucho el proceso que ha tenido la Policía colombiana, sobre todo las reformas institucionales que han logrado mejorar sustancialmente su eficiencia". Declaró que la Policía colombiana está cooperando con el Paraguay para el fortalecimiento de la Unidad Antisecuestros y de otras unidades especiales de la Policía Nacional. Resaltó que la Policía colombiana está compartiendo toda la experiencia que posee con respecto a reforma y modernización institucional. Durante el encuentro entre el ex ministro Filizzola y el presidente Uribe, estuvieron presentes el embajador paraguayo en Colombia, Walter Biedermann, el Ministro de Defensa de Colombia, Dr. Gabriel Silva Luján, y el Comandante de la Fuerza Aérea colombiana, General Jorge Ballesteros<sup>11</sup>.

El embajador colombiano en Paraguay, Mauricio González, manifestó que su gobierno asesoraba de manera permanente a la policía nacional, no sólo en casos de secuestro, en abril de 2010<sup>12</sup>.

8 "Filizzola agradece ayuda de Colombia a diferencia del Ministro de Defensa". Abc Color Digital, Sección Política, 20/02/2010. Disponible en <<http://www.abc.com.py/nota/79524-filizzola-agradece-ayuda-de-colombia-a-diferencia-del-ministro-de-defensa/>> consultado el 20 de noviembre de 2011.

9 Uno de los primeros acuerdos de cooperación que firmó Fernando Lugo fue con Álvaro Uribe, el 29 de septiembre de 2008, en Bogotá, donde estuvo acompañado del Ministro del Interior Rafael Filizzola. Al final de la visita, en la declaración conjunta expresaron su disposición de fortalecer los mecanismos y modos de cooperación, comunicación e información: instaron a las autoridades competentes a dar continuidad a los mecanismos bilaterales existentes con el fin de avanzar en la lucha contra el flagelo del terrorismo y sus fuentes de financiación, y reiteraron su compromiso con el cumplimiento de los objetivos previstos en el Plan de Acción en Materia de seguridad suscrito en el año 2005, para profundizar todo lo relativo al fortalecimiento institucional, lucha contra el terrorismo y seguridad ciudadana. Secretaría de Prensa de la Presidencia de Colombia [Web en línea] Disponible en <<http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/sep-tiembre/29/04292008.html>> consultado el 20 de noviembre de 2011.

10 Ministro Filizzola se reunió con el presidente de Colombia, Álvaro Uribe" Ñanduti 1020 Am. Nacionales. 16/04/2010 [En línea] Disponible en <<http://www.nanduti.com.py/v1/nota-12908-seccion-Nacionales.html>>.

11 Ibid.

12 Lugo y Bareiro Spaini no asisten a acto de condecoración de agregado militar colombiano". 09/04/2010. News. Paraguay Noticias. Política. Disponible en <<http://www.news.com.py/nota/8541/lugo-y-bareiro-spaini-no-asisten-a-acto-de-condecoracion-de-agregado-militar-colombiano.html>>.

## ARMAS COLOMBIANAS

La cooperación colombiana en temas de seguridad no se limita a la instrucción de oficiales paraguayos y la conformación de cuerpos de élites en Paraguay, sino que reditúa económicamente grandes sumas de dinero a la industria armamentística nacional de Colombia, pues las últimas adquisiciones de municiones y armas, son de esa procedencia.

Lo había reconocido el entonces ministro Filizzola, en la academia policial, al inicio del año lectivo 2010. *“Estamos entregando también 1.100 chalecos antibala, 132 fusiles M4<sup>13</sup> que van a ser destinados a las Fuerzas de Operaciones Especiales, FOPE, y 200 pares de uniformes camuflados para la Agrupación de Seguridad”<sup>14</sup>.*

En este mismo acto se había referido a la adquisición de los fusiles Galil, diciendo que *“estos fusiles Galil nos costaron más de mil dólares cada uno”<sup>15</sup>*. En enero de 2010, se habían adquirido *“450 poderosos fusiles Galil de origen israelí<sup>16</sup>, a más de 100 mil municiones calibre 9 mm y 133 mil cartuchos calibre 5.56 llegaron a bordo de un avión Hércules C 130, de las Fuerzas Armadas Colombianas, al grupo Aerotáctico de la Fuerza Aérea Nacional”<sup>17</sup>*

Paraguay es otro de los países de la región, que compra de Colombia su sistema de seguridad militarizada al igual que Ecuador, donde asesoran contra el sicariato (matones)<sup>18</sup>.

## COOPERACIÓN NORTEAMERICANA: EL PLAN COLOMBIA PARAGUAYO

Paraguay ya tiene su Plan Colombia: Se llama “Iniciativa en la Zona Norte (IZN)”. Se enmarca en un acuerdo de cooperación bilateral que se firmó durante la dictadura del Gral. Alfredo Stroessner con los Estados Unidos de América, en Asunción, el 26 de septiembre de 1961. La motivación de este acuerdo era “unirse para una **Alianza para el Progreso**, basada en ayuda propia, esfuerzo mutuo y sacrificio

13 Es una variante del fusil M16 fabricado por la empresa “Colt” estadounidense es el arma principal del ejército de los Estados Unidos y es utilizado por algunas unidades militares de élite como puede ser “SWAT”. Está hecho para usarse en espacios cerrados (esto no quiere decir que no se pueda usar en espacios abiertos) y/o operaciones tácticas militares especiales. Véase información disponible en <<http://www.taringa.net/posts/apuntes-y-monografias/2174174/Fusil-de-asalto-M4-Y-Pistola-Semiatomatica-Desert-Eagle.html>>.

14 Discurso de Filizzola, inicio del año lectivo 2010, en la Academia de Policía. Disponible en: <[http://www.mdi.gov.py/index.php?option=com\\_content&view=article&id=276:ministro-del-interior-rafael-filizzola-en-la-en-el-acto-realizado-en-la-academia-de-policias](http://www.mdi.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=276:ministro-del-interior-rafael-filizzola-en-la-en-el-acto-realizado-en-la-academia-de-policias)>.

15 Ibid.

16 El Galil es uno de los fusiles de asalto estándar usados por las Fuerzas de Defensa Israelíes y principal fusil de infantería del ejército colombiano. El Galil en calibre 7,62 x 51 OTAN, sustituyó desde 1992 al HK G3 como fusil reglamentario de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional de Colombia. Actualmente este fusil en calibre 5,56 x 45 OTAN, es fabricado en ese país, por la empresa estatal de armamentos y explosivos INDUMIL (Industria Militar). Base de datos en línea:< [http://es.wikipedia.org/wiki/IMI\\_Galil](http://es.wikipedia.org/wiki/IMI_Galil)>.

17 Ministerio de Interior compra armas de Colombia para operativos contra el EPP” Paraguay.com [Web en línea] nacionales, 15/01/2010. Disponible en <<http://www.paraguay.com/nacionales/ministerio-de-interior-compra-armas-de-colombia-para-operativos-contr-el-epp-7656>> consultado el 20 noviembre.

18 Policías de inteligencia colombianos asesoran a las autoridades ecuatorianas contra el sicariato”. Quito (AFP). El Tiempo.com [Web en línea] justicia, 14/06/2010 (archivo) Disponible en <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-775563>> consultado el 6 de octubre.

común, con el propósito de satisfacer las necesidades de los pueblos de América Latina para mejores casas, trabajo, tierra, salud y escuelas...”<sup>19</sup>

Como la “Iniciativa en la Zona Norte (IZN)” es una prolongación de este Acuerdo General de 1961 no necesitó siquiera aprobación del Congreso de la Nación, según dictaminó el abogado **Ernesto Velázquez**, en el memorándum N° 255/10, que remitió el 27 de julio de 2010, al abogado José Pereira, director general de gabinete del Ministerio de Relaciones Exteriores. Explicó que el Acuerdo General de Cooperación Económica y Técnica, entre Paraguay y Estados Unidos, ya había sido aprobado por el Parlamento paraguayo, por ley 756, del 19 de octubre de 1961<sup>20</sup>. De esta manera se sustrajo del debate público y la posibilidad que sus cláusulas sean discutidas y analizadas de manera exhaustiva sobre los efectos que podrían producir en la población. La “Iniciativa en la Zona Norte (IZN)” tiene como objetivo recibir asistencia de los EE.UU. para que en Paraguay reforcemos la aplicación de la ley y la seguridad a fin de reducir el crimen organizado. Esta asistencia será brindada por expertos a ser enviados por el Gobierno de los Estados Unidos que asistirán a instituciones y a funcionarios gubernamentales tendientes a lograr el bienestar económico y social del país. Para ello, se prevé destinar un monto total de 2.228.000 dólares, en un periodo de dos años<sup>21</sup>.

**Las instituciones que recibirán asistencia técnica son el Ministerio Público, el Poder Judicial, el Ministerio del Interior y la Secretaría Nacional Antidrogas**, en temas como estrategias de aplicación de la ley, vigilancias y técnicas de investigación; recopilación, procesamiento y difusión de datos e inteligencia.

**El éxito del proyecto se medirá por la cantidad de procesamientos, detenciones y condenas, drogas incautadas y arrestos en la zona norte del país.**

Este acuerdo constituye una invitación al ingreso oficial y público del Gobierno de los Estados Unidos en la persecución de organizaciones sociales en los departamentos de Concepción y San Pedro, cuyas acciones de protesta y reivindicación de derechos humanos, tan básicos como vivir en un ambiente sano de agrotóxicos o contar con un pedazo de tierra, desde hace tiempo son considerados delitos y sus miembros procesados por Asociación Criminal por los agentes del Ministerio Público.

Si el Gobierno de los EE.UU. viene para ayudarnos a cumplir mejor la ley en contra del crimen organizado; y, estos campesinos/as desde hace años vienen siendo procesados por el delito de asociación criminal por realizar acciones de protesta, el paso que sigue en la lógica de la correcta aplicación de la ley, ya no será darles medidas alternativas o salidas alternativas a sus procesos penales, sino encarcelarlos, para sacarlos definitivamente de circulación. Además, el éxito de la Iniciativa se medirá por la cantidad de arrestos y condenas. Cuantos más campesinos estén procesados y encarcelados, más exitoso será el proyecto.

<sup>19</sup> Primer párrafo del considerando del Convenio General de Asistencia Económica y Técnica entre el Gobierno del Paraguay y el Gobierno de los Estados Unidos de América.

<sup>20</sup> Conclusiones del Dictamen 255/10.

<sup>21</sup> Punto 2.4 del Dictamen 255/10.

Por otro lado, se corre el riesgo, como en el caso de los *falsos positivos colombianos*, que el éxito al ser medido por procesamientos y encarcelamientos, más personas inocentes serán exhibidas como culpables o encerradas para justificar los buenos resultados de la Iniciativa. Los estudios criminológicos de los años 60 ya denunciaron los efectos negativos de normas de este tipo, pues aumentan los ingresos de inocentes al sistema penal y penitenciario.

Se puede suponer que, si hoy, sin acuerdos cuyos éxitos se deben medir por cantidad de detenidos y encarcelados, el Ministerio Público detiene y procesa sin fundamento alguno a inocentes, miembros de organizaciones campesinas y sociales; y, la Policía Nacional también detiene y tortura a inocentes, ahora tendrán “dos millones de dólares” como razones para realizarlos.

De esta manera, este Acuerdo se suma a la serie de disposiciones legales que refuerzan la aplicación de un derecho penal del enemigo en Paraguay, es decir, una ley especial, con menos garantías para aquellos que son considerados desde determinados centros de poder como inclinados hacia el mal; aquellos que no cumplan con “nuestros valores”. El enemigo es siempre construido y va cambiando de nombre a medida que cambian los detentadores del poder. Para los enemigos, hoy ya existe una ley antiterrorista, una ley del “*pyaguereato*” (informante), un servicio civil obligatorio; nuevas disposiciones del Código Penal; y, en ciernes, una modificación en el Código Procesal Penal.

En este contexto, el EPP es necesario y funcional al ejercicio de los poderes hegemónicos y antipopulares demostrando que el gobierno actual no pudo concebir un plan de seguridad integral y respetuosa de las expectativas de un amplio sector social.

Detenerlos a todos de una vez sería un despropósito pues se acabaría la excusa para seguir afianzando las políticas de “mano dura” que requieren los sectores de poder y exclusión que defienden sus privilegios; y que aún en este gobierno, conservan la sartén por el mango; aprenderlos y procesarlos a todos sería abandonar una útil excusa para preparar el camino que favorece liberar territorios y disciplinar a los disidentes, actividad política realizadas tan brillantemente por el ex ministro Filizzola.

Es más útil que se siga matándolos de a uno, en persecuciones ineficientes y sin que sean desarticulados para legitimar que se está luchando tenazmente en contra de ellos y decir cada tanto que “les estamos pisando los talones” cuando en realidad se los deja operar en el marco de su minúscula incidencia e impacto porque ello justifica el poder de policía autoritario que controla y somete a los que realmente por medios democráticos y no violentos pueden llevar a acciones lícitas pero que pongan en jaque al gobierno y sus agentes, enfrentándolos a la necesidad de una acción política, para la que no tienen fuerza de realización ejecutiva, o voluntad, por más que hayan ganado el poder en las últimas elecciones dirigiéndoles el mensaje de un cambio revolucionario.



Este acuerdo, de manera implícita forma parte de la estrategia de disciplinamiento que se viene aplicando a partir de la interacción de las agencias del Estado, principalmente, a través del Ministerio del Interior y el Gabinete Social: Una sutil: a través de contratos y empleos en el Estado, distribución de víveres, transferencias condicionadas, etc. que muchas veces con o sin intención brindan la utilidad de cooptar a gente que en otra circunstancia sería peligrosamente crítica; y otra, brutal: torturas, detenciones ilegales, procesamientos y prisiones, con lo que se busca o se causa, la desmovilización de las fuerzas ciudadanas, se desarticulan movimientos y organizaciones sociales de un modo que la clase política en situación de gobierno queda desobligada de políticas de reformas estructurales para la atención de necesidades básicas insatisfechas.

Más que nunca, urgen procesos de reorganización social para evitar que acallen las voces disidentes y críticas.

## **LA CAMPAÑA “ENEMIGOS DEL PUEBLO PARAGUAYO”**

El ex ministro Rafael Filizzola llevó adelante la campaña “Enemigos del Pueblo Paraguayo”<sup>22</sup> para detener a supuestos miembros del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), involucrados en varios hechos punibles, según documentos oficiales.

El portal del Ministerio de Interior afirma que: “El (EPP) supuesto Ejército del Pueblo Paraguayo, en realidad es 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. Este grupo de delincuentes en realidad son los enemigos del pueblo paraguayo que disfraza de lucha ideológica sus delitos comunes y secuestros extorsivos”.

Esta campaña es una muestra clara de un derecho penal del enemigo y una política de seguridad autoritaria. La misma viola, entre otras cosas, la presunción de inocencia, pues sin un juicio previo, garantizado en la Constitución Nacional, no sólo los declara culpables de crímenes, sino enemigos del pueblo paraguayo.

## **ESTADO DE EXCEPCIÓN**

Los dos estados de excepción declarados por Fernando Lugo son igualmente indicadores de la inexistencia de un Plan de Seguridad Democrático, que tienda a la disminución de riesgos y temores a todos los segmentos sociales; y, que no se ocupe solamente a proteger los bienes e intereses de una clase privilegiada y dominante, a cuyo servicio, claramente, actúan varias autoridades públicas.

<sup>22</sup> Arranca campaña mediática del gobierno contra el EPP”. 18/01/2010. Paraguay.com [Web en línea], nacionales. Disponible en <<http://www.paraguay.com/nacionales/arranca-campana-mediatica-del-gobierno-contra-el-epp-8226>> consultado del 6 de octubre de 2010.

En ambos casos, la excusa fue la lucha contra el EPP. El primero por treinta días<sup>23</sup> y el segundo por 60<sup>24</sup>. De esta manera, se dio participación a los militares en las tareas de búsqueda de los miembros de este grupo criminal, aunque al tiempo del cierre del informe, sin éxitos.

Es realmente curioso que la movilización conjunta entre la Policía Nacional y efectivos militares de unos cinco mil hombres<sup>25</sup> no pueda dar con el paradero de este grupo criminal, que no pasaría de 15 militantes.

El desembolso que se hizo en ambas ocasiones; y, el gasto de movilización ha sido cuantioso<sup>26</sup>. Parlamentarios de todos los partidos han cuestionado los gastos realizados, sin que se hayan obtenido resultados ni rendido cuentas. Un ejemplo de ellos es la nota remitida por Lilian Samaniego (ANR), a Carlos Filizzola<sup>27</sup>.

En este contexto, se pone en duda; y, con razón, los motivos declarados del estado de excepción. Dirigentes sociales lo interpretan más bien como un mecanismo extralegal de disciplinamiento y desmovilización social; y/o un mecanismo de protección de intereses agro ganaderos de la zona. En este sentido se expresó, el referente de la mayor organización campesina del país, Marcial Gómez. *“Nosotros decimos que el Estado, la supuesta guerrilla, el supuesto grupo armado, son exclusivamente funcionales al sistema. Y lo usa cuando necesita usarlo, para defender sus intereses, y en este momento, exactamente eso lo que están llevado adelante: los sojeros están presionando para sacar a los militares, la Asociación Rural del*

23 Raúl Zibechi. “El 26 de abril de 2010 entró en vigor por 30 días el estado de excepción en cinco departamentos: Concepción, San Pedro y Amambay, en la región oriental, y Presidente Hayes y Alto Paraguay en la región occidental. Los cinco departamentos pertenecen al norte del país y dos de ellos (Concepción y Amambay) son fronterizos con Brasil. Son los departamentos en los que históricamente se ha concentrado la lucha campesina por la tierra y la reforma agraria, pero son también el epicentro de la violencia actual, protagonizada por mafias de contrabandistas y narcotraficantes, a menudo protegidos por policías y ganaderos que tienen sus propias bandas armadas. En los once primeros días de suspensión de algunos derechos fueron detenidas 84 personas, 34 de las cuales tenían orden de captura. Un dato llama la atención: todos los detenidos fueron apresados por falta de documentación en regla y por delitos de estafa y abuso sexual pero ninguno por estar vinculado con grupos armados. Recién el 6 de mayo se habría detenido a un miembro del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), el supuesto grupo armado cuyas acciones llevaron al gobierno a implantar el estado de excepción, pese a que se movilizaron unos tres mil soldados. 20/05/2010. En: Upside Down World. [Web en línea] Disponible en <<http://upsidedownworld.org/main/en-espatopmenu-81/2515-estado-de-excepcion-en-paraguay-riesgos-de-militarizacion>> consultado el 6 de octubre de 2011.

24 Ley N° 4.473/2011, “Que declara el Estado de Excepción en los Departamentos de Concepción y San Pedro”. Entró a regir el 10 de octubre de 2011.

25 Santiago Iñaki, Fernández Bogado “Fin del estado de excepción en Paraguay”. 09/junio/2010. Radio Nederland. Latinoamérica. [Web en línea]. Disponible en: <<http://www.rnw.nl/espanol/article/fin-del-estado-de-excepci%C3%B3n-en-paraguay>> consultado 18 de noviembre de 2011.

26 Solamente para gastos de la Policía Nacional los 60 días del segundo estado de excepción tendrá un costo de 7500 millones de guaraníes (alrededor de un millón quinientos mil dólares), según declaró el propio ministro del interior, Carlos Filizzola. Disponible en: <<http://www.paraguay.com/nacionales/estado-de-excepcion-cuesta-mas-de-7-500-millones-de-guaranies-76129>> consultado el 11 de noviembre de 2011.

27 La senadora Lilian Samaniego, en una misiva que fue enviada al ministro del Interior, Carlos Filizzola, pide la rendición de cuentas de la utilización de G. 2.216.846.000 guaraníes. “Para el estado de excepción declarado en el 2010 se ha solicitado para gastos del Ministerio del Interior la suma de 2.216.846.000 guaraníes. Este afectaba a cinco departamentos: Concepción, Amambay, San Pedro, Alto Paraguay y Presidente Hayes. Ahora usted solicita la suma de G. 7.825.814.095, pero éste sólo afecta a Concepción y San Pedro”, señala el escrito. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/reiteran-el-pedido-de-informe-sobre-gastos/>> consultado del 11 de noviembre de 2011.

*Paraguay (ARP) presiona, el Parlamento está tratando el estado de excepción, es para utilizarlo y restringir las libertades públicas<sup>28</sup>*

## RECOMENDACIONES<sup>29</sup>

- Elaborar un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana democrático.
- Iniciar un proceso de desmilitarización de la Policía Nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Human Rights Watch. *World Report 2011*. Disponible en: <http://www.hrw.org/es/node/95491>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. (version pdf) OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. 31 diciembre, 2009. Original: Español. Disponible en <<http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadindice.sp.htm>>.

---

28 Jorge González “¿Los sojeros están tras el estado de excepción?” 27/09/2011. E’a. [Web en línea] Disponible en: <<http://ea.com.py/%C2%BFlos-sojeros-estan-tras-el-estado-de-excepcion/>> consultado el 20 de noviembre de 2011.

29 Los autores optan por realizar solamente dos recomendaciones con las cuales se sentarían las bases para garantizar seguridad a toda la población y no sólo a un grupo privilegiado.



# *Los gremios deben cobrar protagonismo para lograr avances en materia de libertad de expresión*

*Es necesaria la unión de todos los gremios para obtener libertad de expresión para todos los sectores de la ciudadanía, que la misma no sea detentada solamente por aquellos con mayor poder adquisitivo, como se vio traducida en la promulgación de una ley en contra de las radios comunitarias. Por otra parte, se ha registrado un avance en cuanto a la creación de nuevos espacios de comunicación, ejemplo de ello, son las radios comunitarias habilitadas por los pueblos indígenas del Chaco, además de la unión de los trabajadores y trabajadoras en contra de maltratos registrados en empresas de medios masivos de comunicación. Lamentablemente, este año se registro la muerte de un periodista, perteneciente a una radio comunitaria del interior, esto significa un retroceso en la libertad de expresión de nuestro país.*

Zulema Alcaraz Nuñez<sup>1</sup>

Sindicato de Periodistas del Paraguay

---

<sup>1</sup> La autora agradece a Vicente Páez y Alcides Villamayor por su colaboración.

## INTRODUCCIÓN

Lograr una libertad de expresión plena, que incluya a todos los sectores de la ciudadanía, es una tarea de todos y todas. Para ello es importante aunar esfuerzos en favor de los derechos laborales de los trabajadores y de las trabajadoras y tratar de mejorar así la calidad de vida de los mismos.

Los cambios para una sociedad más justa no serán algo gratuito y deberán apuntar, fundamentalmente hacia la no discriminación de los sectores más débiles de la sociedad, sin mentiras tendientes a criminalizar las luchas sociales de parte de sectores mezquinos a los que sólo interesa el lucro.

El respeto hacia los demás, en el sentido de tolerar las diferencias y la justicia social, acabará con las discriminaciones y manipulaciones y, en para el logro de este cometido, se necesita contar con un Estado más comprometido para erradicar la injusticia social, la explotación laboral, la desinformación, propiciada por sectores fundamentalistas y grupos de poder. Pero ello no será posible sin la unión de los gremios que se ven afectados en su ejercicio de la libertad de expresión, que constituye un derecho consagrado en la Constitución Nacional.

## INICIATIVAS ESTATALES

### TV pública

La Televisión estatal fue habilitada oficialmente en agosto de este año, aunque el mismo cuenta aun con debilidades estructurales, como el escaso presupuesto. Su habilitación constituye un importante avance en materia del acceso a la información y de pluralización de las comunicaciones.

En este marco, la Secretaría Nacional de Información y Comunicación para el Desarrollo, por Decreto 4.982 crea Consejo Asesor para la Secretaría de Información y Comunicación, integrado por un representante titular y suplente, Ministerio de Salud Pública, Secretaría Nacional de Cultura, Senado, Diputados, Gremios del Audiovisual y el Sindicato de Periodistas del Paraguay.

Este Consejo, se encuentra abocado al estudio de una normativa legal para el funcionamiento del nuevo canal, a ser presentada al Congreso Nacional. El mismo contempla el modelo de financiación y la regulación de publicidad, además de la estructura y la relación con poderes del Estado y de la sociedad civil.

El canal debe constituirse en un espacio educativo para la ciudadanía, tendiente a construir una sociedad igualitaria y sin discriminaciones; de contenido pluralista y de respeto a los derechos y al cumplimiento de obligaciones de ciudadanos y ciudadanas.<sup>2</sup>

2 <<http://www.paraguay.com/nacionales/comienza-la-transmision-del-primer-canal-de-television-publico-74064>> consultado el 20 de octubre de 2011.

## CASOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS LABORALES Y DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN

### Atentado contra Radio Yuty FM

En setiembre de este año, la Radio Yuty FM, de la ciudad del mismo nombre, situada a unos 93 kilómetros al sudeste de Caazapá, capital del Departamento de Caazapá, sufrió un atentado. En la ocasión, dos personas ingresaron en la planta de la radio y, tras reducir al operador Celso Velázquez y a la conductora del programa de turno, Cecilia Martínez, rociaron los equipos y computadoras con líquidos inflamables y les prendieron fuego. Gran parte de ellos fueron destruidos y la emisora quedó fuera del aire por algún tiempo.

Según las denuncias del director de la emisora, Nelson Vera, los dos hombres llegaron a la radio y, con el pretexto de solicitar la publicación de un aviso comercial, ingresaron en ella. Sin embargo, al acceder al estudio, extrajeron armas de fuego y redujeron a los empleados. A punta de pistola los llevaron hasta la recepción y mientras uno les encañonaba para mantenerlos quietos, el otro derramaba el combustible sobre los equipos para posteriormente incendiarlos.

Tras la rápida huida de los desconocidos, los trabajadores de la radio pudieron sofocar el fuego, pero quedaron dañados los micrófonos, las computadoras, la consola de sonido y otros equipos.

La denuncia fue realizada por representantes del SPP y el director de la radio, Nelson Vera y César Ferreira, periodista, ante el Ministerio del Interior. Ferreira mencionó que en los programas periodísticos de la radio, se realizaban denuncias permanentes de actividades delictivas, como el tráfico de rollos y la deficiente actuación policial para combatir ese delito. Estas denuncias periodísticas lo llevaron, incluso, a soportar un proceso judicial por difamación y calumnia, entablado en su contra por el político colorado Benjamín Adaro Monzón, el 10 de mayo pasado, y del que salió absuelto por falta de pruebas, sin embargo, la Cámara de Apelaciones de Caazapá, anuló el fallo de absolución.

La jueza Mercedes Balbuena Ortiz, había absuelto a Ferreira, porque el querellante no pudo demostrar que haya sido culpable del delito de difamación, ya que el periodista sólo había leído una información aparecida en el diario ABC Color el 17 de febrero de 2010. El 30 de agosto pasado, la Cámara de Apelaciones de Caazapá, revocó la resolución y se ordenó el inicio de un nuevo juicio.

El SPP repudió el reenvío del expediente a otro magistrado y advirtió que el caso de Ferreira es otro claro ejemplo de la injerencia política en el Poder Judicial. Aclaremos que Monzón fue juez de Caazapá, por lo que tiene aún influencia en esta esfera.

### Querrela por difamación y calumnia a Sandra López, periodista del diario ABC Color

Una querrela por difamación, calumnia e injuria, fue promovida por la señora Zunilda Verónica Castiñeira, contra la periodista Sandra López. La querellante argumentó que se sintió agraviada por las publicaciones en el diario ABC Color, de

investigaciones que Sandra López desarrollaba sobre supuestos hechos de corrupción que habrían involucrado a la conocida empresaria y política colorada con la telefónica estatal Copaco.

Castiñeira hizo especial referencia a un artículo de opinión que había publicado López el 28 de junio de 2009, bajo el título *“Si esto no es tráfico de influencia, ¿qué podría ser?”*. En consecuencia, la empresaria envió una protesta, vía correo electrónico, a varios periodistas y al SPP, en que expresa que Sandra López no sólo la agravió con sus escritos, sino que el diario no le dio derecho a réplica. El fallo judicial le fue favorable a Sandra López, quien fue absuelta de las acusaciones. El caso estuvo a cargo por el juez Manuel Aguirre.

### **Amenaza de muerte a corresponsal de Última Hora**

El corresponsal del diario Última Hora en la ciudad de Caaguazú, Javier Núñez, denunció que fue amenazado de muerte. El periodista recibió dos llamadas telefónicas el sábado 9 y el domingo 10 de julio, en las que un hombre le exigía bajo amenazas, que deje de realizar publicaciones sobre irregularidades en el tránsito de las unidades de una conocida empresa de transporte de pasajeros. Núñez hizo la denuncia en la Fiscalía y en la comisaría de Caaguazú. La fiscalía Gladys Villamayor investiga el caso y aguarda informe de una compañía telefónica. La Policía Nacional le brindó custodia hasta que se resuelva el caso. El mismo sigue en el ámbito fiscal sin registrarse avance alguno para sancionar o castigar a los culpables.

### **Agresión a trabajadores y trabajadoras de prensa**

Trabajadores de prensa fueron agredidos, en julio de este año, durante la cobertura del conflicto por tierras en Ñacunday, Departamento de Alto Paraná. En la ocasión, Mariana Ladaga, y los compañeros Rolando Rodi, Francisco López y Aníbal Espínola, entre otros, fueron víctimas, de golpes y empujones de parte de algunos ocupantes de un inmueble.<sup>3</sup>

### **Radio Yerutí FM de Caazapá**

En octubre, el Sindicato de Periodistas del Paraguay denunció, una vez más, a los propietarios de la radio Yerutí FM de Caazapá, quienes persisten en su actitud violatoria de las leyes laborales, que afecta a la periodista Lorena Dávalos, madre soltera con tres hijos, trabaja desde hace más de 10 años en la radio Yerutí.<sup>4</sup>

Hasta la fecha, la administración de esa emisora sigue sin abonarle el salario mínimo, ni la bonificación familiar por sus tres hijos. Tras la insistencia del sindicato de periodistas se logró que la misma perciba el pago de IPS y después de 10 años, por primera vez el usufructo de sus vacaciones, no así a los otros empleados que siguen sin percibir dicho beneficio. A todo esto se suma que, las condiciones laborales en que la compañera debe realizar sus tareas diarias en la radio son inadecuadas: falta de acceso a agua potable así como el inadecuado asiento para el tipo de trabajo que realiza.

3 <<http://periodistaspy.blogspot.com/2011/07/spp-se-solidariza-con-corresponsal-de.html>>, consultado el 20 de octubre de 2011.

4 <<http://periodistaspy.blogspot.com/2011/09/radio-de-candidato-fiscal-general-se.html>>, consultado el 20 de octubre de 2011.



Tras las denuncias realizadas por el Sindicato, acudieron a fiscalizar el lugar de trabajo, los inspectores del Instituto de Previsión Social (IPS), pero los propietarios de la radio no se hicieron presentes, por ese motivo no se pudo realizar la inspección por parte de la previsión social. Por su parte, el SPP solicitará que la empresa pague los beneficios que les fueron negados a Lorena Dávalos, durante los últimos cinco años.

También se hizo presente en el sitio, el director regional del Trabajo de Caazapá, Néstor Orlando Rojas, para fiscalizar las denuncias presentadas por el SPP. Pero no fue recibido por los dueños de la radio, por lo que Rojas los citó en su oficina en San Juan Nepomuceno. Ante la inasistencia de los responsables de la radio, se labró un acta que servirá de apertura de sumario a la empresa.

Es destacable la actitud de Néstor Orlando Rojas, quien pese a recibir presiones y amenazas de todo tipo para que archive este caso, ha decidido llegar hasta el final, con la apertura del sumario a la empresa Yerutí Comunicaciones. Actualmente se espera la inspección de MTJ, solicitada por el sindicato de periodistas, ante la falta de comparecencia de los dueños de la empresa, en la Regional del Trabajo de San Juan Nepomuceno. La lucha proseguirá a través del Sindicato de Periodistas a fin obtener todos los beneficios que corresponde a Lorena Dávalos.<sup>5</sup>

## La familia del fiscal general del Estado

La radio Yerutí FM (o Yerutí Comunicaciones), es una empresa de la familia Díaz Verón, de ahí que el abogado Francisco Javier Díaz Verón esté involucrado en este tema de violación de las leyes y de los derechos de Lorena Dávalos. Francisco Javier Díaz Verón es el recientemente nombrado Fiscal General del Estado, por el presidente Fernando Lugo, y se desempeñaba como fiscal adjunto de la Regional Paraguari del Ministerio Público.

El padre del candidato, Vicente Manuel Díaz, docente jubilado, es quien aparece como propietario de la radio. El mismo es, además, jefe de Recursos Humanos del Poder Judicial de Caazapá.

El administrador de la radio es Amado Baldomero Díaz Verón, hermano del Fiscal General del Estado, quien también ejerce el cargo de administrador del Poder Judicial de Caazapá. Otros hermanos de Francisco Javier Díaz Verón y que ganan beneficios del poder que ejerce la radio, son Manuel Díaz Verón (actual funcionario de la Fiscalía de Caazapá) y el abogado Pedro Díaz Verón actual intendente de Caazapá.<sup>6</sup>

## Asesinato de un periodista en Alto Paraná

El 3 de marzo del presente año el periodista Merardo Alejandro Romero fue asesinado a balazos en su domicilio. El mismo era conductor de un programa de la radio comunitaria La Voz de Ytakry, en la ciudad que lleva el mismo nombre, Alto Paraná. Asimismo el periodista de la misma emisora Rumilio Piris, cinco días después de la muerte de su compañero, renunció a la radio tras recibir varias amenazas de

5 <<http://periodistaspy.blogspot.com/2011/09/radio-de-candidato-fiscal-general-se.html>>, consultado el 20 de octubre de 2011>

6 Radio de candidato a Fiscal General se empecina en violar derechos laborales de periodista <<http://periodistaspy.blogspot.com/2011/09/radio-de-candidato-fiscal-general-se.html#>>, consultado el 20 de octubre de 2011.

muerte. Aunque los autores materiales del hecho fueron apresados, los responsables intelectuales gozan de impunidad.

Se presume que las causas del asesinato fueron las denuncias de corrupción realizadas en contra de un alto funcionario del Partido Colorado, como así también la tendencia política del periodista, el mismo militaba en el movimiento “Esperanza colorada” tendencia del Partido colorado opuesta a la fracción de “Honor Colorado” del Partido Colorado.

El 4 de abril el Ministerio Público emitió una orden de detención en contra de José Valenzuela, alto dirigente del Partido Colorado que, de acuerdo a las investigaciones, se encuentra prófugo. Por otra parte, los familiares de la víctima relacionan con el hecho a otro dirigente colorado, ex alcalde de Ytakyry, Miguel Ángel Soria Valenzuela, aunque este niega toda responsabilidad en el hecho.

El asesinato del periodista Merardo Alejandro Romero y las amenazas de muerte al colega Rumilio Piris constituyen un grave retroceso en la libertad de expresión de nuestro país, la justicia debe actuar y castigar a los culpables, a fin de garantizar el ejercicio del periodismo en nuestro país, además que, la ciudadanía tenga acceso a una información veraz proveniente de todos los sectores. Del hecho han pasado ya ocho meses sin resultados para castigar a los culpables.

### **Persecución sindical**

En el plano sindical, se logró reintegrar a Daniela Candia, despedida del Canal 9 TV Cerro Corá, donde la periodista se desempeñaba como cronista. La misma sufrió persecución como consecuencia de su participación en la negociación de la firma del contrato colectivo que los trabajadores y trabajadoras llevaban a cabo en la citada empresa. Luego de varias tratativas entre la empresa, el Sindicato de Periodistas y el Ministerio de Justicia y Trabajo, Candia recuperó su trabajo.

### **Caso Antena de TV y Jorge Pizarro**

El SPP y el Sindicato de Trabajadores de Televisión (Sintratel) denunciaron maltratos sufridos por trabajadores de Canal 9, de parte del periodista argentino Jorge Pizarro, quien fue contratado por la empresa como director de programación o jefe de prensa. El SPP denunció – además – que Pizarro fue contratado en violación al Código Laboral y la Ley 978/96, de Migraciones.

Por otro lado, el SPP también denunció ante el Ministerio de Justicia y Trabajo que Canal 9 estaría en falta con las normas de seguridad en el trabajo, con relación a la antena que está ubicada en el parque Carlos Antonio López. *“Es preciso conocer el cumplimiento legal de la política de prevención de riesgos establecidos en el artículo 99 de la Constitución Nacional y el título quinto, artículos 272 al 282 del Código del Trabajo. Debe conocerse cómo incide en los trabajadores y trabajadoras el efecto de la radioactividad emitida, no solamente por la antena, sino también por los demás equipos utilizados para la emisión de los programas televisivos”*, señala la nota del SPP.

Según las denuncias, fueron objeto de maltrato y persecución de parte de Pizarro, los periodistas Silvio Cuevas, Manuel Cuenca, Hugo Díaz, Gabriela Santacruz y Carlos Troche; este último fue hospitalizado como consecuencia de los hostiga-

mientos de que fuera objeto en su ámbito laboral. Los colegas fueron trasladados de sus áreas, en clara violación de los derechos laborales por no tener en cuenta su trayectoria profesional. En el caso de Cuenca, la emisión de su tradicional programa fue suspendida y luego se vio obligado a renunciar a la empresa.

El SPP, Sintratel, gremios solidarios y la ciudadanía en general presionaron para que se modifique esta situación, lo que derivó en la destitución de Jorge Pizarro.

## REPRESENTACIÓN SINDICAL A NIVEL REGIONAL

El Sindicato de Periodistas del Paraguay cuenta con dos representaciones en la comisión directiva de la Federación de Periodistas de América Latina y el Caribe (Fepalc), en la que Vicente Páez fue designado en la Secretaría de Derechos Humanos y Mariela González en la Secretaría de Género. Las designaciones se efectuaron en el Congreso Regional realizado en Buenos Aires, Argentina, en setiembre del 2011. La democratización de la comunicación, la dignificación del trabajo de los periodistas, así como la defensa de la vida de los comunicadores, fueron los ejes centrales de dicho congreso. El mismo reunió a representaciones sindicales de siete países de América así como invitados americanos y de otras regiones del planeta.

## RADIOS COMUNITARIAS

### Ley cercena Libertad de Expresión

En octubre del 2010 el Congreso Nacional sancionó la Ley 4.179 que modifica y amplía los artículos 57, 58, 70, 73 y 100 de la Ley Nº 642/95 de Telecomunicaciones, la que fue vetada por el Poder Ejecutivo en noviembre de ese año. En diciembre del mismo año, vuelve al Congreso y ambas cámaras rechazan el veto del Poder Ejecutivo.

Las modificaciones de la citada ley afectan a las radios comunitarias al reducir la potencia para las mismas y por la prohibición de que las mismas emitan cualquier tipo de publicidad, además de establecer una severa penalización a los infractores, puntos cuestionados por considerarse discriminatorios. Con estas disposiciones las radios no pueden asegurar su sostenibilidad y se las somete a un escaso uso del espectro radioeléctrico.

Si bien es cierto, que las radios comunitarias no persiguen fines de lucro, requieren de una financiación para su sostenibilidad, de manera a brindar un servicio estable para la comunidad.

### Los siguientes son artículos que afectan al funcionamiento de las radios comunitarias:

Artículo 57. Se refiere a la limitación de la potencia de las radios comunitarias hasta 50 Watts de pequeña cobertura y de mediana cobertura hasta 300 Watts. Esta medida restringe la libertad de expresión y contraviene a los estándares del artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>7</sup>

7 <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>>, consultado el 20 de octubre de 2011.

Artículo 58. Se refiere a la prohibición de transmitir mensajes publicitarios, disposición discriminatoria hacia un sector de la población de menores recursos y que necesita de un mínimo de ingresos para sobrevivir

En cuanto el Artículo 100, el mismo establece la utilización del Derecho Penal para quienes transmitan en condiciones de irregularidad, con sanciones privativas de libertad de hasta dos años o multas de trescientos a quinientos jornales diarios, así como la incautación y posterior destrucción de los equipos.

La CIDH y la Corte Interamericana de DDHH, en varias ocasiones expresaron que las sanciones privativas de libertad son sumamente graves para la libertad de expresión, en cuanto existan otros tipos de sanciones, no debería recurrirse a las de tipo penal.<sup>8</sup>

Ante la promulgación de la Ley N° 4.179 que modifica y amplía los artículos 57, 58, 70, 73 y 100 de la Ley de Telecomunicaciones N° 642/95, será presentada una acción de inconstitucionalidad promovida por la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) y la Asociación de Radios Comunitarias del Paraguay (Comunica). La medida cuenta con el apoyo jurídico de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy).

La argumentación de las citadas instituciones para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es que la referida ley viola los artículos 46, 47, 26, 16, 27 y 30 de la Constitución Nacional.

## Creación de radios comunitarias

Varias radios comunitarias fueron habilitadas por comunidades indígenas en la Región Occidental (Chaco Paraguayo). Las mismas estuvieron a cargo de la Asociación de Radios Comunitarias Indígenas del Chaco. Esto constituye un importante avance en la libertad de expresión ya que, de esta manera, se amplía la posibilidad de escuchar las voces de diferentes sectores, imposibilitadas por la concentración de medios de comunicación en manos de unos pocos. La creación de radios comunitarias en comunidades indígenas facilitará la promoción de las culturas nativas, la defensa de derechos como dueños originarios de la tierra, el respeto y la dignificación de los pueblos indígenas.

1. Comunidad "La Herencia", de la parcialidad Enlhet del pueblo Sombrero Piri (Departamento de Pdte. Hayes)
2. Comunidad "Nueva Vida", distrito, El Estribo – Enlhet (Pdte. Hayes).
3. Comunidad "Tuis" parcialidad Nivacé del Distrito Campo Vía (Pdte. Hayes).
4. Comunidad "Barrio Obrero", de la parcialidad Nivacé del Distrito Filadelfia (Boquerón)
5. Comunidad "Pozo Amarillo" de la parcialidad Enhlet, distrito Irala Fernández. (Presidente Hayes).
6. Comunidad "Armonía" de la parcialidad Enleht, Distrito Irala Fernández (Presidente Hayes)

8 <[http://webservice.ruoti.com.py/edu\\_tributaria/leyes2011/Ley\\_4179\\_11.htm](http://webservice.ruoti.com.py/edu_tributaria/leyes2011/Ley_4179_11.htm)> .

<<http://tparaguay.blogspot.com/2011/04/la-ley-4179-ya-esta-vigente-que-efectos.html>>. consultado el 20 de octubre de 2011.

7. Comunidad “Santa Fé” de la parcialidad Enleht; El Estribo (Presidente Hayes).
8. Comunidad “Nepoxen”, parcialidad Angaite, distrito de Pozo Colorado (Presidente Hayes).
9. Comunidad “Toba Qom” de la parcialidad del mismo nombre, distrito Cerrito (Presidente Hayes).
10. Comunidad “Para Todo” de la parcialidad Enlhet, distrito Campo Aceval (Presidente Hayes).
11. Comunidad “Samaria” de la parcialidad Nivaclé, de la localidad “Yalve Sanga” (Presidente Hayes).
12. Comunidad “Campo Largo” de la parcialidad Enlhet (Presidente Hayes).
13. Comunidad “Paz del Chaco” de la parcialidad Enlhet del pueblo “Lólita” (Presidente Hayes).
14. Comunidad “karandá” de la parcialidad Enlhet, del “El Estribo” (Presidente Hayes).
15. Comunidad “Laguna Negra” de la parcialidad Enlhet, de Belén (Boquerón).
16. Comunidad “Tayin Oklin” de la parcialidad Nivaclé, del distrito de Neuland (Boquerón).<sup>9</sup>

## RECOMENDACIONES

- Derogar la Ley Nº 4179 sancionada por el Congreso Nacional, ya que la misma viola artículos de la Constitución Nacional, favoreciendo a un sector de la población en detrimento de otros con menor posibilidad de acceso a la información.
- Mayor fiscalización a las empresas de comunicación por parte del Ministerio de Justicia y Trabajo, para el cumplimiento del pago del aporte obrero patronal de la Seguridad Social.
- Inspeccionar de oficio a las empresas de comunicación en un trabajo conjunto entre el MTJ y el IPS.
- Democratización de las comunicaciones a través de la creación de leyes que impidan la concentración de medios de comunicación en manos de unos pocos.
- Promoción del Estado a medios comunitarios y públicos a fin de que los sectores excluidos tengan acceso a la información y el debate en sus comunidades.

## BIBLIOGRAFÍA

- Boletines publicados por el Sindicato de Periodistas del Paraguay- Años 2010 y 2011.
- Relatoría Especial para Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos.
- Alcaraz, Zulema; Benítez Aldana Pedro; Castillo Marco; Páez Vicente, Zárate Jorge “Se necesitan políticas públicas para garantizar la pluralidad de las voces” (2009) en: Codehupy (2009) Derechos Humanos en Paraguay 2009. Asunción, pp. 175-185.
- Alcaraz, Zulema; Sociedad y Estado frente a grandes desafíos de la libertad de expresión (2010) en: Codehupy (2010) Derechos Humanos en Paraguay 2010. Asunción, pp. 173-183.
- Página Web: [www.sindicatodeperiodistas.org.py](http://www.sindicatodeperiodistas.org.py)

<sup>9</sup> Datos proporcionados por Alcides Villamayor, Secretario General de Comunica.



# *Derecho no reconocido en un gobierno llamado democrático*

## Objeción de conciencia ante el servicio militar obligatorio

*La libertad de conciencia constituye parte fundamental de todo sistema democrático, por lo tanto, un Estado democrático debe garantizar y respetar el derecho a la objeción de conciencia. En junio del 2010, el Poder Ejecutivo promulgó la Ley 4013<sup>1</sup>, que es cuestionada por contener varios artículos inconstitucionales, lo cual significa un retroceso para la vigencia total del Estado de derecho.*

Vidal Acevedo

Servicio Paz y Justicia-Paraguay (Serpaj-Py)

Movimiento Objeción de Conciencia-Paraguay (MOC-PY)

---

<sup>1</sup> Ley 4013 / 2010 "Que reglamenta el ejercicio de derecho a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio y establece el servicio civil sustitutivo al mismo en beneficio de la población civil."

## INTRODUCCIÓN

El derecho a la objeción de conciencia, está enmarcado dentro de los derechos fundamentales del ser humano. En Paraguay este derecho figura oficialmente sólo desde la Constitución de 1992, luego de la caída del dictador Alfredo Stroessner; y se limita a la objeción al servicio militar. Su primera implementación fue por parte de los primeros cinco objetores en el año 1993. Sin dudas la consagración de este derecho fue una conquista juvenil, organizada desde los primeros objetores y objetoras de conciencia y las organizaciones no gubernamentales que promueven el antimilitarismo.

La Carta Magna exonera a las mujeres del Servicio Militar Obligatorio (SMO), sin embargo, menciona que podrán ser incorporadas *“como auxiliares, en caso de necesidad durante conflicto armado internacional”* (Art.129, C.N.). A pesar de no tener esta imposición, muchas mujeres objetoras de conciencia han colaborado y trabajado arduamente para la conquista y consolidación de este derecho, desde el Movimiento de Objeción de Conciencia (MOC). En este sentido, es importante destacar que las primeras mujeres antimilitaristas, en agosto del 95, hicieron pública su aparición y, comunicado mediante, expresaron rechazar al militarismo como fenómeno que impregna a todos los ámbitos de la sociedad valores como la obediencia ciega frente a la creatividad, la prepotencia sobre la persona, el machismo frente a las relaciones de respeto entre los sexos, la violencia frente al diálogo en la resolución de los conflictos, la sumisión ante 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 al hombre (*Yuste, Juan Carlos; “Antimilitarismo y Feminismo”, conferencia en Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, 1990*).

Los poderes Legislativo y Ejecutivo, hicieron tabla rasa de la conquista y el ejercicio de este derecho por los y las jóvenes del MOC, mediante la promulgación de la Ley 4013/10.

Esto representa un retroceso significativo a nivel de los derechos más fundamentales, ya que impone otra medida obligatoria a los jóvenes. Conduce irremediablemente al reflote del Servicio Militar Obligatorio (SMO), bajo los paradigmas retrógrados de la defensa nacional, amparados en el falso nacionalismo promovido fuertemente en el marco de los últimos festejos del bicentenario, sumado a la creciente criminalización de la juventud, por parte de un sector de la sociedad que culpabiliza y tilda a los jóvenes de violentos, haraganes, peajeros, drogadictos, mochochorros y otros adjetivos, por no realizar el Servicio Militar Obligatorio.

## MARCO LEGAL

El Estado paraguayo reconoce el derecho a la objeción de conciencia, desde la Convención Nacional Constituyente de 1992, de donde resultara la nueva Constitución Nacional de la República, cuyo artículo 37 expresa: *“Se reconoce la objeción de conciencia por razones éticas o religiosas para los casos en que esta Constitución y la ley la admitan”*.



A nivel internacional, el derecho a la objeción de conciencia está reconocido a través de varios pactos o convenciones. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 18, que expresa:

*“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”.*

También el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la Ley 5/92, artículo 18, contempla el tema, así como la Convención Americana sobre derechos humanos o Pacto de San José de Costa Rica, ley 1/89, en las disposiciones referentes a libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículos 5, 12, 13).

Se hace especial referencia a la Convención Iberoamericana de Juventudes, ante la que Paraguay se halla en fase de ratificación. Como puntos resaltantes de esta convención, pueden ser citados los siguientes artículos:

#### **Artículo 4, Derecho a la Paz**

*Esta convención proclama el derecho a la paz, a una vida sin violencia y a la fraternidad y el deber de alentarlas mediante la educación y programas e iniciativas que canalicen las energías solidarias y de cooperación de jóvenes. Los estados parte fomentarán la cultura de paz, estimularán la creatividad, el espíritu emprendedor, la formación en valores inherentes al respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, favoreciendo en todo caso la comprensión, la tolerancia, la amistad, la solidaridad, la justicia y la democracia.*

#### **Artículo 12, derecho a la objeción de conciencia:**

*Los jóvenes tienen derecho a formular la objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio.*

*Los Estados parte se comprometen a promover las medidas legislativas pertinentes para garantizar el ejercicio de este derecho y avanzar en la eliminación progresiva del servicio militar obligatorio.*

*Los Estados parte se comprometen a asegurar que los jóvenes menores de 18 años no serán llamados a filas ni involucrados, en modo alguno, en hostilidades militares.*

El gobierno paraguayo como parte de la Cumbre Iberoamericana de Paraguay 2011, en su declaración final, alienta a aquellos Estados que aún no lo han hecho, a considerar su adhesión a la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Declaración de Asunción – XXI Cumbre Iberoamericana Paraguay 2011. Disponible en: <<http://segib.org/cumbres/files/2011/03/Declaracion-Asuncion-ESP.pdf>> consultado el 08 de noviembre de 2011.

Además de éstas el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó diversas resoluciones en la línea del reconocimiento del derecho a la objeción de conciencia; como por ejemplo, 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 a la 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, aun estando la persona prestando el SMO (objeción sobrevenida).
- No pueden establecerse diferencia 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, estos deben ser de naturaleza civil o no combatiente, en beneficio del interés público y de una naturaleza no punitiva.

## **Presentación de Acción de Inconstitucionalidad de la Ley 4013/2010**

Trescientos objetores/as de conciencia al servicio militar obligatorio, promovieron la presentación de acción de inconstitucionalidad contra los artículos 2, 3 y 5 de la Ley 4013/10, ante la Corte Suprema de Justicia. Esta acción fue acompañada por las organizaciones antimilitaristas, Movimiento Objeción de Conciencia-Paraguay y el Servicio Paz y Justicia-Paraguay.

El texto de la acción promovida, en algunas de sus líneas expresa que *“La fórmula o modelo de organización constitucional denominado Estado de Derecho, implica que todas las facultades de las autoridades públicas deben estar regladas en el orden jurídico con la finalidad de evitar la arbitrariedad de la actuación de los órganos públicos”*.

En ese sentido, siguiendo con el texto de la acción “Los artículos 2 y 3 de la Ley 4013/10 impugnan y violan el principio fundante del Estado de Derecho, porque

establecen que el órgano público denominado Consejo Nacional de Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio, tendrá la competencia para establecer la procedencia o no de la objeción de conciencia, pero no establece el cuerpo normativo, cuáles son las causales de procedencia o improcedencia de la objeción de conciencia, con dicha omisión, las causales y procedencia quedan al arbitrio de los miembros del órgano público citado. Esta arbitrariedad del órgano público citado, es violatoria del principio fundante del Estado paraguayo que se conoce como Estado de Derecho<sup>3</sup>.

Es igualmente, violatorio del Estado de Derecho el artículo 3 de la ley impugnada, al disponer que la entidad designada establecerá la validez de la declaración de objeción de conciencia, sin establecer cuáles son los supuestos de validez e invalidez de la declaración. Es decir, la valoración de la objeción de conciencia queda igualmente librada al arbitrio del órgano público.

La obligación de fundamentar las razones éticas o religiosas establecidas en el Art. 5, inciso b) de la Ley 4013/10, es violatoria del Art. 24, *in fine*, de la Constitución, que establece que "*Nadie será molestado, indagado u obligado a declarar por causa de sus creencias o de su ideología*".

La obligación de fundar o explicar los motivos de oposición al servicio militar obligatorio para cumplir con el servicio civil sustitutivo, es indagar u obligar a un sujeto a que exteriorice el mandato íntimo de su conciencia, con lo cual se violenta la conciencia humana que, conforme expresa un precedente de la Corte Suprema de Justicia, es íntima, secreta e inviolable (Acuerdo y Sentencia Nro. 68 de fecha 8 de abril de 1996, en Alejandro José Riera Gagliardone s/ Objeción de Conciencia).

En otra línea del texto de la acción presentada señala que "*La simple declaración de la objeción es suficiente para acogerse al servicio civil sustitutivo*", conforme con el criterio del constituyente histórico que rechazó un proyecto que obligaba al objetor a justificar las razones de su objeción. En este sentido, en su momento el ex ministro de la Corte Suprema de Justicia, Luis Lezcano Claude, expresó; "*En el Art. 129, quinto párrafo, la Constitución ha establecido que basta la simple declaración del objetor para que se le reconozca su calidad de tal*", esto resulta evidente, pues en la Convención Nacional Constituyente fueron propuestas las siguientes fórmulas: "Quienes justifiquen debidamente su objeción de conciencia" y "Quienes declaren su objeción de conciencia"; finalmente, por voluntad mayoritaria de los convencionales fue consagrada la última de dichas fórmulas (Cfr. Convención Nacional Constituyente, Diario de Sesiones, sesión del 18 de mayo de 1992; Acuerdo y Sentencia Nro. 68 de fecha 8 de abril de 1996, en Alejandro José Riera Gagliardone s/ Objeción de Conciencia)<sup>4</sup>.

Según informaciones recogidas por los autores de este capítulo, abogados/as de las organizaciones antimilitaristas que acompañaron la Acción de Inconstitucionalidad, presentaron a los ministros de la Corte, escritos de urgimiento de resolución. Hasta el cierre de este informe, no se tuvo resolución alguna por parte de los minis-

3 Acción de inconstitucionalidad presentada por objetores/a de conciencia en fecha 17 de diciembre de 2010.

4 Cfr.: Acción de inconstitucionalidad presentada por objetores/a de conciencia en fecha 17 de diciembre de 2010.

tros Antonio Fretes, Víctor Nuñez y Gladys Bareiro de Módica, miembros de la Sala Constitucional, ante la acción de inconstitucionalidad de los artículos mencionados de la Ley 4013/2010.

### **Constancias Provisorias de Objeción de Conciencia expedidas en forma irregular**

Antes de la promulgación de la Ley 4013/10, los jóvenes que se declaraban objetores de conciencia al SMO, acudían a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, organismo estatal que se encargaba de otorgar el carné de objetor; pero, según la Ley 4013/10, el nuevo órgano receptor de la declaración de los objetores es el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia. Sin embargo, ante la no conformación de este Consejo, la Secretaría de Objeción de Conciencia de la Defensoría del Pueblo, es la encargada de emitir una constancia provisoria a los objetores de conciencia, que según la encargada de esta oficina, María José Garcete, suman 243. La funcionaria mencionó que *"hacemos esto, porque se solicita en varias instituciones para cualquier trámite, dicho documento"*<sup>5</sup>.

Además de ser irregular la expedición de estas constancias, se ha recabado información de que en algunos entes estatales, como requisito a los jóvenes varones que concursan por acceso al empleo, se les solicita o el carné militar (Baja) o el carné de objetor de conciencia. El joven que desea acogerse al derecho fundamental de objeción de conciencia, se encuentra en una instancia de indefensión jurídica y como si fuera poco, para acceder a un puesto de trabajo se le pide un documento que no tiene por qué ser solicitado, ya que para acceder a un puesto, en este caso a una función pública, sólo se necesita capacidad e idoneidad.

### **Decreto N° 6.363, del Poder Ejecutivo por el cual se conforma el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia**

En marzo de este año la Cámara de Diputados, por medio de un proyecto de declaración presentado por la representante del Partido Patria Querida, diputada Olga Ferreira, urgió al Poder Ejecutivo, emita el decreto de conformación del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia (CNOc)<sup>6</sup>.

Unos días después, el presidente Fernando Lugo oficializó, a través del Decreto N° 6.363, la conformación del CNOc. Este Consejo, según el Art.7 de la Ley 4013, tendrá su sede en la Defensoría del Pueblo, sus miembros no recibirán remuneración alguna y durarán en sus funciones el tiempo que les reste en el cargo por cuya representación accedan al Consejo; la misma estará conformada por el defensor del Pueblo, quien lo presidirá, un representante de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, un representante de la Comisión de Derechos Humanos de Diputados, un representante del Ministerio de Defensa Nacional y un representante de los objetores de conciencia, elegido por sorteo entre aquellos que hayan presentado su objeción en los últimos cinco años.

<sup>5</sup> Diario La Nación, Asunción, Paraguay; 6 de enero de 2011, p 5.

<sup>6</sup> ABC Color Digital, sección Política, 18/marzo/2011. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/exigen-integrar-el-consejo-de-objecion/>> consultado el 6 de noviembre de 2011.

## Objeciones al Decreto N° 6.363<sup>7</sup>

- **El Decreto establece la conformación del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, que tiene facultades para determinar la validez o no de la declaración del objetor:** esta disposición viola el párrafo 5º del artículo 129 de la Constitución, el cual señala que sólo es necesaria la declaración de la condición de objetor; sin embargo, en el art.8 de la Ley 4013, en cuanto a las funciones del Consejo, se encuentra la de *“declarar la procedencia de la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio formulada por el declarante”*. 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 artículo 24 de la Constitución Nacional:** La Ley 4013 en su artículo 5º exige al joven que se declara objetor, justificar y explicar las razones de su objeción, por ende viola el artículo 24 de la Constitución que establece que **“Nadie puede ser molestado, indagado u obligado a declarar por causa de sus creencias o de su ideología”**.
- **La integración del Consejo con un representante del Ministerio de Defensa podría, constituir una injerencia de la jurisdicción militar en la jurisdicción civil:** Esto desvirtúa el carácter de la objeción de conciencia cuyo tratamiento compete exclusivamente a la jurisdicción civil.
- **Otorga amplias atribuciones al Consejo:** Además de las inconstitucionales atribuciones, esta ley otorga a este órgano otras amplias facultades y atribuciones sumamente discrecionales, que implicarán en la práctica, superpoderes con que contará este organismo.

Los objetores de conciencia a través de un comunicado, señalaron que no avalarán la conformación de este Consejo, ni reconocerán al mismo como autoridad válida respecto al derecho a la objeción de conciencia. Señalaron también que *“si llegáramos a avalar la conformación de esta instancia, estaríamos legitimando la violación de la Constitución Nacional y exhortamos a todos los jóvenes interesados en ser objetores de conciencia a no presentar declaraciones de objeción ante este Consejo”*<sup>8</sup>.

Este Consejo, a pesar del Decreto del Ejecutivo sigue sin funcionar y sigue siendo la Defensoría del Pueblo, a través de una oficina de Objeción de Conciencia, la que en forma irregular sigue expidiendo constancia provisoria a los jóvenes que se declaran objetores al servicio militar.

## Campaña por la no obligatoriedad del servicio militar y civil

Con el objetivo de recolectar firmas para el pedido de enmienda del artículo 129 de la Constitución Nacional, en setiembre del corriente año, se lanzó la campaña denominada por la **“No obligatoriedad del servicio militar y civil”**, la misma es promovida por dos organizaciones de la sociedad civil; el Movimiento Objeción de Conciencia (MOC) y el Servicio Paz y Justicia- Paraguay y es apoyada por varias organizaciones y movimientos defensoras de derechos humanos.

<sup>7</sup> Las objeciones son posturas institucionales del MOC-Py y el Serpaj-Py.

<sup>8</sup> Diario Ultima Hora, Asuncion-Paraguay, 31 de marzo, p 6.

La recolección de firmas es a fin de que el servicio militar sea voluntario y se respete la objeción de conciencia, que está garantizada en la Carta Magna y para ello, se recurre a la vía de la enmienda constitucional, prevista en el artículo 290 de la Constitución.

La obligación de contribuir a la defensa, ha sido tradicionalmente encomendada a las Fuerzas Armadas, cuya base de organización y movilización constituye el servicio militar obligatorio.

Esta óptica de la defensa ha prevalecido también en Paraguay. Todo paraguayo estaba obligado, en algún momento de su vida, a prepararse y participar en la defensa armada de la Nación. Esta era una obligación indiscutible que primaba sobre cualquier otro interés o aspiración.

Analizado desde este punto de vista, el servicio militar obligatorio se presenta como una institución de difíciles justificaciones democráticas, tanto por los fines que persigue, como por los valores que le acompañan y los medios que utiliza.

Tiene aspectos antidemocráticos, dado el carácter antidemocrático de la organización coercitiva de la sociedad que tiene como base y convierte a las personas en meros medios o instrumentos al servicio de objetivos y planes, privados de su inalienable dignidad. También porque plantea una lógica de defensa reductora, unilateral y ajena a la aceptación de puntos de vista diferentes; porque impone al ciudadano obligaciones por encima y, en ocasiones, en contra de sus convicciones y aspiraciones.

El servicio militar impone una serie de restricciones a la libertad personal y a las libertades públicas, tan importantes que no hay justificación democrática alguna para ellas. Es una modalidad legalizada de servidumbre que hoy no encuentra lógica, tanto por haberse superado las ideologías que dieron lugar al surgimiento del servicio militar obligatorio, como por su incompatibilidad con los valores democráticos esenciales.

Se llega a constatar que el servicio militar obligatorio ni siquiera hace relación directa con el deber de defensa, sino, más bien, es una obligación que se quiere imponer *«per se»* y que no goza, en absoluto de sentido en un sistema de derecho que tienda a la justicia y que haya proscrito las guerras y su preparación como medios de realización del derecho y de las comunidades (Art. 144 de la Constitución Nacional).

Así también, el concepto de seguridad se ha transformado. No es más el territorio, los valores patrios o los símbolos nacionales, sino que han emergido nuevos aspectos que han sustituido a los viejos y obsoletos modelos. La seguridad en una sociedad, actualmente, es entendida como calidad de vida de la población, capacidad de producir y vender libremente, los derechos y libertades de la población, etc. Esto se refleja claramente en la Constitución Nacional del Paraguay de 1992 que determina los metavalores de la República como la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la justicia, englobados todos por el respeto a los derechos humanos, convirtiéndose éstos en el bien máspreciado a proteger por el orden jurídico y político.

Ahora, tras 19 años de abolición práctica de los servicios forzados, el Parlamento Nacional y el Poder Ejecutivo aprobaron en junio del año pasado la Ley 4013, que reinstaura, en los hechos, los servicios forzados en el Paraguay. En vez de acompañar los tiempos históricos y modificar la Constitución Nacional para volver al servicio militar obligatorio en optativo, han preferido militarizar nuevamente a la juventud (masculina), privándoles de un año de su vida y apropiándose gratuitamente de su fuerza laboral.

La propuesta de la enmienda del art.129, por parte de la campaña “Por la No obligatoriedad del servicio militar y civil” es la siguiente:

*“El servicio militar será voluntario y podrá ser prestado desde los 18 años cumplidos. La ley reglará las demás condiciones de su prestación. El servicio militar deberá cumplirse con plena dignidad y garantías de respeto hacia la persona. Se garantiza el derecho a la objeción de conciencia para quienes lo presten. Se prohíbe el servicio militar no determinado en la ley o para beneficio o lucro particular de personas o entidades privadas”.*<sup>9</sup>

Por todo ello, es pertinente que los poderes del Estado tomen con responsabilidad, la tarea de legislar y hacer cumplir cabalmente las leyes, las cuales deben estar acordes con un Estado de derecho.

## RECOMENDACIONES

- Que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, se expida en la acción de inconstitucionalidad de la Ley 4013/10.
- Que la Ley 4013/10 sea derogada, por su carácter inconstitucional. Esta solución es perentoria para restituir la vigencia plena del derecho a la objeción de conciencia. Se exhorta a los poderes Legislativo y Ejecutivo a tomar las medidas correspondientes.
- Convocar, por parte del Estado, a las organizaciones que trabajan estos temas, para cualquier iniciativa legislativa o normativa sobre la objeción de conciencia.
- Que se cree un sistema nacional de voluntariado donde no exista discriminación alguna para prestar servicio a beneficio de la ciudadanía.
- La ratificación de la Convención Iberoamericana de Juventudes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Nacional. 1992.
- Codehupy: “Derechos humanos en Paraguay 2010”. Codehupy, Asunción, 2010.
- Moc-Py y Serpaj-Py: “*Campaña por la no obligatoriedad del servicio militar y civil*”; díptico, Asunción, 2011.
- Decreto N° 6.363 de marzo, (2011). Que conforma el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, Paraguay.
- Ley 4013/10. Que reglamenta la objeción de conciencia.

<sup>9</sup> Moc-Py, Serpaj-Py, “Campaña por la no obligatoriedad del servicio militar y civil”; díptico.





# ***Es urgente crear mejores condiciones desde el Estado para el libre ejercicio de estos derechos***

Las libertades de asociación, reunión y manifestación son derechos que deben ser promovidos, defendidos y estar insertos como política pública.

*(...) “la orientación implícita de las movilizaciones colectivas de la década es hacia la conquista de un sistema económico y una sociedad política de acceso abierto, caracterizada por estructuras de oportunidades de participación más variadas y accesibles.”<sup>1</sup>*

Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana

---

<sup>1</sup> PNUD. Estudio “Estado de ciudadanía. Transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI”. Buenos Aires - Argentina, 2011. Pág. 84.

## INTRODUCCIÓN

La democracia requiere de un constante crecimiento de la participación ciudadana en las decisiones colectivas y por consiguiente de las exigencias de transparencia e información en los procesos de decisión, mediante la búsqueda y creación de nuevas instancias de decisión colectiva. Ello permitirá fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y las instituciones públicas, de tal forma que estas últimas funcionen para garantizar derechos de la población<sup>2</sup>.

*“Los ciudadanos y 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”<sup>3</sup>.*

Algunas formas de asociación y organización, son entre otras, los partidos políticos, las organizaciones campesinas, de mujeres, de personas con discapacidad, de adultos mayores, las comisiones vecinales, los centros de estudiantes, los sindicatos, los grupos religiosos, las cooperativas. Todas ellas, en la medida que existan y participen de los asuntos públicos, ejercen el derecho a la libre asociación.

Los grupos y asociaciones que tienen naturaleza política –no político partidaria– buscan demandar al Estado políticas públicas que garanticen derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. En este punto es necesario remarcar que los derechos demandados son entendidos por aquellos garantizados en el marco de un Estado laico, social y de derecho, como lo es el Estado paraguayo.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su Informe Regional sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos del año 2009 señala que las asociaciones de vecinos, organizaciones comunitarias, comisiones de fomento, sindicatos, clubes deportivos, organizaciones religiosas, 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”.*

2 Ibid.

3 Comité de Derechos Humanos (1996), Observación General N° 25, párr. 8, en Decidamos – Campaña por la Expresión Ciudadana. Avances legislativos necesarios y oportunos – Políticas públicas pendientes para ejercer la libertad de asociación. Informe Derechos Humanos 2010. Codehupy, Asunción – Paraguay, pág. 204.

Por tanto, la ciudadanía tiene derecho a participar de grupos y asociaciones y las instituciones del Estado deben generar las condiciones para que esto ocurra; además, deben abstenerse de imponer obstáculos a la formación y participación de los mismos en los asuntos públicos. Ciertamente este derecho no es absoluto y está sometido a los límites expuestos en las leyes y en ese marco debe estar contenida la acción estatal.

Este artículo, en el periodo que abarca este informe, analiza el escenario de derechos de asociación, reunión y manifestación, en cuanto a expansión de los mismos, así como a las acciones -positivas o negativas- e inacciones desde las instituciones del Estado.

Si bien, en los últimos años se han escrito artículos separados sobre libertad de reunión y manifestación, por un lado, y libertad de asociación, por otro, para el año 2011 se plantean ambos derechos en un solo artículo, pues se ha visto que los desafíos son comunes para ambos, así como las vulneraciones comportan hechos que merecen acciones transversales y conjuntas en el ámbito de lo institucional público (Estado).

## MARCO LEGAL

### A nivel nacional

Las libertades de asociación, de reunión y manifestación son derechos que permiten ejercer y promover otros derechos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. En ese sentido, es necesario que los países legislen ambos derechos, de tal forma a que ciudadanos y ciudadanas puedan ejercerlos sin obstáculos ni interferencias más que las establecidas en la ley, enmarcadas en el ámbito del alcance preestablecido de cada uno de ellos.

En Paraguay, la Constitución Nacional del año 1992, establece garantías tanto para el derecho de asociación como para el de reunión y manifestación.

En el artículo 42, dispone 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.

Mientras, garantiza en su Art. 32 el derecho a la reunión y manifestación de forma pacífica, sin armas, con fines lícitos, sin necesidad de permiso. 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 constitucional está reglamentado por la Ley 1066/97 que define y establece los mecanismos de reunión pública.

Respecto a la libertad de asociación

#### *Libertad de asociación en la Ley Orgánica Municipal*

La Ley Orgánica Municipal, N° 3966/2010 (LOM) establece en su artículo 65: "La organización, funciones y otros aspectos relativos al régimen jurídico de las Comisiones Vecinales serán determinados por Ordenanza. El reconocimiento de

las Comisiones Vecinales creadas, será efectuado por resolución de la Intendencia Municipal”.

Además, garantiza la libertad de asociación en el artículo 67: “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”.

### *Legislación para organizaciones estudiantiles secundarias*

En el artículo 21 del Código de la Niñez y Adolescencia se establece que el sistema educativo deberá garantizar al niño, niña y adolescente el derecho a la organización y participación en entidades estudiantiles.

Respecto a la libertad de reunión y manifestación

### *Ley 1066/97 o del “marchódromo”*

Esta ley reglamenta el artículo 32 de la Constitución Nacional, estableciendo en su artículo 3 cuanto sigue:

*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.*

Expresa además, los lugares donde se pueden desarrollar las manifestaciones y las autorizaciones a las que están sujetas por parte de la Policía Nacional. Dichas autorizaciones traen consigo la posibilidad de que en un período de seis 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 Policía Nacional interpretó extensivamente la ley, estableciendo lugares, no mencionados en ella, donde se prohíbe la realización de manifestaciones públicas. Dichos lugares son la Embajada de los Estados Unidos de América y *Mburuvicha Roga* (residencia del Presidente de la República)<sup>4</sup>.

Pese a la existencia de esta ley, las manifestaciones y movilizaciones se realizan en horarios no estipulados en la misma y haciendo el recorrido que las y los manifestantes consideran pertinente y necesario.

## **A nivel internacional**

### **Libertad de asociación**

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, punto 1).*

<sup>4</sup> *Mburuvicha Roga* ha sido no obstante, lugar donde se han realizado actos de protesta pública en los últimos años, no con mucha frecuencia, pero se observan desde el 2007, al menos una manifestación al año. Esto mismo ha ocurrido con la Embajada de los Estados Unidos. (Codehupy: 2010, pág. 195).

Paraguay suscribió este instrumento vinculante, lo cual obliga al Estado a informar sobre las condiciones que ha generado para que la población se organice, así como abstenerse de injerencias que impidan la libertad de asociación. Ello se debe a su vez a que ha aceptado la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, hecho que lo vuelve pasible de sanciones en caso de incumplimiento de sus compromisos en materia internacional, de derechos humanos<sup>5</sup>.

### Libertad de reunión y manifestación

La libertad de reunión y manifestación se encuentra consagrada en los artículos 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos donde se define el derecho y se determina su alcance. Estos instrumentos fueron firmados y ratificados por el Estado Paraguayo. Así como otros instrumentos, que también forman parte de los compromisos internacionales, pero no son vinculantes<sup>6</sup>, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre 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.

## SITUACIÓN DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN

### 25% de la ciudadanía integra algún tipo de asociación

Paraguay se ha caracterizado por una baja ciudadanía<sup>7</sup>, pese a que las estadísticas señalan que existen más de un millón de personas que pertenecen a algún tipo de asociación<sup>8</sup>.

Diferentes son los tipos de asociaciones o grupos a los que pertenecen las personas que viven en Paraguay. El mayor porcentaje de asociados pertenece a partidos o movimientos políticos (43,5%), luego hay un importante porcentaje que milita en grupos o movimientos religiosos (21,1%). A las comisiones vecinales pertenece 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 estudiantes, de colegios y universidades del país, sobre el total de ciudadanos/as que forman parte de asociaciones.

5 Decidamos – Campaña por la Expresión Ciudadana, Avances legislativos necesarios y oportunos. Políticas públicas pendientes para ejercer la libertad de asociación, Informe Derechos Humanos 2010, Codehupy. Asunción – Paraguay, 2010. Pág. 205.

6 Los instrumentos no vinculantes, tienen igual magnitud al significar un compromiso del Estado con los derechos humanos.

7 Milda Rivarola; Transición desde las memorias; Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana, Asunción, 2009, pág. 35.

8 Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2008 de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), la cantidad de personas que ejercen el derecho a la libertad de asociación oscila en un porcentaje del 25%.

## Organizaciones estudiantiles no son reconocidas por la comunidad educativa

Las escuelas y colegios son los espacios donde ciudadanos y ciudadanas inician el ejercicio del derecho al sufragio y a la participación ciudadana. Ello ocurre cuando participan del proceso de formación de centros de estudiantes.

Históricamente, son pocas las escuelas y colegios que cuentan con centros de estudiantes, debido a las numerosas trabas impuestas por educadores, docentes y directivos de las instituciones escolares, a estudiantes que desean formar sus respectivas asociaciones, según se señala en los informes anteriores<sup>9</sup>.

En este ámbito, existe una iniciativa del Viceministerio de la Juventud (VMJ), que se implementa en conjunto con organizaciones de la sociedad civil desde el año 2010. "Dicha iniciativa 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 Nacional y el Código Electoral"<sup>10</sup>.

Este proyecto apunta a promover la participación estudiantil a través de los centros de estudiantes, planteando que los mismos 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 éste los alumnos y las alumnas participen en la gestión democrática de la vida y de las actividades de la institución educativa a la cual acuden"<sup>11</sup>.*

Pese a ello, los resultados no son lo suficientemente efectivos, en materia de promoción de este derecho, puesto que hasta ahora solo el 8% de los jóvenes que participan o participaron de alguna organización o grupo han declarado formar parte de centros de estudiantes, según la Primera Encuesta Nacional de Juventud, realizada en 2010.

9 La Primera Encuesta Nacional de Juventud, realizada por el Viceministerio de la Juventud y llevada a cabo en el año 2010 señala en el Paraguay existen 1.740.130 son jóvenes de 15 a 29 años de edad, de los cuales el 38,3% de los mismos participa o participó de algún movimiento del ámbito político, social o religioso. Sin embargo, de ese porcentaje, solo el 8% participa o ha participado de los centros de estudiantes.

10 Decidamos - Campaña por la Expresión Ciudadana. Avances legislativos necesarios y oportunos. Políticas públicas pendientes para ejercer la libertad de asociación. 2010. Codehupy. Asunción - Paraguay. Págs 209-210.

11 Viceministerio de la Juventud. Disponible en <<http://paraguayjoven.gov.py>>, consultado 25 de octubre de 2011.

### ¿Participás y/o participaste en alguno de los siguientes grupos?



Referencia: porcentaje sobre el total de jóvenes que afirmaron que participan o participaron de alguna organización o grupo (38,3% del total de jóvenes encuestados).

Fuente: Boletín Primera Encuesta Nacional de Juventud 2010

Al mismo tiempo, se recalca que el informe del año 2010 señalaba que las organizaciones estudiantiles se enfrentan a varios obstáculos que persisten con el tiempo<sup>12</sup>. Dichos obstáculos están relacionados con la obligación de que los centros de estudiantes se rijan por los estatutos de cada institución, cuando, en realidad, los mismos son asociaciones autónomas como los sindicatos de docentes, por ejemplo<sup>13</sup>.

Pero las dificultades no terminan allí. Pues si bien estas organizaciones pueden llegar a formarse, luego docentes y directivos desconocen a las mismas como interlocutoras válidas de la comunidad educativa y en el relacionamiento con el Ministerio de Educación.

Merced al mencionado proyecto del VMJ, que promueve la formación de centros estudiantiles, hoy existen 12 colegios más de Asunción, Gran Asunción y Cordillera que cuentan con centros de estudiantes<sup>14</sup>. Resultado aún muy débil frente a la cantidad de colegios existentes, lo cual refleja que las instituciones deben hacer un mayor esfuerzo en la promoción de centros de estudiantes.

En el marco del trabajo realizado por el Viceministerio, los responsables del proyecto han señalado que existe predisposición por parte de los directivos y docentes, dejando libertad de acción para la formación de los centros de estudiantes en las instituciones. Pero luego, no forman parte de la comunidad educativa, con voz y voto.

12 En entrevistas realizadas a dirigentes estudiantiles en colegios de Asunción, y en los departamentos de Central y Cordillera.

13 Ello pese a que el artículo de la Ley General de Educación (Ley 1264/98) que incluía una restricción a la formación de organizaciones estudiantiles en su art. 127 fuera derogado. Dicha restricción refería a que los centros debían regirse por los estatutos de las instituciones educativas.

14 Consulta realizada a responsables del Proyecto del Viceministerio de la Juventud. Los colegios donde se realizó el proceso de formación de centros de estudiantes son entre otros Alvarín Romero, República de Colombia, Juan Ramón Dahlquist, (en Asunción); Fidel Maíz (Arroyos y Esteros); 8 de Diciembre y Raul Peña (Caacupé); Bernardino Caballero (Itauguá); Tomás Romero Pereira (San Antonio).

Lo mencionado anteriormente visibiliza la brecha existente entre la institución rectora (Ministerio) y las instituciones ejecutoras (escuelas y colegios). Pues, por un lado el Viceministerio de la Juventud manifiesta estar impulsando y promoviendo la formación de centros de estudiantes y por el otro, docentes y directivos apoyan la formación de los mismos, pero luego no los reconocen como interlocutores válidos, es decir como organizaciones gremiales.

### **Gobiernos locales deben promover la creación de comisiones vecinales**

La nueva Ley Orgánica Municipal (LOM) del 2010 garantiza la autonomía e independencia a las organizaciones comunitarias, lo cual permite que las mismas puedan existir sin necesidad de tener la aprobación de las municipalidades. Ello permite corregir el viejo vicio de promover las comisiones vecinales a cambio, no de derechos sino de favores, generando así una relación clientelar entre las autoridades municipales y los integrantes de un barrio o comunidad.

A la luz de la aprobación de la nueva LOM, continúa siendo un desafío, la obligación que tienen los Municipios de promover la participación ciudadana a través de los canales existentes, como es el caso de las comisiones vecinales, que tienen la misión de velar por los intereses de la comunidad, y de incidir en las autoridades municipales para que las mismas garanticen la calidad de vida de la gente que vive en los municipios.

## **SITUACIÓN DEL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN**

Los derechos humanos no son absolutos. Es decir, la mayoría de ellos tienen límites establecidos en los propios tratados y acuerdos internacionales; lo cual, no debe ser entendido como facultad del Estado para negar o vulnerar dichos derechos 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.

En el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) del año 2009 sobre Seguridad y Derechos Humanos, la Comisión ha señalado cuanto sigue:

*(...) la protección del derecho de reunión comporta no sólo la obligación del Estado de no interferir con su ejercicio, sino la obligación de adoptar, 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<sup>15</sup>.*

15 Decidamos - Campaña por la Expresión Ciudadana. Evitar la violencia y toda forma contra el libre ejercicio de reuniones y manifestaciones pacíficas. Informe Derechos Humanos 2010. Codehupy. Asunción - Paraguay 2010. pp 196 - 197.



Dicho informe expresa además que:

*“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”.*

## **Ciudadanía ejerce la libertad de manifestación y reunión para exigir otros derechos**

Paraguay es el cuarto país en América Latina y el Caribe con porcentaje de mayor participación en manifestaciones o marchas de protesta según las estadísticas del Barómetro de las Américas<sup>16</sup>.

Ello se puede percibir a través de las diferentes manifestaciones, movilizaciones, marchas y otros tipos de acciones directas no violentas que llevan adelante grupos organizados y no, de ciudadanos y ciudadanas, principalmente en la capital del país, pero también en diferentes ciudades y localidades a nivel nacional.

Cada año se suman nuevos temas y colectivos que ejercen la libertad de manifestación y reunión para exigir otros derechos y se suman para quedarse en el escenario de este derecho generando acciones permanentemente.

De noviembre de 2010 a octubre de 2011 se pudo observar a sectores campesinos, indígenas, sindicales; organizaciones de mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores, gays, lesbianas y transgénero, niñas, niños y adolescentes; personas de la comunidad (de ciudades y localidades puntuales) que realizan marchas, sentatas, caminatas, plantones, actividades en las plazas, comunicados a la opinión pública, cartas ciudadanas, y otras diferentes formas de manifestación.

Los diversos colectivos plantearon reivindicaciones referidas a reforma agraria, tierra, derecho a la salud, educación, no discriminación, salud sexual y reproductiva. Mientras que las comunidades se movilizan principalmente cuando existe en las ciudades o pueblos víctimas de asesinatos o de violencia, así como hechos que atentan contra el ambiente. También los casos de violencia hacia la mujer generan reacciones que llevaron a ejercer el derecho de protesta.

## **Estado de excepción por segunda vez pone en riesgo la libertad de reunión y manifestación**

Por segundo año consecutivo, el Gobierno del Presidente Fernando Lugo decretó estado de excepción en los departamentos de Concepción y San Pedro. Se implementó por 60 días<sup>17</sup> con el objetivo de que *“la intervención militar y policial pueda*

<sup>16</sup> Publicado cada dos semanas en inglés y español, la serie *Perspectivas* proporciona un breve análisis de datos relevantes para la implementación de políticas públicas. Es parte del Proyecto de Opinión Pública de América Latina. Disponible en <<http://barometrodelasamericas.org/>>, consultado el 30 de octubre de 2011.

<sup>17</sup> Al cierre del periodo del presente informe sigue vigente el estado de excepción.

*eliminar a las personas indiciadas por el delito de atentar contra el ‘Gobierno democrático y republicano’, ante la grave ‘conmoción interior’<sup>18</sup>.*

Varias organizaciones de la sociedad civil y algunos partidos de izquierda han manifestado su rechazo a la implementación de esta medida restrictiva de derechos.

Si bien, al cierre del periodo de este informe no se registraron resultados importantes o denuncias de abusos a los derechos, se hace imperante remarcar que:

*“El estado de excepción es una figura constitucional prevista en el artículo 288 de la Constitución Nacional 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 derechos constitucionales como la de reunión, manifestación, ordenar detenciones vía decreto, que en cada caso, debe realizarse de manera fundada por el Poder Ejecutivo”<sup>19</sup>.*

Por tanto, “esta medida no puede ser considerada como vía para dar respuesta a la lucha contra la delincuencia y/o violencia”<sup>20</sup>. Asimismo, debe ser utilizada con cautela y específicamente en los casos que así lo requieran y estén estipulados en la Constitución y demás leyes. Además, cuando ello ocurra, las instituciones deben adoptar todas las medidas jurídicas y administrativas para evitar el abuso o violación a los derechos humanos, en los lugares afectados por la medida de excepción.

## **Hechos aislados pero persistentes de violencia indebida en manifestaciones**

Se ha dicho que la libertad de reunión y manifestación se ejerce en tanto y cuanto sean pacíficas y se realicen en el marco de lo que estipula la ley<sup>21</sup>.

Trabajadores de la salud que realizaban una manifestación para exigir mayor salario fueron reprimidos violentamente por efectivos policiales. Según las crónicas periodísticas, al intentar llegar frente al Palacio Presidencial.

El manifestante más afectado fue el Dr. Amado Morales, quien tras recibir golpes en la cabeza y varios perdigones en la zona de la rodilla, el muslo y una de las

18 Ultima Hora. (Editorial del 14 de octubre de 2011). Disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/471965-Cuestionable-distraction-politica-que-elude-la-necesidad-de-llevar-soluciones-efectivas-al-pueblo>> consultado el 30 de octubre de 2011.

19 Texto del comunicado de la Codehupy, en rechazo al estado de excepción. 12 de octubre de 2011 <[http://www.codehupy.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=133:con-el-estado-de-excepcion-los-politicos-deponen-pedircuentas-y-un-cambio-radical-ante-la-ineficiencia-e-impunidad-que-genera-el-sistema-de-justicia-penal&catid=9:pronunciamientos&Itemid=9](http://www.codehupy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=133:con-el-estado-de-excepcion-los-politicos-deponen-pedircuentas-y-un-cambio-radical-ante-la-ineficiencia-e-impunidad-que-genera-el-sistema-de-justicia-penal&catid=9:pronunciamientos&Itemid=9)>.

20 Ultima Hora. (Editorial del 14/10/011) op. Cit.

21 La legislación nacional debe ajustarse a lo que establecen los tratados y acuerdos internacionales respecto al alcance del derecho. Aquí es necesario recordar en el año 2005, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas manifestó su preocupación con respecto a la denominada Ley del Marchódromo, señalando cuanto sigue:

“(…) limita en la práctica el derecho de manifestación pacífica al establecer condiciones irrazonables de tiempo, lugar y número de manifestantes y al requerir previa autorización policial”. Recomendación que hasta hoy día no fue cumplida, pese a que ya en el año 2004, a nivel local, una última iniciativa no pudo prosperar para derogar dicha ley.

Recomienda que “el Estado debe modificar dicha legislación para asegurar el libre ejercicio del derecho a la manifestación pacífica”.

piernas, estuvo internado en observación en el Hospital Regional de Calle'i. Otras tres licenciadas también recibieron balines de goma y así también, siete agentes antidisturbios resultaron lesionados "a causa de pedradas y de petardos del tipo 12 por uno", informó la Policía Nacional".<sup>22</sup>

Es importante mencionar que el Código de Conducta para Funcionarios encargados de cumplir la Ley de Naciones Unidas faculta a los efectivos policiales el uso de la fuerza, cuando las manifestaciones no son pacíficas o no se enmarcan dentro de lo que estipulan las leyes. Sin embargo, deja en claro que la utilización de la fuerza deberá aminorar los daños hacia las personas y ser proporcional al daño ocasionado<sup>23</sup>.

Por tanto, he aquí otro hecho más del ejercicio de la violencia sin límites, ejercida por las fuerzas policiales; que sin embargo, encontró sanciones impuestas por el Ministerio del Interior al identificar al Oficial Osmar Sosa como el supuesto autor de la violencia ejercida y ordenó realizar un sumario.

En el marco de este hecho, no menos importante es el pedido de disculpas realizado por el Oficial sindicado como autor; pero no suficiente, pues el cumplir con el protocolo no implica rebasar los límites en el ejercicio del uso de la fuerza.

*"Sosa indicó que en el momento de las manifestaciones, los médicos no respetaron el itinerario que presentaron. Dijo que había una zona de la cual los doctores no podían pasar, sin embargo rebasaron el límite y empezaron a incidir, por lo que él tuvo que dar cumplimiento al protocolo de seguridad"*<sup>24</sup>.

22 Ultima Hora. "Médico agredido durante manifestación lamenta postura del ministro Filizzola" sección Sucesos, 26/10/11. [En línea] Disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/475503-Medico-agredido-durante-manifestacion-lamenta-postura-del-ministro-Filizzola>>.

23 Artículo 3 del Código de Conducta para Funcionarios encargados de cumplir la Ley:

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

Comentario:

a) En esta disposición se subraya que el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe ser excepcional; si bien implica que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden ser autorizados a usar la fuerza en la medida en que razonablemente sea necesario, según las circunstancias para la prevención de un delito, para efectuar la detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes o para ayudar a efectuarla, no podrá usarse la fuerza en la medida en que exceda estos límites.

b) El derecho nacional restringe ordinariamente el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de conformidad con un principio de proporcionalidad. Debe entenderse que esos principios nacionales de proporcionalidad han de ser respetados en la interpretación de esta disposición. En ningún caso debe interpretarse que esta disposición autoriza el uso de un grado de fuerza desproporcionado al objeto legítimo que se ha de lograr.

c) El uso de armas de fuego se considera una medida extrema. Deberá hacerse todo lo posible por excluir el uso de armas de fuego, especialmente contra niños. En general, no deberán emplearse armas de fuego excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas. En todo caso en que se dispare un arma de fuego, deberá informarse inmediatamente a las autoridades competentes.

24 Última Hora: Policía que agredió a médico: "Perdí el control de la situación, pero de cumplir el deber no me arrepiento" Sucesos, 27/10/11. Disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/475765-Policia-que-agredio-a-medico-Perdi-el-control-de-la-situacion.-pero-de-cumplir-el-deber-no-me-arrepiento>>.

El Estado paraguayo debe recordar que ya existe una presentación de queja individual ante la Organización Internacional del Trabajo por el uso de la fuerza indebida.<sup>25</sup> Por tanto, debe tomar las medidas necesarias para que estos hechos no vuelvan a repetirse, como viene ocurriendo cada año.

## CONCLUSIONES

Paraguay asiste a un escenario de creciente participación ciudadana que se da mediante la organización de grupos, colectivos, asociaciones con el objetivo de demandar al Estado el cumplimiento de sus derechos, principalmente los económicos, sociales, culturales y ambientales. Pero en dicho escenario no estuvieron ausentes los derechos políticos, al mencionar el caso de los paraguayos que viven en el extranjero que se organizaron para exigir el derecho al voto. Así también, existen grupos de ciudadanos que se movilizan para lograr el desbloqueo de las listas sábanas.

Existe una ciudadanía que se organiza y ejerce el derecho a la protesta. Según el Latinobarómetro, Paraguay figura entre los países de mayor porcentaje con activa participación en la comunidad (33%, la media), así como de presencia en manifestaciones y protestas (12%)<sup>26</sup>.

Ello da cuenta de que el ejercicio de ciudadanía ha mejorado con el transcurrir de los años, pese a que persiste un porcentaje de votación en las elecciones que no es muy elevado.

Lo señalado anteriormente, plantea un doble desafío para las instituciones públicas titulares de derechos:

- Relevar estadísticas del nivel real de participación ciudadana y las formas de asociación de las que participa la población, para implementar acciones concretas que permitan promover este derecho.
- Tomar en cuenta y cumplir las demandas ciudadanas, a través de las políticas y programas que permitan mejorar la calidad de vida de las personas en el país, puesto que las diferentes formas de manifestación se realizan para exigir otros derechos.

Es sabido que el Estado tiene la obligación de generar las condiciones necesarias y adecuadas para el libre ejercicio de los derechos a la asociación, reunión y manifestación.

Todavía en el ámbito de las escuelas y colegios, se encuentran importantes obstáculos a este derecho, lo cual debe ser motivo de urgente solución. Asimismo, la Policía Nacional tiene una deuda pendiente con la ciudadanía respecto a la necesidad de realizar una profunda reforma estructural que permita asumir el rol de

<sup>25</sup> Entre los casos de quejas individuales por violación a la libertad sindical, se encuentra el N° 2693 de la CESITEP, que tiene entrada en el informe número 356/2010/01. p 200 (Codehupy:2010). La CESITEP es la Central de Trabajadores del Estado.

<sup>26</sup> PNUD. Estudio "Estado de Ciudadanía, Transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI.". Buenos Aires - Argentina, 2011. p 171.

garantes de la seguridad y del orden que no implica ejercer la violencia indebida hacia ciudadanos y ciudadanas que ejercen el derecho a reunión y manifestación.

## RECOMENDACIONES

### Libertad de asociación

El Ministerio de Educación debe:

- A través del Viceministerio de la Juventud, aumentar el número de colegios que cuenten con Centros de Estudiantes, promoviendo un proceso de participación activa y democrática por parte de las y los estudiantes.
- Implementar mecanismos que impidan y sancionen los obstáculos impuestos por directivos y docentes, de colegios públicos y privados para la formación de centros de estudiantes.
- Capacitar a docentes y directivos docentes sobre los instrumentos y mecanismos nacionales e internacionales que garantizan el derecho a la asociación así como prácticas y contenidos que promuevan la participación ciudadana.
- Difundir el principio de la participación de adolescentes, niños y niñas, que incluye la libertad de asociarse. Además, dar a conocer la modificación del artículo 127 de la ley General de Educación.

Las municipalidades y gobernaciones deben:

- Difundir la nueva Ley Orgánica Municipal, poniendo énfasis en los artículos que garantizan la autonomía de las organizaciones de vecinos y que establecen canales y mecanismos de participación ciudadana.
- Realizar un relevamiento cualitativo y cuantitativo respecto a las organizaciones y asociaciones existentes a nivel local y nacional, a fin de contar con información que permita orientar las acciones necesarias para mejorar el nivel de participación ciudadana.
- Implementar efectivamente los canales de participación ciudadana que se encuentran establecidos en la Constitución Nacional y otras leyes como las audiencias públicas, referéndum, iniciativa popular a nivel nacional y municipal, acceso a información pública, y otros.

### Libertad de reunión y manifestación

El Ministerio del Interior debe:

- Promover buenas prácticas en la Policía Nacional, que den origen a una nueva forma de actuación policial en reuniones y manifestaciones ciudadanas, evitando el uso de violencia indebida.
- Investigar a los funcionarios policiales y a representantes del Ministerio Público que han utilizado la violencia desproporcionada en reuniones y manifestaciones, ignorando las normas y procedimientos para el uso de la fuerza por parte de funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley.

- Eliminar el uso de la violencia y la portación de armas de fuego en las intervenciones de los efectivos policiales, que tienen por objetivo desmovilizar las manifestaciones y movilizaciones.
- Realizar un seguimiento a la implementación en la práctica, del proceso de formación 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.
- Cumplir con la observación vinculante del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que recomienda la modificación de la Ley 1066/97 o Ley del “Marchódromo” para asegurar el libre ejercicio del derecho a la manifestación pacífica.

El Poder Ejecutivo debe:

- Dar respuestas concretas a los reclamos realizados mediante el ejercicio de los derechos a la asociación, reunión y manifestación, implementando acciones concretas y medidas administrativas y jurídicas, a través de las instituciones públicas encargadas de garantizar derechos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Nacional. 1992.
- Ley Orgánica Municipal (LOM), N° 3966/2010.
- Codehupy. Informe Derechos Humanos en Paraguay 2010. Codehupy, Asunción. Diciembre, 2010
- PNUD, *Estado de ciudadanía. Transformaciones logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI*, Buenos Aires - Argentina, 2011.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. (version pdf) OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. 31 diciembre, 2009. Original: Español. Disponible en: <<http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadindice.sp.htm>>.
- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1996), Observación General No. 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho al voto. (pdf) [Documento en línea] Disponible en: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>>.
- Decidamos – Campaña por la Expresión Ciudadana, Evitar la violencia y toda otra forma contra el libre ejercicio de reuniones y manifestaciones pacíficas. Informe Derechos 2010. Codehupy, Asunción – Paraguay.
- Decidamos – Campaña por la Expresión Ciudadana, Avances legislativos necesarios y oportunos - Políticas públicas pendientes para ejercer la libertad de asociación. Informe Derechos 2010. Codehupy, Asunción – Paraguay.
- Rivarola, Milda; Transición desde las memorias; Decidamos. Campaña por la Expresión Ciudadana, Asunción, 2009.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2009), Encuesta Permanente de Hogares 2008.
- Barómetro de las Américas. [Web en línea] Disponible en: <<http://barometrodelasamericas.org/>>.
- Viceministerio de la Juventud. *Primera encuesta nacional de juventud. Juventudes, realidades y desafíos*. Paraguay, 2011.(PDF) .[Documento en línea] Disponible en: <<http://paraguayjoven.gov.py>>.

# *Año de retroceso, triunfo de sectores conservadores*

## Derechos sexuales

*En el período de informe no se ha registrado ninguna iniciativa legislativa y tampoco se trató el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal. Y como si fuera poco la inacción legislativa, el ex Ministro de Educación, en una de sus últimas acciones, dejó sin efecto el proceso de socialización del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad. Sin duda, un año de retrocesos en los derechos sexuales.*

Mirta Moragas Mereles<sup>1</sup>

Alianza Nacional de la Campaña por la Convención de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos<sup>2</sup>

1 La autora agradece la valiosa colaboración de Fabián Gamarra.

2 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 Róga; Las Ramonas; Paraguay; Sociedad Paraguaya de Estudios sobre Sexualidad Humana (Spesh) y María de Jesús Caballero (integrante a título individual).

## INTRODUCCIÓN

El período del informe se caracteriza por graves retrocesos en derechos sexuales, debido fundamentalmente a la suspensión del proceso de socialización del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad (MRPEIS), “regalo” de despedida del ex Ministro Riart.

Es importante recordar la vinculación entre derechos sexuales y derechos reproductivos que ha tenido por resultado se considere a los derechos sexuales como una subcategoría de los derechos reproductivos, lo que ha tornado invisibles las reivindicaciones de los derechos sexuales.

*La idea de que los derechos sexuales son un subconjunto de los derechos reproductivos oculta los procesos socialmente construidos que vinculan la heterosexualidad a la procreación y el matrimonio. En otras palabras, vuelven a ubicar la reproducción como el campo principal para la sexualidad (Miller, 2002: 132)*

Los derechos sexuales, conforme a la Asociación Mundial de Sexología (WAS, 1997), comprenden: los derechos a la libertad sexual, a la autonomía, a la integridad y seguridad sexual del cuerpo, a la privacidad sexual, a la equidad sexual, al placer sexual, a la expresión sexual emocional, a la libre asociación sexual, a la toma de decisiones libres y responsables en el ámbito de la reproducción, a recibir información basada en el conocimiento científico, a la educación sexual integral y a la atención de la salud sexual (Cfr. Moragas y Posa, 2009: 207).

## MARCO LEGAL

Los derechos sexuales se encuentran en el ámbito de la libertad y contempladas en el artículo 25 de la Constitución. Adicionalmente se han ratificado numerosos tratados e instrumentos internacionales por los cuales el Estado está obligado a tomar medidas para respetar y garantizar los derechos sexuales. En este sentido son relevantes: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, ley 4/92), y la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por su sigla en inglés, ley 1215/86).

En el período no se ha registrado ninguna iniciativa legislativa y continúa sin tratarse el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal.

### **Políticas Públicas: Grave retroceso. Suspensión del MRPEIS**

El 21 de setiembre, en uno de sus últimos actos como Ministro, ya que el 30 de setiembre se daba a conocer su reemplazo por Víctor Ríos, Luis Alberto Riart emitió la Resolución N° 35.635 “Por la cual se deja sin efecto el proceso de socialización del MRPEIS, así como la implementación que debería seguir luego a su revisión, en el sistema educativo nacional, y se adoptan medidas tendientes a garantizar la aplicación efectiva de la educación sexual integral en todos los niveles y modalidades de la educación paraguaya”.



La decisión tomaba en consideración la nota N° 250 presentada por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Educación y Cultura (Conec). En la nota consideran *“que la educación integral de la sexualidad es un tema sensible a la sociedad paraguaya que requiere de un amplio debate y de la mayor participación posible para su implementación”*, esgrimiendo que el Marco Rector Pedagógico *“no es aceptable y en consecuencia solicitamos al Sr. Ministro que deje sin efecto tal documento”*. Finalmente afirman que *“esta[n] elaborando otro documento alternativo que recoja [su] opinión sobre la política que debe orientar la educación de la sexualidad en el contexto de la educación integral de la persona”*.

No aclaran por qué consideran que el MRPEIS “no es aceptable” y al manifestar que se encuentran elaborando “otro documento”, desconocen el trabajo iniciado en el 2007 por un Comité Gestor Interinstitucional que realizó un proceso de consulta que incluyó a adolescentes, formadores/as de docentes, padres y madres y hasta líderes religiosos (MEC, 2010: 14).

La adopción de “medidas tendientes a garantizar la aplicación efectiva de la educación integral de la sexualidad”, incluye lo siguiente:

- a) Encargar la elaboración de un documento orientador de la educación integral de la sexualidad en el Sistema Educativo Nacional, en un plazo no mayor de 8 meses a partir de la fecha de la presente Resolución, a una Comisión constituida por las siguientes instancias: Dirección General de Educación Inicial y Escolar Básica, Dirección General de Educación Media, Dirección General de Educación Permanente, Dirección General de Educación Escolar Indígena, Dirección General de Currículum, Evaluación y Orientación; Dirección General de Educación Inclusiva y Dirección General de Educación Superior. La coordinación técnica de esta comisión recayó en el Viceministerio de Educación para la Gestión Educativa y en el Viceministerio de Educación para el Desarrollo Educativo.
- b) Recomendar que la elaboración del documento orientador de la educación integral de la sexualidad en el sistema educativo nacional involucre al Comité Gestor de Políticas Públicas en Educación de la Sexualidad y al Conec.
- c) Encomendar la determinación de mecanismos tendientes al involucramiento social amplio en la discusión para la elaboración del documento orientador, que entre otras, incluya a las instituciones eclesiasísticas.

Es decir, la Resolución propone dejar todo como al principio e iniciar un proceso de elaboración de un documento orientador en el cual solo participará el MEC y se dejará de lado a otras instituciones estatales que tuvieron participación en la elaboración del MRPEIS, como el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR) y la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia (SNNA).

## **El Conec y el estado laico**

La “muerte” del MRPEIS se gestó y concretó con el gran apoyo del Conec. El secretario ejecutivo del mismo es el sacerdote jesuita Jesús Montero Tirado. En el marco de un Estado laico, definido como tal en el artículo 24 de la Constitución,

resulta inapropiado que un sacerdote ocupe tal espacio, ya que su sola presencia pone en duda que el Estado sea capaz de formular políticas públicas sin estar influenciado por un credo o religión. Es indudable la experiencia del padre Montero en temas educativos, pero para un lugar de relevancia como es el Conec, debería poder contarse con personas que no estén tan ligadas a un credo religioso en particular.

Por su formación religiosa, obviamente no puede esperarse apertura en varios temas vinculados a la sexualidad. Esto no es sólo una abstracción, sino es una realidad, ya que en diversas opiniones publicadas, el mismo ha formulado su disconformidad con el MRPEIS, expresando su preocupación por la posible “imposición” de la “destructiva ideología de género”<sup>3</sup>.

Estas expresiones fueron contestadas por las Ministras Lilian Soto (Secretaría de la Función Pública), Esperanza Martínez (MSPyBS) y Liz Torres (SNNA), por medio de una nota al entonces Ministro Riart, señalando que:

*“las expresiones contenidas en el artículo mencionado, en el cual el padre Montero Tirado alude a la perspectiva de género como a una “destructiva ideología”, sentando postura de su intención de “enmendar” el documento, restan al autor la imparcialidad para asumir, por parte del Conec, el liderazgo del proceso de socialización [del MRPEIS]. Por el contrario, ha tomado partido por las argumentaciones esgrimidas por algunos de los sectores parte en este debate, descalificando a priori uno de los elementos claves de esta propuesta de política pública”.*<sup>4</sup>

Con este pensamiento, bien podría imaginarse la “jugada” que tenía preparada el Conec.

## Reacciones y recomendaciones sobre la Resolución

Luego de conocerse la resolución se generaron varias reacciones. Grupos conservadores reaccionaron “festejando” la medida a la que consideraron “una batalla ganada”<sup>5</sup>.

Por otra parte, organizaciones de mujeres y derechos humanos, señalaron que esta medida era una muestra de “cobardía” por parte del MEC, y que “Rechaza[n] enérgicamente esta decisión, puesto que ante la oposición de grupos fundamentalistas y religiosos prefiere tirar por la borda una propuesta de política pública, fruto de

3 “Sexo, género y educación”. Diario ABC Color, 6 de diciembre de 2010. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/sexo-genero-y-educacion/>>, consultado el 17 de noviembre de 2011.

4 Nota al MEC, 7 de diciembre del 2010. Disponible en <[http://www.sfp.gov.py/pdfs/NOTA\\_10226\\_2010\\_MINISTRAS.pdf](http://www.sfp.gov.py/pdfs/NOTA_10226_2010_MINISTRAS.pdf)>, consultado el 17 de noviembre de 2011.

5 “Comunidad educativa festeja que se suspenda aplicación del Marco Rector”. Diario La Nación, 28 de setiembre de 2011. Disponible en <<http://www.lanacion.com.py/articulo/40669-comunidad-educativa-festeja-que-se-suspenda-aplicacion-del-marco-rector.html>>, consultado el 17 de noviembre de 2011.

varios años de trabajo y en la cual se recoge el principio de igualdad y no discriminación, garantizado en la Constitución”.<sup>6</sup>

En el mes de octubre se realizó el diálogo entre el Estado y el Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). El mismo expresó su preocupación por:

*La suspensión de la aplicación del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral para la Sexualidad que había sido elaborado por el Ministerio de Educación de manera participativa con la colaboración de varias instituciones, con el fin de proporcionar una educación integral a niños y evitar las conductas de riesgo y los abusos que persisten en la sociedad (CEDAW, 2011: párrafo 26).*

Recomendó “considerar la importancia de restablecer el sistema pedagógico para la educación de la sexualidad y adoptar las medidas necesarias para su aplicación” (CEDAW. 2011: párrafo 27).

## ¿Una luz de esperanza? Posición del nuevo Ministro Víctor Ríos

Uno de los primeros temas sobre los que fue consultado apenas haber asumido, fue su postura con relación al MRPEIS.

Criticó a los sectores que se oponen al MRPEIS, que “sin conocer el proyecto, tratan de distorsionar el pensamiento de la ciudadanía”. Seguidamente agregó que la preocupación del MEC es “promover una educación sexual integral con bases científicas, en base a conceptos académicos y estamos dispuestos a discutir con toda la sociedad pero no está[n] dispuestos a aceptar oscurantismos”. Finalmente dijo que no comprende el escándalo que demuestran ciertos padres ante esta propuesta, cuando que en los medios de comunicación a diario y en horario de protección al menor se bombardea a los chicos con imágenes con alto contenido erótico. Al respecto hizo mención a que justamente ayer, tras estar haciendo zapping por canales de televisión abierta pudo ver que eran las 21:00 horas y se estaba pasando una novela. “Pensé que era el canal Venus (canal pornográfico)”<sup>7</sup>

Tal vez esto sea señal de que con el cambio de autoridades podría esperarse un cambio de óptica sobre el tema, pero bien cabría esperar a ver resultados concretos. Mientras, seguimos en deuda con las y los jóvenes, exponiéndolas a embarazos precoces e infecciones de transmisión sexual.

Urge tomar medidas al respecto y la educación es una de las fundamentales en ese sentido.

6 “Marco Rector: acusan de cobarde al MEC”. Diario ABC Color, 29 de setiembre de 2011. Disponible en <<http://www.abc.com.py/nota/marco-rector-acusan-de-cobarde-al-mec/>>. consultado el 27 de noviembre de 2011.

7 “Ministro critica a opositores al Marco Rector”. Radio Viva 90.1 FM, 10 de noviembre de 2011. Disponible en <[http://www.radioviva.com.py/rviva/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4273:ministro-critica-a-opositores-al-marco-rector-&catid=1:general&Itemid=37](http://www.radioviva.com.py/rviva/index.php?option=com_content&view=article&id=4273:ministro-critica-a-opositores-al-marco-rector-&catid=1:general&Itemid=37)>. consultado el 17 de noviembre de 2011.

## RECOMENDACIONES

- Implementar el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad.
- Hacer efectiva la vigencia de un Estado laico, tal como lo establece la Constitución Nacional (art. 24).
- Aprobar el Proyecto de Ley de salud sexual, reproductiva y materno perinatal, actualmente en estudio.

## BIBLIOGRAFÍA

- Comité para la Eliminación de la discriminación contra la mujer. Observaciones Finales: Paraguay. 21 de octubre de 2011. Traducción no oficial. Documento CEDAW/C/PRY/CO/6. Disponible en <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-PRY-CO-6.pdf>> consultado el 17 de noviembre de 2011).
- Miller, Alice (2002). Las demandas por derechos sexuales, en: Derechos Sexuales. Derechos Reproductivos. Derechos Humanos. Lima: CLADEM, 2002.
- 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](http://www.arandurape.edu.py/pdf/marco_rector.pdf)> consultado el 14 de noviembre de 2010.
- Moragas, Mirta y Posa, Rosa (2009). "Che rete ha'e che mba'e. Mi cuerpo es mío. Derechos Sexuales" en: Coordinadora de Derechos Humanos de Paraguay (2009) Derechos humanos en Paraguay – Yvypóra Derécho Paraguáipe 2009. Asunción: Codehupy, pp. 205- 212.

# *Antiguas recomendaciones. Nuevas deudas, más mujeres muertas*

## Derechos reproductivos

*La garantía de los derechos reproductivos sigue pendiente, pese a numerosas recomendaciones al estado de organismos internacionales de vigilancia de derechos humanos a fin de que tome medidas para disminuir la tasa de mortalidad materna, que a pesar de haber tenido una leve disminución en relación a años anteriores, se mantiene elevada. El periodo ha estado marcado por fuerte oposición de grupos conservadores pero con un punto de inflexión en la discusión pública a partir de un caso concreto de aborto terapéutico.*

Mirta Moragas Mereles<sup>1</sup>

Alianza Nacional de la Campaña por la Convención de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos<sup>2</sup>

1 La autora agradece la valiosa colaboración de Luis Claudio Celma y Fabián Gamarra.

2 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 Róga; Las Ramonas; Paraguay; Sociedad Paraguaya de Estudios sobre Sexualidad Humana (Spesh) y María de Jesús Caballero (integrante a título individual).

## INTRODUCCIÓN

El período del informe se caracteriza por escasos avances en la materia, incremento de la discusión pública sobre el tema y reiteración de recomendaciones de órganos de vigilancia de tratados internacionales a Paraguay, recordando la necesidad de tomar medidas para bajar la tasa de mortalidad materna.

La discusión pública se ha caracterizado por fuertes campañas de desinformación y escaso debate de argumentos, pero a partir de un caso en particular, ha habido un punto de inflexión por el que se ha dejado de debatir “en abstracto” y se ha empezado a ver que las violaciones a los derechos reproductivos tienen nombre, rostro e historia.

Un aspecto relevante de la conceptualización de los derechos reproductivos es subrayar la necesidad de que *“incluy[a] el derecho a adoptar decisiones relativas a la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones o violencia, de conformidad con lo establecido en los documentos de derechos humanos”*<sup>3</sup>.

Asimismo, se mantiene la preocupación, expresada en anteriores informes, sobre los esfuerzos de sectores conservadores, de imponer un modelo único de sexualidad y reproducción, contextualizada en la familia heterosexual; la discriminación a lesbianas, gays, bisexuales, personas trans e intersex (LGTBI) y la invisibilización del rol y responsabilidad de los hombres en la reproducción (Cfr. Moragas Mereles, 2010: 230 y 231).

## MARCO LEGAL

Los derechos reproductivos tienen rango constitucional (art. 61). Asimismo existen numerosos instrumentos internacionales ratificados que obligan a tomar medidas para garantizarlos. Entre ellos se consideran relevantes el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, ley 4/92), 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 de Derechos del Niño y la Niña (CDN, ley 57/90), y la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH, ley 1/89).

Con relación al marco legislativo nacional no se registran modificaciones. Continúa sin tratamiento el Proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal y no se han presentado iniciativas de despenalización del aborto<sup>4</sup>.

## Nuevos exámenes, viejas recomendaciones

Paraguay se ha puesto al día con varios informes a Órganos de Vigilancia de Tratados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En varias de ellas ha

3 Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Cairo, Egipto, 5-13 de septiembre, 1994, Doc. de la ONU A/CONF.171/13/Rev.1 (1995).

4 Sectores conservadores sostienen públicamente que existen proyectos de ley de despenalización del aborto presentados en el Senado, cuando en realidad no se registra ningún proyecto presentado al respecto luego del rechazo del mismo en el año 2008. “Fedavifa invita al II Festival por la vida”. Diario Última Hora, 29 de octubre de 2011, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/476411-Fedavifa-invita-al-II-Festival-por-la-vida>> consultado el 17 de noviembre de 2011.

recibido recomendaciones en el sentido de tomar medidas con relación a la mortalidad materna.

En febrero de este año ha sido examinado por el Consejo de Derechos Humanos, donde por primera vez se presentó el informe para el Examen Periódico Universal (EPU). Este es un proceso que implica la presentación del informe por el Estado parte ante el grupo de trabajo y la recepción de comentarios y recomendaciones por parte de los demás Estados parte. Con relación a la mortalidad materna y la penalización del aborto, Noruega recomendó: *“Analizar el alcance de los abortos ilegales y poco seguros e introducir medidas de protección del derecho universal de la mujer a la vida y la salud”*<sup>6</sup>.

Con relación a esta recomendación, el Estado paraguayó sostuvo:

*“El Estado paraguayó acepta la recomendación en el entendido que la misma está en proceso de implementación. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social tiene como objetivo final un sistema de salud coordinado, consolidado, con una agenda nacional de salud y con un enfoque de derechos humanos” (informe sobre el grupo de trabajo del EPU, 2011: párrafo 10).*

Asimismo, refirió que la estrategia se basa en la prevención a través de la “incorporación de los anticonceptivos a la lista de medicamentos esenciales, acceso universal a los servicios de Salud Sexual y Reproductiva y el mejoramiento de los sistemas de información”. Finalmente, entre otras cosas afirmó que “se encuentra en elaboración una resolución ministerial sobre la Atención Humanizada a las pacientes en situación de aborto”<sup>6</sup>. El Estado omitió referirse a la despenalización del aborto, “evadiendo” el tema.

Por otra parte, en el mes de octubre se realizó el diálogo del Estado con el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW). El mismo expresó su preocupación por *“la falta de una ley integral sobre salud sexual y reproductiva, así como la falta de políticas específicas de integración de los derechos humanos y perspectiva de género en los planes y programas de salud”* y que *“está alarmado de que la tasa de mortalidad materna sigue siendo muy elevada, sobre todo debido a abortos inseguros”*. Asimismo, expresó su preocupación por *“la falta de un código o política de confidencialidad en los centros médicos que viola el derecho de la paciente a la privacidad, en particular las mujeres que ingresan a los hospitales por complicaciones de aborto”*<sup>7</sup>.

5 Consejo de Derechos Humanos. Informe del Grupo de trabajo sobre el Examen Periódico Universal. 28 de marzo de 2011. Documento A/HRC/17/1. Párrafo 86.4, disponible en <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/123/47/PDF/G1112347.pdf?OpenElement>> consultado el 17 de noviembre de 2011.

6 Consejo de Derechos Humanos. Informe del Grupo de trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Adición Opiniones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas presentadas por el Estado examinado. 31 de mayo de 2011. Documento A/HRC/17/18/Add.. Párrafos 10 al 14, disponible en <[http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session10/PY/A\\_HRC\\_17\\_18\\_Add.1\\_Paraguay\\_S.pdf](http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session10/PY/A_HRC_17_18_Add.1_Paraguay_S.pdf)> consultado el 17 de noviembre de 2011.

7 Traducción no oficial. Comité para la Eliminación de la discriminación contra la mujer. Observaciones Finales: Paraguay. 21 de octubre de 2011. Documento CEDAW/C/PRY/CO/6. Párrafo 30. Disponible en <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-PRY-CO-6.pdf>> consultado el 17 de noviembre de 2011.

Reiteró sus recomendaciones “a partir de las observaciones finales anteriores y recordando su Recomendación general N° 24 (1999) sobre la mujer y la salud y la Declaración de Beijing y Plataforma de Acción” exhortando al Estado a:

*a) actuar sin demora y aplicar medidas eficaces para hacer frente a la tasa de mortalidad materna, prevenir que las mujeres tengan que recurrir a abortos inseguros y abolir las medidas punitivas impuestas a mujeres que se someten al aborto; b) Adoptar una política de privacidad de los pacientes para salvaguardar la confidencialidad médico-paciente, en particular en el tratamiento de las mujeres por complicaciones del aborto; c) Fortalecer la capacidad de atención de salud institucional y la ejecución de programas y políticas encaminados a facilitar el acceso efectivo de las mujeres a la información y servicios de salud, en particular en materia de salud reproductiva y métodos anticonceptivos asequibles, con el objetivo de prevenir los abortos clandestinos, y d) Aprobar el reglamento de la Ley N° 2907/06 a fin de asegurar el presupuesto necesario para proporcionar los métodos anticonceptivos.(Cedaw, 2011: párrafo 31)*

Estas recomendaciones recuerdan la necesidad señalada desde varias organizaciones de mujeres y derechos humanos de que se tomen serias y urgentes medidas que puedan efectivamente bajar la mortalidad materna.

## Cifras de la realidad

En 2010, se registró una tasa de 100,8 muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos<sup>8</sup>. Las causas de la mortalidad materna se distribuyen de la siguiente manera:

**Gráfico 1. Mortalidad Materna por causas. Razón por cada 100.000 nacidos vivos**

Aborto	Hemorragia	Otras	Tétanos	Sepsis	Sida
27,7	24,7	22,7	16,8	6,9	2,0

El aborto es la primera causa de mortalidad materna, seguido de hemorragia, causa que podría estar relacionada con el aborto, ya que en ocasiones los casos de aborto son registrados como hemorragias, al ser esta una complicación del aborto realizado en condiciones inseguras. Hay que recordar además que al estar penalizada la práctica hay un enorme subregistro que impide tener la dimensión total de los abortos realizados.

Con relación al embarazo adolescente, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva (ENDSSR, 2008), señala que “la proporción de mujeres de 20-24 años de edad que tuvo su primera relación sexual antes de los 20 años ha aumentado (...) comparado a las que tienen actualmente 40 a 44 años de edad<sup>9</sup> (...)”. Al mismo tiempo, la Dirección de Salud Integral de Niñez y Adolescencia, del

8 Cifras provisorias del 2010. Sub-Sistema de Información de las Estadísticas Vitales (SSIEV). Departamento de Bioestadística. MSPBS.

9 “La proporción de mujeres que tuvo su primera relación sexual antes de los 20 años ha aumentado de 63.1 por ciento entre las que actualmente tienen entre 40 y 44 años a 76.6 por ciento entre las más jóvenes, que ahora tienen entre 20 y 24 años” (ENDSSR, 2008: 102).



MSPyBS, señala que la tasa específica de fecundidad (TEF) adolescente<sup>10</sup> a escala nacional es 63 (por cada mil), el promedio mundial es de 49,7, con extremos que van de 200 en países de África a menos de 20 en países de Europa. Otros datos indican que se registran 20 embarazos por cada 100 adolescentes (Chamorro y Otero, 2010: 403).

Esto nos indica la necesidad de redoblar esfuerzos por brindar información y consejería sobre métodos anticonceptivos modernos a los y las adolescentes y en este sentido el papel del Estado es fundamental. En este aspecto es un grave retroceso la resolución N° 35635 del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), que deja sin efecto el proceso de socialización del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad (MRPEIS)<sup>11</sup>.

## **Aborto. Del abstracto a la realidad**

Un caso que salió a la luz pública y que puso en el debate el tema de la despenalización del aborto terapéutico, fue el caso de una mujer que promovió un amparo contra el Centro Materno Infantil Hospital de Clínicas de San Lorenzo (CMI, dependiente de la Universidad Nacional de Asunción), porque los médicos se negaron a realizarle la interrupción de un embarazo ectópico abdominal.

María<sup>12</sup>, junto con su marido presentó un recurso de amparo constitucional ante la jueza de la niñez y la adolescencia, Gloria Benítez, para que la misma ordene al CMI la realización del aborto terapéutico, ya que de no realizarse estaría en riesgo la vida de la mujer y se estaría violando el artículo 4 de la Constitución. La negativa de los médicos se basó en que necesitaban una orden judicial para realizar el procedimiento, cuando en este tipo de casos no es necesario, al estar despenalizado (Código Penal, art. 109 inc 4°).

Ante esto, la jueza solicitó un dictamen del Comité de bioética del CMI, el cual dictaminó que había que esperar el desarrollo del embarazo para poder determinar si realmente era necesario realizarle la intervención<sup>13</sup>. Este fue el único dictamen en este sentido. En sentido contrario, se pronunciaron el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

El MSPyBS recomendó la urgente intervención ya que era “poco prudente esperar que se presente una complicación, que en este caso en particular podría ser sumamente grave, porque implicaría la lesión de órganos vitales como los grandes vasos sanguíneos de la pelvis, que conducirían a hemorragia incoercible que podrían llevar a la muerte a la paciente”<sup>14</sup>. La OPS sostuvo que “todo embarazo

10 La tasa específica de fecundidad adolescente hace referencia al número anual de nacidos vivos por cada 1.000 mujeres de entre 15 y 19 años.

11 Los efectos de la suspensión del MRPEIS serán analizados en el artículo sobre derechos sexuales de este capítulo.

12 El nombre de la víctima ha sido cambiado para preservar su intimidad.

13 “Consejo de Bioética descarta por ahora realizar el aborto”. Diario ABC Color, 28 de octubre de 2011. Disponible en <<http://www.abc.com.py/nota/consejo-de-bioetica-descarta-por-ahora-realizar-un-aborto/>>. consultado el 17 de noviembre de 2011.

14 “Ministerio de Salud recomienda realizar el aborto en forma urgente”. Diario ABC Color, 1 de noviembre de 2011. Disponible en <<http://www.abc.com.py/nota/ministerio-de-salud-recomienda-realizar-aborto-en-forma-urgente/>>. consultado el 17 de noviembre de 2011.

ectópico es riesgo para la vida del embrión y la madre. Este tipo de embarazos, generalmente culminan con la muerte embrionaria y ocasionan graves complicaciones poniendo en riesgo la vida de la madre”<sup>15</sup>.

Contrariamente a estas opiniones calificadas se manifestaron organizaciones conservadoras ligadas a las iglesias, manifestando que “Va contra las leyes de Dios y los hombres. La solución está en manos de Dios por más difícil que sea el caso. Es un despropósito interrumpir el embarazo, es tratar de solucionar de una manera simple el problema a través del aborto (...) Es una situación difícil, pero no nueva para los que estudiamos tanto teología, porque si existe una vida por nacer y está en peligro la madre y también la criatura ¿qué debemos hacer? Nada, debemos dejar todo en las manos de Dios”<sup>16</sup>

Por su parte, tres redes de organizaciones sociales presentaron un *amicus curiae*<sup>17</sup> ante la jueza para expresar una opinión fundada en varias cuestiones, entre ellas, que existe una autorización constitucional y legal para realizar el aborto, que no hacerlo violaría varios derechos humanos de la mujer, como el derecho a la integridad física y psíquica y a la igualdad y no discriminación. Además que:

*Con relación a la exigencia de una orden judicial por parte de los médicos/ as aún en caso de no ser necesario, como es el caso en debate, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha expresado su preocupación de que “la criminalización del aborto disuada a los médicos de aplicar este procedimiento sin mandato judicial incluso cuando la ley se lo permite, por ejemplo, cuando existe un claro riesgo para la salud de la madre.”<sup>18</sup>*

Finalmente, la mujer fue trasladada al Instituto de Previsión Social donde le realizaron la intervención tras un dictamen de la junta médica<sup>19</sup> y antes del fallo de la jueza, que rechazó el amparo, argumentando que al ser trasladada al IPS ella ya no tenía jurisdicción para resolver el tema, dado que el amparo fue promovido contra el CIM<sup>20</sup>.

Este caso presenta un interés particular por varias razones: trajo al debate público la cuestión del aborto terapéutico, donde se paso de la idea abstracta al caso concreto, donde una mujer solicitó que el Estado tome medidas de urgencia para

15 Posición de la OPS/OMS sobre embarazo ectópico. Nota a la Ministra de Salud. 27 de octubre de 2011. Referencia: PAR/04/28/00/16619/2011.

16 “Fedavifa se manifiesta contra el aborto terapéutico”. Diario Última Hora, 3 de noviembre de 2011. Disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/477779-Fedavifa-se-manifiesta-contra-el-aborto-terapeutico>>, consultado el 17 de noviembre de 2011.

17 Un *amicus curiae*, en latín “amigos/as del tribunal” es un mecanismo por el cual personas u organizaciones pueden presentar un escrito dando una opinión fundada sobre el tema en debate en un litigio. La opinión no es vinculante y se encuentra reglamentada por acordada 479 de la Corte Suprema de Justicia.

18 *Amicus Curiae* presentado por la Coordinación de Mujeres del Paraguay, la Campaña por la Convención de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos y la Campaña 28 de Setiembre por la Despenalización del Aborto en América Latina y el Caribe. 27 de octubre de 2011.

19 “IPS decide interrumpir el embarazo al margen de la resolución de la jueza”. Diario Última Hora, 2 de noviembre de 2011. Disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/477555-IPS-decide-interrumpir-embarazo-al-margen-de-resolucion-de-jueza>>, consultado el 17 de noviembre de 2011.

20 “Jueza rechaza amparo para abortar porque el caso ya se encuentra fuera de su jurisdicción”. Diario Última Hora, 3 de noviembre de 2011. Disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/477785-Jueza-rechaza-amparo-para-abortar-porque-el-caso-ya-se-encuentra-fuera-de-su-jurisdiccion>>, consultado el 17 de noviembre de 2011.

salvarle la vida en una situación despenalizada. Esto hizo que medios de comunicación, formadores y formadoras de opinión que habitualmente no hablan de este tema, lo hicieran<sup>21</sup> y esta vez se habló de un caso en particular, lo que dio un giro por el cual la gente se dejó de plantear qué hacer con la vida en abstracto y empezó a reflexionar sobre la vida de esta mujer en particular.

Al mismo tiempo, las autoridades correspondientes (MSPyBS, IPS), explicitaron la necesidad de salvar la vida de la mujer que se encuentra en peligro por este tipo de embarazo y tomaron las medidas correspondientes sin entrar en el “juego” de la discusión mediática. Simplemente hicieron lo que tenían que hacer.

Esto señala la necesidad de contar con un protocolo de atención de aborto no punible, para que casos como este no vuelvan a repetirse.

## 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 (art. 24).
- Aprobar el Proyecto de Ley de Salud Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal.
- Implementar el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad.
- Garantizar que los servicios de salud atiendan de manera inmediata y adecuada a las mujeres que acuden a los centros de salud con síntomas post aborto y que las y los profesionales que las atiendan respeten el deber de confidencialidad.
- Elaborar e implementar un protocolo de atención médica para casos de aborto no punible.
- Garantizar sistemas de monitoreo del cumplimiento de los estándares de derechos humanos en materia de derechos reproductivos.
- Garantizar que existan datos oficiales sobre derechos reproductivos y que éstos incluyan a lesbianas, gays, bisexuales, personas trans e intersex (LGBTI).

## BIBLIOGRAFÍA

- Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP), 2008. Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva (ENDSSR). Asunción. Disponible en [www.cepep.org.py](http://www.cepep.org.py)
- Chamorro, Javier y Otero, Heve. Año de observaciones internacionales, reacciones sociales e iniciativas nacionales. Niñas, niños y adolescentes en vigilia de sus derechos. En Codehupy (2010). Yvypóra Derécho Paraguái – Derechos humanos en Paraguay 2010. Asunción: Codehupy pp 397- 411.
- Moragas, Mirta. Muchos Ataques fundamentalistas y poco debate de argumentos. Mientras las muertes maternas siguen igual. En Codehupy (2010). Yvypóra Derécho Paraguái – Derechos humanos en Paraguay 2010. Asunción: Codehupy pp 229- 236.

21 Ver, por ejemplo: “Médico alega que mujer que pide aborto terapéutico tiene derecho a decidir sobre su embarazo”. Diario Última Hora, 2 de noviembre de 2011. Disponible en <http://www.ultimahora.com/notas/477520-Medico-alega-que-mujer-que-pide-aborto-terapeutico-tiene-derecho-a-decidir-sobre-su-embarazo>: “Sociedad Careta”. Diario ABC Color, 6 de noviembre de 2011. Disponible en <http://www.abc.com.py/nota/sociedad-careta/> consultado el 17 de noviembre de 2011.



# *Asesinato de mujeres o feminicidio:*

El grado más extremo de la violencia de género

*La violencia doméstica es un hecho que no se limita a agresiones aisladas contra la principal víctima: la mujer, sino se extiende a todo el ámbito familiar y deja claridad sobre la vigencia de una situación de subordinación y desvalorización de lo femenino ante lo masculino. El Estado, en este contexto, tiene la obligación de velar por combatir con celeridad y firmeza la violencia doméstica en el Paraguay.*

Myrian González Vera<sup>1</sup>

Centro de Documentación y Estudios (CDE)

<sup>1</sup> Agradezco a la abogada Silvia López Safi, Rosa Palau, del Museo de la Justicia – Centro de Documentación y Archivo (CDyA) del Poder Judicial, y a Sonia Brucke de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, quienes me han brindado amplia información para la elaboración de este artículo, así como también a Rafael Martínez y Héctor Caballero, compañeros del CDE, responsables de la sistematización y procesamiento de la información de prensa utilizada.

## INTRODUCCIÓN

En el Paraguay todos los días ocurren situaciones de violencia doméstica e intrafamiliar, pero son pocos los casos que ocupan las portadas de periódicos y generan coberturas sensacionalistas que desbordan los límites del derecho a la privacidad e intimidad de las personas. Este año, la muerte de Sonia Vera –mujer asesinada por su marido, dirigente deportivo de un club muy prestigioso de la capital–; de Michaela Machi Doljak, asesinada en manos de su ex pareja–, o de Sady Medina Quiñónez –joven encontrada muerta, presumiblemente en manos de un hombre cuya familia tiene influencias políticas– colocaron en primer plano la grave situación de la violencia que sufren las mujeres en sus casas o dentro de relaciones que, se supone, deberían ofrecer protección como son la familia y la pareja.

Estos hechos mediáticos, originados por el peso de sus protagonistas o la inacción judicial, visualizaron la importancia de que el Estado asuma con compromiso y responsabilidad su obligación de proteger la vida de las personas. También sirvieron de disparador en la sociedad civil para promover acciones de sensibilización y concientización que quizá puedan servir para que este tipo de crímenes ya no se justifiquen con la pasión, los celos o la locura de los agresores y que sean tratados como la expresión más extrema de la violencia de género.

## LA VIOLENCIA DOMÉSTICA E INTRAFAMILIAR ES VIOLENCIA DE GÉNERO

La violencia doméstica e intrafamiliar tiene como principal víctima a la mujer y es la manifestación más frecuente de la violencia de género, que es el “ejercicio de la violencia que refleja la asimetría existente en las relaciones de poder entre varones y mujeres, y que perpetúa la subordinación y desvalorización de lo femenino frente a lo masculino. Ésta se caracteriza por responder al patriarcado como sistema simbólico que determina un conjunto de prácticas cotidianas concretas, que niegan los derechos de las mujeres y reproducen el desequilibrio y la inequidad existentes entre los sexos” (Rico, 1996: 8). En general, en la familia es el hombre quien ejerce el poder sobre la mujer, y ésta a su vez lo ejerce hacia sus hijos e hijas, generándose así una cadena jerárquica de relaciones de poder directamente relacionada con los diversos grados de dependencia entre los y las integrantes de la familia, incluyendo en esta cadena a las personas ancianas y las que tienen algún tipo de discapacidad, con lo cual éstas también se encuentran vulnerables ante la violencia de género en el ámbito familiar, más allá de su sexo o edad<sup>2</sup>.

En este informe anual sobre la situación de cumplimiento del artículo constitucional referido a una vida libre de violencia en el ámbito familiar, presentaremos el marco legal vigente, las propuestas legislativas, las políticas públicas en curso, algunos casos emblemáticos y algunas recomendaciones para avanzar en el derecho que tienen todas las personas a vivir sin violencia.

2 La violencia sexual en el ámbito del trabajo o en instituciones educativas también forma parte de la violencia de género, pero en este artículo sólo se abordará la violencia doméstica e intrafamiliar.

## 1. Marco legal para la prevención, protección y sanción contra la violencia doméstica e intrafamiliar: Amplio, pero insuficiente para combatirla

La protección contra la violencia familiar y doméstica está establecida constitucionalmente desde 1992<sup>3</sup> cuando el Paraguay sancionó una nueva Carta Magna que incorporaba además la igualdad entre mujeres y hombres y la no discriminación, en consonancia con instrumentos internacionales ya ratificados como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), que había sido aprobada como ley paraguaya todavía bajo el periodo dictatorial, en 1986 (Ley N° 1.215)<sup>4</sup>.

Otros instrumentos internacionales referidos al tema y que forman parte del marco legal paraguayo son la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, más conocida como Belem do Parã (Ley N° 605/1995) y la Ley N° 1683/01 que ratifica el Protocolo Facultativo de la CEDAW.

El mismo año que se sancionó la nueva Constitución Nacional también se aprobaron dos leyes de suma importancia: i) la Reforma Parcial del Código Civil ( Ley N° 1/92) que establece la igualdad de derechos y obligaciones entre los cónyuges (responsabilidad en el hogar, atención de la familia, administración de los bienes familiares); el reconocimiento de la unión de hecho y del concubinato, así como la derogación de artículos que coartaban la libertad de decisión de las mujeres dentro del matrimonio (artículos 153, 158, 159, 195 y 198 de la Ley 1.183/85<sup>5</sup>; y ii) la Ley N° 34/92 que crea la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República que tiene entre sus principales objetivos la erradicación de la violencia contra la mujer (artículo 2).

Ya un año antes, en 1991, el Paraguay dejó de ser uno de los dos únicos países de la región<sup>6</sup> que no contaba con una ley de divorcio, al promulgarse la Ley N° 45/91, cuyo artículo 4 establece como causal de divorcio el atentado contra la vida de uno de los cónyuges, así como el maltrato e injurias graves.

Otras leyes que incluyen aspectos referidos a la violencia familiar son:

- Ley N° 204/93 que modifica los artículos 2.582, 2.590 y 2.591 del Código Civil (Ley N° 1.183/85) y establece la igualdad de los hijos en el derecho hereditario, ya que anteriormente se establecían diferencias entre hijos nacidos en el matrimonio y los hijos nacidos fuera de él.
- Ley N° 1.680/01 - Código de la Niñez y la Adolescencia, que contiene varios artículos de protección contra la violencia dentro de la familia y en el artículo 4, inciso “e” establece la suspensión de la patria potestad de los padres y madres en casos de violencia hacia sus hijos e hijas.

3 Artículo 60 de la Constitución Nacional Paraguaya.

4 Según la Recomendación General N° 19 adoptada por el Comité para la Eliminación contra la Mujer, en 1992. “la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”.

5 Esta ley ya incluía como causal de separación de cuerpos la violencia en el matrimonio.

6 Hasta entonces, los únicos países de la región que no tenían leyes de divorcio vincular eran Paraguay y Chile.

- Ley N° 1885/2002 de las Personas Adultas que protege a las personas mayores de edad garantizándoles buen trato, no discriminación y atención a su salud, vivienda, alimentación y otros servicios que les garanticen una vida digna.

En el marco legal vigente existe sólo una ley civil específica sobre violencia doméstica y familiar (Ley N° 1.600/2000), que contempla medidas de protección urgentes para víctimas de violencia en el ámbito familiar, y un artículo del Código Penal que sanciona la violencia familiar (artículo 229, Ley N° 3.440/07)<sup>7</sup>. Actualmente existen propuestas legislativas que pretenden abarcar más protecciones y sanciones a los hechos de violencia familiar y doméstica, e incorporar específicamente la violencia contra la mujer y la violencia de género en el ámbito penal, ya que se ha visto que tanto la ley 1.600 como el artículo 229 resultan insuficientes.

### *Las limitaciones de las leyes de protección y sanción contra la violencia doméstica y familiar*

La ley contra la violencia doméstica es muy limitada y tiene numerosas dificultades en su aplicación, muchas de ellas ligadas a la cultura patriarcal y machista imperante, otras de carácter jurídico y también de recursos y presupuestos<sup>8</sup>. Entre las primeras se releva la falta de sensibilización del funcionariado, sea policial, judicial o de salud, ya que la víctima muchas veces debe recorrer por distintas instancias para que su denuncia sea tomada por la autoridad competente; la revictimización también es producto de la falta de sensibilización del personal que debería atender con celeridad un caso de violencia doméstica, y sin embargo, somete a la víctima a una serie de situaciones que la lleva, en la mayoría de los casos, a desistir de la denuncia o del seguimiento del proceso.

Por otro lado, los procedimientos no son claros y prácticamente no existe el seguimiento del caso, quedándose frecuentemente en la aplicación de medidas cautelares que, una vez cumplido (o no) el plazo, la víctima queda nuevamente desprotegida. La falta de claridad en los roles de cada ámbito involucrado (policía, juzgado, centros de salud) también atenta contra la correcta y urgente aplicación de las medidas de protección establecidas por la ley.

La falta de presupuestos adecuados es otro problema central en la aplicación de la ley 1.600. Por ejemplo, no se cuenta con servicios de atención en los juzgados de paz durante las 24 horas ni domingos y feriados. A todo esto se le suma la falta de abordaje de la violencia doméstica e intrafamiliar desde una perspectiva de género y la casi total inexistencia de servicios públicos de atención psicológica y de contención a las víctimas de la violencia de género, que las ayude a evitar caer en el llamado círculo de la violencia, pues la baja autoestima, la dependencia y la falta de autonomía son factores que impiden la recuperación psíquica de quienes han sido sometidas, quizá por largo tiempo, a golpes físicos, humillaciones y otros tratos degradantes, que muchas veces acaban con el asesinato de la víctima, e incluso, aunque en, contados casos, con el asesinato del agresor.

7 La Ley N° 3.440 de 2007 incorpora modificaciones a la Ley N° 1.160/97 que reconocía sólo la violencia física como hecho punible de violencia familiar. La modificación incluye "los dolores psíquicos recurrentes" como hecho de violencia familiar que puede ser penalizado, aunque no elimina la habitualidad para ser configurado delicto.

8 Este apartado se nutrió de los conocimientos de la abogada Silvia López Safi.



*Propuestas legislativas en curso*

Después de diez años de vigencia de la ley 1.600 los numerosos estudios realizados, tanto desde el ámbito estatal como de la sociedad civil, mostraron que si bien esta ley permitió posicionar la violencia familiar como un problema público que debe ser atendido por el Estado, no ha sido suficiente para combatirla.

Es así que la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República impulsó la creación de un espacio de trabajo articulado entre organismos de los tres poderes del Estado para la elaboración de un anteproyecto de ley integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, que abarque los ámbitos civil, penal y administrativo; que incluya diversos tipos de violencia contra la mujer; que establezca políticas públicas de prevención, sanción y acompañamiento de casos, así como el registro de datos y protocolos de atención con criterios unificados y por supuesto, dotar de presupuestos adecuados para su implementación efectiva.

Justamente esta iniciativa encontró un fuerte respaldo internacional en octubre de 2011, cuando la CEDAW, previa revisión del Sexto Informe Periódico de Paraguay, recomendó al Estado paraguayo a:

- a) "Acelerar la adopción de una ley integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, en consonancia con el Convenio y la Recomendación General N° 19 (1992) sobre violencia contra la mujer;
- b) luchar eficazmente contra todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la violencia física, psicológica y la económica, asegurando que los autores de esos actos sean enjuiciados y sancionados y que las mujeres sean efectivamente protegidas contra las represalias;
- c) intensificar sus esfuerzos para sensibilizar a los funcionarios públicos, cumplir la ley, el poder judicial, de salud, y los trabajadores sociales, y reforzar la conciencia sobre el hecho de que esa violencia es social y moralmente inaceptable y constituye una discriminación contra las mujeres y viola sus derechos humanos, y
- d) mejorar la colaboración y coordinación con organizaciones de la sociedad civil, en particular las asociaciones femeninas, para fortalecer la aplicación y seguimiento de la legislación y los programas destinados a eliminar la violencia contra las mujeres" (*Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Quincuagésimo periodo de sesiones, Ginebra, 3-21 oct. 2011*)<sup>9</sup>.

En paralelo a este proceso de elaboración del anteproyecto de ley integral que protege a las mujeres contra la violencia, ya se han presentado otras propuestas legislativas con fines similares. Una de ellas plantea la modificación del artículo 229 sobre violencia familiar del Código Penal, eliminando el requisito de la habitualidad o recurrencia de los hechos de violencia física o de los dolores síquicos y el aumento de la condena. De aprobarse esta propuesta legislativa, que ya tiene media sanción en la Cámara de Diputados, dicho artículo permitiría que una víctima de violencia familiar recurra al ámbito penal para solicitar la pena carcelaria de

9 Documento distribuido el 21 de octubre de 2011. Original: Inglés. Versión anticipada no editada. CEDAW/C/PRY/CO/6.

su agresor<sup>10</sup>, sin necesidad de presentar una serie de pruebas que demuestren la habitualidad de la violencia.

Otras dos propuestas apuntan a la modificación de la ley 1.600, ambas presentadas al Congreso Nacional en 2009. Una de ellas fue girada a la Cámara de Diputados y propone modificar los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 bajo la argumentación de que la ley actual no es clara, especialmente en la aplicación de procedimientos y de medidas cautelares<sup>11</sup>. Por su parte, en el Senado se presentó una propuesta de ley que modifica el artículo 1 de la Ley N° 1.600 contra la violencia doméstica y el artículo 229 de la Ley 1160/97 Código Penal, que tiene como objetivos:

- "Incluir entre las víctimas de violencia doméstica no sólo a los adultos mayores ascendientes, sino a todos los adultos mayores que viven bajo el mismo techo del agresor.
- Castigar con la figura agravada de lesiones prevista en el artículo 112 del Código Penal a los agresores de adultos mayores, sean o no parientes"<sup>12</sup>.

## 2. Las políticas públicas y servicios estatales

Actualmente se visualiza la voluntad política del Estado paraguayo para dar cumplimiento al mandato constitucional de garantizar una vida libre de violencia en el ámbito familiar, especialmente en algunos Ministerios, ya que existen numerosos planes, programas y convenios que implementan acciones para prevenir la violencia contra la mujer y ofrecen servicios de atención especializados a víctimas de violencia basada en género, doméstica e intrafamiliar:

- El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008 - 2017 (PIO III) de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR). Este organismo es la principal instancia del Estado que desarrolla numerosos programas referidos a la protección contra la violencia de género, intrafamiliar y contra la mujer. El marco de este trabajo se sustenta en uno de los nueve ámbitos de actuación del Plan que se denomina "Una vida libre de violencia", cuyo objetivo general es prevenir y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer.
- El Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Infancia 2010 - 2015 y el Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Adolescencia 2010 - 2015 del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS): que cuentan con programas específicos para la prevención y la atención integral de víctimas de violencia.
- El Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2009 - 2013 (MSPyBS): tiene un área de prevención y atención a personas en situación de violencia sexual y violencia basada en género.

10 Expediente D-1120529 del 12/07/2011 "Que modifica el artículo 229 de la Ley N° 1160/97 'Código Penal', modificado por la Ley N° 3440/08" Disponible en: <<http://www.senado.gov.py/silpy>>

11 Propuesta presentada por el diputado Oscar Luis Tuma Bogado, 3 de marzo de 2009.

12 Propuesta presentada por el senador Orlando Fiorotto, 29 de mayo de 2009.

- El Plan Nacional de Salud Integral de la Niñez 2008 – 2012 (Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia - SNNA), que incluye entre sus líneas de acción la prevención y atención del maltrato infantil.
- El Programa Nacional para la Prevención y la Atención Integral de Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes en situación de Violencia basada en Género, doméstica e intrafamiliar (2010 - 2015), promovido por la Dirección de Salud Integral de la Niñez y la Adolescencia del MSPyBS, que tiene como objetivo general “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”, que fue presentado a fines de 2010.
- El Comité Interinstitucional de Atención Integral de la violencia por razones de género: que articula los esfuerzos de los Ministerios del Interior, de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), la SMPR y la SNNA<sup>13</sup> y que fue creado en 2008. Los objetivos de este Comité son: promover la sensibilización y capacitación de las instituciones en derechos humanos y de género; fortalecer las redes de atención a las víctimas; implementar protocolos de atención, e impulsar presupuestos especialmente destinados a ampliar los servicios de atención a las víctimas de violencia. A continuación se mencionan los principales aportes realizados durante en el año en el marco de este convenio interinstitucional.

#### *a) La Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República*

La SMPR tiene como marco de trabajo el PIO III y a partir de allí gestiona diversas y variadas acciones, muchas de ellas en articulación con otros sectores del Estado. y es la principal impulsora de este Comité Interinstitucional. Algunas de las actividades más relevantes realizadas durante el año fueron:

- *Servicios de atención a mujeres (Sedamur):* Cuenta con una unidad especializada que ofrece servicios de información, orientación, asesoramiento y atención integral a mujeres, especialmente en lo referente a la violencia de género.
- *Casa de abrigo para mujeres en situación de violencia:* en noviembre de 2010 se inauguró la primera casa que brinda atención integral a mujeres víctimas de violencia. Los servicios que contempla son: alojamiento, atención y apoyo psicológico, asesoría legal, atención médica y terapia ocupacional.
- *Propuestas legislativas:* ya se ha mencionado más arriba que la SMPR fue la gestora de un proceso también interinstitucional para la elaboración de un anteproyecto de ley integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, denominada Coordinación Interinstitucional de Reforma Legislativa, que está integrada por la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, la Comisión de Equidad Social y de Género de la Cámara de Diputados (ambas del Poder Legislativo), la Corte Suprema de Justicia (Poder Judicial) y la SMPR como parte del Poder Ejecutivo.

---

<sup>13</sup> Actualmente el Ministerio Público se ha sumado al trabajo de este comité con el fin de aportar en la construcción de protocolos de atención a víctimas de violencia que puedan ser aplicados con criterios similares en todas las instituciones involucradas.

*b) La División de Atención Especializada a víctimas de violencia contra la mujer, niños, niñas y adolescentes de la Policía Nacional – Ministerio del Interior*

Durante los dos primeros años de inicio del Comité Interinstitucional, la Policía Nacional, con el apoyo de la SNNA y de la SMPR desarrolló un proceso de capacitación en derechos humanos y en género para formar una dotación de policías y funcionarios/as que se encarguen del trabajo de atención especializada a las víctimas.

En febrero de 2010 se instaló la primera Oficina de Atención, y actualmente esta División Especializada está instalada en seis comisarías<sup>14</sup>, donde desarrolla las siguientes funciones:

- Facilitar a las personas víctimas de violencia el ejercicio pleno de sus derechos.
- Garantizar que cualquier víctima de violencia reciba un cuidado especializado y de calidad.
- Brindar asesoramiento, contención y orientación personalizada en el marco de la denuncia.
- Desarrollar mecanismos de trabajo articulado entre las instituciones intervinientes (juzgados de paz, centros y hospitales de salud).
- Diseñar estrategias de respuesta al problema de la violencia doméstica desde la perspectiva de la Policía Comunitaria.
- Formar grupo de policías, varones y mujeres, sensibilizados en el problema de la violencia doméstica basada en el género y la discriminación hacia la mujer, la niñez y otros sectores específicos de la población<sup>15</sup>.

*c) Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*

Además de la elaboración y puesta en marcha del Programa Nacional de Prevención y Atención Integral de víctimas de violencia de género, doméstica e intrafamiliar, el MSPBS implementa servicios especiales de atención en cinco hospitales públicos<sup>16</sup>, donde se aplica en forma piloto formularios de registro, flujogramas genéricos de atención integral y protocolos de atención especialmente diseñados para la atención de víctimas de violencia de género, además de iniciar la elaboración de un plan de capacitación de funcionarios de estos servicios desde las perspectivas de derechos humanos y de género.

También trabaja de cerca con el Ministerio Público para desarrollar estrategias de trabajo conjunto que aporten para una adecuada recolección de datos, informes diagnósticos y pruebas que tengan validez jurídica en casos judiciales. No obstante, ambas instituciones reconocen la falta de infraestructura, recursos humanos y técnicos que son necesarios para establecer un trabajo forense especializado en los casos de violencia de género, especialmente la violencia sexual y el abuso.

14 Hasta la fecha se han instalado Divisiones Especializadas de Atención en las Comisarías 6ª, 7ª y 15ª Metropolitanas, las Comisarías 7ª de Central, la 4ª de Villarrica (Guairá) y la Comisaría de Encarnación (Itapúa).

15 Policía Nacional. Departamento División de Atención. [web en línea]. Disponible en <<http://www.policianacional.gov.py>>.

16 Hospitales de Barrio Obrero, San Pablo y Emergencias Médicas de la capital y el Hospital Nacional de Itauguá y el Pediátrico de San Lorenzo (ambos del departamento Central).

### *El acceso a la justicia: lentos cambios para incorporar la perspectiva de género en la atención a víctimas de violencia*

El acceso a la justicia es uno de los problemas que aún no ha sido abordado con la celeridad y envergadura que se requiere. Los cambios son todavía mínimos en este ámbito. En abril de 2010 se creó la Secretaría de Género dependiente de la Corte Suprema de Justicia, en el Poder Judicial<sup>17</sup>, y en noviembre de ese año se aprobó la Acordada N° 657 por la cual se establecen las directrices de la Política Institucional de Transversalidad de Género del Poder Judicial, cuyo objetivo principal es “lograr que las personas usuarias de los servicios judiciales reciban información, comunicación y señalización con perspectiva de género accesible, comprensible y oportuna”.

Sin dudas, la instalación de estos espacios abre las puertas a la esperanza de combatir la violencia de género, pero un largo camino de escollos habrá que salvar en la marcha, tratando de derribar actitudes, conductas y procedimientos patriarcales que profundizan las desigualdades entre mujeres y hombres, aun en este Siglo 21.

En cuanto al Ministerio Público, si bien se ha ido incorporando paulatinamente la perspectiva de género en algunos aspectos de su trabajo, como por ejemplo, en sus registros de casos o en la instalación de campañas que promueven la no violencia contra la mujer, no se visualiza, al menos públicamente, una voluntad política firme para encarar los procesos judiciales desde dicha perspectiva. Un aspecto central de esta crítica se refiere a que existe alta resistencia para abrir casos penales de violencia doméstica basados en el artículo 229 del Código Penal<sup>18</sup>, debido a la necesidad de “comprobación” de la existencia de violencia física o dolores psíquicos considerables recurrentes o habituales para que se configure el hecho como una posible acción penal, así como también el poco uso de instrumentos internacionales ratificados por el Paraguay como la CEDAW (Ley 1.215/86).

Los casos que se describirán a continuación pretenden mostrar cómo el Ministerio Público, así como otros operadores de justicia pueden ayudar sustantivamente en la disminución de casos de violencia de género (especialmente el feminicidio) y en el aumento de penas para los agresores aplicando los instrumentos nacionales e internacionales de protección contra la violencia de género y desarrollando su trabajo sin prejuicios machistas y patriarcales.

17 Acordada N° 609 del 6 de abril de 2010. Anterior a la instalación de esta Secretaría de Género ya se realizaron importantes acciones para incorporar la perspectiva de género y ofrecer espacios de capacitación al funcionariado judicial. En 2007, en el marco de un convenio de cooperación entre la Corte Suprema de Justicia y Cladem Paraguay, se desarrolló el Proyecto Monitoreo y Capacitación para el Mejoramiento de Acceso a la Justicia de Mujeres Víctimas de Violencia en Paraguay (Majuvi), con el objetivo de “brindar apoyo a la implementación de leyes, políticas y planes de acción de la administración de justicia dirigidos a eliminar la violencia contra las mujeres a nivel nacional, sensibilizando y capacitando a los/as operadores/as de justicia de distintas circunscripciones del país, incluyendo a jueces/zas, defensores/as públicos/as, secretarios/as, fiscales/as y policías, en torno a la problemática del acceso de la justicia, violencia y derechos humanos de las mujeres”. Disponible en: <<http://www.pj.gov.py>>.

18 Artículo 229.- Violencia familiar: “El que, en el ámbito familiar, ejerciera o sometiera habitualmente a violencia física o dolores síquicos considerables sobre otro con quien conviva, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o multa” (Ley 3.440/07 que modifica varias disposiciones de la Ley 1.160 Código Penal).

### 3. Casos de feminicidio o asesinatos de mujeres por ser mujeres<sup>19</sup>

En este último apartado se presentan tres casos de asesinatos de mujeres ocurridos en el marco de situaciones de violencia y que muestran, en dos de ellos, la negligencia o inacción de la justicia para evitar los asesinatos, y en el tercero para esclarecer quién ha sido el responsable y las circunstancias dentro de las cuales ocurrió el crimen. Estos asesinatos responden a lo que desde hace ya unas décadas se denomina feminicidio “porque son crímenes de odio contra la mujeres”<sup>20</sup> y “se conforma en una violencia social contra las mujeres; en la sociedad se acepta que haya violencia contra las mujeres, la sociedad ignora, silencia, invisibiliza, desvaloriza, le quita importancia a la violencia contra las mujeres y a veces las comunidades (familia, barrios, cualquier forma de organización social) minimizan la violencia y tienen mecanismos violentos de relación y trato con las mujeres”<sup>21</sup>.

Sonia Vera fue brutalmente asesinada por su marido después de dos décadas de vivir dentro de un círculo de violencia que solo acabó con su muerte. En los últimos meses de vida, ella recurrió a una tía para que la ayude a denunciar el caso ante las autoridades, aunque en varias ocasiones la denuncia no fue recibida por las autoridades (fiscalías y comisarías) porque supuestamente no correspondía a la jurisdicción, o porque no había funcionarios o porque el marido de la víctima, al ser una persona conocida, lograba impedirlo<sup>22</sup>.

Michaela Macchi Doljak, joven de 24 años fue asesinada por un hombre que había sido su pareja y que posteriormente fue denunciado por la víctima por acoso y violencia en un Juzgado de Paz de la capital, que emitió una orden de restricción. A pesar de la prohibición que tenía el agresor de acercarse a la víctima, una noche entró de manera violenta a la casa de la mujer y con un arma en la mano amenazó a toda la familia e incluso intentó matarla, aunque se vio impedido de hacerlo porque el revólver quedó trabado. Allí, la Fiscalía intervino e imputó al hombre por coacción y solicitó al juzgado medidas alternativas a la prisión. Como continuaron las amenazas y el acoso, los abogados de la víctima denunciaron estos hechos pero no lograron ninguna resolución judicial al respecto. Finalmente un mes después, el asesino logró asesinar a la mujer y posteriormente se suicidó. La abogada de la víctima señaló que la muerte de Michaela se debió a la falta de protección judicial, afirmando que “la fiscalía debía haber imputado por tentativa de homicidio y no por coacción”<sup>23</sup> y llevar a prisión al agresor.

Sady Medina, una joven de 21 años fue encontrada muerta y con signos de haber sido torturada, siendo el presunto autor el hijo de un ex intendente municipal de una localidad del interior del país y que huyó al día siguiente del crimen. Ante

19 Los tres casos presentados fueron ampliamente difundidos por los medios de comunicación y toda la información que se consigna en este artículo proviene de los diarios paraguayos ABC Color, Última Hora, La Nación, Crónica y Popular, durante los meses de junio a octubre de 2011.

20 Definición realizada por Jill Radford y Diana Russell. Citado por Marcela Lagarde en: “Feminicidio”, 1996, en [www.ciudademujeres.com/articulos/feminicidio](http://www.ciudademujeres.com/articulos/feminicidio).

21 Lagarde, Marcela, *ibid*.

22 Declaraciones de Perla Lugo, tía de Sonia Vera ante el fiscal Federico Espinoza (Semanario Judicial del Diario Abc Color, 8/08/2011, pp. 4 y 5).

23 “Abogada dice que trabajo fiscal negligente facilitó el homicidio”, Diario Última Hora, 12/08/2011, p 54.

versiones de que la muerte podría haber sido consecuencia de un accidente de tránsito –pues la mujer fue encontrada a la vera de un camino– los padres de la joven exigieron al Ministro del Interior que promueva una investigación seria, afirmando que a su hija “la golpearon todo mal, también le quemaron con cigarrillos. Creemos que hay otros que saben lo que pasó y ellos podrían ser los policías que tratan de encubrir todo”<sup>24</sup>. Desde junio a hoy fueron cambiadas dos fiscalas debido a la inoperancia para profundizar la investigación ya que recién casi tres meses después del asesinato, el Ministerio Público libró la orden de captura internacional contra el supuesto asesino.

Este tipo de asesinatos o feminicidios son frecuentes en Paraguay y en el mundo y no bajarán las estadísticas mientras se encubran los crímenes bajo el manto de la justificación de que son situaciones provocadas por el amor, la pasión, los celos. Ningún hombre debe disponer del cuerpo ni de la vida de ninguna mujer. Y el Estado debe impedirlo, porque su obligación es proteger la vida de las personas. Estos casos muestran la inoperancia y negligencia por parte de las autoridades para impedir el feminicidio.

## RECOMENDACIONES

Además de las recomendaciones emanadas del Comité de la CEDAW ya incluidas en la primera parte de este artículo, es necesario que el Estado:

- Incluya en el presupuesto general de gastos de la nación recursos humanos y financieros específicos para continuar la implementación de políticas, planes y programas que apunten a prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género, doméstica e intrafamiliar, previendo la finalización de la cooperación internacional para estos fines, que actualmente sostiene una parte importante de dichas políticas.
- Promueva a través de sus instituciones prácticas culturales que contemplen la igualdad, la no discriminación y la perspectiva de género, especialmente en los ámbitos educativos, en las normativas dirigidas a los medios de comunicación y la publicidad no sexista, así como en todos los servicios públicos, dando así cumplimiento efectivo a los mandatos constitucionales vigentes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Larrauri, Elena “La mujer ante el derecho penal”, en: Revista 11. Disponible en: <<http://www.cienciaspenales.org/Revista%2011/larrauri.htm>> [15de noviembre de 2011]
- Paraguay – Presidencia de la República, Secretaría de la Mujer (2008) *III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008 - 2017*. Asunción: Secretaría de la Mujer del Presidencia de la República y UNFPA.
- Paraguay – Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2010) Programa Nacional para la prevención y la atención integral de mujeres, niñas, niños y adolescentes en situación de violencia basada en género, doméstica e intrafamiliar 2010 – 2015. Asunción: MSPyBS, AECID, OPS, UNICEF.
- Rico, Nieves (1996) *Violencia de género: un problema de derechos humanos*. Serie Mujer y Desarrollo N° 16, Comisión Económica para América Latina y El Caribe, LC/L.957.
- Vera Salerno, Andrea Raquel (2009) *Violencia de género: Problema antiguo. Nuevos abordajes en el Paraguay*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE).

24 “A mi hija le quemaron con cigarrillos”, Diario Popular, 13/06/2011.







Capítulo 4

**DERECHOS  
POLÍTICOS**



# *Dos victorias muy importantes... pero es urgente avanzar también en otros aspectos*

Referéndum y voto de paraguayos y paraguayas en el exterior: claros avances en el ejercicio de los derechos políticos.

*La realización de un referéndum por primera desde la vigencia de esta figura en la actual Constitución Nacional, así como la concreción, a través de dicho mecanismo, de la primera enmienda constitucional para ampliar el derecho al voto a los paraguayos y paraguayas que residen en el exterior, sin duda constituyen dos hechos sumamente relevantes que marcan avances en las garantías y en el ejercicio de los derechos políticos por parte de la ciudadanía. Entre los aspectos pendientes, urgen acciones a favor participación política de las mujeres y de la institucionalidad de la Justicia Electoral.*

Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana

## INTRODUCCIÓN

Los derechos políticos constituyen la base de una democracia de calidad en el marco de un Estado social de derecho. Ellos permiten que ciudadanos y ciudadanas participen en los asuntos públicos de un país, incidiendo y decidiendo sobre las políticas, programas, leyes, proyectos que contribuyan a mejorar la calidad de vida de las personas que viven en el país, en igualdad de condiciones, con equidad, sin discriminación alguna.

Si bien, el Estado paraguayo garantiza los derechos políticos en la Constitución Nacional, llegar a la plena vigencia de los mismos, encuentra serios obstáculos referidos a una frágil institucionalidad y a la falta de mejores avances legales que contribuyan a mayores garantías para el ejercicio de estos derechos.

En ese sentido, el escenario país en el periodo que abarca este informe destaca importantes avances como la realización de un referéndum, hecho histórico en cuanto a implementación de un mecanismo que garantiza la participación política de la ciudadanía para poder decidir sobre ciertos asuntos públicos. Y además, el tema llevado a referéndum, y aprobado por la ciudadanía a través de dicho mecanismo, también constituye un aspecto clave respecto a los derechos políticos: el derecho al voto de los paraguayos y paraguayas residentes en el exterior. Sin embargo, la baja participación en el referéndum plantea algunas interrogantes que afectan al rol de las instituciones (como el Tribunal Superior de Justicia Electoral y los partidos políticos tradicionales) encargadas de generar las condiciones propicias para que ciudadanos y ciudadanas puedan sufragar.

Asimismo, es necesario visualizar la situación a nivel parlamentario de algunos proyectos de ley esenciales para la vigencia de los derechos políticos. En tal sentido, se destacan ciertos avances en el estudio de algunos de ellos que desde hace varios años venían siendo postergados, como el desbloqueo de listas cerradas (habitualmente llamadas listas "sábanas"), la inscripción automática de ciudadanos y ciudadanas en el Registro Cívico Permanente, y el financiamiento político. Por otro lado, sigue sin prevalecer el abordaje legislativo relativo al aumento de la participación de las mujeres en listas de candidaturas para cuerpos colegiados.

## MARCO LEGAL

La participación política es una herramienta para que los ciudadanos y ciudadanas puedan incidir y decidir sobre los asuntos públicos de un país. Ella requiere de garantías para el ejercicio de los derechos políticos, es decir aquellas que le permitan influir en la toma de decisiones de las autoridades e instituciones del Estado sobre los asuntos y temas que afectan a la sociedad en su conjunto.

Para la construcción de una democracia con calidad –definida como sistema de gobierno y como conjunto de normas de convivencia basadas en el respeto, la diversidad, la equidad de género y otros principios democráticos- es fundamental la existencia y garantía de los derechos políticos desde un marco legal que defina el alcance de los mismos y que genere todas las condiciones para que sea efectiva su plena vigencia y ejercicio.

## Normativa nacional

La Constitución Nacional consagra los derechos políticos en varios artículos que abordan sus diferentes ámbitos: 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 al 126 de la Constitución. El artículo 117 señala textualmente: *“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 determinen esta Constitución y las leyes. Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas”*.

Respecto a los demás artículos constitucionales sobre los derechos políticos, el derecho al sufragio y la calidad de electoras y electores están garantizados en los artículos 118 al 120, el referéndum y la iniciativa popular como mecanismos de participación política son abordados en los artículos 121 al 123, y en los artículos 124 al 126 se establece todo lo concerniente a los partidos políticos.

El Código Electoral (Ley 834/96) y la Ley Orgánica Municipal (Ley 3966/2010) también contienen artículos que hacen a la normativa nacional sobre los derechos políticos.

## Normativa internacional

Algunos de los instrumentos legales internacionales fundamentales en materia de derechos políticos son: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ley 5/92, art. 25, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, ley 1/89, art. 23. La Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre también abordan los derechos políticos, en lo referente al sufragio y la participación en el gobierno (art. 21 y art. 20, respectivamente).

En lo referente a los derechos políticos de las mujeres en particular, es necesario señalar que 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 sus siglas en inglés), ley 1215/86, art. 7 y art. 11 inc. 2c, y 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, el Estado paraguayo 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, art. 41. También, 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.

## Los derechos políticos en perspectiva

El periodo que abarca este Informe, fue sumamente importante en materia de derechos políticos, pues varios hechos relacionados a estos derechos marcaron fuerte presencia en la agenda nacional. La realización por primera vez de un referéndum, y la concreción a través del mismo de la enmienda del artículo 120 de la Constitución Nacional para que los ciudadanos y ciudadanas que viven en el extranjero puedan ejercer su derecho al sufragio son, sin dudas, los dos hechos más importantes en cuanto a avances en la vigencia y ampliación de los derechos políticos durante el periodo de este Informe. Si bien también, es necesario incorporar a este análisis la baja participación ciudadana en el referéndum.

Otros temas referidos a los derechos políticos también estuvieron presentes. Por un lado, los intentos de cambios legales para avanzar en la vigencia de estos derechos, encontrándose en este campo, proyectos de leyes sobre desbloqueo de listas cerradas, inscripción automática en el Registro Cívico Permanente, y financiamiento político, por citar aquellos que tuvieron mayor movimiento. Y por otro lado, nuevamente tuvo presencia en el escenario la situación de desgaste institucional del Tribunal Superior de Justicia Electoral y de los partidos políticos, instituciones que, desde sus roles diferenciados, tienen un papel importante en cuanto a las garantías y condiciones para la vigencia de los derechos políticos.

## Referéndum y voto de paraguayos y paraguayas en el exterior: ESCRIBIENDO LA HISTORIA...

La ampliación del derecho al voto a los paraguayos y paraguayas residentes en el exterior constituye indudablemente una conquista ciudadana y un significativo avance en la vigencia de los derechos políticos.

El impedimento del voto a connacionales residentes en el exterior constituía una violación de derechos humanos, específicamente del derecho a la participación política, porque impone condiciones irrazonables y discriminatorias para el ejercicio del derecho al sufragio. La negación de este derecho a los paraguayos y paraguayas en el exterior también iba en contra de la universalidad del voto, establecida en la Constitución en el artículo 118.

*“Al incluir el requisito de la residencia, la Carta Magna restringe el ejercicio de 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. (...) 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”<sup>1</sup>.*

<sup>1</sup> Dobrée, Patricio, Centro de Documentación y Estudios (CDE) y Grupo de Trabajo sobre Migraciones de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), “Ciudadanía sin fronteras. El derecho a voto de las paraguayas y los paraguayos emigrantes”, en Informe Derechos Humanos en Paraguay 2010, Codehupy, Asunción, Paraguay. Pág. 312-313.

## Antecedentes y proceso de una conquista ciudadana

El Referéndum es una forma de consulta popular que se hace a la ciudadanía para confirmar o rechazar un proyecto de enmienda constitucional o proyecto de ley. Este mecanismo está establecido en los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional, y en los artículos 259 a 265 del Código Electoral.

Los artículos 121 y 122 de la Constitución permiten un referéndum muy limitado y acotado, pues sólo el Congreso puede autorizarlo. Ningún otro órgano o poder del Estado, ni una fracción significativa de la ciudadanía puede aprobar la convocatoria a referéndum. El artículo 121<sup>2</sup>, por demás escueto, únicamente se refiere al referéndum legislativo aclarando que sólo puede decidirse por ley. En otros países se instituye el plebiscito o se autoriza el referéndum amplio, abierto a otras cuestiones que no sean legislativas o normativas, mientras que en la Constitución paraguaya quedó restringido a proyectos de ley o de enmienda constitucional.

Más allá de las limitaciones constitucionales a la figura del referéndum, aquí lo esencial es señalar los esfuerzos de diferentes colectivos de paraguayos y paraguayas residentes en el exterior, quienes a través de campañas informativas, de sensibilización y de un intenso lobby y cabildeo con diversas autoridades desde hace varios años, crearon las condiciones para la convocatoria a referéndum y la aprobación de la introducción del derecho al voto de paraguayos y paraguayas residentes en el exterior, en la Constitución Nacional.

El proyecto inicial de enmienda del artículo 120 de la Carta Magna fue presentado en junio de 2010 por un grupo de 20 diputados y diputadas, e inicialmente tuvo tratamiento en la Cámara de Diputados, quien otorgó media sanción al proyecto, en octubre de 2010. En abril de 2011, la Cámara de Senadores dio su aprobación a la propuesta.<sup>3</sup> Una vez recibido el proyecto por el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), dicho organismo estableció como fecha del referéndum constitucional el 9 de octubre de 2011.

La aprobación del proyecto de enmienda fue dada a través del 77,5% del total de ciudadanos y ciudadanas que concurrieron a votar a favor del mismo (voto por el Sí):

	CANTIDAD DE VOTOS	%
Por el SÍ	298.480	77,5
Por el NO	82.193	21,3
Votos Nulos	2.921	0,8
Votos en Blanco	1.484	0,4
Total de Votos	385.078	100
Total electores habilitados	3.039.308	12,7

Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral, en <[http://www.tsje.gov.py/referendum\\_1.php](http://www.tsje.gov.py/referendum_1.php)> Los porcentajes son de elaboración propia en base a los datos de dicho sitio web.

2 Artículo 121 de la Constitución Nacional. Del referéndum: "El referéndum legislativo, decidido por ley, podrá o no ser vinculante. Esta institución será reglamentada por ley".

3 La información sobre los diputados y diputadas que presentaron el proyecto de enmienda, así como sobre la tramitación completa de la misma en el Congreso, se encuentra en el sitio web del Sistema de Información Legislativa. Disponible en <[http://www.congreso.gov.py/silpy/main.php?pagina=info\\_proyectos&idpaginaResultado=info\\_tramitacion&idProyecto=3469](http://www.congreso.gov.py/silpy/main.php?pagina=info_proyectos&idpaginaResultado=info_tramitacion&idProyecto=3469)>

De esta forma, el nuevo texto del artículo 120 de la Constitución Nacional, denominado “De los electores” queda redactado de la siguiente forma:

*“Son electores los ciudadanos paraguayos, sin distinción, que hayan cumplido dieciocho años. Los paraguayos residentes en el extranjero son electores. Los ciudadanos son electores y elegibles, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y en la Ley. Los extranjeros con radicación definitiva tendrán los mismos derechos en las elecciones municipales”<sup>4</sup>*

## **Baja participación ciudadana en el referéndum**

Es importante indicar que la concurrencia de 385.078 ciudadanos y ciudadanas a votar en el referéndum, constituye un porcentaje de participación de 12,7% del total del electorado. En este punto es necesario recordar que el sufragio es un derecho político, lo cual impone obligación al Estado paraguayo en el sentido de promover y a la vez no obstruir el usufructo de este derecho. Por tanto, la participación de los espacios eleccionarios deben contar con la debida promoción y no interferencia por parte de las instituciones del Estado, de manera a buscar que la participación de la ciudadanía sea la más elevada posible.

Ello refiere la condición que desde la institucionalidad estatal, y en este caso en particular desde el TSJE en coordinación con otros organismos, garanticen las condiciones que permitan a ciudadanos y ciudadanas ejercer el sufragio universal de forma libre y voluntaria. Pues una de las vías para afianzar la democracia, es a través de la activa participación en los espacios e instancias de decisión sobre los asuntos públicos de un país.

## **Partidos políticos llamados a silencio durante el referéndum**

Existe una estrecha relación entre partidos políticos y Gobierno. Es decir, representantes o integrantes de diferentes partidos, son en muchos casos quienes ocupan cargos directivos en las instituciones públicas, que son garantes de derecho.

*“Existe consenso en que el funcionamiento de las democracias modernas, sobre todo en el diseño e implementación de políticas, depende en buena medida de la correcta articulación de estas dos estructuras de autoridad”<sup>5</sup>*.

Es necesaria esta acotación, para hacer referencia al rol que asumieron los partidos políticos antes y durante el referéndum, y que fuera objeto de análisis en reiteradas ocasiones, por varios medios de comunicación.

Los partidos políticos con representación parlamentaria, han mostrado poco o nulo interés en la promoción del referéndum, de la importancia de esta herramienta y de la relevancia del tema objeto de referéndum. Y solamente algunos referentes de estos partidos han manifestado su posición sobre la propuesta, postura que si bien en general fue a favor del SI, no se tradujo en acciones concretas de sus partidos

4 Extraído de la Sentencia N° 23/2011 del TSJE, del 17 de octubre de 2011. Disponible en: <[http://www.tsje.gov.py/legislacion/resoluciones/2011/resoluciones-23\\_2.html](http://www.tsje.gov.py/legislacion/resoluciones/2011/resoluciones-23_2.html)>

5 Cansino, César: “Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina” en Revista Nueva Sociedad N°139, Setiembre - Octubre 1995, pp. 51-58.(pdf) [En línea]. Disponible en: <[http://www.nuso.org/upload/articulos/2446\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2446_1.pdf)>



en promover y motivar la participación ciudadana en general y de sus afiliados en particular, en esta consulta popular<sup>6</sup>.

Asimismo, la responsabilidad de los partidos tiene que ver también, con que varios de sus referentes forman parte del Estado, en vista que cumplen funciones en instituciones estatales, y por tanto al estar allí son titulares de obligaciones. Y en particular puede señalarse la participación como parlamentarios de varios referentes partidarios, que generalmente llevan al Poder Legislativo las decisiones partidarias.

Según el art. 125 de la Constitución Nacional: *“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 [...]”*.

Esta perspectiva constitucional indica que los partidos políticos constituyen una instancia fundamental para el ejercicio del voto, señalando la importancia de que partidos y movimientos, alianzas y concertaciones políticas participen de los comicios, atendiendo que ello representa una forma más en que los ciudadanos y ciudadanas pueden intervenir en los asuntos públicos<sup>7</sup>.

Siguiendo con el análisis anterior, y contrastado con la baja participación en el referéndum del 9 de octubre de 2011, ello da cuenta que los partidos políticos no fueron un soporte institucional a la democracia para el ejercicio del derecho al sufragio en el referéndum. Además de la falta de promoción desde sus propios partidos y de la falta de impulso de acciones de partidos en función de gobierno desde las instituciones estatales que integran, la falta de compromiso de los partidos también se vio reflejada en la ausencia de varios miembros de mesa designados por dichas agrupaciones.

## **Panorama legal e institucional sobre los derechos políticos**

Si bien los temas abordados hasta aquí ocupan el centro del escenario en cuanto a los derechos políticos en el periodo de este informe, es importante también revisar la situación legal e institucional de otros temas y aspectos esenciales relacionados directamente a estos derechos.

### **Desbloqueo de listas cerradas o listas “sábanas”: entre idas y vueltas pero con avances en su estudio<sup>8</sup>**

La adopción de medidas legales que instalen mecanismos que puedan contribuir a que el ciudadano y ciudadana pueda orientar su voto más directamente a personas que desea realmente que ocupen cuerpos colegiados -específicamente en el caso de la elección de personas para ser diputados/as y senadores/as-, es un aspecto

6 Los partidos no muestran suficiente interés en el voto de paraguayos en el exterior. UltimaHora.com. 22/09/11. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/465701-Los-partidos-no-muestran-suficiente-interes-en-el-voto-de-los-paraguayos-en-el-exterior>>

7 Gauto Bozzano, Enrique, Capítulo de Derechos Políticos, “Polos opuestos. Derechos Políticos: entre avances legales y persistente debilitamiento institucional”, en Informe Derechos Humanos en Paraguay 2010. Codehupy, Asunción, Paraguay. Páginas 592 - 593.

8 Consultado el Sistema de Información Legislativa. [Web en línea]. Disponible en: <[http://www.congreso.gov.py/silpy/main.php?pagina=info\\_proyectos&paginaResultado=info\\_tramitacion&idProyecto=4172](http://www.congreso.gov.py/silpy/main.php?pagina=info_proyectos&paginaResultado=info_tramitacion&idProyecto=4172)>

que también puede mejorar la vigencia de los derechos políticos en general y del derecho al sufragio particular. Ésta es, en parte, la esencia del debate que desde hace varios años se viene dando respecto a buscar el desbloqueo de las listas cerradas o listas “sábanas”.

*“El desbloqueo de las listas cerradas ha sido un tema recurrente en el debate político y en la opinión pública, en el sentido de la urgencia de pasar a un sistema que permita otorgar mayores opciones y posibilidades a los ciudadanos y ciudadanas para elegir a quienes ocuparán cargos en el Congreso y en las juntas de los gobiernos locales. Sin duda, éste es otro de los temas relevantes que deben formar parte de la modificación de la legislación electoral en favor de una mayor valoración del derecho al sufragio”<sup>9</sup>.*

Además de los aspectos favorables que traerá el desbloqueo de las listas cerradas, existen aspectos que deben cuidarse y tenerse en cuenta para una adecuada aplicación de este mecanismo<sup>10</sup>.

En el periodo que abarca este Informe, ha habido bastante movimiento a nivel parlamentario respecto a propuestas sobre el desbloqueo de listas cerradas. Un proyecto que estuvo en estudio en la Cámara de Senadores, el cual constituyó una síntesis de tres propuestas legislativas sobre el tema, fue rechazado en sesión plenaria del 31 de marzo de este año<sup>11</sup>.

Pocos días después, en el mes abril de este año, fueron presentados dos proyectos, uno en cada cámara<sup>12</sup>, siendo actualmente el que tuvo origen en Diputados el que está teniendo avances en su estudio. El mismo tuvo media sanción en dicha cámara en junio, y en setiembre fue rechazado por el Senado, volviendo a la cámara baja, que en noviembre se ratificó en la media sanción al proyecto. Ahora el proyecto ha pasado nuevamente a Senadores, y quedará sancionado si en dicha cámara no se alcanza la mayoría de dos tercios del total de senadores y senadoras para el rechazo (30 votos).

En resumen, la propuesta en estudio plantea el desbloqueo de listas para elección de integrantes de todos los cuerpos colegiados cuyos miembros se eligen por votación de los ciudadanos y ciudadanas (Senadores, Diputados, Parlasur, concejales departamentales y municipales, convencionales constituyentes), tanto para

9 Gauto Bozzano, Enrique, Capítulo de Derechos Políticos, “Película repetida. Baja institucionalidad y falta de cambios legales siguen afectando a los derechos políticos”, en Informe Derechos Humanos en Paraguay 2009. Codehupy, Asunción, Paraguay, Página 520.

10 En Gauto Bozzano (2009: 520) se señalaba que “Al respecto es importante realizar un análisis más profundo, ya que si bien, por un lado, el desbloqueo de las listas cerradas llevaría a otorgar a la ciudadanía mayor poder e incidencia más directa en la elección de personas que son candidatas a estos cargos electivos para cuerpos colegiados, como por ejemplo la elección de diputados y senadores, por el otro, al momento de considerar el estudio de esta propuesta, debe prestarse especial atención a que la misma no incida negativamente en el porcentaje de participación de mujeres, ya que el voto individual por varones puede generar que las mujeres pasen a últimos lugares. Asimismo, se debe atender el hecho de analizar mecanismos que atenuen la personalización de la campaña electoral, a fin de permitir la participación en igualdad de condiciones de grupos políticos minoritarios y con menos recursos económicos que los grupos políticos y partidos con mayores recursos para invertir en campañas”.

11 Gauto Bozzano (2010), op. cit. . p. 591.

12 En Senadores, el proyecto fue presentado por el senador Hugo Estigarribia, y dicha propuesta, con algunas modificaciones, es bastante similar al rechazado en dicha cámara en marzo; y en Diputados, los parlamentarios Eladio Gómez, Mario Morel, Andrés Retamozo y Justo Zacarías presentaron también un proyecto sobre el tema.

elecciones internas de las agrupaciones políticas como para elecciones nacionales (generales y municipales). El desbloqueo implica que el elector/a, al votar por una lista específica, podrá también votar por un candidato/a de la misma lista.

### Inscripción automática al Registro Cívico Permanente trae al debate el desgaste institucional del TSJE

Otra propuesta que ha estado presente en la agenda parlamentaria es la que establece la inscripción automática en el Registro Cívico Permanente (RCP) de todos los ciudadanos y ciudadanas que alcancen la mayoría de edad (18 años). El proyecto actualmente en estudio, que es resultado de la fusión de dos proyectos al respecto, ambos presentados por diputados<sup>13</sup>, fue aprobado por la Cámara Baja en mayo de este año, y luego aprobado con modificaciones en el Senado en agosto; actualmente dichas modificaciones están siendo estudiadas en diferentes comisiones de Diputados. Esta propuesta busca facilitar la inscripción de ciudadanos/as en el RCP, haciendo que ya no sea necesario concurrir a las oficinas o dependencias habilitadas para el efecto.

En el marco del debate parlamentario y público que se ha dado en torno a esta propuesta, se ubicó nuevamente el papel que cumple el TSJE. En tal sentido, varios parlamentarios señalaron que, de convertirse esta propuesta en ley, quedaría sin tareas un gran número de funcionarios de este organismo que habían sido contratados para realizar las inscripciones de ciudadanos en el RCP. Otro elemento que estimuló el debate sobre esta propuesta y sobre el TSJE fue la investigación del Ministerio Público y de la Contraloría General de la República en los primeros meses del año 2011, constatando que un gran porcentaje del funcionariado contratado por el TSJE no cumplían función alguna en la institución (“planilleros”). Así, algunos parlamentarios expresaron que con la inscripción automática se estaría disminuyendo considerablemente la cantidad de “planilleros”, que con la excusa de desempeñar la tarea de inscripción de ciudadanos/as en el RCP, eran contratados.

Esta situación es un indicador de la persistente fragilidad institucional del TSJE, señalada sucesivamente en los informes de los últimos años. El TSJE sigue siendo utilizado para provecho particular de diferentes agrupaciones políticas, en detrimento de la calidad institucional que debería tener para constituirse como un organismo fundamental de la garantía de los derechos políticos en general y del derecho al sufragio en particular.

Un caso más que se suma al desorden institucional al interior y alrededor del TSJE, es el funcionamiento del dicho organismo con sólo dos ministros por un lapso de dos años, siendo finalmente designado por el Senado, en diciembre de 2010, Modesto Monges para ocupar la vacancia generada por la renuncia de Rafael Dendia<sup>14</sup>.

13 Uno de los proyectos fue presentado en 2007 por los diputados/as Sebastián Acha, Olga Ferreira, Carlos Soler, y los entonces diputados/as Juan Manuel Del Puerto, Rosa Merlo, Oscar Mercado y Eduardo Nery Huerta; y el otro proyecto fue presentado por el diputado Oscar Tuma (h) en marzo de 2011.

14 El Senado designó a Modesto Monges a partir de una terna incompleta. En abril de 2010 había renunciado a la terna Mirta Beatriz González, quedando solamente Monges y Jorge Rolón Luna como componentes de la terna. El Consejo de la Magistratura no llegó a completar la terna, siendo entonces designado Monges de una terna integrada por solo dos personas. Más información en Gauto Bozzano (2010) op.cit., p 520.

## **Aumento de cupos de participación de mujeres en listas: un año más sin novedades**

La participación política de las mujeres es un aspecto fundamental de los derechos políticos que debe estar plasmado en normativas y acciones que garanticen el cumplimiento de la Constitución Nacional, en su artículo 117, última parte: [...] *Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas*". Como se expresa en PNUD (2008): *"La imposibilidad de acceder a este derecho inherente a la concepción de la ciudadanía cuestiona la esencia misma de lo que se entiende por democracia, especialmente si se entiende por ello un régimen político democrático"*.

A ello cabe agregar que, la demanda de paridad numérica, no se sustenta solamente en una demanda por representación proporcional, sino de justicia, en términos de representación de intereses colectivos, en tanto existe una identidad de género común que ellas comparten. (PNUD, 2008).

El Código Electoral refiere, en el inciso r) del artículo 32, que los estatutos de los partidos políticos deberán contemplar la participación de mujeres en cargos electivos como no electivos. Respecto, a los cargos electivos, los partidos y movimientos deben estipular un 20% de participación en las listas de los comicios internos.

En enero de este año, el diputado Víctor Bogado presentó una propuesta de modificación del inciso señalado en el párrafo anterior. Este proyecto propone aumentar a 33% el porcentaje de participación de mujeres en listas para elecciones internas. Dicha propuesta difiere del proyecto presentado en el año 2008 por las diputadas Olga Ferreira, Iris González y los entonces diputados Héctor Lacognata y Rosa Merlo, el cual propone aumentar dicho porcentaje a 50%. El tratamiento de este tema estaba previsto en la sesión plenaria de Diputados el 18 de agosto de año, pero por mayoría, el plenario de la Cámara decidió aplazar *sine die* (sin plazo) el estudio de las propuestas, con el argumento de que era necesario un mejor estudio de las mismas. Este es un punto negativo respecto a los derechos políticos en la agenda parlamentaria en el periodo de este Informe.

Respecto a otros aspectos relacionados a la participación política de las mujeres, según informaciones recabadas de la Justicia Electoral sobre las últimas elecciones municipales, de un total de 977 candidaturas a Intendentes/as, 99 fueron de mujeres, que hacen el 10,13%, sobre el total de candidaturas presentadas. Y fueron electas 18 mujeres como intendentas, que hacen el 18,2% de las candidaturas de mujeres, y alrededor de un 8% del total de candidaturas presentadas. Estos datos son indicativos de que la paridad política se encuentra aún lejos de ser alcanzada.

### Candidaturas para intendentes y juntas municipales Distribución de candidaturas por sexo, 2010

Departamentos	Intendentes		Juntas Municipales	
	Candidatos		Candidatos	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Capital	6	-	374	298
Concepción	23	4	445	259
San Pedro	78	10	1.328	638
Cordillera	67	8	1.122	653
Guaira	64	7	1.003	560
Caaguazu	82	6	1.411	753
Caazapá	39	2	759	377
Itapua	111	10	2.346	1.248
Misiones	27	9	616	428
Paraguari	55	16	1.044	612
Alto Paraná	81	6	1.783	940
Central	98	8	2.370	1.583
Ñeembucú	45	6	834	528
Amambay	7	2	224	174
Canindeyú	42	3	791	424
Pdte. Hayes	29	2	644	502
Alto Paraguay	13	-	165	111
Boquerón	11	-	192	96
<b>Totales</b>	<b>878</b>	<b>99</b>	<b>17.451</b>	<b>10.184</b>

Fuente: Sitio web del TSJE: <www.tsje.gov.py>

### Proyecto de Ley sobre Financiamiento político, con media sanción

Antes de abordar específicamente lo referente a las novedades sobre propuestas legislativas respecto al financiamiento político, es importante hacer algunos comentarios sobre la relevancia del tema.

El tema de la regulación del financiamiento de los partidos políticos está estrechamente ligado a la salud de los partidos políticos como vehículos de canalización y representación de intereses democráticos<sup>15</sup>. El estudio regional *Estado de Ciudadanía* señala como tema de especial preocupación, el uso de recursos de origen criminal o delictivo para fines políticos. Haciendo referencia a que en América Latina, el principal peligro es la posibilidad de que el narcotráfico y el crimen organizado

15 PNUD (2011) "Estado de Ciudadanía, Transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Estudio, Buenos Aires - Argentina, 2011.

penetren las instancias políticas para comprar el financiamiento de las campañas, generando vulnerabilidad adicional en contextos de Estados débiles.

*“El financiamiento político desigual hace permeable al Estado por sus fuentes e intereses particulares, ‘privatiza el Estado’. La igualdad política no suele ser factible en sociedades y economías desiguales. Sin embargo, esto no debe minimizar la necesidad de buscar mayor igualdad política efectiva” (PNUD, 2011).*

Por todo lo señalado hasta aquí, el financiamiento político cobra importancia en el plano de la participación política de la ciudadanía, al ser los partidos y agrupaciones espacios que deben contribuir a la vigencia de los derechos políticos. Y a mayor institucionalidad de los partidos políticos, mayor calidad institucional de la democracia.

Con respecto a novedades a nivel legislativo, el tema ha sido retomado en el Congreso Nacional luego de algunos años de paralización en el estudio de propuestas sobre el mismo. El proyecto de ley que fue presentado en 2008<sup>16</sup> fue tratado y aprobado por la Cámara de Diputados, en setiembre de 2011, pasando luego a la Cámara de Senadores, donde diferentes comisiones lo están estudiando para emitir dictámenes.

En la Cámara Alta, en abril de 2011 el senador Hugo Estigarribia ha presentado un proyecto de ley “sobre transparencia, límite y control del financiamiento político”. Lo conveniente sería aquí integrar esta propuesta con la que fue aprobada en Diputados y que actualmente está en comisiones de Senadores, de forma a facilitar y seguir avanzando con el estudio legislativo de este tema.

## CONCLUSIONES

Sin dudas, la realización del referéndum por primera vez durante la vigencia de la actual Constitución Nacional, así como la extensión del derecho al voto a connacionales residentes en el exterior, lograda a través de una enmienda constitucional aprobada justamente por la vía del referéndum, constituyen avances fundamentales en cuanto a la vigencia de los derechos políticos en el periodo de este informe. Un desafío clave a continuación es la adopción de medidas concretas y efectivas para que los ciudadanos y ciudadanas viviendo en el exterior sean inscriptos en el RCP y así puedan ejercer su derecho al voto en las próximas elecciones que se realicen.

Resulta también importante el avance que se ha dado en el estudio parlamentario de diversas propuestas legislativas sobre estos derechos, que en general no formaban parte de la agenda de prioridades del Poder Legislativo. El financiamiento político, la inscripción automática de ciudadanos y ciudadanas en el RCP, el desbloqueo de listas cerradas, son temas cuyo estudio ha avanzado, y ello genera un panorama favorable en cuanto a la posibilidad de contar en un corto plazo con leyes sobre estos temas.

Si bien es positivo el avance en el estudio legislativo de los diferentes temas mencionados, sigue siendo imprescindible el abordaje en conjunto de la normativa

<sup>16</sup> Información sobre el contenido y los antecedentes de este proyecto pueden encontrarse en Gauto Bozzano, 2007: 515; 2008: 701 - 702 ; 2009: 522 - 523.

electoral, para mejorar también otros aspectos contenidos en la misma, y así proceder, desde el Congreso Nacional a una reforma global de la normativa electoral.

Una excepción en este avance de propuestas legislativas tiene que ver con la participación política de las mujeres, que no tuvo progresos en el estudio de los proyectos presentados para elevar el cupo de participación de mujeres en listas de candidaturas a cuerpos colegiados en elecciones internas de las agrupaciones políticas.

Otro punto negativo continúa siendo la situación tanto del TSJE como de los partidos políticos, instituciones claves respecto a los derechos políticos, las cuales siguen demostrando un persistente desgaste institucional.

Haciendo un balance, resulta claro que el panorama relacionado a los derechos políticos en el periodo de este informe ha sido mayormente positivo. De todas formas, es necesario que continúen los avances legales y se den mejoras institucionales que permitan a la ciudadanía encontrar progresivamente mejores condiciones para ejercer sus derechos políticos y de esta forma tener una participación política más activa que contribuya a mejorar la calidad de la democracia.

## RECOMENDACIONES

Finalmente, se presentan las siguientes recomendaciones, orientadas a mejorar la vigencia y el ejercicio de los derechos políticos:

- Desde el TSJE se deben adoptar las acciones necesarias para garantizar la inscripción en el RCP de los paraguayos y paraguayas residentes en el exterior, de tal forma que queden plenamente habilitados para poder ejercer su derecho al sufragio en futuras elecciones.
- Así también, el TSJE debe implementar medidas para promover y facilitar la inscripción en el RCP de grupos sociales tradicionalmente discriminados, entre ellos personas con discapacidad y personas pertenecientes a pueblos indígenas.
- El Congreso Nacional debe seguir avanzando en el estudio de las diferentes propuestas legislativas (financiamiento político, inscripción automática en el RCP, desbloqueo de listas cerradas), y en un corto plazo debe proceder a aprobar dichas propuestas manteniendo la esencia de cada una de ellas, ya que las mismas son herramientas que contribuirán a mejorar la normativa nacional sobre los derechos políticos.
- El Congreso Nacional debe priorizar el estudio de la modificación del Código Electoral para elevar al 50% la cuota de participación de las mujeres en las listas de candidaturas para cuerpos colegiados.
- Se precisa de un esfuerzo institucional conjunto desde diversos organismos del Estado y desde los partidos políticos para impulsar un proceso de saneamiento institucional del TSJE, que se oriente al fortalecimiento de dicho organismo para cumplir adecuadamente su rol como garante de los derechos políticos en general y del derecho al sufragio en particular.

- En un corto plazo debe iniciarse un proceso de reforma de la normativa electoral, sobre la base de una propuesta unificada que sea estudiada y elaborada con la participación de profesionales especialistas en el tema, parlamentarios/as y organizaciones de la sociedad civil. Dicha propuesta debe incluir una variedad de aspectos que precisan ser revisados y mejorados en la normativa electoral, además de aquellos que estuvieron siendo estudiados en el Congreso Nacional en el periodo de este Informe.

## BIBLIOGRAFÍA

- Autores varios, "Referéndum, Iniciativa Popular y Democracia Participativa: Limitaciones Constitucionales y Legales para su Efectiva Aplicación". En: Anales de Legislación Paraguaya. Asunción: Ed. La Ley, Año 8, Marzo 2006, N° 3, p. 1.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Democracia, Estado, Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina". 2008. Lima - Perú.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Estado de Ciudadanía. Transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI" (estudio). Buenos Aires - Argentina, 2011.
- Cansino, César; "Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina" en Revista Nueva Sociedad N° 139, Setiembre - Octubre 1995, pp. 51-58.(pdf) [En línea]. Disponible en: <[http://www.nuso.org/upload/articulos/2446\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2446_1.pdf)>
- Tribunal Superior de Justicia Electoral. Referéndum 9 de octubre 2011. [En línea]. Disponible en: <[www.tsje.gov.py](http://www.tsje.gov.py)>
- Poder Legislativo. Sistema de Información Legislativa (SIL - Py). [Web en línea] Disponible en: <<http://www.congreso.gov.py/silpy/main.php>>
- Honorable Cámara de Diputados. [Web en línea] Disponible en: [www.diputados.gov.py](http://www.diputados.gov.py)
- Gauto Bozzano, Enrique (2007), Derechos políticos: "Instituciones en crisis... derechos en crisis", (artículo). En: Informe Derechos Humanos en Paraguay 2007, Codehupy, Asunción, Paraguay. pp. 504 - 518.
- Gauto Bozzano, Enrique (2008), Derechos políticos "El voto ciudadano renueva el sentido de la participación política", (artículo). En: Informe Derechos Humanos en Paraguay 2008, Codehupy, Asunción, Paraguay. pp. 683 - 704.
- Gauto Bozzano, Enrique (2009), Derechos políticos: "Película repetida. Baja institucionalidad y falta de cambios legales siguen afectando a los derechos políticos", (artículo). En: Informe Derechos Humanos en Paraguay 2009, Codehupy, Asunción, Paraguay. pp. 511 - 525.
- Gauto Bozzano, Enrique (2010), Derechos políticos: "Polos opuestos. Derechos políticos: entre avances legales y persistente debilitamiento institucional", (artículo). En: Informe Derechos Humanos en Paraguay 2010, Codehupy, Asunción, Paraguay. pp. 583 - 596.
- Dobrée, Patricio, Centro de Documentación y Estudios (CDE) y Grupo de Trabajo sobre Migraciones de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), "Ciudadanía sin fronteras. El derecho a voto de las paraguayas y los paraguayos emigrantes" (artículo). En: Informe Derechos Humanos en Paraguay 2010, Codehupy, Asunción, Paraguay. pp. 311 - 319.



# *Un hito en el camino de la ciudadanía femenina<sup>1</sup>*

Clyde Soto

Centro de Documentación y Estudios (CDE)

---

<sup>1</sup> Este artículo fue publicado originalmente en el libro de Mary Monte de López Moreira, Line Bareiro y Clyde Soto, *Al fin ciudadanas. 1961-2011. 50 años de derechos políticos de las mujeres en Paraguay*. Asunción, Centro de Documentación y Estudios (CDE), 2011, pp. 13-27. Por razones de edición, se han hecho algunas modificaciones no sustanciales al texto original.

## LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA: UN CAMINO EN CURSO

En 2011 se cumplen cincuenta años del reconocimiento formal de las mujeres paraguayas como titulares de los mismos derechos políticos otorgados hasta entonces solamente a los hombres. En 1961, al fin las mujeres del Paraguay pasaron a tener el derecho a votar y ser elegidas para cualquier cargo de representación.

Sin embargo, la historia de los derechos políticos de las mujeres en el Paraguay tiene un antes y un después del 5 de julio de 1961, día en que entró en vigencia la Ley 704 de Derechos Políticos de la Mujer. Ni todo comenzó en aquella fecha, ni todo fue logrado en ese momento. Sin embargo, la más bien tardía aceptación de la ciudadanía femenina fue un momento culminante en el proceso de lucha y de ejercicio ciudadano sin titularidad que las mujeres paraguayas hicieron durante largo tiempo.

Hubo mucho ejercicio ciudadano de mujeres antes de 1961, y también siguieron existiendo hartas limitaciones posteriormente. Pese esto, es preciso celebrar un hito significativo del proceso: el momento en que se pasa de la restricción legal a la plena inclusión formal de las mujeres como actoras de la construcción de este colectivo poblacional y territorial que desde hace apenas 200 años es el Paraguay como país libre y soberano.

Siguiendo la reflexión hecha por Line Bareiro, "las expresiones y acciones de ciudadanía preceden el reconocimiento de la misma como derecho"<sup>2</sup>. Y es que, desde mucho antes de 1961, tenemos ejemplos de mujeres paraguayas que actuaron con la convicción de ser titulares de un derecho que les estaba negado por los hombres que tenían el poder de decidir sobre las leyes y sobre las inclusiones o exclusiones que pesaban sobre la ciudadanía. ¿Quién podría decir que Serafina Dávalos fue menos ciudadana que muchos de sus compatriotas masculinos que tenían reconocidos sus derechos a elegir y a ser elegidos? Ella, que en 1957 murió sin haber adquirido el estatus legal de la ciudadanía, el de las personas que se encuentran en el máximo nivel de inclusión que reconoce una comunidad política, con todos los derechos y todas las obligaciones que ello supone, sin embargo se comportó como tal, ejerciendo su derecho a opinar, a influir e incluso a decidir a través del ejercicio de responsabilidades en el Estado.

Pero Serafina es solamente uno de los ejemplos más visibles, por la notoriedad que ha ganado, de la transformación sin pausas que se venía gestando entre las mujeres paraguayas, y entre algunos hombres que acompañaron el cambio de mentalidades que implicó entonces, y sigue representando ahora, la inclusión sin discriminaciones de las mujeres en el pacto social ciudadano. Ya antes de su tiempo hubo otros importantes aportes, otras rupturas en la tradición de exclusión, que permiten hoy configurar una historia, aún incompleta e insuficiente, para los derechos políticos de las mujeres. Tanto en el plano de los argumentos, como de las organizaciones y la acción política y social, así como en el campo jurídico, mujeres y hombres del Paraguay fueron construyendo paso a paso un camino de progre-

2 Line Bareiro, "Construcción femenina de ciudadanía", en Line Bareiro y Clyde Soto (eds.), *Ciudadanas: Una memoria inconstante*, Caracas, Centro de Documentación y Estudios (CDE) y Nueva Sociedad, 1997, p. 91.

siva ampliación de la ciudadanía y de generación de un sentido de la democracia que básicamente es incompatible con las exclusiones de cualquier tipo.

Antes de que en 1907 Serafina Dávalos escribiera su tesis doctoral *Humanismo*, donde argumentaba sobre la necesidad de reconocimiento de lo que ella llamaba “la personalidad política de la mujer” como requerimiento esencial para la existencia de una democracia (que en caso contrario se convertiría en una “oligarquía de hombres”), otras mujeres habían abierto caminos, quizás hasta sin habérselo propuesto. Y –aunque más lentamente de lo que hubiésemos deseado– cada vez sabemos más de ellas, gracias al aporte de quienes van tejiendo el encaje de la riquísima pero aún poco conocida historia social paraguaya.

Es importante reconocer y ubicar las diferentes etapas que hemos ido pasando en el largo camino de la construcción de ciudadanía para las mujeres. Éstas forman parte de un proceso aún en curso, que nos fue llevando de la exclusión a una inclusión todavía incompleta, en cuya transformación seguimos trabajando.

## VOCES AISLADAS E IRRUPCIONES PÚBLICAS

Un primer antecedente en la construcción de ciudadanía femenina constituye la irrupción aislada de mujeres en la escena pública, a partir de su participación en algunos acontecimientos o de haber dejado testimonio de sus experiencias y su pensamiento a través de cartas, escritos o relatos. En estas irrupciones se puede visualizar el germen del reclamo y ejercicio de derechos políticos, por haber reflejado sus protagonistas la idea de que eran titulares de algún derecho o del algún compromiso propio de la ciudadanía.

Los primeros hechos son de tiempos coloniales y de la primera época independiente del Paraguay. Como señala Mary Monte<sup>3</sup>, era frecuente que las mujeres no supieran leer ni escribir, que muy pocas veces se las citara en los diversos documentos de esos periodos y que, cuando se trataba de indígenas, casi nunca se las mencionara por su nombre<sup>4</sup>. No obstante estas limitaciones, algunas trascendieron el anonimato y adquirieron perfil propio. Es el caso de Isabel de Guevara, quien se atrevió a protestar por no haber recibido los beneficios esperados en la repartición de las encomiendas, allá por 1556<sup>5</sup>. Podemos imaginarla animada por la rabia de pensarse como víctima de una injusticia y, aun cuando ni se cuestionaba acerca de la injusticia mayor que representaba el mismo régimen de encomiendas para los indígenas, ella nos legó el primer testimonio sobre cómo vivía una mujer española de la época de la conquista los desafíos de su tiempo. Contó además Isabel que

3 Mary Monte de López Moreira, “Antecedentes de los derechos políticos de las mujeres en Paraguay”, en Mary Monte de López Moreira, Line Bareiro y Clyde Soto, op. cit., pp. 29-101.

4 La India Juliana se ha convertido en un personaje icónico de nuestra historia, por diferentes y a veces contradictorias menciones. Se la presenta de diversas maneras: dando muerte a un hombre español, encabezando una rebelión de mujeres en contra de los españoles, e incluso hay versiones donde ella da aviso a los españoles sobre una rebelión indígena. No obstante, no hay precisión en cuanto a las fuentes y a los relatos basados en ellas en las diferentes versiones. Aun así, es interesante la resignificación de esa imagen tradicional de sumisión indígena, en particular de las mujeres indígenas, que la circulación de la India Juliana como un personaje rebelde ha ido generando.

5 Mary Monte de López Moreira se refiere en su ya citado artículo a este episodio protagonizado por Isabel de Guevara y consigna allí las fuentes.

eran varias las mujeres con las que compartió tales circunstancias; pero, principalmente, nos interesa rescatar que ella se consideró a sí misma como merecedora de un trato igual al recibido por sus compañeros hombres. Precedente temprano de ciudadanía el de Isabel, quien se animó a alzar la voz y a reclamar sus derechos, en un tiempo donde esto no era considerado lo apropiado si de mujeres se trataba.

Hubo otros ejemplos, como el de Josefa Facunda Esperati<sup>6</sup>, esposa de Fulgencio Yegros, que en los inicios independientes del Paraguay expresaba en misivas y a través de aportes pecuniarios sus convicciones políticas acerca del compromiso que como ciudadana (aun sin derechos) le debía a su patria, y dejaba testimonio de un pensamiento antiesclavista que entonces formaba parte de lo más avanzado de pensamiento social. Juana María de Lara se hizo ya de un nombre reconocido como protagonista de la independencia paraguaya, llevando mensajes y dando los repiques de campanas que darían inicio a la rebelión de mayo.

## EL DERECHO A LA EXPRESIÓN Y A LA ASOCIACIÓN POLÍTICA

Una segunda etapa constituye aquella donde empiezan a tomar forma las expresiones de mujeres como un colectivo con derecho a la expresión pública y a la asociación política. Principalmente, podemos ubicar esta etapa a partir de guerra contra la Triple Alianza, hasta principios del siglo XX, cuando cobra fuerza el movimiento y el pensamiento sufragista. Varias de estas primeras manifestaciones fueron agriamente criticadas a través de la prensa, llegando incluso a veces a dar pie a apasionados debates acerca del tema. El punto de tensión era si debía permitirse o no a las mujeres este tipo de expresiones políticas propias de los ciudadanos. Quienes se oponían reclamaban que el sector femenino se limitara al hogar y, como mucho, a la iglesia, y quienes defendían la actuación de las mujeres lo hacían en base a ideas de igualdad, configurando de a poco lo que serían los ejes centrales del discurso sufragista. No obstante, en otros casos se ensalzó a las mujeres que se manifestaban, cuando el motivo era valorado por los hombres y representaba un apoyo a sus más tradicionales actividades, como fue el caso del financiamiento de los costos de la guerra. También en esta etapa deben situarse las primeras incursiones de las mujeres en el mundo de la política partidaria, en los recientemente creados partidos políticos de finales del siglo XIX, en el movimiento librepensador y anticlerical, así como en los primeros sindicatos y asociaciones de esa misma época.

Es muy conocida en las referencias históricas la acción que en plena Guerra Grande movilizó a las mujeres para que donaran sus joyas en apoyo a la defensa patria. La Asamblea de Mujeres, iniciada el 24 de febrero de 1867 en Asunción por quienes eran consideradas damas notables, duró cuatro noches consecutivas y se extendió a otras setenta ciudades del país, teniendo además participación de las llamadas "mujeres del pueblo"<sup>7</sup>. No hubo represiones o reacciones contrarias a

6 Cuyo apellido en su forma original, Speratti, volvería a ser utilizado en sus descendientes.

7 Para una descripción y análisis de los hechos ver el trabajo de Alberto Moby Ribeiro Da Silva (1999), *La noche de la kygua vera. La mujer y la reconstrucción de la identidad nacional en la posguerra de la Triple Alianza (1867-1904)*, Asunción, Intercontinental, 2010, pp. 81-91.

esta manifestación, la primera que conocemos convocó a mujeres para un objetivo colectivo. Muchas veces se ha señalado desde los movimientos feministas el sentido acrítico, belicista y romántico que en ocasiones se ha dado a estos hechos, que terminaron plasmados en la celebración del “Día de la Mujer Paraguaya” el 24 de febrero, olvidando frecuentemente el sufrimiento y las pérdidas ocasionadas por la guerra, y sin mencionar las amenazas y persecuciones que podían cernirse sobre quienes no se plegaran a la colecta. Pocas dudas, sin embargo, caben con relación a que el acontecimiento que da origen a dicha conmemoración, representa un hito más en la progresiva presencia femenina que se hacía acreedora tanto de derechos como de responsabilidades en la construcción y en la defensa del Paraguay. Una cuestión significativa de la Asamblea de Mujeres de 1967 es precisamente que el nombre dado a la reunión tiene un sentido muy ciudadano y político: se trató de una reunión donde de manera conjunta se tomarían decisiones entre las integrantes de una colectividad.

La posguerra trajo consigo otras expresiones colectivas, con la novedad de que manifestaciones se hacían ya en reclamo de demandas y a veces en oposición a las autoridades. Es decir, una mayor politización y una mayor libertad en el incipiente ejercicio de las mujeres como ciudadanas aún no reconocidas. A veces se trató de movimientos colectivos anónimos, como las manifestaciones de 1870, de 1871 y de 1874<sup>8</sup>, que convocaron a grupos grandes de mujeres para reclamar cuestiones como cambios en el gabinete presidencial, la liberación de un preso o la remoción de un cura. La reacción de los hombres periodistas fue ridiculizar la pretensión de incidencia pública de las mujeres, que veían como una afrenta al orden social establecido. “Las Ridículas”, como las llama Ana Barreto, estaban sin embargo haciendo historia. En 1901 se da un importante debate sobre el feminismo, gracias a la escandalizada reacción causada en numerosos periodistas por un telegrama enviado por 36 mujeres de Concepción al Senado en protesta por el desarrollo fraudulento de unas elecciones<sup>9</sup>. También hubo manifestaciones a favor de la paz, como la protagonizada en 1904 por mujeres que pedían el cese de la guerra civil, entre quienes estaba la misma Serafina Dávalos.

Otra forma de ejercicio ciudadano propia de esta etapa fue la opinión política a través de la escritura. Los casos de Serafina Dávalos, con su tesis doctoral donde argumentaba a favor de la igualdad de derechos de las mujeres, y de Ramona Ferreira, quien fue la primera directora de un periódico en 1902, que además era de carácter librepensador y anticlerical, son paradigmáticos.

Y, finalmente, se tiene la cuestión organizativa: las mujeres empezaron a formar parte de sindicatos, algunos de los cuales tenían nombres o eran referidos en femenino, como los de *cartoneras*, *naranjeras*, *costureras*, *zapatilleras*, *carameleras* y *cigarreras*<sup>10</sup>, y se incluyeron en la configuración de los partidos políticos que luego

8 Estas manifestaciones son descritas en uno de los artículos de Mary Monte publicados en este libro. También en una investigación reciente se narran las manifestaciones de 1871 y de 1874, Ana Montserrat Barreto Valinotti, *Mujeres que hicieron historia en el Paraguay*, Asunción, Secretaría de la Mujer - Presidencia de la República del Paraguay, Servilibró y Ateneo Cultural Lidia Guanes, 2011, pp. 112-114.

9 Ofelia Martínez y Mary Monte, “Dios proteja destino patria”. Las concepcioneras de 1901, Asunción: CDE, 1999.

10 Ver la descripción y análisis de estas organizaciones, basada principalmente en la obra de Francisco Gaona, en Line Bareiro, Clyde Soto y Mary Monte, *Alquimistas. Documentos para otra historia de las mujeres*, Asunción, CDE, 1993.

serían tradicionales, así como en los enfrentamientos e incluso en hechos de violencia política que tuvieron lugar en el lapso final del siglo XIX. La cronología elaborada por Mary Monte y publicada como artículo en el libro *Al fin ciudadanas*<sup>11</sup> nos acerca el primer testimonio que conocemos sobre esa temprana militancia partidaria femenina, dado por Alberta Meza de Peralta, activista del Club Popular, quien refiere además que no era la única, sino que otras mujeres también actuaron “tratando de halagar al pueblo y de atraerlo a nuestras filas”. Por la misma época, se señala que existieron mujeres que portaban pañuelos rojos o azules y que por tal motivo fueron o víctimas o ejercieron agresiones políticas. No todo fue pacífico en el ejercicio de ciudadanía previo al reconocimiento formal.

## EL SUFRAGISMO PARAGUAYO

Hasta donde hoy sabemos, el sufragismo fue cobrando forma desde la primera década del siglo XX a partir de figuras notables que escribieron en defensa de la igualdad de derechos políticos para las mujeres. Destacan las figuras de Cecilio Báez, Arsenio López Decoud y Serafina Dávalos. Con posterioridad, otras plumas, como la de Virginia Corvalán, se sumaron a este reclamo. Pero es recién a finales de la segunda década del siglo pasado que la idea se plasma en una propuesta de ley, concretada en 1919 por Telémaco Silvera, quien presentó el primer proyecto que conocemos para consagrar legalmente la igualdad civil y política de las mujeres. El tema fue recurrente en diversas iniciativas, pero tuvieron que pasar 42 años de la primera propuesta legislativa antes de que el Paraguay diera estatus de ciudadanas a las mujeres.

Las primeras organizaciones propiamente feministas que conocemos en el Paraguay surgen bajo el influjo del sufragismo, motivadas por la necesidad de dar apoyo a proyectos de ley presentados. Así, se crean el *Centro Feminista Paraguayo* en 1920 y la *Asociación Feminista* en 1929. Otras organizaciones fueron surgiendo posteriormente, tanto para bregar por los derechos políticos de las mujeres como para acompañar y demandar al siempre accidentado y no pocas veces violento devenir político del Paraguay. En especial podemos recordar a la *Unión Femenina del Paraguay* de 1936 y a la *Unión Democrática de Mujeres* de 1946, que fueron polos pluralistas del pensamiento progresista de su tiempo. Y, finalmente, fue la *Liga Paraguaya Pro Derechos de la Mujer*, creada en 1951, la organización bajo cuyo influjo directo se consiguió, finalmente, la aprobación de la Ley 236 de 1954, que representó un avance en los derechos civiles de las mujeres, así como la Ley 704 de 1961, que consagró la igualdad de los derechos políticos.

Ciertamente, las organizaciones sufragistas no lograron de forma inmediata sus objetivos. Sin embargo, consiguieron que cuando finalmente la ley fue aprobada en 1961, no hubiera oposición alguna ante la propuesta, que fue elevada por el propio Poder Ejecutivo. El largo debate, que se transcribe *in extenso* en el anexo de este libro, es una sucesión de alegatos a favor de la necesidad de que el Paraguay finalmente se integre a la corriente internacional favorable al reconocimiento de derechos políticos a las mujeres. Hasta hubo un tono de orgullo entre los expo-

---

11 Op. cit.

nentes colorados por haber tenido entre sus filas a muchas de las personalidades que abogaron por el reconocimiento de este derecho. Es decir, casi un siglo se tardó, pero finalmente se logró que a nadie se le ocurriera calificar como “ridícula” la idea de que las mujeres debían gozar de iguales derechos ciudadanos que los hombres. La ley 704 fue un hito culminante, pero no pertenece a un solo sector político en particular. Demasiadas vertientes, esfuerzos, colores y pensamientos estuvieron presentes en el largo proceso que llevó finalmente a la concreción del deseado logro en 1961.

Si bien en 1963 las mujeres empadronadas pudieron votar por primera vez, este ejercicio fue limitado por la vigencia de un régimen autoritario que simplemente convirtió los actos comiciales en una farsa. Recién a partir de 1989 la ciudadanía paraguaya pudo ir concretando de manera cada vez más plena –si bien no exenta de numerosos impedimentos– el derecho a elegir a quienes la gobiernan en elecciones respetuosas de las normas básicas de los procesos democráticos. Por tanto, las mujeres, que ganaron un lugar formal como ciudadanas en 1961, siguieron viendo restringido su ejercicio como tales –tanto como los hombres– durante treinta años más luego de la aprobación de la Ley 704.

El reconocimiento formal de la ciudadanía a las mujeres fue un hito, pero no marcó el final del camino. El ejercicio del voto llevó más tiempo, como antes se señaló, e incluso en la actualidad para muchas personas sigue limitado debido a factores como la pobreza y la corrupción política<sup>12</sup>.

## EL DERECHO A EJERCER LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La igualdad de derechos políticos para las mujeres, sin restricciones, que significó la Ley 704, implicaba la potestad de votar e igualmente la capacidad de ser electas como representantes por el pueblo, que expresa a través del voto su voluntad colectiva. Sin embargo, es necesario ubicar en una cuarta etapa este aspecto de la lucha por la ciudadanía, que aún se encuentra en curso debido a la notoriamente minoritaria presencia femenina en cargos electivos de decisión.

Este acceso a la representación, que inicialmente fue realmente excepcional, se fue constituyendo en reclamo colectivo y en objeto de propuestas legislativas recién a partir de la última década del siglo XX. Las llamadas cuotas de participación de mujeres ocuparon un primer plano entre las demandas de las mujeres políticas, lográndose inicialmente que en algunos partidos se las fuera incluyendo como un porcentaje mínimo de presencia en las listas de candidaturas, si bien posteriormente en otros casos se amplió la norma a porcentajes mayores e incluso casi paritarios<sup>13</sup>.

En 1992 la Constitución paraguaya incluyó artículos referentes a la igualdad y a la no discriminación, especificando que el Estado debe promover mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva (artículos 46 y 48), y refiriéndose a la igualdad en cuanto a la participación en los asuntos públicos en estos términos:

12 En Paraguay aún se siguen verificando hechos tales como la venta de cédulas, el llamado “voto calesita” y diversas formas de fraude electoral que tienen como trasfondo la pobreza, la corrupción de algunos sectores políticos y la larga tradición autoritaria que impidió un uso libre del voto como expresión de ciudadanía.

13 En 1991 la Asociación Nacional Republicana o Partido Colorado fue la primera agrupación política paraguaya en aprobar una cuota del 20% para mujeres en sus estatutos, luego de una importante movilización de las activistas de esa organización.

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 determinen esta Constitución y las leyes. Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas<sup>14</sup>.

En 1996 el Código Electoral paraguayo estipuló un 20 por ciento de participación mínimo de mujeres en las listas primigenias de los partidos políticos, a razón de al menos una mujer por cada cinco lugares<sup>15</sup>; es decir, en las listas elaboradas por los sectores internos para postular a elecciones partidarias. El resultado de esta cuota mínima es también mínimo, y luego de quince años de aplicación continua es absolutamente insuficiente para mejorar y acercar a la paridad el aún escaso porcentaje de mujeres que acceden a cargos electivos de decisión.

Ya en el siglo XXI, han seguido formulándose diversas propuestas para superar la histórica exclusión de las mujeres de los asuntos públicos. Pero ahora la pretensión es reglamentar el acceso paritario. En este mismo año, nuevamente fue presentada una propuesta de paridad en la vida política al Congreso Nacional, y se conformó un Frente Nacional por los Derechos Políticos de las Mujeres, integrado por parlamentarias de diferentes bancadas, mujeres que ocupan espacios de decisión en el Poder Ejecutivo y políticas de diversos sectores<sup>16</sup>. No es la primera vez que las mujeres paraguayas se organizan de manera pluralista para lograr objetivos colectivos. Desde el siglo XIX lo venimos haciendo, y cada logro de este ya largo camino de ciudadanía ha sido alcanzado de esa manera. Sin embargo, una vez más, en agosto de 2011 se pospuso indefinidamente el tratamiento de la propuesta de paridad, en medio de expresiones de burla de varios parlamentarios.

## CELEBRAR PARA AVANZAR

Todo esto es útil para valorar en su justa dimensión los sentidos de la conmemoración del 5 de julio de 1961 como el día en que las mujeres del Paraguay han logrado que su condición de ciudadanas sea formalmente reconocida en el país. Así, en conocimiento de los ricos antecedentes que fueron abonando el terreno para la concreción del derecho al sufragio de las mujeres, y de las limitaciones que en la práctica siguieron existiendo para su ejercicio, las mujeres paraguayas debemos celebrar como uno de los más relevantes hitos de nuestra historia el reconocimiento de nuestros derechos políticos.

Tuvieron que pasar ciento cincuenta años de la declaración de independencia del Paraguay, antes de que las mujeres pasemos a ser consideradas como partícipes, en igualdad de condiciones con los hombres, de las decisiones que el pueblo de manera libre y soberana toma sobre los destinos de la patria. En el año del bicentenario de la existencia del Paraguay como Estado independiente, es un acto de justicia que las mujeres conmemoremos con alegría los cincuenta años del reconocimiento de nuestros derechos políticos.

<sup>14</sup> Artículo 117, Constitución nacional de 1992.

<sup>15</sup> Artículo 32 del Código Electoral paraguayo.

<sup>16</sup> ABC Digital, 22 de junio de 2011, <<http://www.abc.com.py/nota/acordaron-frente-nacional-por-los-derechos-politicos-de-las-mujeres>> consultado el 22 de junio de 2011.





## Capítulo 5

# **DERECHO A LA VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL**



## *Sin respuestas significativas desde el Estado*

*La desaparición forzada, conforme a la jurisprudencia del sistema universal y del interamericano, hasta que no se llegue a saber la verdad completa, ya que no existen medias verdades al respecto, configura un delito continuo y persistente en el tiempo, no se limita al momento en que ocurrieron los hechos, y cesa solamente cuando se conoce y difunde la verdad completa y probada. Razón por demás sólida que fundamenta la perseverancia en la búsqueda de las y los desaparecidos. Sin embargo, no hubo avances significativos en cuanto a los compromisos del Estado.*

Carlos Portillo

## INTRODUCCIÓN

Retomamos este apartado del Capítulo “Derecho a la vida y a la integridad personal”, asumiendo las violaciones a este derecho, en sus formas extremas, lo cual significa, analizar las de mayor gravedad y envergadura; las definidas y tipificadas como: *Ejecuciones extrajudiciales y Desapariciones forzadas*.

Si bien es importante y significativo abordar estos derechos en su acepción amplia e integral, vale considerarlo en el sentido de que el ejercicio de ellos importa las posibilidades y oportunidades de hacerlo a plenitud y en condiciones de dignificación, expresadas en la frase “*honrar la vida*”. Pero como las otras modalidades de atentados, agravios o violaciones a estos derechos, por ejemplo, las que derivan de la privación del sustento alimentario adecuado, consecuentes del cercenamiento del acceso a la tierra como bien y recurso de producción y fuente de vida; y las que suceden cuando el crecimiento y desarrollo de la vida humana se dan en condiciones socio-ambientales de deterioro, incluso de toxicidad; son expuestas en apartados respectivos, este se abocará a dos categorías de violaciones de derechos humanos: las Ejecuciones Extrajudiciales y las Desapariciones Forzadas.

Es sabido que las Desapariciones Forzadas, además del crimen definido como tal, traen aparejada una serie de violaciones a los derechos humanos definidos como: detención arbitraria o secuestro; la privación del derecho a la legítima defensa; el derecho a ser sometido a juicio por un tribunal justo e imparcial; altamente probable la “tortura y/o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”; la ejecución extrajudicial; la privación del derecho a la verdad, sobre el paradero o destino de las víctimas, por parte de allegados, incluyendo familiares, compañeros y amigos y la sociedad; el derecho a peticionar y exigir a los responsables, la búsqueda, localización e identificación de las personas desaparecidas y finalmente el derecho a *duelo*, conforme a las costumbres y rituales socio-culturales.

La desaparición forzada, conforme a la jurisprudencia del sistema universal y del interamericano, hasta que no se llegue a saber la verdad completa, ya que no existen medias verdades al respecto, configura un delito continuo y persistente en el tiempo, no se limita al momento en que ocurrieron los hechos, y cesa solamente cuando se conoce y difunde la verdad completa y probada. Razón por demás sólida que fundamenta la perseverancia en la búsqueda de las y los desaparecidos.

Paradójicamente al efecto esperado, por parte de los perpetradores del delito de desaparición forzada, la consecuencia constatada es que la figura, el recuerdo, la historia, los ideales, consignas de lucha, la biografía del/la desaparecido/a reaparece y se crea y recrea en el presente, proyectándose en el futuro por tiempo indefinido, formando ya parte de la historia y de la memoria social colectiva.

En las acciones y prácticas del ejercicio de rescate de la memoria, que van de la búsqueda, localización, exhumación, rescate de elementos físicos y biológicos, hasta llegar a la identificación y posterior judicialización para determinar responsabilidades en calidad de autoría, complicidad, encubrimiento, aquiescencia, tolerancia (es decir quienes dieron las órdenes, quienes la ejecutaron, quienes la encubrieron, quienes participaron, quienes avalaron con un discurso legitimador) se remarca algunos aspectos importantes:

- Si bien la vía jurídica es importante, al determinar, sentencia mediante, dictada por autoridad competente en el sentido de dar por la vía legal, la verdad probada, con elementos demostrativos mediante, no constituye por sí sola y en exclusividad acciones reparatorias.
- Se hace la salvedad, en forma reiterada, que desde el punto de vista jurídico, la desaparición forzada no prescribe.
- Es importante reivindicar que las acciones orientadas a la rememoración, a hacer presentes a las personas desaparecidas, ocupando espacios públicos, nombres, gráficos, obras literarias y de otras formas de expresión artística, son prácticas complementarias, en igualdad de condiciones y valor a los juicios dirimidos en la esfera tribunalicia.
- Los resultados obtenidos mediante las investigaciones antropológicas (que incluyen aspectos de la antropología social-cultural y de la física-biológica arqueológica) se constituyen en *pruebas irrefutables y contundentes*, que arrojan luces sobre las verdades de hechos ocurridos de gran envergadura, que afectaron a toda la nación y toda la región americana, en el marco del periodo histórico examinado. Contraponiéndose así a las actitudes sombrías y oscuras que intentan arrojar al olvido, la amnesia y la desmemoria, por parte de los responsables de tales hechos.
- En la etapa de investigación-búsqueda se procede a rescatar la biografía de cada una/o y de todas/os de las/os desaparecidas/os. La biografía asumida, no sólo de los nombres y apellidos con que figuran en los registros públicos, sino también de las identidades de grupos de pertenencia étnica, religiosa, de identidad de género, de opción sexual, ideológica, política, partidaria, o de cualquier índole que influyera o motivara el hecho de haber sido objeto de la desaparición.

Es por estos aspectos comentados y analizados con anterioridad, que las vías de resolución y reparación integral de la violación definida como “desaparición forzada”, se inicia con la investigación de los hechos desde el momento mismo que ocurrieron, en base a la búsqueda de datos e informaciones obtenidas en forma verosímil de una multiplicidad de fuentes. Esto nos remite a investigar hechos acaecidos más de cincuenta años atrás.

El proceso se inicia con la creación de una base de datos generales de todas y cada una de las personas desaparecidas. La base es lo más exhaustiva posible, aunque no definitiva, en términos de quedar abierta a incluir nuevas informaciones y nombres, conforme a los datos que se vayan aportando. Es lo que en el lenguaje de la antropología forense se llaman antecedentes “*premortem*” o “*antemortem*”, aunque al decir de los familiares de las personas desaparecidas, es preferible hablar de datos de “*vida*” o biográficos, ya que la determinación de la muerte, en el caso de las personas desaparecidas, no está fehacientemente constatada y es pertinente mantener la figura de desaparecida / desaparecido.

Las derivaciones de la postura de mantener la figura de “desaparición forzada” consisten principalmente en la necesidad de sostener la continuidad del crimen en el tiempo y la responsabilidad y obligatoriedad del Estado de proseguir la búsqueda.

Se prosigue con la investigación, que trata de precisar los lugares posibles de inhumación (entierros) de las personas desaparecidas. Una vez localizados los lugares se procede a la excavación y si los hallazgos son efectivos, a la exhumación, conforme a las técnicas arqueológicas, a los estudios antropológicos de laboratorio y la comparación genética de materiales obtenidos de muestras de tejidos de lo rescatado en las exhumaciones con las obtenidas de familiares consanguíneos, donación mediante, para así determinar la identificación de las mismas.

En el periodo comprendido en este informe, que va del mes de noviembre de 2010 a noviembre de 2011, se han rescatado partes, consistentes exclusivamente en tejidos duros, de 8 (ocho) personas, según los siguientes detalles:

### **Carlos Antonio López - Itapúa**

**Restos óseos 1, 2, 3, 4, 5:** Hallados el 21 y 22 de diciembre de 2010. Traslados a Asunción, entregados al representante del Ministerio Público el 24 de diciembre de 2010.

### **Agrupación Especializada – Asunción (Ministerio del Interior)**

**Esqueleto N° 10:** Hallado el 28 de setiembre de 2010. Exhumado el 29 de setiembre de 2010. Traslado al laboratorio forense del Ministerio Público el 29 de setiembre de 2010.

**Esqueleto N° 11:** Hallado y exhumado el 04 de octubre de 2011. Traslado al laboratorio forense del Ministerio Público el 04 de octubre de 2011.

**Esqueleto N° 12:** Hallado el 08 de octubre de 2011. Exhumado y trasladado al laboratorio forense del Ministerio Público el 09 de octubre de 2011.

Ordenando los trabajos arqueológicos realizados, que se iniciaron en tiempos de vigencia de la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ), las exhumaciones en las que se recataron restos óseos de personas, suman 20 (veinte) en total. Todas pendientes de identificación por análisis y comparación genética (ADN).

## **MARCO LEGAL**

No hubo avances significativos, en cuanto a la adecuación de la "Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas", compromiso asumido por el Estado de Paraguay según el Informe ante el Comité contra la Tortura (CAT-C-PRY-4-6) del cual se transcribe el siguiente fragmento:

*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 la Ley 3941/10... (Informe Derechos Humanos en Paraguay 2010, Codehupy, pág. 61).*

Sin embargo, conforme a búsquedas realizadas junto con el Equipo Jurídico de la Codehupy, tal ley no existe, o el número de Ley 3941, no hace referencia a dicha ratificación.

Tampoco se han registrado avances significativos sobre los alcances, implicancias, aplicabilidad, jurisprudencia y compromisos asumidos por el Estado, cuando sostiene que el Código Penal tipifica la desaparición forzada de personas en su Art. 236, sobre todo cuando dicho tipo legal es perpetrado por agentes del Estado o para-estatales, o cuando se cometen bajo su tolerancia.

En cuanto al Marco Legal sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, lo que se busca es litigar los casos con figuras o tipos penales que más se le aproximen, tales como los de homicidio doloso, agregándole aspectos que permitan establecer la figura o cualificación de ejecución extrajudicial.

En la misma línea de propuestas de adecuación legislativa, queda pendiente, en el parlamento, el anteproyecto de ley que modifica y establece la *"declaración de ausencia por desaparición forzada"*, en los casos que estuvieran documentados, en sustitución de la *"declaración de ausencia por presunción de fallecimiento"*.

## **LAS EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES, SUMARIAS O ARBITRARIAS**

Asumidas como sinónimos esta tipología de violaciones a los derechos humanos, se analiza dentro del mismo capítulo de privación del derecho a la vida, sea esta cometida por acción directa, planificación, orden, aquiescencia o tolerancia del Estado, en las circunstancias descritas exhaustivamente dentro del capítulo respectivo del informe 2010 (Ver Derechos Humanos en Paraguay 2010, 61,62).

A la luz de los datos e informaciones recopiladas y descritas en el Informe final de la CVJ, sabemos que las desapariciones forzadas se inician con la detención clandestina o secuestro, seguida del desconocimiento u ocultamiento del paradero de la víctima. De aquí, que el primer procedimiento de acción urgente es la búsqueda de la víctima con vida. Dentro de la definición de la variedad tipológica de ejecuciones extrajudiciales existen circunstancias en las que la muerte pudo haber ocurrido al inicio, siendo posteriormente el cuerpo de la/s víctimas ocultadas. Ocurre entonces, en primer lugar la ejecución extrajudicial, seguida de la desaparición de la/as víctimas ejecutadas.

Entre los objetivos calculados, por parte de los perpetradores, de ambas variedades tipológicas de violaciones, además de los ya mencionados en informes anteriores, es decir violaciones del derecho a la libertad y/o a la seguridad física y mental de la persona, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a no ser sometido a tortura y/o penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, a la defensa, a contar con un recurso jurídico-legal que lo ampare ante una autoridad y a la protección de la vida familiar, a ser sometido, en su caso a un juicio justo e imparcial, al derecho a la verdad, a procesar el duelo por parte de sus deudos, a ser objeto de reparación integral; figura la intención del ocultamiento del cuerpo de la víctima, en términos de la constatación de los elementos probatorios de que tales hechos ocurrieron.

En virtud de lo anterior, dentro del proceso de análisis de tales variedades tipológicas de violaciones, se comprende que la condición previa, en la mayoría de los

casos, fue la de detenido-desaparecido, que en las personas que lograron sobrevivir es seguida por la condición de “ex detenido-desaparecido”.

En la misma línea de análisis de estos dos tipos de violaciones, es que en los procesos y etapas de investigación, búsqueda, localización, excavación, exhumación, estudio e identificación de las víctimas, siempre que sea posible, se trata de determinar dónde, cuándo, cómo, por qué y por quienes fueron desaparecidas. Se trata de rescatar la historia de lo sucedido, en qué momentos, hace cuánto tiempo, cómo estaban vestidos, cómo son, sus rasgos físicos y comportamientos, qué pensaban, sentían, que ideales tenían, a qué se dedicaban, el circuito de recorrido, desde la detención, donde los ocultaban, por cuanto tiempo, hipótesis de donde fueron trasladados, donde fueron ejecutados, cómo y por quienes, saber de cómplices y encubridores, dónde fueron inhumados (enterrados). Es así que, una vez esclarecidos los hechos e identificadas las víctimas, *la condición de desaparecido/a pasa a dar lugar a la de ejecutada/o*.

El paso siguiente es el de abrir camino a las reparaciones, con el abordaje y la dimensión de integralidad, donde la judicialización cobra un valor reparatorio, en tanto y cuanto reconocimiento público de que tales hechos ocurrieron y sientan precedentes que dejan determinado que las violaciones de estas características constituyen crímenes de lesa humanidad, siendo perpetrados, cometidos por quienes pasan a ser, mejor dicho siguen siendo “hostis homini”, *enemigos de la especie humana*.

En el marco de la definición de ejecuciones extrajudiciales, si las muertes ocurren como consecuencia del uso innecesario, irracional, desmedido, desproporcionado de la fuerza, por parte de funcionarias o funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, o si es perpetrada por particulares con la aquiescencia y tolerancia de las autoridades estatales, -quienes faltan al deber de garantizar la vida y la integridad de los ciudadanos bajo su jurisdicción y protección-, no solamente quienes incumplen el deber de investigar, sino también quienes, siendo autoridades competentes no abren espacios para dirimir los casos en juicios, en la esfera tribunalicia, convierte a éstos en responsables de este tipo de violaciones.

Por otro lado, la muerte de una persona detenida, en un recinto de detención, como resultado de una hospitalización (voluntaria o involuntaria), sobre todo en servicios de internaciones psiquiátricas, o en orfanatos, albergues y hogares sustitutos, como resultado de condiciones de detención inadecuadas 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 o internada se encuentre en condiciones de salud grave, en las que corre peligro su vida, o sea inminente el peligro vital ante agresiones de otros internos o funcionarios de la institución, también pasa a ser presumiblemente “ejecución extrajudicial”.

Aspectos complementarios, pertinentes de mencionar, tienen el hecho de la abolición de la pena de muerte, en el ordenamiento jurídico-legal de Paraguay, y la inimputabilidad de niñas/os menores de 14 años.



Si se llega a demostrar, como elemento subjetivo, que la muerte sobrevino, en las circunstancias anteriormente descritas, con el agregado de que las víctimas provienen de sectores de la ciudadanía particularmente vulnerables, niñas o niños, indígenas, marginales, de pobreza extrema, mujeres, personas portadoras de trastornos mentales, entre otros, estamos ante un cuadro que además de la cualificación de ejecución extrajudicial, se agrega el agravante del concepto de limpieza social o étnica, como si fueran ciudadanos desechables.

Dos aspectos a tener en cuenta, cuando se producen ejecuciones extrajudiciales, son: en primer lugar, si ellas suceden en un contexto donde se configura una relación de poder extremo, entre los perpetradores y las víctimas, que en la mayoría de los casos sucede; y en segundo lugar cuando se trata de víctimas en un periodo del ciclo vital en el que están en proceso de crecimiento y desarrollo, vale decir niñas, niños, adolescentes, ya que truncar la vida en ese momento, temprana y prematuramente, significa bloquear dicho proceso teniendo en cuenta potencialidades y oportunidades futuras.

## SITUACIÓN DEL DERECHO A LA VIDA

Se expone una síntesis, a manera de caso ilustrativo, paradigmático el del niño Danilson Duarte Acosta:

### Resumen pormenorizado del relato acusatorio emergente del pedido de enjuiciamiento de Julio Antonio Da Rosa Villalba

“En fecha 11 de julio de 2010 alrededor de las 14:00hs., en las inmediaciones del arroyo Yacaré y ubicado en el establecimiento conocido con el nombre de “La Condesa” del Distrito de San Juan Nepomuceno, cuyo propietario sería una persona de apellido Forteza, el señor Julio Antonio Da Rosa Villalba disparó un arma de fuego, rifle, al niño Danilson Duarte Acosta, menor de edad, impactando las balas disparadas por el acusado en la cabeza del niño, provocándole así la herida que causó su muerte. El acusado se desempeñaba en el cargo de capataz de la estancia “La Condesa”. El niño Danilson Duarte Acosta, estaba pescando al lado este del arroyo Yacaré y con tres personas adultas y cinco niños, en distintos recodos del arroyo y a no grandes distancias, en las proximidades de un paso del mismo arroyo; el que estaba más próximo al paso (sitio que se utiliza para cruzar el arroyo a pie o a caballo) era quien resultó muerto, Danilson Duarte Acosta. Los adultos que también estaban pescando eran: Genaro Duarte Duarte, Justín Martínez Rivas y Gabriel Ramírez. Los niños que también estaban pescando eran: Mario Rubén Ramírez, Cristhian Martínez Maidana, Diosnel Garicoche Ramírez e Isabelino Martínez, todos ellos activos miembros de una organización denominada “Federación Nacional Campesina”. El lugar donde se encontraban pescando Danilson Duarte Acosta y sus acompañantes es un sitio utilizado por costumbre para tal efecto por los miembros de su comunidad; ninguno de ellos estaba armado”.

“El acusado Julio Antonio Da Rosa Villalba llegó montado en un animal de hacía el retiro San Vicente (Pío Cué), en dirección al arroyo. Los adultos: Genaro Duarte, Justín Martínez y Gabriel Ramírez se encontraban pescando uno junto al otro y en

la cercanía de uno de los niños de la hilera que conformaban los pescadores sobre la orilla este del arroyo, y en el que el último de la fila y el más próximo al paso era el niño Danilson Duarte Acosta”.

## RECOMENDACIONES

Hasta el momento del cierre de este informe, no se conoce constancia formal de modificaciones que impliquen avances significativos, en cuanto a las recomendaciones propuestas en el capítulo respectivo del informe 2010, por lo que es pertinente transcribir las contenidas en el mismo.

- Tipificación, acorde a los compromisos internacionales asumidos por el Estado de Paraguay, de los crímenes de “desaparición forzada de personas” y “ejecuciones extrajudiciales”, mediante reformas del Código Penal.
- Dar cumplimiento a las recomendaciones contenidas en el Informe Final 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 (1989-2006), publicado por la Codehupy (2007).
- Derogar la legislación penal y los acuerdos en materia de seguridad suscriptos 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 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 los crímenes, que se presume, puedan ser “ejecuciones extrajudiciales”, 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 haga oiko. Informe final de la Comisión de Verdad y Justicia*. Asunción: CVJ.
- 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 o degradantes*. Catalogado como CAT/C/PYR/4-6.
- *Derechos humanos en Paraguay 2010*. Asunción: Codehupy, pp. 55-74.



# *Inaceptable desinterés estatal en el abordaje de la problemática de la tortura*

Juan A. Martens

Roque A. Orrego

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

*Paraguay ha asumido compromisos internacionales para erradicar la tortura que, desde la caída de la dictadura (1989) se la supone extirpada por el nuevo rumbo del país: el de la democracia, en que los derechos humanos y el respeto hacia la integridad de la persona tendrían que ser la constante, sin embargo, aún existen restos de antiguas actitudes y el marco jurídico al respecto, aún tiene frágiles aspectos. Esto, sumado a lo que sería una falta de interés de los sectores de decisión, hace que la impunidad persista*

## INTRODUCCIÓN

La persistencia y sistemática impunidad de la tortura; así como de los tratos crueles, inhumanos y degradantes develan la despreocupación de las autoridades paraguayas en dar vigencia y cumplimiento efectivo a los compromisos internacionales que asume la República, en materia de derechos humanos, en general; y, en particular, en investigación, identificación y sanción a los perpetradores de estos crímenes.

De lo contrario, no se entendería por qué, tras veintidós años de la caída de la dictadura *stronista*, aún persistan problemas estructurales que impiden la persecución eficaz de estos crímenes, como la falta de adecuación legal de la definición de tortura a los estándares internacionales; la sistemática impunidad de prácticamente todos los casos denunciados; la falta de aplicación de protocolos internacionales en la investigación de los casos y la desatención a las recomendaciones internacionales que recibe el país en esta materia.

En este artículo no se hará referencia a la regulación normativa que ya fue suficientemente analizada en ediciones anteriores<sup>1</sup>, solo recordaremos que Paraguay firmó la Convención contra la Tortura y otros tratos o penales crueles, inhumanos y degradantes (CAT), el mismo año del inicio de la transición democrática, el 23 de octubre de 1989, siendo ratificada por ley, el 12 de marzo de 1990.

En esta fecha, amplió sus compromisos en la materia ante el Sistema de Naciones Unidas, pues leyes nacionales anteriores ya regulaban la prohibición de la misma; sin embargo, hasta la fecha son sistemáticamente deshonrados salvo cuestiones meramente formales, e incluso estos, en algunos casos<sup>2</sup>. A su vez, el 29 de mayo de 2002, Paraguay aceptó la Competencia del Comité contra la Tortura, que es un "órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes por sus Estados Partes"<sup>3</sup>.

El artículo pretende resaltar las desatenciones a los compromisos internacionales asumidos por Paraguay, en el marco de la ratificación de las convenciones internacionales, tanto del Sistema Interamericano, así como del Sistema Universal; y, a las recomendaciones de los organismos de estos sistemas, que examinaron y/o realizaron visitas de supervisión al país.

1 Ver Informes Codehupy disponibles en [www.codehupy.org](http://www.codehupy.org), principalmente a partir del año 2000.

2 Es particularmente ilustrador del desinterés estatal en la materia, la falta de periodicidad en la presentación del informe comprometido al sistema de Naciones Unidas, conforme al artículo 19 de la Convención, que establece que "los Estados Partes presentarán al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, los informes relativos a las medidas que hayan adoptado para dar efectividad a los compromisos que han contraído en virtud de la presente Convención, dentro del plazo del año siguiente a la entrada en vigor de la Convención en lo que respecta al Estado Parte interesado. A partir de entonces, los Estados Partes presentarán informes suplementarios cada cuatro años sobre cualquier nueva disposición que se haya adoptado, así como los demás informes que solicite el Comité". Salvo el primer y segundo informes, Paraguay los presentó en tiempo y formas, el 13 de enero de 1993, el primero; y, el 10 de julio de 1996, el segundo. El tercer informe fue presentado en plazo, en el año 2000, pero "no satisfacía las prescripciones de las directrices generales sobre el contenido y forma aprobadas por el Comité en su 20º período de sesiones". Tuvieron que pasar diez años para que volviera a presentar su cuarto, quinto y sexto informes, el pasado 19 de octubre de 2010.

3 Para más información véase <<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cat/index.htm>> [web en línea], consultado el 14 de noviembre.

## FALTA DE ADECUACIÓN DE LA DEFINICIÓN DE TORTURA EN EL CÓDIGO PENAL, A ESTÁNDARES INTERNACIONALES

A pesar de sentencias condenatorias, recomendaciones de expertos internacionales y nacionales, propuestas de redacción y *lobby* por parte de organizaciones no gubernamentales, modificaciones de las leyes penales, la definición de tortura que contiene el Código Penal, sigue siendo inadecuada para la persecución eficaz, siendo una de las principales causas de la persistente impunidad. Todo ello debido a la falta de interés y voluntad real de los gobernantes de turno.

Los últimos cambios legislativos dentro del sistema penal fueron paradigmáticos en la demostración de esta falta de interés para la adecuación del tipo penal de tortura a los instrumentos internacionales, a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>4</sup>, a las recomendaciones de la Comisión de Verdad y Justicia<sup>5</sup>, y a las de los organismos del sistema de Naciones Unidas<sup>6</sup>.

Por ley de la República N° 2403/04 se creó una Comisión Nacional para el Estudio de la Reforma del Sistema Penal y Penitenciario<sup>7</sup>, que tuvo como principales tareas estudiar las modificaciones necesarias al Código Penal, al Código Procesal Penal y al Código Penitenciario. Con relación al Código Penal, las modificaciones al Código Penal consideradas necesarias por este comisión fue promulgada como ley N° 3440/08, dejando intacta la mala tipificación del delito de tortura.

La sociedad civil fue invitada a presentar propuestas de modificaciones a las leyes del sistema penal. Codehupy entregó varias propuestas, entre ellas, la propuesta de modificación al artículo 309 conforme a estándares internacionales, sin embargo, a pesar del lobby realizado, ante la Comisión y la plenaria de ambas cámaras, las mismas no fueron incorporadas.

4 Caso Goiburú y otros vs. Paraguay. Sentencia del 22 de septiembre de 2006. “que si bien los tipos penales vigentes en el Código Penal paraguayo sobre tortura y “desaparición forzosa” permitirían la penalización de ciertas conductas que constituyen actos de esa naturaleza, un análisis de los mismos permite observar que el Estado las tipificó de manera menos comprensiva que la normativa internacional aplicable. El Derecho Internacional establece un estándar mínimo acerca de una correcta tipificación de esta clase de conductas y los elementos mínimos que la misma debe observar, en el entendido de que la persecución penal es una vía fundamental para prevenir futuras violaciones de derechos humanos. Es decir, que los Estados pueden adoptar una mayor severidad en el tipo específico para efectos de una mejor persecución penal de esos delitos, en función de que consideren una mayor o mejor tutela de los bienes jurídicos protegidos, a condición de que al hacerlo no vulneren esas otras normas a las que están obligados.

5 La Comisión de Verdad y Justicia (CVJ), institución oficial creada por la Ley 2225/03 para investigar violaciones a los derechos humanos perpetradas durante la dictadura de Alfredo Stroessner, y parte de la transición democrática, concluyó su mandato en el 2008, haciendo entrega a los tres poderes del estado de su Informe final *Anive hagua oiko* (para que no vuelva a ocurrir). En las conclusiones y recomendaciones sobre “Medidas dirigidas a impulsar reformas constitucionales y legales que adecuen el marco normativo de los derechos humanos conforme al derecho internacional”, la misma recomienda: Adecuar el artículo 309 del Código Penal actual a la tipificación internacional de tortura, abarcando apremios físicos y mentales, e incluir la referencia específica a “otros tratos crueles, inhumanos o degradantes” como lo establece la legislación internacional de la que Paraguay es parte. Asimismo, deberá excluirse la presencia necesaria de lesiones como elemento típico.

6 Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Paraguay ante el Comité contra la Tortura, A/55/44, párr. 150 b); Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak, Misión al Paraguay, A/HRC/7/3/Add.3, párr. 17.

7 Esta Comisión estuvo integrada por miembros de las Cámaras de Diputados y Senadores: el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial; y, la Fiscalía General del Estado.

Con relación al proyecto de modificación al artículo 309 del Código Penal, que hace referencia los puntos 5 y 6 del Informe del Estado, es una iniciativa aislada, no una política del Congreso de la República, que fue presentado por el senador Carlos Filizzola, luego de haberse aprobado las modificaciones al Código Penal, sin incluir el tipo de tortura. Filizzola fue el único senador que defendió la necesidad de la modificación de artículo 309, al tiempo del estudio de la reforma ante el plenario de la Cámara de Senadores.

En su exposición de motivos, el senador Carlos Filizzola refiere *“que el Congreso aprobó las modificaciones al Código Penal sin haber formulado una modificación a los artículos 236 y 309, a pesar de haber informado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que así lo hizo, en la supervisión de sentencia al caso Goiburú y otros”*

## FALTA DE APLICACIÓN DE SALVAGUARDAS LEGALES PARA EVITAR LA TORTURA

Existe mucha discrepancia entre las previsiones legales y las prácticas de los servidores de justicia, con responsabilidades en la investigación, identificación y sanción de los responsables. Paraguay tiene incorporado en su legislación, mecanismos o salvaguardas, que, de aplicarse se evitarían situaciones de tortura; y, en caso de que ocurriese, contribuirían a evitar la impunidad.

La práctica de policías, fiscales y jueces dista mucho de los mandatos legales, principalmente, en lo que hace a la detención, la oralidad de los procesos, la presencia de un abogado defensor a tiempo de las declaraciones y el control judicial de la detención y prisión preventiva<sup>8</sup>.

Debido a esta falta de aplicación de las salvaguardas, la tortura sigue practicándose de manera sistemática, principalmente por agentes de la Policía Nacional<sup>9</sup>, ya sea para obtener confesión y/o simplemente como castigo. El principal momento en que se practica la tortura sigue siendo el momento de la detención; y/o, entre la detención y el traslado a una comisaría<sup>10</sup>.

El principal método empleado es desnudar a los detenidos y esposarles manos y pies. Les obligan a arrodillarse y les atan manos y pies con una cuerda, tras lo cual les ponen una bolsa de plástico en la cabeza y les presionan los testículos hasta que pierden el conocimiento. Este método, que se aplica de noche y de madrugada, está claramente concebido para dejar pocas marcas visibles. Varios detenidos

8 Un ejemplo claro de esto es que existe una normativa de la Comandancia de la Policía Nacional que por resolución N° 176 del 10 de febrero de 2010 ordena un sistema de registro de detenidos en comisarías, conforme las recomendaciones del Subcomité de Prevención contra la Tortura /SPT). El propio Ministerio del Interior informó al SPT que la misma no se aplica. CAT/OP/PRY/2. Párr. 45.

9 En su informe anterior, el SPT identificó a la policía como responsable de actos de tortura y otros malos tratos a detenidos y realizó una serie de recomendaciones, que incluyeron la auditoría de la estructura edilicia de las estaciones de policía, la capacitación al personal policial, la instauración de un sistema de quejas y de un nuevo sistema de registros, y la mejora de las condiciones laborales del personal policial. CAT/C/PRY/2 Párr. 24.

10 Basándose en sus visitas a los centros de reclusión, numerosas entrevistas privadas con víctimas y testigos, así como pruebas médico forenses, el Relator Especial concluye que la tortura sigue siendo una práctica común para obtener confesiones durante los primeros días de detención preventiva. A/HRC/7/3/Add.3 Párr. 44.



indicaron al Relator Especial que habían logrado abrir un agujero mordiendo la primera bolsa para poder respirar, pero que cuando lo lograban les ponían otra en la cabeza. Algunos reclusos informaron al Relator Especial de que se les había aplicado el mismo procedimiento hasta cuatro días seguidos<sup>11</sup>.

En los últimos años, desde el equipo jurídico de Codehupy se vienen registrando varios casos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, que fueron puestos a conocimiento de las autoridades correspondientes, sin que sean investigados con la debida diligencia, ni que a la fecha se aplique efectiva sanción a los responsables. A continuación se transcriben algunos casos, según el tipo de violaciones registradas<sup>12</sup>.

Un grupo de campesinos, tras ser detenidos, el domingo 11 de enero de 2009, fueron llevados a un destacamento militar en Tacuatí, departamento de San Pedro, donde fueron encerrados en el calabozo. Luego se les vendó los ojos; y, llevados a unos metros del lugar. En ese sitio fueron desnudados ante la presencia de efectivos policiales y militares. Con intervalos de una hora aproximadamente se les cubría la cabeza con bolsas de plástico para darles la sensación de asfixia, luego les apretaban los testículos. El caso fue denunciado al Presidente de la República, Fernando Lugo y al Ministro del Interior, Rafael Filizola en fecha 19 de enero de 2009<sup>13</sup>.

El martes 21 de julio de 2009 se produjo un desalojo en la Comunidad Comuneros, en Minga Guazú. El procedimiento fue realizado por efectivos de la Agrupación de la Policía Ecológica y Rural (APER), al mando del subcomisario William Duarte, sin presencia de fiscales y sin mostrar ninguna orden judicial, ni porta nombres. Según relatos de los pobladores y las pobladoras, la policía salió sorpresivamente de un monte cercano al campamento, disparando tiros de fusil al aire. Durante el procedimiento, a los detenidos les infligieron golpes de todo tipo, usando para eso puños, patadas y las culatas de las armas. A dos de ellos los introdujeron en el monte cercano donde además de los golpes y otros apremios (cortes con arma blanca, obligados a comer mandioca y maíz crudos, etc.) simulaban ejecuciones. Otros policías, llegaron hasta el arroyo donde se encontraba Rosa María Mereles con sus hijas, quien al intentar defenderlas, fue golpeada brutalmente y obligada a pisar una tabla con clavos. Los golpes que recibió en el vientre, le produjeron hematomas en el bajo vientre. Los dos campesinos que estaban siendo torturados en el monte (Andrés Aquino de 19 años y Benedicto Rodríguez de 40 años) fueron llevados a la comisaría de la zona y luego de algunas horas fueron liberados<sup>14</sup>.

El viernes 21 de agosto de 2009, en la localidad de Guayaybi, departamento de San Pedro, siendo las 17:00hs de la tarde, la Comisaria Virginia Villar Burgos, acompañada de dos oficiales de la Comisaría de Guayaibi, se trasladó hasta el do-

11 A/HRC/7/3/Add.3 Párr. 45.

12 A pesar de no ser el periodo de informe, se ha considerado útil incluirlos para ilustrar sobre la persistencia de la problemática.

13 Caso Crispín Fernández, Alcides Martínez y Américo Fernández, comunicado por la Codehupy a la Fiscalía General del Estado, el Ministerio del Interior, el 4 de abril de 2010.

14 El caso comunero fue denunciado en la Audiencia Pública, convocada por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, el 4 de diciembre de 2009. A la fecha no existe ninguna persona procesada por este motivo.

micilio de Emiliana Quiñónez, a quien hallaron trabajando. La Comisaria, se dirigió prepotentemente a Emiliana, diciéndole: "*jaha che ndive nde caracha*". Recién en la Comisaría, se le informó que existía una denuncia por robo y se la sindicaba como responsable, obligándola a que confiese el supuesto robo. Seguidamente, y según relata la víctima, la propia Comisaria Villar Burgos ordenó que le cubrieran con un trozo de plástico negro la cabeza (provocando asfixia); le propinó golpes en el cuello además de otros tipos de golpes, patadas e insultos. También la hizo desnudar y la llevó al patio de la Comisaría donde le arrojó agua fría desde una manguera. Posteriormente, usó una cachiporra con clavos para amenazar que se la introduciría en el cuerpo si no confesaba. Después de varias horas de sufrir torturas Emiliana Quiñónez perdió el conocimiento y fue trasladada al Centro de Emergencias Médicas, donde estuvo internada varios días, por orden de la Jefatura de Policía de la zona<sup>15</sup>.

Un grupo de internos, presos en la agrupación especializada fueron golpeados en la noche del 1 de marzo de 2009, cuando uno de ellos pidió bebida refrescante al oficial de guardia, debido al intenso calor, a este pedido se sumaron otros reclusos. Se les acusó de intento de amotinamiento. Fueron esposados dentro de una de las celdas y posteriormente golpeados con cachiporras y pateados por efectivos antidisturbios. Las víctimas son Luis Rojas, Flaminio Acosta, Ovidio Ramírez y José González. Rojas, el primero de ellos quedó internado en el Rigoberto Caballero en estado de gravedad. Los demás, Flaminio Acosta, Ovidio Ramírez y José González, sufrieron lesiones de consideración. González fue derivado a la celda de castigo por 8 días. Tras las denuncias Rojas fue trasladado a la Penitenciaría de Tacumbú<sup>16</sup>.

El 1 de julio de 2008, tras irrumpir violentamente un campamento campesino al costado de la propiedad del Ingeniero Campercholi, en calle 6 Distrito de Horqueta, Departamento de Concepción, efectivos policiales, al mando del Comisario Ricardo Chaparro sometieron a tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes a unos 65 campesinos. Los efectivos policiales, con aquiescencia del Comisario Chaparro obligaron a los campesinos a ponerse boca para abajo, con las manos en la nuca mientras iban caminando y/o saltando sobre los mismos, les patearon en varias partes del cuerpo (boca del estómago, costillas, testículos, cabeza, piernas, brazos; etc.); dejaron caer la culata de sus armas sobre sus cabezas o nuca; les orinaron y obligaron a comer tierra; les amenazaron que serían ejecutados y/o quemados vivos antes de que llegue la fiscal Dora Irrazábal y que dirían que fue un enfrentamiento con la policía. A las mujeres que reclamaron por estos malos tratos les dijeron que lo único que les preocupaba, en realidad, es que se quedarían "sin sus machos"<sup>17</sup>.

15 El caso Comunero fue denunciado en la Audiencia Pública, convocada por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, el 4 de diciembre de 2009. A la fecha no existe ninguna persona procesada por este motivo. A la fecha, la perpetradora fue sobreseñada, sin que se realicen actos investigativos que exige este tipo de delitos; y, tomando como única base la declaración de la víctima. La Codehupy cuenta con información de que la misma recibió amenazas para desdecirse de su primera denuncia contra la perpetradora.

16 La denuncia fue presentada por Codehupy, el 3 de marzo de 2009, ante la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía, a cargo de Fátima Britos. Está identificada como causa N° 1-1-02-0001-2009-1534.

17 Estos hechos fueron denunciados a la fiscalía, el 7 de julio de 2008. Está identificada como causa N° 04-01-01-02-2008-232.

Con relación a la investigación de los hechos de tortura<sup>18</sup>, la Unidad Especializada en Derechos Humanos, del Ministerio Público, que tiene a su cargo la investigación penal de estos hechos, no cuenta con un Protocolo de Investigación, ni aplica el Protocolo de Estambul. La Codehupy cuenta con informaciones y documentaciones que constatan que tras la presentación de las denuncias correspondientes, no se realizan actos investigativos.

El 4 de diciembre de 2009, en la Audiencia Pública sobre tortura convocada por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, ante la presencia de autoridades del Ministerio del Interior, de la fiscalía especializada en Derechos Humanos; y, de la misma Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores se hizo una denuncia pormenorizada de varios casos de torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes. Ni siquiera se abrió investigación penal de los casos, a pesar que tienen la obligación de iniciarlos por imperio del Código Procesal.

Otro relatoría de hechos de tortura fue presentada por la Codehupy a las autoridades del Ministerio del Interior y el Ministerio Público el 4 de abril de 2011. Se urgió la realización de actos investigativos concretos el 4 y 25 de mayo respectivamente. A la fecha no se tuvo respuesta de las acciones realizadas.

Con relación al registro de la detención, el mismo es prácticamente inusual en las 1300 comisarías del país, salvo en las capitales departamentales y algunas ciudades del Gran Asunción. En este sentido, el Sub Comité para la Prevención de la Tortura (SPT) *"lamenta reiterar que el sistema de registro de la detención no ha mejorado sustancialmente y que continúa siendo insatisfactorio, al no permitir un adecuado seguimiento de las entradas y salidas de las personas detenidas ni un control del respeto de sus garantías procesales"*<sup>19</sup>

El incumplimiento de las salvaguardas legales vuelve especialmente vulnerable a hechos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes a las personas detenidas, pues según testimonios recogidos de personas privadas de libertad y miembros de la Policía Nacional, existen efectivos, que usan a la Comisaría como centro de detención para la extorsión y el chantaje, principalmente a delincuentes de poca monta. En caso que éstos no accedan a las pretenciones de esos efectivos, reciben apremios físicos y son privados de libertad, en las propias comisarías. El SPT entrevistó a personas privadas de libertad cuyo paso por las comisarías no habían sido registrados<sup>20</sup>.

## CONCESIÓN DE EXTRADICIONES EN CONDICIONES CONTRARIAS A LA CONVENCION CONTRA LA TORTURA

La República del Paraguay concede extradiciones sin realizar una evaluación de que la persona extraditada pueda ser sometida a tratos prohibidos por la Convención contra la Tortura (CAT), en el país de recepción, como le exige la Convención, pues no cuenta con un mecanismo para evaluar el peligro.

18 CAT/C/PRY/Q/4-6 Párr. 5.

19 CAT/OP/PRY/2. Informe sobre la visita de seguimiento a la República del Paraguay del 13 al 15 de septiembre de 2010. Párr. 43.

20 CAT/OP/PRY/2. Informe sobre la visita de seguimiento a la República del Paraguay del 13 al 15 de septiembre de 2010. Párr. 44.

En los últimos años, varias personas fueron extraditadas a Estados Unidos, en contravención a los mandatos del Artículo 3 del CAT. Los afectados son principalmente personas de Oriente Medio o libanesas, sobre quienes pesa una estigmatización étnica, en el país<sup>21</sup>.

Actualmente existen otras personas con pedidos de extradición, sobre las que la justicia paraguaya deberá expedirse<sup>22</sup>.

Teniendo en cuenta la falta de tipificación precisa del delito de tortura, la Codehupy denuncia algunos casos que podrían constituir tratos crueles, inhumanos y degradantes ante la instancia administrativa (Ministerio del Interior), teniendo en cuenta, que vía sumario administrativo pueden sancionar a los responsables. Sin embargo, tampoco existen avances en la investigación en esta sede y la impunidad sigue siendo sistemática.

## FALTA DE UN SISTEMA DE INDEMNIZACIÓN PARA TODAS LAS VÍCTIMAS

El sistema de indemnización para víctimas existente en Paraguay no se adecua a la Convención contra la Tortura. La competencia administrativa que permite abrir expedientes ante la Defensoría del Pueblo limita el periodo de tiempo *“a las personas de cualquier nacionalidad que durante el sistema dictatorial imperante en el país entre los años 1954 a 1989 hubieren sufrido violaciones de Derechos Humanos”*<sup>23</sup>.

La legislación vigente en Paraguay no responde a la necesidad de garantizar a todas las víctimas de tortura y otros tratos o penas crueles y degradantes la “reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, dado fuera del tiempo establecido en la Ley 838/96 y sus modificaciones”. No existe un trámite administrativo ágil para tal efecto. La Ley N° 838/96 y sus modificaciones no hacen al pleno cumplimiento de las obligaciones emergentes del artículo 14 desde el momento que limita sus beneficiarios al periodo anteriormente señalado.

Sin embargo, toda víctima de tortura pueda recurrir a un trámite por el procedimiento ordinario en la jurisdicción civil. Al respecto de este trámite, el mismo es sumamente lento y de difícil acceso para amplios sectores de la población; sobre todo para las que sufren factores de exclusión social y son altamente vulnerables ante el fenómeno de la tortura y otros tratos o penas crueles y degradantes<sup>24</sup>.

21 Paraguay.com. Ratifican extradición de ciudadano libanés a Estados Unidos. Publicado el 4 de enero de 2011. <<http://www.paraguay.com/nacionales/ratifican-extradicion-de-ciudadano-libanes-a-estados-unidos-59660/pagina/3>> : Paraguay: tres ciudadanos libaneses extraditados a Estados Unidos. Publicado el 28 de febrero de 2010. <<http://www.paraguay.com/nacionales/ratifican-extradicion-de-ciudadano-libanes-a-estados-unidos-59660/pagina/3>>, consultados el 7 de octubre de 2010.

22 Ñanduti.com: Paraguay inicia extradición de libanés buscado por Estados Unidos. Publicado el 16 de enero de 2010. <<http://www.nanduti.com.py/v1/noticias-mas.php?id=16084>>, consultado el 7 de octubre de 2011.

23 Art. 1, Ley 838/96 “Que indemniza a víctimas de violaciones de derechos humanos durante la dictadura de 1954 a 1989”. Esta ley fue modificada en varias ocasiones para ampliar el periodo de presentación de los pedidos de indemnización.

24 El proceso civil paraguayo es escrito, no admite el desarrollo del trámite ordinario, sin al menos patrocinio de abogado matriculado. Las personas que no puedan pagar un abogado privado necesariamente deben recurrir al Ministerio de la Defensa Pública, que no tiene una dotación de personal suficiente para atender el volumen de casos que se le demanda, por lo que urge un trámite administrativo oficioso que cumpla con las obligaciones internacionales emergentes del art. 14, al servicio de estas personas y sin límites temporales que, de caras a la convención, resultan arbitrarios y excluyentes.

Con relación al trámite de hacer efectiva la indemnización para las víctimas beneficiadas con la ley N° 838/96 y sus modificaciones, la falta de dotación de recursos humanos y estructurales devela una situación de colapso para el acceso a la indemnización en tiempo oportuno en virtud de esta normativa. Ello es sumamente grave ya que las víctimas de la dictadura Stronista, en gran mayoría, por su edad y el deterioro de su estado de salud, no deben soportar dilaciones burocráticas provenientes de la falta de dotación de recursos<sup>25</sup>.

Se destaca que en lo que respecta a las víctimas comprendidas por la ley N° 838/96 y su modificatoria<sup>26</sup>, se limita el cobro de la indemnización debida a los herederos forzosos hasta el primer grado, lo que contraviene las disposiciones del art. 14 de la Convención contra la Tortura, pues la misma extiende la indemnización a toda persona a su cargo; el carácter de heredero no es exigido por la Convención. Ello es relevante ya que los convivientes y las parejas homosexuales quedan excluidos arbitrariamente en violación de la obligación internacional del Estado.

La dictadura Stronista fue particularmente cruel con los homosexuales, registrándose varios eventos históricos que determinan un público meta que debió ser incluido a los efectos de la indemnización.

Con relación a la atención psicomédica a las víctimas de tortura, el sistema de salud paraguayo no cuenta con unidades especializadas que puedan dar tratamiento a las víctimas de tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes. Esta situación no fue prevista para los beneficiarios de la ley N° 838/96 y sus modificaciones.

## CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Teniendo en cuenta el abordaje del artículo de este año, como única recomendación se decidió solicitar, al menos, el cumplimiento de las sentencias emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y, de los organismos especializados del sistema de Naciones Unidas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes por sus Estados Partes. Disponible en: < <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cat/index.htm> > [web en línea].
- CAT. *Informe sobre la visita de seguimiento a la República del Paraguay del 13 al 15 de septiembre de 2010*. CAT/OP/PRY/2. [documento de texto]. Disponible en: <[http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/CAT.OP.PRY.2.Add.1\\_sp.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/CAT.OP.PRY.2.Add.1_sp.doc)>.
- Defensoría del Pueblo. "*Lista de Resoluciones de Indemnización*". Actualizado al 10/11/2011. (pdf). Disponible en: <<http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/home.asp>>.

25 De la página web de la Defensoría del Pueblo se conoce que existen 17.918 (diecisiete mil novecientos dieciocho) expedientes abiertos. Para la atención de este volumen de expedientes existen nueve turnos organizados con nueve (9) abogados/as, un secretario/a y por lo general un pasante. Algunos de estos turnos (unidades de atención y trabajo) tienen hasta 3501 (tres mil quinientos uno) expedientes, como por ejemplo, el 5to. Turno y otros como el 19no. apenas 916 (novecientos dieciséis) expedientes. La respuesta del Estado oculta estos datos que develan la alta ineficacia en la implementación de esta ley especial. ver <<http://www.defensoriadelpueblo.gov.py>> consultado el 5 de octubre de 2011.

26 Art. 1 de la ley 3603/08.



# *Procesos de militarización en crecimiento, mientras, derechos humanos en retroceso*

*En tres años de gestión del gobierno de Lugo, se declaró el estado excepción en dos oportunidades, con la justificación de perseguir al Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), sin embargo estas medidas, sirven de justificación para abultar el ya excesivo gasto militar así como también para criminalizar y perseguir a luchadores/as sociales, en un claro mensaje por parte de las políticas de seguridad en un control y disciplinamiento de la población para desmovilizar y acallar a las organizaciones campesinas.*

Vidal Acevedo

Servicio Paz y Justicia-Paraguay (Serpaj-Py)

Movimiento Objeción de Conciencia-Paraguay (MOC-PY)

## INTRODUCCIÓN

El gobierno de Fernando Lugo, sigue militarizando algunas poblaciones del interior de nuestro país, principalmente en la zona norte, Concepción y San Pedro, primer y segundo departamento respectivamente. Este proceso de militarización consiste en la utilización inconstitucional de las fuerzas armadas en aspectos que tienen que ver con la seguridad ciudadana.

En estos dos departamentos mencionados, en octubre de este año el gobierno declaró nuevamente estado de excepción por 60 días<sup>1</sup>; así como en mayo del 2010, donde fueron cinco los departamentos afectados por tal medida (aparte de los dos mencionados arriba, los otros fueron; Amambay, Presidente Hayes y Alto Paraguay) de nuevo la justificación fue para tratar de dar con los miembros del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP)<sup>2</sup>.

Las fuerzas armadas, tienen claramente especificado su rol en el art.173 de la C.N: "Su misión es la de custodiar la integridad territorial y la de defender a las autoridades legítimamente constituidas (...)", sin embargo, durante los dos últimos gobiernos, Nicanor Duarte Frutos y Fernando Lugo, se ha dado nuevo rostro a los militares, involucrándolos en tareas que no son de su competencia - y sí propias de la Policía Nacional, como los garantes exclusivos de la seguridad ciudadana- así como también en tareas sociales asistenciales, tratando de darle un matiz diferente y seguir legitimando de alguna manera su vegetativa existencia.

Son varios operativos combinados en tareas conjuntas de las fuerzas armadas con la Policía Nacional en zonas afectadas por el Estado de excepción, que además tienen el elevado costo que significan, mantener a un buen contingente de esta fuerza militar-policial.

La presencia efectiva del Estado en algunos municipios de estos departamentos son escasos y casi nulos, revelando que no es gratuito que figuren entre los índices de los más pobres del país, sin embargo con estos operativos alentados por algunos medios masivos de comunicación y grupos políticos de oposición -que solo presentan un clima de inseguridad-, se dejan de lado principales problemas sociales, como la pobreza, garantías de derecho, modelo de producción que excluye y expulsa a campesinos e indígenas hacia la periferia urbana.

Este proceso de militarización, funciona también como justificación para el aumento de los gastos militares en respuesta a los definidos como "graves conflictos internos de inseguridad", y combatir al grupo denominado EPP.

Estas medidas del gobierno causan preocupación a representantes de organizaciones de derechos humanos que ven en la misma una oportunidad para continuar

1 El estado de excepción suspende algunas garantías constitucionales como el derecho de reunión y principalmente habilita al Presidente a ordenar detenciones sin orden judicial.

2 Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) es descrito por el gobierno como "un grupo de delinquentes autodenominado guerrillero marxista-leninista-nacionalista, que opera sobre todo en los límites de San Pedro, Concepción y Amambay". (Rafael Filizzola) "grupo político con actividad fuera de la ley" (López Perito, secretario del gabinete social) "No hay que caer en ese error. (...) en realidad es una banda criminal (...). Ministro del Interior Carlos Filizzola. En: El EPP busca tener un estatus internacional como grupo político, dice Carlos Filizzola, ABC Digital, 25/11/11. "Disponible en:< <http://www.abc.com.py/nota/status-politico-ejercito/>>".



con acciones de persecución y criminalización de dirigentes y organizaciones sociales, principalmente campesinas que resisten al modelo de desarrollo excluyente, al avance de la agricultura mecanizada que responde a intereses de las grandes transnacionales, asociándolas con grupos insurgentes.

## MARCO LEGAL

El derecho a la Paz y al Desarme se inscribe dentro de los derechos humanos de solidaridad. La paz no debe ser entendida solo como ausencia de conflictos bélicos, sino tiene que ser garantizada por el Estado a través de las políticas sociales donde se respeten los derechos económicos sociales, culturales y ambientales.

En cuanto al proceso de evolución seguido por el derecho a la paz, ya en diciembre de 1978 a través de la Resolución 33/73 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se dio el primer reconocimiento significativo de este derecho. En ella se proclamó la Declaración sobre la Preparación de las Sociedades para vivir en Paz, que señala en su primer artículo, entre otras cosas, que:

*“toda nación y todo ser humano (...) tiene el derecho inmanente a vivir en paz. El respeto de ese derecho, así como de los demás derechos humanos, redundan en el interés común de toda la humanidad y es una condición indispensable para el adelanto de todas las naciones, grandes y pequeñas...”.*

En la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz, aprobada mediante la resolución 39/11, la Asamblea General volvió a reiterar el derecho a la paz. Dicha Declaración en su Art. 1; “proclama solemnemente que los pueblos de la tierra tienen un derecho sagrado a la paz”, y en su Art. 2 “que proteger el derecho de los pueblos a la paz y fomentar su realización es una obligación fundamental de todo Estado”

En cuanto a nuestro país, la Constitución Nacional (CN) en su Art. 144, establece que el Estado Paraguayo renuncia a la guerra de agresión, pero sustenta el principio de legítima defensa.

Para fortalecer el carácter de renuncia a la guerra, la CN establece unos principios claros con respecto a las relaciones internacionales, y en el Art. 145 hace mención a garantizar la vigencia de los derechos humanos, de la paz y la justicia, entre otros.

## EL BICENTENARIO ARMADO

El año 2011 se ha caracterizado por los grandes festejos alusivos al bicentenario nacional. Que también ha sido aprovechado para el resurgimiento de “tradiciones” militaristas acordes con la época Stronista, donde se le ofrendan grandes desfiles estudiantiles y militares al “Supremo Dictador”. Asociando el patriotismo a vestir un uniforme y desfilar de forma estructurada a paso militar por las principales calles de nuestro país. Principalmente en la ciudad de Asunción donde los actos oficiales contaron con visitas diplomáticas importantes, el dispositivo de seguridad

desplegado por policías con apoyo militar daban una imagen de ciudad cercada por la presencia de tanques y militares<sup>3</sup>.

En ese sentido, con el objetivo de brindar seguridad y protección a la población, por los festejos del Bicentenario, el gobierno, en mayo de este año, dispuso la salida de las fuerzas armadas, para colaborar con la policía nacional. Este operativo tuvo un despliegue de mil efectivos militares y 35 tanques de guerra, que estuvieron distribuidos en 16 puestos considerados como los principales lugares de entrada y salida de Asunción<sup>4</sup>. La justificación del operativo nuevamente fue el temor de que el EPP, entre en acción durante dichos festejos. Nada de eso ocurrió, sin embargo el Ejecutivo dispuso que los militares permanezcan en las calles. El entonces Ministro del Interior Rafael Filizzola señaló que el Presidente Lugo, -quien viajó a Alemania- *“nos dejó instrucciones de que no se descuide ni se reduzca el dispositivo de seguridad establecido. Los militares van a seguir por un tiempo más en las calles, la intención es montar un sistema que permita recuperar la seguridad en el casco histórico de la ciudad de Asunción y en otros sitios del interior del país de manera a seguir realizando actividades similares a las desarrolladas durante los festejos por el bicentenario”*<sup>5</sup>.

Como muestra de que las fuerzas militares no son garantías de seguridad para la ciudadanía, en esos días de mayo un estudiante de la Facultad de Economía, Víctor Augusto Maíz Benítez, mientras aguardaba transporte público en una calle de Asunción recibió un disparo de un proyectil de fusil M 16 en el pómulo, de parte de un militar que disparó su arma de forma accidental. Según reportes médicos el proyectil tuvo entrada y salida, mientras que familiares de Maíz señalaron que la bala había roto cuatro dientes y que había quedado en la boca de la víctima.

El Servicio Paz y Justicia Paraguay, la Asociación de Familiares Víctimas del Servicio Militar y el Movimiento Objeción de Conciencia-Py, comunicado mediante, se solidarizaron con la víctima y su familia. Exigiendo que el caso no quede impune, como han quedado muchos otros y que por parte de la Fiscalía exista una rigurosa investigación y se haga justicia, también estas organizaciones repudiaron las declaraciones del Gral. Edgar de Mestral, quien calificó como un “pequeño accidente” el hecho que pudo haber acabado con la vida del joven, además de reconocer que le ofreció un cargo en el Ejército.

En el comunicado también manifiestan su desacuerdo con la salida de los militares a las calles y responsabilizan de este hecho no sólo al efectivo que portaba el arma y a sus superiores inmediatos, sino al que dispuso el despliegue militar por toda la ciudad de Asunción, el Presidente de la República y Comandante en Jefe, Fernando Lugo.

3 Destacan operativo de seguridad desplegado en el Bicentenario. Paraguay.com En línea. 17/05/11. Disponible en: <<http://www.paraguay.com/nacionales/destacan-operativo-de-seguridad-desplegado-en-el-bicentenario-70973>> consultado el 8 de noviembre de 2011.

4 Militares y tanques copan las calles para reforzar seguridad. Ultima Hora, 03/05/11. Disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/425179-Militares-y-tanques-copan-las-calles-para-reforzar-seguridad>> consultado el 8 de noviembre de 2011.

5 Declaraciones del Ministro Rafael Filizzola. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/el-ejecutivo-dispuso-que-militares-sigan-colaborando-con-la-policia/>>.

## LOS RESERVISTAS, PRIMERO PARA DESFILES Y POSTERIOR INCLUSIÓN DENTRO DE LA ESTRUCTURA MILITAR

Durante el furor de los festejos del bicentenario se generó un ambiente propicio para volver a asociar lo militar como la única vía de “hacer patria”. De este modo surgió el llamado a los reservistas de las FF.AA., para participar de los desfiles del 14 de mayo. En varias de estas intervenciones se asoció el derecho a la objeción de conciencia como culpable de la ola delictiva juvenil que afecta al país, además de calificar a la juventud de “descarriada”, por no realizar el servicio militar. Al parecer, a los reservistas poco o nada les importó que las FFAA gastaran 1.908.270.000 guaraníes en uniformes para el bicentenario<sup>6</sup>, mientras los mismos debieron abonar por sus uniformes la suma de 250.000 guaraníes, sin incluir las botas.

Cuando pensábamos que todo terminaría después del 14 de mayo, los reservistas extendieron y sumaron sus desfiles a los realizados en otras zonas del país. A esto se suma que el Presidente Fernando Lugo firmó el Decreto 7374 que crea la Dirección General de Reclutamiento, Reserva y Movilización de las Fuerzas Armadas. La intención, según se informó, es contar con una base de datos y un sistema informatizado para conocer dónde están los reservistas y evaluar la posibilidad de contar con su apoyo para “tareas humanitarias”, como las acciones médicas en el interior del país. Esta sección pasa a depender del Comando de las Fuerzas Militares. Y por ende posee un rubro del Estado. Algunos referentes militares apoyan la idea de otorgar sueldo a los mismos. El reservista Julio Cabañas Acevedo manifestó que desconoce cuánto abarcará en materia presupuestaria la institucionalización de los reservistas. “Desde el momento en que pertenecemos a las FF. AA. necesariamente tiene que estar incluido en el presupuesto”. Además defendió la presencia de los reservistas en la institución castrense<sup>7</sup>.

Deberíamos recordar que los reservistas en nuestro país, son aquellos que realizan su servicio militar y se mantienen a disposición de las FF.AA, solo en caso de conflicto armado o guerra. Estos no se mantienen en armas, ni forman parte activa de los militares en tiempo de paz. Con el pedido de los reservistas, estos generarán más gasto a la sociedad.

El Servicio Paz y Justicia (Serpaj-Paraguay), cuestionó a través de un comunicado público; la idea de que los reservistas tengan presupuesto propio y salarios. Señalaron que “inflar el presupuesto para una institución que no tiene razón de ser no condice con la realidad económica que vive el país, que en la actualidad existen médicos y docentes que no cuentan con rubros para ejercer sus funciones y que deben ser la prioridad”.<sup>8</sup>

6 FFAA. Compro vehículos, ambulancias y concina móvil. UltimaHora.com. 05/05/11. Disponible en: <<http://www.ultima-hora.com/notas/425760-FF-AA.-compro-vehiculos,-ambulancias-y--cocina-movil>> consultado el: 05 de mayo de 2011.

7 Reservistas hacen lobby por recursos en las FF.AA. UltimaHora.com. 06/10/11. Disponible en: <<http://www.ultima-hora.com/notas/469505-Reservistas-hacen-lobby-por--recursos--en--FF-AA>> consultado el 06 de noviembre de 2011.

8 Serpaj critica idea de otorgar salarios a Reservistas. Ultima Hora.com.07/10/11. Disponible en: <<http://www.ultima-hora.com/notas/469802-----Serpaj-critica-idea-de--otorgar-salario--a-los-reservistas>> consultado el 8de noviembre de 2011.

Al final pareciera que los reservistas buscan más un beneficio económico que ayudar al país. Además, las declaraciones del reservista Cabañas abren dudas sobre la posibilidad que en un futuro no tan lejano y con el afán de “ayudar a la comunidad”, podrían convertirse en grupos paramilitares, destinados a tareas de “seguridad ciudadana” que no son de su competencia. Después de todo, así empezaron las famosas “Autodefensas Colombianas”, que son muy cuestionadas por organizaciones de derechos humanos en Colombia.

### Exagerado gasto militar

Mientras el gobierno sigue sin cubrir demandas sociales básicas, las FFAA “reforzaron” su infraestructura con la compra de 58 jeeps Land Rover por valor de 18.634.000.000 guaraníes para el Comando del Ejército, igualmente se adquirieron 14 vehículos Isuzu por 2.160.000.000 guaraníes para la Armada. Como se indicó antes, el Comando Logístico también realizó un fuerte gasto, 1.908.270.000 guaraníes, en compras de uniformes por el Bicentenario<sup>9</sup>.

Se adquirieron vehículos frigoríficos, una ambulancia todo terreno, varias camionetas. También un grupo generador de energía eléctrica 110 V. Una tienda de atención primaria sanitaria marca Arpa de procedencia española. Todo esto por un valor de 5.296.980.000 guaraníes. Gastaron también en un contenedor de cocina y una cocina móvil de campaña. El costo fue de 2.900.000.000 guaraníes. Y por supuesto, no podrían faltar los instrumentos musicales para la banda de músicos de las FFAA<sup>10</sup>. A tener en cuenta que estos gastos, son solo a fines del festejo del Bicentenario.

El gasto total fue de G. 29.017 millones, (unos 7 millones de Dólares)

Igualmente las fuerzas militares con el advenimiento de Lugo al poder, han recibido importantes incrementos dentro su presupuesto. El presupuesto militar ha tenido incrementos importantes en los últimos tres años, a saber:

- Año 2009: 625.644.001.984 Guaraníes
- Año 2010: 760.970.850.271 Guaraníes
- Año 2011: 1.054.322.588.678 Guaraníes

Olvidando otros gastos primordiales para nuestra sociedad como la salud pública, sector del cual depende 76% de la población y donde actualmente se destina G. 100.000 per cápita por año para la salud<sup>11</sup>. Esto nos traslada a épocas oscuras y siniestras donde las FFAA gozaban de múltiples privilegios por ser el pilar fundamental del dictador en el poder durante 35 años.

9 FFAA gasta 7 millones de dólares en en los uniformes, camionetas y logística. ABC Digital, 05/05/11. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/ff-aa-gasta-us-7-millones-en-los-uniformes-camionetas-y-la-logistica>>.

10 FFAA compro vehículos, ambulancias y cocina móvil. UltimaHora.com, 06/05/11. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/425760-FF-AA-compro-vehiculos-ambulancias-y-cocina-movil>> consultado el 06 de noviembre de 2011.

11 Gobierno gasta por año solo G.100.000 en salud de cada habitante. ABC Digital, 08/07/2011. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/gobierno-gasta-por-ano-solo-g-100-000-en-la-salud-de-cada-habitante/>> consultado el 06 de noviembre de 2011.

## Soldado Temporal Voluntario /Soldado profesional (STV)

La figura del Soldado Temporal Voluntario (STV) es una propuesta presentada este año por parte de las Fuerzas Armadas que también generaría mayor gasto al presupuesto público. La misma consiste en dar empleo a jóvenes que ya cumplieron con el Servicio militar y tuvieron calificaciones altas y que según voceros de la esfera castrense “son los mejores”. Los mismos podrían ser empleados con la figura de STV, con posibilidades, luego de cuatro años, de ser incorporados como sub-oficiales a las FF.AA. Esta propuesta fue presentada al Congreso Nacional.

El General Benicio Melgarejo resaltó que desde el año pasado tuvieron altos incrementos para mejoras de infraestructura, pero “carecen de recursos humanos [suficientes]”.

El General Melgarejo explicó que una vez aprobado el documento por el Congreso, los jóvenes conscriptos pasarán a ganar “salario mínimo legal, con seguro médico, alimento y vestuario” y que entrará a regir partir del año 2012. Igualmente señaló que “esta nueva figura ya está presupuestada, entonces vamos a solucionar la parte de efectivos para cubrir los distintos destacamentos fronterizos”<sup>12</sup>

Sin embargo dentro del ejercicio fiscal 2011 del presupuesto militar, en este caso Ministerio de Defensa Nacional, ya están incluidos gastos que tienen que ver con la figura del soldado temporal voluntario, dentro del presupuesto del mencionado Ministerio, figura indistintamente como soldado temporal voluntario o como Soldado profesional.

El presupuesto militar 2011 tiene presupuestado 5664 conscriptos, divididos en 4329 para el Ejército, 865 para la Armada Nacional y 500 para la Fuerza Aérea (Fuente: Presupuesto del Ministerio defensa Nacional año 2011).

En el siguiente cuadro podemos ver la cantidad de soldados presupuestados con esas figuras, tanto para el ejército, armada y fuerza aérea respectivamente:

	Cantidad	Salario Mensual	Total Mensual	Total Anual
<b>Ejército</b>				
Soldado Temporal Voluntario	97	1.507.484	146.225.948	1.754.711.376
<b>Fuerza Aérea</b>				
Soldado Profesional/ Temporal Voluntario	19	1.507.484	28.642.196	343.706.352
<b>Armada</b>				
Soldado Temporal Voluntario	29	1.507.484	43.717.036	524.604.432
<b>Total Gs.</b>	<b>145</b>			<b>2.623.022.160</b>

12 FF.AA. pide al Congreso aprobar ley que contempla la figura del soldado profesional. Presidencia de la República [Web en línea]. 12/09/2011. Disponible en: <<http://www.presidencia.gov.py/v1/?p=82442>>.

Esto en Dólares: 676.036. (Seiscientos setenta y seis mil, treinta y seis).

No se ha aclarado porque si la propuesta de implementación es para el 2012, se previeron estos rubros en el presupuesto para el ejercicio 2011.

Este nuevo pedido por parte de las Fuerzas Armadas, serviría para generar mayor erogación del erario público y también, para argumentar que los militares sirven “para otra funciones” que no son de la esfera de su competencia.

Señalamos los argumentos en contra de este nuevo proyecto;

- No es competencia de las FF.AA generar empleos a la ciudadanía, tiene un rol constitucional claramente establecido.
- La figura del soldado temporal voluntario generará nuevos gastos al presupuesto general de la Nación de parte de un ente vegetativo como son las Fuerzas Armadas que no reeditaría en beneficios económicos fruto del desarrollo o de servicios sociales como educación, salud u otros.
- No está clara la función que tendrían los jóvenes que se incorporen. Esta indefinición deja a la discrecionalidad del alto mando la asignación de tareas y se presta a abusos que ya se cometieron en el pasado con soldados rasos dedicados al servicio doméstico o usados para actividades fuera del ámbito militar.
- La figura del soldado temporal voluntario podría ser utilizada en forma prebendaria por autoridades políticas a favor de sus “recomendados” partidarios.

En un país que no tiene riesgo alguno de conflicto bélico, la propuesta de buscar “profesionalizar” y “modernizar” las FF.AA es un camino errado, ya que existen instituciones militares que forman a sus integrantes para ese objetivo.

Con el elevado gasto de esta figura lo más conveniente es invertir en “Seguridad Humana” es decir, acceso a la educación, a la salud, a la tierra y otros derechos vulnerados de la ciudadanía.

## **Reparaciones por parte del Estado en casos de violaciones de derechos humanos en los cuarteles**

El Estado paraguayo en reconocimiento de la Responsabilidad Internacional, cumplió nuevamente con una parte de lo establecido en el Acuerdo de Solución Amistosa, en el caso 12330 “Cristian Ariel Núñez y Marcelino Gómez Paredes” llevado ante la CIDH.

Ambos contaban con solo 15 años, niños soldados desaparecidos en el año 1998, cuando cumplían con el servicio militar en el destacamento “Patricio Colmán” en Lagerenza- Chaco paraguayo. La versión oficial cuenta que los mismos desaparecieron de dicha unidad, cuando fueron a buscar una vaca, en ese entonces estaban bajo el mando del ahora Capitán Blas Vera que en ese momento estaba con el rango de Sub-Teniente.

En este caso de los niños soldados desaparecidos, el Estado realizó dos actos públicos, en enero y junio respectivamente.

El primer acto de homenaje se llevó a cabo en la ciudad de Caaguazú, de donde eran oriundos los soldados desaparecidos. El mismo consistió en la inauguración de dos calles con los nombres de Marcelino y Cristian respectivamente. Del acto participaron familiares y representantes de las víctimas, así como también el Ministro de Defensa, Gral. Cecilio Pérez Bordón, el Comandante del Ejército, Gral. Darío Cáceres y autoridades municipales y departamentales.

El Ministro de Defensa en su discurso manifestó “que nunca más habrá niños soldados en los cuarteles” y afirmó que no se repetirán nefastos episodios del pasado<sup>13</sup>

La madre de Cristian Ariel, Sra. Deogracia Lugo, señaló luego del acto que “Ni el dinero ni los reconocimientos son suficientes si no se aclara qué sucedió con mi hijo y con Marcelino, eso es lo que verdaderamente me interesa”.

El segundo acto de homenaje en relación con este mismo caso, fue la colocación de una Placa en memoria de los niños soldados desaparecidos. Este acto se realizó en junio, frente al destacamento militar de donde desaparecieron Cristian Ariel y Marcelino, en Febrero del 98, que en ese entonces llevaba el nombre de “Patricio Colmán”, denominado actualmente, “Cap. Ceferino Vega”, con asiento en Lagerenza. En el acto estuvieron presentes, los familiares y representantes del gobierno: el Vice Ministro de Defensa, Gral. Miguel Hermosilla, el Comandante del 3<sup>er</sup> Cuerpo de Ejército, Gral. Brig. Edgar De Mestral y otros funcionarios públicos.

El Gral. Hermosilla, en representación del Estado paraguayo señaló igualmente que el *“El Estado reafirma su compromiso de no incorporar nunca más menores de edad, así como tampoco de consentir abusos en el marco del servicio militar obligatorio”*, también la Sra. Zulma Paredes y José Gómez, padres de Marcelino, y Deogracia Lugo Vda. de Núñez, madre de Cristian, reclamaron entre llantos, al descubrir la placa recordatoria, que se siga buscando a sus hijos y se castigue a los culpables. *“Aunque sea los huesos de mi hijo quiero, no es esto lo que queremos”*<sup>14</sup>

Estos homenajes por parte del Estado paraguayo, se refieren al punto cuarto en cuanto a medidas de satisfacción del Acuerdo de Solución Amistosa.

## Otros casos de reparaciones a víctimas del Servicio militar

En octubre, el Estado asumió su responsabilidad internacional en el Caso 12.329 por las muertes de Vicente Ariel Noguera y Pedro Antonio Centurión, llevados ante la CIDH y que se llegó a Acuerdo de Solución Amistosa.

Estos dos casos de violaciones de derechos humanos en los cuarteles fueron emblemáticos; Vicente Ariel Noguera, prestaba el servicio militar en el CIMEFOR (Centro de Instrucciones para Estudiantes y Formación de Oficiales de Reserva), falleció el 11 de enero de 1996, estaba en el segundo periodo y contaba con solo 17 años de edad, en ese momento cumplía el servicio en Mcal. Estigarribia sede

13 La Nación, “Estado ratifica su responsabilidad por desaparición de niños-soldados”. Asunción, pag.2 . 8 de enero 2011.

14 Estado promete castigar violaciones de DDHH en el servicio militar. ABC Digital. 01/07/2011. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/estado-promete-castigar-violaciones-de-los-dd-hh-en-el-servicio-militar/>>. consultado el 08 de noviembre de 2011.

del 3er. Cuerpo de Ejército. Vicente Ariel es hijo de Maria Noguera, reconocida luchadora y Presidenta de la Asociación de Familiares Víctimas del Servicio Militar (AFAVISEM).

Pedro Antonio Centurión, contaba con solo 14 años de edad; supuestamente recibió un disparo de fusil, cuando estaba de guardia en el destacamento militar de Vista Alegre de Villa Hayes. Pedro Antonio era de nacionalidad argentina, aún así, fue reclutado por las fuerzas armadas paraguayas. Los militares en ese entonces presentaron un certificado de nacimiento falso, constando que Centurión había nacido en Fortín Bernardino Caballero (Chaco paraguayo) el 5 de mayo de 1981, pero la madre, Semproniana Centurión mostró el documento nacional de identidad (DNI) argentino de su hijo y se comprobó su nacimiento en Clorinda.

El acto público de reconocimiento se realizó en la Cancillería, además de los familiares, estuvieron presentes: el Presidente de la República, Fernando Lugo; el Canciller Jorge Lara Castro; el Ministro de Defensa, Catalino Roy; el Ministro de Justicia y Trabajo, Humberto Blasco, entre otras autoridades. El mismo Presidente, pidió perdón, en nombre del Estado Paraguayo, por la muerte de los soldados Ariel Noguera y Pedro Antonio Centurión.

María Noguera, madre de Ariel, en su discurso pidió a los militares “un trato humano para con los soldados” y que el reconocimiento de culpa llegó después de 15 años de lucha, y aunque el acto no le devolverá a su hijo, aseguró que él se merecía ese homenaje, al igual que los otros 156 soldados que murieron estando bajo la tutela estatal<sup>15</sup>.

### **Siguen hechos de corrupción e impunidad en las FF.AA.**

Varios hechos de corrupción, como en años anteriores, ocurrieron dentro de las FF.AA, entre las que se podría citar; la desaparición de 6.100 proyectiles calibre 7.62 del Parque de Guerra de la Aviación; desvío de víveres en la 5ª División de Infantería de la localidad chaqueña de Mayor Pablo Lagerenza; la detención del Cnel. Gill Bejarano en el Brasil con importante cantidad de medicamentos de dudoso origen y la denuncia de existencia de soldados fantasmas en el Regimiento de Caballería (RC-2), de la ciudad de Pilar.<sup>16</sup>

Uno de los casos de corrupción dentro de la esfera castrense y que aún sigue en la impunidad, fue el robo de sobresueldos denunciado ya en junio del año pasado, en el cual fueron involucrados militares de alta jerarquía, quienes incluso fueron reclusos en la prisión de Viñas-Cue, sin embargo recuperaron su libertad después de un tiempo gracias a que devolvieron parte del dinero robado. La fiscalía militar pidió condenas que van hasta cuatro años de prisión a algunos de los 18 militares procesados y recién en octubre de este año, la Justicia Militar,

<sup>15</sup> Estado pide perdón por la muerte de soldados. ABC Digital. 20/10/2011. Disponible en <<http://www.abc.com.py/nota/estado-pide-perdon-por-la-muerte-de-soldados/>>, consultado el 07 de noviembre de 2011.

<sup>16</sup> Preocupa a algunos militares casos frecuentes de corrupción en FF.AA. ABC Digital. 18/04/2011. Disponible en <<http://www.abc.com.py/nota/preocupan-a-algunos-militares-casos-frecuentes-de-corrupcion-en-ff-aa/>>, consultado el 07 de noviembre de 2011.



informó que el expediente está en autos para sentencia a cargo del juez Tte. Cnel. Martínez<sup>17</sup>.

Nuevamente la aparición de casos de “soldados fantasmas” en los cuarteles, demuestra que es una práctica corrupta, difícil de desterrar dentro de la esfera castrense. Esta práctica consiste en hacer “figurar” a supuestos conscriptos, para quedarse con el salario que les correspondería.

El presupuesto correspondiente al salario de los conscriptos tiene varias categorías: para los que prestan servicio en la Región Oriental es de Gs 150.000 mientras que en la Región Occidental o Chaco cobran 300.000. En marzo de este año, Julio César Núñez Bonnin, presentó una denuncia a la Secretaria de la Función Pública. El joven denunció que su nombre figura entre los conscriptos que cobran salario del Regimiento de Caballería N° 2 “Cnel. Toledo”, esta unidad se encuentra en Pilar (Ñeembucú). Núñez Bonnin, aseguró que nunca estuvo en ese cuartel y presentó con la denuncia, liquidaciones salariales del lugar donde estaba trabajando, en Asunción, justo en los meses que supuestamente estaba como soldado en la unidad mencionada. La denuncia del ciudadano Núñez Bonnin, sigue sin resolverse y está en manos de la fiscalía.

En relación a estos casos no se pudo ver hasta ahora una Justicia Militar eficiente y decidida a esclarecer los hechos de corrupción en las Fuerzas Armadas, así como las denuncias sobre violaciones de Derechos Humanos, ya que ciertas prácticas; como encubrir a los camaradas, están fuertemente institucionalizadas, impidiendo castigar a los responsables de actos ilícitos.

## Tortura en Academil

En la Academia Militar “Mcal. Francisco Solano López”, se siguen cometiendo abusos contra cadetes de menor jerarquía.

Ya en años anteriores se denunciaron tratos tipificados como denigrantes y humillantes y que tienen penas de cárcel. Fueron varios los casos denunciados, entre los que se pueden citar: a) Abuso sexual de una mujer cadete, que fue llevado a la justicia ordinaria, hallados culpables y penalizados los inculpatos, b) el cadete Rafael Saiz el año pasado denunció que fue sistemáticamente víctima de maltrato psicológico y físico. Por temor, no denunció los nombres de sus agresores.

Este año, el cadete Rubén López Pérez, denunció que fue sometido a maltratos físicos y psicológicos por cadetes superiores en la Academia Militar. El cadete reveló que recibió golpes en la cabeza y varias partes del cuerpo, además de otras vejaciones.

Con un pronunciamiento público, las organizaciones Movimiento Objeción de Conciencia y el Servicio Paz y Justicia, se solidarizaron con la familia del cadete López. En la nota señalan que *“repudiamos enérgicamente esta práctica sistemática de violencia institucionalizada como metodología para ser respetadas las ordenes de*

<sup>17</sup> Esperan sentencia en el caso Cimoe. ABC Digital. 09/10/2011. Disponible en <<http://www.abc.com.py/nota/esperan-sentencia-en-el-caso-cimoe/>>, consultado el 07 de noviembre de 2011.

*los superiores en las esferas castrenses, estos hechos son violaciones de Derechos Humanos y la tortura es un delito imprescriptible, debe ser denunciado y penado”.*

La tortura está prohibida tanto por leyes nacionales como internacionales (el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, El Pacto San José de Costa Rica, entre otros). Nuestra Constitución Nacional en su Art. 5 expresa: *“Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”.*

Ante estas nuevas violaciones de derechos humanos en la Academia Militar, el Servicio Paz y Justicia y el Movimiento Objeción de Conciencia exigen:

- Que el Comandante de la Academil Gral. Jorge Iván Acuña, ordene que se investigue a fondo las circunstancias del hecho.
- Que la Fiscalía a cargo tenga la firmeza y autonomía requeridas para investigar a fondo las circunstancias de las torturas a que fue sometido el cadete López Pérez y si existen culpables, los responsables sean puestos a disposición de la justicia ordinaria.

Es lamentable que este tipo de hábitos estén prácticamente institucionalizados y naturalizados, en la institución encargada de instruir a los futuros oficiales, que luego tendrán a su cargo enseñar “valores” a los conscriptos a su cargo, así como también son lamentables las declaraciones por parte de las autoridades castrenses de la Academil, que tratando de justificar estos hechos, culpabilizan a supuestos “bajos rendimientos académicos” de los afectados y no se responsabilizan para tratar de erradicar estos hechos de flagrantes violaciones de derechos humanos.

## **Nueva declaración del estado de excepción en los departamentos de Concepción y San Pedro**

El gobierno de Fernando Lugo, promulgó la Ley 4473, que “Declara el Estado de Excepción en los departamentos de Concepción y San Pedro”, por 60 días. Cabe destacar que estos dos departamentos ya fueron incluidos en la anterior declaración de Estado de Excepción de abril del año pasado, conjuntamente con los departamentos de Amambay, Presidente Hayes y Alto Paraguay.

Nuestra Constitución Nacional en su Artículo 288, sobre el Estado de Excepción señala *“En caso de conflicto armado internacional, formalmente declarado o no, de grave conmoción interior, que ponga en peligro inminente el imperio de la Constitución o el funcionamiento regular de los órganos creados por ella”.*

El Paraguay no se encuentra en conflicto armado internacional, con ningún país; ni existe conmoción interior alguna que ponga en peligro las instituciones en estos departamentos.

Respecto al Estado de Excepción del año pasado, Abel Irala, investigador del Serpaj, señaló en una publicación: *“En un solo día los militares registraron a 6.865 personas, en los 30 días de excepción policías y militares registraron a un total de 96.330 personas, esto significa que más del 10% de la población fue registrada en controles policiales y militares, sumando la población de los cinco departamentos hay un total de 870.074 habitantes”.*

Entre las principales causas de detención durante el 2010 sólo se pueden observar delitos comunes, que serían hasta normales en contextos de tanta desigualdad; de 142 personas detenidas por la policía, los delitos más comunes se corresponden de la siguiente manera: 15 por robo agravado, 12 por abigeato y 8 por invasión de inmuebles.

Este nuevo Estado de Excepción se enmarca dentro del combate al Ejército del Pueblo Paraguayo, para eso nuevamente se desplegó una gran cantidad de efectivos militares. En este nuevo operativo denominado "Ko'e Pyhau"<sup>18</sup>, las FF.AA. desplazaron a la zona norte del país, seis de las ocho tanquetas Urutú, llamadas también vehículo blindado de transporte de personal, así como también fueron enviados aviones de guerra a la zona.

A modo de recordación, el estado de excepción del 2010 tuvo un costo de unos G. 7.000 millones, el área de cobertura fue mucho más extensa y se movilizó a más de 3.533 hombres, entre militares y policías. Finalmente en cuanto a la persecución del EPP, el resultado fue nulo

En el operativo conjunto denominado Ko'e Pyahu no se sabe aún cuántos efectivos están movilizados, pero en número es inferior. Se estima que solo las Fuerzas Armadas gastarán G. 3.200 millones en dos meses de operativo por el estado de excepción en los departamentos de Concepción y San Pedro<sup>19</sup>.

El gobierno debe rever su política de seguridad y dejar de intervenir militarmente en zonas donde la ausencia de servicios del Estado es notoria como en estas zonas de San Pedro y Concepción, donde existen derechos humanos violentados, no solo por parte de organismos estatales sino también hechos punibles cometidos por empresas transnacionales que en su afán de lucro y ganancia no tienen en cuenta a campesinos/as pobres y mucho menos a indígenas.

## Tropas Paraguayas en Haití

### Ocupación Militar Paraguaya en Haití

La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas (MINUSTAH) se estableció el 1 de junio del 2004 por la resolución S/RES/1542 (2004) del Consejo de Seguridad. Esta misión de las Naciones Unidas fue la sucesora de una Fuerza Multinacional Provisional (FMP) autorizada por el Consejo de Seguridad en febrero de 2004, después de que el Presidente Bertrand Aristide partiera de Haití para el exilio, en el periodo posterior al conflicto armado que se extendió a varias ciudades en todo el país<sup>20</sup>.

Las tropas paraguayas en Haití participaron primero 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),

18 Palabra guaraní que significa: nuevo amanecer.

19 Aseguran que operativo en el norte costará 3.200 millones. ABC Digital.14/10/2011. Disponible en <<http://www.abc.com.py/nota/en-ff-aa-aseguran-que-el-operativo-en-el-norte-costara-g-3-200-millones/>>.

20 Pagina web de las Naciones Unidas - Misión MINUSTAH. Disponible en <<http://www.un.org/es/peacekeeping/mis-sions/minustah/>>. consultado el 01 de noviembre de 2011.

originalmente establecida hace 7 años para un periodo de 6 meses, y se habían retirado de Puerto Príncipe el día anterior al terremoto que asoló a 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. "La operación Militar tiene una duración de 6 meses a 1 año en el país. Los militares recibirán más de 1000 dólares en forma mensual"<sup>21</sup>

*"Mientras que las y los haitianos continúan sufriendo las consecuencias del devastador terremoto ocurrido hace un año, con un millón de personas viviendo en refugios temporales y con escuelas y otras piezas de infraestructura esencial aún destruidas, las Naciones Unidas continúan gastando más de un millón de dólares diarios en mantener a 9.000 militares y 3.000 policías de las fuerzas de la MINUSTAH en Haití.*

*En un país destruido por uno de los más devastadores terremotos de los tiempos modernos, en el que más del 90% de la ayuda humanitaria prometida aún no ha sido entregada mientras que la mayoría de la población gana menos de un dólar diario, es abominable que la entidad internacional más importante gaste más de 500 millones de dólares en militares y policías en lugar de utilizar esos fondos para expresar una verdadera solidaridad internacional. **Haití no necesita más tanques ni armas ni municiones; necesita escuelas, hospitales, vivienda e instituciones en funcionamiento, industrias y tierra productiva**"<sup>22</sup>*

La presencia militar, cuyo objetivo es evitar hechos de violencia generalizados que son cometidos por distintos grupos armados, a menudo comenten los abusos que pretenden evitar. Como ejemplo se cita el caso de abuso a que fue sometido el joven haitiano Johnny Jean, por parte de dos soldados uruguayos pertenecientes a la fuerza de las Naciones Unidas. El hecho pudo ser comprobado gracias a un video tomado desde un aparato celular y que por casualidad llegó a las manos de dos jóvenes haitianos, uno de ellos primo de la víctima.

El hecho no fue investigado y sus culpables no fueron procesados. El teniente explicó que no había habido asalto sexual y que Johnny era "un jovencito que habitualmente anda por acá", cerca de la base. "Los soldados le hicieron tomar parte en alguna clase de juego, pero nada más", añadió<sup>23</sup>.

Los hechos de abusos normalmente no son denunciados por temor a represalias por parte de las fuerzas de la ONU, como lo comentó el periodista Ansel Herz de la agencia *Associated Press* a el periódico *El Observador*, "He escuchado a gente

21 Jubileo Sur/Américas rechaza la renovación de la MINUSTAH. Lanbi Elkartea, 15 de Octubre del 2010. Disponible en <<http://www.lanbi.org/jubileo-suramericas-rechaza-la-renovacion-de-la-minustah-mision-de-estabilizacion-de-as-naciones-unidas-en-haiti/>>. consultado el 01 de noviembre de 2011.

22 Pedido de retiro de las tropas Paraguayas de Haití. Disponible en <<http://awid.org/%20esl/Las-Noticias-y-Analisis/Analisis-especial-Crisis-en-Haiti/Consecuencias-del-Terremoto/Pedido-de-retiro-de-tropas-paraguayas-de-Haiti/>>. consultado el 01 de noviembre de 2011.

23 El video lo facilitó "Leo", por azar. Disponible en <<http://www.elpais.com.uy/110906/pnacio-591493/nacional/el-video-lo-facilito-leo-por-azar/>>. consultado el 05 de noviembre de 2011.

de aquí, de Port Salut, que (tiene) miedo a las tropas de la ONU, de que hay miedo de lo que pasó y de lo que pasaría si hablan de abusos”<sup>24</sup>.

Este incidente se suma a otro en Haití que fue tema de fuertes protestas el año pasado contra la MINUSTAH, a cuyos soldados nepalíes se le atribuye el haber introducido la cepa del cólera al país. El brote que apareció hace más de un año ya se ha cobrado la vida de 6.559, según últimas cifras<sup>25</sup>.

Los participantes de estas protestas también solicitaron la construcción de sistemas de saneamiento del agua, y el refuerzo de la soberanía alimentaria de Haití. Además de exigir el retiro de las tropas de la ONU del país.

Estos hechos deben motivar a la reflexión sobre el objetivo real de la MINUSTAH y de las fuerzas armadas paraguayas presentes en dicha misión. Como Paraguayas/os deberíamos sentirnos indignados de que nuestro gobierno haya enviado integrantes de las FFAA a un país que necesita asistencia urgente en infraestructura, salud, alimentación y educación.

## RECOMENDACIONES

- Rechazo a la militarización de la zona norte, en donde se debe implementar políticas públicas que aseguren los DESC de los pobladores/as de dicha zona.
- Rechazo a 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 servicio militar obligatorio.
- Esclarecimiento de muertes y desapariciones forzosas en los cuarteles.
- Supresión de la Justicia militar, que hasta ahora garantiza la impunidad en los casos que investiga.
- Reducción del Presupuesto militar y aumento de la inversión social.
- Re conversión de los establecimientos militares de las zonas urbanas para centros hospitalarios o centros educativos.
- Investigar y sancionar ejemplarmente a los responsables de los hechos de corrupción dentro de las instituciones militares.

<sup>24</sup> El video del abuso de Haití, se divulgo por casualidad. Disponible en <<http://america.infobae.com/notas/33040-El-video-del-abuso-en-Hait-se-divulg-de-casualidad>>, consultado el 05 de noviembre de 2011.

<sup>25</sup> Los haitianos se manifiestan contra la ONU por el brote de cólera. Disponible en <<http://www.intereconomia.com/noticias-negocios/claves/los-haitianos-se-manifiestan-onu-por-brote-colera-20111020>>, consultado el 05 de noviembre de 2011.





## Capítulo 6

# DERECHOS GENERACIONALES





# *Importantes avances, pero mucho aún por resolver*

## Niñez y adolescencia

*Son muchas las situaciones que afectan a la población de niñas, niños y adolescentes en el país y, ante ello, el Estado y entidades internacionales, buscan permanentemente recursos de solución. Esta búsqueda, sin embargo, tiene características diferentes desde las responsabilidades del Estado, para los que juegan la falta de medios, la desidia, lentitud en las decisiones y hasta los fundamentalismos religiosos. Al mismo tiempo, se han dado pasos muy positivos, como en el caso de la prevención y el control de VIH y sida y la reducción de la mortalidad infantil.*

Javier Chamorro y Heve Otero<sup>1</sup>

Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)

---

<sup>1</sup> El autor y la autora agradecen la colaboración de Luis Claudio Celma por los aportes realizados para el artículo que se presenta en este informe.

## INTRODUCCIÓN

Este año, de modo específico, la propuesta de este informe es revisar la situación de cumplimiento del derecho a la salud de niñas, niños y adolescentes, habida cuenta de que este ámbito se encuentra entre los de mayor sensibilidad en las decisiones presupuestarias y planificaciones de las políticas públicas, con un impacto directo en la calidad de vida de niños, niñas, adolescentes y sus familias. Además de una mirada global, en este informe se hace énfasis en algunas poblaciones específicas, históricamente discriminadas como las niñas y las adolescentes mujeres; los niños, niñas y adolescentes indígenas; los y las guaraní hablantes; quienes viven con discapacidad; que residen en instituciones; y niñas, niños y adolescentes que están viviendo con VIH y sida.

## MARCO NORMATIVO

En primer lugar, de forma general, el derecho a la salud de niños, niñas y adolescentes, está contemplado desde la Constitución Nacional que garantiza expresamente el derecho a la salud en los artículos 68 (derecho a la salud), 57 (derecho a la salud de los adultos y las adultas mayores) y 58 (de las personas con discapacidad).

Al mismo tiempo, numerosos instrumentos internacionales ratificados por el país se refieren al derecho a la salud. El más específico de ellos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), ley 4/92, define el derecho a la salud y refiere algunas medidas que deben tomar los Estados para garantizarla (art. 12). En tanto, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ley 57/90, reconoce el derecho de niños, niñas y adolescentes al disfrute del más alto nivel posible de salud, estableciendo la obligación de los Estados de tomar medidas para reducir la mortalidad infantil y asegurar atención adecuada (arts. 24, 25, 32 y 39).

En el marco normativo nacional, de forma específica, encontramos el Código Sanitario, Ley 836/80, que 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 Código Sanitario, cuenta con un proyecto de ley que pretende modernizar y actualizar la ley vigente, pero este proyecto se encuentra sin estudio desde hace 10 años y no cuenta con dictamen alguno de las comisiones ni con perspectiva de ser reactivado.

Por otra parte, un importante avance legislativo es la Ley de prevención y control de VIH y sida (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).

Otro importante avance además constituye la Resolución 1074/2009 del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, que extiende la exoneración del pago 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 públicos.

Finalmente, el Código de la Niñez y la Adolescencia garantiza el derecho a la salud para todos los niños, niñas y adolescentes y hasta obliga a la atención médica inmediata de la madre parturienta.

Con el ánimo de reducción de la mortalidad infantil, se cuenta con la Ley de Aseguramiento Presupuestario de los Programas de Salud Reproductiva y de Aprovechamiento del Kit de Partos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (4313/11).

Ahora, en el caso específico de las niñas, el marco normativo nacional e internacional, además de lo mencionado anteriormente, se puede apreciar que el derecho a la salud de las niñas y adolescentes que está protegido por la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), Ley 1215/86 (art. 10) y por la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de *Belém do Pará*. En el ámbito nacional, la Ley de Protección a las Estudiantes en estado de gravidez y maternidad (4084/10) protege específicamente a las adolescentes en esta condición de ser excluidas del sistema educativo.

Por otra parte en el caso específico de las niñas, niños y adolescentes campesinos, están protegidos por el Estatuto Agrario (ley 1863/02), en el cual se incluye a los servicios de salud como parte del desarrollo rural planteado en la ley. Además, se encuentra la recientemente aprobada Ley de Lenguas que permite exigir que los servicios de salud sean proveídos en la lengua materna del sujeto, puesto que niñas, niños y adolescentes campesinos generalmente son guaraní-hablantes.

En relación a niñas, niños y adolescentes guaraní hablantes, se destacan, además de las demás leyes referidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Ley 5/92 (art. 27) y la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 17, 20 y 30).

Los instrumentos mencionados en el párrafo anterior también protegen a niños, niñas y adolescentes indígenas. Además, ellas y ellos cuentan con la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, en la cual se garantiza el derecho a la salud, y a que en su cumplimiento se tengan en cuenta las realidades culturales diversas. El Comité de Derechos del Niño cuenta con una observación general relativa a los niños, niñas y adolescentes indígenas y sus derechos en virtud de la Convención (Observación General N° 11). Por otra parte, se encuentra el Estatuto de las Comunidades Indígenas.

En el caso específico de la condición de niñas, niños y adolescentes viviendo con VIH y sida, debemos sumar la Ley que asegura la provisión de insumos de leche maternizada para niñas y niños recién nacidos de madres viviendo con VIH. No está de más recordar la Observación General N° 3 sobre el VIH y sida y los derechos de niñas, niños y adolescentes.

## MARCO POLÍTICO Y PLANES NACIONALES

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 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), 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.

Además, la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (Polna) incluye el derecho a la salud de niños, niñas y adolescentes de nuestro país.

En el Plan de Desarrollo Social con Equidad "Paraguay 2020", el derecho a la salud constituye el primer objetivo del primer eje. Por otra parte, se encuentran vigentes la Política Nacional de Salud Mental, el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2009 - 2013, el Plan Nacional de Salud Integral en la Adolescencia, el Plan Nacional de Salud Integral de la Niñez, el Plan Estratégico de la Respuesta Nacional (PERN) a las Infecciones de transmisión sexual, VIH y sida 2008-2012, Plan Nacional de Primera Infancia.

Tanto el Plan Nacional de Salud Integral de la Niñez, como el Plan Nacional de Calidad de Vida y Salud con Equidad en la Adolescencia, contemplan el enfoque de género y las diferencias entre las niñas y las adolescentes mujeres y los niños y adolescentes varones. El Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva contempla la educación sexual de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, la maternidad segura y la planificación familiar.

Se puso en marcha en 2010, la Dirección General de Salud Indígena (DGSi), en el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), que inauguró sus funciones con un congreso, con masiva participación de dirigentes y miembros de comunidades indígenas, destinado a definir un plan de salud integral para el sector.

Se cuenta en el Ministerio de Salud, desde el 2009, con un área de Violencia y Género, (Resolución 44/2009). Desde esta instancia se está elaborando un Protocolo de Atención a Víctimas de Violencia, trabajo que involucra a otras entidades, para ser aplicado en todos los servicios de salud.

En relación a planes específicos o especificidades en planes para la salud de niños, niñas y adolescentes con lengua materna guaraní y otras distintas del castellano, todavía no se cuenta con una política lingüística, que debería ser diseñada por la recientemente creada Secretaría Nacional de Políticas Lingüísticas. Aunque puede mencionarse que la política nacional de salud adolescente cuenta entre sus indicadores de contexto con la adaptación a las condiciones rurales.

En cuanto a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, no existe una política nacional de discapacidad. Sin embargo, las discapacidades psicosociales están contempladas en la recientemente aprobada Política Nacional de Salud Mental.

Por otra parte, la discapacidad es un tema que forma parte del primer objetivo del Plan Nacional de Salud Adolescente y su consideración se encuentra como indicador en todos los otros objetivos.

Acerca de los niños, niñas y adolescentes en instituciones, se cuenta con una Política de Protección Especial para niños y niñas separados de sus familias, en la cual se establece el acogimiento familiar como modalidad más propicia para el desarrollo integral y el goce de derechos por parte de niñas, niños y adolescentes sin cuidado parental, promoviéndose además el progresivo retorno de niños, niñas y adolescentes residentes en instituciones a sus familias biológicas o a su entorno más próximo de origen. En esta Política se contempla también la garantía del acceso a la salud.

Sin embargo, no se dispone aún de una Política Penal Adolescente aprobada, la cual se encontraba en proceso de elaboración. En el ámbito de la salud, los y las adolescentes privadas de libertad reciben la atención a través de los programas de la Dirección General de Salud Penitenciaria, en articulación con la Dirección General de Atención al Adolescente Infractor (Digaai), ambos, dependientes del Ministerio de Justicia y Trabajo, en coordinación ocasional con los servicios de salud del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

Sin embargo, no se cuenta específicamente con orientaciones para el trabajo con niños, niñas y adolescentes en instituciones en materia de salud sexual y reproductiva en los planes de salud de la niñez, de la adolescencia y de salud sexual y reproductiva

En cuanto a los niños y las niñas afectados por el VIH, se dispone de un Plan Estratégico de la Respuesta Nacional a las infecciones de transmisión sexual, VIH y sida en Paraguay. Pero, en él no se contempla a niños, niñas y adolescentes afectados por el VIH y sida como un grupo específico que requiere de atención especializada (de hecho, la propuesta no incluye grupos que precisarían de atención específica). Por otra parte, se plantean cuestiones vinculadas a la transmisión vertical durante el embarazo, parto, puerperio y amamantamiento, pero sin una especificidad hacia las madres adolescentes.

Con relación a los niños, niñas y adolescentes migrantes, la Política Nacional de Migraciones ha fenecido y todavía no se dispone de una nueva. La Dirección de Salud Integral de la Niñez y la Adolescencia (Diresina) del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, está elaborando protocolos de atención primaria en salud con niños, niñas y adolescentes e incluye como indicador de posible riesgo la migración (del niño o la niña o de algún familiar).

Actualmente la SNNA se encuentra implementando el Programa de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en Calle (Painac) para el abordaje de la niñez y la adolescencia que se encuentran viviendo en la calle. Esta población está conformada, en su mayoría, por varones muy deteriorados por la adicción a sustancias altamente adictivas con efectos psicosociales graves. En este sentido, esta situación se ha ido incrementando desde los últimos años, debido al ingreso de drogas de bajo costo que generan un alto nivel de adicción, para lo cual, desde la atención

directa, la SNNA articula acciones con el Centro Nacional de Desintoxicaciones del MSPBS, aunque no se identifica un programa de internación o larga estadía para esta población destinada a sobrellevar los extensos periodos de recuperación, que suponen el tratamiento de la adicción.

## Indicadores de resultados

Se presentan aquí sólo algunos indicadores de resultado y otros de impacto, de los últimos disponibles, a partir de los cuales se podrá relevar el grado de cumplimiento del derecho a la salud de niños, niñas y adolescentes que viven en el país.

En Paraguay, al igual que en la generalidad de los países de América Latina y el Caribe, en la última década se han realizado considerables avances en la reducción de la mortalidad infantil<sup>2</sup>; esto es, aquella que ocurre en niñas y niños menores de un año de edad y la que sucede en niños y niñas menores de cinco años de edad. Sin embargo, la mortalidad en el período neonatal, que abarca los primeros veintiocho días de vida, no ha acompañado la tendencia decreciente observada. Así, algunos datos muestran cómo se manifiesta el fenómeno en que el 71% de estas muertes ocurre en el periodo neonatal; el bajo peso al nacer está presente en el 6% de los nacimientos, es un factor subyacente en un 60 a 80% de las muertes neonatales; y las principales causas de muerte en el periodo neonatal son las lesiones debidas al parto<sup>3</sup> con un 45,8%; las malformaciones congénitas representan el 18% de las muertes; la prematuridad, el 9,3%; y las infecciones, el 10,2% (Departamento de Bioestadística, 2009). En este punto se hace necesario analizar las condiciones de la madre, del embarazo, del parto, del nacimiento y de la adaptación del recién nacido a la vida extrauterina, es decir las condiciones perinatales (Escobar, R. 2011 en CDIA Observa / Infancia Cuenta Paraguay 2011).

- La tasa de mortalidad infantil se ha mostrado descendente en las últimas décadas pasando de 40 por mil nacidos vivos (NV) en 1987, a 15 por mil nacidos vivos en 2009. Sin embargo, es importante mencionar que la tasa de mortalidad estimada, con el subregistro de los casos, muestra el doble de los valores registrados con 30 por mil nacidos vivos.
- La tasa de mortalidad infantil de menores de cinco años es de 18 por 1000 nacidos vivos (NV) en 2009 (CDIA Observa con fuente del MSPyBS, 2009). Este indicador muestra un importante descenso alcanzado a partir de los últimos 20 años, aunque aún sigue siendo elevado, sobre todo, si es desagregado por departamento, donde se puede apreciar, por ejemplo, que el Departamento de Boquerón tiene una tasa superior al doble del valor nacional: 44 por mil nacidos vivos.
- La mortalidad infantil por lesiones debidas al parto, se indica en 5,29 por 1000 nacidos vivos y representa el porcentaje más alto con 34,2% en relación al total

2 En gran medida debido al avance en las coberturas de los planes de vacunación del Programa Ampliado de Inmunizaciones.

3 La categoría "lesiones debidas al parto" incluye las muertes debidas a eventos que hayan malogrado de alguna manera el tránsito y adaptación desde la condición de feto a recién nacido, lo que incluye al parto, las horas y días antes y después del mismo.

de las causas de defunciones de niños/as con menos de 1 año de edad y en el año 2008 representó al 33,5% en relación al total (MSPyBS).

- La tasa registrada de mortalidad Infantil por sexo, muestra que en 1996, para las niñas fue de 18,1 por 1000 NV y en 2007, 15,2 por 1000 NV. Para los niños en 1996 se mostró una tasa de 23,6 por 1000 NV y en 2007, 18,1 por 1000 NV<sup>4</sup>. En tanto, el porcentaje de muertes de niños/as con menos de un año de edad por sexo muestra 55,7 % niños y 43,6 % niñas en 2009. Valores similares pudieron registrarse en el año anterior (2008) donde 55,8% fueron niños y 43,5% niñas.
- La tasa de mortalidad infantil para población rural es el doble de la tasa nacional (PNUD, 2009). En cuanto a la niñez indígena, la tasa de mortalidad infantil es de 109 por mil (PNUD, 2008).
- La mortalidad de menores de cinco años de edad por Infecciones Respiratorias Agudas representa 12,7 por 10.000 nacidos vivos en el 2009, cuando en el 2008 representó al 11,4 por 10.000 NV (MSPyBS).
- La mortalidad infantil de menores de cinco años por enfermedades nutricionales y anemias (diarrea) indica 5,8 por 10.000 NV, representa el 3% de las muertes de niños y niñas con menos de 5 años de edad en el 2009, en tanto, en 2008 fue de 8,55 por 10.000 NV, representó al 5,2% del total de defunciones sobre el total para este grupo de edad (MSPyBS).
- La primera causa de muerte para toda la población de 10 a 19 años de edad es la debida a causas externas, constituyendo el 55% del total de muertes. Por lesiones de causa externa se entiende a la violencia en todas sus formas: accidentes de tránsito, domésticos, caídas, suicidios, agresiones

La existencia de diferentes tasas de mortalidad infantil refleja las inequidades sociales existentes, pues las condiciones de vida de las personas definen en un gran porcentaje la manera en que se enferman y mueren. Del total de influencias y condiciones para gozar de salud, el 19% depende de las ambientales y el 43% de los hábitos de vida. Se estima que solo el 27% depende de condiciones biológicas y 11% de la provisión de servicios de salud (Escobar, R. 2011 en CDIA Observa / Infancia Cuenta Paraguay 2011).

Por otra parte figuran los siguientes indicadores sobre adolescentes: el embarazo, el consumo de sustancias, el peso y la incidencia del VIH en la población de 15 a 19 años de edad.

- Las estadísticas permiten apreciar que 22% de los embarazos registrados corresponden a niñas y adolescentes de 10 a 19 años (MSPyBS, 2009).
- La tasa de natalidad de mujeres pasó 57 por 1000 NV entre los 10 y 19 años de edad de la mujer, 57 por 1.000 NV en el año 2007; 62 por 1.000 NV en el año 2008; y 63 por 1.000 NV en el año 2009. (CDIA Observa con fuente del MSPyBS, 2009).

4 MSPyBS/OPS\_2003. Paraguay Indicadores de mortalidad 2000. 1990-1995. MSPyBS Bioestadística. 1996-2006 en HRI/CORE/PRY/2010.

La incidencia reportada del VIH en la población de 15 a 19 años de edad presentó una tendencia ascendente entre 2000 y 2010. El incremento fue del 4,54 a 9,91 por cada 100.000 habitantes (Pronasida, 2010). Es importante mencionar que, según el Pronasida, el incremento de nuevas infecciones tiene asociados dos factores: la mejoría del sistema de registro y notificaciones y el mayor acceso de la población a las pruebas diagnósticas para el VIH.

El 18% de las y los adolescentes consume algún tipo de droga, siendo el alcohol la más común y hasta socialmente aceptada<sup>5</sup>. Además del consumo de drogas, se deben considerar otros aspectos fundamentales en lo que respecta a hábitos de vida, como son el sedentarismo y el consumo de alimentos de mala calidad (Escobar, R. 2011 en CDIA Observa / Infancia Cuenta Paraguay 2011).

El 16% de un grupo de 1664 adolescentes estudiado presentó obesidad; el 20%, sobrepeso; y el 57% presentaba hábitos sedentarios<sup>6</sup>. Se sabe que durante la infancia y la adolescencia se programan sistemas metabólicos y que los hábitos de vida en estos ciclos repercuten enormemente en la edad adulta y en la tercera edad (Escobar, R. 2011 en CDIA Observa / Infancia Cuenta Paraguay 2011).

## CASOS

### Cristina Aguayo Ortiz y otros

El Informe número 16/08, con Admisibilidad de Caso 12.359, Cristina Aguayo Ortiz y Otros, Paraguay, fue aceptado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el 6 de marzo de 2008; y desde esa fecha hasta el 16 de agosto del año 2011 se abrió un periodo de negociación hasta culminar con la firma de la solución amistosa<sup>7</sup>.

Uno de los sentidos de una solución amistosa, dentro de un caso paradigmático, es la posibilidad de modificar, a partir del litigio del caso, las condiciones reales de existencia de un sector de la población, a través de la incidencia sobre los actores garantes.

Atendiendo a las reflexiones y procesos que las organizaciones miembros de la CDIA han desarrollado a lo largo de los años que transcurrieron hasta esta solución; y atendiendo el conocimiento generado en las distintas prácticas llevadas

5 Durante 2008 se reportaron en consultas externas totales del MSPBS: 52.745 casos de infecciones respiratorias agudas; 8629 accidentes; 8322 casos de anemia; 6407 casos de parasitosis; 5813 casos de diarrea; 4413 embarazos; 3411 jaquecas; 1818 fracturas; 1731 casos de alergia; 1061 casos de aborto. Datos del Departamento de Bioestadística.

6 La población estudiada correspondía a escolares de ambos sexos, con una edad comprendida entre los 8 a 18 años, procediendo tanto del sector público como del privado (Benítez, 2008).

7 El caso adquirió especial relevancia cuando en el año 2007 se detectó que HRD, entonces de 6 años de edad, se encontraba todavía en el hogar de abrigo de la municipalidad de Asunción desde las redadas contra niños, niñas y adolescentes que en el año 2001 hiciera la entonces jueza del menor, Mercedes Brítez de Buzó, institucionalizando a niños y niñas que se encontraban en calle incluso con sus familiares. Estas redadas habían motivado recursos de hábeas corpus negados por la Corte Suprema de Justicia y entonces el caso fue presentado a la CIDH.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, se fue dilatando la restitución de las condiciones para el goce de derechos de los 69 niños y niñas detenidos en aquella ocasión y del niño HRD, que en aquél entonces solo contaba con siete meses de edad en el año 2001. Así, la guarda judicial a favor de HRD ha tardado más de cuatro años en ser otorgada, a pesar de las gestiones de las organizaciones de sociedad civil para que fuera otorgada (Codehupy 2009 p. 390).



a cabo, se planteó la propuesta de solución amistosa. Esta fue elaborada por las organizaciones de la sociedad civil<sup>8</sup> y se han propuesto las siguientes dimensiones de cumplimiento de políticas públicas y reparación a las 69 víctimas:

- El reconocimiento público en webs y gacetas oficiales de la responsabilidad del Estado por la privación ilegítima de libertad a niños, niñas y adolescentes.
- Pedido de disculpas público.
- Las medidas de no repetición a través de la realización de 4 seminarios en la temática para funcionarios del Poder Judicial y la elaboración de indicadores acerca de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en abrigo. Estas y otras acciones generarán una política pública.
- La creación de una Unidad Especial de Hogares de Abrigo en la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, SNNA, que tenga a su cargo la autorización, registro y fiscalización de los establecimientos. Dentro de este ítem se encuentran varias otras acciones específicas, y que en conjunto orientaran una política.
- Modificar en el plazo de un año a partir de la firma del presente Acuerdo, y con la participación activa de la sociedad civil, el “Reglamento para la habilitación y funcionamiento de Hogares de Abrigo para niños, niñas y adolescentes en el Sistema de Protección Especial” aprobado por Resolución N° 25/06 del 30 de marzo de 2006 por la SNNA, de modo de armonizarlo con las directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños aprobadas por la Asamblea de las Naciones Unidas, el 30 de octubre de 2009, especialmente las referentes a los puntos 70, 94, 96, 97, 99, 105, 106, 108, 109, 110, 111, 112, 114, 115, 116, 122 al 126, 127 al 129 de dichas directrices.
- Reparaciones económicas individuales bajo los criterios de días de privación de libertad.
- La remoción de antecedentes policiales de padres y tutores de las víctimas a raíz de este caso.

Varias de estas acciones solicitadas en la solución amistosa, se han iniciado ya desde la SNNA. Los plazos tienen un marco de cumplimiento entre 6 y 18 meses.

Se puede decir que el resultado es, en líneas generales, positivo, en tanto el Estado ha reconocido los errores cometidos y ha accedido a negociar sobre la base de sus faltas como garante de derechos. Sin embargo, el periodo de tiempo para la firma puede resultar extenso. Esto se ha debido en parte a las dificultades que aun registra el Estado en comprender la necesidad de la implementación de una justicia rápida, que permita – como en este caso de referencia – marcar diferencias significativas en la vida de niños, niñas y adolescentes. Por ejemplo los daños psicosociales en niños, niñas y adolescentes, que son seres en desarrollo, difícilmente pueden ser reparados cuando ha pasado el tiempo de oportunidad, marcado por el reloj evolutivo.

8 Este caso ha sido presentado ante la CIDH por el Centro por la Justicia y la Libertad, CEJIL y la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, CDIA.

Otras dificultades ubicadas en el área de la reparación económica, han tenido que ver con una falta de visibilidad de la infancia en las agendas de gobierno del área económica y la burocracia que aún no cambia.

Por otro lado, si bien se han otorgado, por decreto de la Presidencia, facultades a la Procuraduría de la República para impulsar y articular el curso de los casos internacionales en los cuales Paraguay está envuelto y arrojar más racionalidad a las acciones, aún están distantes de ser realidad acciones eficientes y efectivas de esta instancia.

La firma de esta solución amistosa fue realizada el 16 de agosto de 2011, en ocasión del día de rendición de cuentas del Presidente Fernando Lugo a niños, niñas y adolescentes en el Centro de Educación Ñemity<sup>9</sup> y ante la presencia de alrededor de 200 niños, niñas y adolescentes provenientes de distintos departamentos y comunidades de Paraguay.

A partir de esa fecha, tanto la SNNA como la CDIA, han reiniciado las reuniones con las víctimas, a fin de continuar un proceso de conversación dentro del cual se encuadra el cobro de las reparaciones.

## **LM, existiendo familia biológica no puede estar con ella**

### **La Corte Interamericana ordena urgente implementación de un régimen de relacionamiento entre el niño LM y su familia de origen**

El pasado 18 de julio de 2011, la Corte Interamericana de Derechos Humanos notificó su resolución mediante la cual otorgó medidas provisionales a favor del niño LM. Específicamente, la Corte Interamericana ordenó que el Estado de Paraguay adopte, de forma inmediata, las medidas que sean necesarias, adecuadas y efectivas para proteger los derechos a la integridad personal, protección de la familia e identidad del niño LM, permitiéndole mantener vínculos con su familia de origen. Es la primera vez que Paraguay se ve expuesto a una denuncia de esta naturaleza. El Estado de Paraguay, en tanto ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos y admitió la jurisdicción de la Corte Interamericana, tiene la obligación de implementar la decisión adoptada en el caso para evitar incurrir en responsabilidad internacional

**Antecedentes:** En noviembre de 2009, el niño LM fue entregado irregularmente en guarda provisoria a un matrimonio registrado en la lista de aspirantes a adoptar, a pesar de que esto se encuentra expresamente prohibido por las leyes nacionales y de que, desde esa misma fecha, sus padres y abuelos reclaman la tenencia y custodia del niño. De esta forma, y a pesar de los múltiples pedidos formulados ante la justicia, los padres y abuelos del niño LM – de casi 2 años de edad - fueron impedidos del contacto con su hijo y nieto. Ante la falta de respuesta efectiva por parte de los tribunales internos, el caso fue llevado a la Corte Interamericana, que ordenó al Estado de Paraguay la pronta implementación de un régimen de relacionamiento, como medida para tutelar los derechos a la integridad personal, a la familia y a la identidad del niño.

<sup>9</sup> El Centro de Educación Ñemity es un centro de atención a adolescentes con problemas de adicción a drogas y es un programa de la SNNA y que como servicio también ha sido sugerido dentro del litigio de este caso.

*“Con su resolución, la Corte reconoce la afectación a los derechos que ocasiona a un niño el privarlo del contacto con su familia de origen. Es muy lamentable haber llegado a una instancia internacional para proteger los derechos del niño. Ahora es necesario implementar de manera urgente la orden que da la Corte para no profundizar el daño que se ha causado al niño LM”<sup>10</sup>.*

Actualmente, el relacionamiento del niño LM se ha iniciado con los abuelos maternos, con los cuales se encuentra de forma quincenal y en un “shopping”, por orden de la jueza que entiende el caso. Uno de los expedientes se encuentra en la Corte Suprema para su estudio y resolución.

Como última información, se reporta que el día 2 de noviembre de 2011, la CIDH ha dado admisibilidad al caso LM, solicitado por la CDIA y CEJIL, con referencias Informe N° 162/1, Petición 1474-10, Admisibilidad LM y otros Paraguay, y han establecido: “Declarar la admisibilidad del caso de autos en relación con los derechos consagrados en los artículos 5, 8, 17, 18 y 25 de la Convención Americana en relación con las obligaciones del artículo 1.1 del mismo tratado”

## Marco rector de educación en sexualidad

Una nueva dificultad apareció no sólo para la implementación, sino previa a ésta, para la etapa de socialización del Marco. La dificultad ha sido marcada por una resolución N° 35635 del 21 de septiembre de 2011, del ex ministro de Educación y Cultura, Alberto Riart, en la cual se *“deja sin efecto la socialización del Marco Rector de Educación, en la Sexualidad”*, con el argumento de que se necesitaría más consenso de la comunidad educativa. Fue el Consejo Nacional de Educación, órgano consultivo, el que ha dado esta recomendación al ex ministro.

**Antecedentes:** Los antecedentes del caso se encuentran en la fuerte oposición que padres y madres de alumnos/as de instituciones religiosas han opuesto a la entrada en vigencia del Marco, aduciendo no concordar con el enfoque de género, entre otros puntos. Sin embargo los argumentos se acercan más al fundamentalismo y a un enfoque religioso, que no debería influir en la enseñanza que por Constitución Nacional, debe ser laica y garantizar los derechos a recibir información sobre los derechos sexuales y reproductivos que, por diversos tratados, están garantizados para niñas, niños y adolescentes en Paraguay.

## RECOMENDACIONES

- Es indiscutible que se debe calificar y aumentar la oferta de servicios de salud para dar respuesta a los requerimientos específicos de la población de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, la distribución equitativa de los ingresos y la adopción de medidas que garanticen esta distribución a favor de la población excluida son las principales acciones que deben realizarse para lograr la mejoría franca de los indicadores de salud infantil.
- Deben realizarse los mayores esfuerzos por parte del Estado para reducir la pobreza en la población y en particular implementar medidas diseñadas para

<sup>10</sup> Comunicación de difusión. CEJIL-CDIA.

la población de niños, niñas, adolescentes y sus familias, ya que los programas actuales aun deben ser fortalecidos para el abordaje con enfoque de derecho dentro de las políticas públicas de lucha contra la pobreza

- En cuanto al caso LM la recomendación es en la línea de la resolución, pues sería muy sencilla si se procede a la revocación de la guarda, acción que debería haberse realizado al inicio del caso, atendiendo al interés superior del niño, a los derechos de una madre que, repuesta de una crisis post-parto, reclama a su hijo biológico y también atendiendo a que la mejor acción del Poder Judicial tuvo que haber sido la de proteger a su funcionaria orientándola a resolver positivamente este caso.
- En cuanto al Marco Rector mencionado en este artículo las recomendaciones giran en torno al Comité de la Cedaw, que acaba de recomendar a Paraguay en el mes de octubre, ante la presentación del Informe país, la entrada en vigencia del marco. Esta recomendación se basa principalmente en la alta tasa de embarazo en adolescentes, por lo menos la segunda en la región, y en los altos índices de abuso, explotación sexual y violencia. Será fundamental continuar las estrategias de incidencia con el nuevo titular del Ministerio de Educación, para lograr la entrada en vigencia del Marco a fin de prevenir y asegurar la información y formación en sexualidad a niños, niñas y adolescentes en la educación básica.

## BIBLIOGRAFÍA

- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (2011). LA INFANCIA CUENTA PARAGUAY. Sistema de indicadores en niñez y adolescencia. Libro de datos. Asunción: CDIA.
- Chamorro, Javier y Otero, Heve (2010) en: Año de observaciones internacionales, reacciones sociales e iniciativas nacionales. Niñas, niños y adolescentes en la vigilia de sus derechos Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) *Derechos humanos en Paraguay 2010 – Yvypóra Derécho Paraguáiipe*. Asunción: Codehupy, pp. 397-411.
- Chamorro, Javier y Otero, Heve (2009) en: Pendiente con más de veinte años para quienes todavía no tienen dieciocho... Derechos de la niñez y la adolescencia. Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) *Derechos humanos en Paraguay 2010 – Yvypóra Derécho Paraguáiipe*. Asunción: Codehupy, pp. 397-411.
- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (2011). Documento de trabajo. Diagnóstico situacional de la niñez y la adolescencia utilizando indicadores con enfoque de derechos humanos. Versión preliminar del estudio 2011. Asunción 14 de octubre de 2011.

## Página de consulta

- <[http://www.cdiaobserva.org.py/base\\_datos/base\\_datos.php](http://www.cdiaobserva.org.py/base_datos/base_datos.php)>.

# *Juventud: una página siempre postergada*

**Alcides Ramírez**

Coordinador de la Asociación de Jóvenes  
Rurales Residentes en Asunción



## INTRODUCCIÓN

La persistencia adultocéntrica y patriarcal en el Paraguay crea la figura de “irresponsabilidad” y falta de “compromiso” por parte de los jóvenes.

Paraguay es uno de los pocos países de la región donde la mayor parte de su población es joven y que muy poca participación tiene dentro de los ámbitos de las tomas de decisiones.

Muy a menudo escuchamos cuando los adultos dicen “Ustedes los Jóvenes son el futuro y el presente de este país” o son el “presente si lo deciden serlo” frases como estas son muy comunes y frecuentes de parte de los adultos y especialmente en época de campañas proselitistas, que constituye casi el único momento donde el sistema le incluye al joven y lo utiliza como marioneta, como si este sector no fuera parte de la realidad, como si los jóvenes no fueran sujetos de derecho y al mismo tiempo son los mismos actores quienes “desafían” a la juventud a ocupar los espacios e irónicamente son los mismos quienes restringen los derechos juveniles y no permiten que éstos ocupen espacios pues, no consideran que el cambio es generacional y al mismo tiempo se retrocede en la era arcaica donde se imponen conductas desfasadas y tradicionales que no se adecuan a la realidad de los jóvenes

Es paradójico que, cuando miramos la historia, visibilizamos que los grandes cambios revolucionarios han sido dados y generados por jóvenes, en espacios que, a lo largo de la historia, fueron ocupados por adultos quienes se encargaron y siguen encargándose de arrebatar los sueños e ideales juveniles.

La juventud es el mejor momento del ser humano, en esta etapa de la vida el individuo construye sueños, ideales y utopías, se proyecta más allá de sus propias limitaciones humanas, es “rebelde”, tiene inquietudes y las mismas le mueven con ganas de transformar al mundo y cambiar paradigmas, la juventud es la escena que más contenido encierra en un solo acto, posee una fuerza y voluntad capaz de transformar lo que parece ser intransformable, por eso la fuerza represora del sistema adultocéntrico se encarga en eliminarla y frustrarla para que no cambie y se continúe con el *status quo* donde impera y se impone la voluntad de unos pocos y no de la mayoría

Desde octubre de 2010 hasta octubre de 2011 la realidad juvenil no avanzó mucho hacia una reforma adecuada que favorezca a la gente joven con sueños emancipadores y revolucionarios.

Paraguay sigue sin garantías legales y normativas que regulen los derechos de las juventudes; el rechazo de la Convención Iberoamericana de los derechos juveniles y la permanente manipulación del Marco Rector del MEC y otros derechos juveniles, por parte de sectores conservadores que no quieren la inclusión social y bajo argumentos fundamentalistas, discriminan y atentan contra los derechos naturales de la juventud.

## MARCO JURÍDICO

La Constitución Nacional en su Art. 56 expresa: *Se promoverán las condiciones para la activa participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural del país.*

Analizando las violaciones de los derechos juveniles, desde lo que establece la Constitución Nacional y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se puede determinar que para los jóvenes en el Paraguay no existen, en primer lugar, las condiciones necesarias para que se puedan reglamentar las normativas juveniles, teniendo en cuenta el rechazo de la Convención Iberoamericana de Juventud<sup>1</sup> en el 2010 por los sectores conservadores de la sociedad, violando expresamente el estado laico<sup>2</sup>.

### Juventud y acceso a la tierra

Una deuda pendiente del Estado Paraguayo con la población es la tierra, pues actualmente existe una gran concentración de la tierra en manos de unos pocos<sup>3</sup> y por ende los mayores afectados son los jóvenes y la nueva generación de este país. La falta de acceso a la tierra obliga al joven rural a la migración forzosa de su lugar de origen, situación que le obliga al desarraigo y el desplazamiento por la zonas periféricas de las principales ciudades del país, especialmente en la capital, esto se da sin ninguna garantía legal y menos con políticas públicas para proteger la vulnerabilidad de los jóvenes rurales que se convierten en forasteros en sus propias tierras.

La falta de acceso a la tierra afecta a la mayoría de los jóvenes rurales pues los padres de estos jóvenes son minifundistas que tienen menos de 5 hectáreas cada una. Solo el 0,73% de las tierras está en poder del 40,69% de las explotaciones agropecuarias de menos de 5 hectáreas<sup>4</sup> esto evidencia que para las poblaciones más jóvenes, es decir para la juventud rural, no existe otra opción que migrar a la ciudad en busca de mejores oportunidades de vida y por ende se viola el Art. 114 de la sección II de la CN.

La reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural. Consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la nación. Se adoptarán sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de tierra; Se organizarán el crédito y la asistencia técnica, educacional, sanitaria; se fomentará la creación de cooperativas agrícolas y de otras asociaciones similares y se promoverá la producción, la industrialización del mercado para el desarrollo integral del agro.<sup>5</sup>

1 La Convención Iberoamericana de Juventud no pudo ser ratificada por la presión de sectores conservadores, por parte de las iglesias católica y protestante, violando los derechos de la mayoría y no respetando el estado laico.

2 En la Constitución Nacional de 1992 El Estado se declara laico, separándose de la iglesia católica.

3 Palau, Tomas y otros: REFORMA AGRARIA, Es Desarrollo nacional que beneficia a todos y a todas. Propuesta y acciones para la implementación de una Reforma Agraria en Paraguay. Asunción, 2011.

4 MAG (2009) Censo Agropecuario Nacional 2008, Asunción, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

5 Palau, Tomas y Otros, ob. cit.

## Derecho a la educación

Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad. Sus fines son el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad, la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos, la afirmación del compromiso con la patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio.

La erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo son objetivos permanentes del sistema educativo<sup>6</sup>. Desde lo que plantea la Constitución Nacional para la educación, se puede ver que no existe voluntad política para hacerlo. La educación sigue siendo una caja envuelta por los intereses de los pequeños grupos elitistas que diseñan la educación a imagen y semejanza de sus intereses. Educar para la libertad significa educar para el país, con una orientación emancipadora y no bajo un calco de los intereses imperialistas y desbastadoras que no coinciden con la necesidad que tiene el país. Nuestra educación, desde una perspectiva juvenil, no educa para la justicia social porque solo crea diferencia y desigualdad entre los adolescentes y jóvenes que forman parte del sistema educativo.

La mercantilización de la educación secundaria y la educación superior creó la diferencia más nefasta dentro de las clases sociales, pues mientras un adolescente de un status social elevado cursa en un colegio de alto nivel, otros jóvenes y adolescentes son totalmente excluidos y se les niega el derecho a ser educados. El estado no ofrece ni la más mínima garantía en cuanto a políticas educativas<sup>7</sup> y los más afectados son los jóvenes de 15 a 19 años que inician sus estudios pero no llegan a terminar o abandonan por cuestiones económicas.

La educación paraguaya no educa en pos de garantizar los derechos humanos como establece la CN. El hecho más paradigmático lo constituye la suspensión del Marco Rector del MEC, pues se le niega al joven estudiante el derecho a la información y educación sexual, no permitiéndole que sea educado/a en cuestiones sexuales dentro de un programa establecido por el MEC, con complicidad de la Iglesia Católica y Evangélica del país, que permite que el Estado siga apañando a pequeños sectores de la sociedad que actúan en pos de sus intereses, antes que los intereses legítimos de los ciudadanos y por ende de los jóvenes que siempre son postergados y dejados de lado.

Integrar la educación entre los pueblos sería lo bueno y lo normal, pero en la realidad no pasa eso, la educación crea una distancia que no respeta las identidades culturales de los jóvenes estudiantes: por un lado, entre los jóvenes que viven en el campo y en la ciudad no hay conexión e intercambio cultural educativo fomentado desde el MEC, es inadmisibles que jóvenes rurales y jóvenes urbanos no tengan una conexión e intercambio cultural para conocer y aprender desde los jóvenes. Una manera de integrar los pueblos sería que los mismos jóvenes puedan debatir

6 Constitución Nacional. Capítulo VII de la Educación y la Cultura, Art. 73.

7 Informe 2010 de la Sociedad de Jóvenes Rurales.



sobre la realidad educativa, que generen y propongan cambios generacionales e innovadores, así se lograría que lo escrito en la CN no sea letra muerta.

La otra gran deuda histórica con los jóvenes, que más visibilidad tuvo en el 2011, es la falta de educación cívica, el 36% de los jóvenes no están inscriptos en el Registro Cívico permanente<sup>8</sup> y una minoría ínfima acude a votar en las elecciones realizadas en el país; muchos jóvenes ni siquiera conocen a sus autoridades y es lamentable que en los colegios no exista una materia que enseñe y promueva la educación cívica, ética y ciudadana con un enfoque diferente al actual que no pasa de ser una materia “moralista”.

Una de las consecuencias más fuertes de la falta de civismo juvenil es, por ende, la poca participación de los jóvenes en los espacios de poder, ni el Estado ni sectores de la sociedad civil realizan esfuerzos de relevancia para lograr y articular la participación de la juventud en los espacios de poder y de decisiones políticas.

## Empleo juvenil

En el Paraguay existe actualmente un 10,5% de desempleo abierto entre jóvenes de 15 a 29 años, donde las mujeres se encuentran en desventaja<sup>9</sup>. Desde aproximadamente hace dos años la Organización Internacional de Trabajo, la Dirección Nacional de Empleo y otras instituciones gubernamentales como el Vice Ministerio de la Juventud y diferentes asociaciones y sindicatos vienen discutiendo y elaborando un proyecto de ley de inserción laboral que actualmente se encuentra en las Comisiones de Equidad y Género, Derechos Humanos y la de Legislación de la Cámara de Senadores. Varias autoridades se manifestaron “a favor del proyecto” por tratarse de un proyecto joven, a pesar de que el proyecto para jóvenes es construido sin la participación de los mismos, sólo algunos grupos movidos por sus intereses, como el caso de los empresarios, participan en la “Mesa nacional para la generación de empleo”, otros sectores políticos aparecen cuando hay actividad pública con prensa y mediáticamente salen a hablar para aparentar que están a favor del mismo, pero ni los precursores de la ley tienen un norte fijo pues entre los entes públicos encargados de articular el trabajo no coordinan, pues el Vice Ministerio de la Juventud es el ente encargado del plantear políticas públicas para juventud, MJT a través de la Dirección Nacional de Empleo es la encargada de posibilitar políticas públicas de trabajo, pero lastimosamente ambas instituciones del Estado no coinciden en visiones y por ende no priorizan las necesidades de los jóvenes. Peor aún, no los hacen partícipes de las políticas planteadas por estas organizaciones del Estado y de la sociedad civil. Es paradójico que una política pública para la juventud se plantea sin la participación de los mismos.

## Juventud y migración

Los jóvenes rurales; es decir la juventud campesina, desde finales de 2010 y lo que va de 2011, atraviesa una situación terrible de abandono y de cero iniciativas desde el sector público que debe garantizar el bienestar rural de los jóvenes campesinos. El desplazamiento masivo de jóvenes que han terminado la secundaria

8 JUVENTUD, Primera Encuesta Nacional de Juventud, Vice Ministerio de la juventud, Diciembre 2010.

9 Programa oportunidades del Ministerio de Justicia y Trabajo.

cada año se va duplicando y por ende aumentan los cinturones de pobreza, trabajo informal, explotación laboral, pérdida de identidad, desarraigo cultural que afecta directamente al joven desplazado.

Dentro de este mismo contexto, la juventud que ha sido expulsada de su comunidad, de su tierra, obligada a abandonar a su familia, a sus amigos, dejar atrás una historia comunitaria, una identidad construida se ve obligada a adoptar otras costumbres, a aceptar otras realidades, no respetando la cultura de los mismos

Permanentemente se encuentran en una crisis de identidad, debido a que cuando regresan a sus casas, o cuando se van de visita, son vistos como forasteros en sus propias comunidades, los amigos de infancia, compañeros de escuelas, ya están en otras y por ende nadie los reconoce, cuando retornan a sus lugares de residencia donde son desplazados también ocurre lo mismo, pues no tienen una historia, una identidad dentro de las ciudades donde son albergados y absorbidos por una sociedad de consumo donde nada se puede construir desde una cultura y una identidad, pues la cuestión es solo trabajar, consumir, sin ninguna proyección, sumergidos en la añoranza, en la soledad sin otro tipo de motivación sino mas bien vivir el momento y ser manejados por la "cultura urbanista" que no son parte de las realidades de cada joven que migra.

El derecho a la identidad no es respetado porque, permanentemente, aparte de ser excluidos son discriminados por la apariencia personal y el comportamiento cultural que poseen así como por el idioma; la mayoría de estos son jóvenes guaraní hablantes que, aparte de soportar insultos, malos momentos, etc, son obligados a hablar y a aprender el español, que siempre resulta difícil porque a esto se suma la burla, el rechazo y la no aceptación permanente de los jóvenes urbanos.

Muchas mujeres jóvenes que migran, trabajan en casas de familias muy mal remuneradas y con trabajo de semi esclavitud, sin días libres, sin vacaciones, sin sueldo mínimo y sin ninguna garantía laboral. Existen, además, casos de acoso sexual y de maltrato verbal de parte de las personas empleadoras. En casos extremos se ven las explotaciones sexuales de las mujeres, que, al no tener otra salida laboral y debido a la enorme necesidad de subsistencia, se ven obligadas a aceptar con sumisión el trabajo sexual por más que no quieran.

En el caso de los hombres, no pasa por alto esta situación, pues en su mayoría por la necesidad de aceptación y de nueva construcción de una identidad dentro de las urbes no resisten a la tentación de probar y consumir drogas y caer en el vicio que muchas veces por circunstancias de soledad, de abandono y se vuelven propensos a otros tipos de violencia o a la delincuencia<sup>10</sup>.

10 Testimonios de los miembros de la Asociación de jóvenes rurales en el quinto encuentro de integración y fortalecimiento cultural realizado en Asunción, setiembre de 2011.

## RECOMENDACIONES

- Que el Vice Ministerio de la Juventud, como ente regulador de las políticas juveniles se despolitice y cumpla su función de articular organizaciones juveniles de los diferentes sectores de la sociedad para impulsar la ratificación de la Convención Iberoamericana de Juventud.
- Que la Dirección Nacional de Empleo trabaje con las diferentes entidades públicas y privadas de manera que puedan buscar estrategias y disminuir la cantidad de desempleo juvenil.
- Brindar más participación política en las tomas de decisiones a los jóvenes, de manera que puedan ocupar los espacios de poder y que desarrollen capacidad de crear e innovar las políticas juveniles.
- Que el Ministerio de Educación y Cultura cree más cursos de mandos medios para estudiantes que egresan de la secundaria en situación de pobreza.
- Que las diferentes organizaciones de la sociedad civil asuman su compromiso con la juventud apoyando y acompañando todas las iniciativas juveniles.
- Que los jóvenes mayores de 18 años sean sujetos de la reforma agraria para el desarrollo rural.
- Que haya políticas públicas que garanticen los derechos de los jóvenes rurales residentes en Asunción u otras ciudades.

## BIBLIOGRAFÍA

- Palau, Tomas; Martens, J, y Riquelme, Q.(2011) Reforma Agraria, *Es desarrollo nacional que beneficia a todos y a todas, Propuesta y acciones para la implementación de una Reforma Agraria en Paraguay*. Material elaborado por la Federación Nacional Campesina (FNC), la Organización de Lucha por la Tierra (OLT), la Asociación de Agricultores de Alto Paraná (ASAGRAPA), la Organización Nacional del Norte (OCN), la Coordinadora de Productores Agrícolas Regional de Itapúa (CRAI), la Coordinadora de Productores de San Pedro Norte (CPA-SPN) y un equipo técnico conformado por Juan Martens, Tomás Palau y Quintin Riquelme. Asunción.
- MAG (2009) Censo Agropecuario Nacional 2008, Asunción, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Constitución Nacional. 1992. Capitulo VII de la Educación y la Cultura, art. 73.
- Informe 2010 de la Sociedad de Jóvenes Rurales.
- *Primera Encuesta Nacional de Juventud*, (2010) Vice Ministerio de la juventud.
- Programa Oportunidades del Ministerio de Justicia y Trabajo.
- Testimonios de los miembro de la Asociación de jóvenes rurales en el V encuentro de integración y fortalecimiento cultural realizado en Asunción, setiembre de 2011.



# *Derechos de las y los Adultos Mayores: Entre el tiempo que no se detiene y la dignidad que nunca llega*

(In) Dignidad de las Personas Adultas Mayores

*Urge que el abordaje de la temática de adultos y adultas mayores sea tomada seriamente en cuenta por parte de las autoridades estatales, tanto respecto a las políticas llevadas a cabo, como a la formación específica del funcionariado público, que deben ser adecuadas a la necesidad y pleno goce de sus derechos por las y los adultos mayores.*

Ida Sofía Díaz Correa\*

Acción por los Derechos de Adultas y Adultos Mayores (ADAM)

\*La autora agradece la colaboración de Ariana Escobar y Corina Leguizamón en la redacción del artículo.

## INTRODUCCIÓN

El presente informe comprende un observatorio de los derechos de las adultas y los adultos mayores del Paraguay, vistos desde un enfoque de las políticas públicas ejecutadas para su satisfacción o la falta de ellas. Al mismo tiempo, se realiza un análisis conforme a los datos obtenidos y los procesos observados, especialmente en cuanto al respeto o denegación de los derechos de las personas adultas mayores, la ejecución de la pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza, y el comportamiento por parte de la administración de justicia ante estos reclamos.

Para la exposición de los diversos aspectos que reflejan la situación de las personas adultas mayores, el informe utiliza datos recabados de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), así como aquellos provenientes de las instancias responsables de los programas estatales dirigidos a la población de adultas y adultos mayores. En tal sentido, este artículo aborda la medida en que las acciones ejecutadas por las instituciones públicas guardan observancia y satisfacen los derechos y necesidades de las personas adultas mayores.

## NORMATIVA NACIONAL E INTERNACIONAL EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES

Los derechos de las personas adultas mayores son garantizados en, al menos, dos artículos de la Constitución Nacional (1992), el art. 49. De la protección de la familia. *La familia es el fundamento de la sociedad. Se promoverá y se garantizará su protección integral. Esta incluye a la unión estable del hombre y de la mujer y a la comunidad que se constituya con cualquiera de sus progenitores y sus descendientes.* Y el art. 57. De la protección de la tercera edad. *Toda persona en 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.*

Otras leyes nacionales referidas al tema son:

Ley 1885/02, de las personas adultas, que materializa el artículo 57 de la Constitución Nacional y está destinada a tutelar los derechos de las personas adultas mayores.

Código Penal, que contempla la pena privativa de libertad para “quienes violen gravemente su deber legal de cuidado de personas ancianas o discapacitados [...]” (ley 1160/97, art. 227).

Código Civil, que regula el deber de prestación alimentaria entre ascendientes y descendientes (cf. ley 1183/85, art. 256 a 265).

Ley 1600/00, contra la violencia doméstica e intrafamiliar, que regula los procedimientos en casos de violencia física y emocional en el ámbito familiar y doméstico.

Ley 3728/09, Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza.

El Paraguay también es signatario de instrumentos internacionales de protección de derechos Humanos que son parte del marco legal y que incorporan la protección de derechos referidos a adultos mayores.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el art. 22 reconoce el derecho a la seguridad social, también contemplado en el art. 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, Ley N° 4/92), y más específicamente en el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, conocido como Protocolo de San Salvador, (Ley N° 1040/97), que en su Art. 9 establece: *Toda persona tiene derecho a la Seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y 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 su seguridad social serán aplicadas a sus descendientes [...].*

Más específicamente, se establece en el Art. 17: De la protección de los ancianos: *Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. Estableciendo además, los Estados deberán adoptar medidas para llevar dicho derecho a la práctica y en particular de:*

- a) proporcionar instalaciones adecuadas, alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de éstas;
- b) ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a ellos;
- c) estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.

En la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, (Ley N° 1215/86), Art. 11, párrafo 1 se establece: *Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular: [...] e) 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; [...].*

Los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad fueron aprobados por resolución 46/91 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de fecha 16 de diciembre de 1991. Alientan a los Gobiernos a que introduzcan en sus programas nacionales cada vez que sea posible los principios siguientes: interdependencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad.

## **Jurisprudencia internacional sobre los derechos de las personas adultas mayores**

Es relevante traer a colación el comportamiento de los tribunales de otros países, de forma a demostrar cómo los derechos de las personas mayores son perfectamente exigibles y pueden ser resueltos por los tribunales nacionales. La mayor

parte de los derechos de las personas adultas mayores han sido tratados en el marco más amplio del derecho a la seguridad social. Defensores de derechos humanos han demostrado en litigios estratégicos, la interdependencia e interconexión entre el derecho a la seguridad social y otros derechos consagrados por el Derecho Internacional.

El caso expuesto corresponde a la Suprema Corte de Justicia de Argentina sobre reajustes de haberes jubilatorios. Es un ejemplo el abordaje que tuvo en los tribunales del país vecino el reclamo sobre haberes jubilatorios, caso que en el Paraguay no se ha dado, pese a las insistentes acciones de grupos civiles que acompañan los reclamos judiciales sobre actualización de haberes jubilatorios.

Caso	Órgano	Tema	Sentencia
Mabel Itzcovich contra Anses sobre reajustes varios	Corte Suprema de la Nación Argentina	Derecho reclamado: Reajuste de haberes jubilatorios. A través de la misma se introdujo al procedimiento judicial de la seguridad social una instancia ordinaria ante la Corte Suprema, sumándose esta a las dos instancias ordinarias y al proceso administrativo previo.  Basada en que “la excesiva duración de los juicios causa graves perjuicios a los justiciables en una etapa de la vida en que la tutela estatal resulta imprescindible”. Otro aspecto tenido en cuenta por la Corte fue que la celeridad del juicio deviene de un imperativo, ya que su definición compromete los derechos de personas que “por lo general, han concluido su vida laboral, y en la mayoría de los casos han supeditado su sustento a la efectiva percepción de los haberes que le corresponden por mandato constitucional”.	Se declaró la Inconstitucionalidad del Art.19 de la “Ley de Solidaridad Previsional”, 29/03/2005  A menos de un mes de la sentencia, el Congreso dictó la ley 26.025 que derogó el artículo 19 de la ley de “Solidaridad Previsional” y con ello eliminó para el futuro la competencia ordinaria de la Corte para resolver ese tipo de casos. (agilizando el tratamiento)

## ADULTAS Y ADULTOS MAYORES EN EL CONTEXTO NACIONAL

La población adulta mayor del Paraguay asciende a 426.852, de los cuales 129.270 son hombres y 231.582 mujeres. Los datos expuestos describen una amplia mayoría de mujeres frente a los hombres, estas cifras denotan la necesidad de mayores praxis a favor de las mismas en diversos aspectos que hacen a la ca-

1 Itzcovich contra Anses sobre reajustes varios en: La Lucha por el Derecho, CELS, 2007.



lidad de vida. Esta afirmación se refuerza, al momento de medir diversos aspectos que abarcan el contexto en el que se desenvuelven las y los adultos mayores como ser que del total de adultas y adultos mayores del Paraguay casi el 60 por ciento se desempeña como cabeza de hogar.

Frente a la falsa imagen de inactividad que se tiene de la población adulta mayor, los datos de la Dirección de Estadísticas, Encuestas y Censos exponen que el 85 por ciento trabaja en forma independiente y sólo el 15 por ciento lo hace en carácter de dependencia, lo cual es acuciante debido a que el universo que se tiene como trabajador independiente significa que se realiza en el ámbito de la informalidad, con lo cual el acceso a seguridad social y médica, tan necesarias en esta edad, no son atendidas.

Por otra parte, el alto índice de analfabetismo, (19%), revela que existe una mayor cantidad de mujeres analfabetas (22, 4%), frente al 15% de hombres. Estas cifras, posicionan a la población femenina de personas mayores en situación de gran vulnerabilidad al momento de acceder a puestos de trabajo calificados y lleva a que las mismas desarrollen sus actividades en el sector de la informalidad.

Si bien existe un 12,2 por ciento de adultas y adultos mayores que se encuentran bajo el régimen de jubilación del Instituto de Previsión Social, esta cifra no representa siquiera la mitad de la población adulta mayor del Paraguay. La respuesta del gobierno a esta situación ha sido la ejecución de programas de transferencias con corresponsabilidades y la ley de pensión alimentaria para personas adultas mayores en situación de pobreza, que en la actualidad se hallan en ejecución. Respecto a la ejecución de la mencionada ley, el proceso de acceso y percepción de las y los beneficiarios, se ve seriamente limitado debido a la lentitud con la que se realiza y escaso margen de personas mayores a quienes alcanza.

La ausencia del acompañamiento familiar a las personas mayores se ve acentuada con el paso de los años, en el transcurso del año 2011 se ha constatado y denunciado que la capacidad de los asilos de ancianos y ancianas se ven rebasados debido al alto índice de abandono de estos por su propias familias. La violencia de la cual son víctimas se revela solo por los casos que llegan y son identificados en los Juzgados de Paz. El subregistro pone en evidencia la necesidad de formación específica de los agentes de justicia encargados de recibir las denuncias y el abordaje que se otorga a estos casos, desde la identificación de casos de violencia perpetrados hasta la sanción de responsables.

## **INSTITUCIONALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES**

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) creó por Resolución N° 10068/07 la Dirección de Adultos Mayores, la cual trabajó la propuesta del Plan de Políticas Públicas de Adultos Mayores, que continúa en estudio, por ello su implementación constituye un desafío<sup>2</sup>. La mencionada dependencia de Bienestar

2 Informe Estatal al Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (EPU), 2010, p 113.

Social, aún no logra cumplir las funciones para las que fue creada, debido a que la misma presenta deficiencias de carácter estructural importantes, como ser la falta de un presupuesto propio y la falta de recursos humanos esenciales para el cumplimiento de sus fines<sup>3</sup>. En tal sentido, revela una falta de compromiso político del Gobierno, tomando en consideración que la Dirección de Adultos Mayores se ubica como la única institución de rango y alcance nacional, creada para la ejecución de las políticas destinadas a las personas adultas mayores, y que hasta ahora no ha desarrollado ni implementado políticas públicas concretas que apunten a mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores. Sin embargo, su accionar se centra en conmemoraciones del día del adulto mayor, trayendo en buses a personas mayores frente al Panteón de los Héroes para dichas celebraciones. Asimismo, ha realizado esporádicos debates sobre la temática. Acciones que son más que insuficientes en el marco de la obligación que tiene como dependencia e instancia estatal.

No obstante, existen otras acciones y políticas que están siendo encaradas y que ameritan ser mencionadas, aunque es mucho aún lo que falte por hacer:

El Hospital Geriátrico cuenta con camas con sistema eléctrico y equipo de diagnóstico por imágenes, fortaleciéndose además sus recursos humanos. El Hospital Nacional para atención del Adulto Mayor cuenta con 90 camas de cuidados esenciales y 11 de cuidados intensivos, beneficiando a 2236 pacientes anualmente. El desafío es aumentar la capacidad de los servicios.<sup>4</sup>

El Instituto de Previsión Social (IPS) creó el programa MEDICASA36 para contribuir a la disminución de la carga de consultas de adultos mayores en hospitales, beneficiando a 1770 personas y realizando más de 20000 atenciones domiciliarias en 2009<sup>5</sup>.

Si bien esto constituye un avance en lo que respecta a la salud de las y los adultos mayores, sin embargo, la cobertura y acceso del colectivo de personas mayores a servicios del Instituto de Previsión Social (IPS) se da en el escaso índice del 29,7%<sup>6</sup>. Un hecho preocupante constituye que, más de la mitad de la población adulta mayor del país (51%) padece algún tipo de enfermedad o discapacidad<sup>7</sup> y esto se convierte en un agravante, cuando se contrasta con la cifra de adultas y adultos mayores que no poseen algún tipo de seguro médico: 62,0%<sup>8</sup>. Respecto a mujeres adultas mayores, enfermas o con alguna clase de discapacidad, son el 54,6%, superando a los hombres que alcanza el 47,3%<sup>9</sup>.

Entre las políticas puestas en marcha desde el Gobierno, la Secretaría de Acción Social (SAS), creada por Decreto N° 9235/05, ejecuta el Fondo Concursable de

3 Declaraciones de Jorge Quintás, Director de la Dirección de Adultos Mayores del MSPyBS en ocasión del Panel Debate sobre Adultos Mayores organizado por la Dirección de Derechos Humanos de la CSJ, 12 de octubre de 2011.

4 *Ibíd.*, p 115.

5 EPU, *op. cit.*, p 114.

6 DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2010.

7 *Ibíd.*

8 *Ibíd.*

9 *Ibíd.*

Proyectos de Promoción e Integración Social de Adultos Mayores en situación de pobreza y extrema pobreza, financiando doce proyectos sociales para desarrollar la participación e integración social de adultos mayores en sus comunidades y nuevos roles para los mismos, prestando servicios sociales y de cuidado de salud a 2000 personas, con una inversión de US\$ 390.000.

Por Decreto N° 8202/06 se otorga un subsidio a los Veteranos de la Guerra del Chaco (US\$ 247 por persona) que benefició inicialmente a 4600 veteranos, cifra que disminuyó a 1900 por razones de deceso<sup>10</sup>.

El Ministerio de Defensa Nacional, adecuó el Centro Geriátrico Defensores del Chaco para la rehabilitación de personas adultas mayores con discapacidad, brindando asistencia integral al personal militar inactivo en estado de indigencia y abandono. A finales de 2010 debió implementarse la Ley de pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza, que establece una pensión equivalente a 70 \$, constituyéndose un desafío el aumento progresivo del monto<sup>11</sup>.

## **LEY DE PENSIÓN ALIMENTARIA PARA ADULTOS MAYORES EN SITUACIÓN DE POBREZA**

Con relación al pago de la pensión alimentaria, si bien se realiza desde finales de 2010, el acceso de los beneficiarios y beneficiarias se da de manera aún muy lenta. Hasta agosto de 2011 un total de 5000 adultos mayores han recibido el pago de la pensión. Según un informe entregado por la Senadora Emilia Alfaro, se ha beneficiado a adultas y adultos mayores en las zonas de: Bañado Norte, Bañado Sur, Barrio Trinidad (Blanco Cue), parte de la ciudad de Mario Roque Alonso, zonas comprendidas entre Asunción y el Departamento Central. En el Chaco, se realizó en Villa Hayes, Canindeyú (Ygatimi, Villa Curuguaty, Jasy Kañy, Ype Jhu, Itanará (donde se otorga la pensión a indígenas adultos mayores). En Cordillera: Compañía Cabaña de la Ciudad de Caacupé<sup>12</sup>.

Las últimas informaciones provenientes del Ministerio de Hacienda (MH) revelan que en setiembre pasado, el número de favorecidos ascendió a 11.462. También se informó que en el mes de octubre se incorporó a más de 1.626 adultos mayores en el sistema de pagos de pensión alimentaria, con lo que hasta la fecha, el número de personas mayores beneficiadas con la Pensión Alimentaria asciende a la cifra de 13.000. La mencionada cartera anunció que continuará el censo de adultos mayores en los distritos de Concepción, Choré, Paraguarí, San Juan Bautista y Horqueta, a fin de incorporar a más adultos mayores en la pensión alimentaria. Hacienda apunta a inscribir a 45.000 personas para el 2012<sup>13</sup>.

10 EPU, op. cit. P.116.

11 Ibíd. p 117.

12 Informe presentado por la Senadora Emilia Alfaro a solicitud del Grupo de Acción por los Derechos de Adultas y Adultos Mayores (ADAM), agosto de 2011.

13 "Suman 13.000 los adultos mayores beneficiados con pensión alimentaria" En: ABC Color Digital [En línea], sección Nacionales, 20 de octubre de 2011. Disponible en < <http://www.abc.com.py/nota/suman-13-000-los-adultos-mayores-beneficiados-con-pension/>>. consulta el 22 de octubre de 2011.

La lentitud en el pago a los beneficiarios preocupa de sobremanera, debido al gran número de personas mayores en situación de necesidades económicas y edad elevada, entre 70 y 80 años, que aún no son incluidas como beneficiarias.

## CASOS

### Falta de Acceso al cobro de Pensión de la Señora Ramona de Garay

Desde el año 2007 el informe de adultos mayores viene reiterando el caso de exclusión anual de la Sra. Ramona Amarilla de Garay, quien en años anteriores percibía aún la suma de guaraníes 6.800 (aproximadamente 1,7 dólares) en concepto pensión. Cabe señalar que hasta la fecha, ésta no fue incluida en el aumento establecido. En el presente año, la situación de la misma se ha visto agravada por la falta de inclusión de la misma en planilla. Al respecto, el proceso de reinscripción debe realizarse anualmente. La imposibilidad de la misma de trasladarse hasta la capital para realizar el burocrático trámite de inclusión en la lista, sumada a la desidia de la familia, dan como resultado que la Sra. Ramona deba pasar largos periodos sin acceder al cobro de sus haberes.

### Rechazo de la Acción de Inconstitucionalidad en el Amparo presentado por reclamo de Actualización de Haberes Jubilatorios de Ida Sofía Díaz Correa contra el Instituto de Previsión Social

En fecha 30 de setiembre de 2011, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia integrada por los Ministros Miguel Oscar Bajac, Gladys Bareiro de Módica y Victor Manuel Núñez ha resuelto rechazar *in limine*, la Acción de Inconstitucionalidad en el juicio de Amparo promovido por la Sra. Ida Díaz Correa contra el Instituto de Previsión Social sobre actualización de haberes jubilatorios. En tal sentido, el art. 103 de la Constitución de la República del Paraguay estipula que: *“Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden con los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado”*. Este fallo de la CSJ revela la falta de adecuación de las diversas instancias del Poder Judicial a los Tratados y Convenios Internacionales en materia de seguridad social de los que el Paraguay es parte. El citado caso representó una oportunidad para la instancia judicial del país de colaborar con el cumplimiento efectivo de los derechos de las jubiladas y jubilados del Paraguay. Sin embargo, los agentes judiciales se han limitado a rechazar en las diversas instancias recurridas, este derecho, mostrando inoperancia y falta de voluntad para cumplir con la ley magna y los tratados internacionales, y ubicando al Paraguay en una situación comprometida en cuanto al acceso a la justicia.

Se ha expuesto, en el apartado de Jurisprudencia Internacional la manera en que la Suprema Corte de la República Argentina ha procedido en un caso similar de reclamo de actualización de haberes jubilatorios, evidenciando cómo el órgano jurisdic-

cional puede, en casos como este, constituirse en un medio para la eliminación de las desigualdades creadas por la ejecución de normativas y procedimientos injustos.

## CONCLUSIONES

El rápido incremento de la población adulta mayor del Paraguay supone la elaboración, mejoramiento y ejecución efectiva de las políticas públicas destinadas a este sector de la población.

Los altos índices de trabajo informal, el bajo margen de acceso a la jubilación, la falta de equiparación de haberes jubilatorios al mínimo legal vigente, así como el alto grado de personas mayores jefas de hogares sindicadas la discriminación de que son víctimas las y los adultos mayores del país.

De igual manera, el alto índice de analfabetismo, así como la falta de seguro médico de más de la mitad de la población de adultas y adultos mayores los ubica en una situación de mayor vulnerabilidad. Estas situaciones se ven agravadas por las mayores necesidades, las enfermedades y las discapacidades que acucian a las personas mayores.

La discriminación es una constante en esta etapa de la vida, que es justamente cuando más se necesita del acompañamiento familiar, de políticas públicas acordes a las necesidades de la edad y de normativas que prevean y garanticen una vida digna a las personas adultas mayores.

La desidia y negligencia de las familias, la sociedad y el Estado, a más de faltar a sus deberes, indican una total insensibilidad ante las y los adultos mayores, lo que lleva a reflexionar acerca de la importancia de acciones urgentes de visibilización de la situación de vulnerabilidad y concienciación de las familias y la sociedad sobre la problemática, para afrontar desafíos y trazar metas encaminadas al desarrollo de una vida digna para adultas y adultos mayores del Paraguay.

## RECOMENDACIONES

- Elaborar campañas de difusión de los derechos de las adultas y los adultos mayores, basados en su integración a los planes de desarrollo del país que prevean la plena inclusión.
- Dotar a la Dirección de Adultos Mayores del Instituto de Bienestar Social de un presupuesto y recursos humanos suficientes para el cumplimiento de sus fines.
- Promover la ejecución del Plan de Políticas Públicas destinada a las personas mayores elaborada por la Dirección de Adultos Mayores.
- Restringir el hacinamiento de adultas y adultos mayores en los asilos de ancianos y promover la integración al seno familiar que en la vejez es cuando más se necesita.
- Elaborar una normativa nacional que regule el establecimiento y supervisión de hogares de residencia, tanto públicos como privados.

- Adecuar la legislación referente a jubilaciones y pensiones de manera a que responda a enunciaciones constitucionales y se adecue a los estándares internacionales en la materia.
- Fortalecer los servicios de atención geriátrica descentralizada, de manera a que la atención llegue a todo el territorio del país.
- Fomentar mecanismos que faciliten el acceso de adultas y adultos mayores a la justicia.
- Formar al funcionariado público para la atención acorde a las necesidades de las personas mayores.
- Adecuar la infraestructura de las ciudades conforme a las necesidades físicas y discapacidades de las personas mayores.
- Promover la adecuación del servicio, unidades y espacios reservados del transporte público respecto a las condiciones y características físicas de las personas mayores.
- Promover la inclusión de las personas mayores en los planes educativos.
- Prever planes que garanticen el acceso a la alimentación, la vivienda, agua, ambiente, seguridad y el trabajo acorde a las necesidades de las personas mayores.

## BIBLIOGRAFÍA

- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - DGEEC (2010) *Encuesta Permanente de Hogares 2008*. DGEEC: Fernando de la Mora.
- Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1995): Los derechos económicos sociales y culturales de las personas mayores. Observación General N° 6. Comité DESC. Ginebra. Figura en el documento catalogado como E/1996/22.
- Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS (2008) *La lucha por el derecho*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Informe del Estado paraguayo al Consejo de Derechos Humanos, con motivo del Examen Periódico Universal (EPU). Presentado en 2010, y examinado en febrero de 2011, durante la XVII sesión. Paraguay, 2010.



**SISTEMA DE  
PROTECCIÓN  
DE DERECHOS  
HUMANOS**





# *Nuevas medidas desde el Estado para proteger los Derechos Humanos*

*La Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo ha asumido el reto de elaborar el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos, como instrumento para enfrentar el desafío de la desigualdad, la discriminación en todas sus facetas y superar la frágil o inexistente institucionalidad pública que debería garantizar la promoción y protección de los derechos humanos.*

Marcela González Ricart

## INTRODUCCIÓN

Desde la caída de la dictadura, en 1989, Paraguay se ha ido incorporando a diferentes sistemas de protección de derechos humanos: el sistema universal (de las Naciones Unidas), el sistema interamericano (de la Organización de Estados Americanos - OEA) y la jurisdicción penal internacional, y ha fortalecido su participación en el sistema de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (cf. Bareiro y González Parini, 2008).

Asimismo, desde la incorporación de este artículo al presente informe, 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). En 2010, por un lado, se hizo 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 (Gorostiaga – Moragas 2010). Y este año siguiendo la misma línea que en años anteriores se pretende abordar los retos que se plantean incorporar en el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos que son identificados por la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo.

La identificación de estos retos se basa en que el Paraguay tiene una de las distribuciones más desiguales de la riqueza y del ingreso en Latinoamérica. EL 10% de la población más privilegiada concentra el 39% de los ingresos totales del país, mientras que el 10% más pobre solo obtiene el 0,7% de los mismos. La profunda desigualdad en la distribución de los ingresos provoca que en el mediano o largo plazo las diferencias entre ricos y pobres se perpetúen o aumenten.

La población más pobre y excluida del país es la indígena. Los pueblos indígenas han sido históricamente el sector más marginado del desarrollo. Su tasa de analfabetismo es de 51% (en algunos grupos étnicos supera el 80%) y sólo el 2,5% tiene acceso al agua potable.

Otros graves problemas heredados y por superar son la frágil o inexistente institucionalidad pública que debería garantizar la promoción y protección de los derechos humanos, una larga historia de impunidad y corrupción en los diversos estamentos del Estado, un alto porcentaje de población viviendo en condiciones de pobreza.

Es por estas razones que en marzo de 2009, por Decreto N° 1.730 de la Presidencia de la República, se reorganiza el Ministerio de Justicia y Trabajo y se amplían las competencias del Viceministerio de Justicia, que pasa a denominarse Viceministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Seguidamente por decreto Presidencial N° 2.290 de 19 de junio de 2009, se crea e integra la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo y se encarga de su coordinación al Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Esta Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo está conformada por: el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Hacienda (MH), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Viceministerio de Culto, Comunicación y Derechos Humanos, Viceministerio de la Juventud (VMJ), Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR), Secretaría de Información y Comunicación, Secretaría Nacional Antidrogas, Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), Secretaría de la Función Pública (SFP), Secretaría de Desarrollo de Repatriados y Refugiados Connacionales, Secretaría de Acción Social (SAS), Secretaría de Deportes, Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), Procuraduría General de la República, Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGECC).

Una de las actividades que esta red desarrolla es la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos, cuya responsabilidad está a cargo del Comité Coordinador conformado por las siguientes Instituciones del Estado: Ministerio Público (MP), Procuraduría, Defensoría del Pueblo, Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR), Ministerio del Interior (MI), Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Corte Suprema de Justicia, Comisión de derechos humanos del Senado, por la sociedad Civil: Red Contra Toda Forma de Discriminación, Codehupy, Red de Afrodescendientes y por las Instituciones académicas se encuentran la Universidad Nacional de Asunción (UNA), y la Asociación Paraguaya de Universidades Privadas (APUP), al cierre de este informe se encuentra en etapa de sistematización de los datos recogidos en las consultas realizadas a la ciudadanía.

## **PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

Su objetivo es 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.

Se prevé que el Plan sea presentado el 10 de diciembre, Día Internacional de los Derechos Humanos.

Para poder alcanzar estos objetivos, la Red de Derechos Humanos identifica los siguientes retos que debe abordar:

### **Leyes a implementar**

1. Reglamentar la Ley de Control de Productos Fitosanitarios de uso agrícola (3742/09);
2. Reglamentar la ley de Recursos Hídricos (3239/07);
3. Crear condiciones suficientes en los municipios para que los ciudadanos y las ciudadanas puedan utilizar adecuadamente los mecanismos de participación ciudadana previstos en la Ley Orgánica Municipal (LOM, 3966/10).

4. Asegurar la aplicación de la Ley 4083/11 que crea el Programa de acompañamiento y protección a testigos y víctimas en procesos penales.
5. Impulsar para la implementación de la Ley 4288/11 que crea el mecanismo nacional de prevención contra la tortura y otros tratados o penas crueles, inhumanas o degradantes, en lo relativo a previsión, presupuesto e inicio de proceso de conformación del mismo.

#### Leyes a modificar

6. Modificar el Código Penal para:
  - Establecer la neutralidad del sexo del responsable y la víctima de estupro.
  - Revisar la proporcionalidad de las penas de los delitos contra la autonomía sexual (Capítulo V) y contra niñas, niños y adolescentes (capítulo VI)
  - Eliminar la habitualidad y la convivencia como presupuesto del delito de violencia doméstica e incluya sanciones adecuadas a los estándares internacionales.
  - Adecuar las penas por abuso sexual a los estándares internacionales (art. 136 y 137)
  - Adecuar la definición de Tortura<sup>1</sup> a lo establecido en la Convención Contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, y las diferentes recomendaciones al Estado paraguayo en ese sentido.
  - Adecuar la definición forzada a los estándares internacionales.
7. Modificar el Código Electoral
  - Elevar al 50% la participación de las mujeres en las listas de candidaturas para cuerpos colegiados.
  - Regular el financiamiento político conforme a principios de transparencia.
  - Establecer los mecanismos de voto de paraguayos y paraguayas residentes en el extranjero.
  - Revisar la legislación sobre el aborto, considerando las realidades de mortalidad materna, sobre todo adolescente en el país.
  - Modificar la legislación relativas a la seguridad social para que incluya a trabajadoras y trabajadores por cuenta propia y para que asegure la cobertura directa de seguridad social a los pueblos indígenas y a personas adultas mayores.

---

1 Artículo 2 de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura: Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo.

8. Modificar la normativa que impone exigencias solo a la mujer trabajadora asegurada para extender sus beneficios al marido trabajador no asegurado y a las hijas embarazadas menores de edad.
9. Modificar la Normativa para que las trabajadoras domésticas remuneradas puedan disponer de aporte jubilatorio, y no solo seguro de salud.
10. Eliminar las restricciones de la Ley General de Marco regulatorio y tarifario del servicio público de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario (1614/00) para la participación comunitaria local en la gestión del agua y la consulta previa, libre e informada con las comunidades indígenas.
11. Modificar el conjunto normativo penitenciario de forma tal que asegure el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva.
12. Modificar la normativa sobre el acceso a las visitas íntimas (“privadas”) en las penitenciarías, a fin de garantizar la no-discriminación particularmente por razones de orientación sexual y condición económica, y controlar su aplicación efectiva.

#### Leyes a derogar

13. Ley de Ayuda Mutua Hospitalaria perteneciente a la población indígena del Chaco (ley 3050/06) y las competencias de los consejos menonitas en los servicios sociales y la atención sanitaria a los pueblos indígenas.
14. Derogar la Ley de Servicio Social Sustitutivo (4013/10), por su carácter inconstitucional.

#### Proyectos de ley a aprobar

15. Proyecto de ley de protección y preservación de las variedades locales del maíz.
16. Proyectos de ley de defensa de la competencia leal y justa, que impida el monopolio, sobre todo en materia de venta de alimentos, recuperando los contenidos de los proyectos de ley en trámite que sean adecuados a este propósito.
17. Proyecto de ley contra toda forma de discriminación.
18. Proyecto de ley que permita la inscripción automática en el registro cívico permanente.
19. Aprobar el proyecto de Código de Ejecución Penal.
20. Aprobar el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materna perinatal.

#### Leyes a adoptar

21. Ley marco de soberanía y seguridad alimentaria y derecho a la alimentación.
22. Ley de comunicación social, que permita una distribución democrática de la propiedad de los medios de comunicación y de acceso al espectro radioeléctrico.

23. Ley que establezca los procedimientos de voto de los paraguayos y las paraguayas en el extranjero, en consonancia con los estándares internacionales de derechos humanos.
24. Ley relativa al reconocimiento, funcionamiento y control de las organizaciones de la sociedad civil, que respete la autonomía y garantice la transparencia.
25. Ley contra el castigo corporal y trato humillante a niñas, niños y adolescentes, que contemple respuestas de orientación y educación para los padres y las madres, las cuidadoras y los cuidadores, las educadoras y los educadores y toda otra persona responsable de su crianza, cuidado y educación.
26. Ley de salud mental.
27. Ley de trabajo doméstico remunerado que equipare los derechos laborales del sector con los de los demás sectores de trabajadoras y trabajadores.
28. Prohibir por ley la práctica del criadazgo.
29. Ley de universidades que garantice el enfoque de derechos en la investigación, la formación de profesionales, la docencia y la extensión, asegurando su carácter de bien público.
30. Ley de ordenamiento territorial, en concordancia con la Ley de Recursos Hídricos.

Estos retos que fueron asumidos por la Red de Derechos Humanos han sido socializados y consultados a la ciudadanía en 5 talleres, donde la idea era nuclear a la mayor cantidad posible de gente, realizándose en las siguientes ciudades: Asunción, Ciudad del Este, Ayolas, Filadelfia y Coronel Oviedo.

El esquema de trabajo se ha encarado, dividiendo estos temas en cuatro ejes. Estos son:

1. Transformación de las desigualdades estructurales
  - a. Modelo Socio Económico y Organización Política
  - b. Igualdad y no discriminación
2. Educación y cultura en derechos humanos
  - a. Educación en derechos humanos
  - b. Medios de comunicación y opinión pública
  - c. Formación del Funcionariado
  - d. Culturas y Memoria histórica
3. Estado Social de Derecho
  - a. Estado social de derecho, democracia y derechos humanos
  - b. Interacción entre Estado y sociedad civil
  - c. Institucionalidad, transparencia y participación ciudadana
  - d. Prevención de la Violencia

- e. Seguridad Ciudadana
  - f. Acceso a la Justicia
  - g. Sistema penitenciario
  - h. Justicia transicional: Derecho a la verdad, justicia y reparación
4. Seguridad Humana
- a. Salud
  - b. Trabajo
  - c. Educación
  - d. Seguridad social
  - e. Alimentación
  - f. Medio ambiente
  - g. Vivienda
  - h. Agua
  - i. Derechos sexuales y reproductivos

## CONCLUSIONES

En relación a lo observado en años anteriores, podemos notar que el Estado Paraguayo demuestra una apertura para instalar, temas específicos que atiendan a la situación de los grupos sociales que por años no fueron incluidos en las Políticas de Estado.

A través de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, podemos notar el apoyo crítico que se da por parte de las Organizaciones no Gubernamentales, acercando sus reclamos para ser incluidos en el plan.

Actualmente se marcan grandes diferencias en las metodologías de trabajo, realizando procesos de consulta abierta a la ciudadanía organizada, socializando los retos identificados para que de esta manera se puedan incluir todas las inquietudes que puedan garantizar el acceso a los Derechos que establecen la Constitución Nacional y los tratados Internacionales.

Cabe resaltar, que el Plan de Acción de Derechos Humanos se concentra en los estándares internacionales establecidos.

Como todo emprendimiento del Estado que plantea encarar la problemática que existe en la salud sexual y reproductiva, y equidad de género -como en el caso del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad, que por Resolución N° 35.635 del 21 de setiembre del MEC, se ha dejado sin efecto la implementación de este proyecto- así también este plan encuentra críticas por parte de grupos sociales conservadores que atacan el concepto de igualdad, razón primordial de la elaboración del documento, y esto produce ciertas dificultades en el trabajo.

De todas maneras, el proceso de consulta que se está realizando tiene como fin medir la aceptación de los retos que fueron identificados por la Red de Derechos Humanos e incorporar nuevas inquietudes específicas que afectan a las diferentes regiones.

## RECOMENDACIONES

La Red de Derechos Humanos debe continuar con la labor e implementación del plan, pues es la única forma de establecer las bases iniciales para que se pueda alcanzar a garantizar los Derechos Humanos y así mejorar la calidad de vida en el Paraguay.

## BIBLIOGRAFÍA

- Red de derechos Humanos del Poder Ejecutivo del gobierno de la República del Paraguay, Organización de las Naciones Unidas y la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos – Oficina Regional para América del Sur, Febrero 2011: *Plan de Acción 2010-2011 de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo*.
- Ministerio de Justicia y Trabajo, diciembre 2010: *Políticas Públicas de Protección a los Derechos Humanos en Paraguay Logros y Desafíos*.
- Gorostiaga G., Katia y Moragas M. Mirta "Sistema de Protección de los Derechos Humanos". En: Informe Situación de los Derechos Humanos en Paraguay 2010. Codehupy. Asunción. 2010.
- Cabello, Julia: "Sistema de Protección de los Derechos Humanos". En: Informe Situación de los Derechos Humanos en Paraguay 2009. Codehupy. Asunción. 2009. Pp 529 al 538.
- Bareiro, Line y González P., Marid: "Sistema de Protección de los Derechos Humanos". En: Informe Situación de los Derechos Humanos en Paraguay 2008. Codehupy. Asunción. 2008. Pp 707 al 728.
- Suplemento del diario Última Hora, 10 de Noviembre de 2011: Observador Semanal, Pp 3.
- Diario Abc Color, 28 de septiembre de 2011: Organizaciones repudian la no implementación del "Marco Rector".



# *Avances y retrocesos en el marco de obligaciones*

## Compromisos internacionales

*“...ciego que desea ver y que sabe que la noche no tiene fin, está siempre en marcha. La roca sigue rodando. Dejo a Sísifo al pie de la montaña. Se vuelve a encontrar siempre su carga. Pero Sísifo enseña la fidelidad superior que niega a los dioses y levanta las rocas. El también juzga que todo está bien. Este universo en adelante sin amo no le parece estéril ni fútil. Cada uno de los granos de esta piedra, cada trozo mineral de esta montaña llena de oscuridad forma por sí solo un mundo. El esfuerzo mismo para llegar a las cimas basta para llenar un corazón de hombre”*

*Albert Camus, El mito de Sísifo*

Mario J. Barrios Cáceres

Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo (CIMDE)

*El avance en el cumplimiento de compromisos internacionales, especialmente en cuanto aspectos pendientes, tuvo características positivas durante el año. La presentación de informes – sin embargo – supone mayores desafíos de responsabilidad de parte del Poder Ejecutivo, el cual debe actuar sobre la base de una política firme de compromiso, en especial, ante las desarmonías institucionales con el Legislativo, que a menudo se dejan ver.*

## INTRODUCCIÓN

2011 fue un año de mucha actividad en materia de cumplimiento de obligaciones internacionales: se presentaron informes que tenían años de atraso ante Naciones Unidas, el Estado realizó gestiones para la adquisición de tierras para indígenas ante el sistema interamericano; y también se ha logrado el cumplimiento definitivo de algunos puntos resolutiveos en el caso del niño soldado Vargas Areco.

Sin embargo, esta presentación de informes y en consecuencia, las observaciones y recomendaciones emitidas por los organismos de monitoreo, abren una nueva obligación para el Estado, que es la de encaminar acciones, políticas, planes y legislación para cumplir con los compromisos y fortalecer los mecanismos institucionales para evitar volver a caer en mora.

Este año, una vez más, la piedra en el engranaje del estado social de derecho está puesta por el Poder Legislativo, el cual, empecinado en una ya nada disimulada *vendetta* política con el Ejecutivo, se encuentra en mora desde hace años en cuanto a la consideración y aprobación de legislación de vital importancia para el reconocimiento y goce de algunos derechos, como los de no discriminación, salud sexual y reproductiva, tortura y desaparición forzada, entre otros.

Al no existir esta armonía institucional y sin que haya una política clara al respecto, que le permita ir dando por cumplido recomendaciones y puntos resolutiveos atrasados, estos compromisos internacionales se tornan indefectiblemente en una montaña mítica e imaginaria ante cuya falda el Estado se encuentra, obligado a comenzar de nuevo cual Sísifo.

Como en años anteriores, se presentan estos avances y retrocesos en el marco de las obligaciones asumidas ante los sistemas de protección universal e interamericano, es decir de Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos.

## SISTEMA UNIVERSAL

### Las recomendaciones del Comité CERD

Con casi siete años de atraso, el Estado paraguayo presentó los informes inicial y periódicos segundo y tercero combinados, al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), en un único documento. En su 2117ª sesión, celebrada el 26 de agosto de 2011, el Comité aprobó sus observaciones finales.

Esta puesta al día en la presentación de informes pendientes, vienen a paliar una deuda histórica en cuanto al cumplimiento de las obligaciones en virtud de la Convención, pero este signo auspicioso, se diluye en un mero formalismo si se toma en cuenta que la adecuación normativa necesaria para cumplir con los estándares dispuestos por la Convención, sigue siendo desde hace muchos años una deuda estatal. El Poder Legislativo, continúa demorando injustificadamente la sanción del proyecto de Ley Contra Toda Forma de Discriminación, hecho que fue señalado por el Comité, el cual alentó al Estado a agilizar su adopción, no sin antes recordarle que el mismo contenga una definición de discriminación racial compatible con

la definición contenida en el artículo 1 de la Convención, y tipifique, como acto punible, las distintas manifestaciones de la discriminación racial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Convención (CERD, 2011 párr. 9). Este punto, de vital importancia, proporcionará el marco legal adecuado y necesario que, indefectiblemente, será examinado en el próximo informe, cuando el Paraguay deba proporcionar en su reporte una evaluación de las denuncias, acciones judiciales y de las sentencias recaudadas en el país por actos de racismo (CERD, 2011 párr. 9). De igual manera tanto en el plano legislativo, como en el presupuestario, se recomendó llevar a cabo las medidas necesarias para garantizar la igualdad de derechos de los pueblos indígenas (CERD, 2011 párr. 12).

En el 2006, el Informe Derechos Humanos en Paraguay, de la Coordinadora de Derechos Humanos de Paraguay (Codehupy), visualizó la insuficiencia de la producción, análisis y publicaciones de información cuantitativa y cualitativa, significativa, comparable y puesta al día, sobre las condiciones sociales y económicas de los pueblos indígenas (Ayala Amarilla y otros en Codehupy, 2006: 370) como una necesidad y obligación que hasta la fecha no fueron satisfechas por el Estado. A raíz de esta omisión, el CERD centra su atención en destacar la necesidad de llevar a cabo medidas necesarias para fortalecer su metodología censal y desarrollar las herramientas estadísticas confiables y adecuadas para asegurar el principio de la autoidentificación en el Censo Nacional del 2012 (CERD, 2011 párr. 8), como así también iniciar una campaña de recaudación de datos para evaluar que las medidas especiales sean concebidas y aplicadas, atendiendo a las necesidades de las comunidades correspondientes; con atención en elaborar un estudio sobre el impacto de las medidas especiales ya existentes en el goce de derechos de las comunidades a las que están destinadas; y que su aplicación sea vigilada y evaluada con regularidad, tomando en cuenta su Recomendación general N° 32 (2009) sobre el significado y alcance de las medidas especiales en la Convención (CERD, 2011 párr. 11).

Entre los imperativos de implementación, se destacan las recomendaciones del informe de la Comisión de Verdad y Justicia, en cuanto a afrontar la discriminación racial, como así también la Recomendación General N° 25 del CERD, sobre las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género (CERD, 2011 párr. 12).

Otra de las recomendaciones del Comité, se centró en sugerir la adopción de medidas necesarias para asegurar el registro de todos los niños y niñas en su territorio, en particular en las localidades donde viven los pueblos indígenas, protegiendo, respetando su cultura y garantizando servicios necesarios para su desarrollo intelectual y físico (CERD, 2011 párr. 13).

Este punto, retoma la obligación estatal de procurar las condiciones y medios jurídicos en general, para que el derecho al reconocimiento de la personalidad

jurídica<sup>1</sup> pueda ser ejercido por sus titulares, ya que el Estado se encuentra obligado a garantizar a aquellas personas en situación de vulnerabilidad, marginalización y discriminación, las condiciones jurídicas y administrativas que les aseguren el ejercicio de este derecho, en atención al principio de igualdad ante la ley, ya señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Estado paraguayo, en la sentencia del caso *Sawhoyamaya* (Corte IDH, 2006, párr. 189). Como parte del cumplimiento, se procedió a una campaña de inscripción y cedulação tanto en la comunidad afectada como en otras, sin embargo, los esfuerzos aún no son suficientes.

Finalmente, el Comité recomendó que el Estado lleve a cabo una evaluación institucional del Instituto Paraguayo del Indígena - INDI, con miras a su reforma hacia una institución autónoma y representativa de los pueblos indígenas, con autoridad, recursos y un mandato que cubran las instancias de discriminación racial (CERD, 2011 párr. 14). Con esto, se suma otra tarea a la morosidad legislativa, ya que impone la urgente necesidad de revisar y democratizar la Ley 904/81<sup>2</sup>, sancionada durante la dictadura militar de Alfredo Stroessner, para adecuarla a los estándares constitucionales e internacionales de la materia, sin olvidar que en este proceso, se debe dar cumplimiento, asimismo, a las sentencias dictadas en los casos *Yakye Axa* (Corte IDH, 2005: punto resolutive 10), *Sawhoyamaya* (Corte IDH, 2006: punto resolutive 12) y *Xákmok Kásek* (Corte IDH, 2010a: punto resolutive 25) el cual establece un plazo de dos años a partir de la notificación de la sentencia 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”*.

## Las recomendaciones del Comité Cedaw

Luego de seis años, nuevamente el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité Cedaw) evaluó y dio seguimiento a los compromisos del Estado paraguayo a raíz de la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés)<sup>3</sup>.

Para la elaboración de estas recomendaciones, el Comité Cedaw se basó en el Informe Oficial del Estado paraguayo, las respuestas a una serie de preguntas formuladas por el Comité en base al Informe oficial, informes de agencias de Naciones

1 En palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica representa un parámetro para determinar si una persona es titular o no de los derechos de que se trate, y si los puede ejercer. La violación de aquel reconocimiento supone desconocer en términos absolutos la posibilidad de ser titular de esos derechos y contraer obligaciones, y hace al individuo vulnerable frente a la no observancia de los mismos por parte del Estado o de particulares” (Corte IDH, 2006, párr. 188).

2 La Ley 904/81 de fecha 10 de diciembre de 1981 “Estatuto de las Comunidades Indígenas”, sigue un modelo bastante usual de técnica legislativa, que la divide en dos partes, una dogmática en donde se establecen principios generales, se reconocen y garantizan ciertos derechos y otra, orgánica, por la cual se creó el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI).

3 El Estado paraguayo ratificó la Cedaw en 1986, por medio de la Ley 1215. Desde entonces ha sido evaluado 3 veces, en 1996, 2005 y la actual, 2011, que se llevó adelante en Ginebra, Suiza durante la 50 período de sesión del Comité del 3 al 20 de octubre de este año.

Unidas en el país e informes remitidos por la sociedad civil<sup>4</sup> y una sesión donde se realizó un dialogo abierto con el Estado y las expertas del Comité.

Este Comité reiteró varias de sus recomendaciones al Estado, hechas en 1996 y 2005, siendo algunas de ellas: adoptar una legislación para erradicar toda forma de discriminación contra la mujer; y para ello sugiere el tratamiento y aprobación del proyecto de ley contra toda forma de discriminación (Cedaw, 2011 párr. 13); revisar las medidas punitivas establecidas para mujeres que se someten a abortos, a los efectos de disminuir la tasa de mortalidad materna y de la misma manera fortalecer la capacidad institucional en salud y aumentar el presupuesto a programas de educación sexual y reproductiva, para prevenir abortos clandestinos (Cedaw, 2011, párr. 31); acelerar la adopción de legislación integral en materia de prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres (Cedaw, 2011, párr. 21); reitera la preocupación por el alto índice de analfabetismo de mujeres indígenas, debiendo adoptarse medidas especiales para acelerar el logro de la igualdad de mujeres que se encuentran en condiciones más desfavorecidas (Cedaw, 2011, párr. 34 y 35a); y una vez más, recomienda al Estado aumentar la edad mínima para contraer matrimonio (Cedaw, 2011, párr. 37).

Entre las cuestiones nuevas señaladas por el Comité, pero que responden a viejos y arraigados problemas de las mujeres que dificultan su igualdad en la arena formal y material en el país, se puede señalar: el combate a estereotipos que constituyen una discriminación hacia las mujeres, a través de sensibilización y campañas dirigidas a la población en general, y en especial los líderes políticos y religiosos y funcionarios gubernamentales, para lograr cambios en las actitudes tradicionales asociadas a los roles de género discriminatorias en la familia y en la sociedad en general, además de alentar a los medios de auto-regulación y la adopción de un código de conducta sobre la publicidad, con el fin de evitar reproducir prácticas discriminatorias de género (Cedaw, 2011, párr. 19).

De la misma manera; adoptar una legislación sobre trata de personas, acorde con el artículo 6 de la Convención y que prevea la adopción de medidas eficaces contra la trata interna, además de fortalecer los mecanismos de investigación, enjuiciamiento y castigo a los autores de estos crímenes (Cedaw, 2011, párr. 23). En materia de participación política de las mujeres: recomienda hacer campañas nacionales de sensibilización sobre la importancia de la participación de las mujeres en la vida política y pública, especialmente en las zonas rurales; aumentar la representación de las mujeres en la vida política y pública, incluso a nivel internacional y revisar el uso de la medida establecida en el artículo 33 del Código Electoral que establece una participación mínima de 20% de mujeres en las internas partidarias, revisarla por lo tanto para volverla más eficaz, entre otros (Cedaw, 2011, párr. 25).

4 La Sociedad civil realizó un proceso participativo de consulta con mujeres de diversos sectores organizados, realizando encuentros de trabajo en Asunción, Encarnación y Coronel Oviedo. El Informe Sombra fue impulsado y elaborado por la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem Paraguay), la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), el Centro de Documentación y Estudios (CDE) y el Equipo Feminista de Comunicación (EFC). También participaron en la redacción la Red contra toda Forma de Discriminación y la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (Conamuri) y se adhirió a las mismas 27 organizaciones a nivel nacional.

Algunas recomendaciones sobre educación son: implementar un sistema de recopilación de datos sobre las razones de la deserción, en relación con el embarazo y otros factores coadyuvantes; y considerar la importancia de restablecer el marco rector pedagógico para la educación de la sexualidad y adoptar las medidas necesarias en la aplicación de ella (Cedaw, 2011, párr. 27).

Igualmente, entre otras cosas, el Comité de la Cedaw recomendó: modificar la legislación laboral con el fin de mejorar las condiciones de trabajo para las trabajadoras domésticas, incluido el acceso a prestaciones de seguridad social; llevar a cabo un amplio estudio sobre las posibles causas negativas de la mala utilización de productos agrotóxicos en la agricultura, con el fin de aplicar las medidas necesarias para erradicar sus efectos en la salud de las mujeres y sus hijos., Además, mejorar la legislación vigente y las medidas administrativas respecto a los procesos de paternidad, incluso a través de la subvención de las pruebas de ADN, así como mejorar los mecanismos judiciales encargados de estos casos (Cedaw, 2011, párr. 29, 33 y 37)

El Comité también se refirió a la necesidad de fortalecer institucionalmente a la Secretaría de la Mujer, elevando su rango en el actual proceso de modernización y asignándole partidas presupuestarias que garanticen su gestión en el logro de la igualdad. Ello porque éste es el organismo del Estado encargado de transversalizar las políticas de género, sin embargo, como se observa, algunas de las recomendaciones señaladas implican una labor legislativa que, hasta el momento, el Parlamento no ha tomado en serio o cuando lo hace, parlamentarios y parlamentarias lo realizan desde su concepción política, ética y/o religiosa, no desde su deber de legislar en un país laico.

## **El Examen Periódico Universal**

En el reporte anterior (Barrios Cáceres, en Codehupy, 2010: 613), se hizo referencia al novedoso mecanismo del Consejo de Derechos Humanos para analizar la situación de derechos humanos en los Estados miembros, consistente en el Examen Periódico Universal (EPU). En dicha ocasión, el énfasis de la Codehupy se centraba en la inadecuación de políticas de seguridad a normas y estándares de derechos humanos; 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; como así también el incumplimiento de derechos sexuales y derechos reproductivos, así como la persistencia de discriminaciones fundadas en el género.

El 4 de febrero de 2011, el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal aprobó el informe sobre Paraguay (A/HRC/17/18). Las recomendaciones las da cada uno de los países miembros de la Asamblea y destacan las referidas a los derechos de las mujeres, de niños/as y adolescentes, los derechos económicos sociales y culturales, los derechos de los pueblos indígenas, como así también la adecuación legislativa.

Así, se instó a seguir fortaleciendo la perspectiva de género en todas las esferas de la vida nacional (recomendación de la República Bolivariana de Venezuela); adoptar medidas adicionales para aplicar las recomendaciones del Comité Cedaw en diversas cuestiones, en particular la baja participación de la mujer en los órganos de adopción de decisiones y en la vida pública y las elevadas tasas de analfabetismo y abandono escolar entre las mujeres (República de Moldova); y continuar impulsando medidas para prevenir la discriminación contra cualquier persona por su orientación sexual o su identidad de género (Colombia).

Se exhortó al Estado paraguayo a redoblar los esfuerzos destinados a combatir la trata de personas, la explotación sexual de mujeres y niños y el problema de los niños en situación de calle (Malasia); fortalecer la aplicación de políticas pertinentes, como el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, así como el empoderamiento de la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil, en particular en cuanto al Convenio N° 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (Eslovaquia); y a ofrecer toda la atención y asistencia posibles a los niños que viven o trabajan en la calle (República de Corea).

Respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, se recomendó reforzar las medidas que protejan, promuevan y faciliten la aplicación del derecho a la alimentación, especialmente para la población en situación de pobreza (Malasia); continuar impulsando programas que protejan el derecho a la alimentación mediante una agricultura sostenible que preserve el ecosistema, además de ampliar la cobertura de la atención en salud, principalmente en las zonas rurales y continuar con los esfuerzos de alfabetización, acceso a la educación bilingüe y promoción y protección del idioma guaraní en todo su territorio (Bolivia); además de incrementar los esfuerzos para aumentar la tasa de alfabetización entre las comunidades indígenas y las personas que viven en zonas rurales (Malasia).

La República de Corea igualmente recomendó al Estado atender las reivindicaciones de los pueblos indígenas; y Suiza y Hungría recomendaron redoblar los esfuerzos para resolver el problema de las tierras indígenas y dar prioridad al apoyo al Instituto Paraguayo del Indígena.

Entre las necesidades de adecuación legislativa, se sugirió: ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (República de Moldova); sancionar el proyecto de ley para combatir todas las formas de discriminación (Uruguay); aprobar disposiciones legislativas para incorporar el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional al derecho interno (Australia); aprobar el proyecto de ley para armonizar las definiciones de la tortura y las desapariciones forzadas con los instrumentos internacionales de derechos humanos (Perú); garantizar la plena incorporación de la Convención sobre los Derechos del Niño en su legislación interna (Eslovaquia); aprobar y aplicar lo antes posible el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (México); designar una institución adecuada para la aplicación y el cumplimiento de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (Reino Unido); entre otros.

## **La visita de la Alta Comisionada Adjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Sra. Kyung-whaKang**

Del 20 al 22 de octubre del 2011, la Alta Comisionada Adjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Sra. Kyung-whaKang, realizó su primera visita al país. Durante su estadía se entrevistó con el presidente Fernando Lugo, algunos de sus ministros, con el presidente del Senado y otros importantes miembros del Parlamento, de la Corte Suprema de Justicia y de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo. También se entrevistó con organizaciones de la sociedad civil; grupos de mujeres, niños/as, indígenas, representantes de la comunidad de Lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersex (LGBTI), personas con discapacidades, personas de la tercera edad y afrodescendientes, además de representantes del sector empresarial. De igual manera se reunió con el equipo de las Naciones Unidas en el país y con representantes del cuerpo diplomático.

En la conferencia de prensa al final de su misión<sup>5</sup> destacó el establecimiento de la Red de Derechos Humanos en el Poder Ejecutivo, reconociendo el enorme desafío que implica enfrentar el legado de décadas de dictadura. Expresó preocupación por la falta de sanción del proyecto de Ley contra Toda Forma de Discriminación, exhortando al Congreso a aprobar esta legislación sin más demora.

Llamó la atención sobre la situación de las mujeres y la discriminación, violencia, abuso sexual y trata con fines de explotación laboral y sexual, al igual que los altos niveles de mortalidad materna e infantil, los embarazos precoces y la brecha salarial entre hombres y mujeres. De manera particular, advirtió sobre la situación de las mujeres indígenas, las cuales sufren los efectos combinados de múltiples formas de discriminación; por ser indígenas, mujeres y pobres. Instó al Estado a tomar medidas urgentes para dar cumplimiento a las recomendaciones de varios mecanismos de las Naciones Unidas y abogó por un sistema judicial independiente e imparcial, recordando los desafíos que enfrenta el país para satisfacer las debilidades en esa área.

En otro orden de cosas, recordó que todas las acciones llevadas a cabo durante el estado de emergencia, deberían ser conducidas con respeto a los derechos humanos y controles apropiados dentro de los principios y los estándares de derechos humanos, invitando a todas las organizaciones de la sociedad civil y a los defensores de los derechos humanos a continuar denunciando violaciones a los derechos humanos y ayudar a proteger a las víctimas, así como contribuir a la elaboración de políticas públicas y dar visibilidad a los desafíos que está enfrentando el país.

## **SISTEMA INTERAMERICANO**

### **Pasos y pendientes en el cumplimiento de sentencia**

Durante el periodo que se informa, se han dado avances en cuanto al cumplimiento de las sentencias dictadas por el tribunal interamericano y recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Algunas de estas

<sup>5</sup> Conferencia de Prensa de la Alta Comisionada Adjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, señora Kyung-whaKang Asunción, Paraguay. Centro de Información de las Naciones Unidas, Asunción, octubre de 2011.



iniciativas se centraron en las gestiones de adquisición de tierras para el cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos – Corte IDH en los casos *Yakye Axa* y *Sawhoyamaxa*, sin que a la fecha se concreten, como así también la adquisición de tierras alternativas para el acatamiento de las recomendaciones de la CIDH en el caso *Kelyenmagategma*. Empero, hasta la fecha –en algunos casos a más de seis años de dictadas las sentencias, como en el caso *Yakye Axa*– el Poder Legislativo aún no ha sancionado una ley que garantice a los indígenas sus territorios. Resulta de imperiosa necesidad que la Ilustre Corte Interamericana, llame a una audiencia de Supervisión de Sentencia en los casos indígenas de Paraguay, ya que la última data fue en mayo de 2009.

Sin embargo, el último año se han desplegado esfuerzos, especialmente desde el Ejecutivo, para la compra de tierras alternativas para la Comunidad *Kelyenmagategma* del Pueblo Enxet en el lugar denominado “Estancia Karaja Vuelta”, colindante con las tierras de Puerto Colón, reclamadas por la comunidad como parte de su territorio ancestral, dando por cumplido este punto del informe de fondo de la CIDH. Aún quedan pendientes otros puntos resolutivos, pero sin duda esta adquisición es un avance importantísimo.

Otro de los casos ante el sistema interamericano que avanzó en el cumplimiento, es el caso *Vargas Areco*. El 24 de noviembre de 2010, la Corte IDH dio por cumplidos los siguientes puntos de la sentencia: la realización de un acto de disculpa pública y reconocimiento de responsabilidad internacional en la comunidad en la que vive la familia de Gerardo Vargas Areco y en presencia de ésta y de autoridades civiles y militares del Estado, se colocó una placa en memoria de la víctima.

Otros puntos fueron, la publicación en un diario de circulación nacional, el capítulo relativo a los hechos probados y la adecuación de la legislación interna en materia de reclutamiento voluntario de menores de 18 años en las Fuerzas Armadas del Paraguay, de conformidad con los estándares internacionales en la materia.

Aun así, la Corte IDH resolvió que mantendrá abierto el procedimiento de supervisión de la sentencia con relación a los puntos que refieren a: emprender, con plena observancia de las garantías judiciales y en un plazo razonable, todas las acciones necesarias para identificar, juzgar y sancionar a todos los responsables de las violaciones cometidas en el caso; proveer el tratamiento médico, psicológico y psiquiátrico, según sea el caso, a familiares del niño Vargas Areco, si así lo requieren, y por el tiempo que sea necesario; implementar programas de formación y cursos regulares sobre derechos humanos para todos los miembros de las Fuerzas Armadas paraguayas; y pagar los intereses moratorios correspondientes al monto de las indemnizaciones por daño material e inmaterial, así como al reintegro de costas y gastos.

## **Un avance en el ejercicio de algunos mecanismos y funciones de la Corte IDH**

Medidas provisionales adoptadas en el Asunto L.M.

Por primera vez, desde que la ratificación en 1989 del Pacto de San José de Costa Rica y la aceptación de la competencia de la Corte Interamericana en 1993, se

solicitaron y obtuvieron medidas provisionales de la Corte IDH contra el Estado paraguayo. Estas medidas, dispuestas en el artículo 63 del Pacto, pueden ser solicitadas independientemente de que se haya introducido o no una demanda ante el tribunal. De conformidad con el Reglamento, siempre que se trate de casos de extrema gravedad y urgencia y cuando sea necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Corte podrá ordenar las medidas provisionales que considere pertinentes. El propósito de dichas medidas es evitar los efectos perjudiciales que pueda producir el retardo en adoptar un pronunciamiento definitivo, anticipando provisoriamente un resultado y evitando que, de lo contrario, la sentencia pierda su eficacia (Faúndez Ledesma: 2004, pp.509)

La Corte IDH, en resolución del 1 de julio de 2011 dictada en el Asunto L.M.<sup>6</sup> (Corte IDH: 2011a) requirió al Estado del Paraguay la adopción de forma inmediata, de las medidas que sean necesarias, adecuadas y efectivas para proteger los derechos a la integridad personal, protección de la familia e identidad del niño L.M., permitiéndole mantener vínculos con su familia de origen, con el apoyo del personal profesional adecuado que haga un monitoreo de las circunstancias emocionales de aquel y que el Estado informe a la Corte IDH sobre los avances en cumplimiento de este puntocada dos meses.

### **Solicitud de opinión consultiva**

El 7 de julio de 2011, el Paraguay, junto a Argentina, Brasil y Uruguay, presentaron en la Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, una solicitud de opinión consultiva (Corte IDH: 2011b) a fin de que el Tribunal “determine con mayor precisión cuáles son las obligaciones de los Estados con relación a las medidas pasibles, de ser adoptadas respecto de niños y niñas, asociada a su condición migratoria, o a la de sus padres, a la luz de la interpretación autorizada de los artículos 1.1, 2, 4.1, 5, 7, 8, 11, 17, 19, 22.7, 22.8, 25 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 1, 6, 8, 25 y 27 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 13 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura”.

## **RECOMENDACIONES**

En general, se puede decir que es necesario que el Estado Paraguayo cumpla con todas y cada una de las recomendaciones emitidas por los órganos de Naciones Unidas en materia de derechos humanos, al igual que con las sentencias y las medidas provisionales dictadas por la Corte Interamericana, muchas de ellas reiteradas desde hace años al país por diferentes organismos.

Las obligaciones en materia legislativa, estarían vinculadas a aquellos casos sobre los que poco o ningún esfuerzo se han hecho, casos de los dependen muchas políticas de Estado, en materia de derechos humanos. Por lo tanto, urge que el Parlamento empiece a tratar proyectos de ley que han sido presentados desde hace

<sup>6</sup> A solicitud de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se reservó la identidad del niño a favor del que fueron solicitadas las medidas provisionales y a quien se identifica con las letras “L.M.”, reservándose, asimismo, la identidad de las personas involucradas en los procedimientos internos, a saber, la supuesta familia biológica del niño y de quienes han actuado como “familia guardadora” o “acogedora”. (Ver más información en el artículo sobre niñez de este informe).

años, al igual que proponer legislación acorde a sus compromisos internacionales para mejorar la situación de los derechos humanos en el país; ello está vinculado estrechamente con una voluntad política y con una concepción sobre el Estado ya prevista en la Constitución Nacional, pero que hasta el momento no se ha atendido. Corresponde, pues, un trabajo conjunto entre los poderes del Estado, para cumplir con sus compromisos internacionales en la arena nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ayala Amarilla, Oscar y Cabello, María Julia (2006). *Entre la realidad y los avances de la justicia internacional* en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2006) *Derechos Humanos en Paraguay 2006*. Asunción: Codehupy, pp.357-370.
- Barrios Cáceres, Mario J. (2010) *A ponerse al día (In) cumplimiento de obligaciones internacionales* en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2010) *Derechos Humanos en Paraguay 2010*. Asunción: Codehupy, pp.609-621.
- Centro de Información de las Naciones Unidas de Asunción (2011). Conferencia brindada el día sábado 22 Octubre 2011, por la Alta Comisionada Adjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, señora Kyung-whaKang. Traducción no oficial. Asunción: Naciones Unidas. Disponible en <<http://unic.un.org/imu-cms/asuncion/9/4/pagina-principal.aspx>>, consultado el día 25 de octubre de 2011.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2011) Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención.Paraguay.Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. CERD/C/PRY/CO/1-3.Ginebra: Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.Disponible en <[http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.PRY.CO.1-3\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.PRY.CO.1-3_sp.pdf)> consultado el 15 de octubre de 2011.
- Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2011). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal . Paraguay. Disponible en <<http://daccess-dds-y.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/123/47/PDF/G1112347.pdf?OpenElement>> consultado en fecha 15 de octubre de 2011.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2011). Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women.Cedaw/C/PRY/CO/6. Disponible, sólo en <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-PRY-CO-6.pdf>>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005) Caso Comunidad indígena Yakey 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](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf)>, consultado el 15 de octubre de 2011.
- 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 Nº 146. San José de Costa Rica: Corte IDH. Disponible en <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_146\\_esp2.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf)>, consultado el 15 de octubre de 2011.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010a) Caso Comunidad indígena XákmokKásek 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](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf)>, consultado el 15 de octubre de 2011.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010b) Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de noviembre de 2010. Caso Vargas Areco vs. Paraguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. San José de Costa Rica: Corte IDH. Disponible en <[http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/vargas\\_24\\_11\\_10.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/vargas_24_11_10.pdf)>, consultado el 15 de octubre de 2011.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2011a) Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de julio de 2011. Medidas Provisionales respecto de Paraguay. Asunto L.M.Disponible en <[http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/lm\\_se\\_01.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/lm_se_01.pdf)>, consultado en fecha 01 de noviembre de 2011.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2011b). Solicitud de Opinión Consultiva sobre niñez migrante ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en <[http://corteidh.or.cr/solicitudoc/solicitud\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/solicitudoc/solicitud_esp.pdf)>, consultado en fecha 01 de noviembre de 2011.
- Faúndez Ledesma, Héctor (2004). El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.





**TEMA  
DEL AÑO**



# *Ausencia de verdad y terror en el sistema de justicia paraguayo*

## Violaciones al debido proceso

*La mala práctica jurisdiccional inquisitiva, en el periodo de informe, encuentra elementos estructurales y coyunturales que garantizan su pervivencia impune en contra de claros mandatos constitucionales coherentes con el derecho que defiende la dignidad humana en el orden jurídico internacional de los derechos humanos. Esto constituye un peligro especialmente para los que, por pertenecer a sectores que viven situaciones de exclusión social o de tenaz oposición al sistema de privilegios que impera en Paraguay, son más vulnerables ante un derecho penal propicio para encarcelar en base a estereotipos, meras sospechas o conveniencia a intereses políticos y económicos dominantes. El único signo alentador en el periodo fue la sanción de una ley orgánica para la Defensa Pública que podría llegar a consolidar una institución autónoma y profundamente cuestionadora del poder de policía en el que constituye actualmente el sistema penal paraguayo.*

Roque A. Orrego Orué

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

## INTRODUCCIÓN

Los temas abordados en este artículo son indicadores que en Paraguay no se cumplen las reglas mínimas del derecho penal y procesal penal que garanticen la vigencia del paradigma cognoscitivista al que responde la Constitución de la República<sup>1</sup>

El conjunto de garantías penales y procesales que integran el debido proceso en la Constitución Nacional (CN), tienen la finalidad de establecer un sistema que, con la más alta fiabilidad, ofrezca la seguridad que nadie será encarcelado/a o sancionado/a sin que, por un método racional se haya determinado que el relato acusatorio fue probado por las vías y mecanismos establecidas en la ley. La sentencia penal es el único instrumento en el que se puede constituir una pena en base a la certeza de que en el juicio previo pudo conocerse lo que realmente pasó y reconocerse adecuadamente el derecho que correspondía sea aplicado a la conducta constatada. A esta manera de aplicación de la ley penal se denomina sistema cognoscitivista.

Este sistema se apega a la búsqueda, demostración y valoración jurídica de la conducta que realizó la persona procesada. Las previsiones normativas plantean desterrar los procedimientos en el que las personas son juzgadas por lo que son<sup>2</sup> (derecho penal de autor) y se conforma con alcanzar certeza sobre lo que es objeto de conocimiento, la conducta externa, lo que la persona juzgada hizo (derecho penal de acto).

La figura del juicio penal, imparcial, oral, público; fundado en una ley anterior al hecho del proceso; en el que la carga de la prueba corresponde al acusador/a que es capaz de demostrar de un modo objetivo, hechos concretos que permitan inferir con certeza el conocimiento histórico de una acusación circunstanciadamente expuesta en un relato; en el que el procesado/a haya podido defenderse personalmente y con el auxilio de un/a técnico/a conocedor/a del derecho; en el que la más mínima duda obliga a mantener su estado de inocencia, es un postulado que pretende cargar de verdad y legitimidad al sistema penal. Se busca legitimar el sistema penal a través de la confianza pública de que el poder sancionador no se ejerce de un modo arbitrario sino solamente contra quién es responsable de haber hecho lo que previamente fue prohibido en la ley.

Contrario a este sistema constitucional cognoscitivista, son los sistemas en los que la mera sospecha de la ocurrencia de un hecho genera la posibilidad de privar de libertad y con o sin el nombre de sanción, haciendo soportar al sospechoso, consecuencias penales, como la prisión preventiva, las condenas u otras restricciones a la libertad. En un sistema no cognoscitivista, la decisión de sancionar se declara válida por el sólo hecho de ser impuesta por quién tiene el poder de aplicarlo, independientemente de los fundamentos de verdad que este esgrima para sancionar. Se los llama sistemas decisionistas. Son autoritarios, por tanto, opuestos a los postulados de estado social y democrático de derecho.

1 Art. 17 y concordantes.

2 Ejemplo de este tipo de legislaciones encontramos en regímenes autoritarios del todo el mundo. Los ejemplos más recientes en Paraguay son las leyes que castigaban, por ejemplo, la ideología comunista o subversiva, a través de la Ley 209.



Históricamente estos sistemas decisionistas generan una profunda mediocridad institucional y operativa de las agencias encargadas de la persecución, que de esta manera, descargan la sanción penal en personas que son vulnerables al ejercicio de este poder. Se produce de este modo, el fenómeno de etiquetar a personas en situación de vulnerabilidad y/o que responden a fisonomías estereotipadas como delincuentes. Estas personas que son vistas como personajes estereotipados, van gradual y sistemáticamente siendo tratados como extraños a la comunidad, enemigos de la misma y así se justifica un estado de policía que so pretexto de controlarlos, derrotarlos, aislarlos, etc. desarrolla un mecanismo de funcionamiento capaz de enfrentar a cualquier elemento que cuestione el poder que detentan quienes por sus privilegios se encuentran en una situación de predominio en la sociedad de la que este poder de policía es custodio.

Año tras año se denuncia el sistemático incumplimiento de las garantías de este sistema cognositivista que aspira a la verdad como fundamento de la sanción penal y su replazo por un sistema penal que construye un peligroso poder de policía. En el periodo de informe no se registraron avances que puedan ser destacados como parte de un progreso para evitar que se profundice esta situación; tanto en la formulación como en la configuración del sistema punitivo, la negación de garantías básicas cargan de irracionalidad al sistema tornándolo peligroso y lesivo en sus procesos de criminalización primaria y secundaria.

La única excepción que surge como un signo que podría establecer condiciones para evitar la profundización del sistema decisionista, es la sanción de una Ley Orgánica para el Ministerio de la Defensa Pública; ello se dio a partir de una constante demanda de actores sociales que interactuaron con otros estatales, ante el convencimiento que esta institución es clave para la deconstrucción del estado de policía.

## **AVANZA LA CONTRARREFORMA NORMATIVA EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PUNITIVA POLICIACA DEL ESTADO**

El postulado garantista de excepcionalidad de la prisión preventiva<sup>3</sup> reviste una trascendencia histórica planteada por el movimiento de reforma que dio origen al actual Código Procesal Penal (CPP), ley N° 1286/98 que conforme la ley 1444/99 entró en vigencia plena en el año 2000; antes se estableció un periodo en el que las instituciones del código, favorables a la libertad, fueron gradualmente aplicadas al viejo sistema inquisitivo escrito para depurar las causas atascadas en la mora tribunalicia que éste acarrea con un índice de hasta 99% de presos sin condenas.

A partir del cuarto año de vigencia del Código Procesal Penal, se fueron sancionando leyes liberticidas, iniciándose un periodo de contra reforma normativa en la que políticos de distintas tendencias y empresarios morales identificaron y atacaron al sistema de garantías establecidos en dicho código, como responsable del aumento de un tipo de violencia y delincuencia especialmente lesiva en los ámbitos del derecho a la vida, la integridad física, la integridad sexual y el patrimonio de las personas. Sin ningún tipo de estudios criminológicos o estadísticos, llegaron a

<sup>3</sup> Este principio está recogido en el art. 19 de la Constitución Nacional.

esta conclusión. Tanto es así, que hasta la fecha no existe ningún estudio público o privado en Paraguay que demuestre que los cambios normativos hayan incidido en un aumento de la criminalidad, tampoco existen estudios que indiquen que efectivamente la criminalidad haya aumentado.

Esta contra reforma normativa aumentó su efecto distorsivo del sistema penal constitucional, en la normativa secundaria, a partir de crímenes como los secuestros que afectaban a una clase social con amplio poder de presión desde los medios masivos de comunicación.

En el periodo de informe y en el marco de esta campaña a favor del derecho penal duro, se sancionaron nuevas tasaciones a las medidas cautelares sustitutivas o alternativas a la prisión preventiva<sup>4</sup>. La ley prohibió a los jueces aplicar cautelares de carácter personal menos lesivas que el encarcelamiento preventivo a quienes tengan más de un proceso abierto en los casos de ciertos tipos penales expresamente establecidos en la Ley.

La iniciativa de esta tasación fue presentada por el diputado por capital José López Chávez, del partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), caracterizado por su matriz ideológica autoritaria y machista.<sup>5</sup> Exponentes del partido UNACE en varias oportunidades plantearon un discurso de derecho penal duro particularmente atrayente para un electorado que sufre la ausencia de políticas de seguridad humana integral eficientes y al que resulta fácil invitar acriticamente a acompañar medidas de restricciones de libertades y garantías bajo la promesa que este es el camino por el cual se podrá rescatar el "paraíso perdido" que se vivía en el contexto de una sociedad con bajos índices de criminalidad.

Medidas como estas facilitan la ordinarización del encarcelamiento preventivo distorsionando el régimen cautelar y alterando el orden constitucional cognoscitivista que presupone un juicio previo fundado en una ley anterior al hecho del proceso para que se sancione a una persona y se lo tenga como responsable de un hecho punible. La exposición de motivos de la referida ley presentada el 30 de agosto del 2010 por el diputado José López Chávez claramente expone que en su pensamiento, el hecho de ser procesado, implica ser responsable, en todo caso hasta que se demuestre lo contrario<sup>6</sup>.

El pensamiento inquisitivo es el trasfondo ideológico en virtud del cual el ante proyectista López Chávez sostiene que la garantía de inocencia debe regir "con intensidad y el máximo esplendor para aquellas personas que por primera vez han sido procesadas por un hecho delictivo", agrega, "no se puede argumentar el principio

4 Juan Martens y Roque Orrego. Nuevas leyes facilitarían violación de garantías del debido proceso penal. En Informe Derechos Humanos en Paraguay 2010. CODEHUPY año 2010. Asunción. p 153.

5 Durante el año 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. Mayor información <<http://www.abc.com.py/nota/93318-presentan-proyecto-para-expulsar-a-gays-de-cuarteles/>>. <<http://www.abc.com.py/nota/diputado-trata-de-despreciables-a-los-homosexuales/>>.

6 Las propuestas de tinte autoritario provenientes del UNACE han sido criticadas aún por personas afectadas por crímenes que provocaron profunda alarma social <<http://www.ultimahora.com/notas/290947-Fidel-critica-la-actitud-de-parlamentarios-oviedistas>>.

de inocencia ante personas que se encuentren dos o más veces procesados o condenados por una o más causas penales por ley”; nótese que tan siquiera no diferencia entre procesado y condenado, en lo que respecta al principio de inocencia.<sup>7</sup>

El proyecto original en dos artículos tasaba la posibilidad de aplicar medidas substitutivas o alternativas de prisión “a personas procesadas o privadas de su libertad que reiteren en igual comisión de delito o crimen de igual o mayor pena”; “Aplíquese la misma prohibición para las personas condenadas y puestas en libertad que vuelven a reincidir en hechos previstos en el art. 1”<sup>8</sup>.

En el trámite dicho proyecto recibió dictamen negativo de la Comisión de Legislación y Codificación de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, a pesar de ello fue aprobado en la Cámara de Diputados el 9/11/2010 demostrando así el clima que predomina en los representantes de los distintos departamentos del país.

Remitido a la Cámara de Senadores el 23/11/2010 también se aconsejó el rechazo por parte de la Comisión de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo de dicha Cámara. Ello indica que la extrema posición inicial no recibió acogida favorable por legisladores que supieron acotar los márgenes de arbitrariedad a lo que exponía su texto original.

La oposición, sin embargo, en senadores no superó el tinte populista y acrítico de la tasación propuesta ya que finalmente el 13/04/2011 la Comisión de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo de la misma Cámara de Senadores, bajo la presidencia de Marcelo Duarte Manzoni, aconsejó la aprobación con modificaciones, del texto sobre el que berza la ley.

Si tenemos en cuenta la deplorable situación de hacinamiento que se vive en nuestras cárceles, al tiempo de la sanción de la ley, descubrimos que quienes apoyaron dicha sanción, aún con sus modificaciones, consideran que el Estado puede tomar medidas de encierro fuera de los parámetros de la CN pues las condiciones de un aumento de la población carcelaria no conllevarían sino ahondar la crisis en el que se encontraba en ese momento el sistema penitenciario.

Efectivamente, luego del accidentado trámite, fue sancionada la ley N° 4431/2011 el 1 de setiembre y el presidente de la República, igualmente acrítico, pero con mayor responsabilidad política, por ser el encargado de la administración penitenciaria, promulgó la ley el 15/09/2011 pudiendo haberla vetado en consideración a que el Estado paraguayo no cuenta con posibilidad de enfrentar las consecuencias prácticas de semejante ley, por demás inconstitucional.<sup>9</sup>

7 Exposición de motivos presentado por el diputado nacional José López Chávez el 30 de agosto del 2010 ante el presidente de la Honorable Cámara de Diputados Victor Bogado, disponible en <<http://www.congreso.gov.py/>>.

8 Artículo 1 y 2 del Proyecto de Ley 3733(2) ingresado el 2/09/10 en su primer trámite constitucional. <<http://www.congreso.gov.py/>>.

9 Según el parte penitenciario de fecha 5 de abril del 2011 del Ministerio de Justicia y Trabajo, la población penitenciaria del país era de 6646. Esta cifra rebasaba ya en esa fecha la capacidad poblacional penitenciaria que es de 5340 personas; es decir cinco meses antes de que Fernando Lugo promulgue la Ley. Ello implicaba una diferencia de disponibilidad de al menos 1306 plazas. Se registraba que de las 15 penitenciarías existentes siete estaban sobrepobladas; entre ellas, las de mayor índice de hacinamiento es la Penitenciaría Nacional de “Tacumbú”, que concentra más del 50 por ciento de la población penal del país, tenía 1077 personas más de su capacidad. Fuente: Poder Judicial, Unidad de Supervisión Penitenciaria. Informe Penitenciaria Marzo 2011. Disponible en: <[http://www.pj.gov.py/unidad\\_s\\_penitenciaria.asp#ancla\\_informes](http://www.pj.gov.py/unidad_s_penitenciaria.asp#ancla_informes)>.

## ARBITRARIEDAD DE LA DURACIÓN DE LA PRISIÓN PREVENTIVA

En contravención al art. 19 de la Constitución Nacional (CN), los altos índices de presos sin condenas demuestra cuán poco extraordinaria es la prisión preventiva en Paraguay<sup>10</sup>. Esta situación, de por sí crítica, se ve agravada por la circunstancia que el tiempo de duración máxima de la prisión carece de un límite razonable en la jurisprudencia paraguaya. Los órganos jurisdiccionales, en abierta contravención con el artículo 236 del CPP<sup>11</sup>, invocando la CN, entiende que es lícita la duración máxima de la prisión preventiva siempre y cuando no rebase la pena mínima que hubiere correspondido al hecho punible investigado.

Ciertamente, la CN establece que la prisión preventiva nunca podrá durar más de la pena mínima; ello no implica que el legislador tenga prohibido establecer un límite razonable inferior cuando la pena mínima sea elevada. En esta tesitura el CPP art. 236 estableció que en ningún caso la prisión puede durar más de dos años. Durará menos de dos años, si la pena mínima es inferior a dos. En los casos de penas altas, el CPP da cumplimiento al postulado de un plazo razonable limitando a dos años su duración. La jurisprudencia que se menciona, interpreta la CN, en contra del procesado y sostiene que si la pena es de más de dos años, por el principio de proporcionalidad, la prisión puede extenderse más allá de este límite (que consecuentemente deja de tener vigencia) y hasta el tiempo de la pena mínima que hubiese correspondido.

Conforme a la jurisprudencia citada, teniendo en cuenta que ciertos tipos penales tienen hasta diez años de condena mínima, queda abierta la vía para que la prisión preventiva pueda prolongarse por ese tiempo, lo que es inadmisibles. En un país como el nuestro en el que históricamente se obvió el cumplimiento de la garantía de juicio previo a la condena, se encuentra formulado el contexto para que la prisión preventiva siga desarrollando un sistema de indagación mediocre que encarcele y aplique sanción basado en la mera sospecha y no en la prueba de la verdad hecha bajo las reglas del juicio previo como lo manda el sistema congositivista que establece nuestra constitución.

## GARANTÍA PARA UNOS Y SISTEMA PENAL DURO PARA OTROS. LOS FACTORES QUE INFLUYEN POR ENCIMA DEL DEBIDO PROCESO

Este rigor del encarcelamiento preventivo solo encuentra límite de cara al poder de los actores a los que se les aplica. En la misma sala penal queda demostrada la despreocupación que tienen sus integrantes por la igualdad ante la ley. Se votan

10 Conforme al ya citado parte policial, en abril del 2011 el Paraguay tenía un porcentaje mayor de mujeres en prisión preventiva que hombres. En ambos casos la cantidad de condenados/as es mucho menor ya que el 74,09% de las mujeres se hallaban en prisión preventiva y el 68,51% de los hombres se hallaban en dicha situación. Fuente: Poder Judicial, Unidad de Supervisión penitenciaria. Informe Penitenciaria- Marzo 2011. Disponible en: <[http://www.pj.gov.py/unidad\\_s\\_penitenciaria.asp#ancla\\_informes](http://www.pj.gov.py/unidad_s_penitenciaria.asp#ancla_informes)>.

11 Artículo 236. PROPORCIONALIDAD DE LA PRIVACION DE LIBERTAD. La privación de libertad durante el procedimiento deberá ser proporcional a la pena que se espera. En ningún caso podrá sobrepasar la pena mínima prevista para cada hecho punible en la ley, ni exceder del plazo que fija este código para la terminación del procedimiento o durar más de dos años.

casos según quien sea el afectado por la resolución y existen auto contradicciones en los votos de sus integrantes.

El tema fue extensamente develado por una investigación hecha por INECIP-Py/UNP/CIRD con el apoyo de USAID. En la sentencia N° 677 de fecha 31 de julio del 2007, la sala penal que resolvió el habeas corpus presentado por Lino César Oviedo determinó que su reclusión era ilegítima en atención a "los elementos temporales previstos en el Art. 236 del código de forma"; señaló que su reclusión era de más de tres años e hizo valer el plazo máximo de dos años establecidos en dicho artículo. Sin embargo en otros casos de alarma social (incendio y muerte en el supermercado Ycua Bolaños) aplicaron como parámetro para el cómputo del plazo razonable del tiempo de duración máxima de la prisión, el plazo establecido como pena mínima en la calificación jurídica hecha en el proceso; el afectado por la desigualdad ante la ley fue Juan Pio Paiva quien siguió guardando reclusión más allá del término del plazo de dos años.

En el periodo de informe, este fenómeno de contradicción se repitió, es por ejemplo el caso de Arístides Vera y Basiliano Cardozo, procesados por la supuesta participación en el secuestro y muerte de Cecilia Cubas, hija del ex presidente de Paraguay. Éstos presentaron un habeas corpus ante la sala penal de la corte suprema de justicia. Todos/as los/as integrantes de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, admiten que los recurrentes estuvieron reclusos más de 2 años, pero destacan que por el tipo penal invocado en el proceso, el tiempo máximo de duración exigible es el de la pena mínima que corresponde a la calificación hecha en el proceso que se les sigue.

Los procesados fueron extraditados de la República Argentina bajo el compromiso del Estado paraguayo, que su tiempo de reclusión en dicho país sería computado en su favor como lo exige el tratado aplicado. A pesar de ello, tuvieron que enfrentar a una Sala Penal que a diferencia del caso Oviedo aquí razona que el tiempo de la duración máxima no es la de 2 años, con el agravante que desconoce la validez de la reclusión hecha a pedido de Paraguay en la República Argentina como computable para establecer la razonabilidad de la expiración del tiempo máximo de su duración.

Por lo apuntado, este último caso que se menciona es paradigmáticamente visible para demostrar la influencia de los factores extraños a la ley en la resolución de las causas. Los procesados al tiempo de plantear el habeas corpus ya tenían más de 5 años de prisión (pena mínima del hecho punible que se les atribuye). Ello le fue expuesto a la Sala Penal como fuente de evidente ilegitimidad de la reclusión, el argumento fue desestimado sin que se lleve a cabo un informe vía consular sobre cuanto fue ese plazo de reclusión en Argentina y sin que se les aplique el mismo criterio que tuvieron en cuenta para Lino César Oviedo; los ministros Blanco y Bajac consideraron que el tiempo que estuvieron reclusos en Argentina no debía computarse sosteniendo que estaban en rebeldía; argumentaron que ese estado de rebeldía interrumpía el computo del plazo a los efectos de establecer la razonabilidad del tiempo del encierro.

En breve el pueblo paraguayo muy probablemente soportará otra condena más por el lamentable caso, ya que los abogados argentinos que defendieron a estos procesados hicieron conocer a la Codehupy que presentarán una demanda contra Paraguay por incumplimiento de las obligaciones internacionales a la que alude claramente la sentencia de extradición. En virtud de la sentencia y la normativa internacional que lo rige, el tiempo de reclusión en la Argentina debió ser considerado en el cómputo.

Otra investigación de la Universidad Nacional de Pilar del año 2011 encuentra similares contradicciones en el caso del derecho de las madres lactantes que deben gozar de reclusión domiciliaria y no de prisión preventiva. La contradicción surge de una comparación de los casos "Alba Elena Allende de Blanco s/ Habeas Corpus Reparador" (Ac. y Sent. 1309 del 20 de setiembre de 2004) y la causa: "Habeas Corpus preventivo presentado por la Abog. Lilian Corvalán a favor de María Dolores Morínigo Delvalle" (Nº 66. Folio 105. Ac. y Sent. 514, del 4 de noviembre de 2010); La contradicción del voto solo parece fundarse en las diferencias del tipo penal, el precedente del 2010 se refiere al tráfico de drogas y le es denegada la garantía por más que ella invoca en su beneficio el fallo del 2004 que versaba sobre el tipo penal de estafa, en el que a la madre le fue reconocido ese derecho. En este caso la Dra. Alicia Pucheta es la que vota contradictoriamente con su anterior fallo. Es sabido que la lucha contra el tráfico de drogas se inserta en una campaña de millonarias inversiones y exigencias de centros de poder mundial a los que estas resoluciones evidentemente responden sin tener en cuenta que en ambos casos existían derechos de personas a cuyos intereses superiores se deben los magistrados sin permiso de hacer diferencias como la establecida.

## **EL ENJUICIAMIENTO DEL JUEZ GUSTAVO BONZI. EL JURADO DE ENJUICIAMIENTO ARREMETE CONTRA LA INDEPENDENCIA JUDICIAL**

Todos los casos anteriormente citados que constituyen claros abusos del poder punitivo y contravenciones a la garantía del debido proceso, comparten como denominador común las características de que, quienes fueron afectados por el abuso de poder, son personas que sufren algún tipo de estigma social que los hace particularmente vulnerables a un proceso decisionista y vaciado de garantías.

Es cierto que el sistema permite identificar comportamientos anómalos que se aproximan al diseñado en la CN; ello resulta intrascendente mientras no se desafíe los poderes fácticos que defiende el decisionismo judicial paraguayo. En el periodo de informe se pudo constatar cuan peligroso resulta para los mismos jueces arriesgarse a respetar la Ley en un sistema que vive en la anomia, cuando se generan decisiones jurisdiccionales ajustadas a derecho y desajustadas a los intereses sectoriales que ejercen incidencia sobre el sistema de justicia.

Esto se hizo patente en el caso del Juez de Garantías de Yby Yau, Gustavo Bonzi. Este magistrado otorgó el sobreseimiento definitivo a 14 procesados acusados de complicidad en el secuestro de un ganadero afectado por el grupo criminal denominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP). Estos procesados reclamaron desde

un inicio la falta de concreción fáctica de la imputación dirigida en su contra; a lo largo del proceso el Ministerio Público les negó el derecho de conocer con precisión la conducta en virtud de la cual fueron procesados, encarcelados por más de un año y cinco meses y finalmente acusados.

En la audiencia preliminar las defensas técnicas hicieron notar al magistrado que la acusación sostenida carecía de un relato que ubique alguna conducta, con precisión en circunstancia de tiempo, lugar y espacio, para cada procesado, como lo exige la CN y el CPP. Este requisito del sistema constitucional es condición sin la cual no puede ejercerse defensa; se señaló que nadie puede defenderse de lo que no conoce.

También las defensas hicieron notar que el Ministerio Público formuló un ofrecimiento de pruebas, sin motivar su admisión; vale decir, no especificaron la promesa probatoria fundada que permitiese conocer porque consideraba pertinente y útil, cada prueba ofrecida para el juicio.

Los/as fiscales/as, Sandra Quiñónez, Guillermo Ortega, Francisco Ayala; y, Federico Delfino, actuando como miembros de la Unidad Especializada Antisecuestros, a pesar de la reiteración de la defensa, a pesar de las advertencias de que el vicio producía la nulidad de la acusación, se ratificaron en esa acusación genérica. Expresaron que la exposición detallada solicitada por las defensas no era propia de la audiencia preliminar y que la concreción a la que se aspiraba se daría en la fase del juicio que requerían se abra en base al relato vago y abstracto que presentaron en su acusación. De esta manera demostraban su desconocimiento o desinterés absoluto por el cumplimiento del modelo procesal penal, previsto en el Código de Procesal, conforme manda la Constitución Nacional.

El juez de garantías Gustavo Bonzi expresó que el objeto de la audiencia preliminar era controlar la acusación. Dijo que le estaba vedado abrir juicio oral y público sobre un material acusatorio que no permitiese conocer, de un modo concreto lo que se discutiría en dicho juicio. También apuntó que el Ministerio Público estaba obligado a aclarar qué conducta atribuye a cada procesado y con qué elementos de pruebas, promete probar aquello que atribuye. Finalmente resolvió que una acusación que no cumple estos requisitos constitucionales y legales no es admisible y por tanto los procesados debían ser sobreseídos pues estaban en indefensión como consecuencia del negligente actuar del Ministerio Público.

El Ministerio Público apeló la resolución; el día en que la apelación contestada por las defensas fue elevada al tribunal de alzada para que estudie y resuelva si el juez Gustavo Bonzi actuó o no correctamente, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados desestimó la denuncia que hizo uno de los defensores, a los fiscales intervinientes por el incumplimiento de sus funciones y de oficio, inaudita parte, procesó y suspendió al juez Gustavo Bonzi por haber otorgado el sobreseimiento que la Cámara de Apelaciones se disponía a estudiar para resolver su adecuación o no a derecho.

En el caso de los fiscales, el jurado de Enjuiciamiento sostuvo su jurisprudencia en el sentido de que no le correspondía analizar si estos cometieron mal desempeño

en una acusación que generó un sobreseimiento aún sometido al control jurisdiccional. Esta posición no se hizo valer para el juez a quien antes que el Tribunal de Apelación resolviera la materia de su estudio, se determinó que debía ser enjuiciado y suspendido por haber presuntamente mal desempeñado en el ejercicio de su cargo al dictar el sobreseimiento cuestionado en la apelación.

Esta decisión del Jurado de Enjuiciamiento se sumó a otras que tienen las características de una intervención sobre los órganos del Poder Judicial, a quienes, desde este mecanismo de control político se indica cómo deben ser resueltas ciertas cuestiones que interesan a grupos de poder que ejercen hegemonía desde las esferas del Poder Judicial. El Jurado de Enjuiciamiento viene a constituirse en un instrumento de alineación política, de fiscales y jueces en torno a la defensa de los intereses particulares que este Jurado custodia.

El caso generó inconstitucionalidades que reclaman la absoluta invalidez de la resolución del Tribunal de Apelaciones que prontamente anuló el sobreseimiento del Juez Gustavo Bonzi consagrando en el proceso ordinario la tesis sostenida por el Jurado de Enjuiciamiento, al tiempo de procesar al juez de Yby Yau.

Las inconstitucionalidades fueron prácticamente, en su totalidad, declaradas inadmisibles dejando en absoluta indefensión a estos procesados que de este modo quedaron desprovistos de un Tribunal que cuente con condiciones objetivas para resolver imparcialmente la procedencia de la acusación presentada en contra de los mismos.

El caso que se estudia corresponde al padrón en virtud del cual, quienes fueron estigmatizados como delincuentes y responsables de hechos punibles graves, no tienen ninguna garantía de que el proceso y juicio que se les sigue responda a las formas procesales previstas en la CN y el CPP para que gocen de un juicio adecuado a los estándares de respeto que exige la dignidad humana. También demuestra que fiscales o jueces que se atreven a desafiar los intereses fácticos que sientan su predominio desde una justicia sometida y subalternizada como es la paraguaya, son vulnerables al poder de remoción que la CN previó en el Jurado de Enjuiciamiento para la defensa del sistema republicano y no para su exterminio como resulta en este caso.

## **LA LEY ORGÁNICA DE LA DEFENSA PÚBLICA**

Ante el panorama de incumplimiento de normas del debido proceso, de pérdida de independencia y objetividad de jueces y fiscales, de mecanismos de intervención para garantizar el sometimiento de la justicia, el único signo alentador en el período de informe fue la sanción de una ley orgánica de la defensa pública, que a pesar de los recortes sufridos, puede llegar a garantizar una institución autónoma con capacidad de cuestionamiento ante el abuso de poder que hagan fiscales o jueces en el sistema penal.

La sanción de esta ley se dio por una incidencia conjunta y constante de organismos no gubernamentales, defensores/as públicos y otros actores sociales y estatales. La situación de pobreza y otros factores de exclusión social que predominan en Paraguay no permite a gran parte de la población acceder a la justicia sin el auxilio de una abogacía pública y gratuita.



Las reglas del debido proceso que deben ser operativizadas en los distintos procesos, como se vio, fácilmente, pasan a ser letra muerta en la configuración de un estado de policía distante al estado social de derecho diseñado en nuestra CN.

Una deficiencia estructural favorable a la ausencia de oportunidades reales de acceso a la justicia a través del debido proceso, fue el hecho de que la defensa pública estaba concebida como un organismo dependiente de la Corte Suprema de Justicia y del sistema judicial. La nueva ley establece un ente autónomo y autárquico para el cumplimiento de sus fines, de este modo, desobliga al sistema judicial de un gobierno que le resta energías, para abocarse al campo del ejercicio jurisdiccional que le es propio e indelegable por mandato constitucional. Por otra parte, favorece que defensores/as actúen con independencia a los intereses institucionales del Poder Judicial al que deben impugnar cuando resuelve las cuestiones en contra del derecho de sus asistidos.

Desde luego, lo ideal que plantea la normativa, es de esperar que en la medida que se transforme en un elemento cuestionador de la justicia imperante, sea flanco de ataques por los mismos sectores retardatarios que desde el Poder Judicial siguen ejerciendo su predominio para mantener el modelo de justicia complaciente y sometido que brevemente fue descrito en algunas de sus características y manifestaciones en el periodo de este informe.

## RECOMENDACIONES

- Que el Parlamento lleve a cabo un profundo estudio de la dimensión y exactitud de las contradicciones jurisprudenciales de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia a los efectos de tomar las medidas que corresponda.
- Que el Poder Ejecutivo proponga la sanción de una ley que permita a los jueces de ejecución desobligar del cumplimiento de las sentencias condenatorias cuando se constate la saturación del sistema penitenciario, estableciéndose reglas objetivas que ejerzan una selectividad punitiva encaminada a someter a los sancionados a otros sistemas de control no privativos de libertad y menos violentos que la pérdida de libertad.
- Que la Defensa Pública sea dotada de un presupuesto que garantice su autonomía real.
- Que la Defensa Pública desarrolle mecanismos de alianza y rendición de cuenta con organismos de la sociedad civil, para el cumplimiento de sus fines y la profundización del proceso de desjudicialización que necesita implementar para ser autónoma.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alberto M. Binder. Introducción al Derecho Procesal Penal. AD- HOC Buenos Aires, 1999.
- Eugenio Raul Zaffaroni, La Palabra de los muertos. Conferencias de criminología cautelar, EDIAR Buenos Aires, 2011.
- David Garland, Castigo y sociedad moderna. Un estudio de Teoría Social. Siglo Veintiuno Editores, Madrid, 1999.
- Julio B. J. Maier, Derecho Procesal Penal. I parte fundamentos. Editores del Puerto S.R.L, Buenos Aires, 2004.
- Luigi Ferrajoli, Derecho y razón. Teoría del garantismo penal. Editorial Trotta. Madrid 2006.



# CODEHUPY

## **Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay**

Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)

EEUU 1431 e/ Ava'y y Lomas Valentinas

Teléfono: (595-21) 421908 / (595-21) 423875

Telefax: (595-21) 373732 / (595-971) 726000

codehupy@codehupy.org | secretaria@codehupy.org

comunicacion@codehupy.org | equipojuridico@codehupy.org

www.codehupy.org

Secretaria Ejecutiva: Carmen Coronel Prozman

Secretario técnico - PIDHDD: Fernando Rojas

(DECIDAMOS)

Tesorero: Enrique Gauto (MOC-Py)

Tesorero suplente: Galo Bogarín (CEPAG)

Síndica: Heve Otero (CDIA)

---

## Organizaciones Institucionales

### **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 Paraguayos 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. Insfrán,

Bloque B, Planta Alta, Asunción

Tel.: (595 21) 426 837

oficinacladempy@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 (CONAPRODIS)**

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**

Picuiba 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. Ygatimí 375 c/Alberdi, Asunción  
Tel.: (595 21) 493 354/5  
inecip.py@gmail.com  
www.inecip.org.py

**Movimiento de Objeción de Conciencia Paraguay (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

**Semillas para la Democracia**

Ayolas 895 Esquina Piribebuy, Asunción  
Tel. 446-214 / 445-389 / 452973  
semillas@semillas.org.py  
www.semillas.org.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 (SEJJA)**

Estrella 892 c/Montevidео, 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@serpajpy.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







PARAGUAY 200 AÑOS:  
**NO** más retrocesos.  
Hacia la vigencia plena  
de los **DERECHOS**  
**HUMANOS**



Naciones Unidas  
Derechos Humanos  
Paraguay



Fondo de Población  
de las Naciones Unidas



COMIHO 00-41.1000108

