

Derechos humanos en Paraguay 2003	Titulo
CODEHUPY, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay - Compilador/a o Editor/a; Villagra, Soledad - Compilador/a o Editor/a; Valiente, Hugo - Compilador/a o Editor/a; Palau, Marielle - Compilador/a o Editor/a; Otero, Heve - Autor/a; Canese, Ricardo - Autor/a; Ramírez, Andrés - Autor/a; Almada Denis, Marta - Autor/a; Lema, Gabriel - Autor/a; Vila, Cristina - Autor/a; Coronel, Cristina - Autor/a; Portillo, Carlos - Autor/a; Amarilla, José - Autor/a; Martínez, Esperanza - Autor/a; Royg Aranda, Hugo - Autor/a; Rivarola, Domingo M. - Autor/a; Fariña, Gladys - Autor/a; Serafini Geoghegan, Verónica - Autor/a; Bareiro, Laura - Autor/a; Gómez, Rossana - Autor/a; Ortiz Sandoval, Luis - Autor/a; Riquelme, Quintín - Autor/a; Villalba, Roberto - Autor/a; Céspedes, Roberto L. - Autor/a; Candía S., Mirian - Autor/a; Gauto Bozzano, Enrique - Autor/a; SPP, Sindicato de Periodistas del Paraguay - Autor/a; Castillo Caballero, Orlando - Autor/a; Codas de Horvath, Marta - Autor/a; Palau, Tomás - Autor/a; Pacheco, Claudia - Autor/a; GAG-L, Grupo de Acción Gay Lésbico - Autor/a; Martínez, Ofelia - Autor/a; González, Myrian - Autor/a; Gauto, Dionisio - Autor/a; Escobar Faella, Luis - Autor/a; Kronawetter Zarza, Alfredo Enrique - Autor/a; Talavera, Raquel - Autor/a; Rolón Luna, Jorge - Autor/a; Mayor, Hernán - Autor/a; Flores Negri, Elizabeth - Autor/a; Rodríguez, María Lis - Autor/a; Valiente, Hugo - Autor/a; Molinier, Lila - Autor/a; Vázquez, Andrés - Autor/a; Noguera, María - Autor/a; Silvero, Beatriz - Autor/a; Pelli, Aldo - Autor/a; Palau, Marielle - Autor/a; Cacace, Stella Maris - Compilador/a o Editor/a; Galeano, Ade - Compilador/a o Editor/a; Marin Fontclara, Enrique - Compilador/a o Editor/a;	Autor(es)
Asunción	Lugar
CODEHUPY, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay	Editorial/Editor
2003	Fecha
	Colección
Violación de los ddhh; Vivienda; Cultura; Educación; Salud; Justicia; Trabajo; Política; Economía; Derechos humanos; Paraguay;	Temas
Libro	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Paraguay/cde/20121001012918/ddhh2003.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



Ficha Técnica

© De los autores y autoras

© Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY)

Eligio Ayala 972 e/ EE.UU. y Tacuary

Telefax: (595-21) 449482

Correo electrónico: codehupy@pla.net.py

Equipo Editor

Stella Maris Cacace

Ade Galeano

Enrique Marin Fontclara

Marielle Palau

Hugo Valiente

Soledad Villagra

Diseño, tapa y viñetas

Marta Giménez

Armado

Eduardo Barreto

Corrección

Diego Brom

Fotografía

Marcos Benítez (Cerámicas: Museo del Barro)

Impresión

Editora Litocolor

Primera edición

Diciembre de 2003

Tirada: 2.000 ejemplares

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

La impresión de este material fue posible gracias a Diakonía (Acción Ecueménica Sueca), ICCO (Organización intereclesial para la cooperación y el desarrollo) y Fondo Canadá

Impreso en Asunción. Paraguay

Organizaciones participantes

- Asociación de Familiares Víctimas del Servicio Militar (AFAVISEM)
- Asociación Paraguaya de Radiodifusión Comunitaria (COMUNICA)
- Base Investigaciones Sociales (BASE - IS)
- Centro de Alternativas en Salud Mental (ATYHA)
- Centro de Documentación y Estudios (CDE)
- Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (CECTEC)
- Centro de Investigaciones y Estudios (CIE)
- Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES)
- Centro Paraguayo de Teatro (CEPATE)
- Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL - Paraguay)
- Círculo Paraguayo de Médicos (CPM)
- Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE)
- Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)
- Coordinadora Nacional de ONGs por la Promoción Social de las Personas con Discapacidad (CONAPRODIS)
- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)
- Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana
- Fundación para la Reforma del Estado (FUNPARE)
- Grupo de Acción Gay Lésbico (GAG – L)
- Grupo de Ciencias Sociales (GCS)
- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP Paraguay)
- Movimiento de Objeción de Conciencia - Paraguay (MOC- PY)
- Ñemongetarã, Programa de Educación Popular
- Servicio Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ-PY)
- Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)
- Sobrevivencia amigos de la tierra Paraguay
- Tierraviva para los pueblos indígenas del Chaco

PRESENTACIÓN

“El presente informe tiene el propósito de ofrecer una visión actual y global sobre la situación de los derechos humanos en el Paraguay y los desafíos que esta realidad implica para el fortalecimiento y autenticidad de esta democracia...”. Así se iniciaba la presentación del primer Informe de Derechos Humanos en el año 1996. Han transcurrido ocho años y ocho informes, que de manera ininterrumpida se han presentado cada 10 de diciembre y el objetivo sigue siendo el mismo.

Esta octava versión no será diferente a las anteriores. Al contrario, con profunda preocupación presentamos el lamentable estado de los derechos humanos en el año 2003. En la mayoría de los capítulos se comprueban los deterioros y retrocesos en el ejercicio de los derechos y la degradación institucional, que lejos de garantizarlos y promoverlos, deja en la ciudadanía una percepción de indefensión. Inmersos en esta realidad de profunda crisis institucional, económica y social, con un contexto internacional de guerras preventivas y proyectos de integración regional desiguales y no equitativos, no es de esperar que los derechos humanos gocen de plena vigencia. Tampoco asombra que las recomendaciones presentadas y, sobre todo, repetidas en los sucesivos informes sigan sin respuestas.

En este momento de desaliento es bueno recordar que la Declaración Universal de Derechos Humanos, creada como una “norma de aspiraciones comunes a todos los pueblos y a todas las naciones”, no nació como consecuencia del crecimiento intelectual de los seres humanos, sino que, al contrario, es el horror del holocausto nazi el que dio origen a esta serie de normas comunes que deben ser respetadas por todos los Estados y pueblos del mundo. Desde entonces se ha avanzado no solo en declaraciones y convenios, sino en mecanismos de protección. La entrada en vigencia de la Corte Penal Internacional y el hecho de que Paraguay respetara su compromiso con ella frente al reclamo de los Estados Unidos de firmar un acuerdo bilateral de impunidad para sus connacionales; la Creación por ley de la Comisión Verdad y Justicia, son algunos hechos esperanzadores consignados en el presente informe.

A pesar del esfuerzo, como en años anteriores, no fue posible incluir todos los derechos y no se registran todas las violaciones, aunque no por ello son menos importantes o desconocidas. Los derechos existen y las violaciones, aún cuando no se registren, ocurren.

En la presente edición se continúa la misma línea temática y metodológica de los anteriores, tratando de abarcar todas las áreas, sin ceñirse a una clasificación estandarizada. Cada área contiene varios derechos que las refieren o resultan específicos a determinados grupos, como los derechos de las mujeres, de la niñez, de los pueblos indígenas o por una opción sexual diferente.

Por lo demás, encontrarán en él la diversidad de posiciones, análisis y estilos de redacción de años anteriores, y es posible que, si se fijan bien, hasta formatos diversos, pero todos fueron redactados desde la perspectiva de los derechos humanos. Se

ha intentado respetar al máximo a los autores y autoras, por lo que cada artículo tiene su propia identidad, aún cuando todos tuvieron la misma guía para redactarlos. Presentar un informe sobre el año, antes de terminar el año, es un esfuerzo que es posible realizar gracias al compromiso de las organizaciones y de las personas designadas por sus organizaciones para redactarlo. CODEHUPY agradece los aportes, que expresan la diversidad de posiciones, tendencias y miradas de las organizaciones y personas defensoras de los derechos humanos, pero no necesariamente comparte el pensamiento expresado.

Ofrecemos el informe como aporte y testimonio del esfuerzo de más de 20 organizaciones que trabajan por la vigencia de los derechos humanos. Reconocemos su debilidad –persistente- pero también reconocemos su fortaleza, experiencia del afán y convicción del grupo interinstitucional que supera cada año los obstáculos para presentar información ponderada y alternativa, esperando que sea significativa y sirva como fuente de análisis, de toma de conciencia, de fundamentación de acciones y de difusión de los derechos.

Por último, expresamos nuestra gratitud a los redactores y redactoras, que tras los ocho años transcurridos mantienen su compromiso con este informe, a las autoras y autores nuevos, nuestro reconocimiento por haber aceptado participar; a las agencias DIAKONIA - Acción Ecuménica Sueca, que desde el inicio ha colaborado permanentemente, a ICCO – Organización Intereclesiástica para la Cooperación y el Desarrollo, que desde el año 1998 mantiene su apoyo, y a Fondo Canadá que se sumó a la presente edición.

ANÁLISIS SOCIO-POLITICO Y ECONÓMICO



Teodolina Esquivel - Tobati

ANÁLISIS DE COYUNTURA SOCIOPOLÍTICA

María Lis Rodríguez

El 2003 fue un tiempo de cambios o mejor, de recambios, porque no hubo alternancia en el poder. También se caracterizó por el hartazgo hacia la inoperancia de González Macchi; una espera tensa frente a los comicios generales, a los que sobrevienen muchas expectativas que se van diluyendo a medida que finaliza el año. El presidente electo, prometió todo, pero con sus palabras y su actuar, envía a la ciudadanía señales contradictorias, como al parecer, es su propia personalidad.

Caracterización del año: los tres momentos

El año tuvo tres grandes tiempos políticos, todos ellos con actores en disputa. Durante el primero, el del “hartazgo”, se vivía una crisis profunda de liderazgo. Esta carencia desaparece con las pugnas de las campañas presidenciales, que presentan líderes prácticamente para todos los gustos. Luego de la elección se presenta un largo periodo de parálisis, Nicanor ya nombraba personas para el gabinete, pero aún no gobernaba. Este angustioso alargue culmina el 15 de agosto, dando lugar a un periodo de expectativas, pero también a otro tipo de confrontaciones. No se trata ya de la disputa eleccionaria, ni de la “pulseada” entre un presidente que viene y el que se va, sino de una lucha entre los tres poderes del Estado. Dos de ellos —el Ejecutivo y el Legislativo— se unen contra el Judicial.

“Mano dura”

Tal fue la promesa electoral de Nicanor Duarte Frutos, cuyo triunfo dio continuidad en el poder a la Asociación Nacional Republicana (ANR). La apelación entró en sintonía con la cultura autoritaria fuertemente arraigada en la mente de las y los paraguayos, pero en concordancia con la imagen de hombre nuevo que “vendía” el candidato colorado, un eficaz trabajo de marketing político transformó la mano “dura” en “firme”. A esta promesa se agregó otra: la lucha frontal contra la corrupción. Con ello, Nicanor se diferenció de González Macchi y de sus otros antecesores, que de “correligionarios” —en las internas— pasaron a formar parte de “los incapaces gobiernos anteriores”. No asumir la responsabilidad del pasado ha sido una constante en las campañas políticas de la ANR

desde el inicio de la transición, así como la capacidad de mutar y ser oficialismo y oposición al mismo tiempo. El resultado ha sido una ininterrumpida victoria, aunque numéricamente van perdiendo votos desde la caída del dictador.

Los “impresentables”

La figura fuerte de Nicanor posibilitó la victoria de la ANR en el Ejecutivo, pero no ocurrió lo mismo en el Poder Legislativo, ya que obtuvo el 32,93% de los votos para senadores. Una de las causas de esto pudo ser la mala selección de candidaturas. La lista fue fruto de negociaciones internas y cada grupo exigió su cuota sin pensar en la idoneidad de quienes proponía. El resultado fue una nómina de “impresentables” que, con una mentirosa pero eficaz estrategia, se ocultaron tras la figura de Evanhy Gallegos, cuya imagen se sustentaba no en la política, sino en una reconocida trayectoria periodística. La candidata número 21, sin posibilidad de ingresar a la Cámara Alta, se convirtió —mediante una hábil propaganda— en la “cara” de la campaña de la ANR para el Legislativo. Sin embargo, la comunicación no puede hacer milagros y el Parlamento quedó conformado con mayoría opositora. De las 45 bancas en la Cámara Alta, Nicanor obtuvo 16 y en Diputados, de 80 curules, logró 37.

PLRA conquista cotos ajenos

La campaña presidencial del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) tuvo desaciertos. Al igual que los otros partidos de oposición, los azules no encontraron la forma de quebrar el discurso oficialista para que los electores relacionen a la ANR con los crímenes y el saqueo al Estado practicado por los gobiernos colorados desde 1947.

Esta incapacidad de la oposición no se agota en errores meramente comunicacionales. Tiene varias vertientes, como las relacionadas con la cultura y la práctica política, cuyas derivaciones requieren un estudio específico que dejamos pendiente. El análisis de la campaña del PLRA se dificulta por la carencia de información, en especial sobre cómo se desarrolló en el interior, donde existieron estrategias exitosas, fuera de los grandes medios de comunicación y posiblemente cerca de la ciudadanía. El PLRA mantuvo el poder en el departamento Central y en Concepción; ganó en Caaguazú, tradicional e importante coto del Partido Colorado, al igual que el Alto Paraná, donde los votos también los favorecieron¹. Podríamos aventurar que la lealtad partidaria se rompe cuando el candidato vive en la comunidad y está cerca de los problemas de la gente.

El tercer espacio

Una de las sorpresas en los comicios fue el resultado de los partidarios del general Lino César Oviedo. Sus partidarios se desprendieron de la ANR y formaron el movimiento Unión Nacional de Colorados Éticos (UNACE), que obtuvo con el 13,49% de los votos la misma cantidad de senadores y diputados que el movimiento Patria Querida (PQ) —inaugurado en los comicios—, que obtuvo el 15,2%. El surgimiento de PQ coincide con la casi desaparición del Partido Encuentro Nacional (PEN, obtuvo el 0,57%) que pagó un alto costo por haber permanecido, hasta el final, en el gobierno de González Macchi. El tercer espacio pasó a ser compartido por UNACE, PQ y dos partidos muy pequeños: País

¹ También obtuvo la gobernación de Amambay.

Solidario y PEN. La izquierda, constituida por pequeños partidos, no obtuvo representantes en la estructura de poder, posiblemente debido a que se piensa y actúa en forma marginal.

En cuanto al sistema electoral en sí, algunos sectores ciudadanos criticaron, una vez más, la existencia de listas cerradas y bloqueadas, que atentan contra la libre elección. Las urnas electrónicas fueron la novedad en los comicios y colaboraron con la transparencia del proceso.

Tenemos un presidente

El hecho de que haya un gobernante que gobierne no es garantía de que lo haga bien. Pero indiscutiblemente desde el general Andrés Rodríguez no se tuvo uno que ejerza un fuerte liderazgo como lo hace Duarte Frutos. Su voluntad de conducir al país se ha traducido en algunas acciones que pueden considerarse exitosas, como el incremento de las recaudaciones y el haber mejorado el concepto que la comunidad internacional tenía sobre Paraguay. A su vez, él mismo vende una imagen interesante, ubicándose entre los progresistas, como Lula o Kirchner, aunque no se asemeje ni a uno ni otro. Se reconoce que es un hábil comunicador, con capacidad de desarrollar el discurso que este o aquel auditorio desea escuchar. El problema radica en que, ya lograda la presidencia, continúa en campaña, prometiendo, y la ciudadanía empieza a impacientarse porque quiere acciones ya. Un gesto importante e innovador es que su discurso incorpora el tema de la pobreza. Sus antecesores hablaban de desarrollo sin nombrar la carencia económica que hoy día afecta a casi dos millones de personas.

¿Qué intereses representa? Más allá del buen manejo de su propia imagen, los cambios producidos por el presidente arrojan dudas ¿Cuál es el verdadero Nicanor? Pareciera que, como la Santísima Trinidad, el presidente es “tres en uno”: el “paíno” Nicanor, el Nicanor estadista y el Nicanor integrista.

“**Paíno**”: la clientela más básica se forma con parientes de sangre y emparentamientos por vía del padrazgo. Al pasar ese sistema a la institucionalidad política se convierte en clientelismo, signo que ha marcado el manejo del Estado de los últimos 57 años por un solo partido: la ANR, del cual Duarte Frutos fue presidente.

El paíno Nicanor representa esta vieja práctica. Escogió a una parte de sus colaboradores y colaboradoras con criterios de la más tradicional política clientelista. Antes de cumplir los 100 días de gobierno, algunos fueron acusados o relacionados con hechos de corrupción. Nicanor los destituyó o los “renunció”, pero, fiel al amiguismo, no los juzgó. El Paraguay de instituciones pobres que son fuente de trabajo para la clientela y de altos funcionarios enriquecidos con el uso del poder político tiene dificultades de funcionar en la globalización. Muchos de los conflictos con los países limítrofes, socios en el Mercosur, tienen su causa en la falta de seguridad jurídica. Sin embargo, una parte de las señales dan la impresión de que Nicanor trata de mantener la ilegalidad como forma de funcionamiento del poder real en el país.

Estadista: Nicanor Duarte Frutos es el primer presidente —desde la apertura política de 1989— que no formó parte del entorno stronista. Antes bien, fue parte del seifarismo, opuesto a Stroessner desde 1984. Fue un destacado periodista y un ministro de Educación comprometido con la reforma educativa. Su discurso, en términos generales, es el

de un estadista. Sus señales han ido más allá de las palabras. Nombró a buenos profesionales para el equipo de transición —lástima que no pensó en muchas mujeres calificadas— presidido por el actual ministro de Hacienda, el doctor en economía por la Universidad de Amherst Dionisio Borda, intelectual de izquierda, sin adhesión a ningún partido político. Tiene muchas ideas para reactivar la economía paraguaya. El nombramiento de un intelectual independiente significa una ruptura en la tradición paraguaya. Hasta ahora, si los presidentes nombraban a un ministro no colorado (porque nunca nombraron a una ministra no colorada) lo hacían dentro de un paquete de negociación de cargos a cambio de respaldo político. A eso se suma el nombramiento de Leila Rachid, ministra de Relaciones Exteriores. Es una especialista en el tema: conoce el proceso del Mercosur, el conflicto en Medio Oriente y tiene gran sensibilidad hacia los derechos humanos. Blanca Ovelar sigue al frente de la cartera de Educación y Cultura. Su idoneidad ha quedado demostrada durante el gobierno anterior. A ello se suman asesores de la talla del sociólogo Domingo Rivarola. El Nicanor estadista es un hombre de la modernidad, de la legalidad. A ese Nicanor apuesta la comunidad internacional y es el que mostró legitimidad y poder de convocatoria internacional cuando asumió sus funciones.

Integrista: desde 1992 Paraguay es un país laico, cualquiera de sus habitantes tiene derecho a ser agnóstico, ateo o profesar la religión que crea conveniente. Por tal motivo, llama la atención que Nicanor se ponga incómodo cuando se le pregunta a qué religión pertenece. Su esposa sí responde: desde hace siete años pertenece a la Iglesia Raíces, vinculada a los mennonitas, comunidad anabaptista. Nicanor asiste a los cultos de esta iglesia, pero públicamente evita aclarar si pertenece o no al culto. Y precisamente el ocultamiento preocupa, pues en torno a él se tejen historias alarmantes, como la que asegura que Nicanor estaría priorizando la religión a la Constitución Nacional, y uno de los principales criterios para elegir colaboradores y colaboradoras sería que pertenezcan a la Iglesia Raíces. Lo que sí resultaría temible es que el presidente dispusiera que instituciones públicas, cuya función es dar cumplimiento a artículos constitucionales, pasen a depender del despacho de la Primera Dama. Ese podría ser el destino de instituciones claves para un país incluyente, como la Secretaría de la Mujer, la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia y hasta la Secretaría de Acción Social. Si el despacho de la Primera Dama se dedica a hacer caridad, puede ser útil, pero no tiene derecho a disponer de fondos públicos y subordinar a reparticiones oficiales. Quizá por lo desconocido, quizá porque estamos viviendo un tiempo de renacimiento, de integrismos —con el Corán y la Biblia en la mano—, este tercer Nicanor sea muy preocupante.

¿Quién triunfará? El *paíno* le gana al estadista porque éste no puede llevar adelante sus planes si se mantienen los vínculos de la política con la ilegalidad organizada, manejándose de forma clientelista y patrimonialista, pero pierde con el integrista que se rige por principios religiosos con mandamientos como “no matarás y no robarás”. El integrista a su vez pierde con el estadista porque la modernidad se rige por normas que la sociedad y sus representantes deciden, y no por lo dispuesto en libros sagrados inmutables. De los tres Nicanores, esperamos que gane o que crezca el estadista, en detrimento del *paíno* y del integrista².

² Versión resumida y libre del artículo publicado en el Informativo Mujer del Centro de Documentación y Estudios (CDE), Asunción, mayo-junio de 2003

Necesarios consensos

Resulta claro que la administración de Duarte Frutos sola no podrá llevar adelante las reformas necesarias. La ciudadanía espera mucho; su partido y las mafias organizadas, poco, pues no les conviene el cambio. El presidente entiende que necesita superar la crisis política y la económica mediante acuerdos amplios. Por tal motivo, se ve obligado a buscar alianzas y pactos políticos con la oposición y sectores del poder económico. Nicanor habla con todos. Es necesario ganar legitimidad y consensos, sobre todo frente a su partido, sumido en una crisis interna profunda que probablemente será superada, aunque no sabemos cuál será el costo. La oposición y los sectores de gremios empresariales acompañan y apoyan la iniciativa presidencial. La sociedad civil está de espectadora, y en algunos casos muestra un excesivo recelo, especialmente las organizaciones sindicales y campesinas, pues sus integrantes no ven indicadores claros de que Nicanor vaya a cumplir sus promesas electorales. En cuanto a conflictos sociales, exceptuando la huelga de docentes, no han ocurrido hechos de gran relevancia.

Renovación de la justicia

A poco tiempo de asumir, Nicanor capitaliza el descontento ciudadano hacia la administración de la justicia y promete “pulverizar la Corte Suprema”. Convoca a las directivas de los partidos políticos y logra conformar una alianza entre los poderes Ejecutivo y Legislativo contra el Judicial, una forma de acuerdo que no es nueva, pues en 1999 la unión del Poder Judicial con el Legislativo expulsó al ingeniero Raúl Cubas del Poder Ejecutivo. Es un nuevo pacto desde arriba y usa una forma muy desprolija. Previo al juicio político, no se ha ofrecido argumentación consistente que demuestre que la remoción de los altos magistrados contribuirá con el mejoramiento de la justicia paraguaya. Tampoco se nominaron a posibles reemplazantes. La solvencia y ética de las personas es un componente fundamental cuando las instituciones son débiles porque garantizan la transparencia. Y la institucionalidad paraguaya sigue adoleciendo de una gran fragilidad.

Nicanor instaló el tema de la Corte Suprema en su agenda dentro del capítulo de lucha contra la corrupción y el proceso se lleva a cabo a su medida. Los representantes de los partidos de oposición que tenían sus proyectos de transformación integral del Poder Judicial terminaron aceptando la propuesta del presidente: cambiar gente con un sistema de cuoteo. Metodología que tampoco es nueva. La actual Corte es fruto de un pacto - muy polémico en su momento- hecho en 1995 entre el entonces presidente Juan Carlos Wasmosy y el líder liberal Domingo Laíno. Aquella corte, bastante equilibrada y de nivel, se fue deteriorando con el fallecimiento de dos magistrados y posteriormente la renuncia de otro. En su reemplazo ingresaron solo colorados³. La partidización del Poder Judicial se intensificó en los últimos años, originando que el Consejo de la Magistratura ya no elija las ternas, sino que apruebe las elaboradas por los partidos políticos.

A diferencia de aquel momento, hoy la ciudadanía está más atenta y también más escéptica. La forma en que surgió y se lleva a cabo el proceso hace suponer que el cambio será de personas y no de estructura.

³ Los doctores Bonifacio Ríos Avalos, Antonio Fretes y Víctor Nuñez.

Suma de complicidades

Nuestra ubicación en el globo terráqueo hace que estos últimos días del año sean difíciles de soportar. Pero más duro de soportar es que el 2003 finaliza sin que se avizore un mejor desempeño de las fuerzas de seguridad y de la misma justicia. La acusación a los ministros llevados a juicio político ha mostrado en forma pública hechos delictuosos –con posibilidad de repetirse– que degradan a la máxima institución jurídica. Estos ilícitos también afectan al Poder Legislativo, que desde la transición sufrió un alto nivel de deterioro. Detrás de las grabaciones clandestinas que esporádicamente son entregadas a la prensa, cuyos protagonistas son jueces o legisladores venales, se ocultan grupos de poder y su análisis se ve dificultado porque, como se señaló en el análisis del año pasado, continúa el “desconocimiento de las formas en las que opera la mafia, de cómo está organizada y cuáles son sus relaciones con quienes manejan las instituciones de la República”. No obstante, existen señales de que se estarían armando dos modelos. En el primero la mafia pone a sus amigos en las instituciones y en el otro sus mismos integrantes ocupan el poder. Obviamente, este proceso necesita de gente y estructuras corruptas para prosperar.

Inseguridad creciente

La falta de una política criminal y de una eficiente acción de las fuerzas de seguridad han generado en la ciudadanía una sensación atemorizante y de desamparo. De 1990 al 2000, los delitos denunciados aumentaron en más del 100%. En Asunción, del total, solo el 5% es denunciado a la Policía Nacional. El 82,3% no confía en las instituciones de seguridad nacional. Existe una sensación de riesgo y éste es real. Pero las acciones destinadas a penalizar los delitos se llevan a cabo sin tocar la estructura delictiva: juicio para los peces pequeños, impunidad para los grandes.

Si bien la pobreza y las desigualdades contribuyen al aumento de los delitos, lo que se ha dado en llamar “criminalización de la pobreza” en la práctica se está utilizando como “criminalización de la protesta”. Ya no es tanto la pobreza lo que se criminaliza, sino la organización y protesta de los pobres. La pobreza no molesta mientras no reclame, y cuando lo hace es necesario desarticlarla y deslegitimarla. Las organizaciones campesinas denunciaron que desde 1989 murieron 79 dirigentes. Cada vez más, las manifestaciones son reprimidas y el amedrentamiento y las amenazas a comunidades y organizaciones es moneda común. Se la practica en diferentes lugares del país sin que ninguno de los responsables haya recibido castigo por estos hechos.

Cambios, ¿hasta dónde?

En teoría, cada partido es una bancada. No obstante, en los últimos periodos hemos visto la conformación de “bancaditas”, pequeños grupos que condicionan su apoyo a cambio de prebendas o de venta directa de votos. El fraccionamiento incluso responde más a corrientes internas que a la dirección institucional de los partidos. Nicanor lo sabe. Han resultado evidentes sus dificultades para controlar a su propio partido y sus bancadas. Sus negociaciones deberán ser por partida doble: al interior de la ANR y fuera del oficialismo. Para esto último le bastará con romper uno de los sectores, negociando con individualidades para lograr la aprobación de proyectos. De cara a la historia reciente,

una pregunta queda flotando en el aire: ¿repetirán los parlamentarios los mismos vicios?

Las expectativas del 2003 no se han agotado, como tampoco la confianza en el nuevo gobierno. Una encuesta publicada en el diario Última Hora indica que el 50,3% cree que el desempeño del nuevo Poder Ejecutivo es bueno; el 10,1% cree que es muy bueno; el 29,5%, regular; y el 8% y el 2,2%, respectivamente, cree que es malo y muy malo. El Ejecutivo sigue buscando apoyos, algunos han sido rubricados, pero muchos otros no. La desconfianza persiste. Nicanor lanza señales que no son claros signos de cambio real. Esta es la otra pregunta clave que queda flotando: ¿se adviene un nuevo *gatopardismo* similar al de 1989: cambiar para no cambiar?

La gran inquietud que se plantea frente a la coyuntura es si el nuevo gobierno hará los cambios necesarios para eliminar la dinámica perversa de la gestión del estado y los ajustes estarán dirigidos al establecimiento de un régimen de justicia social, garantizado por un sistema económica reestructurado para el efecto.

EL SISTEMA ECONÓMICO HEREDADO

Nuestro sistema económico nacional se encuentra desmantelado por la acción de la crisis económica, profundizada en el periodo 2002 - 2003, dentro de una tendencia de estancamiento global que se evidencia desde 1996 y de retroceso del nivel promedio de vida de la población medido en términos del ingreso nacional y el producto interno bruto por habitante; del aumento del desempleo, el aumento del número de pobres y pobres extremos y de la profundización de la pobreza.

Estrechamente ligado a lo anterior, tenemos un Estado igualmente desmantelado por la pésima gestión de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y de la mayoría de sus instituciones, la acción de las sucesivas crisis financieras y sus efectos en la disminución de los recursos financieros públicos y privados, la corrupción, que ha llegado a niveles exorbitantes, y el aumento del endeudamiento público interno y externo en este contexto.

En la intervención económica del Estado y su desmantelamiento hay que considerar y analizar el peso que han tenido, por un lado, la concepción neoliberal preponderante en los años noventa, que no se constituyó, como en varios país de la región, en una idea - fuerza reestructuradora y disciplinaria hacia las tendencias del sistema económico mundial, sino en desorientadora de su actuación real. Bajo su efecto, se transitaron causas informales de gestión no explícitos ni debatidos, que suponen la

resistencia legítima a un nuevo modelo desestimado, pero que sobre todo se centró en el uso y abuso de los recursos públicos para la apropiación y especulación privada, ya sea a través del acceso directo a la administración de dichos bienes como del tráfico de influencia política.

Por otro lado, el daño causado trasciende el aspecto de pérdidas económicas y el retraso social considerables. Incluye además el vaciamiento de todo sentido ético, de responsabilidad personal, profesional y política de la función pública ante la sociedad como los que evidencian el caso de los bancos y financieras intervenidos y cerrados, Multibanco y las empresas vinculadas, la corrupción en el IPS, el fraude en las cuentas del Poder Judicial en el Banco Central del Paraguay (BCP), entre otros.

Esta situación explica que los programas de gobierno perfilados por los candidatos presidenciales hayan coincidido en enfatizar en la necesidad de cambios sustanciales en el sistema político, económico y social en crisis, incluso en el caso del candidato del partido oficial, y que, paradójicamente, no sólo se halla en función de gobierno desde hace más de cincuenta años, sino que volvió a ganar las elecciones con sus propuestas de cambio.

De ahí que la coyuntura económica del año 2003 se caracteriza por una mezcla de los hechos socioeconómicos y políticos recientes registrados en la última fase del gobierno anterior; de cierta dosis de desconfianza y expectativa, a la vez, hacia las promesas del nuevo, particularmente, porque los cambios en el sistema económico están estrechamente vinculados con los cambios en el sistema político, que ha dado estabilidad en el poder al Partido Colorado, en un contexto subregional favorable y con grandes afinidades en el último año..

20 No obstante estas expectativas, los primeros tres meses del nuevo gobierno han puesto a prueba tanto su voluntad como sus formas de hacer los cambios, y el consenso inicial ganado.

AUMENTA LA POBREZA URBANA Y RURAL

El aumento de la pobreza urbana y rural constituye uno de los aspectos más resaltantes de la situación social en el Paraguay, como efecto tanto del comportamiento de la actividad económica en los últimos años, como de la forma o modelo en el que se desenvuelve el sistema socioeconómico y político nacional.

Las estadísticas oficiales sobre el nivel de pobreza alcanzado en el Paraguay a fines del año 2002¹ indican que el número total de pobres, debido a que sus ingresos se hallan por debajo del costo de la canasta básica de consumo, es de 2.689.717 habitantes, equivalentes al 48.8% del total de la población, y que los pobres extremos

¹ Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC, 2003). Encuesta Permanente de Hogares 2002. Evolución de la pobreza y la desigualdad. Asunción.

(con ingresos inferiores al costo de una canasta básica de alimentos) constituyen el 24.7%, prácticamente la mitad del total².

También indican que en las zonas urbanas el número de pobres es mayor que en las rurales (1.444.596 habitantes o el 46.1% del total) pero que en éstas, la pobreza es más extendida y profunda porque afecta al 52% de la población zonal (1.245.121 habitantes) y el promedio de ingresos de los pobres de estas zonas cubre sólo la mitad del costo de la canasta básica (51%) mientras que el de Asunción cubre el 61% y el del resto de las zonas urbanas, exceptuando las del departamento Central, el 58%.

Un aspecto muy llamativo de los indicadores de la situación de pobreza encontrados a fines del 2002 es la referencia a la expansión y profundización de la pobreza en las zonas urbanas del departamento Central, pues en ellas se concentraría el mayor número de pobres de las zonas urbanas (739.830 habitantes o el 58% del total departamental) y el nivel de ingreso de los pobres alcanzaría a cubrir sólo el 52% del costo de la canasta básica de consumo, casi igual que el referido para los pobres de las zonas rurales.

El considerable aumento de los indicadores de pobreza y pobreza extrema en el último año ha llamado la atención de algunos analistas sociales locales, que reclaman a la DGEEC el reconocimiento de tales niveles de pobreza en la coyuntura de fines de 2002³.

Para la DGEEC, las causas del aumento en la pobreza y pobreza extrema son el receso económico a partir de 1999, el aumento del desempleo abierto, el aumento de la inflación, la devaluación del guaraní frente al dólar, entre otros⁴.

AUMENTAN EL DESEMPLEO Y EL SUBEMPLEO Y DISMINUYEN LOS SALARIOS RELATIVOS

El aumento del desempleo y subempleo es uno de los factores que explica el aumento del número de pobres y de pobres extremos registrados. En el período 2001 - 2002, el desempleo abierto aumentó de 7.7% a 10.8% a nivel país, pero en las zonas urbanas del departamento Central y del resto urbano, exceptuando Asunción, dicho aumento fue mayor al pasar del 12% al 18% y del 8.5% al 13%, respectivamente, lo cual se vincula con los indicadores de pobreza en dichas zonas.

A fines de 2002, la subocupación afecta a una cuarta parte de la población ocupada de 10 años y más (568.045 personas), y la subocupación invisible (integrada por los que trabajan 30 horas o más a la semana y perciben un ingreso mensual inferior al salario mínimo legal vigente) al 65% de esta última.

² Ver cuadro de indicadores socioeconómicos 2002 - 2003, que se presenta más adelante.

³ Ya en la Encuesta Integrada de Hogares 2000 - 2001, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) había referido niveles más elevados de pobreza y extrema pobreza en el Paraguay que los referidos por la DGEEC.

⁴ DGEEC. Op. cit.

El salario mínimo legal fue ajustado en 11% en términos nominales en febrero de 2003 en el contexto de un aumento de precios al consumidor que en dicho mes había llegado a un porcentaje interanual del 20%, para descender paulatinamente desde mayo pasado. Medido en dólares corrientes, promedio mes de junio pasado, dicho monto equivale a 156 dólares mensuales.

Atendiendo la vigencia parcial del salario mínimo y la precariedad del empleo de por lo menos una cuarta parte de la población ocupada, se explica la caída de los niveles de ingreso de grandes franjas de la población urbana y rural.

HACIA UNA LENTA RECUPERACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS BÁSICOS

Frente a la caída de la producción interna de bienes y servicios en el 2002, estimada en un -2.3%: a precios constantes respecto de 2001 y dentro de un ciclo de estancamiento que arrancó en 1996, los pronósticos de la nueva conducción de la política económica están en un compás de espera que se establezca un diagnóstico y algunas medidas eficaces de contención de la crisis heredada.

Los indicadores de la producción refieren a un buen desempeño de la producción y la cotización internacional de los principales rubros agrícolas de exportación: la semilla de la soja, la fibra de algodón y el maíz en la temporada 2002 - 2003. Además, se espera una leve recuperación de la rama de la construcción, particularmente de las obras viales en terminación a cargo de la inversión pública, y la construcción de viviendas populares basada en donaciones de carácter no reembolsable de la cooperación internacional de Taiwán.

EL SINCERAMIENTO DEL SECTOR MONETARIO Y FINANCIERO

En los primeros meses del año, la decisión del Ministerio de Hacienda de retirar los depósitos del sector público de los bancos comerciales y canalizarlos a la banca pública le permitió superar la trampa en la que se manejaba la política de estabilización monetaria, y en particular del tipo de cambio del guaraní con el dólar.

Lo anterior sucedió porque los recursos del sector público depositados en dichos bancos eran utilizados, en su mayor parte, para especular con el tipo de cambio, con lo cual se lo elevaba artificialmente afectando los niveles de inflación de los precios internos y los recursos privados y públicos destinados al pago de las deudas y compras en dólares.

Por otro lado, la intervención y cierre de Multibanco evidenció nuevamente la constante de los bancos intervenidos y liquidados desde 1995, como ser:

- la considerable gravitación de los depósitos del sector público y del Instituto de Previsión Social (IPS), en particular, en sus operaciones, y el pago del tráfico de influencia en las decisiones de dichos entes respecto del destino de sus depósitos;

- la creación de empresas vinculadas con el negocio financiero para captar, a través de diversos instrumentos financieros innovadores, los recursos del público y negociarlos en el circuito financiero internacional especulativo de alto riesgo; y
- ante la pérdida en dicho mercado, lograr la asistencia financiera del BCP para adjudicarla posteriormente, en el mayor monto posible, a miembros del directorio, familiares y prestanombres, para “salvar en efectivo” la liquidación de los activos físicos por los acreedores, incluyendo al BCP. Para la ciudadanía es difícil dimensionar las cifras en cuestión. En el caso del IPS, los depósitos congelados en los bancos intervenidos y liquidados suman más de 890 mil millones de guaraníes, o sea más de 142 millones de dólares al cambio actual.

En el caso de la administración de las cajas de jubilación, obligatorias, de bancarios y del sector público, las novedades no son alentadoras. La primera aclaró que sus depósitos están resguardados en el exterior.

Igualmente, el fraude descubierto en junio en torno a las cuentas judiciales en el BCP, que se estiman en alrededor de 2.500 millones de guaraníes, no sólo hablan de la vulnerabilidad de los controles de dicha institución, sino de la corrupción en el Poder Judicial.

Estos hechos obligan al nuevo gobierno al sinceramiento del sector institucional monetario y fiscal, de las políticas públicas y de la seguridad social, para establecer el sistema de financiamiento del sector público vinculado a los programas de acción, basado en la identificación de las fuentes de recursos institucionales y los mecanismos de su operacionalización con criterios racionales y transparentes de gestión, monitoreo y evaluación. La implementación y la obtención de resultados de la gestión de los programas públicos están condicionados a un nuevo sistema de financiamiento local.

LAS EXPECTATIVAS DE CAMBIO DEL MODELO DE DESARROLLO

Las expectativas de la ciudadanía están asociadas con las propuestas de cambio en la gestión de la cosa pública por parte del nuevo gobierno, para que la crisis no privatice los recursos y socialice las pérdidas del Estado. Asimismo, con la generación de empleos productivos e ingresos para los jóvenes y los profesionales calificados sin más requisitos que la voluntad e idoneidad para los cargos disponibles. Igualmente, con la intervención del Estado para garantizar la equidad en la generación de oportunidades de acceso a los servicios educativos, sanitarios, de vivienda y de generación de condiciones de subsistencia y crecimiento para los sectores mayoritarios.

Ello implica cambiar el carácter oligárquico de la estructura social, según la propia caracterización del nuevo presidente, por una base social ancha que sustente la estructura del Estado Social de Derecho, al mismo tiempo en que se garantiza a esta mayoría el ejercicio de sus derechos sociales.

La centralidad del desarrollo social - cultural, requiere de su articulación con el desarrollo económico y político - institucional, definiendo al desarrollo no sólo como el logro de las metas, sino además como la interacción dinámica de la sociedad civil y política en la búsqueda de dichos logros, y para poner en marcha procesos de superación de las estructuras heterogéneas y desiguales heredadas por otras pluralistas y equitativas en todos los órdenes de la vida social global.

Este análisis y las expectativas observadas se sustentan en una concepción de la economía que marca diferencias con aquellas que sostienen que toda economía es tiránica para justificar la explotación y la sobreexplotación de grupos humanos, regiones y países entre sí. Consideramos que la economía, como toda actividad humana y social, tiene su lógica, su racionalidad, y que ella cambia según el qué, para qué y cómo se produce, distribuye, intercambia, consume y acumule la riqueza material en la sociedad y el Estado, uno de los mediadores más gravitantes en nuestro proceso local, dentro del contexto regional y mundial concreto.

La gran inquietud que se plantea de cara a la presente coyuntura es si el nuevo gobierno, que ha demostrado tener conciencia de la dinámica perversa de la gestión del Estado y de ciertos sectores privados que hemos referido, actuará efectivamente para cambiar dicha dinámica, y si los ajustes que se hagan en la organización y funcionamiento del Estado serán en dirección al establecimiento de un régimen de justicia social garantizado por un sistema económico reestructurado para el efecto, en el marco de la vigencia de las libertades públicas e individuales.

En esta misma lógica, también son preocupantes:

- el tipo de liderazgo, organización y el nivel de conciencia de los diversos sectores sociales, políticos y culturales del país acerca de la importancia de definir la coyuntura actual dentro del proyecto país;
- la evolución que seguirá la actual coyuntura favorable al cambio y al desarrollo social de las mayorías en América del Sur con los liderazgos renovados en los Poderes Ejecutivos y sus movimientos de renovación estatal; y
- la evolución que seguirá la situación internacional más amplia, el receso económico y el tipo de disciplinamiento buscado por las economías regionales más poderosas, al margen de los movimientos internos que pugnan por un nuevo modelo de desarrollo viable y sostenible en términos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales.

PARAGUAY

Indicadores socioeconómicos 2001 - 2003

En guaraníes, dólares y porcentajes, según especificaciones

Producto Interno Bruto (PIB) en millones de dólares corrientes (2002)	5.391
PIB por habitante en dólares corrientes (2002)	977
PIB. Composición sectorial en porcentajes. Total (2002)	100%
Agricultura, ganadería, forestales, caza y pesca	23,6%
Industria, construcción y minería	18,70%
Electricidad, agua y serv. sanitarios, transporte y comunicaciones	11,60%
Comercio y finanzas, gobierno, viviendas y otros servicios	46%
PIB total. % de crecimiento interanual promedio (2001 - 2002) Guaraníes constantes 2000	-2,30%
PIB total. % de crecimiento anual promedio (1995 - 2002) Guaraníes constantes 2000	0,60%
Ingreso nacional total en millones de dólares corrientes (2002)	4.879
Ingreso neto por habitante en dólares corrientes (2002)	884
Salario mínimo legal desde febrero de 2003 en guaraníes corrientes	972.413
Salario mínimo legal en dólares corrientes a junio de 2003	156
Inflación interanual a abril de 2003 (21%) y julio de 2003 (12 %)	
Población total (Censo Nacional 2002) ⁵	5.516.391
Población económicamente activa (PEA) sobre población de 10 años y más (2002)	61,20%
Población económicamente inactiva (PEA) sobre población de 10 años y más (2002)	38,80%
Población ocupada 89.2% con desempleo abierto 11% sobre la PEA (2002)	
“Desempleo oculto, 11% de la PEI; subocupado, 25% de la PEA (2002)”	
Población pobre 24.2%, y pobre extremo 24.7% (2002). Total país	48,80%
Zona urbanas: pobre 28.0% y pobre extremo 18.1% (2002) Total zona urbana	46,10%
Zonas rurales. Población pobre 18.8%, y pobre extremo 33.5% (2002) Total zona rural	52,30%

⁵ Incluye ajuste censal, ver “DGEEC (2003). Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2002. Principales resultados, Paraguay” y es base de nuestra estimación del producto e ingreso por habitante.

Fuente: elaboración propia con base en Banco Central del Paraguay. Cuentas Nacionales 1992 - 2002. Informe económico de junio de 2003; DGEEC (2003). EPH 2002. Principales resultados. Evolución de la pobreza y la desigualdad.

Exportaciones totales de bienes, servicios y renta en millones de dólares (2002)	2.631,00
Importaciones totales de bienes, servicios y renta en millones de dólares (2002)	2.639,60
Saldo en cuenta corriente de la Balanza de Pagos en millones de dólares (2002)	107,3
Deuda externa pública. Saldo a junio de 2003 en millones de dólares corrientes	2,283
Servicio de la deuda externa pública pagado de enero a junio de 2003 en millones de dólares	112
Desembolsos del crédito externo de enero a junio de 2003 Millones de dólares	54,9
Transferencia neta de recursos externos a junio de 2003 en millones de dólares	-57,2
Activos de reservas internacionales. Saldo a junio de 2003 en millones de dólares	780
Tipo de cambio nominal, promedio a junio de 2003 Guaraníes= 1 dólar	6.225,00
Saldo de la deuda pública interna (c/ BCP) del saldo público no financiero en millones de dólares	344,3
Y en moneda nacional (a junio de 2003) mil millones de guaraníes	620,8
Saldo de la deuda pública interna del sector público financiero en mil millones de guaraníes	125
Déficit fiscal a diciembre de 2002 en millones de guaraníes	246.436
Déficit fiscal a junio de 2003 en millones de guaraníes	137.476

DERECHO A LA VIDA



María Mercedes Esquivel - Tobati

Derecho a la vida: Violencia policial, fatales desenlaces

Hugo Valiente
Centro de Documentación y Estudios (CDE)

Persisten casos en los que la Policía Nacional utiliza indebida y antirreglamentariamente la fuerza en desalojos y represión de manifestaciones, legales o ilegales, provocando la muerte de manifestantes. No se reglamenta debidamente el uso de armas letales por parte de las fuerzas públicas para esas intervenciones.

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

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

¹ Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990 (Principios 4 y 9). Estos principios se encuentran casi transcritos literalmente en el artículo 298 del Código Procesal Penal.

El delito de homicidio se encuentra previsto en el Código Penal (artículo 105), y se castiga con 5 a 15 años de prisión, aunque la pena puede ser elevada hasta 25 años cuando medien circunstancias agravantes. No obstante, no se considera una circunstancia agravante que el homicida haya actuado prevalido de su calidad de funcionario público encargado de hacer cumplir la ley o en ejercicio abusivo de dichas funciones. La desaparición forzada de personas se encuentra prevista en el artículo 236 del Código Penal y se la sanciona con una pena privativa de libertad de entre 5 a 25 años, aunque la tipificación del delito es completamente errónea e incompatible con el artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. El homicidio por razones políticas, la desaparición forzosa de personas y el genocidio son considerados delitos imprescriptibles (Constitución Nacional, artículo 5).

Paraguay ratificó sin reservas el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte, y el **Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte**. De acuerdo con estos instrumentos internacionales, el Paraguay se compromete a no aplicar en su territorio la pena de muerte a ninguna persona sometida a su jurisdicción. La Constitución de 1992 declaró abolida la pena de muerte (artículo 4) y el Código Penal de 1997 la eliminó como sanción en la jurisdicción común. Su restablecimiento es imposible porque así lo determina la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 4.3, que “prohíbe de modo absoluto el restablecimiento de la pena capital para todo tipo de delito, de tal manera que la decisión de un Estado Parte en la Convención, cualquiera sea el tiempo en que la haya adoptado, en el sentido de abolir la pena de muerte se convierte, ipso jure, en una resolución definitiva e irrevocable”².

A pesar de no haber realizado las reservas previstas a la aplicación de la pena de muerte para delitos graves de carácter militar en tiempo de guerra, la legislación penal de las Fuerzas Armadas la mantiene para 9 delitos en tiempos de paz³ y 37 delitos en tiempo de guerra⁴, circunstancia en la que esa jurisdicción se extiende incluso a civiles, por ejemplo las personas que ayuden o cooperen con los desertores son condenadas a muerte (artículo 157). En algunos casos, aún se prevé como sanción el diezmar la tropa, como por ejemplo para el delito de desertión de tropa en tiempo de guerra (artículo 151) cuando se realiza en forma tumultuaria por más de 10 individuos, se condena a todos a la pena de muerte, pero se la ejecuta en uno de cada diez escogidos al azar.

No se han registrado iniciativas para modificar la legislación penal militar, así como tampoco se ha encarado ninguna iniciativa legislativa para adecuar la tipificación penal del delito de desaparición forzosa de personas.

² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Restricciones a la Pena de Muerte (artículos 4.2 y 4.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de setiembre de 1983, Serie A N° 3, párr. 56.

³ Ver Ley 843 del 19 de diciembre de 1980, Código Penal Militar, en sus artículos 90, 112, 253, 254, y 364.

⁴ Ídem, artículos 79, 85, 105, 106, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 124 inciso a), 125, 126, 128, 132, 133, 137, 138, 151, 155, 157, 190, 215, 216, 225, 236, 240, 242, 269, 282, 283, 284, 288, 291, 292, 297 y 298.

HOMICIDIOS ARBITRARIOS

Las violaciones al derecho a la vida que se registran llevan a sostener la responsabilidad del Estado en actos realizados por agentes públicos en los que es presumible el uso desproporcionado o antirreglamentario de la fuerza pública.

El respeto al derecho a la vida supone la obligación positiva de garantizar medios idóneos para protegerla y preservarla, que en los casos de personas sometidas a custodia del Estado por cualquier orden judicial, administrativa o de la índole que sea, adquiere exigencias más severas en la prevención de situaciones que, incluso por omisión, pudieran derivar en la supresión de la inviolabilidad de la vida⁵. En este sentido, la vulnerabilidad de las personas bajo custodia del Estado se agrava por la ausencia de garantías mínimas para la vida y la integridad física, en particular de las personas que se encuentran reclusas en establecimientos penitenciarios.

Internos fallecidos en instituciones penitenciarias	
Octubre de 2002 - setiembre de 2003	
Penitenciaría Nacional de Tacumbú	13
Penitenciaría Regional de Emboscada	2
Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo	1
Penitenciaría Regional de Pedro Juan Caballero	1
Penitenciaría Regional de Villarrica	1
Penitenciaría Regional de Ciudad del Este	4
Total	22

Fuente: Informe del Director General de Institutos Penales, Salustiano Ortiz Díaz (6 de octubre de 2003).

Muchos de los homicidios que se producen en el interior de los penales se producen por la acción de otros internos, en actos de violencia o en muertes por encargo, lo que revela las escasas condiciones de seguridad interna existentes.

El personal de custodia de penitenciarías no cuenta con preparación y equipamiento necesario para la realización de su cometido de acuerdo con los estándares internacionales que orientan la cuestión. Los principios básicos sobre el empleo de la fuerza establecen que “los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, no emplearán armas de fuego, salvo en defensa propia o en defensa de terceros cuando haya peligro inminente de

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gangaram Paday. Voto disidente de los jueces Picado Sotela, Aguiar-Aranguren y Cançado Trindade. Sentencia del 21 de enero de 1994, Serie C No 16, párr. 2-5.

muerte o lesiones graves”⁶. A su vez, las “reglas para la protección de los menores privados de libertad” disponen que “en todo centro donde haya menores detenidos deberá prohibirse al personal portar y utilizar armas”⁷.

La Policía Nacional no observa un protocolo de uso de la fuerza y de armas de fuego para la intervención en manifestaciones, sean estas lícitas o ilícitas (bloqueo de carreteras o desalojos de ocupaciones). En estos casos es generalizada la actuación de efectivos policiales que no tienen entrenamiento para intervención en manifestaciones, así como tampoco cuentan con el equipo autoprotector y armamentos no letales que disminuyan al mínimo la posibilidad de causar lesiones o la muerte⁸. En estos casos, la intervención de agentes no especializados provoca que los mismos utilicen irreflexivamente su arma de fuego reglamentaria contra la multitud, llegando en ocasiones a provocar la muerte o lesiones graves a la integridad física de los y las manifestantes. Los principios básicos sobre el empleo de la fuerza disponen que “al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario”⁹.

Por ejemplo, el 4 de junio de 2003 se produjo un despeje de ruta ordenado por el fiscal Lucio Aguilera y ejecutado por efectivos conjuntos de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, en el conflicto de los cedroneros en el departamento de San Pedro¹⁰. El conflicto ya llevaba varias semanas, con numerosos detenidos, violentos despejes de ruta y denuncias de tortura y otros abusos policiales. En el desalojo del 4 de junio la policía utilizó armas de fuego letales y provocó la muerte de Eulalio Blanco Domínguez, uno de los cedroneros manifestantes. El caso se encuentra bajo investigación fiscal. En otro caso, el 2 de octubre de 2003, en un desalojo de una propiedad privada ocupada por campesinos sin tierra por el fiscal Cantalicio Ávalos, en la jurisdicción de Ciudad del Este (departamento del Alto Paraná), efectivos policiales del Grupo Especial de Operaciones se enfrentaron a los campesinos que resistían el desalojo. La policía abrió fuego con una ametralladora y provocó la muerte de Miguel Peralta, y heridas graves a Reinaldo Daniel Espínola, Félix Benítez, Felipe Burgos, Jorgelina Burgos y Elba González, campesinos/as que estaban en la ocupación.

⁶ Op. Cit.

⁷ Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad. Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, del 14 de diciembre de 1990, Regla 65.

⁸ “Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán una serie de métodos lo más amplia posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego. Entre estas armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes. Con el mismo objetivo, también debería permitirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo autoprotector, por ejemplo, escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas a fin de disminuir la necesidad de armas de cualquier tipo” (Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, Principio 2).

⁹ Op. Cit.

¹⁰ Mayor información sobre el caso de los cedroneros, en el artículo “Organizaciones Campesinas”, en capítulo sobre “Derecho a la asociación, reunión y capacitación” de este informe.

OBLIGACIÓN DE INVESTIGAR

La sala penal de la Corte Suprema de Justicia, entendiendo en un recurso extraordinario de casación, resolvió absolver de culpa y pena al comisario Hermes Enrique Argaña, sobre quien informáramos en ediciones de años anteriores que había sido denunciado por un hecho de ejecución extrajudicial en Ciudad del Este (Departamento de Alto Paraná)¹¹.

Un Tribunal de Sentencia de Ciudad del Este, presidido por Carmen Teresa Barrios Martínez e integrado por Ana María Arréllaga de Castillo y José Gabriel Escurra Franco, juzgó que se demostró suficientemente la responsabilidad de Argaña en el hecho investigado y lo condenó a la pena privativa de libertad de 8 años en la Agrupación Especializada de la Policía Nacional, en libre comunicación y disposición de la judicatura competente, pena que tendrá compurgada en fecha 21 de marzo de 2010 (SD N° 19 de fecha 26 de marzo de 2002)¹². El Tribunal de Apelaciones, Tercera Sala, Sala Penal de la VI Circunscripción Judicial de Alto Paraná y Canindeyu, desestimó un recurso de apelación especial y confirmó la pena (Acuerdo y Sentencia N° 41 de fecha 28 de junio de 2002).

La Corte Suprema de Justicia consideró en un fallo con brevísimos fundamentos, que no existía pruebas producidas que justifiquen “la existencia del nexo causal requerido en la estructura del hecho punible, ni han vinculado sus apreciaciones a elementos probatorios producidos en el juicio oral y público hasta la certeza positiva de que la conducta de Hermes Enrique Argaña fuese la que produjo la muerte de la víctima”. En consecuencia, resolvieron la absolución¹³.

Un caso más que, a pesar de las claras responsabilidades demostradas, queda en la impunidad.

RECOMENDACIONES

Modificaciones legislativas

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

El Poder Legislativo debe sancionar una ley específica que tipifique el delito de desaparición forzada de personas de acuerdo a los estándares internacionales, modificando el artículo 236 inciso 1° del Código Penal, que amplíe la procedencia del hábeas corpus a los casos de hallazgo del paradero de las personas detenidas -

¹¹ Expediente “Hermes Enrique Argaña y otros s/ Hecho Punible contra la Vida, homicidio en Ciudad del Este”.

¹² Fue un elemento probatorio trascendental la prueba de reconocimiento de persona de una testigo presencial de la ejecución arbitraria, quien posteriormente identificó sin lugar a dudas a Hermes Argaña como uno de los autores del hecho.

¹³ Acuerdo y Sentencia N° 1.128 del 11 de noviembre de 2002. Fue ministro preopinante Jerónimo Irala Burgos, y votaron en concurrencia Wildo Rienzi Galeano y Felipe Santiago Paredes.

desaparecidas y que adecue las normas procesales de jurisdicción y extradición aplicables a estos hechos.

Se debe reinstaurar la querrela penal autónoma para que las víctimas de violaciones al derecho a la vida y sus representantes tengan la facultad de acusar independientemente de la actitud que asuma el Ministerio Público. Esto será posible mediante una modificación parcial del Código Procesal Penal

Implementación de políticas

A la capacitación de funcionarios policiales o de seguridad en las normas de Derechos Humanos, y en especial de los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y del código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, se debe sumar la aplicación efectiva de la ley por parte de los organismos de control externos a la policía y su sujeción cada vez mayor a los poderes públicos, en especial al Poder Judicial.

**DERECHO A LA LIBERTAD,
SEGURIDAD PERSONAL E
INTEGRIDAD FISICA**



Claudelina Esquivel. Tobati

Tortura: impunidad garantizada

Hugo Valiente

Centro de Documentación y Estudios (CDE)

La omisión de investigar y de acusar por parte del Ministerio Público, sumada a la ineficacia del Poder Judicial, determinaron que sonados y graves casos de tortura y maltratos policiales hayan quedado impunes.

INTRODUCCIÓN

Paraguay establece un marco jurídico que proscribe terminantemente la tortura. Paraguay es Estado parte de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (Ley N° 56/90) y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes (Ley N° 69/90). Del mismo modo, la Constitución Nacional la prohíbe y dispone su imprescriptibilidad (artículo 5). Aunque de un modo deficiente en su tipificación e incompatible con los tratados internacionales, el Código Penal sanciona la tortura y otras prácticas análogas.

Sin embargo, la persistencia de la tortura como práctica en el Paraguay de la democracia parece constituir una seria violación de estas disposiciones.

Esta situación ha sido objeto de atención internacional en reiteradas ocasiones. Los más importantes organismos internacionales de vigilancia de los derechos humanos con competencia para analizar el cumplimiento de la prohibición de torturar han

señalado al Paraguay¹ que constituye un grave motivo de preocupación la práctica de la tortura, “especialmente en las comisarías y centros primarios de detención, con el objeto de obtener confesiones o información, las cuales son aceptadas por los jueces para abrir procesos contra las víctimas”. Estas prácticas también son usuales como castigos a los conscriptos que cumplen el servicio militar obligatorio y a las personas, mayores y menores de edad, reclusas en instituciones penitenciarias civiles.

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la cuestión de la tortura sigue siendo “un problema recurrente” en Paraguay y “los agentes policiales son los principales responsables por los casos de tortura, y que éstas se producen principalmente en las comisarías policiales”. La persistencia de la tortura, de acuerdo a la opinión de la CIDH, obedece, entre otras causas, a la permanencia en filas policiales y militares de agentes formados durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954 - 1989). A la falta de una adecuada capacitación en prácticas respetuosas de la democracia y los derechos humanos de los agentes públicos, se debe sumar la “intrincada estructura basada en cadenas de mandos, que dificulta muchas veces la determinación de responsabilidad individual en casos de abusos por parte de sus miembros”².

Parece ser un tanto obvio que la tortura iría a persistir en los cuadros policiales muchos años después del inicio del periodo democrático. La policía no se encontraba preparada para ser una institución que combinara eficiencia, alto grado de gestión institucional, respeto a los derechos humanos y apego a la democracia de la noche a la mañana.

¹ Véanse, a ese respecto, los siguientes informes de organismos internacionales:
Comité contra la Tortura (1994). Observaciones finales del Comité contra la Tortura: Paraguay. Doc. ONU A/49/44, 12 de junio de 1994, ppr. 57.
Comité de Derechos del Niño (1994). Observaciones finales del Comité de Derechos del Niño: Paraguay. Doc ONU CRC/C/15/Add.27, 24 de octubre de 1994, ppr. 13.
Comité de Derechos Humanos (1995). Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Paraguay. Doc. ONU CCPR/C/79/Add.48; A/50/40, paras.192-223, 3 de octubre de 1995, ppr. 206.
Comité de Derechos del Niño (1997). Observaciones finales del Comité de Derechos del Niño: Paraguay. Doc ONU CRC/C/15/Add.75, 18 de junio de 1997, ppr. 28.
Comité contra la Tortura (1997). Observaciones finales del Comité contra la Tortura: Paraguay. Doc. ONU A/52/44, 5 de mayo de 1997, ppr. 201.
Comité Contra la Tortura (2000). Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura: Paraguay. Doc. ONU A/55/44, 10 de mayo de 2000, ppr. 150 c).
Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2001a).
Tercer Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Paraguay. OEA/Ser./L/VII.110, doc. 52., 9 de marzo del 2001, ppr. 36-37.
Comité de Derechos del Niño (2001). Observaciones finales del Comité de Derechos del Niño: Paraguay. Doc ONU CRC/C/15/Add.166, 12 de octubre de 2001, ppr. 45-46 y 51-52.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2002b). Informe de seguimiento del cumplimiento con las recomendaciones de la CIDH en el Tercer Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Paraguay. OEA/Ser./L/VII.114, doc. 5 rev., 16 abril 2001, ppr. 55-61.

² CID4 (2001a). Op. Cit.

Una evaluación institucional reciente hecha a la Policía Nacional³ revela algunas falencias en la organización que podrían ser factores que contribuyen a la pervivencia de la tortura. De acuerdo a esta evaluación, la Policía Nacional no ha llevado con éxito el proceso de ajuste al nuevo régimen procesal penal y su función de auxiliar judicial en esa área; no existen políticas públicas de seguridad ciudadana ni políticas policiales en la materia. Ante la inexistencia de directrices, el mando policial improvisa de acuerdo a criterios varios. La coordinación con otros organismos del sistema de justicia que cumplen roles importantes en materia de seguridad ciudadana es inexistente o muy débil y la Policía no cuenta con sistemas de información confiable. No existe la inspección policial ni un departamento de asuntos internos ni otro sistema de control alternativo de la actividad policial. Existe muy poco control superior y la disciplina es totalmente militarizada. El policía no está capacitado para asumir roles de liderazgo comunitario ni para relacionarse adecuadamente con la sociedad. La educación que se brinda en las instituciones de enseñanza policial es sumamente formal y tradicional y no prepara suficientemente en los aspectos operativos⁴.

El problema, en síntesis, no es tanto que la tortura permanezca sino que no se la sancione. En resumidas cuentas se puede señalar que el problema radica en una **insuficiencia legal**, en una **falta de políticas públicas** y en la **impunidad fiscal-judicial**. O como sostiene la CIDH:

“La Comisión no cuenta con información de que se haya estructurado hasta el presente una política oficial para detener la tortura. Tampoco la Comisión ha sido informada de que se haya sancionado efectivamente a quienes se encuentran responsables de haber torturado. Por último, la Comisión no ha sido informada de iniciativas legislativas para modificar el artículo 309 del Código Penal a fin de que se tipifique el delito de tortura en la requerida compatibilidad con las convenciones internacionales”⁵.

Sobre estos tres ejes haremos un seguimiento de los informes anteriores.

³ Resumen Ejecutivo del Diagnóstico Integral y Participativo de la Policía Nacional de Paraguay. Dirección General de la Policía Nacional de Paraguay y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Asunción, Mimeo, 2001. El diagnóstico estuvo dirigido por Rafael Nieto Loaiza.

⁴ Además se detallan otras falencias en la organización del personal policial. La media en Paraguay era de 210 policías por 100.000 habitantes, siendo la media mundial para 1994 de 382 policías por 100.000 habitantes. Hay un oficial por cada 4 suboficiales. A su vez, su distribución era más bien arbitraria y no obedecía a “criterios demográficos, de riesgo público o de actividad delictiva”. El 66% del pie de fuerza se concentra en Asunción y el departamento Central. No existen adecuados equipos de movilidad y comunicación y el armamento es más bien propio de un ejército (5.073 fusiles belgas, 362 fusiles chinos, 313 brasileros, 121 alemanes y 30 italianos, además de cuatro morteros y ocho ametralladoras pesadas). Cada policía debe comprar su arma de dotación. A estas distorsiones, se suma la injerencia política en el manejo de la institución, las insatisfacciones salariales que alientan la corrupción y la inestabilidad de la carrera.

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2001b). Op. cit., pr. 61.

OBLIGACIÓN DE ADOPTAR GARANTÍAS PROCESALES Y PENALES EN LA LEGISLACIÓN

La reforma del sistema penal que se inició con la adopción de un nuevo Código Penal (1997), el Código de Procedimientos Penales (1998) y el Código de la Niñez y la Adolescencia (2001) en lo relativo a las normas procesales de la justicia juvenil significó avances en materia de prevención de la tortura, pero además registró notables retrocesos en cuanto a acceso a la justicia por parte las víctimas.

El Código Penal tipifica y penaliza la tortura (artículo 309) y otras formas análogas de tortura y tratos crueles bajo tipos como la coacción respecto de las declaraciones (artículo 308) y la lesión corporal en ejercicio de las funciones públicas (artículo 307), en el capítulo correspondiente a los hechos punibles contra el ejercicio de las funciones públicas. Sin embargo, el artículo 309 del Código Penal omite elementos esenciales que configuran el delito de tortura e incumple la obligación del Paraguay de respetar en su legislación penal interna la Convención, que establece una definición de lo que debe entenderse por tortura⁶.

La inconsistente y errónea tipificación del delito de tortura en el Código Penal paraguayo constituye una traba legal para su persecución judicial y sanción. Ninguna iniciativa legislativa fue estudiada en el Poder Legislativo desde 1997 para subsanar esta situación.

Pero el más grave retroceso en materia de acceso a la justicia fue la eliminación de la querrela autónoma de la víctima en el Código Procesal Penal de 1998 (artículo 69, 347 y 348). De acuerdo a estas nuevas disposiciones del procedimiento penal, el Ministerio Público tiene la facultad exclusiva de acusar y llevar un caso a juicio oral, facultad que no le asiste a la víctima, quien solo podrá “adherirse” a los términos de la acusación fiscal, si la hubiere, y ejercer un rol coadyuvante en la investigación.

Si un fiscal penal asignado a un caso decide no acusar y solicita el sobreseimiento libre del imputado, a pesar de existir elementos suficientes para fundar una acusación, el juez penal de garantías debe remitir el expediente al Fiscal General del Estado a fin de que éste ratifique la posición del agente fiscal o acuse. Sin acusación del Ministerio Público, el caso no podrá ser llevado a juicio oral (artículo 358)⁷.

⁶ El Código Penal de 1910 omitía la tipificación de este delito, por lo que existía un grave obstáculo legal para la persecución judicial de los funcionarios acusados por tortura perpetrada bajo su vigencia. Esta dificultad se proyecta con posterioridad a la reforma penal de 1997 en virtud del principio de irretroactividad de la ley penal para hechos acaecidos con anterioridad a su vigencia. Por ello, las víctimas de casos de tortura anteriores a la vigencia del Código Penal de 1997 querellan bajo los tipos de lesión corporal o tentativa de homicidio, que no sancionan el hecho con penas adecuadas a su gravedad.

⁷ Código Procesal Penal (Ley N° 1.286/98): Artículo 358. Falta de acusación. Cuando el Ministerio Público no haya acusado y el juez considera admisible la apertura a juicio, ordenará que se remitan las actuaciones al Fiscal General del Estado para que acuse o ratifique el pronunciamiento del fiscal inferior. En este último caso, el juez resolverá conforme al pedido del Ministerio Público. En ningún caso el juez podrá decretar el auto de apertura a juicio si no existe acusación fiscal.

PROYECTOS DE MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO PROCESAL PENAL

El Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) presentó un proyecto de ajuste parcial de la Ley N° 1.286/98 en julio de 2003. Este proyecto, cuyo texto aún está en fase de discusión amplia, consulta y ajuste, se propone, de acuerdo a su exposición de motivos, reformular algunas deficiencias en la redacción del código que contribuyen a eliminar las distorsiones interpretativas derivadas de la pervivencia de una cultura inquisitiva y recuperar algunos institutos que conferían efectividad a la participación ciudadana efectiva en el proceso penal y que fueron eliminados por el Poder Legislativo cuando se estudió y sancionó la ley⁸.

Si bien no todos los ajustes propuestos constituyen avances en relación a la normativa actual⁹, en relación a la posibilidad de acusar de la víctima el proyecto incorpora la autonomía de la querrela e incorpora la acción popular en los delitos de violación a los derechos humanos. De acuerdo al proyecto, la víctima de un hecho punible o su representante legal podrá accionar la persecución penal pública independientemente de la actitud que asuma el Ministerio Público en el caso. Para el caso de los delitos de tortura, lesión en ejercicio de funciones públicas y otros delitos contra los derechos humanos¹⁰, el proyecto propone que cualquier persona, física o jurídica, sin necesidad de ser víctimas ni sus representantes, podrá iniciar y proseguir la querrela conjunta contra funcionarios o empleados públicos, agentes de las fuerzas públicas o militares que hayan cometido tales hechos en ejercicio de sus funciones.

OBLIGACIÓN DE INVESTIGAR PRONTA E IMPARCIALMENTE EN LOS CASOS DE TORTURA

Desde la vigencia del Código Penal vigente (1997) no se ha llevado a cabo ningún juicio por tortura. Tampoco se ha registrado ninguna condena judicial en aplicación de los arts. 307 - 309 de este código.

Caso de los militantes de “Patria Libre”¹¹

Las investigaciones fiscales del caso de detenciones ilegales y torturas a los miembros del Movimiento “Patria Libre” Juan Arrom, Anuncio Martí y Víctor Colmán, y a

⁸ Citamos el proyecto según la versión publicada en la revista del INECIP Cátedra Libre, Año 3, N° 2. Son autores del proyecto los abogados Alfredo Enrique Kronawetter, Carolina Llanes, Marcos Köhn Gallardo, María Victoria Rivas y Roque Orrego Orué.

⁹ En particular nos referimos al momento desde el cual empieza a computarse el plazo máximo del proceso penal y el momento desde el que se debe contar con abogado defensor, que propone modificaciones que constituyen retrocesos en relación a las disposiciones vigentes.

¹⁰ En concreto, para el caso de cohecho pasivo agravado, soborno agravado, persecución de inocentes, exacción, genocidio, crímenes de guerra y los hechos punibles que sean declarados imprescriptibles por tratados y convenios internacionales ratificados por el Paraguay.

¹¹ Un detalle de los antecedentes del caso se puede consultar en el informe del año pasado. Véase Valiente, Hugo (2002): ¿Retorna la tortura?. En: Derechos Humanos en Paraguay 2002. CODEHUPY, Asunción, págs. 53 y siguientes.

los familiares de este último, Ana Rosa Samudio (su esposa) y Jorge Samudio (cuñado), finiquitaron para el 2003 con la impunidad de los autores del hecho¹².

Este caso había motivado el pedido de juicio político solicitado por la CODEHUPY y más de 60 organizaciones de la sociedad civil al Fiscal General del Estado, Oscar Latorre, a raíz de las vinculaciones de agentes del Ministerio Público en el hecho criminal denunciado y en su posterior encubrimiento. El pedido de juicio político no prosperó por el apoyo dado a Latorre por la bancada de la Asociación Nacional Republicana – Partido Colorado en la Cámara de Diputados. Con este rechazo, se cerraba la posibilidad de una investigación fiscal imparcial de la denuncia.

El Ministerio Público dio por cerrado el caso el 8 de febrero de 2003 (Requerimiento Fiscal N° 9), solicitando el sobreseimiento definitivo de los tres únicos imputados en el caso, el director del Centro de Investigación Judicial del Ministerio Público, Javier Benjamín Cazal Elizeche, y los policías Saturnino Antonio Gamarra Acosta y José David Schémbori Ocampos¹³. El pedido, solicitado por el fiscal penal Edgar Sánchez, se fundamenta en que tras la investigación del Ministerio Público, se llegó a la conclusión de que **“el hecho no existió”**¹⁴. La querrela adhesiva se opuso a esta pretensión del Ministerio Público, alegando que se desecharon importantes pruebas que fundamentaban una formal acusación y justificaban que el caso fuera a juicio oral y público. La querrela asimismo sostuvo que el Ministerio Público había dado una importancia superlativa a las inconsistentes coartadas de los imputados.

¹² La información de este caso proviene del expediente “Saturnino Antonio Gamarra Acosta, José David Schémbori Ocampos y Javier Cazal Elizeche s/ Privación de libertad, Tortura y otros”. Causa N° 01-05-02-00000-2002-0001150, ante el Juzgado Penal de Garantías de la Etapa Intermedia de Asunción. Familiares de Juan Arrom publicaron un libro testimonial donde se encuentran importantes datos de la investigación del caso y una versión de parte de las víctimas en Arrom, Cristina et. al. (2003): Verdades de un Secuestro. Asunción.

¹³ Las víctimas además habían denunciado y querrellado al comisario Francisco Servián, al oficial inspector Julio César Díaz, al oficial inspector Nelson Alderete, al oficial inspector Elías Gómez, al oficial 1° Feliciano Martínez, al suboficial Gustavo Limenza y al suboficial Pablo Morínigo, todos ellos en servicio en el Departamento de Investigaciones y asignados al caso del secuestro. También denunciaron al comisario Roberto González Cuquejo, jefe del Departamento de Investigaciones, al teniente coronel Mario Restituto González, del Servicio Nacional de Inteligencia, y al mayor Enrique Sarubbi. Además se encontraron conexiones con Felipe Acuña Vergara, funcionario de la Presidencia, y Esteban Aquino Bernal, asesor antiterrorista de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, estas personas, así como los ex ministros de Justicia, Silvio Ferreira, y del Interior, Julio César Fanego, y los fiscales del caso, Hugo Velázquez, Sandra Quiñónez y Cinthia Lovera, no fueron imputados.

¹⁴ Artículo 361. Corresponderá el sobreseimiento definitivo:

1) cuando resulte evidente que el hecho no existió, que no constituye hecho punible o que el imputado no ha participado en él.

En sus efectos, “el sobreseimiento definitivo cerrará irrevocablemente el procedimiento con relación al imputado en cuyo favor se dicte, inhibirá una nueva persecución penal por el mismo hecho y hará cesar todas las medidas cautelares.

“Art. 363. El sobreseimiento definitivo cerrará irrevocablemente el procedimiento con relación al imputado en cuyo favor se dicte, inhibirá una nueva persecución penal por el mismo hecho y hará cesar todas las medidas cautelares.

“Aunque la resolución no esté firme, el juez decretará provisionalmente la libertad del imputado o hará cesar las medidas sustitutivas que se le hayan impuesto. El sobreseimiento definitivo contendrá la manifestación de que el procedimiento no afecta el buen nombre y honor de los que goce el imputado y ejecutoriada esa resolución, se cancelará cualquier registro público o privado del hecho, con relación al sobreseído” (artículo 361 del Código Procesal Penal).

En la audiencia preliminar del caso celebrada el 14 de mayo del 2003, la jueza penal de garantía Griselda Caballero ordenó que se remita el requerimiento de sobreseimiento al Fiscal General del Estado, para que éste ratifique o rectifique el pedido de sus fiscales subordinados, en atención a que el juzgado consideraba que existían elementos que ameritaban el llamado a juicio¹⁵. Oscar Latorre encargó el trabajo a su Fiscal General Adjunto, el abogado Diosnel Rodríguez, quien ratificó en su totalidad el pedido de sobreseimiento definitivo (Dictamen N° 1.618 del 27 de mayo de 2003).

El 19 de junio volvió a celebrarse la audiencia preliminar, pero la querrela adhesiva en representación de Juan Arrom presentó una excepción de inconstitucionalidad en contra del artículo 358 del Código Procesal Penal, fundándose en que dicha disposición violaba el derecho a la protección judicial de las víctimas, el derecho a la igualdad, que suponía un otorgamiento de facultades jurisdiccionales extraordinarias al Ministerio Público, y que violaba la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otras varias consideraciones. La audiencia quedó suspendida a raíz de la interposición de este recurso, y el caso fue remitido a la Corte Suprema de Justicia.

La sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolvió, tras brevísimas consideraciones, desestimar la excepción de inconstitucionalidad “por improcedente”¹⁶. Entre los argumentos sostenidos por la Corte, se señaló que el artículo 358 del Código Procesal Penal forma parte de un sistema congruente¹⁷, que declarar su inconstitucionalidad y dar vía libre al poder de acusar a la víctima debería provenir de una reforma legislativa¹⁸, y que, en materia de fondo, la imposibilidad legal de que la víctima pueda acusar independientemente del Ministerio Público no lesiona el derecho a la tutela judicial efectiva¹⁹.

Con este recurso agotado y con la resolución de la Corte, el Juzgado Penal de Garantías de la Etapa Preliminar a cargo del Juez Silvio Reyes Rojas prosiguió la audiencia preliminar el 4 de noviembre y resolvió decretar el sobreseimiento definitivo de los tres únicos procesados en el caso, el director del Centro de Investigación Judicial del Ministerio Público, Javier Benjamín Cazal Elizeche, y los policías Saturnino Antonio Gamarra Acosta y José David Schémbori Ocampos. El sobreseimiento decretado tiene los efectos de una absolución, extingue la acción penal y deja “expresa constancia que la formación del presente procedimiento no afecta el buen nombre y honor”

¹⁵ Es lo que dispone el artículo 358 del Código Procesal Penal vigente, ya citado.

¹⁶ Acuerdo y Sentencia N° 1.601 de 19 de septiembre de 2003. Fue preopinante el ministro Carlos Fernández Gadea, con votos concurrentes de los ministros Raúl Sapena Brugada y Luis Lezcano Claude.

¹⁷ Según el fallo, el artículo 358 “forma parte de una serie de disposiciones legales concordantes que integran el nuevo sistema penal acusatorio de carácter mixto, en el cual el Ministerio Público en representación del Estado y la sociedad ejerce el poder de acusar, y el Juez Penal de Garantías cumple el rol de controlar que no se produzca alguna lesión en los derechos del imputado y la víctima”.

¹⁸ “La pretensión del excepcionante dada la forma o el modo de cuestionar el artículo 358 del Código Procesal Penal se halla dirigida a modificar el sistema penal actual, materia que no puede ser analizada y resuelta en sede constitucional. Ella correspondería a una reforma legislativa a ser realizada por el órgano competente”.

¹⁹ “La aplicación del artículo 358 Código Procesal Penal (...) no lesiona ningún derecho de rango constitucional del recurrente por cuanto que la parte que promueve la querrela adhesiva (víctima) tiene a su alcance los resortes procesales pertinentes para ejercer su derecho”.

de los imputados (AI N° 880 del 4 de noviembre de 2003)²⁰. Esta resolución fue apelada por los querellantes adhesivos y el recurso se encuentra en estudio hasta el cierre del presente informe.

Con los antecedentes del caso y la jurisprudencia de los tribunales penales, es más que previsible que el recurso sea desestimado y el sobreseimiento quede confirmado.

Este caso muestra de un modo paradigmático los complejos intereses en juego que involucran a la institución del Ministerio Público en el apañamiento de la tortura policial en el marco de investigaciones penales²¹.

Caso de los conjurados del golpe de Estado del 18 de mayo del 2000

En este emblemático caso, cuyos antecedentes ya fueran suficientemente consignados en ediciones anteriores de este informe²², se encuentran acusados por el Ministerio Público el ex ministro del Interior y ex diputado colorado Walter Bower, y el comisario principal Basilio Pavón, el comisario Merardo Palacios y el oficial 1° Osvaldo Vera por el hecho de tortura del que fuera víctima el ex comisario Alfredo Cáceres en ocasión del intento de golpe de Estado del 18 de mayo de 2000.

En este caso no se ha podido aún culminar con la audiencia preliminar a raíz de los constantes incidentes dilatorios que promueve la defensa de Walter Bower y de la extremada lentitud y dilación con que opera el Poder Judicial para resolver estas trabas. Actualmente el caso se encuentra parado en la Corte Suprema de Justicia a raíz de un incidente de excepción de inconstitucionalidad planteado por Bower. Asimismo, la defensa de los policías ya alegó que corresponde que se extinga la causa porque transcurrió el plazo máximo del proceso²³. Si bien no se ha resuelto aún la extinción del proceso, los fiscales anunciaron que se opondrán basándose en la imprescriptibilidad de la persecución penal de la tortura²⁴.

²⁰ Esta resolución judicial no hace sino aplicar lo que establece el Código Procesal Penal: sin acusación fiscal, no hay juicio, por más pruebas y evidencias que existan sobre un delito. Ni siquiera en el caso de que el delito comprometa seriamente a los mismos integrantes del Ministerio Público es admisible un poder acusador diferente. No existe ninguna responsabilidad institucional ni personal para los agentes del Ministerio Público que dejen de acusar. El juez Reyes Rojas dejó en claro en su resolución que daba a lugar el sobreseimiento de los torturadores del caso Patria Libre que “en cumplimiento de dicha disposición [artículo 358 del Código Procesal Penal] esta Magistratura se halla vinculada al requerimiento solicitado por el Ministerio Público, no pudiendo entrar al análisis de la admisibilidad de dicho requerimiento por lo que, independientemente del convencimiento interno del magistrado, corresponde aplicar dicha disposición (...) dictando en consecuencia el sobreseimiento definitivo”.

²¹ Juan Arrom, Anuncio Martí y Víctor Colmán, acusados por el Ministerio Público de haber sido autores de un hecho de secuestro con fines extorsivos, se fugaron pocos días antes de la celebración del juicio oral y, a la fecha, el Ministerio Público y la Policía siguen sin dar con su paradero. Ana Rosa y Jorge Samudio fueron sobreseídos del caso. Otros tres imputados fueron condenados.

²² Báez Samaniego, César (2000): Abusos y Torturas de Agentes Públicos. En: Derechos Humanos en Paraguay 2000. CODEHUPY, Asunción, págs. 44 y siguientes. Valiente (2002): Op. cit., págs. 50 y 51.

²³ El Código Procesal Penal dispone que, en garantía del derecho a una resolución judicial dentro de un plazo razonable, todo procedimiento tendrá una duración máxima de tres años, contados desde el primer acto del procedimiento. Vencido ese plazo, el juez o tribunal, de oficio o a petición de parte, declarará extinguida la acción penal (artículos 136 y 137).

²⁴ Véase el expediente “Walter Bower Montalvo y otros s/ tortura, privación de libertad y otros”.

Caso de Guillermo Agüero

En este caso, detallado en el informe anterior²⁵, se encontraban acusados los oficiales de policía Félix Ecurra Morales, Virgilio Pereira Marecos y Ladislao Gamarra por las lesiones que habían provocado al médico y profesor universitario Guillermo Agüero y otras 11 personas en ocasión de una represión policial a una manifestación de médicos, enfermeras, profesores y alumnos de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional el 27 de noviembre de 2001. El caso cobró relevancia porque se transmitió por televisión el momento preciso en que los tres policías acusados tomaron a Agüero, lo introdujeron en el edificio del Poder Legislativo y le propinaron un rodillazo en los testículos.

El 30 de septiembre del 2002, el juez penal de garantía Alcides Corbeta dispuso la suspensión condicional del procedimiento en beneficio de los acusados y les impuso una multa de 13 millones de guaraníes y la obligación de realizar trabajos de aplicación y ética en el Colegio de Policía, mediante el control del Centro General de Institutos Policiales. A fines de noviembre, Corbeta hizo lugar a la extinción de la acción penal en la causa por haber transcurrido el plazo de tres años, y decretó el sobreseimiento definitivo de Ecurra Morales, Pereira Marecos y Gamarra “con la expresa constancia de que el procedimiento no afecta el buen nombre y honor que gozan los mismos, debiendo cancelarse y/o borrarse el registro de la presente causa”²⁶.

PROHIBICIÓN DE PRACTICAR LA TORTURA

Como señalamos insistentemente año tras año, no existe un registro oficial o no oficial que registre con exhaustividad las denuncias por tortura que se presentan en distintas instancias. Esta grave falencia no permite señalar con certeza la gravedad, la extensión y ocasión de esta práctica que persiste.

La Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General del Estado²⁷ recibió en el 2003 un total de 43 denuncias de apremios físicos por parte de las Fuerzas Públicas del total de 52 denuncias ingresadas en el marco de su competencia. De acuerdo a la clasificación penal asignada por los agentes fiscales, 10 denuncias son investigadas bajo el cargo de tortura y 33 bajo el cargo de lesión corporal en ejercicio de funciones públicas. De estas denuncias, 40 corresponden a distintas comisarías, departamentos y brigadas de la Policía Nacional, una corresponde a una institución militar (el Liceo Militar Acosta Ñu), una a la Penitenciaría de Coronel Oviedo y una a la acción conjunta de agentes antimotines de la Policía Nacional y efectivos de las Fuerzas Armadas. La comisaría que tiene el récord en denuncias (5 en lo que va del año) es la 7^a de Ñemby (departamento Central), a cargo de Merardo Palacios, el mismo que se encuentra acusado por el Ministerio Público de haber torturado a policías que participaron del frustrado golpe de Estado del 18 de mayo de 2000.

²⁵ Valiente (2002): Op. cit., pág. 61.

²⁶ Véase el expediente “Félix César Ecurra Morales y otros s/ Lesión corporal en ejercicio de funciones públicas”. Causa Nº 01-02-00001-2001-15.400 ante el Juzgado Penal de Garantías Nº 5 de Asunción.

²⁷ Actualmente cuenta con tres unidades fiscales a cargo de los abogados Juan de Rosa Ávalos, Fátima Britos y Edgar Sánchez, respectivamente.

La Policía Nacional, en el marco de sus actuaciones como auxiliar del Ministerio Público en la investigación criminal, sigue siendo la principal institución denunciada por someter a apremios físicos y psicológicos a los/as detenidos/as.

Algunos de estos casos ilustran un modus operandi delictivo que se repite año tras año.

- Sergio Farías denunció que fue detenido por efectivos policiales el 22 de diciembre de 2002, acusado de perpetrar el robo en la estancia donde trabaja. Fue remitido a la Comisaría 5ª de Hernandarias (departamento del Alto Paraná), en donde el comisario Ángel Gabriáñez²⁸ le señaló que el estaba implicado en el robo. Señala en su denuncia que a las 19 horas aproximadamente lo sacaron del calabozo y lo llevaron a otra pieza dentro de la comisaría y ahí le asfixiaron con una bolsa de plástico y le asestaron puntapiés y golpes con objetos envueltos en trapos, para no dejar marcas. Mientras le golpeaban le exigían que confesara que estaba implicado en el asalto a la estancia. El fiscal Juan de Rosa Ávalos imputó a Gabriáñez y solicitó como medidas sustitutivas a la prisión la prohibición de salida del país, la obligación de presentarse una vez al mes al juzgado, la restricción de comunicación con la víctima y la fijación de una caución real (Causa N° 30/2003, Unidad Penal N° 1, Fiscalía de Derechos Humanos).
- Roberto Daniel Rolón denunció que en la madrugada del 25 de octubre de 2003 dos agentes policiales vestidos de civil, que serían el oficial ayudante Edgar Jiménez y el suboficial segundo Vicente Chávez, de la Comisaría 2ª Metropolitana, irrumpieron en su vivienda ubicada en el Bañado Tacumbú (Asunción), donde se encontraba durmiendo en compañía de su pareja, Claudia Peña, y sus dos hijos menores. Los policías dijeron que Rolón había sido implicado por un supuesto cómplice que había confesado el robo de un revólver denunciado el mes anterior y venían con la orden de captura. Los policías golpearon brutalmente a Rolón, dándole golpes y puntapiés, y luego de esposarlo, lo siguieron golpeando con la culata de sus pistolas hasta producirle severas contusiones y profundos cortes en el rostro y cabeza. Luego de interrogarlo y torturarlo en su misma casa, lo abandonaron. Rolón fue detenido cuando acudió al Hospital de Emergencias Médicas para su atención, y derivado al Penal de Tacumbú, ya que contaba con una orden de captura de la fiscal Victoria Acuña. El caso está bajo investigación fiscal a cargo de Juan de Rosa Ávalos.

La mayoría de los casos de tortura no son denunciados por desconocimiento de las víctimas o por temor a las represalias que pueden ejercer los policías, ante la impunidad garantizada por la ineficacia del sistema de justicia.

²⁸ Ángel Gabriáñez ya fue denunciado en anteriores ocasiones por torturar a detenidos, aunque sigue impune en el mismo cargo. Ya fue castigado con sanciones administrativas por la Justicia Policial por irregularidades en el cargo. Valiente, Hugo (2001): Torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes. En: Derechos Humanos en Paraguay 2001. Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), Asunción, págs. 64 y 65.

DERECHO A LA REPARACIÓN, INDEMNIZACIÓN Y REHABILITACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE TORTURA

No existen fondos ni programas de reparación y rehabilitación para víctimas de tortura, así como tampoco se ha efectivizado hasta el momento indemnización alguna por este concepto.

Tampoco las víctimas de la dictadura de Alfredo Stroessner (1954 - 1989), a pesar de tener una legislación particular, han recibido aún la indemnización establecida por ley para ellas²⁹.

RECOMENDACIONES

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

Existen, sin embargo, un mínimo de acciones que se deben encarar para iniciar un proceso de erradicación progresiva de la tortura.

Medidas de adecuación legal

- El Poder Legislativo debe sancionar una legislación específica que modifique el artículo 309 del Código Penal y tipifique el delito de tortura de un modo coherente con las convenciones internacionales. La mora en este sentido no solamente compromete la responsabilidad internacional del Estado paraguayo, sino implica una traba legal al deber de investigar y sancionar el delito de tortura.
- Se debe reinstaurar la autonomía de la querrela en el procedimiento penal e introducir la acción popular para los delitos contra los derechos humanos. Esto será posible mediante un ley que modifique parcialmente el Código Procesal Penal.

Reformas institucionales

La Policía Nacional necesita una profunda revisión en todos sus niveles. Se deben desmilitarizar los programas de formación, el organigrama y la cadena de mando e implementar mecanismos cruzados de control para que los grupos policiales que operan en compartimentos estancos fuera del control jurisdiccional del Estado pierdan autonomía. Igualmente, es necesario dotar de mayores medios técnicos y financieros al Ministerio Público para que modernice sus técnicas de investigación y criminalística, a fin de ir abandonando los bárbaros e ineficaces métodos de obten-

²⁹ Véase el capítulo sobre "Derecho a la reparación, rehabilitación e indemnización a víctimas de violaciones a los derechos humanos" en este informe.

ción de autoinculpaciones practicados por la policía. En esta línea, resulta prioritaria la creación de una policía judicial civil que lleve a cabo las investigaciones penales, de manera a ir restringiendo la misión policial a su rol constitucional de prevención.

Medidas políticas

- La necesaria independencia e imparcialidad de la magistratura y del Ministerio Público son condiciones necesarias para poder encarar una política de respeto a los derechos humanos de las personas sometidas a investigación fiscal y privación de libertad. Como ya se demandara en el 2002, y asumiendo la petición formulada por CODEHUPY, el Fiscal General del Estado, Oscar Latorre, debe ser removido del cargo para el logro de la independencia y credibilidad del Ministerio Público.

La crisis del sistema penitenciario paraguayo no es nueva

Elizabeth Flores Negri

Hernán Mayor

Jorge Rolón Luna

*Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales
(INECIP - PARAGUAY)*

Hablar de la cárcel en Paraguay es referirse a uno de los ámbitos en donde el Estado paraguayo ha demostrado más feblemente su incuria y su falta de disposición para actuar de acuerdo con las normas constitucionales, internacionales y legales vigentes. Y decir eso no es poco, habida cuenta de la realidad institucional, social y económica del país.

MARCO NORMATIVO

En 1970, tres años después de la promulgación de la Constitución de 1967, el Poder Ejecutivo se decide a reformar el régimen legal penitenciario elaborando una ley para el efecto (N° 210/70). Este cuerpo legal toma como modelo a la “Ley Penitenciaria Nacional complementaria al Código Penal” de la República Argentina, que fue puesta en vigencia por el Decreto Ley N° 412 del 14 de enero de 1958. La ley argentina toma a su vez como modelo de sus normas a las “Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos” concebidas por la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria, que preparó una serie de reglas que la sociedad de naciones hizo suya en 1934. Al organizarse las Naciones Unidas posteriormente, la citada Comisión tomó el texto de las “Reglas” para su presentación al Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente que se celebró en Ginebra en el año 1955. Tras haber sido aprobada por el citado congreso, el Consejo Económico y Social las aprobó el 31 de julio de 1957.

La ley 210/70 es en su mayor parte una simple copia del referido decreto ley, de lo que se infiere que la ley penitenciaria paraguaya ha recibido de manera indirecta las principales disposiciones de dichas “Reglas Mínimas”. Sin embargo, es menester señalar que la mencionada norma se aparta de ellas al asignarle mayor poder, en

materia disciplinaria, a las autoridades administrativas. Es importante destacar que este cuerpo normativo incorporó, por primera vez, el concepto de readaptación y tratamiento penitenciario, aún y cuando en la práctica no hayan sido desarrollados.

Entre finales del año 1997 y comienzos del año 1998 cobra vigencia el nuevo ordenamiento jurídico - penal, el cual incide, a su vez, en el sistema penitenciario. El Código Penal introduce una importante reducción de los marcos penales, la incorporación de sanciones alternativas a la prisión, la prescindencia de la pena en algunos hechos punibles (atendiendo al daño producido o a las condiciones personales del autor) y nuevos criterios para la medición de la pena.

Con la Ley 1.444/99 (Ley de Transición) entra en vigencia parcialmente el Código Procesal Penal y con ello se permite la aplicación de una serie de mecanismos alternativos para la solución de conflictos que permiten la prescindencia de la sanción penal o bien la agilización del procedimiento para la imposición de la misma (procedimiento abreviado). También se viabiliza la solución de los conflictos de acuerdo a los intereses de la víctima (aplicación del criterio de oportunidad, la suspensión condicional del procedimiento y de la condena y la conciliación).

La vigencia plena del Código Procesal Penal, en marzo del 2001, además de la introducción de los mecanismos de resolución de conflictos alternativos al procedimiento, establece el uso de la prisión preventiva como último recurso, permitiendo la aplicación de medidas sustitutivas y/o alternativas y crea la figura del juez de ejecución como órgano contralor de la ejecución de la pena. Lo más importante de la vigencia del Código Procesal Penal constituye, sin embargo, la creación del juez de ejecución penal.

El marco constitucional establece los siguientes principios:

- readaptación social y protección de la sociedad como objeto de las penas;
- excepcionalidad de la prisión preventiva.

EVALUACIÓN DE AVANCES

Después de una larga evolución de la concepción del *derecho a castigar* que tiene el Estado, la mayoría de los pueblos *civilizados* han optado por asignar a la pena una finalidad altruista y utilitaria, la de rehabilitar al delincuente, readaptarlo a los patrones de conducta socialmente aceptados. Nuestra constitución y la legislación, en sus diversos cuerpos normativos, consagra estos principios, como se ha señalado¹.

No obstante, a pesar de estar legalmente vigente el paradigma de la *rehabilitación*, poco o nada se ha hecho por aplicar las formulas legislativas concebidas, supuestamente, para la consecución de dicha meta. De hecho, a pesar del reconocimiento expreso de la necesidad de respeto de los derechos elementales de las personas

¹ “Las sanciones penales tendrán por objeto la protección de los bienes jurídicos y la readaptación del autor a una vida sin delinquir” (artículo 3 del Código Penal).

privadas de libertad como fundamento indispensable para cualquier tipo de tratamiento, los mismos aún sufren en la actualidad terribles atropellos y vejaciones.

Existen en la actualidad un total de 11 establecimientos penitenciarios distribuidos de la siguiente manera:

- Penitenciaría Regional de Tacumbú (Asunción): alberga sólo a adultos del sexo masculino que han cumplido los 18 años. En este sentido, cabe aclarar que a partir de la vigencia de la ley N° 2.169/03, promulgada el 15 de julio de este año, la mayoría de edad se adquiere dos años antes de lo previsto por la legislación anterior. Este hecho ha producido alarma en la administración penitenciaria, ya que este penal atraviesa terribles condiciones de hacinamiento y escasez de recursos, que serían agravadas al límite del colapso, con la afluencia de más internos, de aplicarse tajantemente el criterio establecido en la ley mencionada.
- Correccional de Mujeres “Casa del Buen Pastor” (Asunción): institución destinada a la reclusión de mujeres adultas y adolescentes.
- Centro Educativo Integral de Itauguá: institución que aloja a adolescentes del sexo masculino (menores de 18 años) infractores de la ley penal. En este establecimiento también ha surtido sus efectos la ley N° 2.169/03, ya que se ha tenido que improvisar la separación de los menores de 18 años de los que ya han cumplido esa edad y no superan los 20 años, de modo a no tener que trasladarlos a Tacumbú o a otras penitenciarías regionales para cumplir con el precepto legal que obliga a mantener separados a adultos y adolescentes;
- Penal de Máxima Seguridad de Emboscada: destinado a internos considerados “de alta peligrosidad”. Cabe acotar que este establecimiento, antiguamente habilitado solo para adultos del sexo masculino, hoy alberga también a adolescentes y mujeres dentro de un mismo predio.
- Penitenciaría Regional de Villarrica: alberga a jóvenes y adultos de ambos sexos.
- Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo: alberga a jóvenes y adultos de ambos sexos.
- Penitenciaría Regional de Ciudad del Este: destinada a internos del sexo masculino que hayan o no cumplido la mayoría de edad. Colindante a este penal, pero separado físicamente, está otro establecimiento, denominado “Juana María de Lara”, en el cual se encuentran recluidas mujeres adultas y adolescentes.
- Penitenciaría Regional de San Pedro: alberga a mujeres, adolescentes y adultos varones.
- Centro de Rehabilitación Social de Encarnación: inaugurado el 7 de mayo de 2003; y
- Centro de Rehabilitación Social de Concepción: inaugurado el 25 de junio de 2003.

En el caso de estos dos últimos establecimientos, debe resaltarse que son construcciones diseñadas en base a un modelo de construcción penitenciaria. Están ubica-

dos en terrenos de 10 hectáreas y poseen una capacidad de albergue para unas 400 personas aproximadamente. Contemplan espacios destinados a celdas, sanitarios, comedores, cocinas, aulas, talleres, sanidad, visitas y amplios patios interiores.

Dichas edificaciones costaron al Estado aproximadamente de Gs. 10.950.000.000, entre el costo de las obras civiles y el equipamiento correspondiente.

En el caso particular del Centro de rehabilitación social de Concepción, debe destacarse que merced a la donación de la gobernación del antiguo predio penitenciario al Ministerio de Justicia y Trabajo podrán funcionar en locales separados los reclusorios de adultos varones (nuevo edificio) y adolescentes y mujeres (en el antiguo establecimiento). Esta separación propiciará una mejor y más diferenciada atención a los internos e internas de esa regional.

Derechos consagrados - derechos conculcados

Si bien el principio de la rehabilitación lleva en sí el ideal de respeto a los derechos humanos fundamentales, no obstante, tanto en la legislación internacional vigente en nuestro país, en el derecho comparado como en la legislación internacional, se consagran además otros derechos que se conectan con nuestro tema de estudio:

- a la vida;
- a la integridad física, psíquica y moral;
- a la libertad personal;
- a una vida digna;
- a garantías judiciales y protección judicial; y
- al debido proceso.

La realidad penitenciaria, sin embargo, muestra como estos derechos son, en su mayor parte, letra muerta:

I- Población penitenciaria y capacidad máxima de albergue		
Establecimiento	Total de internos	Capacidad máxima
Tacumbú	2471	900
Buen Pastor	159	294
Ciudad del Este	529	300
Concepción	172	416
Encarnación	393	416
Cnel. Oviedo	439	130
San Pedro	112	80
Villarrica	206	130
Misiones	148	100
P. J. Caballero	192	70

Fuente: Dirección General de Institutos Penales. Parte diario de total de internos del 3 de julio de 2003.

De acuerdo con estos datos, a excepción del Correccional de Mujeres “Casa del Buen Pastor” y los Centros de Rehabilitación de Encarnación y Concepción, que son

los edificios recientemente inaugurados, los demás establecimientos están rebasados enormemente en cuanto a su capacidad máxima de albergue en condiciones adecuadas.

Según datos estadísticos suministrados por la Dirección de Institutos Penales entre 1995 y mediados del 2003, la población penal del país pasó de un total de 2.756 personas a unas 5.063 (sin incluir a los adolescentes infractores), lo que indica que en un periodo de aproximadamente 8 años la cifra de internos/as ha aumentado casi el doble.

No obstante este vertiginoso aumento de la población penal, la previsión y provisión de recursos no ha seguido la misma escala ascendente. Por lo menos no es eso lo que refleja la drástica disminución que han sufrido los ingresos provenientes de tasas judiciales, que del 30% del total de lo recaudado en este concepto, por el Poder Judicial (según la ley N° 1.273/98) pasa a ser tan solo del 10% (según lo dispuesto por ley N° 2.046/02). Debe recordarse que lo recaudado en concepto de tasas judiciales, en el porcentaje indicado, está destinado “para la construcción y mejoramiento de la infraestructura penitenciaria de la República, que incluye además el funcionamiento de centros alternativos de reclusión penitenciaria, centros de asistencia post-penitenciaria y de talleres de artes y oficios”, según se establece en la norma de referencia².

Este tipo de incoherencias refleja una absoluta falta de preocupación del Estado por la formulación de políticas penitenciarias.

II- Cantidad de procesados y condenados

	Mayores		Menores	
	Procesados	Condenados	Procesados	Condenados
Tacumbú	1922	549		
Buen Pastor	101	58		
C. del Este	346	109	69	5
Concepción	116	56	28	2
Encarnación	246	101	25	7
Cnel. Oviedo	273	92	50	4
Emboscada	71	16	64	19
Villarrica	131	49	18	3
Misiones	83	43	6	11
P. J. Caballero	109	54	18	1
San Pedro	74	28	6	2

Fuente: Dirección General de Institutos Penales. Parte diario del 3 de julio de 2003.

En el cuadro II no están incluidos los datos sobre mujeres reclusas, a excepción de los referentes al “Buen Pastor”.

² Ley N° 1.273/98 de Tasas Judiciales.

Como resultado del análisis de los datos señalados, no es difícil concluir que los problemas siempre vigentes en los establecimientos carcelarios siguen siendo el hacinamiento y sus subproductos, lo que acontece en una situación de carencia de recursos en todos los órdenes que convierte al sistema penitenciario en un simple depósito de seres humanos sometidos a los más agobiantes estilos de vida (supervivencia) y sin ninguna chance de rehabilitación.

CUESTIONES PENDIENTES

Relacionado con la cuestión de las degradantes e indignas formas de vida a las que somete el sistema penitenciario a quienes se encuentran privados de libertad, se encuentra pendiente aún de resolución la demanda entablada contra el país ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el caso del Instituto de Reeducación del Menor “Panchito López” (Caso 11.666), por el que se pretende responsabilizar al Estado paraguayo por la violación de los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad personal, a las garantías judiciales y a medidas especiales de protección de la niñez consagrados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

LA CRISIS DEL SISTEMA PENITENCIARIO PARAGUAYO NO ES NUEVA

La constante e inacabada tensión entre derechos humanos y ejecución de la pena, no se ha resuelto hasta ahora con la mera vigencia de la norma. Sin embargo, la progresiva construcción —o reconstrucción— de la ciudadanía del sujeto privado de su libertad no puede ni debe desdénar una estrategia legislativa de exhaustiva enumeración de los derechos de éstos, así como de una cuidadosa determinación de los deberes, obligaciones y límites del Estado en el ámbito de la ejecución penal.

En ese sentido es de destacar que el Ministerio de Justicia y Trabajo, conjuntamente con la Cooperación Técnica Alemana, a través de un convenio de asistencia técnica han trabajado, mediante la contratación de expertos consultores, en la elaboración de un anteproyecto de Código de Ejecución Penal, de manera a ir completando el proceso de reforma del sistema penal paraguayo que se inició en la década pasada³. En este anteproyecto se ha procurado conjugar aspectos técnicos propios de la ejecución como de la necesaria institucionalidad penitenciaria; aspectos de técnica legislativa y la visión de conjunto, de manera a insertar el Código en un sistema normativo penal de reciente reestructuración para la necesaria adecuación legislativa del ámbito penitenciario, teniendo en cuenta la necesaria coherencia y concordancia con ese sistema. A su vez, tiene por objetivo que el Estado a la hora de aplicar en toda su esencia su poder punitivo, garantice los derechos fundamentales de la

³ En la elaboración de este anteproyecto han trabajado el Dr. Víctor Núñez, hoy ministro de la Corte Suprema de Justicia y el Abog. Jorge Rolón Luna, coautor de este artículo.

persona humana, dando lugar a una serie de parámetros que éste debe cumplir, tales como:

- excepcionalidad de la prisión preventiva;
- obligación de recluir a los penados y prevenidos en establecimientos adecuados, sin mezclar a adolescentes con mayores, a mujeres con varones, ni a condenados con procesados;
- la readaptación y la protección de la sociedad; y
- la obligación del Estado de proteger a los internos en su integridad psíquica y física.

La reforma ha agregado el control jurisdiccional de la ejecución de la pena a través de la creación de los juzgados de ejecución, situación aprovechada y optimizada en el anteproyecto dado que a través del citado se busca “velar por el cumplimiento de los fines de la prisión preventiva, el trato del prevenido y la defensa de sus derechos”, y con respecto a aquellos que poseen una pena, garantizar el cumplimiento de ella de una manera digna, de acuerdo a los fines constitucionales de ésta, siendo esto una verdadera obligación para los jueces de ejecución, quienes en el marco de estas funciones deben:

- “...visitar permanentemente los establecimientos penitenciarios, de prevenidos, educativos y de internación (...), pudiendo (...) realizar visitas e inspecciones cuando lo considere conveniente, y sin previo aviso”,
- “escuchar las quejas que le acerquen los internos sobre su funcionamiento, controlar el cumplimiento estricto de la ley en tal sentido, especialmente en cuanto a la alimentación, vestuario, higiene, salud, recreación, trato dispensado, condiciones de habitabilidad y otras cuestiones previstas en esta ley y en otras normas análogas. Cuando correspondiere, podrá llamar ante sí a la autoridad administrativa o al funcionario responsable de alguna irregularidad o incumplimiento de la ley para exigir las explicaciones correspondientes”.

La tarea del juez de ejecución no se limita a garantizar un trato digno al procesado o al condenado, puesto que posee funciones relativas al tratamiento del interno (respaldado por la ayuda de especialistas). También realiza el control y la coordinación de la labor de las Oficinas de Asesoría de Prueba, de los patronatos de liberados y de cualquier otra institución pública o privada que trabaje con imputados, acusados o condenados en régimen de libertad.

Una vez compurgada la pena, dicho juez juega un papel preponderante en la readaptación del interno ya que debe hacer todo lo posible en materia de asistencia postpenitenciaria de modo a lograr ese fin, incluso teniendo la posibilidad de involucrar a la sociedad civil para este importante trabajo.

En cuanto a la participación de la sociedad civil, el anteproyecto prevé una participación activa:

- la posibilidad de determinar en conjunto con organizaciones de la sociedad civil que presten servicios o asistencia en el ámbito penitenciario o de los derechos humanos la capacidad de alojamiento de los establecimientos penitenciarios;

- la promoción de la participación de la comunidad y de organizaciones de la sociedad civil en las instituciones de asistencia a imputados, acusados y condenados en régimen de libertad;
- la posibilidad de que la administración celebre contratos y convenios de cooperación con entidades del sector privado cuyo objeto se oriente al servicio social en los establecimientos penitenciarios;
- la posibilidad de que el Estado pueda recurrir a la cooperación de la comunidad o de organizaciones no gubernamentales para el cumplimiento de los planes de ejecución de las penas y medidas y para la gestión de los establecimientos;
- que en los programas de tratamiento de todos los establecimientos, y con particular énfasis en los abiertos y semiabiertos se tienda en la mayor medida posible a trabajar e interactuar con la comunidad local, cuando ello resulte provechoso para el futuro de los internos y sea compatible con el régimen de la pena;
- que en la creación de pequeños centros educativos para adolescentes se los integre al entorno social, económico y cultural de la comunidad. Además, siempre que sea posible, que la enseñanza se imparta fuera del establecimiento, en escuelas de la comunidad.

De todo esto se puede concluir que una idónea judicialización de las penas privativas de libertad y un control judicial y social que intente operar como garante del correcto funcionamiento de los establecimientos penitenciarios podrá permitir encarar con alguna esperanza de mejoramiento, dos cuestiones esenciales del mundo carcelario:

- falta de control judicial, de alguna manera subsanada por la reglamentación establecida en el Código Procesal Penal; y
- falta de defensa técnica para el imputado, quien se encuentra inerme e indefenso ante las autoridades administrativas a la hora de establecerse sanciones.

Pero no será únicamente la judicialización de la ejecución penal la solución al problema carcelario. Es nada más uno de los aspectos de la búsqueda de un derecho penal más garantista y respetuoso de los derechos y de la dignidad de la persona humana. Es necesaria y urgente una reestructuración del sistema penitenciario, la asignación de recursos financieros, así como la capacitación y jerarquización del personal penitenciario.

RECOMENDACIONES

Resumiendo, se podría decir que la coyuntura actual, caracterizada por una crisis terminal del sistema, sumada a una situación política muy grave, tiene como aspecto positivo su coincidencia con importantes cambios normativos y con la implementación de una renovación edilicia que podrá viabilizar ciertas soluciones en el corto plazo.

El sistema penitenciario paraguayo requiere de soluciones inmediatas, para lo cual se requiere de acciones en las siguientes áreas:

- Mejoramiento de la condición y el tratamiento de los internos.
- Adecuación del sistema penitenciario al ordenamiento político y jurídico de la República.
- Dotar al sistema penitenciario de un medio de autoevaluación permanente
- Asegurar la disponibilidad de personal capacitado para el permanente mejoramiento del sistema.

Se considera que la concreción de una nueva ley penitenciaria podrá contribuir decisivamente en la presente coyuntura para impulsar algunas de las áreas de acción mencionadas

Si se toma en cuenta el primer punto, se tendrá que este objetivo se logrará con las siguientes acciones:

- construcción de nuevos centros de detención para sustituir a las viejas y obsoletas cárceles y tugurios que son parte del sistema;
- creación de centros de atención diferenciada; e
- impulso a la participación de las instituciones públicas y privadas (municipios y ONG's) en el manejo del sistema penitenciario, que son el requisito indispensable para la aplicación de algunas de las nuevas instituciones del Código Penal y el Código Procesal Penal.

Se entiende que estos nuevos centros de detención deben funcionar con un nuevo esquema legal, de manera a iniciar un nuevo proceso con las herramientas normativas adecuadas, y evitar que la filosofía del nuevo sistema penal pueda ser desviada *ab initio*.

DERECHO A LA PROTECCIÓN JUDICIAL



María Mercedes Esquivel - Tobati

Estalla la crisis del sistema de justicia

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

Las elecciones de las autoridades políticas del 2003 se han realizado precedidas de discursos fuertemente críticos al sistema de justicia en general, a los ministros de la Corte Suprema de Justicia y al Fiscal General del Estado en particular.

Los argumentos han sido diversos y abarcaron desde el mal desempeño, la corrupción, el terrorismo de Estado, pasando por la crisis de 1999, la declaración de inamovilidad de sus cargos, la obligación de ternar a los magistrados y fiscales que concursarán por sus cargos y ni qué decir de las conexiones, instrumentaciones de políticos a los integrantes del Poder Judicial, principalmente a los ministros de la Corte Suprema de Justicia, que fueran grabadas, dejando al desnudo la procacidad de sus conductas.

Resulta conveniente señalar que en nuestros informes anuales, desde el año 1999 hemos alertado sobre la gravedad de la resolución del Senado, avalada por el Poder Ejecutivo, que pretendía confirmar a cinco de los ministros de la Corte Suprema de Justicia y determinar la cesantía de tres de ellos en abril del año 2000.

Este atropello a la normativa constitucional —que al final de cada periodo de cinco años de los magistrados del Poder Judicial, incluidos los ministros de la Corte Suprema de Justicia, impone la articulación de los mecanismos de llamar a concurso de nuevos postulantes por parte del Consejo de la Magistratura, iniciándose así la designación de los sustitutos para los cargos vacantes— deslegitimó a una Corte Suprema de Justicia que ya tenía vicios de inconstitucionalidad en su conformación inicial.

Al desatino político sucedió el jurídico, protagonizado por la Corte Suprema de Justicia al impugnar de inconstitucional la resolución del Senado y declarar su inamovilidad hasta los 75 años a través de una interpretación retorcida y falaz de la Constitución Nacional, que con total falta de disimulo buscó única y exclusivamente mantener en el poder a los actuales ministros, haciendo tabla rasa de los principios de hermenéutica jurídica más elementales.

Como si todo esto fuera poco, el Senado había comunicado al Consejo de la Magistratura la conclusión del mandato constitucional de los ministros de la Corte Suprema de Justicia para que éste llamara a concurso por los mecanismos establecidos a fin de llenar las vacancias. Pero he aquí que los usurpadores rocambolescos de la Corte Suprema de Justicia advirtieron al Consejo de la Magistratura y ordenaron que se abstengan y suspendan el llamado a concurso, con lo cual quedó consumada la quiebra del orden jurídico constitucional y el cumplimiento del rol fundamental de las instituciones vertebrales de la República.

Los distintos sectores políticos con representación parlamentaria han planteado la remoción de los ministros de la Corte Suprema de Justicia apelando a distintos justificativos, como también a diversos objetivos no siempre muy claros pero que apuntarían al mejoramiento del sistema de justicia.

Al tiempo de escribir este informe se tienen como resultados concretos un acuerdo político entre los distintos sectores con representación parlamentaria, que decidieron remover a seis ministros de la Corte Suprema de Justicia a través del juicio político. Ellos son: Bonifacio Ríos, Luis Lezcano Claude, Carlos Fernández Gadea, Felipe Santiago Paredes, Raúl Sapena Brugada y Jerónimo Irala Burgos.

Los dos últimos nombrados, al tener noticia de la decisión política, han presentado sus renuncias, señalando que el juicio político tenía un resultado preanunciado y de nada valdrían los argumentos de la defensa.

Los demás ministros de la Corte Suprema de Justicia han iniciado un fuerte lobby político buscando evitar la instancia del juicio político o del resultado predeterminado, instalando una polémica absurda, lejos de esclarecer el mal desempeño, la corrupción y el manoseo que fue una constante del Poder Judicial en todos estos años.

Semanas después a las dos primeras renuncias se ha sumado la renuncia del Dr. Felipe Santiago Paredes, quien una vez conocida las acusaciones en su contra y la firme voluntad de los grupos parlamentarios de impulsar la destitución de los cuatro miembros de la Corte (Felipe S. Paredes, Bonifacio Ríos Ávalos, Carlos Fernández Gadea y Luis Lezcano Claude), presentó su descargo, y luego renunció, arguyendo la falta de legitimidad del juicio político montado para su destitución.

Las acusaciones respecto a Bonifacio Ríos Ávalos, Carlos Fernández Gadea y Luis Lezcano Claude han sido presentadas por la Cámara de Diputados a la de Senadores y ésta se encuentra impulsando la implementación del juicio político, que se iniciaría en la última semana del mes de noviembre de 2003.

Los cargos que se presentaron aluden a la resolución por la cual fueron declarados vitalicios, al caso denominado “de los narcoaviones”, el denominado de “las croquetas de oro”, las conversaciones telefónicas que ponen de manifiesto la injerencia de políticos en el manejo del Poder Judicial y otras no menos graves.

LAS CAUSAS DE LA CRISIS

El golpe del 2 y 3 de febrero de 1989 no fue producto de un movimiento político que buscara un cambio programático de la estructura jurídica y política del país, sino una pelea entre los grupos fácticos que detentaban el poder en dicho momento y el objetivo real no era otro que desplazar a un grupo y que el otro asumiera la hegemonía.

Desde la proclama y los cambios estructurales que debieron hacerse más por presión de la comunidad internacional que la de los sectores políticos y la sociedad civil, se han llevado a cabo, con vicios propios de la política criolla que buscaban mantener a grupos de poder fáctico de características mafiosas que medran al amparo de cuanta actividad delictuosa pudieran realizar para obtener dinero fácil para enriquecerse y sostener un sistema político prebendario y nepotista.

Los partidos de oposición y los nuevos grupos políticos emergentes no solo no han podido cambiar este sistema, sino que en todos los casos han apelado a él en las ocasiones en que tuvieron acceso al poder.

En estas condiciones se llega a la Convención Nacional Constituyente del año 1992, en la que se plantea una aparente reforma estructural profunda del Poder Judicial, incorporando institutos —que en otros países, como España e Italia, han dado buenos resultados para instaurar una justicia independiente e imparcial— como: el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, la figura jurídica de la inamovilidad en los cargos y otras.

Pero he aquí que la perversión de los políticos ha desnaturalizado estas instituciones y así el mandato constitucional previsto en el artículo 264, inciso 1, que impone al Consejo de la Magistratura a proponer las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes, y elevarlas a la Cámara de Senadores para que los designe con acuerdo del Poder Ejecutivo, nunca ha sido cumplido en la concepción prevista por la Constitución.

A nadie escapa que el mandato de la previa selección basada en la idoneidad requiere de un procedimiento que establezca criterios que hagan posible la ponderación objetiva del requisito de la idoneidad como también la consideración de los méritos y aptitudes.

Los modernos conceptos de gestión de personas permiten acceder a herramientas eficientes y eficaces para dar cumplimiento con objetividad al mandato constitucional.

Pero es el caso que en el Consejo de la Magistratura nunca existió ningún interés en activar estos mecanismos y sí en realizar una selección subjetiva que responda a los intereses bastardos de los grupos políticos y económicos dominantes.

Bajo estas consignas se pergeñó el famoso pacto de gobernabilidad, que dio como resultado la conformación en el año 1995 de una Corte Suprema de Justicia basada en cuotas de poder, haciendo tabla rasa de los preceptos constitucionales ya enunciados.

Asimismo, la selección del Fiscal General del Estado, los demás magistrados y fiscales ha sido realizada con los mismos criterios, contrariando el requisito del examen establecido en el inciso 2 del artículo 264 de la Constitución Nacional ya mencionado.

El concepto de examen establecido en la Constitución no puede ser otro que el de oposición o concurso y nunca puede ser reemplazado por una simple apreciación subjetiva respecto de los postulantes.

Esto revela la perversión de todo el sistema constitucional previsto para la selección y designación de los miembros del Poder Judicial, y como lógica consecuencia ha traído aparejada una judicatura altamente dependiente y manipulada por los sectores políticos y fácticos que se enseñorean con características mafiosas en las estructuras de las instituciones de la República y en la economía toda.

Los casos que se han puesto de manifiesto y que se invocan como causales de destitución son paradigmáticos y demuestran hasta qué punto la procacidad y desvergüenza es la constante de un Poder Judicial que más tiene de mercaderes que de defensores del derecho y la justicia.

LA JUSTICIA EN LA COYUNTURA ACTUAL

El mal llamado proceso de reforma del sistema de justicia no es tal ya que no existe un análisis crítico y una propuesta programática que defina el perfil del sistema de justicia y el modo de garantizar los preceptos constitucionales ya enunciados.

Los políticos de siempre y algunos que recién han arribado a la política simplemente buscan un cambio de hombre y de nombres que administrarán justicia con un alto contenido de subjetividad y con ningún criterio de reforma estructural.

Nada hace pensar que los mandatos de la Constitución van a ser respetados y sí que seguirá el reparto de cuotas de poder en la justicia, con lo que todo hace presumir que los viejos vicios seguirán siendo la tónica cotidiana de nuestro sistema.

Si bien el Presidente y el Vicepresidente de la República tienen un alto índice de confianza ciudadana, así como de la comunidad internacional, no es menos cierto que los grupos conservadores y los poderes fácticos siguen presionando fuertemente para impedir cualquier transformación estructural del caduco Estado paraguayo.

La justicia es solo una muestra de la manipulación política. La Constitución Nacional sigue siendo violada en sus postulados fundamentales, como es el caso de los artículos 46 y 47 de la Carta Magna, fundamentalmente el inciso 3 de este último, que dispone la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas sin más requisitos que la idoneidad. Esto tiene su complementación con la Ley de la Función Pública, que en su artículo 17 establece que el acto jurídico por el que se dispuso el

ingreso a la función pública en transgresión a la presente ley o sus reglamentos será nulo cualquiera sea el tiempo transcurrido. Los actos del afectado serán anulables sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o administrativa que pudiera corresponder a los responsables del nombramiento.

Como puede verse, el país se debate en una verdadera anarquía jurídica pues a los tres poderes del Estado les importa un bledo la Constitución y las leyes y se maneja el país como un feudo privado en el cual los ciudadanos carecen del respeto elemental de sus derechos y el “amiguismo”, el prebendarismo, el nepotismo y el caudillismo son las prendas de virtud y los méritos tenidos en cuenta al momento de realizarse las designaciones.

En estas condiciones el resultado está a la vista: el gobierno y los poderes del Estado no se hayan sujetos a la Constitución ni a la ley, sino al mandato de las mafias, que explica como fruto de ello un país con el mayor índice de corrupción en Latinoamérica y en el cuarto puesto a nivel mundial. Un país donde se enseorea el narcotráfico, la piratería, el lavado de dinero, el autotráfico, los asaltos, los secuestros y toda la panoplia de delitos que seamos capaces de imaginar, sin que exista un sistema de justicia y mucho menos una política criminal capaz de hacer frente a tantos desmanes.

La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas no son sino partes del mismo sistema y esto hace que a diario se revelen hechos que muestran el involucramiento de sus miembros en toda la gama de hechos antijurídicos.

RENOVACIÓN O REFORMA

Aún cuando existe consenso ciudadano respecto a la falta de confianza y credibilidad de la Corte Suprema de Justicia, encuestas de opinión dan el 97% de intención de cambio total o parcial de los ministros de la Corte Suprema de Justicia, lo que revela la percepción ciudadana sobre el tema y pone de manifiesto el imperativo de que las instituciones republicanas solo son eficaces en la medida en que sus destinatarios consideran que les son útiles.

La ciudadanía se ha vuelto cada vez más crítica en Latinoamérica y están a la vista los acontecimientos que concluyeron con la renuncia de De la Rúa en la Argentina y Sánchez de Lozada en Bolivia, que revelan que el pueblo defiende intereses concretos y no está dispuesto a aceptar políticas y decisiones que atentan en su contra. Lo propio ha ocurrido con el llamado “Marzo Paraguayo”.

No obstante esto y el reclamo ciudadano de un sistema de justicia que garantice mínimamente sus derechos, la clase política encargada de materializarlo apela nuevamente a pactos que hablan de renovación o reforma del Poder Judicial, apartándose de los principios y mecanismos establecidos por la Constitución Nacional, sin percatarse que están creando una crisis institucional al debilitar las instituciones que por su naturaleza deben ocuparse de esta materia.

Es así que se cuestiona duramente las manifestaciones que señalan que el resultado del juicio político ha sido acordado entre el Poder Ejecutivo y los líderes de partidos políticos y que la destitución es el resultado seguro. Por otra parte, los criterios para promover el juicio político no han sido iguales para todos los ministros, puesto que algunos, a quienes se les atribuye las mismas causas y responsabilidades, han sido sustraídos apelando a criterios estrictamente partidarios.

Esto pone de manifiesto que los conceptos de renovación o reforma se hallan totalmente vacíos de contenido, ya que en ningún momento se ha presentado ninguna propuesta que mínimamente pudiera exponer lo que se pretende respecto al Poder Judicial y a los mecanismos para hacerlo eficiente y eficaz.

La Constitución de 1992 ha introducido instituciones y mecanismos que permiten la construcción de un Poder Judicial medianamente independiente e imparcial, pero la letra y el espíritu de la Constitución han sido permanentemente desvirtuados a fin de que no den los resultados esperados y posibiliten la designación de personas que responden a los grupos fácticos y mafiosos, que en definitiva son los que manipulan a los políticos y a los representantes de las instituciones, desde el Poder Ejecutivo al Judicial, a fin de mantener sus privilegios y enseñorearse en las actividades capo - mafiosas, que son la constante en la economía informal paraguaya.

Tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo no han articulado una propuesta clara que contenga el qué hacer con el Poder Judicial, con el cumplimiento de la Constitución y qué se espera en el corto, mediano y largo plazo de ese poder del Estado.

Estos actores y los que se mueven tras bambalinas dan la impresión de que estamos ante un nuevo ensayo de repartir los cargos de justicia e insertar representantes advenedizos para complementar el poder político que ostentan e instrumentan sus intereses y las futuras contiendas electorales que protagonizarán en el futuro.

EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

Esta institución no ha podido consolidarse y su función ha sido permanentemente pervertida por los políticos y diversos sectores de poder, promoviendo en violación a todos los preceptos constitucionales y legales la digitación de los ternados tanto de la Corte Suprema de Justicia como de los magistrados y fiscales, en base a criterios subjetivos e intereses espurios.

Este es el primer eslabón que explica la justicia perversa que tenemos y los miembros corruptos que la integran, y no existen muestras de que en esta coyuntura histórica vayan a variar un ápice en su accionar.

Es así que aún cuando diversos sectores políticos y desde el propio Poder Ejecutivo se invita a doctores en derecho a presentarse a postular sus candidaturas a ministros de la Corte Suprema de Justicia, hasta hoy no existe un reglamento mínimo, elemental, que haga presumir el cumplimiento del mandato constitucional de selección en base a la idoneidad. El llamado a concurso para llenar las vacancias de los dos primeros ministros renunciantes se halla en curso y cualquier doctor en derecho

que mínimamente se precie de ser digno, capaz e inteligente no podría concursar so pena de prostituirse a los designios de los políticos de turno y actuar como convidado de piedra para relleno de ternas digitadas, resultado de componendas extrainstitucionales.

Al propio tiempo que se demanda al Consejo de la Magistratura esta labor de selección, se encuentran concluyendo sus mandatos los representantes del gremio de abogados ante el Consejo, postulándose abogados que están o han estado en esta dependencia y que invocan la necesidad de la reglamentación de los concursos, pero a través de mecanismos burocráticos que llevarán su implementación a las calendas griegas, cuando que si había voluntad política, esto podría realizarse por simple resolución de la institución.

EL JURADO DE ENJUICIAMIENTO DE MAGISTRADOS

Otra de las instituciones del sistema judicial, que como todas adolece de los mismos vicios y perversiones, es el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, que cumplía el papel de Torquemada, resucitando la Inquisición para atemorizar a jueces y fiscales que osaban molestar a los poderosos de las mafias, a quienes debían brindar protección e impunidad con los demás miembros del sistema.

Los casos concretos que ilustran y prueban estas afirmaciones son numerosos y aterradoramente ilustrativos, pero este espacio no da para desarrollarlos. Sin duda, en un proceso serio de implementación del Estado Social de Derecho ameritaría una comisión parlamentaria de investigación a fin de echar luz y rectificar rumbos.

Para citar solo unos pocos sobre los cuales se han gastado ríos de tinta y de espacios mediáticos mencionamos a los fiscales Nissen y Petta y que los últimos presidentes del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados han tenido en su poder lujosos automóviles Mercedes Benz robados en Brasil.

Al escribir estas líneas, el Presidente del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, Luis Caballero Krauer (representante del Poder Ejecutivo ante dicho Jurado), ha devuelto el vehículo robado que tenía en su poder, intentando con ello eludir su responsabilidad.

El Presidente de la República ofreció el cargo de representante del Poder Ejecutivo ante el Consejo de la Magistratura al Dr. Guillermo Delmás Frescura, jurista y catedrático de vasta experiencia que bien podría encarar el cumplimiento de la Constitución y la ley, y siendo representante del Ejecutivo su actuación servirá para medir su voluntad política de construir la justicia que se pregona y pasar del discurso a la acción concreta.

La Policía Nacional, el sistema de justicia y la seguridad ciudadana

La Policía Nacional es una de las instituciones más corruptas y macabras de la República. El Archivo del Terror es apenas un testimonio de la escoria que sometió al pueblo paraguayo a la mayor vejación de que se tenga memoria.

El único intento de diagnosticar la situación se dio con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el trabajo del consultor Nieto Loaizza, que elogiáramos hace tres años atrás, y que sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido, no se ha hecho el intento serio y responsable que se requería para transformar la Policía Nacional, liberándola de sus viejos moldes y manejos de instrumento dictatorial y autoritario, convirtiéndola en la institución democrática prevista en la Constitución.

La crónica diaria da cuenta y prueba fehacientemente de lo que siempre hemos venido denunciando: la alta corrupción en la Policía y su vinculación con las mafias organizadas. Los cambios anunciados son solo de fachada y no se explicita ningún cambio estructural que permita suponer que habrá mejorías. De hecho, se pretende y se reclama y provee más equipos, vehículos, armas, chalecos y remuneraciones, los que por sí solos no pueden revertir una estructura que por décadas ha estado preparada para servir a los intereses del poder real de turno.

Hasta que no se articule una política criminal multidisciplinaria e interinstitucional que aborde en profundidad la etiología del delito y la estructura de su prevención y persecución, la Policía Nacional seguirá siendo cómplice de los facinerosos. La pretensión de hablar de seguridad ciudadana utilizando a ingenuos ciudadanos en tareas de vigilancia no es sino una falacia para ocultar las verdaderas falencias de la institución.

LA JUSTICIA PARALELA DE LAS FUERZAS ARMADAS

A pesar del texto clarísimo de la Constitución Nacional, que en su artículo 174 dispone que “los tribunales militares sólo juzgarán delitos y faltas de carácter militar, calificados como tales por la ley, y cometidos por militares en servicio activo. Sus fallos podrán ser recurridos ante la justicia ordinaria. Cuando se trate de un acto previsto y penado, tanto por la ley penal común como por la ley penal militar en servicio activo y en ejercicio de funciones castrenses. En caso de duda de si el delito es común o militar, se lo considerará como delito común. Sólo en caso de conflicto armado internacional, y en la forma dispuesta por la ley, estos tribunales podrán tener jurisdicción sobre personas civiles y militares retirados”, numerosos casos de clara competencia de los tribunales ordinarios son usurpados por la Justicia Militar, arrogándose funciones que no le corresponden, ante la actitud complaciente del Ministerio Público.

Recientemente, el general Kanazawa mencionó un caso en que hubo heridos por disparos de armas de fuego por parte de militares y en los que hubo hasta un niño herido y la población urbana aterrorizada, y en el que entendería la Justicia Militar.

EL ESCENARIO POLÍTICO

En un reportaje realizado al presidente de la República con motivo de los cien días de gobierno, Duarte Frutos expresó respecto a la llamada reforma del Poder Judicial

que “la parte más difícil fue este primer tramo. El Partido Colorado es conservador, así como los otros partidos históricos” y en otro párrafo agrega que “la lucha es contra la fuerza conservadora, reaccionaria o anacrónica que se resiste a desaparecer totalmente frente a la fuerza innovadora emergente, que todavía no tiene todo el vigor, el impulso y el acompañamiento cultural para suprimir las viejas prácticas”.

Estimamos que el Dr. Nicanor Duarte Frutos ha dicho parcialmente la verdad y su enfoque es correcto, pero no ha mencionado que los cambios que se están produciendo producen escozor en las mafias, cuyos tentáculos se hallan empotrados también en los partidos políticos y principalmente en el Partido Colorado, y que se están reagrupando en función a sus intereses espurios para que a través de mecanismos democráticos puedan acceder de nuevo al poder político y continuar con la democracia formal y el país corrupto y desigual al que nos tienen acostumbrados.

CRISIS DE LA JUSTICIA AFECTA SERIAMENTE AL SISTEMA DEMOCRÁTICO

Esta crisis de la justicia pone de manifiesto lo endeble del sistema democrático y las falencias que impiden su vigencia plena.

La política está manipulada por las mafias integradas por los poderes fácticos que impiden el surgimiento de liderazgos genuinos.

Una sociedad civil débil, incapaz de forzar las transformaciones estructurales que requiere el Estado, fundamentalmente en el plano político, el de la justicia y el de la administración pública, sobre la base de la igualdad establecida en el artículo 47 de la Constitución Nacional.

Los criterios con los que se maneja la actual crisis permiten avizorar que no estamos en presencia de cambios estructurales, sino de hombres dentro del mismo sistema, por lo que nada hace suponer que el anhelo de justicia pueda concretarse en el breve plazo.

El único camino posible es el fortalecimiento de la sociedad civil, de los gremios y organizaciones sociales que fuercen la verdadera transformación para la vigencia plena de un Estado Social de Derecho.

No es necesaria ninguna reforma. El eterno problema del Paraguay es el cumplimiento de la Constitución y la ley.

La lucha en el escenario político nacional se dará entre quienes pretenden la vigencia de la Constitución y la ley y los grupos mafiosos, que intentarán mantener a sus mandatarios políticos para mantener sus privilegios y negocios espurios.

RECOMENDACIONES

Siguiendo las recomendaciones expresadas en el Informe de Derechos Humanos 2002, se sugiere adoptar las siguientes:

- Implementar una política transparente y técnica para llenar las vacancias en los cuadros de magistrados/as y funcionarios/as del Poder Judicial y del Ministerio Público, y particularmente el de los ministros de la Corte Suprema de Justicia, asegurando los principios de igualdad e idoneidad.
- Aplicar de sistemas de selección y enjuiciamiento de magistrados/as observando los principios de igualdad, idoneidad, formación y eficiencia, así como las garantías y transparencia del debido proceso legal.
- Para la concreción del valor Justicia es necesario el efectivo cumplimiento de la Constitución y la ley, en particular por parte de quienes ejerzan cargos en las instituciones del Estado. También es necesario el fortalecimiento de la sociedad civil, de los gremios y organizaciones sociales que fueren la verdadera transformación para la vigencia plena de un Estado Social de Derecho.

Derecho a las garantías judiciales y al debido proceso

Alfredo Enrique Kronawetter Zarza
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales
(INECIP - PARAGUAY)

Desde el año 2002, y con mayor fuerza desde principios del 2003, han aparecido desafíos con relación a la vigencia del nuevo Código Procesal Penal provenientes de algunos sectores de la opinión pública que sindicaron a la supuesta benignidad de las normas de dicho código como responsable del crecimiento alarmante de la criminalidad y a la percepción de inseguridad ciudadana.

LAS GARANTÍAS JUDICIALES Y EL DEBIDO PROCESO PENAL

El ejercicio del poder punitivo estatal debe subordinarse a una serie de pautas previas (juicio previo y garantías adecuadas para la realización de un debido proceso) que la Constitución Nacional, el Código Penal y el Código Procesal Penal regulan de un modo amplio.

Conforme al catálogo formulado en la Constitución Nacional –artículos 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19 y 20-, toda persona contra la cual pudiera dictarse pena o sanción, en cualquier proceso, tendrá derecho a ser juzgada por tribunales competentes, imparciales e independientes designados con anterioridad al hecho juzgado, que la sentencia condenatoria que se dicte sobrevenga de un juicio previo cuyo procedimiento se funde en una ley anterior y en el cual prevalezcan ciertas garantías:

- que se presuma su inocencia;
- que el juicio sea oral y público;
- que no se le juzgue dos veces por el mismo hecho y por las mismas causas;
- que la privación de libertad durante la tramitación del proceso (detención preventiva y prisión preventiva) se decrete solamente cuando no existan otros medios que mitiguen la restricción de la libertad locomotiva;

- que no se le apliquen retroactivamente las leyes penales, salvo cuando sean favorables al imputado o condenado;
- que cuente con un abogado defensor de su elección o, en su defecto, que el Estado le provea uno en forma gratuita;
- que no se le obligue a prestar declaración contra su persona, la de su cónyuge o parientes en segundo grado de afinidad y cuarto por consanguinidad;
- que pueda ofrecer, controlar e impugnar pruebas durante todo el procedimiento;
- que si no existe certeza en la acusación, corresponda su absolución por la persistencia de una duda razonable;
- que el proceso y la prisión preventiva no duren más del plazo máximo establecido en la ley;
- que las sanciones dictadas, tras el cumplimiento cabal de las pautas antes señaladas, se ajusten a la reprochabilidad del acto concretamente probado en el proceso, prescindiéndose de criterios subjetivos o de las condiciones particulares del imputado para aumentar o agravar las sanciones que legalmente puedan corresponderle, y;
- el derecho de recurrir que tiene el imputado contra las resoluciones que le causan un agravio, con un criterio amplio que el Pacto de San José de Costa Rica en su artículo 8.2.h) expresamente le reconoce.

En cuanto a la organización judicial que la Constitución establece para la realización de un proceso con las garantías mínimas antes señaladas, el modelo de enjuiciamiento oral y público establece una división de funciones bien precisa: por un lado, el Ministerio Público, titular del ejercicio de la acción penal pública y de la protección de los intereses sociales, colectivos o difusos y de la víctima del delito, y por el otro, la prohibición de que los jueces realicen actos de acusación o de investigación de los delitos, con la finalidad de preservar su imparcialidad, ya que su labor central es la de juzgar los hechos al momento de dictar sentencia definitiva.

SITUACIÓN QUE SE PRESENTA RESPECTO AL CUMPLIMIENTO EFECTIVO DE LAS GARANTÍAS JUDICIALES Y EL DEBIDO PROCESO PENAL

Durante gran parte del año 2002 y principios del 2003, se tenían dos desafíos trascendentales con relación a la vigencia desde hace casi tres años del nuevo Código Procesal Penal, principalmente porque contra este instrumento se levantan sectores de la opinión pública (formada por los medios de comunicación) y sindicaron a la supuesta benignidad de sus normas frente al crecimiento alarmante de la criminalidad y a la percepción de inseguridad ciudadana.

Por una parte, las garantías del debido proceso, que no son más que reglamentaciones de la propia Constitución Nacional, se consideran como la principal causa de supuesto amparo que se confieren a los delincuentes (recuérdese que son personas imputadas que gozan de la “presunción” de inocencia). Y por la otra la persistencia

de una cultura de “impunidad” que las leyes penales no pueden neutralizar, con lo cual se percibe —desde una perspectiva interesada—, la necesidad de endurecer las legislaciones, principalmente en lo referente a la utilización de la prisión preventiva como pena anticipada (existen proyectos de leyes que persiguen que los imputados por hechos punibles contra la propiedad, la vida, la integridad física, no se beneficien con las “medidas alternativas o sustitutivas a la prisión preventiva”, así como proyectos de leyes que aumentan las sanciones en delitos como el secuestro, el robo agravado, etc.), la prohibición que el/la imputado/a ejerza sus derechos de impugnación de pruebas y la posibilidad de conferir mayores potestades a la Policía Nacional en su “combate frontal a la delincuencia”.

Con un escenario bastante desfavorable para la protección de las garantías judiciales del debido proceso penal, la “presunción de inocencia” y el “juicio previo” son los derechos del imputado/a que mayores desvirtuaciones soportaron en este período.

Datos proporcionados por la Oficina de Seguimiento y Evaluación (OSI) de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), revelan un crecimiento alarmante de los decretos de prisiones preventivas sobre la base de la gravedad del hecho, cuando dicha circunstancia, por sí sola, no es suficiente para justificar una restricción de la libertad durante el proceso. En efecto, de 300 casos consignados en 6 Juzgados Penales de Garantías en la Capital, en 236 casos se aplicó la restricción de libertad y en los restantes medidas alternativas o sustitutivas consistentes en la prohibición al imputado/a para salir del país, prisión domiciliaria y el otorgamiento de una fianza real o personal (consistente en bienes muebles o inmuebles, sumas de dinero, etc.), por lo que el porcentaje de restricciones de libertad (prisiones domiciliarias como sustitutivas a la prisión preventiva) es mayor que el consignado precedentemente.

Si a esto se suma que las cauciones reales o personales (disponibilidad de bienes del imputado o de un tercero garante) son de cumplimiento imposible para los imputados de escasos recursos —que conforman la población penitenciaria aproximadamente en el 87% del total de reclusos—, la realidad de la distorsión de la aplicación de la prisión preventiva es que las personas que no disponen de bienes prácticamente son sujetos de la prisión preventiva como pena anticipada, vulnerándose los artículos 17.1 y 19 de la Constitución Nacional.

Especial importancia merece el régimen de las medidas “alternativas” o “sustitutivas” a la prisión preventiva, ya que muchas resoluciones dictadas por algunos jueces y tribunales conllevan serias sospechas que la confieren fuera de los presupuestos que habilitarían su concesión. Estos casos, que aparentemente denotan hechos de corrupción en cuanto al accionar de los magistrados, forman una opinión errónea pero fuerte de sectores de la prensa y de la sociedad, para reputar que dichas instituciones que garantizan la presunción de inocencia durante el trámite del proceso constituyen “per se”, un aliciente para la impunidad, cuando que los imputados de escasos recursos siguen soportando los mismos padecimientos en cárceles más hacinadas, menos confortables y con altas probabilidades de una degeneración antes que una readaptación a una vida futura sin delinquir (artículo 20 de la Constitución Nacional).

El derecho que tiene el imputado/a de contar con un abogado defensor de su elección o uno que le provea gratuitamente el Estado también se distorsiona en la realidad judicial; el Código Procesal Penal establece que toda persona contra la cual se formula una denuncia o es objeto de una investigación, podrá ejercer sus derechos procesales —en especial, el de contar con un defensor técnico— a más tardar luego de las seis horas de iniciada la investigación fiscal.

En los hechos resulta inaplicable la mayoría de las veces porque los propios fiscales obvian tal comunicación para que se opere la garantía antes señalada o, en su caso, cumpliéndola desconocen el ejercicio de la defensa del imputado, alegando que mientras no formulen la imputación formal contra los prevenidos, no es necesaria la asistencia del defensor. Sin embargo, dicha imputación la formulan en el 60% de los casos (fuentes proveídas por la Corte Suprema de Justicia), con bastante posterioridad al inicio mismo de la investigación. A pesar de no contar con fuentes fidedignas de datos, salvo los casos de flagrancia, el Ministerio Público tarda entre quince días a dos meses para formular el Acta de Imputación, por lo que el imputado queda sin control de la investigación preliminar durante ese lapso importante.

Si bien algunos defensores plantearon las nulidades de los actos de investigación realizados en dicho lapso —cuando el imputado se considera como tal por las previsiones del artículo 6 del CPP-, los Tribunales de Apelaciones en lo Penal y la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia sostuvieron que siendo la investigación fiscal una serie de actos carentes de repercusión jurisdiccional (salvo los casos de allanamientos, anticipos jurisdiccionales de prueba o medidas cautelares), los mismos no son susceptibles de nulidad, lo que produce la convalidación de tales actividades, con grave afectación de los derechos del imputado.

En el 90% de los casos (datos proporcionados por Corte Suprema de Justicia) los imputados, reciben la asistencia de defensores públicos, circunstancia que produce una notoria distorsión en los hechos, ya que existe un alto grado de corporativismo entre aquellos fiscales o jueces, por lo que se puede colegir que la defensa pública —a más de la carencia de recursos y autonomía funcional— resulta insuficiente para enfrentar la coyuntura de por sí ya desfavorable que soportan los imputados de escasos recursos (normalmente, estos defensores obvian reclamar las inobservancias procesales). Esta distorsión operativa resulta ineficaz para señalar que se haya verificado un mejoramiento del sistema de la defensa pública en este contexto, con algunas excepciones fundadas en la buena predisposición de ciertos defensores públicos, lo que constituye un elemento irrelevante para obtener una percepción acabada acerca de su eficiencia en el marco de las garantías de la defensa en juicio.

En lo que se refiere a la declaración indagatoria del imputado, conviene advertir que lastimosamente, y a pesar de constituir el acto principal de la estrategia de defensa, no se cumple con las formalidades y seguridades que señalan los preceptos constitucionales y procesales. Las normas señalan que éstas no son un medio de prueba, pero sí un elemento de descargo que el fiscal debe analizar objetivamente para determinar si existen elementos fundados o no para acusar, aspecto que en la práctica es desatendido cuando existen contradicciones entre ambas posiciones.; Así, se pue-

de inferir que la Fiscalía no le otorga suficiente trascendencia, con lo cual las posibilidades del imputado de colaborar en la investigación o de estructurar una respuesta conveniente a la imputación son insuficientes, lo que llevado al campo de que el imputado asistido por un defensor público carece de suficientes recursos, produce que su posición en el proceso sea altamente vulnerable.

Una práctica observada por un estudio del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP - PARAGUAY) en el año 2001, es que si bien el Código Procesal Penal excluye la posibilidad de que el imputado preste declaración en sede policial, bajo pena de nulidad, se pudo constatar que en varios juicios orales y públicos, cuando concurren policías o personal afectado a la Policía Nacional en materia de prevención de delitos, declararon a los tribunales que gran parte de sus informaciones la adquirieron por vía de la manifestación “espontánea” de los imputados sobre el lugar donde se encontraban o donde escondieron ciertas evidencias del ilícito. Es más, muchos “partes policiales” –figura que si bien no es la adecuada, todavía pervive en la práctica de investigación preventivo - policial–, destacan la confesión del imputado/a en sede policial sin la presencia o advertencia de un defensor o familiar que pueda asesorar al prevenido, extremo que fue valorado por los tribunales de sentencia para condenar a los imputados, con clara violación de las reglas que prohíben la valoración de medios expresamente prohibidos como el apuntado.

En cuanto a la situación de la víctima, merece destacarse que hubo un aumento importante de casos en los cuales el/la damnificado/a o perjudicado/a por el delito obtuvo la reparación del daño particular, principalmente cuando la víctima asume el rol de querellante particular, aspecto que permite obtener dos elementos trascendentes:

- a) que se sigue utilizando el mecanismo de las querellas con fines exclusivamente de resarcimiento económico, y;
- b) por ende, las víctimas de escasos recursos no disponen de la suficiente ayuda o asistencia jurídica para lograr conciliaciones, propugnadas desde el Ministerio Público, lo que permite inferir una situación desventajosa para obtener una rápida satisfacción de sus reclamos, principalmente cuando carecen de recursos para obtener asesoramiento de un letrado o proponer querrela criminal.

Otro aspecto vinculado a la víctima es el relacionado con la ejecución de las sentencias condenatorias que la misma proponga –con la posibilidad que la ejerza el Ministerio Público, cuando se trate de personas de escasos recursos–, del relevamiento de datos incompletos obtenidos en la circunscripción de Asunción y del Área Metropolitana, se tiene que un porcentual reducido de víctimas (apenas un tres por ciento (3 %) del total de las causas culminadas por sentencia condenatoria), promovieron la ejecución de la sentencia ante el mismo juez o tribunal que dictó la sentencia, con lo cual se puede inferir que la víctima todavía sigue desconociendo sus derechos en el proceso penal, fundamentalmente porque no se visualiza una mayor carga de insumos a las dependencias encargadas de potenciar su rol en las causas penales.

Finalmente, en cuanto a la garantía del imputado de contar con medios y recursos que optimicen su defensa, así como que el Estado resuelva su situación en un plazo razonable que se regula en el artículo 136 del Código Procesal Penal, la situación es bastante deficitaria respecto a los mandatos constitucionales e internacionales de derechos humanos.

Por un lado, la etapa que permitirá la realización del juicio oral y público se denomina “intermedia”, momento que permite depurar los actos irregulares o que están viciados de nulidad absoluta (allanamientos sin orden precisa, secuestro de evidencias que carecen de sustento jurídico, acusaciones sin la debida comunicación de la imputación al afectado, etc.), actividad que tendrían que desarrollar activamente los jueces penales de garantías. Sin embargo, dicho temperamento no se verifica en la práctica porque los magistrados son renuentes a intervenir en el sentido de rechazar planteamientos de la Fiscalía o de la acusación particular que carezcan del suficiente respaldo legal, lo que conspira con el principio de “presunción de inocencia” e “igualdad de oportunidades procesales”.

Asimismo, se produce una distorsión en el cumplimiento de los plazos para la realización de las audiencias preliminares, con lo cual se produce una doble sensación negativa para los justiciables y la sociedad en general: por una parte, la demora que afecta notoriamente la vida del imputado que todavía no puede obtener una resolución definitiva en un plazo razonable y, por la otra, los casos emblemáticos que se extinguieron a los tres años con la consecuente carga de impunidad e inseguridad jurídica que la sociedad percibe y culpa al Poder Judicial.

En la actualidad –siempre cifiéndonos a la información proporcionada por la Corte Suprema de Justicia– existen más de 900 procesos penales pendientes de audiencia preliminar y, por ende, sin posibilidades de desarrollar el juicio oral y público, que es la garantía central del proceso penal. Si a esto añadimos que la mayoría de los procesos señalados tienen una demora en término medio del año y medio, es altamente probable que se operen “extinciones”, en casos emblemáticos, mientras que los procesos con imputados de escasos recursos sigan esperando un juicio previo como lo exige la Constitución Nacional, con el agravante de que en su gran mayoría están privados de libertad en forma preventiva.

RECOMENDACIONES

Del cotejo de datos –que no son definitivos, pero que sirven para tener un panorama más o menos ponderable para proponer y recomendar medidas atinadas–, con el esquema de garantías del debido proceso diseñado en la Constitución y en los convenios y pactos internacionales de derechos humanos, se pueden puntualizar las siguientes recomendaciones que permitirían un mejoramiento de las distorsiones observadas entre el sistema legal y la realidad judicial.

Al Poder Judicial, en general:

- implementar una oficina central de datos y estadísticas con el pertinente seguimiento de los procesos penales, fundamentalmente en cuanto al cumplimiento de las garantías judiciales o, en su caso, visualizando los obstáculos que impiden la optimización de los mandatos constitucionales;
- la necesidad de que las fuentes de datos que organicen los distintos estamentos que están involucrados en la administración de justicia penal actúen en forma coordinada y recíproca;
- proponer un proyecto de ley que organice con autonomía y autarquía el Ministerio de la Defensa Pública, para lo cual la Corte Suprema de Justicia podría usufructuar su potestad de iniciativa legislativa;
- en igual sentido, que la Corte Suprema de Justicia intervenga activamente en las propuestas de reformas parciales que tuvieran entrada formal en el Congreso Nacional, principalmente en la defensa de ciertas instituciones procesales vinculadas al diseño internacional de los derechos humanos (excepcionalidad de la prisión preventiva, evitación de límites formales para la concesión de medidas que permitan la libertad del imputado durante la tramitación del proceso, plantear la inclusión de la acción popular en hechos punibles vinculados a la violación de derechos humanos esenciales y contra el erario, la defensa de un plazo expresamente establecido en las leyes procesales para la culminación de los procesos penales y ampliar la participación ciudadana en procesos penales de menor relevancia como la inclusión de jurados a los efectos de dotar de mayor transparencia a la labor de la administración de justicia);
- mientras no se cuente con una Ley Orgánica de la Defensa Pública, disponer de medidas para que su organización cuente con mecanismos más selectivos de gestión de sus operadores y conferirle una mejor dotación administrativa concordante con las responsabilidades que el Código Penal y Procesal Penal le asignan; y
- reestructurar el sistema de implementación de la etapa intermedia para evitar las dilaciones innecesarias, sancionando a los jueces y funcionarios que reiteradamente incumplen con los plazos procesales, ya que tales demoras van en directo perjuicio de los imputados de escasos recursos.

Al Ministerio Público:

- dictar resoluciones, dentro de las competencias asignadas a la Fiscalía General del Estado por su Ley Orgánica, que prohíban que los imputados no cuenten con la información necesaria para proveerse de abogados defensores en la forma señalada por el artículo 6 del Código Procesal Penal;
- aplicar sanciones a los funcionarios fiscales que incumplen con ciertas prohibiciones expresas en el Código Procesal Penal: formular acusaciones sin fundamento, solicitar la aplicación de medidas cautelares en forma infundada,

convalidar diligencias de investigación sin la presencia efectiva de un defensor, o cuanto menos con el expreso conocimiento por parte del imputado, de que tiene el derecho de optar con un abogado de su confianza y solicitar las revisiones de medidas cautelares, cuando se hayan disipado los motivos para una privación de libertad;

- otorgar especial cuidado a las víctimas, principalmente las que carecen de recursos o de suficiente preparación para entender los alcances de la investigación que desarrollan los agentes fiscales;
- derogar las recomendaciones o resoluciones que se opongan a los fundamentos y naturaleza de las medidas cautelares de orden personal, como lo prevén los estándares constitucionales, el Código Procesal Penal y el derecho internacional vigente;
- evaluar periódicamente los casos para evitar trastornos que conspiran en el buen cumplimiento de las garantías del debido proceso;
- implementar de “modelos de despachos fiscales” para optimizar las labores de los fiscales e incurrir en superposición de tareas que conspiran contra el buen funcionamiento del representante de los intereses sociales; y,
- dotar de mayor participación y protagonismo a la Dirección u Oficina de Derechos Humanos en el control del estricto cumplimiento de las garantías del debido proceso, así como la de permitir que dicha instancia provea información confiable a las organizaciones de derechos humanos y a la ciudadanía en general.

Signo de esperanza de lograr la reparación: la Comisión Verdad y Justicia

Dionisio Gauto
ÑEMONGETARÁ, Programa de Educación Popular

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

Muy lejos de lograr la reparación integral, las víctimas, verdaderos héroes en la lucha por la libertad y la democracia deambulan tristes en el local de la Defensoría del Pueblo buscando la indemnización a la que tienen derecho.

En este periodo de nuevo no hubo avances en la implementación de la Ley 838/96 “Que indemniza a víctimas de violaciones de derechos humanos durante la dictadura de 1954 a 1989”. Se han dado, sí, importantes pasos para la conformación de una Comisión de Verdad y Justicia que investigue y aclare los hechos violatorios ocurridos en ese tiempo, con miras a una justa y adecuada indemnización. A tal efecto se formó la Mesa Coordinadora “Memoria Histórica y Archivos de la Represión”, cuyas actividades reseñamos aquí brevemente.

REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

El marco normativo establece que la reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos debe ser integral y es responsabilidad del Estado hacerlo de manera rápida y efectiva, tomado como fundamento que es el primer obligado a respetar y garantizar los derechos humanos¹ y que cuando existe una violación a los

¹ Artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

“Obligación de respetar los derechos

“1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivo de raza, color, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

“2. Para los efectos de esta convención, persona es todo ser humano”

derechos fundamentales por acción u omisión, debe reparar el daño, restablecer los derechos conculcados, tomar medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para evitar la repetición en el futuro de las transgresiones cometidas.

Es víctima en sus derechos fundamentales todo ser humano que sea violado en sus derechos por parte del Estado, ya sea por funcionarios o por cuenta del gobierno, ya sea por acción directa o por omisión. Es decir que el Estado debe tener políticas públicas que otorguen igualdad de oportunidades para el pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales a todos los habitantes bajo su jurisdicción y que no sean meras letras muertas en tratados y leyes.

En caso de cometerse delitos en donde el Estado no tiene responsabilidad, no se están violando los derechos humanos en principio, pues el Poder Judicial, parte del gobierno conjuntamente con el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, debe dar respuesta y solución a la víctima de un delito. En el hipotético caso de que el Estado no lo haga recién allí podría hacerlo incursionar en responsabilidad por falta de acceso a la justicia² o el irrespeto a las garantías judiciales³.

La protección para la vigencia de los derechos humanos trasciende los límites del territorio nacional, ya que existe, una protección internacional de estos derechos por organismos internacionales; sean éstos universales, como las Naciones Unidas, la Corte Penal Internacional, o regionales, como el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, los cuales actúan de manera siempre subsidiaria, salvo medidas cautelares urgentes.

Por tanto, ante un incumplimiento del deber del Estado de reparar las violaciones de los derechos humanos cometidos y que no encontraron respuesta a nivel nacional, pueden recurrir a los organismos internacionales, pero siempre agotando los recursos internos previamente, salvo excepciones:

- Como ser que en el Estado no exista la legislación para acceder a la justicia interna que asegure el debido proceso legal para la protección del derecho que se alega ha sido violado.
- Que no se haya permitido al lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna o haya sido impedido de agotarlos.
- Retardo de justicia.

La obligación del Estado de reparar debe dar satisfacción a las víctimas restableciendo los derechos conculcados, dar satisfacciones morales, indemnizaciones económicas, atención médica, derecho de acceso a la verdad y siempre adoptando el Estado medidas de no repetición de las violaciones.

En su historia, el Estado paraguayo únicamente indemnizó, juicio mediante, al Capitán Napoleón Ortigoza, conocida víctima de la dictadura stronista.

² Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

³ Artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

LEY 838/96. INDEMNIZACIÓN A VÍCTIMAS DE LA DICTADURA STRONISTA

Esta ley está muy lejos de brindar reparación integral a las víctimas, verdaderos héroes en la lucha a favor de la libertad y la democracia representativa y participativa en el Paraguay. Tristemente estos luchadores deambulan en el local de la Defensoría del Pueblo buscando el cumplimiento de la Ley 838, a la cual además de ser insuficiente en sí, se le suman exigencias innecesarias requeridas por el Defensor del Pueblo Manuel María Páez Monges, responsable del cumplimiento de la ley de referencia, así como de recepcionar las denuncias y calificar las indemnizaciones. En este sentido, la resolución N° 82/02 de la Defensoría establece normas de procedimientos referentes a los expedientes tramitados ante la Defensoría del Pueblo. Fue dictada luego de casi un año y establece requisitos no exigidos por la Ley 838 (Anexo 1).

Hasta el cierre de edición de este informe, el Defensor del Pueblo dictaminó 197 resoluciones de indemnización. Se puede observar que algunos son adjudicados con jornales mínimos establecidos en la ley. Nadie aún ha hecho efectivo estos ínfimos montos para tan grandes sacrificios de hombres y mujeres (Anexo 2).

El gobierno que asumió el pasado 15 de agosto ha dado algunas muestras de voluntad política para combatir la impunidad y hacer respetar los derechos humanos. Con el cambio del titular de la Procuraduría General de la República se espera superar las trabas que venía poniendo el anterior Procurador para la aplicación de la Ley 838. Por otro lado, el nuevo Parlamento ha convocado para el nombramiento de un nuevo Defensor del Pueblo, de quien también se espera mayor sensibilidad y compromiso con el derecho que tienen las víctimas de las represiones.

La reparación moral no se ha dado en ningún caso, pese a que ésta debió haberse cumplido con respecto a las víctimas de violaciones de derechos fundamentales. La ley 838, en su artículo 9, determina que el Congreso podría conferir medallas y diplomas a las víctimas en consideración a sus relevantes sacrificios en defensa de la libertad y la democracia. A pesar de haberse solicitado en reiteradas ocasiones tales medallas y diplomas, aún no se ha obtenido respuesta parlamentaria.

Estos valientes no solo deben cobrar inmediatamente las ínfimas indemnizaciones previstas en la Ley 838: deben asegurarseles tratamiento médico y darle satisfacciones morales, como medallas, diplomas, monolitos, calles y plazas con sus nombres. En nuestro país solo se conoce una calle con el nombre de un héroe desaparecido, el Dr. Agustín Goiburú.

LAS DESAPARICIONES FORZADAS DURANTE LA DICTADURA STRONISTA

En caso de las víctimas de desapariciones forzadas, sería una reparación moral inigualable para sus familiares encontrar el lugar donde yacen los restos de sus seres queridos. Hasta que esto no ocurra, constituye una tortura permanente para sus seres queridos.

Hasta la fecha ha ocurrido un solo caso de hallazgo de un desaparecido, aunque se tiene la esperanza de que no sea el último. Se trata del héroe de la Guerra del Chaco y comandante del “Movimiento 14 de Mayo” Tte. Blas Ignacio Talavera, quien herido fue detenido con su esposa Gilberta Verdún, su hijo Carlos Talavera y Juan Ventre Buzarquis. Talavera, estando ya gravemente herido, fue atado con alambres de púas, martirizado y degollado. Sus restos fueron encontrados en la localidad de Capitán Meza el 10 de octubre del año 2003 y trasladados luego a Asunción, donde sus familiares, compañeros de lucha y amigos le rindieron homenaje en la “Casa del Pueblo” del Partido Febrerista, para luego darle cristiana sepultura.

VIOLACIONES NO REPARADAS DE DERECHOS HUMANOS LUEGO DE 1989

Lastimosamente con la ida del dictador Alfredo Stroessner no se terminaron las violaciones de los derechos humanos, pues existen 82 campesinos asesinados en manifestaciones, 1 sindicalista, más de 100 niños soldados muertos en los cuarteles y 2 desaparecidos, Marcelino Gómez Paredes y Cristian Ariel Núñez, cuyos padres, sumidos en una terrible depresión, con la esperanza diaria de encontrar con vida a sus hijos, no pueden acceder a la verdad. Ninguna de estas víctimas fueron reparadas de ninguna forma, y lo que es más grave aún: tales violaciones de derechos humanos quedan en la más absoluta impunidad.

NACE UNA NUEVA ESPERANZA DE REPARACIÓN PARA LAS VÍCTIMAS: LA COMISIÓN VERDAD Y JUSTICIA

Un poco de historia

El inicio de esta nueva movilización arranca en octubre de 2002 con la presencia en el país de la Asociación de Investigación y Estudios de Archivos de América Latina, presidida por el sociólogo francés Alain Touraine, secundado por Sophie Thonon y Eduardo Valenzuela, con ocasión de recordarse el décimo aniversario del descubrimiento del “Archivo del Terror”, que contiene la documentación oficial de varias décadas de violaciones de derechos humanos cometidos por la dictadura stronista, y hoy se conserva como Centro de Documentación y Archivo del Poder Judicial.

En ese marco, entre los días 28 y 29 de octubre se realizaron dos importantes eventos: por un lado, un foro público en la Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional con la denominación de “Memoria y archivos de la represión, debates para el futuro”, y luego otros encuentros y debates en el local de la Universidad Católica con organizaciones de derechos humanos, víctimas de la dictadura, investigadores/as, periodistas, figuras representativas del mundo político, social, parlamentario y judicial.

Estos encuentros permitieron el debate sobre los archivos de la represión, los nuevos archivos a descubrirse, el rescate de testimonios orales de los sobrevivientes y la necesidad de urgir la debida reparación a las víctimas de graves violaciones de sus derechos humanos durante la dictadura stronista.

De estas reflexiones salieron tres iniciativas fundamentales, a saber: la creación de una Comisión de Verdad y Justicia, la declaración del año 2003 como “Año de la Memoria Histórica” y la organización de un Museo de la Represión. Tres emprendimientos que se complementan en sus objetivos y que deben llevar a la reparación a las víctimas de la dictadura.

- Con el **Año de la Memoria Histórica** se está dando a conocer ese pasado funesto de violaciones de elementales derechos humanos, para conocimiento de la ciudadanía en general y de la nueva generación en particular, a fin de que nunca vuelva a repetirse. Se busca asimismo incentivar el conocimiento y la búsqueda de documentaciones sobre la represión y el reconocimiento y la reparación de las víctimas. Con la sensibilización de la opinión pública y los medios de comunicación social, hoy por hoy totalmente ajenos a esta preocupación por los derechos violados y por la urgencia de la reparación, se pretende preparar el terreno para el siguiente emprendimiento.
- **Comisión de Verdad y Justicia:** su principal objetivo es el esclarecimiento de los casos de graves violaciones de derechos humanos, tales como las desapariciones y ejecuciones sumarias de personas durante la dictadura, los casos de torturas, así como la determinación de las responsabilidades personales e institucionales, el impulso de la investigación y el rescate de la documentación sobre estos casos, todos con miras a promover la reparación jurídica, social, económica y moral de las víctimas de la dictadura. Al respecto de la conformación de esta Comisión se han realizado, durante este año, varios avances, comenzando por la aprobación de la Ley que crea la Comisión de Verdad y Justicia, y en los últimos meses, los pasos destinados a la conformación de esta Comisión.
- **El Museo de la Memoria,** por su parte, actualmente en formación, se constituirá como una entidad que adquiera, conserve, investigue, comunique y exhiba los testimonios documentales de la represión stronista y los procedimientos que se utilizaron durante ella contra los detenidos.

Estas iniciativas se llevan adelante a través de la Mesa Coordinadora “Memoria Histórica y Archivos de la Represión”, integrada por: la CODEHUPY, el Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia, el Movimiento Nacional de Víctimas de la Dictadura Stronista, la Fundación “Celestina Pérez de Almada”, Tribunal Ético contra la Impu-

nidad, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Sindicato de Periodistas del Paraguay, Universidad Católica de Asunción, Centro de Documentación y Archivo del Poder Judicial, Unidad de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia y la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo, en un esfuerzo coordinado entre sociedad civil y sector oficial.

PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO

Al término de los encuentros y debates con la presencia de Alain Touraine, una delegación se entrevistó con la presidencia del Congreso Nacional logrando su compromiso para la efectivización de las iniciativas propuestas. La participación parlamentaria se concretó a través de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores y su presidente, Luis Alberto Mauro.

Como primer paso se realizó un seminario en diciembre de 2002 con el nombre de “Verdad y justicia, acciones concretas para la creación de una comisión”. Con la colaboración de Belisario dos Santos y Beatriz Afonso, del Brasil, y con la participación del sector oficial y la sociedad civil, se analizó el por qué y el para qué de una Comisión de Verdad y Justicia, se estudiaron las experiencias existentes en otros países en la materia y se llegaron a establecer los elementos a ser tenidos en cuenta en un proyecto de ley para la creación de esta comisión. Así surgió el primer borrador que se fue perfeccionando en la Mesa Coordinadora hasta su presentación a la Cámara de Senadores. Entre sus fundamentos cabe resaltar la necesidad de esclarecimiento de las circunstancias en que se produjeron las acciones estatales de sistemática represión política entre los años 1954 y 1989 para que no queden impunes, el deber del Estado paraguayo de garantizar a la sociedad paraguaya el derecho a la verdad, aplicando la justicia a todos los responsables de estas graves violaciones.

Promulgación de la ley “por la cual se crea la Comisión de Verdad y Justicia”

El proyecto de ley fue aprobado en el Senado el 19 de junio de 2003, con la modificación del artículo referente al periodo de investigación de la comisión, el cual fue extendido hasta nuestros días. El 11 de setiembre la Cámara de Diputados sancionó la Ley N° 2.225 “por la cual se crea la Comisión de Verdad y Justicia”, y luego el Poder Ejecutivo, el 16 de octubre de 2003, la promulgó, entrando al día siguiente en vigor. Mediante esta ley se tendrá en Paraguay una comisión investigadora de carácter oficial para el conocimiento de la verdad sobre los desaparecidos, ejecutados sumariamente, exiliados y otras víctimas de graves violaciones de sus derechos, para que el Estado asuma su responsabilidad, promueva la acción de la justicia contra los responsables y proceda a la debida reparación a las víctimas. La ley mencionada ha otorgado a la Comisión de Verdad y Justicia un plazo de 18 meses para su funcionamiento y la realización de la labor encomendada.

RECOMENDACIONES:

- Apoyar las acciones emprendidas por la Mesa Coordinadora “Memoria Histórica y Archivos de la Represión”.
- Lograr el apoyo irrestricto a la Comisión de Verdad y Justicia de parte de las instituciones del Estado, así como de las organizaciones de la sociedad civil, para el cabal cumplimiento de sus nobles objetivos.
- Avanzar en la formación del Museo de la Memoria a fin de conservar en él los testimonios de la represión stronista y divulgar a las generaciones presentes y futuras el “Nunca más” a esos actos de represión.
- Indemnizar en la mayor brevedad a las víctimas de la dictadura stronista. En este sentido, la responsabilidad de la Defensoría del Pueblo, de la Procuraduría de la República y de otras entidades del Estado debe ser comprometida y efectiva para cumplir tal obligación legal.
- Conceder reconocimiento público, con medallas, diplomas u otros, a los luchadores contra la dictadura stronista y en defensa de la libertad y la democracia.
- Comprometer al Estado en la búsqueda activa de los/las desaparecidos/as, a fin de encontrarlos y lograr acceder a la verdad real acerca de tales desapariciones.
- Acabar con la impunidad existente respecto a las violaciones de derechos humanos cometidos durante y post dictadura stronista. En su caso, otorgar las reparaciones integrales, como es obligación del Estado respecto a las víctimas de violaciones a derechos humanos.

PODER LEGISLATIVO

LEY N° 838/96

"QUE INDEMNIZA A VICTIMAS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS DURANTE LA DICTADURA DE 1954 A 1989".

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY

Artículo 1º. - Las personas de cualquier nacionalidad que durante el sistema dictatorial imperante en el país entre los años 1954 a 1989 hubieren sufrido violación de sus derechos humanos, a la vida, la integridad personal o la libertad por parte de funcionarios, empleado o agentes del Estado, serán indemnizadas en los términos de la presente Ley. Las mismas tendrán un plazo de treinta meses a partir de la promulgación de esta Ley para la presentación del reclamo correspondiente.

Artículo 2º. - Las violaciones de derechos humanos por cuestiones políticas o ideológicas, que se indemnizarán por esta Ley, son las siguientes:

- a) Desaparición forzada de personas;
- b) Ejecución sumaria o extra judicial;
- c) Tortura con secuela física y psíquica grave y manifiesta; y,
- d) Privación ilegítima de libertad sin orden de autoridad competente o en virtud de proceso o condena por aplicación de las Leyes No. 294 del 17 de octubre de 1955 y No. 209 del 18 de setiembre de 1970, por más de un año.

Artículo 3º. - A los efectos de la substanciación de los reclamos indemnizatorios, el afectado deberá recurrir ante la Defensoría del Pueblo, la que se encargará de evaluar las pruebas ofrecidas previo vista al Procurador General de la República por treinta días y resolverá sobre la calificación e indemnización correspondientes, dentro del plazo de noventa días, contados a partir de la presentación del recurrente, de conformidad con los artículos 2º. y 6º. de la presente Ley.

Artículo 4º. - A los efectos de acreditarse la violación de los derechos humanos, se admitirán los medios de pruebas previstos en las normas procesales civiles.

Artículo 5º. - Las violaciones de los derechos humanos, a que se refiere el artículo 2º. de la presente Ley, serán indemnizadas de acuerdo con la siguiente escala.

- a) Las violaciones previstas en los incisos a) y b) del artículo mencionado, 3.000 (tres mil) jornales mínimos legales para actividades no especificadas;
- b) La violación prevista en los incisos c) del artículo mencionado, hasta 2.500 (dos mil quinientos) jornales mínimos legales para actividades no especificadas; y,
- c) Las violaciones previstas en el inciso d) del artículo mencionado, 500 (quinientos) hasta 1.500 (mil quinientos) jornales mínimos legales para actividades no especificadas.

Artículo 6º. - Las indemnizaciones establecidas en los incisos a) y b) del artículo 7º. podrán ser demandadas por el cónyuge supérstite o los parientes consanguíneos hasta el primer grado.

Artículo 7º. - Las indemnizaciones previstas en el artículo 5º. no podrán acumularse.

Artículo 8º. - El Poder Ejecutivo abonará las indemnizaciones concedidas con fondos provenientes de Obligaciones Diversas del Estado.

Artículo 9º. - Sin perjuicio de las indemnizaciones, el Congreso Nacional podrá conferir a las víctimas a quienes se refiere esta Ley, medallas y diplomas como testimonio de desagravio oficial de parte del Estado Paraguayo y en consideración a sus relevantes sacrificios en defensa de la libertad y la democracia.

Artículo 10º. - Las indemnizaciones establecidas en la presente Ley son independientes del perjuicio económico sufrido por causa política durante el periodo señalado en el artículo 1º. de la misma. Para el resarcimiento de dicho perjuicio, el afectado deberá probar ante la justicia ordinaria del monto del perjuicio así como su motivación política.

Artículo 11º. - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobada por la Honorable Cámara de Senadores el veintidós de noviembre del año un mil novecientos noventa y cinco y por la Honorable Cámara de Diputados, sancionándose la Ley, el veintinueve de marzo del año un mil novecientos noventa y seis.

Anexo 2

NÓMINA DE BENEFICIADOS POR LA LEY N° 838/96

N°	NOMBRE	RDP N°	MONTO
1	Benigno Perrota	09/02	2000
2	Carlos Guillermo Brañas Gadea	10/02	2500
3	Julián Cubas Colmán	11/02	2000
4	Facundo Echeverría	12/02	2000
5	Alfredo Echeverría	13/02	2000
6	Nicasio Sánchez	14/02	1500
7	Oilda Recalde Dure	15/02	1500
8	Lorenzo Pereira	17/02	1500
9	Tránsito Corazón Benítez Rojas	18/02	100
10	Efrén Federico González Díaz	19/02	1500
11	Mario Benerio Esteche Notario	20/02	1500
12	Sandino Gil Oporto	21/02	1500
13	Virgilio Bareiro Riveros	22/02	2500
14	Antonio Bonzi	23/02	1500
15	Felipe Neri Alcaraz Rios	24/02	1500
16	César Esteban Acosta Gómez	26/02	1000
17	María Esther Cerdán de Rodríguez	27/02	1500
18	Humberto Fulvio Rodríguez González	28/02	1500
19	Cristóbal Ortiz Lovera	29/02	500
20	Severo Acosta	30/02	2000
21	Justiniana Rojas por Reinaldo Martínez	31/02	2000
22	Julián Melgarejo Insrán	32/02	200
23	Marciano Cardozo Fernández	33/02	2000
24	Hernando Damián Sevilla	34/02	1500
25	Sotero Franco Benega	35/02	1500
26	Juan Moisés Gómez Hansen	36/02	200
27	José del Pilar Bordón	37/02	1300
28	Livio Enrique González Santander	38/02	1500
29	Victorio Villalba Suárez	39/02	1500
30	Carsten Herman Dose Cáceres	40/02	100
31	Juan Atilano Morínigo Benítez	41/02	2000
32	Antonio Riveros Silva	42/02	1000
33	Petrona Regalada Rodríguez	43/02	1500
34	Arcadio Flores López	44/02	1500
35	Gaspar Ortiz	45/02	1500
36	María Lina Rodas	46/02	1500
37	Esteban Riquelme	47/02	1000
38	Herminio Ramírez Sanchez	48/02	1500
39	José D. Portillo	49/02	1000
40	Anastasia Gaona Caballero	50/02	1500
41	Silvio Mercedes Velázquez Vera	51/02	800
42	Fernando Robles Alcaraz	53/02	1500
43	Julián Ruiz Balbuena	54/02	1000

MONTO: Se calculan en jornales mínimos

44	Saturnino Uliambre	55/02	500
45	Pablo Arsenio Verdún Meza	56/02	1000
46	Ladislao Piñeiro Barreiro	57/02	1600
47	Remigio Giménez Gamarra	58/02	1200
48	Rubén Llanes	64/02	900
49	Serapio Ferreira Insfrán	65/02	800
50	Juan Bautista Aquino Rodríguez	67/02	1200
51	Cándido Luis Clerici	68/02	100
52	Rosalía González de Valdez	80/02	100
53	Porfiria Guerrero de Martínez	82/02	1000
54	Juan Rolón	85/02	800
55	Blasida Falcón Escobar	86/02	1000
56	Juan de Rosa Cano Silguero	87/02	100
57	Fulgencio Cano Silguero	88/02	100
58	Sebastián Aparicio Romero	89/02	1000
59	Celsa Ramírez Rodas	90/02	2000
60	Albino Alcaráz	91/02	1000
61	Pedro Ferreira	92/02	100
62	Antonio Evaristo González	100/02	1800
63	Julio Etcheverry Espínola	102/02	1700
64	Cándida Isabel Ortíz	103/02	1500
65	Miguel Almada	104/02	1000
66	Adolfo Cano Silguero	105/02	100
67	Simón Gaudioso Benítez Vera	106/02	1500
68	Corsino Coronel	107/02	1500
69	Alberto Alegre Portillo	108/02	1600
70	Juana Guerrero González	109/02	600
71	Domingo Rolón Centurión	110/02	1500
72	Sotero Alcaraz Torrez	111/02	100
73	Julio Vargas	112/02	1200
74	Eulogia Falcón Escobar	113/02	1400
75	Carina Guerrero de Ruiz	114/02	900
76	Nicasio Germán Benítez	115/02	1500
77	César Saturnino Portillo	116/02	1200
78	Eliodoro Giménez Marecos	117/02	2200
79	Santiago Rolón	118/02	1500
80	Felipe Ramón Flores López	119/02	1500
81	Priscila Paredez Vda. de Ramírez	120/02	1500
82	Silvia Galeano	121/02	800
83	Aníbal Franco López	122/02	1000
84	Raimundo Colmán Báez	123/02	1200
85	Carlos Jorge Sallaberry Arman	124/02	2100
86	Agustín Benítez Giménez	125/02	2100
87	Lidia Ester Cabrera de Franco	126/02	1500
88	Albertano Benítez Gamarra	127/02	1500
89	Juan Leguizamón Zorrilla	128/02	1500

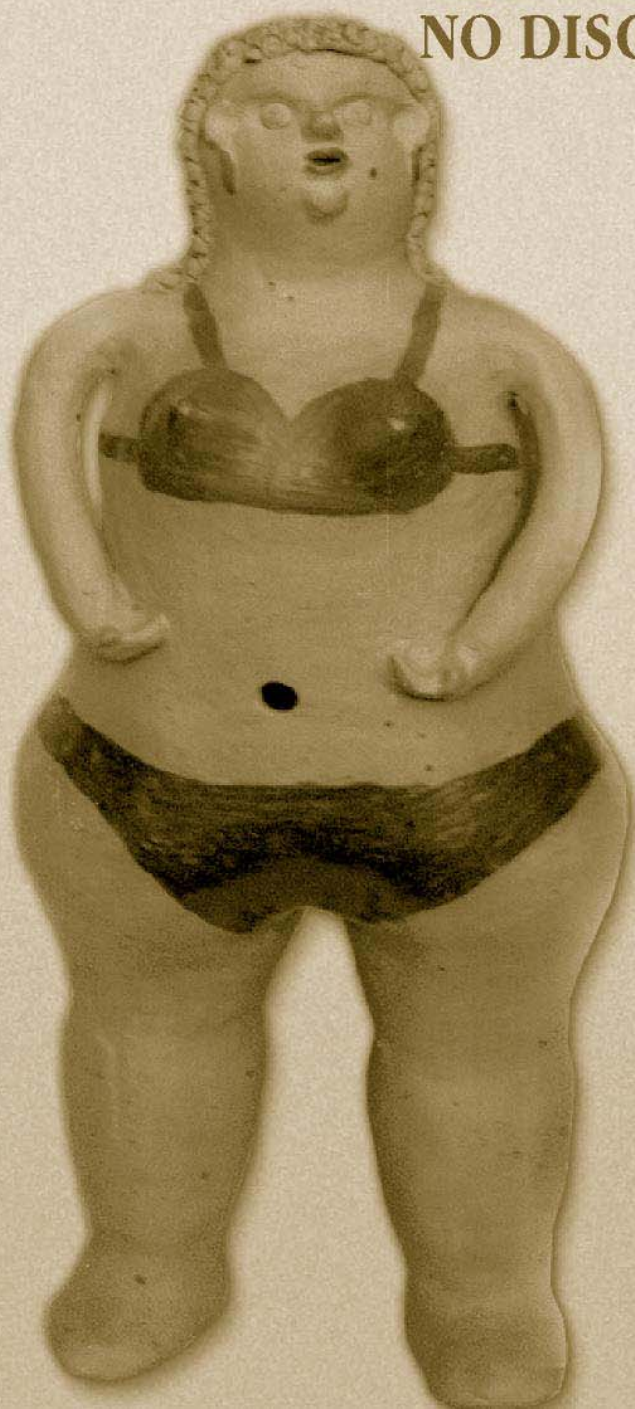
90	Macario Cardozo Brizuela	01/03	1200
91	Herminio Stumpfs Arévalos	02/03	2100
92	Francisco Humbelino Delgado Candia	04/03	1700
93	Ananías Maidana Palacios	05/03	2500
94	Neris Ángel Areco Britéz	06/03	500
95	Luciano Centurión	46/03	1500
96	Carlos Amado Cardozo Rodas	47/03	1500
97	Marcelino Burgos Delvalle	50/03	800
98	Juan Raúl Valdez Benet	51/03	1500
99	Luis Bartolomé Delfino	52/03	200
100	Antonio Amarilla Villalba	53/03	1500
101	Leoncio López Sandoval	60/03	1500
102	Marino Acosta Alonso	61/03	1200
103	Mariano Funes Fernández	62/03	1700
104	Eladio Benítez González	63/03	1700
105	Clotilde Reina Esquivel de Silva	64/03	800
106	Presenta Fernández de Paredes	65/03	1000
107	Ladislao Villán Franco	66/03	1200
108	Cristina Benítez de Gómez	67/03	1000
109	Apolinario Cappelletti Sánchez	68/03	200
110	José Miguel Guerrero González	69/03	1200
111	Miguel Ángel Aquino Fernández	70/03	100
112	Moisés Nelio López Casco	71/03	200
113	Manuel Ceferino Halley Barrios	72/03	1500
114	Máximo Riveros Silva	73/03	1200
115	Luis Orué	74/03	1300
116	Esteban Cabrera Maíz	75/03	1500
117	Rubén Ayala Ferreira	76/03	1500
118	Ramón Avalos	77/03	1500
119	Diomedes Mora	78/03	1000
120	José Concepción Escobar Cáceres	79/03	1700
121	Antonio Rojas	81/03	500
122	Roberto Martínez	82/03	2000
123	Francisco Santos Riquelme	84/03	2000
124	Héctor Mariano Molinas Báez	85/03	1500
125	Feliciano Álvarez Álvarez	86/03	1500
126	Crescencio Cabrera Benítez	87/03	1500
127	Sebastián Castillo Mancuello	88/03	1300
128	Pedro López Estigarribia	89/03	1500
129	Silverio Benítez Villalba	90/03	1500
130	Abraham Riveros Benítez	91/03	1500
131	José María Olmedo Montaña	92/03	2200
132	Derlis Benítez	94/03	700
133	José de Mercedes Barreto	95/03	300
134	Asunción Ortiz Páez	96/03	800
135	Bonifacio Alfonso Ramírez	97/03	1500

136	Juan Jerónimo Ventre Buzarquis	98/03	1200
137	Enrique Medina Acuña	100/03	1500
138	Eugenio Ozorio	101/03	2000
139	Juan Nepomuceno Brites Cáceres	102/03	2000
140	Domingo Díaz	103/03	1500
141	Ricardo Fretes	104/03	1500
142	Fortunato Martín Osorio	105/03	500
143	Silvestre Gómez Rolón	106/03	1800
144	Ciriaco Severo González	107/03	1500
145	Miguel Ángel Sanabria Irepa	108/03	1500
146	Cayo Efrén González	109/03	1000
147	Inocencio Rojas Arrua	110/03	1300
148	Gabino Florentín Mendoza	111/03	1400
149	Marciano Villagra Díaz	112/03	2500
150	Juana Fernández	113/03	1000
151	Rubén Orué Carrera	114/03	1700
152	José Gill Ojeda Felskan	115/03	1800
153	Arsacio Guerrero Lezcano	116/03	1000
154	Adolfo Domicio Marín Ramírez	117/03	450
155	Pedro Vargas	118/03	1500
156	María Saturnina Almada Vda. De Silva	119/03	2500
157	Bonifacio Flores	120/03	1500
158	Jorge Torres Valenzuela	121/03	100
159	María Sixta Cardozo de Fernández	122/03	1100
160	Pedro Benítez Galeano	123/03	1500
161	Felipa Adolfinia Melgarejo de López	124/03	1000
162	Eugenia Alegre de Melgarejo	125/03	900
163	Erasmus Funes Fernández	126/03	1500
164	Bernabé Penayo	127/03	1800
165	Marciano Cubillas	128/03	800
166	Victorino Balbuena Cuenca	129/03	200
167	Virginia Bobadilla Fretes	130/03	350
168	Lorenzo Villasboa Salinas	131/03	1300
169	Migdonio Arce	133/03	1500
170	Laurentino López Estigarribia	134/03	1500
171	Saturnina Almada por Alfonso Silva Quintana	135/03	2500
172	Silvio Ramón Fernández	136/03	2000
173	Pablo Justiniano Valdez González	137/03	1200
174	Eduardo Jacquet Moreno	138/03	200
175	Aníbal Rodolfo Miguel Franco	139/03	1500
176	Eligio Castruccio Peralta	140/03	1300
177	Juan Luis López Estigarribia	141/03	1000
178	Eusebio Silva Zayas	142/03	1200
179	Hipólito Bordón Villalba	143/03	1300
180	Marcelina González Gómez	144/03	1700
181	Teodoro Victoriano Delgado Candia	145/03	1400

182	Serafín Flores	146/03	1200
183	Leopoldo Morínigo Pedrozo	147/03	1500
184	Pedro Fretes Maidana	148/03	1500
185	Justiniano Guerrero González	149/03	1300
186	Rosalino Velazco Flor	150/03	1500
187	Aníbal Eugenio Florentín Alarcón	151/03	1700
188	Gervacio González	152/03	1600
189	Calixto Ramírez Sánchez	153/03	2500
190	Luis Gerónimo Toledo Britos	155/03	1300
191	Albino Rolón Centurión	156/03	600
192	Ignacia Almada López de López	157/03	1400
193	Claudelina Martínez de Velazco	158/03	1700
194	Pascual Ojeda Reyes	159/03	1200
195	Edmundo Gerónimo Paredes	160/03	1600
196	Eliodoro Andrés Cononel Caballero	161/03	1500
197	Jacinto López Estigarribia	162/03	1500
198	José Tomás González	163/03	1500
199	Gerónimo Portillo Servín	164/03	1500
200	Agripina Portillo Vda. De Grau	165/03	1500
201	Heriberto Ramón Florentín López	166/03	2500
202	Juan Antenor o Antonio Fernández	167/03	1500
203	Canuto Villasboa Salinas	168/03	1200
204	Pastor López	169/03	1500
205	Cristóbal Valenzuela Isasi	170/03	2000
206	Vicente Falcón Escobar	171/03	1500
207	Marco Aníbal Boy	172/03	1500
208	Eleuterio Espinoza	173/03	1500
209	Eugenio Pintos Amarilla	174/03	1300
210	José del Rosario Martínez Irala	175/03	1500
211	Hermenegildo Silva	176/03	1500
212	Juan Carlos López Estigarribia	177/03	1500
213	Irene Juana Giménez del Puerto	178/03	1600
214	Emilio Barreto Dávalos	179/03	2500
215	Victoriana Gómez Galeano	180/03	1700
216	Herminio Ramírez Aquino	181/03	1000
217	Ciriaco Enciso Mujica	182/03	800
218	Bruno Villasboa Riquelme	183/03	150
219	Alcides Rivas Rivas	184/03	1000
220	Quirino Hermosa Valdez	185/03	200
221	Faustino Villalba Rodríguez	186/03	600
222	Fermín Flor Lugo	187/03	1000
223	Juana Pelagia Samudio Vda. de Soler	188/03	1700
224	Eulalia Leguizamón de Gómez	189/03	500
225	Víctor Martínez Morel	191/03	1500
226	Martina Benítez de Cabrera	192/03	900
227	Melchor Rolón Centurión	193/03	1700

228	Francisca Osorio	194/03	900
229	Carlos Porfirio González Gómez	195/03	1100
230	Rita Rodríguez Vda. de Fernández	196/03	1000
231	Francisco Vera	197/03	1500
232	Bonifacio Castillo	198/03	1100
233	Arnaldo Salvador Delgado Candia	199/03	900
234	Teodora Vera de López	200/03	1000
235	Rafael Benítez Páez	201/03	1500
236	Bernardino Enciso Mújica	202/03	900
237	Luciano Ramón Samudio	203/03	1500
238	Sabino Fretes Valdez	204/03	600
239	Melanio Enciso Franco	205/03	500
240	José Cicio Alen	206/03	1700
241	Cantalicio Orué González	207/03	2500
242	Samuel González Burgos	208/03	800
243	Eusebio Enciso Mújica	209/03	900
244	Francisco Enciso Mujica	210/03	500
245	Osvaldo Benjamín Ruiz Arce	211/03	300
246	Juan Porfirio Servín Molinas	212/03	200
247	Antoliano Cardozo Reyes	213/03	2500
248	Ricardo Aureliano Aguayo	214/03	950
249	Justo Eduardo de Amarilla	215/03	1500
250	Julia Jacquet de Fernández	216/03	1000
251	Augusto Domínguez Pérez	217/03	1500
252	Martina Guerrero de Riveros	218/03	1200
253	Antonio Cardozo	219/03	200
254	José Antonio Paniagua	220/03	1200
255	Salomón Morel Martínez	221/03	1500
256	Antonio López Irala	222/03	600
257	Carlos Garay	223/03	1500
258	María Román Morel de Benítez	224/03	800
259	De Lo Santo González Irala	225/03	1500
260	Federico Augusto Alcorta B. (por Alfredo Enrique Alcorta)	229/03	2500

**DERECHO A
LA IGUALDAD Y A LA
NO DISCRIMINACION**



Mercedes Nogera - Tobati

La igualdad de las mujeres y los desafíos ante el nuevo gobierno

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

Desde los años noventa, la igualdad y la no discriminación hacia las mujeres han sido los ejes de lucha y conquista de las organizaciones de mujeres en el Paraguay. Así hoy se cuenta con un marco jurídico que garantiza, en general, la protección de los derechos humanos de las mujeres. Sin embargo, como se decía el año pasado, los avances legislativos no están acompañados de cambios culturales. Persiste la discriminación de las mujeres en distintos ámbitos. La alta tasa de mortalidad materna, los actos de violencia hacia las mujeres, la baja participación política y el desempleo femenino son los principales problemas que deberían ser priorizados por el Estado para que sea una realidad la igualdad, la inequidad y la justicia para hombres y mujeres en el Paraguay.

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

Leyes para la igualdad de las mujeres

La Constitución Nacional sancionada en 1992 consagró al más alto nivel la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, creando el marco legal para la adecuación de las leyes y normas que atentan contra este derecho, al establecer en el artículo 48 que: “El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional”.

Han transcurrido desde entonces once años en los que, tanto las organizaciones de mujeres como la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, trabajaron –en ocasiones, incluso en forma conjunta– para que la legislación se ajuste a la nueva constitución. Así, entre las leyes más importantes, creadas o modificadas en este periodo, están:

- La Ley N° 1/92 que modificó parcialmente el Código Civil, principalmente en los artículos relacionados con los derechos de familia y la igualdad de derechos de las mujeres en el matrimonio.

- La Ley N° 34/92 que creó la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR), con rango ministerial.
- La Ley N° 496/95 del Código Laboral que incorporó la igualdad y no discriminación de las mujeres en el ámbito del trabajo.
- La Ley N° 834/96 del Código Electoral que estableció el 20% de participación mínima de las mujeres en las listas para cargos electivos.
- La ley N° 1160/97 del Código Penal que incorporó la perspectiva de género en el discurso jurídico, tipificando como delito el acoso sexual y la violencia doméstica, entre otros actos graves, cuyas principales víctimas son las mujeres.
- La Ley N° 1.600/00 Contra la violencia doméstica, que incluyó medidas de carácter urgente para las víctimas en el ámbito familiar.
- Ley N° 1680/01 del Código de la Niñez y la Adolescencia.
- La Ley N° 1.863/02 del Estatuto Agrario que estableció varias medidas para la igualdad de las mujeres, tanto en el acceso a la tierra como al crédito y otros beneficios en el ámbito rural.

Los tratados y convenios internacionales vinculados con los derechos de la mujer, ratificados y promulgados por el Estado paraguayo son: la Ley N° 1215/86 que ratifica la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); la Ley N° 1683/01 que ratifica el Protocolo Facultativo de la CEDAW, que permite denuncias individuales ante el Comité de la CEDAW, y la Ley N° 605/95 que ratifica la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Parã).

Con relación a las novedades legislativas del año 2003 se destacan la aprobación de la Ley N° 2.263 sobre el régimen de jubilaciones y pensiones, que iguala a trabajadoras y trabajadores en los beneficios que brinda la seguridad social, y la Ley N° 2.134 que ratifica el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía.

Como se ve, el Paraguay cuenta con un marco jurídico favorable para la no discriminación de las mujeres. Sin embargo, estos avances contrastan con la realidad, pues muchas leyes no se cumplen, con lo cual la igualdad real dista mucho de la igualdad legal.

La institucionalidad de género en el Estado

El cambio de gobierno ocurrido en agosto de 2003 produjo, como es costumbre, la renovación de autoridades en las distintas secretarías de Estado. Sin embargo, en el caso de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, el hecho generó temor en las organizaciones de mujeres, debido a la inminente salida de Cristina Muñoz, quien estuvo dirigiendo este organismo estatal prácticamente desde su crea-

¹ Cristina Muñoz fue la primera ministra de la Mujer. Renunció en junio de 1998 para ocupar una banca en el Senado. Fue nombrada nuevamente titular de la Secretaría de la Mujer en abril de 1999, después del cambio de gobierno producido por la renuncia forzada del entonces presidente de la República, Raúl Cubas Grau.

ción en 1993¹. La preocupación provenía del miedo a que la persona que la reemplazara priorizara proyectos de tipo asistencial y dejara de lado las políticas de igualdad de género, que son el objetivo principal por el cual se creó dicho organismo². A ello se suma la amenaza de la existencia de un anteproyecto de ley de Organización de la Administración Central del Estado (Ley de Ministerios), que desde el año pasado se encuentra en tratamiento en el Congreso. Según esta propuesta, varios ministerios, entre ellos la Secretaría de la Mujer, desaparecerían, y sus funciones pasarían a formar parte de un Ministerio de Desarrollo Social y Humano.

Sin embargo, la creación de otras instancias públicas que tienen entre sus fines principales la equidad de género, es signo de afianzamiento de la institucionalización del género en el Estado, que incluso avanza paulatinamente hacia la descentralización. Actualmente, la Secretaría de la Mujer ya no es el único organismo preocupado por llevar adelante las políticas y programas de género. Este año se crearon la Comisión de Equidad Social y Género en la Cámara de Diputados —que se suma a la existente en la Cámara de Senadores—, y la Comisión Asesora Permanente de Género y Equidad en la Junta Municipal de Asunción. Además, existen Secretarías de la Mujer a nivel departamental, y a nivel local cada vez son más los municipios que incorporan espacios similares.

Asimismo, con relación a las políticas públicas de equidad de género, en mayo de 2003, la Secretaría de la Mujer presentó el II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007 que, aunque no tenga fuerza de ley, es la máxima expresión de lo que debería ser una política de género integral en el Estado paraguayo. Su objetivo general, basado en la misión de la Secretaría de la Mujer, es “[...] promover la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, a través de instrumentos normativos eficientes y acciones dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación de género, así como la igualdad de oportunidades y resultados, favoreciendo la democratización de la sociedad”³. Este Plan presenta nueve ámbitos específicos de acción: I) Igualdad de derechos entre mujeres y hombres, II) Cultura de igualdad, III) Acceso a recursos económicos y al trabajo, IV) Equidad en la educación, V) Salud integral, VI) Una vida libre de violencia, VII) Un ambiente sano y sustentable, VIII) Participación social y política en igualdad de oportunidades, y IX) Descentralización efectiva. Cada uno de estos ámbitos están recorridos a su vez por ejes transversales: a) derechos, b) pobreza, c) ciclos de vida y d) área rural. Para el logro del objetivo general, en cada ámbito se han establecido varias líneas de acción: denuncia, sensibilización, capacitación, difusión, cambio en las normativas, fomento a las iniciativas, estudio e investigación y empoderamiento.

² La actual ministra de la Mujer nombrada por el presidente Nicanor Duarte Frutos es María José Argaña, quien apoyó la candidatura de Frutos como integrante de la Coordinación de Mujeres del Proyecto Nicanor - Castiglioni 2003.

³ Secretaría de la Mujer de Presidencia de la República (2002). II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003 - 2007. Secretaría de la Mujer. Asunción, pág. 12.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Derecho a la participación política y ciudadana

Los resultados de las elecciones generales realizadas en abril de 2003 indican que persiste la desigualdad de la participación política entre hombres y mujeres. En primer término, según datos del Registro Cívico Electoral estaban habilitadas para elegir autoridades menos mujeres que hombres (46,9% y 53% respectivamente), aunque la cifra de participación femenina ha aumentado levemente con respecto a las elecciones nacionales de 1998⁴. En segundo término, resalta la desigualdad al analizar las listas partidarias para las elecciones internas, que es el nivel donde se aplica la cuota mínima obligatoria del 20% de participación femenina establecida en el Código Electoral. Así, de un total de 5.916 candidaturas inscriptas en la Justicia Electoral, las mujeres representaron apenas el 30,3%⁵. Esto es más grave si consideramos que del total de mujeres que se postulan a cargos electivos, aproximadamente la mitad queda en el camino.

Tres aspectos destaca Clyde Soto del análisis de las cifras de participación femenina en las internas partidarias: 1) que aunque mínimo, hay un aumento progresivo de mujeres; 2) que existe una tendencia generalizada en el sentido de que cuanto mayor poder en juego, menos mujeres y cuanto más espacios disputados, hay más mujeres y, finalmente 3) que los partidos tradicionales son menos permeables a la presencia femenina⁶. En tercer término, el otro aspecto que muestra la desventaja de las mujeres en comparación con los hombres, es el de los resultados electorales. De un total de 636 cargos disputados sólo el 14,5% ha sido ganado por mujeres; como se ve, en esta instancia nuevamente se repite el hecho de que la mitad de las mujeres que se candidatatan acceden a los cargos postulados, en tanto en el caso de los hombres, los resultados se dan a la inversa. Esto se debe a que más mujeres que hombres ocupan lugares de relleno en las listas, es decir, sin posibilidades reales de acceder a los cargos que postulan. En este periodo, el Congreso Nacional cuenta con un 10,4% de mujeres: 11,1% en el Senado y 10% en la Cámara de Diputados. En cuanto a los cargos uninominales, todas las posibilidades que podrían tener las mujeres se reducen al mínimo. Hasta ahora ninguna mujer ha accedido a la presidencia y tampoco a la vicepresidencia de la República, y de 17 gobernaciones, por primera vez una mujer ha sido electa gobernadora, lo que representa el 5,9% del total⁷.

La magnitud de la exclusión femenina es evidente, aunque en cada periodo se observe un leve aumento en los porcentajes de participación. No queda dudas de lo insuficiente de la cuota mínima, sobre todo porque sólo se aplica para las listas

⁴ PROMUR/GES, Konrad Adenauer. La Otra Mitad. Año 3, N° 9, marzo/abril/mayo 2003. Asunción, pág. 11.

⁵ Las cifras se basan en las listas de candidaturas publicadas en internet por el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), <http://www.tsje.gov.py/bancas/index.htm> [abril 2003].

⁶ Soto, Clyde (2003). "Esquivos espacios de poder para las mujeres", en Informativo Mujer, Año 15, N° 161, Asunción, CDE, pág. 21.

⁷ *Ibíd.*

primigenias, y además, en muchos casos la norma no se cumple a cabalidad. A esto hay agregar, como ya se dijo más arriba, que apenas la mitad de las mujeres que se postulan a cargos electivos, logran acceder a ellos. En el área de participación social y política, el II Plan de Igualdad de Oportunidades 2003 – 2007 se ocupa del tema al proponer como objetivo general “lograr el acceso equitativo y la participación en igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en las estructuras de poder y los procesos de toma de decisiones”⁸, y una de sus líneas de acción es el de proponer cambios normativos. En este sentido, a mediados del año 2003, el Defensor del Pueblo, Manuel María Páez Monges, presentó a la Cámara de Diputados un proyecto de modificación de la Ley N° 834/96 del Código Electoral con relación al artículo 32, inc. “r” referido a la cuota de participación de las mujeres, proponiendo una cuota no inferior al 50% en las listas para cargos electivos, con lo cual –de aprobarse dicha propuesta– aumentaría el porcentaje mínimo establecido para las mujeres que actualmente es del 20%.

Acciones para la igualdad de las mujeres

Desde la sociedad civil también se han promovido acciones en el afán de reivindicar y exigir derechos e igualdad de oportunidades para las mujeres. En octubre de 2002 la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI), elevó una propuesta presupuestaria al Parlamento, sobre una base de 500 millones de dólares a ser obtenidos de recortes de gastos superfluos del Estado, que serían destinados a proyectos de desarrollo en el ámbito rural⁹. En diciembre de ese mismo año, la Coordinadora por los Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) y el Sistema de Naciones Unidas emprendieron una campaña por la no discriminación en Paraguay bajo el lema “Todos tenemos los mismos derechos: no discrimines”. La misma abordó la discriminación, específicamente desde los derechos de las mujeres, de los pueblos indígenas y de las personas con diferente orientación sexual, y fue difundida a nivel nacional a través de diversos medios de comunicación.

En febrero de 2003, a raíz de una vacancia producida en la Corte Suprema de Justicia, se realizaron dos campañas para promover la inclusión de una mujer en esa alta instancia judicial. “Mujeres a la corte ¡Ya!” se denominó la campaña impulsada por la Asociación de Abogadas del Paraguay (ADAP) y “Mujeres a la Corte: Es justicia” fue la promovida en conjunto por la CODEHUPY, Decidamos y la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)¹⁰. A pesar de la fuerte presión generada con estas dos campañas, ninguna mujer fue electa, con lo cual la Corte continúa siendo totalmente masculina, como lo ha sido desde su creación en 1870. La CODEHUPY promovió un recurso de amparo fundamentado en que la decisión violaba el principio constitucional declarado en el artículo 47 inciso 3 sobre “la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad”.

⁸ Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (2002), op. cit., pág. 77.

⁹ Villalba M., Verónica (2002). Unidas por la justicia y la igualdad. Segundo Congreso Nacional y Marcha de la CONAMURI, en Informativo Mujer, Año 14, N° 159, Asunción, CDE, págs. 16 - 17.

¹⁰ Sobre este tema, la CMP presenta un artículo en este Informe.

En marzo, en el marco de la conmemoración del día internacional de la mujer, la CMP elevó un manifiesto dirigido a los candidatos y la candidata a la presidencia de la República, en el que expresaba entre otros puntos, la necesidad de que el programa de gobierno debe tender hacia el cumplimiento de los derechos humanos de mujeres y hombres, incluyendo los derechos sexuales y los derechos reproductivos, y la vigencia de “un Estado laico que promueva la igualdad de género y la equidad social, la democracia representativa, participativa e incluyente, en la que todas las personas tengan acceso a la justicia”¹¹. Además, solicitaba a los partidos políticos a pensar en el problema de la inseguridad, teniendo en cuenta “el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres en las calles, en las casas y en los lugares de trabajo”¹².

Poco antes de la asunción del nuevo gobierno, el Foro Permanente de Organizaciones de Mujeres elaboró y publicó el perfil que debía tener la persona designada como ministra de la Mujer¹³, y solicitó al presidente electo una reunión para la entrega del mismo. Por otro lado, *Aireana - Grupo por los derechos de las lesbianas*, preparó algunas propuestas relacionadas con la inclusión de las mujeres lesbianas en el II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007, para presentar a la nueva ministra, a quien propondrían trabajar en forma conjunta en la elaboración de un anteproyecto de ley contra todo tipo de discriminación, y en la modificación de la ley que prohíbe las uniones civiles de las parejas del mismo sexo¹⁴. Estas propuestas fueron elaboradas en el marco de una campaña de alerta en acción emprendida por Aireana y la Comisión Internacional de Derechos Humanos de Gays y Lesbianas (IGLHRC), para apoyar las declaraciones de María José Argaña, nueva titular de la Secretaría de la Mujer, quien en un programa de la radio FM Trinidad había afirmado que apoyaría la unión civil de lesbianas. Ni el Foro Permanente de Mujeres ni el Grupo Aireana fueron recibidas por las autoridades señaladas.

Derecho a la protección judicial

La Plataforma de Acción de Beijing establece medidas para garantizar la igualdad y la no discriminación de las mujeres ante la ley y en la práctica (párr. 232). Se trata tanto de disposiciones jurídicas como administrativas. En Paraguay hubo un gran avance en cuanto a las primeras, sin embargo, “permanecen restricciones muy graves para toda la población en el acceso, la administración y el cumplimiento de las garantías de justicia”¹⁵. Uno de los problemas, aunque no es el principal ni el más

¹¹ Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), Manifiesto de la CMP a los Candidatos y a la Candidata a la Presidencia de la República, CMP, Asunción, 8 de marzo de 2003.

¹² *Ibid.*

¹³ El perfil señalaba que la ministra debía “poseer conciencia de género, una trayectoria conocida de lucha por la igualdad de las mujeres, ser profesional idónea para incorporar políticas públicas de género en todo el Estado paraguayo y ser capaz de proseguir, profundizar y ampliar los programas iniciados por la Secretaría de la Mujer, entre otras cosas”. Esta *Carta al Presidente electo del Paraguay*, Nicanor Duarte Frutos fue ampliamente difundida por los medios de prensa (Última Hora, 5 y 6 de julio de 2003).

¹⁴ Aireana - Grupo por los Derechos de las Lesbianas, Propuestas para la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, Asunción, 15 de setiembre de 2003.

¹⁵ Molinas, María (2001). Los Derechos humanos de la mujer, en Implementación de la Plataforma de Beijing en Paraguay 1995 - 2000. Coordinación de Mujeres del Paraguay, Asunción, pág. 123.

grave, con relación a la administración de justicia, es la falta de información. No existe, o hay muy poca información estadística de los casos que se presentan a la justicia, y son menos aún los datos desagregados por sexo, con lo cual resulta muy difícil evaluar el sistema de justicia con relación a las mujeres.

Otro problema permanente cuando un/a ciudadano/a demanda ante la justicia es la lentitud en el trámite de los casos. En este sentido, un caso conocido a través de la prensa es el de un grupo de viudas de ex-combatientes de la Guerra del Chaco, cuyas pensiones fueron reducidas en un 46% por la Ley N° 2061/02 del Presupuesto General de la Nación para el año 2003. Con esta disposición, la ley de Presupuesto se contrapone al artículo 130 de la Constitución Nacional que dice que las viudas e hijos menores o discapacitados de los veteranos de guerra les sucederán en sus beneficios económicos, y que dichos beneficios no sufrirán restricciones y serán de vigencia inmediata. Sobre el mismo tema, el artículo 14 de la Ley N° 217/93 establece que “en caso de muerte de veteranos de la Guerra del Chaco, su jubilación, pensión o haberes de retiro pasarán a beneficiar directamente a su viuda, con las mismas asignaciones [...]”. Desde enero y hasta junio fueron presentadas 2.530 demandas, con un promedio aproximado de 20 presentaciones por día, en tanto la Corte Suprema de Justicia se expide en un promedio de 10 casos por mes (Diario *Abc Color*, 22 de junio de 2003). Mientras tanto las viudas, en su mayoría de edad avanzada, deben sobrevivir con una pensión mísera, a causa de una ley inconstitucional que las afecta y una justicia demasiado lenta.

Por otro lado, en el informe del año 2002 se señalaba que en el fuero civil la mayor cantidad de demandas de mujeres respondía a casos de filiación y de prestación de alimentos, y se recomendaba al Estado que tome medidas para garantizar la coresponsabilidad del padre ante los hijos, agilizando los juicios, tanto de filiación como de prestación de alimentos, y controlando las evasiones de pago¹⁶. En diciembre de ese mismo año, la senadora Ilda Mayerregger presentó un anteproyecto de ley de paternidad y maternidad responsables cuyo objetivo principal es “allanar los obstáculos legales que dificultan el rápido reconocimiento de la filiación”. El proyecto establece un procedimiento administrativo de carácter no contencioso, para lograr el reconocimiento voluntario de ambos progenitores, medidas de carácter civil para sancionarlos en caso de que se nieguen a reconocer a sus hijos, así como también medidas efectivas y concretas para allanar el acceso a la justicia de las madres solas y los niños/as que demandan judicialmente la filiación¹⁷.

Situación carcelaria

Las dos cárceles de mujeres que existen en Paraguay albergan en total a un poco más de doscientas reclusas. En Ciudad del Este, departamento de Alto Paraná, está el centro de detenciones Juana María de Lara, con cerca de 30 reclusas (Diario *Noticias*, 9 de agosto de 2003). En tanto, en la cárcel El Buen Pastor, de Asunción, hay aproximadamente 186 reclusas, de las cuales 19 son adolescentes y 167 adultas. De

¹⁶ Martínez, Ofelia y Santaella, Encarnación (2002). Avances legislativos sin cambios culturales. En: CODEHUPY. Derechos Humanos en Paraguay 2002. CODEHUPY, Asunción.

¹⁷ Proyecto de Ley de Paternidad y Maternidad Responsables.

las mujeres adultas sólo 56 tienen condena y las demás están en prisión preventiva y con procesos iniciados (Diario Abc Color, 8 de agosto de 2003). Del total de la población penal del Paraguay (cinco mil personas aproximadamente), las mujeres no llegan al 5%.

Una queja permanente de la población carcelaria es la lentitud con que se tramitan las causas. Además, este año hubo una huelga de hambre de las reclusas del Buen Pastor porque el presidente indultó a 65 reclusos y sólo a dos reclusas. Las mujeres solicitaban la revisión de sus casos y la concesión del indulto, pues consideraban que cumplían con todos los requisitos para acceder al beneficio. La ministra interina de la cartera de Justicia y Trabajo, Estela Samaniego, reconoció que había discriminación y responsabilizó al sistema de información del Poder Judicial por las fallas, comprometiéndose a subsanarlas con el fin de lograr que más mujeres se beneficien con el indulto.

En octubre de 2003 la nueva ministra de la mujer visitó esta cárcel de mujeres, ocasión que las internas aprovecharon para reclamar atención sanitaria, especialmente para las embarazadas, y asesoría legal para el tratamiento de sus casos ante los tribunales. Acerca de este tema, la línea de acción sobre fomento de las iniciativas del II Plan propone “[...] fomentar y apoyar políticas, programas y proyectos dirigidos a asegurar el acceso a la justicia y el ejercicio de los derechos de hombres y mujeres”¹⁸, a través del fortalecimiento y la creación, donde no existan, de servicios jurídicos gratuitos de intervención integral.

Otro caso pendiente con relación a las mujeres en prisión es la situación en la que se encuentran ocho reclusas que habían sido trasladadas del Buen Pastor a la Penitenciaría de Emboscada, considerada la unidad carcelaria de máxima seguridad del país. Las autoridades de la Defensoría del Pueblo, luego de una visita de inspección a esa cárcel, elevaron un informe al Ministerio de Justicia y Trabajo en el que sugieren “arbitrar los medios para que se cancele definitivamente la reclusión de las mujeres en el Penal de Emboscada, debido a la grave situación en la que se encuentran” (Diario Noticias 28 de mayo de 2003). Según dicho informe, “las reclusas están en un calabozo pequeño, inmundo, húmedo e impensable en pleno siglo XXI [...] y algunas internas presentan grave estado de intoxicación” (Ibíd.).

DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL, SEGURIDAD E INTEGRIDAD FÍSICA

Derecho a una vida libre de violencia física, psicológica y sexual

La inseguridad y la violencia son problemas que se viven cotidianamente en el Paraguay, que se ven agravados en el caso de las mujeres, las niñas y las adolescentes. La violencia sexual (violación, acoso y explotación), el maltrato físico, los asesinatos —y ahora también los secuestros—, son crímenes cometidos mayoritariamente con-

¹⁸ Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (2002). Op. cit. pág. 21.

tra mujeres, y ocurren en todos los ámbitos: en la calle, en la casa, en el trabajo, en la escuela o colegio, etc.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará) sirvió de base a la Secretaría de la Mujer para establecer estrategias de acción a nivel nacional. Dentro de este marco, el Plan Nacional para la Prevención y la Sanción de la Violencia contra la Mujer se había propuesto contar con un Registro Nacional Único basado en la recolección de datos de todos los órganos administrativos y judiciales involucrados en la atención de denuncias de violencia contra mujeres¹⁹. Sin embargo, hasta ahora no se ha logrado dicho objetivo, lo que impide que los datos registrados en las distintas instancias puedan ser comparados, de manera a tener un panorama aproximado sobre la dimensión de la violencia contra la mujer en el Paraguay.

Según datos publicados en el *Informativo Mujer* del Centro de Documentación y Estudios²⁰, en el periodo enero – agosto 2003 se registraron un total de 123 casos de violencia sexual y violencia doméstica e intrafamiliar. En el siguiente cuadro se presentan estos datos por sexo y según el tipo de agresiones sufridas por las víctimas.

Casos de violencia registrados en la prensa (Enero - Agosto 2003)

Casos de violencia	Mujeres	%	Hombres	%	Total casos
Violación	50	93	4	7	54
Intento de violación	4	100	0	0	4
Feminicidio/Homicidio	20	69	9	31	29
Intento de feminicidio/homicidio	9	82	2	18	11
Acoso sexual	5	100	0	0	5
Maltrato físico	16	84	3	16	19
Secuestro	1	100	0	0	1
Total de casos	105		18		123

* Fuente: Informativo Mujer, Año 15, N° 161 al 164, CDE, Asunción, 2003.

De los 20 casos de mujeres asesinadas, ocho fueron muertas por sus ex-parejas o sus parejas (esposo, novio o concubino), en tanto tres de los nueve hombres asesinados fueron muertos en manos de su pareja o ex pareja mujer. De los 123 casos registrados, casi el 60% tiene entre 1 y 20 años, y de los casos de violencia registra-

¹⁹ Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (1996). Plan Nacional para la Prevención y la Sanción de la Violencia contra la Mujer, Secretaría de la Mujer, Asunción, pág. 12.

²⁰ El Informativo Mujer es una revista periódica que se publica ininterrumpidamente desde el año 1989, y que sistematiza los datos publicados en la prensa escrita sobre hechos de violencia sexual y violencia doméstica e intrafamiliar.

dos contra personas mayores de 20 años, el 88% son mujeres. Del total de mujeres víctimas de violencia, el 55% tiene entre 1 y 20 años, el 33% tiene más de 20 años, y no se cuentan con datos de edad en el 12% de los casos. Del total de varones víctimas, el 72% tiene entre 1 y 20 años y sólo el 28% tiene más de 20 años.

Según fuentes de la Policía Nacional, durante el primer semestre de 2003 se registraron 192 casos de coacción sexual consumada o en grado de tentativa. La categoría incluye casos de violación e intentos de violación. De este total, el 95,5% de los casos fueron cometidos contra mujeres. Otros delitos denunciados en la policía y cuyas víctimas principales son mujeres son casos de violencia familiar, abuso sexual de menores, maltrato de niñas y niños y acoso sexual. También se registraron 4 casos de mujeres secuestradas y 3 denuncias por aborto²¹.

Según la estadística de atenciones de la Dirección de Asistencia a Víctimas del Delito²², publicada en el Boletín Nº 9 del Ministerio Público, del total de 282 víctimas atendidas en el transcurso del año 2002, el 78,7% son mujeres y el 21,3% varones. De ese mismo total, el 87,5% tiene entre 1 y 20 años, es decir, las personas atendidas en este organismo son mayoritariamente niñas, adolescentes y mujeres jóvenes²³. Los delitos más frecuentes de los que fueron víctimas son abuso sexual: 204 (44,1%), coacción sexual 107 (23,1%), maltrato 71 casos (15,3%), tentativa de coacción sexual, 18 casos (3,8%) y violencia familiar, 10 casos (2,16%). Otros delitos atendidos con menor frecuencia son robo, asalto, secuestro, etc.

Del análisis de estas tres fuentes de datos se desprende que en todos los casos, el tipo de violencia o delito que más se comete contra las mujeres es la violación, tipificada en el artículo 128 del Código Penal como coacción sexual, categoría utilizada en los registros policiales, a diferencia de la Fiscalía que utiliza el término abuso sexual. Esta forma de violencia ocurre indistintamente en el ámbito familiar como fuera de éste. La mayoría de las víctimas son niñas, adolescentes y mujeres jóvenes menores de 20 años, y en una considerable proporción los agresores son del mismo entorno familiar: padrastros, abuelos, tíos, hermanos, padres, novios o parejas. Podría decirse entonces que para muchas mujeres el enemigo está en casa.

Con relación a esta problemática, la organización no gubernamental Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA) presentó en el año 2003 —en el marco del Proyecto *Voces por un continente sin violencia* de la Agencia Internacional BICE— la Campaña “No a la Violencia Sexual hacia Niñas, Niños y Adolescentes”, con el fin de prevenir la violencia sexual hacia la infancia. También habilitó un servicio de Fono-Ayuda para la atención de casos de violencia hacia niñas, niños y adolescentes y está coordinando el proceso de elaboración de un anteproyecto de ley sobre la protección a las víctimas de violencia sexual.

²¹ Departamento de Estadística de la Policía Nacional.

²² Organismo auxiliar técnico del Ministerio Público que opera desde 1997, brindando asistencia a víctimas de delitos tipificados en el Código Penal.

²³ Es probable que ello responda a una política de esta oficina de priorizar el trabajo en la defensa de menores de edad, y además, muchos casos no son recibidos por ser caratulados como delitos de acción penal privada.

Otro tipo de violencia sexual que se ejerce sistemáticamente contra las mujeres es el acoso sexual, que ocurre principalmente en los ámbitos educativo y laboral. La Policía Nacional sólo tiene registrada una denuncia por este delito en el primer semestre del año, sin embargo, en los medios de prensa se relevaron otros casos, sobre todo en el sector educativo formal cuyas denuncias, en general, se presentan ante el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), y muchas veces no llegan a las instancias policiales o judiciales, posiblemente porque esta secretaría de Estado toma medidas en forma inmediata, lo que hace que quienes denuncian sientan que es una instancia efectiva, en comparación con las otras.

Por ejemplo, a raíz de una denuncia por acoso sexual ocurrido en el año 2002 en la Escuela República del Perú, de Asunción, el profesor acusado fue sumariado, suspendido y actualmente cumple una condena en la cárcel de Tacumbú, en tanto la directora de la escuela fue suspendida sin goce de sueldo por haber encubierto el hecho. El MEC consideró que cometió “omisión de auxilio y coacción sexual” al no haber respondido a la denuncia realizada por la familia de la niña acosada. Lo del goce de salario es muy importante porque en el Colegio Fernando de la Mora (también de Asunción), siete profesores fueron suspendidos pero con goce de sueldo mientras se investigan los casos por los que fueron denunciados, en tanto los docentes que los reemplazan no tienen rubros asignados, motivo por el cual los alumnos abonan la suma de 1.500 guaraníes mensuales para el pago de dichos reemplazantes. Hay que destacar que muchos casos denunciados como acoso sexual en el MEC, en realidad no son situaciones de acoso sexual sino de abuso sexual, intento de violación e incluso, violaciones.

En el ámbito laboral hubo un caso de acoso sexual cuya denuncia llegó hasta la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores. María Elena Galeano, enfermera de 23 años, denunció que durante una entrevista de trabajo en el Hospital Militar fue acosada sexualmente por el general Gregorio Rodríguez, Comandante General del Comando Logístico de las Fuerzas Armadas, del que depende dicho hospital. Tanto la Comisión de Derechos Humanos del Senado como la Fiscalía General del Estado están investigando el caso denunciado. Recordemos que, según el Código Penal, el acoso sexual es un delito de acción penal pública.

Trata de mujeres, proxenetismo y explotación sexual de mujeres, niñas y niños

El alevoso negocio del comercio sexual de mujeres adultas y menores, es otra de las formas de violencia sexual que viven las mujeres. Este año las noticias relevaron en distintas ocasiones el descubrimiento y desbaratamiento de redes internacionales, cuyo objetivo era el tráfico de mujeres para el comercio sexual. En muchos casos, las mujeres son llevadas con la promesa de un buen empleo, y algunas declararon que se las contrataba como empleadas domésticas y terminaban siendo amenazadas para ejercer la prostitución. En España se desbarataron dos grandes redes de trata de blancas; en una de ellas cayeron 18 paraguayas quienes después fueron expulsa-

das del país; en la otra, con un procedimiento similar, fueron detenidas diez paraguayas, que habrán corrido la misma suerte. También en la ciudad de Encarnación detuvieron a seis mujeres que iban a Buenos Aires, de las cuales dos de ellas eran responsables del traslado de las cuatro mujeres, casi todas menores de edad. Muchas de estas jóvenes provienen de comunidades rurales del interior del país, y buscando trabajo caen en las garras de personas inescrupulosas que lucran con ellas.

El Estado paraguayo ha realizado algunas acciones para prevenir y erradicar la explotación sexual, fundamentalmente la de niñas, niños y adolescentes. En primer lugar, el Congreso de la Nación aprobó este año la Ley N° 2.134 que ratifica el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía. Este Protocolo insta a los Estados a aprobar leyes que penalicen la utilización de niños/as y adolescentes con fines sexuales comerciales, y recomienda que se aúnen esfuerzos de sensibilización al público con el fin de reducir el mercado de consumidores. También considera importante fortalecer la asociación mundial con el objetivo de aplicar mecanismos adecuados y eficientes para la sanción del delito del proxenetismo a nivel nacional.

En segundo lugar, existen acciones conjuntas emprendidas por organismos estatales, instituciones de la sociedad civil, e instancias de cooperación internacional, como por ejemplo, el proceso para la elaboración, validación e implementación del Plan Nacional de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual de Niños/as y Adolescentes en el Paraguay, desarrollado por la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), tarea que podría ser considerada como el primer paso para implementar políticas públicas en respuesta a este grave problema. Participan de este proceso, además de la CDIA, la Secretaría de Acción Social —a través del proyecto AMAR—, la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, UNICEF y la OIT. Este plan contempla, entre otros temas, el turismo sexual, la prostitución infantil, el tráfico de niños/as, la pornografía infantil y el abuso sexual.

Está también en ejecución el Programa de Prevención y Erradicación de la Explotación Infanto-Juvenil en la Triple Frontera, implementado por la OIT con la colaboración del Ministerio de Educación y Cultura. En el marco de dicho programa se realizan jornadas de capacitación sobre explotación sexual infantil a docentes de Ciudad del Este, ya que en esta zona fronteriza, el problema afecta a un número importante de menores de edad.

No hay nada desde el Estado paraguayo con relación al proxenetismo y el tráfico de mujeres adultas, excepto su tipificación en el Código Penal, con penas que van de seis a ocho años de prisión, pero son muy pocas las personas condenadas por este delito, quedando las víctimas en situación de desprotección de sus derechos.

La violencia doméstica e intrafamiliar

La violencia doméstica e intrafamiliar es, en el ámbito de la violencia hacia la mujer, uno de los problemas más atendidos, ya sea por el movimiento de mujeres como por las instituciones del Estado. Es una de las áreas en las que más se ha avanzado. En Paraguay, en 1994 se elaboró el Primer Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Violencia contra la Mujer, y se conformó una Comisión Interinstitucional que aún sigue vigente, y que está coordinada por la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República. El objetivo de la comisión es articular a todos los organismos gubernamentales y no gubernamentales en torno a la ejecución de acciones para prevenir, sancionar y erradicar la violencia.

En el año 2000 se aprobó la Ley 1.600 contra la Violencia Doméstica, y actualmente se está trabajando desde distintos sectores en el seguimiento y la evaluación de la aplicación de la ley. Se desarrollaron programas de capacitación y campañas de difusión de la ley y existe un crecimiento de las denuncias y demanda de servicios. Este año, la Secretaría de la Mujer habilitó tres líneas de atención para víctimas de violencia intrafamiliar, cuyos objetivos son la atención y la orientación.

Otro hecho relevante con relación a este tema es la realización y presentación de la Encuesta Nacional sobre Violencia Doméstica e Intrafamiliar²⁴. Se trata de una herramienta que puede ser muy útil para pensar en estrategias de intervención y programas de acción que atiendan el problema. Algunos datos arrojados por la encuesta son que: el 84% de las personas encuestadas reconoció la existencia de casos de violencia en su entorno familiar, de amigos o conocidos. Es decir, que la gran mayoría de la población convive cotidianamente con este tipo de violencia. El 49% afirmó que situaciones de ese tipo se dieron alguna vez en sus propios hogares, el 30% afirmó haber sido alguna vez víctima de violencia doméstica, el 18% reconoció que en alguna ocasión ejerció violencia contra personas integrantes de su propio hogar o familia²⁵.

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

El derecho al empleo con igualdad de oportunidades y condiciones para las mujeres

En Paraguay, el número de mujeres que se han incorporado al mercado de trabajo se ha triplicado en el periodo 1982 - 2002. Sin embargo, la crítica situación económica actual ha producido una disminución de la población económicamente activa, y en consecuencia un crecimiento de las tasas de desempleo y sub-empleo, que afecta en mayor medida a las mujeres, pues según los datos de las dos últimas encuestas de hogares realizadas por la Dirección General de Estadística, Encuestas y

²⁴ Este estudio fue realizado por el Área Mujer del Centro de Documentación y Estudios (CDE), con el apoyo del Fondo de Igualdad de Género (FIG) de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).

²⁵ Soto, Clyde; González, Myriam; Elías, Margarita. (2003). Encuesta Nacional sobre Violencia Doméstica e Intrafamiliar. ACDI, CDE, Asunción.

Censos (DGEEC), la tasa de desempleo de las mujeres llegaba al 20,5 en el periodo 2000/01 y en el año 2002 se registró una tasa de 23,4, en tanto la tasa de desempleo masculino no ha variado en el mismo periodo (11,8)²⁶. En el siguiente cuadro se pueden apreciar los datos sobre la distribución de la población económicamente activa en estos dos periodos.

Población económicamente activa (PEA)				
PEA	Años 2000/2001	%	Año 2002	%
Mujeres	1.012.158	38,7	959.326	37,9
Hombres	1.600.212	61,3	1.573.165	62,1
Total	2.612.370	100,0	2.532.491	100,0

Fuente: Encuestas de Hogares de la DGEEC.

Una de las razones de estas diferencias entre hombres y mujeres se explica con los datos del último censo nacional de población y vivienda, en donde se nota que “la asimetría por sexo es muy marcada por áreas. En el 2002, la tasa de actividad de los varones urbanos es de 71,3% y la de mujeres urbanas es de 44,5%, indicando las mayores posibilidades de empleo de la mujer en las áreas urbanas. En cambio, la tasa de varones rurales es de 74,1% y la de mujeres es apenas 19,0%”²⁷. Es necesario, por tanto, incorporar en las políticas públicas algunas estrategias que ayuden a las mujeres a mejorar sus oportunidades de acceso al empleo.

En este sentido, es importante relevar algunos ejemplos. Este año, la Municipalidad de Asunción, en el marco de un plan de reasignación de funciones, incorporó a 12 mujeres como barrenderas, quienes se sumaron a los 309 hombres que realizan esta labor en las calles de Asunción (Diario Abc, 11 de enero de 2003). Otra acción que permitirá a las mujeres ampliar sus posibilidades de trabajo fue la decisión de la Junta Municipal de Asunción de aprobar la expedición de licencias de conducir de categoría “A” para mujeres, lo que las habilita como conductoras profesionales (podrán conducir taxis, ómnibus, remises y camiones repartidores). Con esta medida se elimina una de las tantas discriminaciones que sufren las mujeres, ya que anteriormente sólo los hombres podían acceder a esta categoría (Diario La Nación, 24 de abril de 2003). Además, en este marco, en setiembre de 2003, el intendente de Asunción firmó convenios con la Asociación de Profesionales Taxistas de Asunción y con la Unión Central de Empresarios de Transporte, para implementar el proyecto *Mujeres al volante*, que tiene como objetivos “insertar a la mujer en el ámbito de la conducción profesional, mejorar su calidad de vida potenciando la participación igualitaria sin importar el género, disminuir el índice de accidentes de tránsito, entre otros” (Diario Última Hora, 10 de setiembre de 2003).

²⁶ Véanse los resultados de estas investigaciones realizadas por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), en: www.dgeec.gov.py/publicaciones [Noviembre, 2003].

²⁷ DGEEC (2003). Principales resultados del Censo 2002. Vivienda y Población, Asunción, DGEEC, pág. 48, en: www.dgeec.gov.py/publicaciones [Noviembre, 2003].

También la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República se ha propuesto “sensibilizar a actores económicos públicos y privados sobre las formas de prevención de las discriminaciones existentes en el trabajo, y promover la capacitación de las mujeres para mejorar su acceso y permanencia en el mercado laboral”²⁸, según consigna en el II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

Finalmente, en cuanto al derecho al empleo y las mujeres, hay que destacar que en el año 2003 el Poder Legislativo respondió a una demanda que año tras año se reiteraba en esta parte del informe. Promovida por la diputada Sonia De León, en octubre se promulgó la Ley N° 2263 *Que establece el régimen unificado de jubilaciones y pensiones*, modificando algunos artículos de la Ley N° 98/92 que impedían a las trabajadoras aseguradas en el Instituto de Previsión Social (IPS) extender los beneficios de la seguridad social a sus esposos o concubinos, cuando los hombres asegurados sí podían extenderlos a sus esposas o concubinas. Así, esta nueva ley incluye al esposo, concubino o viudo de la asegurada como beneficiarios de la cobertura por riesgos de enfermedad, así como también de la jubilación y pensiones que le corresponden a la asegurada.

El trabajo doméstico remunerado

Una de las discriminaciones legales que afectan principalmente a la mujer es la referida a las condiciones del trabajo doméstico remunerado, porque ésta es una categoría ocupacional que ocupa al 25,4% de la población económicamente activa femenina y sólo al 0,6% de la masculina²⁹, constituyéndose así en una de las actividades laborales más importantes para las mujeres en el Paraguay, y además representa el 8,5% del total de la población económicamente activa. Para quienes trabajan en este sector, el código laboral vigente establece algunas diferencias importantes en comparación con los derechos de los demás trabajadores y trabajadoras, como por ejemplo: jornadas de hasta doce horas por día, al “garantizar” el derecho al descanso, que además deja abierta la posibilidad de trabajar en días feriados “de común acuerdo con el empleador” (artículo 154), y el pago del salario que “no podrá ser inferior al 40% del salario mínimo para tareas diversas no especificadas de la zona del país donde preste servicio” (artículo 151). En cuanto al seguro social, el código laboral sólo menciona que la patronal está obligada a “proporcionarle la primera asistencia indispensable” (artículo 153, inc. c), y apenas en los casos de enfermedad que no sea crónica³⁰. Sin embargo, ni siquiera estas mínimas disposiciones legales se cumplen en su totalidad.

²⁸ Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (2002). Op. cit., pág. 36.

²⁹ DGEEC (2003). Principales resultados del Censo 2002. Vivienda y Población, Asunción, DGEEC, pág. 48, en: www.dgeec.gov.py/publicaciones [Noviembre, 2003].

³⁰ En realidad, la Ley N° 1.085 del año 1965 establece que el seguro social será obligatorio para el personal del servicio doméstico, “regirá desde el 2 de enero de 1967 y se aplicará por zonas y en forma progresiva, comenzando por la Capital de la República”. Sin embargo, éste es un derecho al que acceden muy pocas personas trabajadoras del servicio doméstico remunerado.

No obstante, desde noviembre de 2003 se han abierto las posibilidades para que el Estado intervenga y promueva algunas acciones tendientes a erradicar estas leyes discriminatorias, que mantienen en condiciones de semi esclavitud a miles de mujeres en el Paraguay. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) cuenta con una investigación sobre la situación del trabajo doméstico en Paraguay³¹, que fue presentada en un taller realizado en forma conjunta con el Sindicato de Trabajadores Domésticos (Sintradop) y la Comisión Nacional Tripartita para Examinar y Promover la Participación de la Mujer en el Trabajo. El taller tuvo el objetivo de sensibilizar y comprometer a distintos organismos estatales e instituciones, actores y actrices de la sociedad civil, a realizar acciones que apunten a la modificación de estas leyes que discriminan el trabajo doméstico remunerado. Es de esperar que estas actividades colaboren para la inclusión del tema en la agenda pública, pues hasta ahora, este problema muy pocas veces ha sido objeto de debates y propuestas de solución.

El II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres también podría aportar en este proceso, ya que en el ámbito de acción *Acceso a los recursos económicos y al trabajo*, se propuso “lograr la igualdad para mujeres y hombres en cuanto a la permanencia, condiciones en el trabajo, acceso y control de los recursos económicos”³², y señala que el objetivo de una de sus líneas de acción es “difundir ampliamente los derechos y las obligaciones laborales de las trabajadoras y trabajadores, empleadores/as, y visibilizar los procesos que intervienen en la desvalorización del trabajo femenino y su incidencia en la mayor vulnerabilidad a la pobreza de las mujeres trabajadoras”³³. Así, de implementarse esta línea de acción, la Secretaría de la Mujer puede tener un rol fundamental para promover la difusión de los derechos de las mujeres trabajadoras, especialmente de las empleadas domésticas, ya que la mayoría de ellas, además de ser pobres y marginadas laboralmente, ignoran los derechos que tienen.

Un nuevo debate sobre la protección a la maternidad

La maternidad, que está protegida por el código laboral vigente, fue el eje central de una acción promovida por la concejala de Asunción Ana María Ferreira, quien pretende que este derecho se extienda a las mujeres que ocupan cargos electivos. La legisladora comunal presentó una minuta planteando la modificación del reglamento interno de la Junta Municipal “a los efectos de incorporar un capítulo que reconozca los derechos de la maternidad y paternidad a favor de sus miembros” (Noticias, 23/10/03), estableciendo el beneficio de 12 semanas de permiso pre y post natal. Sin embargo, su petición fue rechazada bajo el argumento de que esta propuesta estaría en contradicción con el artículo 163 de la Ley N° 834/96 del Código Electoral que establece el mecanismo de suplencias ante casos de “renuncia, inhabilidad, o muerte o permiso de un miembro ya incorporado [...]”.

³¹ La investigación fue realizada por el Centro de Documentación y Estudios (CDE), a solicitud de la OIT. El equipo de trabajo estuvo integrado por Line Bareiro, Lilian Soto y Hugo Valiente.

³² Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (2002). Op. cit. pág. 35.

³³ *Ibíd.*

La acción de la concejala abre las puertas al debate acerca de la posibilidad de que este derecho se extienda a las mujeres que ejercen cargos electivos, de manera a brindar condiciones justas para que la maternidad no continúe siendo un factor que disminuya las pocas posibilidades que tienen las mujeres para disputar electoralmente un cargo público. Por ello, sería interesante promover la presentación de proyectos de ley que amplíen este derecho a las mujeres que ocupan cargos electivos, lo que podría además fomentar la participación de más mujeres en el ámbito público.

DERECHO A LA EDUCACIÓN

Con respecto al derecho a la educación en el ámbito formal, los resultados del Censo Nacional de Población y Viviendas 2002 señalan que el analfabetismo ha disminuido progresivamente en los últimos 30 años. De 15% de analfabetismo masculino en 1972 se ha descendido al 6,1%, en tanto el analfabetismo femenino ha disminuido de un 24,5% a un 8,1%³⁴. Si bien los datos no presentan diferencias marcadas entre hombres y mujeres en cuanto al acceso y la permanencia en el sistema educativo, “las asimetrías entre ciudad y campo son en todo momento mayores que entre hombres y mujeres, en ambos casos en desmedro del sector rural y las mujeres”³⁵, mostrando con ello que si se quiere igualdad y equidad entre hombres y mujeres hay que demandar al Estado el diseño de políticas de educación con estrategias que beneficien a las mujeres y para las personas que habitan las áreas rurales, de manera a disminuir las brechas existentes.

El censo tampoco registra diferencias importantes entre mujeres y hombres en cuanto al nivel educativo, lo que podría estar indicando que ambos sexos tienen similares condiciones de acceso a la educación formal, sin embargo, el sexismo, las discriminaciones hacia las niñas y adolescentes en las escuelas y colegios, continúan en sus distintas manifestaciones que, además, responden a patrones culturales de conducta que no pueden ser medidos adecuadamente. Se debe insistir entonces al Estado para que haga cumplir los mandatos de la reforma educativa en aspectos tales como trato igualitario, fomento de valores democráticos, y especialmente en la educación sexual, que es uno de los objetivos generales de la reforma que todavía en una de las tareas pendientes.

La importancia de la educación sexual en la niñez radica en que rompe con tabúes y mitos que, junto con las creencias religiosas, forman un importante semillero de discriminaciones contra las niñas. Por ello es auspiciosa la decisión de un colegio católico capitalino que —a pesar de la oposición que tuvo por parte de algunos padres y madres— implementó la educación sexual desde los primeros años de la educación escolar básica, cumpliendo así con los objetivos de la reforma educativa³⁶. También el Ministerio de Educación y Cultura debería preocuparse en cumplir dicho objetivo para “facilitar que los niños, jóvenes y adultos aprendan a conocer, apre-

³⁴ Paraguay - DGECC, 2003, op. cit., pág. 42.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ González, Myrian. Hablar de sexo: desde cuándo, qué y hasta dónde. En: Informativo Mujer N° 163, mayo - junio 2003, Asunción, CDE - Área Mujer, págs. 20 -23.

ciar y respetar el propio cuerpo, así como las maneras para mantenerlo saludable y armónicamente desarrollado”³⁷, apuntando a la disminución de la alta tasa de embarazo adolescente, los abortos, las prácticas sexuales inseguras, las enfermedades de transmisión sexual, etc., que afectan a tantas mujeres jóvenes en el Paraguay.

Una buena educación sexual y adecuada información acerca de los tabúes que rodean a temas afines por parte de docentes y autoridades de instituciones educativas, impediría también la aparición de situaciones profundamente discriminativas, como la que ha sufrido una niña de 5 años con VIH a quien le negaron su derecho a ir a la escuela por ese motivo. A inicios del año escolar 2003, esta niña asistió a la escuela Delfín Chamorro del Barrio Obrero de Asunción, pero sólo lo hizo durante tres días porque, según las declaraciones de su abuela, su nieta fue humillada y discriminada, razón que la llevó a denunciar el caso ante la Fundación Marco Aguayo de Lucha contra el SIDA y ante el Ministerio de Educación y Cultura (Diario *Abc color*, 26 de junio de 2003). Finalmente, y a pesar de que la directora de la escuela negó los cargos señalando que la niña dejó de asistir a clases por propia voluntad, la ministra de Educación Blanca Ovelar dispuso una sanción contra la directora, suspendiéndola en sus funciones por quince días y sin goce de sueldo, y además le ordenó prestar asistencia en la Fundación Marco Aguayo. Un ejemplo que puede impedir que otras actitudes discriminatorias contra niños y niñas que padecen el VIH se repitan en el ámbito escolar.

DERECHOS SEXUALES Y DERECHOS REPRODUCTIVOS

En el Paraguay, los derechos sexuales y derechos reproductivos constituyen todavía una lección en proceso de aprendizaje. La Constitución Nacional, en el artículo 61 habla sólo de derechos reproductivos al garantizar a las personas el derecho “a decidir libre y responsablemente el número y frecuencia del nacimiento de sus hijos, así como a recibir, en coordinación con los organismos pertinentes, educación, orientación científica y servicios adecuados en la materia [...]”. Sin embargo, en la actualidad, los planes y programas nacionales de salud incluyen conceptos relacionados con los derechos sexuales, basados en la Conferencia de El Cairo, cuyos compromisos fueron asumidos por el Estado paraguayo³⁸.

Es importante recordar aquí que el aborto está penado por ley en el Paraguay³⁹, con lo cual muchas mujeres, en general aquellas que no cuentan con recursos económi-

³⁷ Consejo Asesor de la Reforma Educativa. (1992) Reforma Educativa. Compromiso de todos. (Informe de Avance) Fundación en Alianza, Asunción, págs. 47 - 48.

³⁸ El Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 1.680/01), incluye en su artículo 14 el derecho a la salud sexual y reproductiva de niños [niñas] y adolescentes, con lo cual el Estado se compromete a garantizar “[...] servicios y programas de salud y educación sexual integral del niño y del adolescente, que tiene derecho a ser informado y educado de acuerdo con su desarrollo, a su cultura y valores familiares. Los servicios y programas deberán contemplar el secreto profesional, el libre consentimiento y el desarrollo integral de su personalidad respetando el derecho y la obligación de los padres y tutores”.

³⁹ El Código Penal vigente (Ley N° 1.160/97) castiga el aborto provocado, excepto en los casos que tengan el propósito de “[...] salvar la vida de la mujer puesta en peligro por el embarazo o por el parto” (artículo 352).

cos para pagar un servicio adecuado, están expuestas a ser denunciadas en el caso en que necesiten recurrir a servicios públicos, para ser atendidas a causa de abortos practicados en malas condiciones y en la clandestinidad. Este año se difundieron dos casos de aborto en que las personas involucradas fueron condenadas por la “justicia”. En el primer caso, dos mujeres fueron castigadas con penas de cárcel, a raíz de la denuncia presentada por el médico que atendió a una de ellas, quien recurrió al Centro de Salud N° 5 de Asunción, por presentar lesiones ocasionadas por un aborto provocado (Diario La Nación, 9 de octubre de 2003). En el segundo caso, la condena de tres años de prisión fue para un médico acusado de ser el responsable de la muerte de una joven que se sometió a un aborto (Diario La Nación, 28 de agosto de 2003).

Estos casos ejemplifican la penalización del aborto y generan debate y enfrentamientos en la sociedad, ya que para muchas personas, especialmente las organizaciones que defienden la libertad de la mujer de disponer libremente de su cuerpo, el aborto no debería estar penalizado y exigen al Estado que implemente programas de educación sexual para disminuir el número de embarazos no deseados y a brindar servicios de atención médica a quienes, por decisión propia, se someten al aborto; en tanto para otras, sobre todo la Iglesia Católica y las organizaciones llamadas pro vida, el aborto provocado es un crimen y debe ser tratado como tal en el ámbito de la justicia.

La crítica salud de las mujeres en edad reproductiva

Aun cuando el Estado está obligado a brindar servicios básicos de salud a toda la población, la realidad muestra que la cobertura es poca y deficiente. Según los resultados de la evaluación del Plan Nacional de Salud Reproductiva, implementado en el periodo 1997-2001, “todos y cada uno de los puestos y centros de salud prestan atención en la materia y tienen equipamiento para la atención de las emergencias obstétricas desde 1999” (Diario La Nación, 12 de octubre de 2003). Sin embargo, esta evaluación positiva contrasta con algunas situaciones denunciadas en los medios de prensa.

En el Hospital Regional de Coronel Oviedo, una mujer y su hijo murieron como consecuencia de una atención médica tardía, ya que la parturienta “se desangró en las puertas de urgencias del nosocomio, donde esperaron media hora para que la atendieran” (Diario La Nación, 27 de junio de 2003). Otra mujer también murió en el Hospital Regional de Caacupé, a raíz de una cesárea practicada en “forma inadecuada” (Diario Última Hora, 16 de octubre de 2003). La prensa además difundió la muerte de un recién nacido en el Hospital Regional de Caazapá, como consecuencia de un parto complicado, cuando debían haberle practicado una cesárea a la madre, pero no lo hicieron “porque el nosocomio estaba en bancarrota”⁴⁰ y tampoco la parturienta disponía de medios económicos.

Estos casos indican que la atención materno infantil es mala y que el Estado debe disponer de mayores recursos para la cobertura de la atención a la salud de la población, aplicar sanciones a quienes ejercen su labor de manera irresponsable

⁴⁰ Declaraciones del propio director del hospital (Diario La Nación, 2 de diciembre de 2002).

—aun cuando no existan denuncias judiciales de por medio—, lo que implica un seguimiento y evaluación constante de la calidad de los servicios que se brindan por parte del ministerio pertinente.

Los datos oficiales del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social indican la mala situación en la que se encuentran muchas mujeres embarazadas y recién nacidos. En el año 2001, la tasa de mortalidad materna fue de 168,7 por 100 mil nacidos vivos, y la tasa estimada teniendo en cuenta el sub registro sería entre 330 y 336 por 100 mil nacidos vivos (Diario Noticias, 9 de setiembre de 2003). En tanto, la tasa de mortalidad infantil llegó al 19,2 por mil nacidos vivos, y si se estima el sub registro la tasa total sería de 38,4 por mil nacidos vivos. El ministerio también informa que “el 40% de la población no tiene acceso a servicios de salud; el 81,1% no tiene seguro médico, y el 27,3% de los partos se realizan fuera de los hospitales, es decir, en la casa o con parteras empíricas” (Ibíd.).

La primera causa de mortalidad infantil son las lesiones debidas al parto, según datos del año 1999 difundidos por el Departamento de Bioestadística de dicho ministerio, y “de cada 1.000 niños nacidos vivos en el Paraguay, 19 mueren antes de cumplir 1 año de edad y 25 antes de llegar a los 5” (Diario Noticias, 5 de junio de 2003). En tanto, las causas más frecuentes de mortalidad materna son las hemorragias, abortos, toxemia y sepsis. En el año 2002 se registraron 159 muertes maternas, según los datos brindados por el doctor Vicente Battaglia, director general de Programas de Salud del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (Diario Noticias, 24 de enero de 2003).

El embarazo adolescente

● En este marco de preocupante situación de la salud de las mujeres, alarma la muerte materna de adolescentes: 11% en el año 2001 y 5% en el año 2002, siendo la principal causa el aborto provocado (Diario La Nación, 24 de enero de 2003). En el año 2001, el 18% de los embarazos registrados correspondía a adolescentes (Diario Noticias, 2 de febrero de 2003). Estos datos indican el alto porcentaje de embarazo adolescente en Paraguay, lo que llevó al Estado a elaborar un plan nacional integral de la adolescencia (Diario Noticias, 2 de febrero de 2003). También la Secretaría de la Mujer incluye en el II Plan de Igualdad de Oportunidades, el ámbito de acción *Una salud integral*, que tiene el objetivo general de “garantizar el acceso y atención de la salud preventiva e integral de las mujeres en todo su ciclo de vida, asegurando servicios de calidad y un acceso equitativo a ellos”⁴¹.

Entre otras acciones emprendidas por el Estado en el campo de la salud sexual y reproductiva, se destaca la promoción del uso de distintos tipos de anticonceptivos (preservativos, píldoras, DIU e inyectables), como parte del programa de planificación familiar que lleva adelante el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, ante el escaso uso de anticonceptivos que mantiene alta la tasa de embarazos no deseados y a su vez la tasa de abortos (Diario Última Hora, 3 de febrero de 2003).

⁴¹ Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, op. cit., pág. 53.

Desde el ámbito de la sociedad civil también se promueven algunas acciones de incidencia, con el fin de mejorar los servicios de salud pública. En agosto de 2003, diversas organizaciones no gubernamentales lanzaron la Campaña por el derecho a la salud, que tiene entre sus objetivos demandar la atención gratuita y de calidad del parto en todos los centros hospitalarios públicos (Diario Abc Color, 12 de agosto de 2003). Por su parte, el Comité Latinoamericano para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM - Paraguay) impulsa, desde marzo de 2003, la Campaña por una Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos, como parte de una propuesta regional que incluye a países de América Latina y el Caribe.

Enfermedades de transmisión sexual

Otro problema cuya solución debería ser preocupación del Estado, en el marco de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, son las enfermedades de transmisión sexual, especialmente aquellas que demandan mayores recursos como es el VIH/SIDA. Desde enero a octubre de 2003, el Programa Nacional de Lucha contra el SIDA registró a 299 personas con VIH, de las cuales ya han fallecido 19 y están en etapa terminal 133 de ellas (Diario Abc Color, 11 de noviembre de 2003). Las mujeres se ven cada vez más afectadas por el virus, pues al inicio de la epidemia el grupo más afectado era el de hombres homosexuales. Antes, por cada 23 hombres afectados había una mujer, en cambio hoy por cada dos hombres hay una mujer (Noticias, 25/03/03). Los datos son más preocupantes si se tiene en cuenta que, según una investigación realizada por este Programa, una de cada 143 mujeres embarazadas es portadora del virus, mientras que 5 años atrás, la incidencia de casos perinatales era de uno sobre 500 gestantes. Otro sector que registra un aumento es el de las mujeres prostitutas, pues una de cada 37 de ellas es portadora del virus (Ibíd).

En este sentido, existen algunos avances promovidos desde el Estado. A iniciativa de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo de la Cámara de Senadores, a partir del año 2002 se creó el Programa de Salud Sexual y Reproductiva y se le asignó un presupuesto propio con lo cual “es la primera vez que el país asigna recursos públicos nacionales a la adquisición de insumos de Planificación Familiar (históricamente el 100% de los insumos que se entregan en los establecimientos del MSPBS provenía de la cooperación internacional)”⁴². Este programa continuó implementándose en el año 2003. Con respecto al VIH/SIDA, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social aprobó el uso de un manual de normas de tratamiento antirretroviral, con el objetivo de unificar el tratamiento con drogas y terapias que, según el director del Programa Nacional de Lucha contra el SIDA, se aplica de manera divergente por los médicos (Diario Abc Color, 6 de julio de 2003).

Así también, a raíz del alto porcentaje de sífilis registrado, especialmente en las trabajadoras de sexo y mujeres embarazadas, el Programa Nacional de Lucha contra el SIDA –en el marco de un proyecto financiado por la Agencia Canadiense de Cooperación para el Desarrollo (ACDI) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que

⁴² Honorable Cámara de Senadores y Fondo de Población de las Naciones Unidas (2003). Presupuesto General de la Nación. Revisión desde las perspectivas de Género y Equidad. Ejercicio Fiscal. (Documentos de Trabajo N° 3, Género y Desarrollo) Honorable Cámara de Senadores y FNUAP, Asunción, pág. 32.

involucra a la Cámara Paraguaya de Farmacias—, inició un programa de diagnóstico y tratamiento de las infecciones de transmisión sexual en todas las regiones sanitarias del país con el objetivo de “realizar intervenciones para la prevención y el control de las infecciones de transmisión sexual” (Diario La Nación, 15 de febrero de 2003).

Según un estudio realizado por el Ministerio de Salud Pública, están infectadas el 37% de las prostitutas y el 39% de los travestis, datos que indujeron a lanzar en julio de 2003 una campaña nacional con el objetivo de revertir la situación, de manera a prevenir una posible epidemia del mal (Diario La Nación, 22 de julio de 2003 y Diario Última Hora, 18 de julio de 2003). También se solicitó ayuda a los municipios de Asunción, Lambaré y San Lorenzo para que se realice un mayor control en prostíbulos y moteles, y que se impulse la aprobación de ordenanzas para exigir a los propietarios de esos lugares a exigir el uso de preservativos (Diario La Nación, 23 de julio de 2003). Además de estas medidas, el Programa Nacional de Lucha contra el SIDA puso en marcha otro proyecto de descentralización de la atención con el fin de que todos los hospitales regionales del país brinden a la población atención en el diagnóstico y tratamiento del SIDA y la sífilis (Diario La Nación, 19 de julio de 2003).

RECOMENDACIONES

Reiteramos la necesidad de eliminar normas y leyes discriminatorias, entre ellas la que penaliza el aborto, las disposiciones del Código Laboral con relación al trabajo doméstico y el no reconocimiento legal de las uniones de parejas del mismo sexo (mujeres y hombres).

Es necesaria la reformulación del sistema electoral para asegurar el acceso de un mayor porcentaje de mujeres a las estructuras de poder, pues la cuota de participación femenina, establecida en el Código Electoral para las listas internas partidarias, es insuficiente.

El Congreso de la Nación daría un paso importante con la aprobación de una ley sobre paternidad y maternidad responsables, en el sentido de igualar a hombres y mujeres ante las necesidades de los hijos, en el marco de los derechos de la niñez.

Urge establecer y promover estrategias de lucha contra la violencia sexual: la violación, el abuso y el acoso sexual, la explotación sexual de niñas/os y adolescentes, el proxenetismo y el tráfico de mujeres (adolescentes y adultas).

Finalmente, el Estado debería incluir entre sus prioridades el cumplimiento de los planes, políticas y programas de salud que ya han incorporado el concepto de derechos sexuales y derechos reproductivos, de manera a garantizar a la población, en especial a las mujeres y los niños y las niñas, el acceso a los servicios básicos a la salud, de manera a disminuir las altas tasas de mortalidad materna e infantil, que existen en Paraguay.

Institucionalidad de género: El acceso a cargos en la administración de justicia

Carmen Vallejo

Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)

Paraguay cuenta con el marco jurídico suficiente que respalden acciones que potencien la participación igualitaria de las mujeres en la sociedad, en las instancias de decisión del Estado y concretamente en la administración de justicia. Sin embargo, no existen fuera de los discursos, señales claras que muestren que dicho marco no es letra muerta. Ya que el Poder Judicial sigue siendo un ghetto de hombres en que las mujeres solo aparecen en la mitad inferior de la pirámide del poder.

“No es justa la convivencia en la desigualdad y tampoco la competencia en la desigualdad”

(Marcela Lagarde)

INTRODUCCIÓN

El Estado paraguayo es parte de los más importantes tratados internacionales sobre derechos humanos, garantizando así la no discriminación de mujeres y hombres. Se puede decir que en Paraguay las personas gozan de los mismos derechos, garantías y obligaciones formales en el ejercicio de su ciudadanía. La igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación se encuentran consagradas al más alto nivel constitucional¹.

Pero en la práctica el Estado no remueve los obstáculos ni impide los factores que mantienen y propician la discriminación por razones de género. Tampoco promueve las condiciones y los mecanismos para que la igualdad sea real y efectiva. No se da en los hechos el igualitario acceso de las mujeres a la función pública no electiva. Este artículo, centrado en el acceso a cargos dentro de la administración de justicia, mostrará esta situación.

¹ Artículos 46, 47, 48 y 117 de la Constitución Nacional.

La carencia de políticas y acciones concretas que contribuyan a disminuir la discriminación en Paraguay atenta contra la igualdad, que es uno de los principios base de la democracia. Sin embargo, las acciones políticas que se han desarrollado durante la transición democrática no van de la mano de los avances en materia jurídica. Esto nos indica que la transición de Paraguay nos conduce a una democracia de formas pero sin contenidos, lo que Marcela Lagarde² llama una democracia tradicional.

La democracia tradicional es una construcción de hombres para relacionarse entre ellos, excluyendo a las mujeres. Por tanto, es territorio de hombres en el que a veces es usada la violencia para apartar a las mujeres del poder. Por ello, la aceptación de las mujeres en esos espacios no sólo constituye un problema político, sino también “un problema de identidad y de orden simbólico del mundo tanto para las mujeres como para los hombres”³.

Esto nos da una explicación de por qué no hay una representación equitativa de mujeres en las estructuras de poder. Al no existir esta representación, no hay democracia genérica⁴ o democracia entre los géneros⁵. Es por ello que la ausencia de medidas y de acción para acabar con esta situación por parte de las personas que tienen el poder y el deber de hacerlo demoran el desarrollo de la democracia en nuestro país.

Así, el concepto de género plantea que la representación y valoraciones de lo femenino y lo masculino, las normas que regulan sus comportamientos, las atribuciones a cada sexo y la división sexual del trabajo son producto de una compleja construcción social y cultural que se elabora a partir de las diferencias sexuales.

INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO

Siguiendo a Chantal Mouffe, el ejercicio de la ciudadanía dentro de un marco democrático se convierte en la construcción de un “*nosotros*”, una identidad basada en un principio de equivalencia democrática. La equivalencia no elimina las diferencias, sino que las recoge y pone en común las demandas de los sectores discriminados de la sociedad (las mujeres, indígenas, pobres, campesinos/as, etc.) que luchan por una democracia real⁶.

Se debe partir de la idea de que todas las personas deben tener las mismas oportunidades y que aunque luego las personas sean unas más capaces que otras, es justo que el punto de partida (las condiciones mínimas de convivencia y de competencia) sean iguales para todos y todas. Esto significa que hay que corregir el punto de

² Lagarde, Marcela (1986). Democracia genérica. En: Género y feminismo. Desarrollo Humano y Democracia. Cuadernos inacabados No. 25, ediciones Horas y Horas, Madrid.

³ *Ibid.*

⁴ Democracia genérica, según Lagarde (Op. cit) son las condiciones históricas entre hombres y mujeres, las relaciones de género, experiencias de vida, entre otras, son ámbitos de la democracia genérica y al mismo tiempo, claves políticas que describe un modelo de vida patriarcal, basada en la opresión de las mujeres).

⁵ Los artículos de la Constitución Nacional mencionados buscan garantizar la democracia de género.

⁶ Mouffe, Chantal (2001). Feminismo, ciudadanía y política democrática radical. En: Ciudadanía y feminismo. Feminismo y teoría identidad pública/privada. Editado por UNIFEM y el Instituto Federal Electoral. México.

partida para que se pueda salvar la ausencia de las mujeres en aquellos lugares públicos donde abundan los hombres⁷.

En el plano de la institucionalidad esto implicaría implementar mecanismos legales, como por ejemplo transparentar el acceso a cargos públicos y establecer un sistema que garantice que estos cargos sean obtenidos por las personas más capacitadas; incluir entre los criterios de selección la idoneidad, honestidad, la trayectoria en defensa de todos los derechos de las personas utilizando esos mismos criterios para regular los ascensos, traslados y recategorizaciones en las instituciones públicas.

La institucionalización de género es el proceso mediante el cual las desigualdades entre los sexos y la igualdad de oportunidades entre los mismos son reconocidas e incorporadas dentro de los esquemas interpretativos de los distintos actores del Estado haciéndose una práctica estable que se reitera en el tiempo y permite evaluación⁸.

NÚMEROS DE GÉNERO EN EL PODER JUDICIAL

El inciso 3 del artículo 47 de la Constitución Nacional garantiza la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas sin más requisito que la idoneidad. Sin embargo, en referencia al Poder Judicial esta garantía no parece ser efectiva hasta el momento, si tomamos en cuenta la desproporcionada relación existente entre mujeres en cargos de la magistratura con el porcentaje de mujeres que han alcanzado a realizar estudios universitarios, que es levemente superior al de los hombres (7,6% contra 7,4% a favor de las mujeres sobre el total de la población con 15 años y más)⁹.

Desde la renovación del Poder Judicial en 1995 —después del golpe de Estado de 1989 que derrocó a Alfredo Stroessner— ninguna mujer ha integrado la Corte Suprema de Justicia: ni cuando se la integra en 1994, ni en los reemplazos de las tres vacancias producidas con posterioridad (1998, 2001 y 2003).

No hay documentos históricos que indiquen con claridad en qué periodo la Corte Suprema de Justicia pudo estar integrada en forma permanente por alguna mujer, salvo algunos casos de integración por recusación para dictar fallos en particular, en los que mujeres miembros de los tribunales de apelación suplieron temporalmente a ministros de la Corte que debieron inhibirse. Actualmente se encuentra conformada por 9 miembros, todos hombres. A lo largo de la historia del Poder Judicial en Paraguay, que abarca las décadas finales del siglo XIX y todo el XX, se puede observar que, salvo excepciones, las salas de los Tribunales de Apelación y los Juzgados de

⁷ Astelarra, Judith (2000). Veinte años de políticas de igualdad de oportunidades en España. Barcelona. Universidad Autónoma de Barcelona, pág. 3.

⁸ Programa Regional de Género y Políticas Públicas — PRIGEPP (2002): Seminario Programación estratégica, análisis prospectivo y tecnologías para el cambio organizacional. La gestión y evaluación de políticas públicas de equidad de género, Unidad 4 — 2.2. En hipertexto [consulta: setiembre de 2002].

⁹ Sottoli, Susana y Elías, Rodolfo (2001). Mejorando la Educación de las Niñas en Paraguay. UNICEF — Paraguay, Asunción, pág. 24.

Primera Instancia estuvieron integrados por hombres¹⁰. Hoy en estas instancias sigue habiendo mayoría de hombres. Las mujeres se agrupan en los tribunales y juzgados en lo laboral, y de la niñez y la adolescencia.

Distribución por sexo en cargos de la magistratura
Poder Judicial de Paraguay
Año 2003

Instancias	Mujeres		Hombres		Total
	Nº	%	Nº	%	
Corte Suprema de Just.	0	0%	9	100%	9
Tribunales de Apelación	18	18%	81	82%	99
Juzgados	73	29%	178	71%	251
Juzgados de Paz	107	44%	136	56%	243
Defensorías	99	59%	68	41%	167
Totales	297	39%	442	61%	769

Fuente: Tabulado sobre el listado de magistrados/as proveído por la Unidad de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia.

Como puede observarse, la participación de las mujeres en los cargos de la magistratura aumenta a medida que baja el escalafón. Hay más mujeres en los cargos con menor poder de decisión y más bajas remuneraciones salariales (como las Defensorías y los Juzgados de Paz). De todos modos, sobre el total de cargos, apenas el 39% de puestos están ocupados por mujeres.

MUJERES A LA CORTE. ¡ES JUSTICIA!

La ausencia de mujeres en la Corte Suprema de Justicia cobró mayor visibilidad este año con la vacancia que se produjo en esta instancia tras la renuncia en marzo de uno de sus miembros. El Consejo de la Magistratura llamó a concurso y se presentaron 40 hombres y 3 mujeres. Las mujeres que se presentaron son renombradas profesionales del derecho con buenos antecedentes profesionales e intelectuales y una trayectoria conocida por su honestidad y capacidad. Sin embargo, ninguna de ellas integró siquiera la terna. La misma fue conformada en su totalidad por hombres, algunos de los cuales tenían antecedentes que distaban de una “notoria honorabilidad”, uno de los criterios para el nombramiento de ministros (artículo 258 de la Constitución Nacional).

¹⁰ Arquímedes Laconich (1951). Ochenta Años de Vida Tribunalicia. Asunción, Paraguay; Pereira Saguier, Benito (1990): Los últimos cuarenta años de vida tribunalicia en el Paraguay. Editora Litocolor S.R.L. Asunción.

Con el objetivo de que una mujer llegue a ocupar el cargo, la Coordinación de Mujeres del Paraguay, la CODEHUPY y Decidamos - Campaña por la Expresión Ciudadana, lanzaron la campaña “Mujeres a la Corte. ¡Es justicia!” dos meses antes de la conformación de la terna para presionar desde la ciudadanía la integración del máximo tribunal con una mujer que reuniera tres requisitos básicos: idoneidad, capacidad e igualdad de oportunidades en la selección de altas autoridades del país.

La campaña consiguió la sensibilización de diversos sectores sociales sobre la discriminación que sufren las mujeres al ser excluidas de los altos cargos de decisión por razones de género. Al mismo tiempo, casi todos los medios de comunicación y algunos/as periodistas de gran renombre señalaron la ausencia de las mujeres en la terna. Incluso los responsables de la campaña plantearon un amparo constitucional a la terna masculina por violación al inciso 3 del artículo 47 de la Constitución Nacional sobre la igualdad en el acceso a la función pública, que fue finalmente desestimada.

Finalmente, uno de los miembros de la terna fue electo nuevo ministro de la Corte por la Cámara de Senadores, con acuerdo del presidente de la República.

El proceso, desde la apertura del llamado a concurso para el cargo hasta su desenlace, ha mostrado de modo claro cómo se produce la discriminación contra las mujeres en el ámbito público. Ellas no integran la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de la Magistratura —órgano encargado de seleccionar a los/as candidatos/as para las ternas— ni el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. Asimismo, el Fiscal General del Estado es hombre. Solamente el Ministerio de la Defensa Pública (órgano dependiente de la Corte) es dirigido por una defensora general y dos defensoras adjuntas en lo penal y en lo civil y comercial, respectivamente.

RECOMENDACIONES

- Es necesario que las mujeres accedan al poder y a la estructura del Estado, ya que para avanzar en la construcción democrática real, es fundamental deconstruir la estructura excluyente que ofrece el modelo democrático tradicional - patriarcal.
- Los/as miembros del Consejo de la Magistratura deben ser electos/as basándose en requisitos similares a los de la campaña “Mujeres a la Corte. ¡Es justicia!”: idoneidad, honestidad e igualdad. Estos mismos criterios, sumados a los de una trayectoria reconocida en defensa de los derechos humanos, deben ser utilizados como en la selección de ministros/as de la Corte, jueces, juezas, fiscales/as y defensores/as. Asimismo, es fundamental el empleo de mecanismos transparentes en el proceso de selección.
- El Estado debe cumplir con los artículos constitucionales y los instrumentos internacionales que garantizan la igualdad de acceso de las mujeres a cargos públicos no electivos, especialmente los de decisión y control, como la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía General del Estado, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y el Consejo de la Magistratura.

Buscando un espacio contra la intolerancia

Grupo de Acción Gay Lésbico (GAG-L)

Sigue siendo un tema pendiente la atención por parte del Estado a la discriminación a este sector de la sociedad. Sin protección legal se está expuesto a la intolerancia y a las restricciones para ejercer los derechos como personas.

INTRODUCCIÓN

A pesar de las nuevas conquistas de derechos para el sector durante este año, aun la ciudadanía, como es razonable por el nivel de desinformación, define a la homosexualidad como una enfermedad, persistiendo así en el imaginario de la población paraguaya generando actitudes de rechazo. En esta introducción es interesante mencionar una carta publicada en la sección “Opinión pública del diario Última Hora (del 28 de febrero de 2003) en el que una abogada hace mención a que los/as homosexuales no deben exigir derechos por que aún está en debate el origen de la orientación sexual de las personas, refiriéndose a que es posible que sea una enfermedad, cuando en el año 1973 la Sociedad Americana de Psiquiatría ha eliminado de su lista de patologías a la homosexualidad. La misma decisión fue tomada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el año 1983.

En lo que va del presente año se han presentado varios casos de adolescentes y jóvenes que fueron despedidos del seno familiar por ser “sorprendidos” en prácticas homosexuales o sencillamente por presuponer homosexualidad, hecho arbitrario que deja a estas personas sin un lugar donde residir de un momento a otro. Como consecuencia, las crisis psicológicas y económicas son frecuentes. En varios de los casos son menores de edad. Consideramos que la familia es uno de los principa-

les núcleos en el que los/as homosexuales son objeto de presión o discriminación por parte sus miembros.

Por otra parte, la realidad de las personas transgéneros¹, principalmente de las travestis y transformistas, se debate en un vida sin protección en las calles, desprotección que va desde la salud a la integridad física. La alta tasa de desempleo y orientación sexual de estas personas hace que “opten” por ser trabajadoras del sexo para sobrevivir, situación que las expone a las agresiones de personas intolerantes y hasta de los mismos efectivos policiales.

La atención a la temática de la discriminación hacia varios sectores de la sociedad es un tema pendiente dentro de la estructura del Estado. Penalizar todo tipo de discriminación sería un gran avance en el marco legal de la sociedad paraguaya. Abordar la discriminación como tema de debate en el sector educativo formal e informal, tomar conciencia y sacar a luz este tema oculto permitirá la consolidación de un país realmente con equidad social para todos/as los/as habitantes.

MARCO LEGAL NACIONAL

El Paraguay es uno de los países latinoamericanos cuya Carta Magna no prohíbe la homosexualidad, es decir que en un sentido el vínculo afectivo sexual entre personas del mismo sexo no es penalizado, como lo pudieran sugerir las Constituciones de otras naciones. Sin embargo, podemos mencionar que existen varias restricciones que obstaculizan el libre ejercicio de la sexualidad.

La Constitución Nacional, en sus artículos 46 y 47, declara la igualdad de todos los/as habitantes del Paraguay y obliga al Estado a garantizar la no discriminación hacia ningún sector de la sociedad. Por otro lado, existe una abierta contradicción de estos articulados con el capítulo IV de la Carta Magna, en el cual se hace mención a los derechos de las familias y en el cual se reconoce como única institución familiar a la conformada por un hombre y un mujer, negando de este modo las demás familias alternativas (la conformada por madres solteras e hijos/as, abuelos y nietos, hermanos/as, amigos/as, etc.) y la unión estable de personas del mismo sexo como variante de la construcción familiar. La Constitución Nacional, al no considerar la unión de hombres y mujeres homosexuales, impide los beneficios de herencia, jubilaciones, pensiones, indemnizaciones, etc.

El Código Penal, en sus artículos 137 y 138, viola el derecho a la igualdad de las personas y la no discriminación al establecer la pena por estupro (relaciones sexuales con menores de 14 a 16 años) en sólo multa cuando se trata de personas adultas heterosexuales que someten a menores del sexo opuesto. Sin embargo, la pena es mayor (dos años de prisión) cuando se trata de adultos que someten a personas menores del mismo sexo. En este sentido, la homosexualidad es considerada como un agravante, y lo que se debe tener en cuenta es que el delito es el sometimiento sexual de un/a menor, el estupro, y no la orientación sexual de las personas.

¹ Transgénero hace referencia a travestis, transformista y transexuales.

En este apartado también señalamos que la formación impartida en universidades locales, específicamente en las carreras de Derecho, promueve la discriminación, ya que los programas de estudios cuentan con bibliografías que incluyen textos con teorías médicas formuladas en el siglo XIX, en los que la homosexualidad recibe un tratamiento de enfermedad y de desviación de la conducta. Estas teorías están definitivamente desfasadas y han sido reemplazadas por los nuevos descubrimientos de la sicología y la psiquiatría actuales. Hoy la homosexualidad es considerada por estas ciencias como variante de la normativa dentro del abanico de expresiones sexuales humanas. Programas de estudios como estos generan estereotipos y prejuicios que contaminan el ejercicio de la profesión de los/as estudiantes del país.

TRATAMIENTO DEL TEMA HOMOSEXUALIDAD EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Comparativamente con los años anteriores, hoy el tema de la homosexualidad forma parte de la agenda de actividades periodísticas que cubren de los medios de comunicación a la hora de la búsqueda de la información. Tanto los noticieros como los programas radiales y televisivos de debate consideran un tema a reflexionar con la ciudadanía. En la gran mayoría de los casos, los/as periodistas han demostrado respeto y apertura hacia el tema y hacia los/as representantes de las organizaciones de gays, lesbianas, travestis y transgéneros.

Faltaría en algunos de los casos una mayor comprensión de los conceptos de género, orientación sexual y disminuir el nivel de sensacionalismo de algunos medios. El desafío que se presenta para las organizaciones de gays, lesbianas, bisexuales y transgéneros con el sector prensa son las campañas educativas que hagan referencia a cómo insertar el tema sin incurrir en discriminación.

Lo mismo se da en el momento de entender la lucha de las organizaciones y personas que trabajan el tema VIH. Aún hay desconocimiento del tema y cuál es la terminología apropiada a ser empleada en el manejo de la información. Si bien estos aspectos señalados son quizás solo de forma, no dejar de ser menos importantes para evitar confusiones y demandas desgastantes a los medios de comunicación.

En la semana de celebración del Día Internacional de los Derechos de los GLBT², los medios de comunicación han demostrado una gran apertura los días previos, durante y posteriores a la realización del acto público del 28 de junio. El tema de la homosexualidad se ha instalado en el debate de la prensa brindando información a la ciudadanía. Insistir educativamente desde los medios hacia la sociedad sería una tarea pendiente para prevenir niveles de discriminación hacia personas con orientación sexual diversa.

² GLBT: gay, lesbiana, bisexuales y transgénero.

DISCRIMINACIÓN HACIA PERSONAS QUE VIVEN CON VIH - SIDA (PVVS)³

En el mes de agosto estuvo presente en nuestro país un activista de la defensa de personas que viven con VIH. Él manifestó que algunos medios de comunicación local daban un tratamiento discriminatorio, desde el manejo del lenguaje, a la hora de abordar temas referentes al VIH.

El activista también manifestó que las personas en Paraguay se ven imposibilitadas de decir que viven con VIH porque serán discriminadas por la familia, en el trabajo, las amistades, y eso supone un gran desgaste afectivo y físico. Señaló, con un significativo énfasis, como un hecho de discriminación que el nivel de cobertura de medicamentos para este sector es de solo el 50% del total, del cual depende el estado de salud y la vida de estas personas.

Debemos señalar que uno de los casos más resaltantes de discriminación hacia las PVVS fue el de una niña discriminada por la directora del colegio Delfín Chamorro y por algunos padres de familia, que no quisieron matricularla por estar viviendo con VIH. En este sentido, la ministra de Educación sancionó a la directora de turno. Las campañas educativas sobre VIH, generadas desde el Ministerio de Educación, urgen para prevenir la discriminación en las escuelas y hacia las personas en general. El desconocimiento del tema puede dejar secuelas serias por discriminación en las personas que viven con VIH.

Según Vencer, fundación que trabaja con PVVS, este año hubo pocos casos de denuncias de despido laboral por VIH - SIDA, las cuales eran frecuentes en años anteriores. Esta organización indicó que las PVVS han optado por no contar o pedir confidencialidad sobre su estado de salud. En este año, de las denuncias recibidas en el local de la fundación, fue emergente la discriminación en las escuelas hacia los niños y niñas escolares.

También en este año se han recibido denuncias de discriminación a niños y niñas a los que se les ha negado la matriculación en las escuelas por el sólo hecho de que sus padres eran portadores de VIH o fallecieron a causa de ello.

Por otra parte, en los hospitales sigue habiendo discriminación hacia las PVVS y los que solicitan internación. En el mes de mayo, envió a un niño al Hospital de Clínicas para operarse del oído y le negaron la operación por vivir con VIH.

En lo que va de este año, el joven NR sufrió un accidente en su trabajo, lo llevaron a Emergencias Médicas y para una mayor prevención él comunicó a las personas que lo asistían que estaba infectado con el VIH. Las enfermeras de turno pusieron en las sábanas y estómago del joven una leyenda que decía: “tiene VIH”.

Vencer también ha manifestado que otro punto pendiente a revisar sería la falta de ética profesional de los trabajadores de la salud con respecto a la confidencialidad.

³ Se incluye en este apartado los casos de discriminación hacia las personas que viven con VIH - SIDA (PVVS), ya que el GAGL se ocupa de recopilar, realizar seguimiento a las denuncias.

En los últimos siete años, el Programa Nacional de Lucha contra el SIDA, que tiene por objeto proveer medicamentos, tuvo siete recortes en la provisión de medicinas. Éstas iban dirigidas a personas que estaban en tratamiento permanente. El motivo de los diversos cortes fue que el Estado paraguayo dificultó el desembolso para pagarlas. El último paro ocurrió de octubre de 2002 a mayo de 2003, siendo éste el más prolongado, provocando por consecuencia un mayor índice de mortandad. La interrupción de la medicación a personas infectadas hace que el virus se vuelva más resistente, dando paso a enfermedades oportunistas y que en el peor de los casos son mortales.

En Paraguay existe una Ley del SIDA sumamente desfasada. Uno de los señalamientos de esta ley es que habla de “grupos de riesgo” cuando que lo que existen son conductas de riesgo. En la errónea afirmación de “grupo de riesgo” incluye también a los/as homosexuales. Por este motivo las personas portadoras del virus del VIH que son homosexuales sufren una doble discriminación: por ser portadores/as y por asociarlos a los “grupos de riesgo” que menciona la ley.

RESUMEN DE DENUNCIAS DE DISCRIMINACIÓN A PERSONAS TRANSGÉNEROS

La sociedad paraguaya difícilmente integra en su estructura mental, legal, social y política a personas transgéneros. Es impensable aún contratar a estas personas en el campo laboral para el desempeño de diversas tareas. El prejuicio de creer que en su mayoría no tienen formación por la identidad que han asumido les impiden formar parte de circuito laboral del país. Mencionemos también que la alta tasa de desempleo afecta a la población paraguaya y agudiza también en el sector transgénero. El trabajo sexual sigue siendo una casi única alternativa para sobrellevar los costos de vida. Pasamos a presentar casos de denuncias recibidas en el GAGL:

- Según las denuncias presentadas por las transformistas y travestís, se han registrado casos en que las transgéneros⁴ en su función de trabajadoras sexuales son obligadas por la policía a abandonar el vehículo y retirarse del lugar donde se encuentran en compañía de los clientes. Para evitar que las arresten y sean llevadas hasta la comisaría, los agentes aprovechan la ocasión para extorsionar pidiendo dinero o, de lo contrario, amenazan con evidenciarlos ante sus familiares.
- En esta línea de denuncias existen situaciones en que los policías tienen a mano cámaras de revelado instantáneo con las cuales toman fotografías de la matrícula de los vehículos que abordan las transgéneros para posteriormente extorsionar a los usuarios.
- En lo que va de este año, las trabajadoras del sexo indicaron que se han tenido casos en que los efectivos policiales hacen uso indebido de sus uniformes para

⁴ En el uso del lenguaje se utiliza el género femenino debido a que en diversas entrevistas con este sector han manifestado identificarse con tal género.

intimidarlas y despojarlas de lo recaudado con la excusa de que se encuentran en procedimiento de investigación.

- Son frecuentes las oportunidades en que las pandillas de asaltantes merodean las zonas rojas y aprovechan la soledad y el amparo de la noche para cometer actos vandálicos en perjuicio de las transgéneros. Estos grupos no son sancionados por los efectivos policiales.
- Ante cualquier accidente o hecho de violencia sufrido en las calles, a las transgéneros se les niega la asistencia médica, y menos aún tratándose de hospitales públicos, negándoles de este modo el derecho a la salud.
- Las transgéneros día a día son objeto de burlas por parte de las familias que recorren en auto las zonas rojas, como si las mismas estuvieran en una vidriera, recibiendo vociferaciones y maltratos tanto de los padres como de los hijos.
- En el momento en que una persona transgénero desea denunciar hechos delictivos o de violencia en las comisarías, son objeto de burlas de todo tipo de comentarios y bromas de mal gusto.
- La discriminación en lugares públicos, como cines, shopping, tiendas, es frecuente. Y en la mayoría de los casos las transgéneros son “invitadas” a abandonar los locales.
- En los días de la asunción al mando del nuevo presidente de la República se vivieron hostigamientos en las calles 14 de Mayo y Eduardo Víctor Haedo, donde los agentes policiales de la Comisaría Tercera Metropolitana exigían coimas de veinte mil guaraníes a los transgéneros bajo la amenaza de que iban a montar guardia e impedir su trabajo si se resistían a dicho pedido.

RESUMEN DE DENUNCIAS DE DISCRIMINACIÓN A LESBIANAS

La invisibilidad afecta la lucha de las lesbianas, impide ser vistas como personas, mujeres, ciudadanas con plenos derechos. La lucha de las mujeres lésbicas se constituye en un proceso lento debido al nivel de invisibilidad, entendiéndolo desde la perspectiva de que los gays y transgéneros sí son reconocidos como “gente que existe” (aunque con carga negativa) eso supone ya un interesante proceso de visibilidad.

En la corta y no menos importante historia paraguaya de reivindicaciones de los derechos GLTB se conoce solo dos grupos de activistas: la Comunidad Homosexual de Paraguay (CHOPA) y el Grupo de Acción Gay Lésbico (GAGL), que fueron integradas por mujeres, y en los que el énfasis de la lucha se presentaba más desde la mirada de la generalidad del tema homosexualidad o muchas veces acentuando la lucha de gays y transgéneros. Hoy, en el campo de la construcción de la lucha por los derechos de personas homosexuales y en beneficio de la sociedad, surge un nuevo grupo de mujeres lésbicas, “Aireana”, que se suma a la lucha desde el ser mujer y planteando cambios para el sector GLBT. La presencia de nuevas organizaciones permite que todas las aristas de este tema de derechos humanos sean apropiadamente atendidas.

El miedo a ser rechazados/as, lastimados, excluidos social, política y culturalmente es una característica común de las personas homosexuales. En este sentido, las denuncias de los casos se presentan con dificultad. En su gran mayoría los/as denunciantes quedan en el anonimato. Creemos que es parte del proceso hasta poder asumir públicamente algún caso que se lleve hasta espacios legales de justicia. Entendemos que también este miedo tiene una particular carga con personas lésbicas, por lo que las denuncias de violaciones de los derechos de lesbianas sean menos frecuentes.

Presentamos los casos que hemos recibido a lo largo del año:

- GL: paraguaya de 23 años de edad, estudia la carrera de Lengua Inglesa en una universidad de nuestro medio. Trabaja en un centro cultural de nuestra ciudad y vive de forma independiente. Hace 4 meses se encuentra en una relación de pareja con una mujer y a partir de entonces no tuvo problemas de asumir su homosexualidad.

Sin embargo, hace 2 meses y medio aproximadamente ella se encuentra recibiendo anónimos con mensajes discriminatorios y humillantes en contra de su orientación sexual, tales como “fuera de aquí tortillera...”, “este lugar es para gente decente, no para enfermas como vos..”, entre otros. Generalmente en su grupo de aula solamente dos compañeras comparten tareas con ellas, mientras que el resto prefiere no hablarle.

Ella dice que es increíble que en una carrera como la de inglés, donde se imparten clases de intercambio de culturas, aceptación de las diferencias y rechazo al racismo, se pueden tener personas con tan bajo nivel de tolerancia hacia las diferencias sexuales.

- MN: paraguaya de 17 años de edad, va al último año de la secundaria en un colegio privado católico. Desde los 14 años sintió su orientación lésbica, tiene varias amigas homosexuales y hace siete meses que convive en una relación de pareja. Su familia esta compuesta por su madre, padre y dos hermanos varones. Éstos dos son mayores que ella, nunca supieron acerca de su orientación homosexual. En el mes de marzo de este año, cuando comenzaron las clases en el colegio, sus padres la siguieron hasta la casa de una de las amigas, quien asume su homosexualidad. Por ello la sacaron de la casa a golpes y la humillaron desde la casa hasta llegar a su domicilio.

Actualmente MN es hostigada y discriminada por su familia, obligándola a rezar todos los días, a ir a grupos de iglesia y a participar de misas cada dos días. No le permiten recibir visitas en la casa, así como ir a casa de amigos/as. Sus padres le reiteran a cada momento que la van a curar de esa enfermedad y de ser posible le mandarían al extranjero junto a un especialista para ser “curada”.

- NF: educadora de la Aldea SOS. Fue despedida después de haber trabajado varios años en la institución por haber respetado y reconocido la orientación sexual lésbica de una alumna mayor edad de la casa de estudios. Esta estu-

dante ha pronunciado públicamente su homosexualidad en el acto público del 28 de junio que conmemoró el Día de los Derechos GLTB. En un principio se dudó incluso de seguir apoyando en el proceso a la alumna. Hoy NF se encuentra desempleada, buscando como sustentar los gastos diarios.

RESUMEN DE DENUNCIAS POR DISCRIMINACIÓN DE GAYS

La homosexualidad sigue siendo en la sociedad paraguaya motivo de casos de discriminación. El miedo a lo desconocido, la creencia en un solo modelo de convivencia sexual y afectiva de pareja expulsan a las personas homosexuales del ámbito de la familia, laboral, social, político, etc., disminuyéndolas a un nivel de personas de “segunda categoría”, impidiéndoles vivir el derecho a una vida digna, a la libre expresión de la personalidad e igualdad ante la ley.

Este año se tuvo en nuestro país el triste episodio de la muerte violenta de un conocido actor y comunicador de TV. El debate de la ciudadanía y algunos medios de comunicación giró en torno a la orientación sexual y no al hecho de violencia y muerte, tema verdaderamente grave en este asunto. El alto nivel de violencia por la que atraviesa nuestro país no conoce de límites y las autoridades tienen directa responsabilidad en este tema. La dificultad es la violencia y no la orientación sexual de las personas. Lo penalizable es la violencia y no la diversidad sexual del ser humano.

Por otra parte, hemos recibido denuncias (la persona informante pide que se guarde su identidad) de que en el Mall Excelsior los guardias de seguridad tienen explícitas ordenes de estar atentos a la presencia de homosexuales. Ante cualquier sospecha se debe conseguir que las personas se retiren del local.

Como referencia explicamos que en la gran mayoría de los casos de los despidos laborales se buscan pretextos, sin que los/as patronos/as argumenten la homosexualidad como despido. Pasamos a detallar los casos de denuncias recibidas en el presente año.

- C.G., de 29 años, paraguayo, domiciliado en la ciudad de San Lorenzo, se desempeñaba como auxiliar contable en una empresa distribuidora de artículos de bazar y ferretería de reconocida trayectoria. Era empleado desde el año 2001, pero en el mes de junio sin motivo alguno recibió su carta de despido. Algunos compañeros le han dicho que los motivos fueron porque lo han visto salir en varias ocasiones de un pub gay de Asunción.
- M.D., de 45 años, paraguayo, separado. Hace 18 meses se encuentra en pareja con un hombre de nacionalidad brasilera de 39 años, residente en nuestro país desde el año 1990. M.D se había separado de su matrimonio en común acuerdo con la esposa, con la legalidad que requiere la separación. M.D. es docente de un colegio privado, donde ejerce cátedras de Física y Química. Desde el mes de junio recibe anónimos acerca de su tendencia homosexual, también los ha recibido la dirección del colegio, motivo por el cual fue despedido de su lugar de trabajo. M.D. manifestó que la responsable podría ser su ex esposa.

- En el marco de la celebración de la semana por los derechos GLBT, el GAGL ha recibido amenazas telefónicas por la realización del evento del sábado 28 de junio. En una de ellas intimidaban con palabras venidas de una voz masculina expresando: “prepárense, vamos a poner una bomba en la plaza...”
- En el mes de noviembre del año pasado el GAGL, en búsqueda de nuevo local, tuvo problemas, ya que tanto las inmobiliarias como los/as propietarios/as particulares rechazaban los contratos porque la oficina albergaría a una organización gay-lésbica.
- LB es un menor de edad que en el mes de julio fue discriminado por sus familiares por su orientación sexual. Desde que se han enterado que es gay no le han dirigido la palabra, por lo que LB decidió abandonar su casa. El adolescente se ha quedado sin hogar y sin medios económicos.
- En el mes de junio, el GAGL ha recibido a CN, un joven del interior que fue “sorprendido” en una relación homosexual con un pariente. Los padres lo han agredido verbal y físicamente, por lo que él tuvo que emigrar a la capital del país. Esta situación ha generado en el joven cuadros de depresión, y manifestó que si no encontraba solución a sus problemas, se quitaría la vida.
- SM, un joven de Ciudad del Este, fue “descubierto” por sus padres en relaciones homosexuales y éstos lo han presionado para que forme parte de una iglesia cristiana. El padre continuamente lo hostigaba diciéndole que está poseído por el demonio, por lo que lo habían internado en una iglesia para curarlo. El joven no soportó la presión y terminó quitándose la vida.
- En el mes de octubre, miembros del GAGL fueron impedidos de permanecer en el local nocturno de San Lorenzo “Chechos”. Los responsables del local y los guardias los expulsaron del recinto utilizando la fuerza física. Al pedirles explicaciones, no respondieron. Después de algunas averiguaciones, se descubrió que el motivo era, según la versión del dueño, que dos de los miembros estaban besándose.

DISCRIMINACIÓN DE LA IGLESIA CATÓLICA ANTE LA UNIÓN CIVIL DE PERSONAS HOMOSEXUALES.

La unión civil de personas homosexuales celebrada en el marco legal de Buenos Aires, Argentina, tuvo su impacto en la sociedad paraguaya, principalmente en los medios de comunicación, espacios en los cuales se ha debatido, marcándose posturas a favor y en contra de la homosexualidad.

El 31 de julio la Iglesia Católica publicó un documento sobre consideraciones acerca de los proyectos de reconocimiento legal de las uniones entre personas homosexuales en el que se condenaba el matrimonio entre personas del mismo sexo y a la vez se señalaba que “en caso de que el parlamentario católico se encuentre en presencia de una ley ya en vigor favorable a las uniones homosexuales, debe oponerse a ella por los medios que le sean posibles, dejando pública constancia de su desacuer-

do; se trata de cumplir con el deber de dar testimonio de la verdad”. La Iglesia Católica, según miles de organizaciones GLBT del mundo, ha demostrado en este documento su mayor expresión de conservadurismo y consideran que no le compete el campo de la legalidad de los gobiernos, mucho menos promover que los políticos del mundo expresen homofobia a la hora de generar leyes democráticas para todos los sectores de la sociedad. La Iglesia Católica al realizar este llamamiento a los políticos de distintos países está promoviendo que se violen los derechos humanos legítimos de personas homosexuales.

Iglesia Anglicana del Paraguay se pronuncia en contra de obispo homosexual de EE.UU.

La Iglesia Anglicana del Paraguay en noviembre de este año ha demostrado también signos de homofobia. En el diario *Abc color* del mes de noviembre se ha publicado el abierto desacuerdo de las autoridades de la iglesia paraguaya con la Iglesia Anglicana Estadounidense. Esta es una de las iglesias del mundo que ha demostrado mayor apertura en todo este tiempo y la cual ha ordenado mujeres como signo interesante de igualdad y apertura. La homofobia manifestada por la Iglesia Anglicana fortalece la discriminación imperante en la sociedad paraguaya.

RECOMENDACIONES

- Hacer cumplir el derecho de igualdad⁵ de las personas contemplado en la Constitución Nacional.
- Incorporar en la legislación paraguaya la penalización de todo tipo de discriminación (generadas por personas o instituciones), incluyendo específicamente la discriminación por orientación sexual e identidad de género.
- Incorporar el tema de orientación sexual e identidad de género en el debate público mediante los medios de comunicación evitando todo tipo de lenguaje homofóbico, estereotipado o sensacionalista.
- Promover que los/as profesionales de la salud observen la ética profesional y salvaguardar la identidad de las personas que viven con VIH - SIDA.
- Exigir que en los hospitales públicos sean debidamente atendidas las personas que viven con VIH - SIDA.
- Incorporar dentro del programa de estudios de la educación formal capítulos sobre la libre orientación sexual.

⁵ Constitución Nacional. Artículo 46... “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 y la propicien...”

- Modificar el artículo 82 de la Ley del SIDA⁶, la cual sigue estableciendo el concepto de “grupos de riesgo” altamente estigmatizante y discriminatorio, y reemplazarlo por el de “conductas de riesgo”, lo cual es más acorde con la realidad.
- Eliminar de los programas de estudio y las bibliografías toda alusión a la homosexualidad como patológica⁷, principalmente en las utilizadas en la carrera de Derecho, específicamente en la materia “Medicina legal” de las Universidades: Nacional de Asunción y Católica de Asunción.

⁶ Ley del SIDA. (102/91). Artículo 82: “Se considera a grupos de alto riesgo a homosexuales, bisexuales, heterosexuales promiscuos, meretrices, proxenetas, drogadictos intravenosos, poli transfundidos, población carcelaria, niños, jóvenes de la calle y todo otro grupo así considerado por el M.S.P. y B.S.”.

⁷ Concepto erróneo reforzado por la utilización de teorías médicas del siglo XIX, arcaicas y desfasadas que van en abierta oposición a las modernas teorías psicológicas y psiquiátricas actuales.

Situación de los migrantes en el país

Tomás Palau Viladesau
BASE - Investigaciones Sociales

Las condiciones de residencia de la mayoría de los migrantes en el país están sujetas a no pocas arbitrariedades debido a la confusa trama institucional y legal en que se ven atrapados.

EL SOPORTE LEGAL DEL TEMA MIGRATORIO EN EL PAÍS

Como se mencionó en el informe del año 2002, la Constitución Nacional sancionada en 1992 contiene 82 artículos (de los 291 que la componen) relacionados directa o indirectamente con extranjeros o migrantes y sus derechos. No obstante, las condiciones de residencia de la mayoría de los migrantes en el país están sujetas a no pocas arbitrariedades debido a la confusa trama institucional y legal en que se ven atrapados.

El régimen legal e institucional administrativo vigente se basa fundamentalmente en:

- la Constitución Nacional;
- la competencia del Ministerio del Interior;
- la competencia del Consejo Nacional de Coordinación Económica;
- las funciones y organización de la Dirección General de Migraciones;
- las funciones complementarias de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Justicia y Trabajo; y
- las funciones complementarias de otros órganos del Estado, entre ellos la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, el Instituto de Bienestar Rural y la Secretaría de Repatriación de Connacionales.

La normativa vigente, en principio, cubre todos los aspectos y los temas de una regulación migratoria. En ella están contemplados, programáticamente, los objetivos, los propósitos, los lineamientos generales y las regulaciones de una política nacional migratoria. En la letra, es el Estado paraguayo el que orienta, conduce y administra el gobierno de las migraciones. Armoniza e incorpora las disposiciones originadas en las convenciones internacionales en materia de seguridad jurídica, estableciendo procedimientos administrativos y judiciales para la atención de derechos controversiales. En conjunto, se constituye en un instrumento jurídico hábil para que el Estado administre eficazmente las migraciones en sus diferentes facetas. Sin embargo, se evidencian serias deficiencias en la aplicación de dicho instrumento jurídico.

Como se dijo, los órganos estatales encargados de la aplicación de la normativa migratoria en distintos niveles se encuentran asignados a los Ministerios del Interior a través de la Dirección General de Migraciones, Justicia y Trabajo, Relaciones Exteriores y el Instituto de Bienestar Rural.

La concentración de las facultades en un solo órgano, la Dirección General de Migraciones, deviene en un obstáculo insalvable a la hora de una implementación eficaz tanto de las políticas como de la administración migratorias. Esta dirección, por estructura, personal y práctica administrativa, no está en condiciones sino de cumplir sólo una parte del gobierno de las migraciones.

Las pocas facultades concurrentes y de competencias entre los ministerios no tienen correspondencias de articulación orgánica ni instancias ordenadas reglamentariamente para su actuación conjunta.

Frente a este panorama, es necesario diseñar un ordenamiento jurídico - administrativo de articulación de competencias y la creación de una instancia de conducción política y de gobierno de las migraciones. Sin estos requisitos, a los que parece estar ahora abocado el gobierno, el tratamiento de los problemas de los migrantes continuará siendo caótico y expuesto a las arbitrariedades y la corrupción.

LOS CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN MIGRATORIA

La última administración de la Dirección General de Migraciones del gobierno de González Macchi estuvo marcada por las características generales de esa administración: una directora con escasa capacidad de mando sobre sus subordinados, una constante interferencia e injerencia de criterios político - partidarios en la designación del personal y una exacerbación de los casos de corrupción alrededor del proceso de documentación a los migrantes que solicitaban los carnés de radicación.

Ante la falta de iniciativas de la Dirección General de Migraciones para innovar en este terreno, la Cancillería Nacional solicitó a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) la realización de un proyecto para perfilar los lineamientos para una futura política migratoria para el país. Sus resultados fueron dados a conocer a mediados de setiembre. En dicho documento se abordan efectivamente los principa-

les problemas que afectan a los migrantes: las debilidades institucionales, los problemas referidos al marco normativo, así como las deficiencias en materia de disponibilidad de información sobre el problema. Se fijan criterios y se dan recomendaciones sobre los cinco ejes de toda política migratoria: la necesidad de retener a la población en su lugar de origen, la conveniencia de generar cierto tipo de migraciones, la intervención para regular los flujos, la conveniencia de reintegrar a los migrantes paraguayos en el exterior al país y la necesidad de integrar social y culturalmente a los migrantes extranjeros ya establecidos en la sociedad nacional. Este proyecto, según se anunció, tendrá su continuidad con la elaboración de la política migratoria nacional y con la eventual creación de un Consejo Nacional de Migraciones. Los responsables de la continuidad de los trabajos no descartan la posibilidad de tener que modificar la actual Ley 978/96 o la reglamentación de varios de sus artículos.

Por otro lado, con motivo del cambio de gobierno asumió también un nuevo Director en la Dirección General de Migraciones, quien tiene el mandato de “transparentar” el funcionamiento institucional (esto es, reducir los niveles de corrupción) y dedicarse de lleno a la modernización institucional. En el poco tiempo que lleva en funciones, la actual dirección muestra señales de reencauzamiento institucional que serán decisivas para llevar adelante una política migratoria acorde con los derechos humanos de los migrantes.

LA CANCELLERÍA Y LAS VISAS

Con respecto a las visas, sobre cuya expedición la prensa ha informado de un sinnúmero de irregularidades, se ha comprobado la existencia de varios desafíos en mayor o menor medida, urgentes. Por un lado, falta una base de datos de visas expedidas. Esto es, la dirección respectiva del Ministerio de Relaciones Exteriores debe comportarse como un organismo generador de estadísticas migratorias. Por otro, falta capacitación de los funcionarios del servicio exterior sobre actuaciones consulares, en especial sobre visas y pasaportes. Asimismo, debe encararse con prontitud a los problemas de falsificación de documentos, ya sean visas o pasaportes.

Por otro lado, existe un vacío legal que vuelve necesario elaborar un instrumento legal que permita la cancelación de la radicación en caso de incumplimiento de leyes por parte de migrantes¹. Para el efecto, se considera que los migrantes que buscan radicación en el país deberían firmar una declaración jurada en donde se comprometen al conocimiento de las leyes de la nación y a su cumplimiento. Se asume al respecto que el Estado democrático debe posibilitar el debido proceso, que es la única garantía para la precautelación de los derechos fundamentales, pero falta instrumentarlo. Si se quiere cancelar la radicación permanente, debe haber

¹ Cuando el que se radica pide la radicación permanente, está firmando una declaración jurada de que va a cumplir todas las leyes de la República, de lo que se deduce que tiene que conocer dichas leyes, en caso que no la cumpliere, debe ser posible la cancelación de la misma. Actualmente eso lo hace el estrado judicial no siendo una atribución administrativa.

una reglamentación, mediante juicio sumarísimo, en 24 o 72 horas, y el fuero específico que se encargue de ello. Como eso falta, nunca se reglamentó, con lo cual se deja a la administración migratoria sin recursos, cayéndose en la inacción estatal. En resumen, la Cancillería parece ahora estar dispuesta a actualizar la ley de visas con el propósito de agilizar su concesión y extender su período de validez para ciertas categorías.

Se supone que la nueva ley que vaya a someterse a aprobación contemple la armonización de las categorías migratorias y de visas con los demás países de la región, cosa que ahora no se da, con lo cual se crea todo tipo de situaciones irregulares que tienden a perjudicar tanto al migrante como al propio país. En este sentido, la Cancillería se halla abocada a un proceso que permitirá agilizar la emisión de visas sin descuidar los aspectos de seguridad. Según se conoció, dicho plan de trabajo incluye: informatizar la expedición de visas; establecer categorías a las visas, definir plazos de concesión (90 a 180 días) y analizar la problemática de la seguridad interna.

LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN MIGRATORIA (ANTES Y DESPUÉS DE AGOSTO)

Como se mencionó más arriba, debe señalarse la existencia de un corte entre la administración anterior y la actual en la Dirección General de Migraciones. Al menos esto es lo que se espera.

En lo que respecta a la corrupción conocida, hasta el 15 de agosto se había continuado denunciando una importante cantidad de casos referidos a cobros de aranceles indebidos, retención dolosa de documentación ya procesada (y no entregada a los interesados), proliferación de “gestores” que encarecen los trámites. Se llegó al límite de que los funcionarios de la Dirección General de Migraciones “controlaban” camiones al sólo efecto de pedir coimas. Han salido a la luz también casos de contratación de personajes por su sólo peso político, como lo fue el caso del novio de la fiscal Basilisa Vázquez.

Con la disposición del gobierno de Duarte Frutos de sacar a los inspectores móviles que operaban en las rutas y en la zona primaria del Puente de la Amistad en Ciudad del Este, las denuncias de corrupción han disminuido notablemente a partir de entonces. Es de esperar que estas medidas gubernamentales —más la remozada gestión del nuevo director de la Dirección General de Migraciones— hagan abandonar paulatinamente la práctica de la corrupción, que implica uno de los mayores problemas para los migrantes que ingresan a nuestro país.

LA PENETRACIÓN DEL CAPITALISMO AGRARIO Y LA NUEVA OLA DE MIGRANTES BRASILEÑOS

Sin embargo, el tema que abarcó la principal atención en materia migratoria fue el de la nueva avanzada de la agricultura capitalista (de tipo *farmer*, principalmente), personalizada en el ingreso de migrantes brasileños que se instalan en zonas de

agricultura campesina expulsando a la población nativa con la compra o alquiler a precios sobrevaluados. Debe señalarse que esta “invasión” se verifica también por parte de la comunidad de menonitas en el país.

Los daños causados al medio ambiente por esta nueva oleada migratoria en el sector rural han sido profusamente documentados por la prensa ya desde el año pasado. Llegó incluso a motivar la presentación de un polémico proyecto de ley de franja de seguridad fronteriza, que fue posteriormente desestimado por el Parlamento y que se amplía más abajo.

Lo concreto es que se incrementó la velocidad de la deforestación en todo el país: los cursos de agua de la región oriental afectados por el avance de la agricultura de la soja transgénica han sido contaminados, tierras con vocación ganadera (ñu o praderas naturales) de textura agrológica frágil han sido mecanizadas, se han registrado múltiples casos de intoxicación² y hasta de muerte de personas por aspersión de herbicidas. Se documentaron casos extremos de cierre de escuelas por la penetración de ese cultivo.

Estos hechos motivaron la formación de comisiones distritales y departamentales con participación de autoridades administrativas e incluso religiosas que plantean frenar la “invasión”. Ya se han dado casos de enfrentamiento directo de campesinos con los tractoristas que han impedido la continuidad de las tareas en algunas zonas (caso del distrito de Juan E. O’Leary). De continuar la inacción gubernamental sobre el tema pueden esperarse hechos violentos mucho más graves.

La Embajada de Brasil decidió tomar cartas en el asunto, solicitando a las autoridades migratorias del país la aceleración de los trámites de radicación de residentes brasileños antiguos.

Indocumentación de los migrantes residentes en el país

Efectivamente, el problema de la indocumentación de brasileños sigue siendo la gran preocupación de esa comunidad. Se estima que de los 400 mil brasileños en el país, apenas el 10% cuenta con su documentación en regla.

La situación irregular de los migrantes al país no se limita a los brasileños que se dedican a la agricultura. Lo mismo ocurre con los trabajadores diarios que van y vienen del otro lado de la frontera (casos de Ciudad del Este y P. J. Caballero), así como en el departamento de Itapúa. En su momento, la Dirección General de Migraciones había anunciado un estricto control sobre la documentación de estos trabajadores, pero la iniciativa terminó diluyéndose.

Lo cierto es que con motivo del ya mencionado proyecto sobre los lineamientos para la formulación de una política migratoria para el país y del funcionamiento del grupo interinstitucional para las migraciones constituido por dicho proyecto, las autori-

² Hasta el punto de que una organización campesina ha solicitado recientemente a la gobernación de Itapúa la adquisición y puesta en funcionamiento de laboratorios móviles de toxicología para atender los innumerables casos que afectan en particular a la región nordeste de ese departamento.

dades nacionales han empezado a tomar cabal conciencia de la magnitud de la indocumentación de extranjeros en el país y parece que han empezado a considerar la gravedad del problema.

Debe a su vez recordarse que durante la visita del canciller brasileño Celso Amorim, al país, en abril, ya había comprometido a las autoridades paraguayas de la Dirección General de Migraciones a acelerar la documentación migratoria que debiera alcanzar al menos a 300 mil migrantes de ese país. Durante marzo, ya las autoridades federales de Curitiba y Canindeyú se habían comprometido a impulsar esa regularización. Se llegaron a firmar incluso convenios de cooperación para subsanar dicha irregularidad.

Del mismo modo, se está empezando a conocer (y se espera que se tomen las medidas pertinentes) que existe una muy alta proporción de migrantes paraguayos en el extranjero, principalmente en la Argentina, pero no sólo ahí, que sufren las consecuencias de su irregular residencia o permanencia en dichos países. Hasta el momento no hay ninguna reacción concreta por parte de Cancillería, que es la institución que debiera ocuparse del problema.

Polémica en torno al proyecto de ley de franja de seguridad fronteriza

A comienzos de año fue presentado al Parlamento el proyecto de ley de la referencia que contempla, entre otras cosas, el establecimiento de una zona de seguridad de 50 km. en toda la zona fronteriza del país, en la que los extranjeros no pueden tener propiedades. Contempla, a su vez, que aquellos extranjeros que ya poseen propiedades, deberán venderlas a paraguayos en un plazo de 10 años, pasados los cuales serán expropiadas. Prevé además que los escribanos que violen la ley perderán su registro y los funcionarios públicos serán cesados inmediatamente de sus funciones.

Este proyecto de ley en realidad data de muchos años atrás, pero fue revitalizado por el diputado colorado Benjamín Maciel Pasotti a finales de 2002 como represalia al cierre de fronteras impuesto por Brasil y Argentina a raíz del brote de fiebre aftosa en el departamento de Canindeyú en la propiedad de un hacendado brasileño. El proyecto de ley fue sancionado positivamente sobre tablas por la Cámara Baja. El hecho despertó una verdadera polémica de parte de gremios empresariales, organizaciones de afectados e incluso autoridades gubernamentales. El Senado finalmente desestimó el proyecto de ley.

PARAGUAYOS EN EL EXTERIOR

No son menores los problemas por los que atraviesan los connacionales residiendo en el exterior. En el marco del proyecto de los “lineamientos” se han detectado los siguientes problemas, referidos principalmente a los que viven en la Argentina:

- *Documentación:* una muy alta proporción de paraguayos que residen en ese país está indocumentada en lo referido a papeles de residencia legal. Esto se debe principalmente a la temporalidad de alguno de los flujos, el alto costo de

los trámites, la excesiva duración de los procedimientos. En no pocos casos se ha denunciado la presencia de “gestores”, que encarecen aún más los trámites e incluso se dan caso de entrega de documentos falsos.

- *Informalidad laboral*: la falta de documentación legal de residencia favorece la informalidad en las condiciones laborales de los empleos a que los connacionales tienen acceso. Esta informalidad incluye salarios menores de los que se pagan a los trabajadores nativos por el mismo empleo.
- *Inseguridad en el tránsito interno*: la falta de documentos los expone también a diferentes tipos de molestias y percances para el libre tránsito dentro de la Argentina, cuando se exponen a controles policiales.
- *Discriminación*: es frecuente la constatación de diferentes formas de discriminación –por razones étnicas, culturales (manejo del castellano), condición socioeconómica– a la que están expuestos los paraguayos en ese país, aunque esta discriminación puede hacerse extensiva a otros migrantes fronterizos a la Argentina.

Las autoridades nacionales pertinentes –como ya se mencionó– poco o nada han hecho al respecto sino que más bien han vuelto los trámites aún más difíciles, al permitir la proliferación de gestores alrededor de los consulados paraguayos en la Argentina y al no acceder al pedido realizado por la comunidad paraguaya en ese país de reducir (o eliminar en casos especiales) los costosos aranceles solicitados por los consulados para los trámites pertinentes, como por ejemplo una cédula de identidad que en Paraguay tiene un costo aproximado de US\$ 2, en la Argentina ronda los US\$ 30 - 35.

Indocumentación de migrantes paraguayos en el exterior

Hacia mediados de año, el embajador argentino en el país afirmó que del millón y medio de paraguayos que vive en la Argentina (cifra que está evidentemente sobreestimada), poco más de la mitad, aproximadamente 800 mil, estaría indocumentada, lo cual constituye un hecho “preocupante y grave” según sus palabras. Apparently estas declaraciones forman parte del lobby de esa embajada para presionar por la aprobación de un convenio migratorio entre ambos países que, tal como está actualmente redactado, es altamente lesivo para los intereses de los compatriotas radicados allá.

Sin embargo, la situación de indocumentación no se limita a los residentes en la Argentina. Se sabe también que es muy alta entre los paraguayos en Brasil y en Estados Unidos. Como se apuntó más arriba, este problema tiene incidencia directa en el padecimiento de violaciones a los derechos migratorios de los compatriotas. Sería deseable que la política migratoria a ser elaborada próximamente por el gobierno contemple de manera saliente la atención a esta problemática.

Participación en elecciones

Con motivo de la visita de políticos al exterior para la campaña proselitista que se vivió este año en el país por las elecciones de abril, se volvió a plantear por parte de

las organizaciones de la comunidad paraguaya en Argentina la elaboración de un instrumento legal que permita el voto de los paraguayos residiendo en el exterior.

Debe señalarse que este reclamo ha sido también planteado por el grupo de trabajo interinstitucional sobre migraciones del proyecto para elaborar los lineamientos como parte de un eje estratégico de las políticas migratorias, que es el de mantener integrados a los connacionales residentes en el exterior con su país de origen.

Remesas

A principios de año, el Departamento de Estudios del Banco Central anunció que las remesas de los paraguayos residiendo en Argentina habían caído durante el 2002 a sólo US\$ 24 millones de los US\$ 88 millones que se habían registrado durante el año anterior. La cantidad mencionada es remesada por 122 mil paraguayos que trabajan en ese país, lo cual da un promedio anual por trabajador de US\$ 770. Esta abrupta caída es el resultado de la crisis económica que explotó en el vecino país en diciembre de 2001.

Esta noticia, difundida en enero, fue contrarrestada por otra información, también suministrada por el Banco Central, según la cual las remesas de divisas por los migrantes paraguayos en el exterior había aumentado durante el primer trimestre de 2003 en 26% con respecto al igual período del año anterior. La fuente aclara que el registro de estos envíos se hace exclusivamente con los datos aportados por la “vía formal”, es decir, por empresas que se dedican a este negocio. Se sabe sin embargo, que la cifra puede ser mucho mayor si se consideran otros canales. Demás está decir que este aporte (que en el 2003 puede llegar a US\$ 105 millones) es una importante fuente de ingresos para familias que mayormente se encuentran en la pobreza, teniendo en consecuencia a aliviar situaciones de necesidades crecientes.

EL TRABAJO DE LA SECRETARÍA DE REPATRIADOS

La Ley Nº 223, sancionada por el Poder Ejecutivo el 28 de junio de 1993, crea la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales en reemplazo del Consejo que tenía el mismo nombre. El artículo 2 le asigna las siguientes atribuciones:

- Definir políticas y estrategias en la materia, fiscalizar la aplicación de las políticas del sector, estudiar los fenómenos de la migración, retroalimentar los lineamientos políticos y sugerir mecanismos de operación - gestión, proponer pautas a la participación nacional e internacional en los problemas relativos a la materia.
- Si se observa bien a través de las atribuciones conferidas a esta secretaría, la ley que la crea no le ha dado un carácter ejecutivo. Podría decirse que el carácter de esta nueva instancia es más propio de un instituto que de una secretaría encargada de atender asuntos operativos relativos a repatriaciones.

El estudio de los fenómenos de la migración, por ley posterior N° 978/96, es una facultad asignada a la Dirección General de Migraciones.

Durante este año la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales, además de participar activamente en el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre migraciones en la Cancillería ha desarrollado una intensa labor a pesar de la estrechez de sus recursos y de sus atribuciones. Entre esas actividades se mencionan principalmente la tramitación de innumerables expedientes de opción por la nacionalidad paraguaya de hijos retornados de paraguayos que habían migrado. A mediados de año, dicha secretaría anunció que en los últimos meses había obtenido la nacionalidad para 211 personas nacidas en el extranjero. Ha realizado también trámites para el reconocimiento de títulos y credenciales educativas, y el otorgamiento de cédulas de identidad a hijos y cónyuges de paraguayos que nacieron en el extranjero.

LA MIGRACIÓN INTERNA

Aún cuando al cierre de la edición de este informe no se conocen los datos del Censo de Población 2002 referidos al movimiento migratorio en el país, se puede estimar que los flujos internos continúan creciendo como consecuencia de la expulsión del campo de familias campesinas acosadas por la pobreza o por el avance de la frontera de la soja transgénica.

Otro flujo que ya había sido documentado por la Encuesta Integrada de Hogares del año pasado es el de la migración urbana - urbana, ocasionada principalmente por desplazamientos entre ciudades o entre municipios. Se presume igualmente que dicho flujo continúa debido a que no hay atisbos oficiales de encarar la inestabilidad residencial, en particular de aquellos que residen en municipios que rodean a las principales ciudades. Estos desplazamientos, si bien implican cambio de residencia, pueden ser de muy corta distancia, incluso dentro de un mismo departamento.

Se ha conocido también que durante el año continuó y se agravó la migración de indígenas, principalmente hacia Asunción. Este fenómeno, que se ha venido agudizando durante los últimos años, es resultado del despojo de sus tierras, situación a la que los indígenas se ven sometidos por las pésimas políticas referidas a ellos implementadas por el gobierno. Para las parcialidades que residen en el este de la región oriental del país, es de esperar que este problema se agudice debido al desmesurado incremento del precio de las tierras por el avance de la frontera de la soja, que está absorbiendo las tierras campesinas y degradando los pocos bosques nativos restantes.

RECOMENDACIONES

La disponibilidad actual de los “lineamientos para la formulación de una política migratoria nacional” y el inicio a corto plazo de la formulación de la política migratoria propiamente tal, contemplan no sólo la revisión del actual marco normativo para las migraciones en el país, sino la revisión completa de la carta orgánica de la Dirección General de Migraciones, la reglamentación de la mayoría de los artículos de la actual Ley 978/96 de Migraciones, su eventual modificación o incluso su derogación y promulgación de una nueva y debe incluirse en esta revisión lo concerniente a la nueva ley de visas que la Cancillería parece estar elaborando.

El gobierno ha manifestado su intención de convertir este proceso de formulación de la política en uno participativo (como de hecho fue la formulación de los lineamientos). La política incluirá también un rediseño de la articulación de competencias y la creación de una instancia de conducción política y de gobierno de las migraciones, como la Comisión Nacional de Migraciones, cuya creación se está proponiendo.

Es la circunstancia adecuada para que los organismos de defensa de los derechos humanos, la pastoral migratoria de las iglesias y personas interesadas puedan hacer oír su voz e incluir sus planteamientos en la propuesta. Tanto la Organización Internacional para las Migraciones como el Fondo de Población de Naciones Unidas, que apoyarán esta iniciativa, tienen también sus planteamientos en esta dirección.

Por otro lado, se considera oportuno que organizaciones vinculadas a los derechos humanos de los migrantes establezcan un diálogo más fluido y permanente con las nuevas autoridades de la Dirección General de Migraciones que han asumido luego del cambio de gobierno de agosto pasado. La orientación más técnica, así como el funcionamiento transparente que intentan imprimir a la institución, merecen ser acompañados hasta que se muestre lo contrario.

En general, los problemas de corrupción por autoridades jerárquicas y de menor rango contra los migrantes son poco conocidos. Algunos estudios elaborados durante el año en el marco del proyecto de la Cancillería con la Organización Internacional para las Migraciones dieron a conocer que ciertos grupos migrantes pobres, principalmente bolivianos y peruanos, aunque no solamente ellos, son permanentemente acosados por esas autoridades. Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y los organismos encargados de velar por su cumplimiento debieran denunciar sistemáticamente tales hechos, que en no pocas ocasiones son ocultados por los propios damnificados por temor a represalias mayores.

Sobre el tema del avance de la agricultura capitalista por sobre la campesina (operada principalmente por brasileños y menonitas), las organizaciones sociales están empezando a analizar la situación, principalmente las organizaciones campesinas. Una vez llegada a una posición de consenso, lo cual sería relativamente fácil ya que existe una simpatía generalizada en la opinión pública sobre la defensa de la soberanía nacional, debiera hacerse un trabajo de lobby para que el gobierno incluya el

tema en el marco más amplio de las negociaciones con Brasil. Ciertamente, no bajo la forma de una ley de seguridad fronteriza (que sería más un problema que una solución). La defensa del campesinado nacional, frenar la emigración campo - ciudad, preservar el medio ambiente, y otros temas vinculados pueden, claramente, ser materia de debate con Brasil, del cual podrían sacarse, si se actúa inteligentemente, muchas ventajas.

El tema de la regularización migratoria de los extranjeros en el país y de los paraguayos en el exterior debe ser materia de preocupación prioritaria por parte de la Dirección General de Migraciones y la Cancillería respectivamente, así como tema de presión por parte de las organizaciones sociales (preferiblemente de los propios migrantes) y las no gubernamentales.

Finalmente, es de esperar que durante el próximo año se materialice el viejo sueño de los paraguayos en el exterior de no perder su ciudadanía cívica conquistando el derecho al voto. Para ello debiera apoyarse a las organizaciones de paraguayos en el exterior y trabajar acá con los nuevos parlamentarios electos.

La situación de exclusión de las personas con discapacidad en las políticas sociales nacionales

Claudia Pacheco

Martha Horvath¹

*Coordinadora Nacional de ONGs por la Promoción Social
de las Personas con Discapacidad (CONAPRODIS)*

Ante la falta de políticas y de instrumentos normativos eficientes, que evidencian el desinterés del Estado e invisibilizan las discriminaciones que sufren las personas con impedimentos, las organizaciones de la sociedad civil intentan paliar estas ausencias con propuestas y presión para lograr políticas integrales que promuevan cambios para estas situaciones.

MARCO LEGAL

Como ya se señalara el pasado año, no existen en el país políticas ni marco legislativo adecuado para el pleno ejercicio de los derechos de personas impedidas, a pesar de estar explícitamente enunciado en el artículo 58 de la Constitución Nacional y otros articulados. Sin embargo, podemos citar algunas normas y leyes que hacen mención a los derechos de personas impedidas:

- La ley 780/79 que crea el Instituto Nacional de Protección a personas excepcionales. Esta ley, de 1979, aún no fue reglamentada y debe ser adecuada a los lineamientos internacionales en la materia.
- La ley 122/90 establece derechos y privilegios para los impedidos. Esta ley tampoco fue reglamentada.
- El Código de la Niñez y la Adolescencia, ley N° 1680, en sus artículos 22 y 23 hablan de la obligatoriedad de atención a las necesidades educativas especiales y de la atención y la rehabilitación en casos de niñas, niños y jóvenes con discapacidad.

¹ Agradecemos la colaboración de Julio Fretes de la Asociación de Ciegos del Paraguay (ACIP) y de Emilio Pineda, de la Asociación de Sordos del Paraguay, en la provisión de información para este informe.

- La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las personas con discapacidad ha sido aprobada por ley N° 1925 el 19 de junio de 2002.
- La ley de educación y la de salud también hablan de la obligatoriedad de la atención a las necesidades especiales.
- La Unidad de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia, en su plan estratégico 2002 - 2005 aprobado por acta N° 31 del 8 de agosto de 2002, incluye la problemática de género e infancia, pero no el área de discapacidad.
- Algunos jueces han sentado valiosa jurisprudencia al disponer la comparecencia de intérpretes de lenguaje de señas en casos que involucran a personas sordas.
- Existe actualmente en la Cámara de Diputados un proyecto de ley que establezca la obligatoriedad y contratación de personas excepcionales en las instituciones públicas.

Según estadísticas del Ministerio de Educación, sólo el 1% de los niños con necesidades especiales están en el sistema regular de enseñanza, muchos de los cuales presentan dificultades de ingreso por falta de recursos económicos y profesionales calificados.

Los Centros de Salud no cuentan con servicios de rehabilitación. Los programas de prevención solo se dan a través de las campañas de vacunación.

Siguen siendo muy escasos los fondos del Estado dirigidos a este colectivo y no se vislumbra una política clara en ese sentido. Del mismo modo, el 99% de las actividades de esparcimiento están a cargo de las organizaciones de padres. Los espacios públicos, con algunas excepciones, no son adecuados para la inclusión de la diversidad de personas con impedimentos.

En materia de salud mental los problemas son muy similares a los de años anteriores. Este año se habilitó un centro de atención particular, pero de muy poco alcance. Este problema se viene agudizando año a año sin que se tenga perspectivas de mejora.

No existen hogares nacionales de atención para los niños con discapacidad severa y los centros particulares, atendidos por la sociedad civil están abarrotados y sin presupuesto para ampliar su cobertura.

Continúa el déficit en transportes públicos adaptados a las necesidades de personas con discapacidades. La eliminación de barreras arquitectónicas es otra de las materias pendientes de los municipios, algunos de los cuales cuentan con ordenanzas municipales que no son cumplidas.

Ante la falta de políticas públicas y de instrumentos normativos eficientes, que evidencian el desinterés del Estado e invisibilizan las discriminaciones y desigualdades que sufren las personas con impedimentos, las organizaciones de la sociedad civil, con el apoyo o auspicio de organismos multilaterales y agencias de cooperación, intentan paliar estas ausencias con propuestas y presión para lograr implementar políticas integrales que promuevan cambios de estas situaciones.

ACCIONES DESDE EL ESTADO

- La representación en Paraguay de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) está apoyando al Ministerio de Salud Pública a través de la Dirección de Bienestar Social en la aplicación de la rehabilitación basada en la comunidad como una forma de llegar a los municipios más alejados y con menos posibilidades de atención a este colectivo. Es derecho de todas las personas con necesidades especiales recibir atención y este tipo de rehabilitación es factible y más adecuado a la realidad del país. Se ha constituido un comité nacional integrado por representantes de instituciones del Estado, asociaciones de personas con discapacidad y de la sociedad civil. Ya se cuenta con relevamientos de datos de varias comunidades.
- La Dirección de Bienestar Social, con el apoyo del Real Patronato de Discapacidad de España, la OPS y la Asociación de Municipalidades del Área Metropolitana (AMUAM) ha iniciado, a través de un taller de sensibilización, el tratamiento de eliminación de barreras arquitectónicas y físicas.
- La Dirección de Educación Especial del Ministerio de Educación y Cultura con el apoyo de la UNESCO realizó seminarios sobre escuelas inclusivas a nivel nacional dirigidos al personal superior de las instituciones educativas. Hasta la fecha no se conoce evaluación ni seguimientos de las acciones de las escuelas en ese campo.
- La Municipalidad de Asunción organiza talleres desde su Departamento de Atención a las Personas con Capacidades Diferentes. Aquí es triste resaltar que el departamento que llevaba adelante estas acciones ha quedado con una sola encargada debido a que la técnica ha sido despedida.
- La Justicia Electoral ha realizado capacitación a las personas portadoras de discapacidad en edad de votar para ejercer ese derecho sin mayores dificultades. Puso especial énfasis en facilitar la accesibilidad no solo física sino también el acceso a la información, dotándolas de urnas electrónicas con facilidades para la utilización de personas ciegas y con baja visión.

ACCIONES DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

La CONAPRODIS elaboró un formulario de denuncias de violación de los derechos que está en fase de divulgación y validación. Fue presentado a representantes de las Consejerías por los Derechos de la Niñez (CODENIS), a organizaciones de familiares y personas con discapacidad. Quedan pendientes encuentros con representantes de las organizaciones gubernamentales para la entrega oficial de dicho formulario.

En junio, con el apoyo de la Fundación Avina, se inició un autodiagnóstico de las organizaciones integrantes con el fin de fortalecerlas y capacitarlas en incidencia en políticas públicas que tiendan a lograr la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad.

Las CODENIS, desde el año 2001 dan orientación para la detección y acompañamiento de niños/as y jóvenes con discapacidad, a fin de asegurar el lema “todos los derechos para todos los niños y niñas”.

UNICEF - Paraguay, cuenta con una mesa consultiva para primera infancia, de 0 a 5 años, con enfoque en los derechos de los niños y niñas, con la participación de las organizaciones no gubernamentales Global... Infancia, Rondas y el Instituto Nacional de Protección para Personas Excepcionales (INPRO).

A continuación hacemos mención a alguna de las acciones de las organizaciones de personas con discapacidad y las de padres a fin de paliar en muchos casos el incumplimiento de la legislación y las ordenanzas en lo referente a la atención a la salud, la educación adecuada, el trabajo y la recreación:

- La ACIP realiza gestiones con el fin de que todos los hospitales públicos nacionales y regionales cuenten con servicios de oftalmología para asegurar la atención y sobre todo la prevención de la ceguera. Respecto al trabajo, el convenio firmado con la Fundación ONCE para América Latina (FOAL) hizo posible la creación de puestos de trabajo para 120 personas ciegas o de baja visión.
- La Asociación de Sordos provee de fuentes de trabajo a través de su microempresa en madera y costura. Considerando que muchas personas con impedimentos auditivos tienen graves dificultades para conseguir trabajo a pesar de su buena formación laboral, está expandiendo sus acciones al interior del país formando filiales. Han logrado incluir a personas sordas en los cursos de capacitación docente con miras a lograr una mejor participación en la tarea educativa de los niños y niñas sordos. Señalemos que hasta el momento la educación en las escuelas especiales sigue un método oral con pocos recursos de comunicación visual y se desalienta o reprime una forma natural para la persona sorda: el lenguaje por señas.

El déficit que arrastran en el sistema educativo repercute en otros aspectos. Por tal motivo, se realizan gestiones con el Servicio ddNacional de Promoción Profesional (SNPP) para la creación de cursos con instructores laborales sordos y cursos cortos con servicio de intérprete. Además impulsan acciones para que el lenguaje de señas sea reconocido oficialmente, lenguaje considerado por los mismos como requisito imprescindible para la plena vigencia de sus derechos.

- La Asociación de Impedidos Físicos realiza la construcción de un complejo deportivo adaptado a sus asociados con fondos de la Secretaría de Acción Social (SAS). Respecto a la educación, desde hace varios años promueve la capacitación en informática, invirtiendo en equipos adecuados y un servicio de transporte adaptado a las personas con discapacidad.

Las organizaciones de padres realizan acciones de rehabilitación, de atención a la salud, a la educación, esparcimiento, etc., supliendo en muchos casos el rol del Estado.

Es preocupante que las organizaciones de personas con discapacidad sigan trabajando en forma aislada, realizando cada una acciones para su colectivo en particu-

lar. Muchos de los problemas expuestos podrán ir desapareciendo con una presión más sistemática de parte de las organizaciones de personas con discapacidad organizadas y fortalecidas.

RECOMENDACIONES

- Es imprescindible la creación de mecanismos legales y políticas públicas integrales a fin de asegurar a las personas con discapacidad el pleno ejercicio de la ciudadanía y de sus derechos como persona.
- Además, es necesaria la difusión de información actualizada sobre el tema, incluida la implementación de un adecuado sistema de recolección de datos y de producción estadística que ilustren sobre la situación de los derechos
- Los organismos gubernamentales y no gubernamentales en acciones coordinadas y conjuntas deberían trabajar por el reconocimiento de competencia por parte del Estado de los mecanismos de protección de los instrumentos internacionales de los derechos humanos en lo que hace a las personas con algún tipo de discapacidad, sea ésta sensorial, física, mental o cognitiva.
- Continuar desde las organizaciones no gubernamentales del sector con el monitoreo de la actuación del Estado en relación a la aplicación de derechos a personas en situación de desventaja, como es el caso de las personas con discapacidad y exploración de los mecanismos de protección interna e internacional.
- La participación de las personas con discapacidad, sus familiares, sus organizaciones y las organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad debería ser tenida en cuenta siempre en el diseño, ejecución y monitoreo de políticas públicas, planes de acción y programas dirigidos a la inclusión social, educativa, laboral, cultural y política que se haga al respecto.

**DERECHO A LA LIBERTAD
IDEOLOGICA, RELIGIOSA Y
DE CONCIENCIA**



La objeción de conciencia: 10 años de crecimiento constante

Orlando Castillo Caballero
Servicio Paz y Justicia - Paraguay (SERPAJ - PY)

Enrique Gauto Bozzano
Movimiento de Objeción de Conciencia - Paraguay (MOC - PY)

El ejercicio de la objeción de conciencia al SMO cumple 10 años en el país dentro de un proceso de consolidación impulsado principalmente por sectores ciudadanos, a pesar de la omisión y el desinterés del Estado con respecto a este tema y de continuos intentos de varios parlamentarios y miembros de las Fuerzas Armadas por reglamentar represivamente este derecho constitucional.

MARCO GENERAL

En este capítulo se hará referencia a la situación del derecho humano fundamental de la objeción de conciencia, reconocido en la Constitución Nacional en sus artículos 37 y 129, y se analizará los 10 años de ejercicio de esta figura constitucional. Asimismo, se estudiarán las acciones emprendidas desde el gobierno central hacia la garantía y consolidación de este derecho, así como las omisiones que se tuvieron y que fueron un factor importante de su no realización. En este sentido, se observarán todas aquellas acciones que pudieron ser asumidas, con el fin de dar una masiva difusión a la objeción de conciencia.

Primeramente es fundamental realizar una precisión del tema en cuestión, pues la objeción de conciencia incluye varios aspectos de defensa que posee el ciudadano ante la obligación que considere injusta y atentatoria de su conciencia. Es así que este informe se basará en lo relacionado al derecho a la objeción de conciencia al servicio militar, el cual se viene ejerciendo desde 1993, cumpliéndose 10 años de ejercicio de este derecho.

A partir de los primeros 5 objetores declarados hace 10 años, el ejercicio de la objeción ha ido creciendo y aumentando año tras año, disminuyendo paralelamente la cantidad de jóvenes que cumplen el servicio militar.

A 10 AÑOS DE LA PRIMERA DECLARACIÓN DE OBJECCIÓN DE CONCIENCIA

A 11 años de la sanción de la Carta Magna y a 10 años de la primera declaración de objetores de conciencia, que se produjo el 30 de setiembre de 1993 cuando 5 jóvenes decidieron decir no al servicio militar, las condiciones de la objeción de conciencia no han cambiado mucho a nivel estatal.

Si bien debido a la acción realizada en el año 1994 por los objetores organizados de lograr vincular a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados en la recepción y expedición de carnés o documentos que garanticen al portador su libre tránsito —a causa de la práctica de arreos forzosos de las Fuerzas Armadas— el Estado, en su conjunto, no ha realizado acciones positivas al respecto. Años después se ha iniciado un proceso de descentralización de la presentación y expedición de carnés de objetores de conciencia a las Juntas Departamentales, llegando a 8¹ Juntas que han asumido dicha función, a pesar de la resistencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

Esta doble instancia de presentación de objetores de conciencia ha hecho que se establezca cierta competencia entre dichos órganos, pues la Comisión de Derechos Humanos de Diputados no reconoce a las Juntas como autorizadas a expedir dichos carnés, aunque la Constitución no hace distinciones en relación a qué tipo de autoridad civil debe ser presentada la declaración,² y como no existe una ley reglamentaria, cualquier autoridad civil es competente.

En estos 11 años de vigencia de este derecho y 10 de su ejercicio, el Ejecutivo Nacional, antes que difundir y garantizar a los ciudadanos el respeto de su condición de objetores de conciencia, ha decidido desconocerlos, justificando, defendiendo y promocionando la prestación del servicio militar.

El Poder Judicial, si bien ha dictado sentencias que reconocen a la Objeción de Conciencia como derecho humano fundamental y su ejercicio en todo momento, no ha considerado necesaria la investigación de las denuncias de reclutamiento forzoso realizadas en el interior del país por efectivos militares, convirtiéndose dicha actividad en una práctica común y “estatalmente” aceptada.

Es decir, en estos 10 años de ejercicio de este derecho fundamental, su difusión y consolidación se ha dado principalmente gracias al trabajo de organizaciones sociales y no gubernamentales que se han abocado a este tema.

1 Para más información, véase el punto referente a “Descentralización de la Objeción de Conciencia” en este mismo informe.

2 Véase a ese respecto el Art. 129 párrafo quinto de la Constitución Nacional.

El Estado se ha desentendido de uno de sus deberes fundamentales, que es el de difundir y garantizar los derechos preexistentes a su propia Constitución, que son los derechos humanos y a regir su actuar conforme a ellos, lo cual aún no se ha conseguido, siendo la ciudadanía la principal fuente de difusión y de garantía de los derechos.

Como ya lo señaláramos anteriormente, en estos 10 años se han dado varias acciones tendientes a la limitación del ejercicio de la objeción de conciencia, en especial en el estudio y sanción, en algunos casos, de proyectos de leyes de carácter sumamente represivo y cuya puesta en vigencia terminaría con el ejercicio democrático de exigir al Estado el respeto de este derecho.

De esta manera, han sido vetadas dos leyes de reglamentación de la objeción de conciencia por el Poder Ejecutivo cuando Juan Carlos Wasmosy ejercía la presidencia de la República. En aquel momento, los vetos se habían dado debido a la presión ejercida por los miembros de las Fuerzas Armadas, quienes no estaban interesados en reglamentar este derecho constitucional, por más que las leyes vetadas eran sumamente restrictivas al ejercicio de la objeción de conciencia.

Esta falta de reglamentación de la figura constitucional de la objeción de conciencia continuó creando un tenso ambiente político, en especial dentro del Poder Ejecutivo y específicamente en el Ministerio de Defensa Nacional, que ahora es el ministerio que tiene un alto interés al respecto, ya que pretende, mediante la reglamentación de la objeción de conciencia, restringir significativamente el ejercicio de este derecho y asegurar la continuación de la existencia del servicio militar, cuyos cupos cada año van reduciéndose.

En conclusión, estos 10 años de ejercicio de la objeción de conciencia se han caracterizado por un crecimiento sostenido y constante de dicho derecho constitucional. De aquellos primeros cinco jóvenes, actualmente son aproximadamente 120 mil las y los objetores de conciencia.

REGLAMENTACIÓN DE LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA Y DEL SERVICIO CIVIL OBLIGATORIO

El aumento progresivo de los jóvenes que se han acogido a este derecho tuvo un decrecimiento proporcional en los jóvenes que prestaban su servicio militar y posteriormente a la cantidad de conscriptos presupuestados por las Fuerzas Armadas, lo que ha creado un ambiente tenso dentro de la esfera militar, que va contando con cada vez menos sustento social. Debido a ello, las Fuerzas Armadas se han dedicado en los últimos tres años a ejercer un rol más activo en lo que se refiere a la reglamentación de la objeción de conciencia llegando a presidir un comisión interinstitucional creada por el Ejecutivo por medio del decreto N° 7.878.

El proyecto elaborado por esta comisión tuvo en consideración todos los proyectos presentados en los últimos años, aunque se encargaron de darle más rigurosidad y carácter inconstitucional. A la hora de la presentación del mismo señalaron que la

base fundamental de dicha propuesta era el proyecto presentado por la diputada del Partido Liberal Radical Auténtico Sonia De León en el año 1999 de manera a que se cuente con el apoyo de dicho sector y el de toda la oposición.

Este proyecto fue principalmente impulsado por la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados en el anterior mandato legislativo y, si bien se le han hecho algunas modificaciones en su proceso de tratamiento, esencialmente mantiene el espíritu del proyecto elaborado por la comisión interinstitucional conformada en el año 2000, integrada principalmente por miembros de las Fuerzas Armadas. De hecho, en setiembre de ese mismo año, el coordinador de dicha comisión, Gral. Eduardo Sosa —entonces viceministro de Defensa— se había reunido con los diputados de la Comisión de Defensa para presentar el proyecto.

Es preciso señalar la forma de tratamiento que tuvo este proyecto, que ha sido poco normal dentro de lo que a dinámica parlamentaria se refiere, sobre todo en los últimos años hasta el 30 de junio del corriente año.

El proyecto fue tratado por la Cámara de Diputados del período anterior de una manera poco usual, pues primeramente tuvo un tratamiento de código, la cual establece un tiempo determinado para su estudio en plenario, el cual no puede ser sobrepasado.

La diputada De León, a pesar de las críticas presentadas al proyecto sobre la expresa violación del derecho a la objeción de conciencia, pues establecía la situación de disposición del objetor durante los conflictos armados, **el servicio civil obligatorio** con un carácter altamente militarizado, además de atentar contra la libertad del joven, no tuvo en cuenta el documento que le fuera acercado y propició la sanción por parte de la Cámara de Diputados de dicho proyecto.

Diversas organizaciones sociales (Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch, CODEHUPY, SERPAJ - PY, Decidamos, MOC-PY y AFAVISEM) han manifestado su postura contraria al proyecto y han elaborado un documento con sus cuestionamientos, siendo éste presentado a distintas comisiones, bancadas y referentes del tema en el Parlamento.

El rechazo de la Cámara de Senadores a mediados de junio debido al lobby de las citadas organizaciones ha movilizado a la citada diputada, quien en una muy rara actitud ha urgido el envío del mensaje de rechazo y en un tiempo record ha conseguido los dos tercios necesarios para que la Cámara de Diputados vuelva a ratificarse en su postura.

Ante ello, la nueva Cámara de Senadores ha recibido el proyecto citado, para lo cual se les ha hecho llegar las críticas a éste, y a 4 días de la sanción ficta de la ley —es decir la sanción automática por su no tratamiento— han decidido mantener el rechazo a dicho proyecto, por lo cual la situación queda en agua de borrajas, corrigiendo de esta manera la actuación de la Cámara de Diputados anterior.

Los argumentos que las organizaciones mencionadas han sostenido para rechazar el proyecto citado son:

El servicio civil obligatorio viola los derechos humanos al implantar en Paraguay los trabajos forzados, las servidumbres involuntarias y nuevas formas de esclavitud.

La Constitución Nacional, en sus artículos 86 y 92, establece claramente el derecho a elegir libremente un trabajo y a recibir una remuneración justa y proporcionada por el mismo. Se pretende que los jóvenes realicen trabajos gratuitos para el Estado o particulares. Por lo tanto, esta ley impone trabajos forzados a los jóvenes varones. Lo cual contradice los citados artículos constitucionales.

El servicio civil obligatorio viola los derechos a la no discriminación y a la igualdad al discriminar a los jóvenes varones respecto a otros grupos poblacionales.

Asimismo, la Carta Magna en sus artículos 46 y 88, garantiza el derecho a la igualdad y a no sufrir discriminaciones por razón de sexo (varones) y de edad (jóvenes). Con este proyecto de ley se discrimina a los jóvenes varones respecto a otros grupos sociales que no tienen la citada obligación (todo aquel que no sea joven varón), convirtiéndose en un verdadero impuesto a la juventud masculina.

Otras críticas realizadas al proyecto son:

- El servicio civil obligatorio fomentará la corrupción y el uso irregular de trabajadores - objetores.
- Se ampliarán las prácticas clientelares por parte de partidos políticos.
- Se substituirá mano de obra ya empleada con el aporte del trabajador - objetor.
- La relación costo - beneficio será deficiente para el Estado y la sociedad.
- Se retraerá la producción de riqueza nacional al sustraer trabajadores productivos para actividades improductivas.
- Se colaborará con el retraso en la formación educativa de los jóvenes al sustraer estudiantes de las escuelas, muchos de los cuales quizás no vuelvan nunca más a ellas.
- Se promocionará en la juventud el rechazo a valores como la solidaridad y el bien común, ya que los jóvenes fueron obligados a “vivir” forzosamente esos valores.
- Se incrementarán las protestas ciudadanas contra los servicios obligatorios, sean éstos civiles o militares.
- Se presentarán peticiones masivas de inconstitucionalidad como nueva vía de defensa de derechos.
- Si esta vía se cerrase, se empujará a muchos jóvenes a ignorar la ley, con lo que estaríamos desgastando el Estado de derecho en Paraguay.

DESCENTRALIZACIÓN DE LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA

En el periodo que abarca este informe, se han registrado avances en lo concerniente a la descentralización del trámite para el ejercicio de este derecho. Las Juntas Departamentales de San Pedro e Itapúa han implementado el mecanismo para la recepción y otorgamiento de las constancias de objeción de conciencia. Así, actualmente son ocho las juntas departamentales que han asumido esta función³, mientras que la Junta Departamental de Concepción si bien ha aceptado dicho trámite, aún no se ha expedido.

Sin embargo, los inconvenientes que se dan en este tema tienen que ver con la falta de difusión en la zona de las juntas distritales como instituciones competentes para realizar dicha función, lo cual hace que muchos jóvenes y ciudadanos no estén informados de que pueden declararse objetores sin necesidad de trasladarse hasta la capital. Es decir, varias juntas asumen la función de recibir las declaraciones y expedir las constancias, pero no informan a la ciudadanía que pueden hacerlo allí.

No obstante, algunas juntas como Central, Ñeembucú y Caaguazú, registran una importante cantidad de objetores declarados.

En lo que respecta a Ñeembucú y Paraguari, se ha iniciado un proceso de descentralización mayor, incluyendo en la tramitación de las declaraciones de la objeción de conciencia a algunas municipalidades. Ellas mismas se encargarán de recepcionar las declaraciones y enviarlas a la Junta respectiva, corriendo con el gasto de traslado y facilitando el acceso a los objetores. El problema aquí radica nuevamente en la difusión, que no llega a un nivel adecuado.

Hasta el momento se han comprometido más de 15 municipios en ambos departamentos en recepcionar la declaración de objeción de conciencia, encargándose la comunas de trasladar dichos documentos hasta la sede de las Juntas Departamentales y de volver con los carnés para los jóvenes.

SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO

Reclutamiento forzoso

Mediante el decreto N° 20.041 del 8 de enero de 2003, el Poder Ejecutivo dispuso la incorporación de ciudadanos de la clase 1984 y los infractores de las clases 1978 a 1983, durante los meses de febrero a mayo, y agosto a noviembre de 2003.

Este decreto ha provocado una reacción negativa por parte de un gran sector de la ciudadanía, de organizaciones de derechos humanos y de varios parlamentarios debido a que dicho documento dispone vagamente la incorporación de ciudadanos en edad militar, dejando abierta la posibilidad de que las Fuerzas Armadas recurran a reclutar forzosamente a los jóvenes. Así, estas organizaciones y algunos parlamen-

³ Las otras seis Juntas Departamentales son: Central, Ñeembucú, Misiones, Paraguari, Caaguazú, y Canindeyú.

tarios exigieron al Poder Ejecutivo la anulación de dicho decreto, pero éste se mantuvo vigente⁴.

La polémica surgida con este decreto se enmarca dentro de una realidad que, si bien ha disminuido, aún persiste: el reclutamiento forzoso o “arreo”. La Comisión de Derechos Humanos del Senado, en su informe del año 2002, expresa claramente que “...persiste la triste experiencia de reclutamiento forzoso de conscriptos en las Fuerzas Armadas, actualmente disfrazado con promesas de proseguir o completar estudios o tratamientos médicos”⁵.

La práctica del arreo, que se sigue dando principalmente en zonas del interior del país alejadas de instituciones de control y de los medios de comunicación, en los últimos años se esta viendo “complementada” con operativos de reclutamiento inducido consistentes en enviar cuadrillas militares a hacer visitas casa por casa en zonas rurales distantes.

Estos operativos están encabezados por una persona denominada “reclutador”, quien es un conocido de la zona y posee una posición de relieve en las comunidades y que, aprovechando su condición de uniformado, intimida a los padres de los jóvenes a que éstos sean entregados con las promesas de atención médica y conclusión de estudios.

Suspensión del SMO

Luego del fallecimiento del joven Luis Fernando Bobadilla (15 años)⁶, estudiante de la Marina, el SERPAJ - PY, AFAVISEM, la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), la Coalición para Acabar con la Utilización de Niños Soldados, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL Paraguay), y el MOC - PY, solicitaron a las autoridades la suspensión del SMO por un año, entre otras medidas⁷.

Esta presión ejercida desde las organizaciones sociales tuvo su eco mediante la presentación, por parte de la entonces senadora Elba Recalde, de un proyecto de suspensión del SMO que “propone como plazo en que regirá la ley el 2003, pero con opción de prorrogarla hasta tanto sean aclaradas las muertes, maltratos físicos y psicológicos a los que han sido sometidos los conscriptos en cumplimiento del SMO”⁸. Sin embargo, el proyecto hasta el momento no ha sido tratado en el Congreso, y ni siquiera cuenta con dictamen de comisiones.

⁴ Diario Noticias, 21 de enero de 2003, pá.g. 10.

⁵ Véase “Resumen general de la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos, acerca de las visitas realizadas a las unidades militares del país”, que se encuentra publicado en el Informe Gubernamental de Derechos Humanos 2002, dentro del capítulo correspondiente a la Comisión de Derechos Humanos del Senado.

⁶ Para mayor información sobre este caso, véase el capítulo de “Derecho a la paz y el desarme” en este mismo informe.

⁷ Diario ABC, 20 de noviembre de 2002, pá.g. 5; y Diario Noticias 20 de noviembre de 2002, Pág. 6.

⁸ Diario ABC, 22 de noviembre de 2002, pá.g. 3.

RECOMENDACIONES

- La descentralización de la expedición de constancias de objeción de conciencia debe continuar a través de las Juntas Departamentales de todo el país, las cuales deberían establecer, a su vez, un mecanismo de descentralización en cada departamento mediante un trabajo conjunto con las municipalidades.
- Es necesario que las Juntas Departamentales establezcan y ejecuten un plan de difusión e información acerca de la forma en que los ciudadanos y ciudadanas pueden ejercer la objeción de conciencia, de manera a facilitar que los éstos se acojan a este derecho constitucional. En esta difusión necesariamente deben ser incluidas las municipalidades.
- Las autoridades competentes deben establecer un sistema de monitoreo de manera a eliminar y castigar la práctica del reclutamiento forzoso.
- Se debe tipificar como delito la coacción psicológica en ejercicio de la función pública, en el Código Penal (Ley N° 1.160/97). Si bien el Art. 120 castiga el delito de coacción, el mismo no toma en cuenta el aprovechamiento indebido de la condición de ignorancia de una persona a la que por medio de engaños y presión ejercida por influencia del cargo público, y en este caso de la fuerza pública, se la obliga a hacer algo en contra de su voluntad. Con esta tipificación se dará la herramienta necesaria a las autoridades judiciales de manera a impulsar las investigaciones sobre el reclutamiento inducido, pues los mismos aducen que no encuentran elementos suficientes para imputar a los responsables.
- El SMO debe ser suspendido temporalmente, como una solución transitoria a la profunda problemática (muertes, maltratos, disminución de soldados, crisis de legitimidad, etc.) que implica la existencia de esta institución. El Congreso debe sancionar una ley de suspensión e iniciar un debate acerca de la necesidad o no de mantener el servicio militar. Esta medida debe ser adoptada hasta tanto sea enmendado o reformado el artículo 129 de la Constitución Nacional, que establezca la abolición del SMO o al menos de su condición de obligatoriedad. Así también, esta medida implica la no reglamentación del SCO, una figura sumamente cuestionada y poco democrática.

DERECHO A LA INFORMACION Y A LA LIBERTAD DE EXPRESION



No disminuyen obstáculos para el acceso a información pública

Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)

Un año sin situaciones extremas pero con gran déficit para garantizar el trabajo periodístico. El derecho ciudadano a recibir información pública aún no pudo hacerse realidad porque se encuentra paralizado en el Parlamento el estudio de la ley que garantiza ese derecho constitucional.

INTRODUCCIÓN

La libertad de expresión es un derecho ubicado en el grupo de los de primera generación en materia de derechos humanos y no es un derecho exclusivo de los periodistas, ya que es un bien jurídico de ejercicio ciudadano. En la legislación interna nacional, se halla protegido en los artículos 26 al 29 de la Constitución Nacional, en el artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, ratificada por el Estado paraguayo, y a nivel universal abarcado por el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Si bien este derecho no es absoluto atendiendo que la misma ley¹ dispone dentro de ese principio límites permisibles como la responsabilidad ulterior —para contraponer la censura previa— y exige la reglamentación especial para los casos de protección de la integridad de la infancia y de la existencia del Estado, su aplicación no puede estar subordinada a ningún derecho privado por ser de interés preeminentemente público y su vigencia deviene en pilar fundamental para la construcción del Estado de Derecho.

¹ Este enfoque, en términos estrictos, comprende el derecho a la información como expresión de la sociedad de la información y del conocimiento o sociedad del conocimiento que contiene a la sociedad de la información, expresión adecuada antes que la de (solamente) economía del conocimiento

Aún cuando en sentido restrictivo las violaciones a la libertad de expresión son consideradas solo aquellas acciones provenientes desde el poder público, la experiencia y el carácter particular de este derecho han demostrado que la acción de poderes económicos, mafias, grupos y/o individualidades privadas, y en algunos casos los mismos medios de comunicación comercial, han desarrollado mecanismos que perjudicaron su real y plena vigencia a través de medidas directas o indirectas de censura, coacción, asesinatos, procesos judiciales, agresiones y difusión de informaciones manipuladas, no plurales e impidiendo la difusión de todas las visiones envueltas en los casos tratados.

CONTEXTO GENERAL

Este año, las violaciones puntuales establecidas en este informe se produjeron en el marco de un mayor deterioro de las condiciones laborales de los trabajadores de prensa, situación que puede tenerse como un factor importante en los atropellos al derecho de información de la ciudadanía. Una fuerte inestabilidad laboral, despidos y amenazas de despido recrearon temores en el ejercicio profesional que pudieron subordinar más aún el contenido de la información, los enfoques y su exposición pública.

¿Democracia?

Paraguay, si bien aparece como una democracia formal, es gobernado en realidad por una oligarquía. Vale describirla para entender en qué medio se desenvuelven los periodistas. El 1% de los propietarios tiene el 77% de la tierra. Hay 200 mil familias sin tierras, según las estimaciones de las organizaciones campesinas. Diez y seis mil nuevos campesinos sin tierra por año se agregan a la población. El 51% del producto bruto del país es aportado por el área de servicios. La industria sólo participa en 13%.

La mayoría del empleo formal está localizado en el sector servicios en 44%, aunque en realidad la primera fuente de empleo en las estadísticas nacionales es la venta informal de mercaderías. El vendedor informal es el trabajador más numeroso del país.

Ni la agricultura extensiva ni la ganadería son promotoras del empleo, ni desarrollan modernas formas sociales. En ambos casos, grandes extensiones de tierras pueden ser atendidas por un número escaso de trabajadores. En ambos casos, los conocimientos técnicos que requieren estos trabajadores son escasos. De todos los trabajadores asalariados que hay en el país, solo el 6% está afiliado a una organización sindical, según fuentes de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).

El Estado está al servicio de los grupos agroexportadores e importadores y sostiene apenas la carga pública con impuestos regresivos que cobra en su mayoría a los trabajadores.

El sistema político, como corresponde a una oligarquía, es cerrado. El presidente, los legisladores del Congreso y, según la Constitución, los ministros de la Corte Suprema de Justicia duran cinco años en sus cargos.

Este sistema provocó que de 1989 a esta parte no se produjeran grandes cambios en las estructuras políticas del país. Apenas algunos nuevos nombres se agregaron a la política nacional. Sin embargo, las demandas sociales van en constante crecimiento.

No hay educación, salud, no hay vivienda, no hay caminos para quitar la producción de las chacras y así sigue un listado innumerable.

Presiones, coacciones, agresiones y amenazas

Los periodistas conocen esta radiografía y trabajan en general para revertirla, por lo que a veces sufren represalias:

Liliana Mariel Martínez, de Radio Parque de Ciudad del Este: recibió llamadas intimidatorias tras denunciar que se habían desviado fondos municipales destinados a la construcción de obras.

Nidia Fariña, corresponsal de Canal 9 (Sistema Nacional Televisión - SNT): recibió llamadas intimidatorias tras emitir un informe acerca del uso que se le estaba dando en el municipio de Ciudad del Este al dinero proveniente de los royalties de Itaipú. La denuncia provino del presidente de la Junta Municipal local, licenciado Javier Galeano, quien sostenía que habrían sobrefacturaciones en obras realizadas por la intendencia. El hecho produjo como consecuencia que la Itaipú ya no diera auspicio al programa informativo de las mañanas y la compañera sostuvo que la censura provino directamente de parte del intendente municipal. Después de emitirse el informe a través de su espacio televisivo, la comunicadora fue desvinculada del canal.

Alberto Núñez, corresponsal del Diario Popular en San Pedro: tras la denuncia de los vecinos del distrito de Capiibará, departamento de San Pedro, ante las autoridades municipales de la existencia de un horno que contaminaba con humo toda la comunidad, el periodista publicó la información en este medio. Luego de la publicación, el propietario del aserradero, Orlando Medina, comenzó una sistemática persecución que incluyó amenazas de muerte hacia el periodista y su familia. Un caso anterior involucró también a la hija de Medina, quien se desempeña como directora de una escuela en la zona y a quien los padres de los alumnos acusaban de torturas psicológicas a los niños.

Gilda Alegre, de Radio Sembrador FM de Villa Hayes y Sergio Caballero, de Radio Sembrador FM y corresponsal de Radio Cáritas: a ambos comunicadores se les prohibió la entrada a una reunión con líderes indígenas. Al colega Sergio Caballero se le incautó la grabadora con el fin de evitar que se grabara lo dicho en la reunión. Las acusaciones apuntaban al gobernador del departamento de Presidente Hayes, Isidro Rousillón. El hecho ocurrió el 5 de setiembre del presente año.

Se presentaron algunos casos de amenazas de muerte a periodistas por su trabajo de informar o difundir hechos de corrupción, pero fueron menos en relación a hace unos dos años. Las situaciones presentadas este año no dejan de ser preocupantes porque se originaron tras publicaciones sobre hechos irregulares que afectan a instituciones o altos funcionarios vinculados a organismos del Estado. Las amenazas e intimidaciones incluso hasta llegaron a familiares de los periodistas, como el caso de la periodista Mabel Renfheld, del diario *Abc Color*, de Asunción.

Otro periodista de la capital que recibió amenazas de muerte en abril pasado fue Gustavo García, del diario *Última Hora*, quien tuvo a su cargo publicaciones sobre el vaciamiento del Banco Oriental, que llevó al procesamiento del empresario chino Wai-Fu-Chan, las sospechas de la fortuna del ex presidente Luis Angel González Macchi y su esposa Susana Galli, el enriquecimiento ilícito de funcionarios aduaneros y los desfalcos de la telefónica estatal Compañía Paraguaya de Comunicaciones (COPACO).

Asimismo, los comunicadores del interior siguen siendo amenazados a raíz de su labor informativa. Tal fue el caso de Cándido Figueredo, corresponsal del diario *Abc Color* en la ciudad fronteriza de Pedro Juan Caballero.

Censura previa - caso “El Informante”: Red Guaraní (Canal 2) decidió, en mayo pasado, levantar la emisión de este programa de investigación periodística, tras recibir fuertes presiones del partido de gobierno. La emisión contenía un informe sobre la falsificación de dólares estadounidenses. Las llamadas de los involucrados en la actividad partían de teléfonos instalados en las oficinas de prensa de la Asociación Nacional Republicana (ANR), Partido Colorado.

Presiones en tribunales: el SPP manifestó su preocupación ante la opinión pública por la metodología de presión que utiliza la Fiscalía General del Estado al llamar a declarar a los periodistas que investigaron un caso e inclusive pretender que se revelen las fuentes. Sufrieron este acoso los colegas Oscar Acosta, Luis Bareiro, Daniel Ríos, Aníbal Emery y Vladimir Jara.

Acciones judiciales

Las acciones jurídicas contra periodistas a raíz del ejercicio profesional de informar no desaparecieron en este año. Se presentó el caso de Luis Verón, periodista del diario *Abc Color* y miembro de la Academia de la Historia, que en marzo fue condenado por el juez Dionisio Nicolás Frutos a pagar una multa de 50 millones de guaraníes por supuesta difamación e injuria en perjuicio del arquitecto Juan Carlos Pereira Javaloyes. Fue por denunciar a través de artículos periodísticos el daño irreparable causado por el querellante al retablo de la iglesia de Piribebuy, que data de 1759, mediante una restauración realizada en forma errónea. El juez constató que no se demostró la falsedad de la información, pero igual lo condenó. El Tribunal de Apelación, modificó la calificación y lo condenó a 10 meses de prisión que pueden ser cambiados por trabajos comunitarios.

Si bien este año no hubo más casos que años anteriores en materia de sentencias contra personas vinculadas al área de la prensa, las acciones judiciales contra perio-

distas a raíz del ejercicio profesional deben ser tenidas en cuenta como un hecho de presión hacia el derecho de informar de los trabajadores de prensa y el derecho a informarse de la ciudadanía.

Transparencia informativa

La garantía establecida en el artículo 28 de la Constitución Nacional para el acceso a la información de fuente pública sigue sin reglamentarse por ley. El proyecto de ley presentado en el 2001 a la Cámara de Diputados, por el SPP y otras organizaciones sociales —elaborado con el diputado Rafael Filizzola y el asesoramiento de consultores extranjeros— se encuentra varado en la Cámara de Diputados, sin ser estudiado en las comisiones desde el anterior período legislativo. Dicha propuesta fue presentada en sustitución de la derogada Ley 1.728 que imponía restricciones a la obtención y difusión de datos obtenidos en poder del Estado.

Referentes de las bancadas de la oposición en el nuevo Parlamento Nacional y hasta el vicepresidente de la República, Luis Castiglioni, han señalado públicamente que apoyan la transparencia informativa de los organismos del Estado y que acompañan plenamente la vigencia de una ley reglamentaria del artículo constitucional.

El presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos, también manifestó a los pocos días de asumir que tiene la intención de facilitar el trabajo de la prensa y el acceso a las informaciones. La posición del máximo responsable del Poder Ejecutivo varió con relación a lo que expresó públicamente a los pocos días de haber resultado vencedor en las elecciones generales de diciembre de 2002. En una ocasión manifestó que debe haber controles para evitar extralimitaciones de la prensa, expresiones que luego fueron rectificadas por el presidente electo.

Estas expresiones a favor de la transparencia informativa de los organismos del Estado aún no fueron concretadas en realidad con el impulso del estudio del proyecto de ley que reglamenta el artículo 28 de la Constitución Nacional, que está encarpetado en la Cámara de Diputados. Ni el nuevo Congreso Nacional, ni el nuevo Poder Ejecutivo, dieron algunos pasos para generar el estudio, con la participación de sectores ciudadanos y representación de los periodistas, del proyecto de ley que permita contar en un corto tiempo con una reglamentación para el acceso a la información pública, sumándose a los pocos países latinoamericanos que ya avanzaron en esta materia. Es una garantía constitucional a la que tienen derecho tanto para periodistas como la ciudadanía en general.

Mientras, en el Palacio de Gobierno los voceros del Poder Ejecutivo trazaron algunas normas para el suministro de informaciones, como que los ministros sólo podrán hacer declaraciones con autorización del presidente de la República y se suprime la práctica de abordar al titular del Ejecutivo al término de actos públicos o a la salida del local del Palacio de Gobierno, como se estaba haciendo con el anterior presidente, Luis González Macchi. Pese a la difusión de esas decisiones adoptadas por el Ejecutivo, al cierre de este informe Duarte Frutos proseguía realizando declaraciones a la prensa en todos los actos públicos a los que concurría. Antes de asumir el

nuevo gobierno, el designado secretario general de la Presidencia, Aníbal Saucedo Rodas, manifestó en julio último a periodistas acreditados en el Palacio de Gobierno, que el gobierno no creará un organismo para centralizar la información oficial, sino más bien buscará una relación cordial y democrática, descartando los anuncios desde el Ejecutivo y otros entes que se habían hecho sobre la instalación de una oficina para administrar las informaciones oficiales no sólo del Ejecutivo.

Dificultades en el Parlamento

El 1 de julio se instaló el nuevo Congreso Nacional, estrenando una moderna sede legislativa. Los legisladores se encontraron con falencias de funcionalidad del nuevo edificio, pese a la inversión de 18.100.000 de dólares en la construcción y 2.000.000 de dólares en el equipamiento.

La labor de la prensa también fue seriamente afectada por las falencias de estructura edilicia del Parlamento Nacional. Tuvieron que haber reiterados reclamos y manifestaciones de los periodistas destacados en el área como del gremio de los periodistas para que las autoridades del Parlamento pudieran subsanar parte de los problemas afrontados por los periodistas en la cobertura de las noticias en las Cámara de Senadores y en la de Diputados. El área de prensa fue habilitada en un pasillo y las sesiones no podían ser transmitidas por problemas de audio, y además de que existían obstáculos visuales para fotógrafos y camarógrafos.

A esto se sumaron las medidas obstructivas y burocráticas para la obtención de informaciones en la sede legislativa y el intento de restringir el movimiento de periodistas en la zona de la presidencia del Congreso.

Tras las protestas de los trabajadores de prensa, tanto el titular del Congreso Nacional como referentes de las bancadas de legisladores de la oposición manifestaron a los periodistas destacados en el lugar que apoyaban el libre acceso a las fuentes informativas. Asimismo, se procedió a mejorar la sala de sesiones de Diputados en el área de prensa, ampliando e instalando más vitrinas para la mejor visualización de los legisladores por parte de fotógrafos y camarógrafos.

El titular de la Cámara de Diputados, Benjamín Maciel Pasotti, reconoció en julio a periodistas acreditados en el Parlamento que existen diputados que quieren evitar ser acosados por las preguntas de los periodistas y por lo tanto preferirían un acceso restringido a la sede parlamentaria.

Las dificultades que se presentaron para el trabajo de cobertura de los periodistas y trabajadores de prensa en la nueva sede del Congreso Nacional, el no haberse previsto un sitio adecuado para la cobertura periodística de lo que acontece en las sesiones de las dos cámaras y la continuidad de las exigencias burocráticas para brindar documentos e informaciones a los trabajadores de la prensa, muestran la poca valorización que se tiene dentro del Parlamento a la labor de los comunicadores sociales como canales de intermediación entre legisladores y ciudadanos. Igualmente esto apunta al poco interés de los parlamentarios por transparentar el funcionamiento del Poder Legislativo y constituirse en un ejemplo para los demás poderes del Estado en una gestión democrática y participativa.

Impunidad vigente en el caso Santiago Leguizamón

La Fiscalía General del Estado no ha dado los pasos que permitan el esclarecimiento total y juzgamiento de los autores materiales y morales del asesinato del periodista Santiago Leguizamón, que murió acribillado el 26 de abril de 1991 en la ciudad de Pedro Juan Caballero.

A fines de este año se cumplirán dos años de que la Fiscalía –principal impulsora de este caso– no activa el expediente Leguizamón porque el juzgado de Pedro Juan Caballero prácticamente cerró la investigación una vez que se cumplieron las declaraciones que estaban pendientes, y envió los voluminosos expedientes al Fiscal General del Estado, Oscar Germán Latorre, para que dictamine si corresponde enviar el caso a Brasil. En el vecino país están presos –pero por otras causas– los presuntos autores materiales que aún sobreviven y el presunto autor moral del asesinato del periodista.

La fiscalía adujo entonces el problema de que la legislación interna brasileña no permite la extradición por delitos comunes, situación que no la exime de responsabilidades.

El SPP hace notar la desidia de la fiscalía al no haber definido la prosecución del proceso en los estrados brasileños, como correspondía en derecho.

RECOMENDACIONES

Acceso a la información pública

- Priorizar la concreción de la sanción de la ley de acceso a la información pública, atendiendo la importancia del derecho de acceso a la información como vía para fortalecer las democracias y alcanzar políticas de transparencia a través de la fiscalización de la gestión pública.
- Deben ser claras y accesibles a los demás las normas que contenga la ley del acceso de información pública y las funciones que se especifiquen al Estado para suministrar información pública. En cuanto a las excepciones, el Estado sólo puede restringir el acceso a la información en caso de que su revelación cause daños sustanciales a sus intereses o en restricciones para el funcionamiento de una sociedad democrática, conforme a las orientaciones contenidas en normativas internacionales sobre la materia.
- Encarar desde la sociedad civil (organizaciones vinculadas a la comunicación social, prensa, derechos humanos, ONG's, contralorías ciudadanas y organizaciones sociales/sindicales) una campaña que lleve a cambiar la actitud de los funcionarios públicos y autoridades nacionales en Paraguay, transformando la actual cultura del ocultamiento de información en una cultura de información, de conocimiento. Esto es con el objetivo de lograr una reforma política eficaz en nuestro país y transparentar la gestión pública y de las empresas

privadas encargadas de servicios públicos privatizados o de alcance masivo, para preservar los bienes del Estado y el aporte de los contribuyentes.

Sentencias judiciales

- En materia de sanciones penales a periodistas por expresiones vertidas en los medios de comunicación, se debe encarar ya una práctica que se está implementando en otros países, incluso de Latinoamérica, donde la protección a la reputación debe estar garantizada a través de sanciones civiles y no penales con penas privativas de libertad, como acontece en la actualidad en los casos que la persona ofendida por un trabajo periodístico sea un funcionario público o persona jurídica o particular que se haya involucrado en asuntos de interés público. Este parámetro viene siendo reivindicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA) y otras organizaciones internacionales defensoras de la libertad de expresión en el mundo.
- Si bien los medios de comunicación muchas veces actúan u obligan a actuar según sus intereses políticos o económicos, estos procesos judiciales actuales en el campo penal apuntan a inhibir el ejercicio crítico de las libertades informativas en contra de los poderes establecidos.
- Que en las sentencias judiciales pendientes contra trabajadores de prensa en el Poder Judicial sean tenidas en cuenta estándares internacionales de protección de la libertad de expresión. Que la aplicación discrecional de la penalización de la calumnia puede representar en ciertos casos una clara limitación de la libertad de expresión y que esté siendo aprovechada por sectores vinculados a los poderes del Estado o poderes fácticos para acallar y amedrentar el periodismo crítico, investigativo y de denuncia.

Seguridad

- Insistir ante los poderes del Estado que tengan iniciativas tendientes a garantizar el trabajo de los periodistas, como pilar fundamental del derecho de información de la sociedad, ya sea través de investigaciones serias, imparciales y efectivas sobre las amenazas, agresiones o atentados a los comunicadores sociales, trabajadores de prensa que se presenten por ejercer su derechos de informar, opinar o investigar, de modo a evitar que se silencie el trabajo periodístico.
- Que la Fiscalía General del Estado impulse los trámites finales para el esclarecimiento y la condena de los responsables del asesinato del periodista Santiago Leguizamón, crimen que sigue impune desde hace 12 años a raíz de las irregularidades que presentó el proceso judicial en sus inicios por el mal desempeño de los responsables de la investigación y de la justicia. Será una forma de recuperar la confianza hacia la justicia paraguaya, muy desprestigiada en los últimos tiempos, y volver a confiar en ella como protectora de la libertad de expresión.

Libertad de expresión a través de las radios comunitarias

Mirian Candia S.
Asociación Paraguaya de Radiodifusión Comunitaria (COMUNICA)

Garantizar la libertad de expresión a través de las radios comunitarias sigue siendo una materia pendiente para las organizaciones sociales y las comunidades que trabajan la radiodifusión comunitaria.

INTRODUCCIÓN

Desde 1995, con la promulgación de la Ley N° 642 de Telecomunicaciones, en el capítulo IV, artículos 57, 58, 59, se reconoce la figura de las radios comunitarias dentro la radiodifusión nacional. Asimismo, con esta ley se crea el órgano regulador Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) responsable de la aplicación de esta ley.

Entre las funciones de CONATEL –aparte de elaborar, reglar y aplicar el plan nacional de telecomunicaciones y de frecuencias– se encuentra la de garantizar el acceso en igualdad de condiciones al espectro electromagnético y una distribución equitativa de las frecuencias entre los distintos sectores de la sociedad paraguaya.

El espectro radioeléctrico es patrimonio común internacional, pero hay un aspecto tecnológico que no debe ser dejado de lado: para un mejor uso de las ondas de radio y televisión del espectro radioeléctrico, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) distribuye grupos de frecuencias a los países, para que se encarguen

de su administración en su territorio, de forma que, entre otras cosas, se eviten las interferencias entre servicios de telecomunicaciones. Por lo expresado, los Estados, en su función de administradores de las ondas del espectro radioeléctrico, deberían promover las reglamentaciones que permitan asignarlas de acuerdo a criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades de acceso a todos los individuos.

En este sentido, los dos gremios de radios comunitarias reclaman la injusta distribución de las frecuencias en el país, primando siempre los intereses políticos y económicos, dejando de lado a las organizaciones sociales, dificultando su acceso o reduciéndolo a lo marginal en el espectro.

Aún así, varios avances se dieron en esta materia, ya que se lograron acuerdos, mesas de trabajos, resoluciones a favor de las radios comunitarias y, sobre todo, la permanencia en el aire.

Las radios comunitarias constituyen canales importantes de ejercicio de la libertad de expresión comunitaria. Resulta inadmisibles el establecimiento de marcos legales discriminatorios que obstaculizan la adjudicación de frecuencias a estas emisoras.

SITUACIÓN ACTUAL EN PARAGUAY

Garantizar la libertad de expresión a través de las radios comunitarias sigue siendo una materia pendiente para las organizaciones sociales y las comunidades que trabajan la radiodifusión comunitaria.

En julio de 2002 se produjo el secuestro y confiscación de los equipos de Radio Ñemity FM de Capiibary, departamento de San Pedro, donde participaron funcionarios de CONATEL, agentes policiales y judiciales que de una manera intimidante y violenta realizaron dicho procedimiento. La emisora venía facilitando un espacio de participación a las organizaciones campesinas en dicha zona.

A raíz de este hecho, los gremios de radios comunitarias realizaron movilizaciones, logrando la devolución de los equipos de la emisora y la firma de acuerdos y resoluciones que garantizaban la emisión de la señal a las radios comunitarias en Paraguay.

En setiembre de 2002, CONATEL dictó la resolución 373/2002, que dispuso la creación de una comisión de trabajo para la autorización final de las licencias para las radios comunitarias y la resolución 374/2002, la más importante ya que consistía en una medida de no innovar para 135 emisoras en todo el país integrantes de COMUNICA y la Red de Radios Populares. Esto permitía a las radios seguir emitiendo la señal hasta tanto CONATEL finalice el proceso de autorización de uso de las frecuencias.

Con el periodo electoral, se produjeron cambios en el directorio de CONATEL, lo que truncó la continuidad del proceso de autorización de las licencias para estas emisoras, retomándose las acciones recién en setiembre de este año con las nuevas autoridades del consejo estatal.

Otra de las preocupaciones de las organizaciones de radios comunitarias es que a raíz de la inacción del ente regulador, está tomando intervención el Ministerio Público, a pedido de los medios comerciales. Esto constituye un procedimiento inapropiado y un atropello a todo el proceso que se viene desarrollando con CONATEL, órgano creado por ley para intervenir en el tema.

Hay que destacar que a pesar de la resolución de no innovar, se siguen produciendo cierres e incautaciones de equipos de radios, aunque posteriormente sean devueltos por la CONATEL, como lo que ocurrió en junio de este año con la incautación de los equipos de Radio Norte FM, de Fernando de la Mora, cuyos equipos fueron confiscados y devueltos luego de los trámites administrativos realizados por los gremios. Este tipo de hecho produce un estado de temor y zozobra en las radios comunitarias, dificultando la tarea desempeñada en las comunidades.

También es importante señalar que existe un desorden en el espectro radioeléctrico en general, aunque el nuevo gobierno está anunciando un ordenamiento en ese sentido. Esto se produce por la concentración de las emisoras en la capital y área metropolitana, así como la existencia de muchas radios que emiten señales sin licencias y con intenciones políticas e intereses personales.

En otro sentido, la libertad de expresión se vio amenazada en un hecho ocurrido en Nueva Esperanza, departamento de Canindeyú, y que involucró a Fausto Coronel, comunicador de la radio comunitaria Nueva Esperanza FM, quien sufrió agresión física y verbal, así como amenazas de parte de las autoridades municipales de dicha localidad en una sesión extraordinaria de la Junta Municipal. Todo esto se generó con una crítica del comunicador sobre la gestión del intendente y la Junta Municipal. El caso se encuentra en poder de la Fiscalía de Ciudad del Este.

RECOMENDACIONES

- Mantener los espacios de participación de la sociedad civil organizada en el proceso de autorización final de las emisoras comunitarias para que se constituyan en contralor y garanticen el acceso de los sectores que verdaderamente cumplan una función social.
- Insistir en que CONATEL responda a las necesidades comunicacionales de cada zona para su la asignación de frecuencias, así como transparentar los criterios para su adjudicación. El espectro radioeléctrico debe estar regulado por un órgano con participación ciudadana.
- La función del ente regulador CONATEL –aparte de elaborar, reglar y aplicar el plan nacional de telecomunicaciones y de frecuencias– es también garantizar el acceso en igualdad de condiciones al espectro electromagnético, por lo que es necesario despartidizar el órgano que regula las telecomunicaciones.
- Establecer condiciones de equidad para que la ciudadanía acceda a las frecuencias, observando el beneficio social como un criterio para el otorgamiento de éstas, ya que sólo teniendo en cuenta los criterios económicos y técnicos se excluye a los grupos menos favorecidos para acceder a los permisos.

- Reservar un porcentaje no menor del 20% de las frecuencias para los medios comunitarios, así como el establecimiento de políticas públicas que fomenten su quehacer de servicio público.
- Hacer los cambios que sean necesarios en la Ley N° 642/95 de Telecomunicaciones, instando a los legisladores a que se tenga presente la Constitución Nacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión durante las discusiones.

Derechos humanos, sociedad de la información y acceso informacional

*Roberto L Céspedes,
Grupo de Ciencias Sociales (GCS)
Luis Ortiz Sandoval
Grupo de Teoría Social - Escuela de Asunción*

Así como los derechos sociales comprenden el derecho a la alfabetización, hoy el derecho al desarrollo incluye el derecho al acceso y a costos razonables a las tecnologías de la información y comunicación, incluyendo la alfabetización digital.

INTRODUCCIÓN

El hablar de derechos humanos en términos de la información y el conocimiento¹ supone la reflexión sobre las implicaciones entre las posibilidades de desarrollo de condiciones humanas para el pleno desempeño de las capacidades y la justicia social, con las posibilidades de acceder al cúmulo cada vez mayor de la información en diferentes esferas y sus mediaciones económico - sociales.

En esta era globalizada, el acceso a la información está restringido por condicionamientos fundamentalmente de dos tipos: sociales y técnicos. Las divisiones sociales, sometidas a las distribuciones desiguales de recursos y capacidades en cuanto a economía, cultura, poder, organización, etc., se complementan con las desigualdades de la sociedad de la información. Éstas son asimetrías que se acumulan: quien tiene mayores recursos económicos y mejor educación, tendrá una computadora personal en su casa y acceso a internet; mientras que el hogar que no tiene internet y tampoco computadora personal, probablemente disponga de menos recursos económicos y educativos.

¹ Este enfoque, en términos estrictos, comprende el derecho a la información como expresión de la sociedad de la información, expresión adecuada antes que la de (solamente) economía del conocimiento.

Diagnóstico

En Paraguay, a la desigualdad social se suma la desigualdad digital, entendida ésta como el acceso diferenciado a la sociedad de la información a través de tecnologías de la información y comunicación. Así como los derechos sociales comprenden el derecho a la alfabetización, hoy el derecho al desarrollo incluye el derecho al acceso y a costos razonables a las tecnologías de la información y comunicación, incluyendo la alfabetización digital.

No se tendrán plenos derechos humanos ni se superará o reducirá la pobreza mientras el “capital informacional” no sea accesible a segmentos masivos de la población. Se debe partir de dos premisas: el capital en su propia lógica no es *democratizable* (por el contrario, tiende en su lógica, a la acumulación - exclusión) y la pobreza no depende solamente de problemas tecno - informacionales.²

Se presentan sintéticamente algunos resultados de la Encuesta de Hogares del 2002³, llevada a cabo por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), en cuanto a acceso a las tecnologías de la información y comunicación y sus relaciones con variables sociales, culturales y económicas, como la pobreza, con el fin de demostrar la desigualdad estructural y la desigualdad de derechos y oportunidades ante la sociedad de la información.

Cabe señalar que las tecnologías de la información y comunicación comprenden una variedad de recursos y no se limitan a internet aunque, indudablemente, ésta es su cúspide. También se anota que los resultados de la encuesta del 2002 no difieren significativamente de los de la encuesta del 2000/1. A manera de referencia global, en el 2002, el 74,% de los hogares contaba con televisor y el 1,2% con internet. Esto demuestra la tecnología más difundida y la menos difundida. Pero, con diferencias categóricas por área, el 85,8% de los hogares urbanos contaba con televisor, en comparación al 57,3% de los rurales; y el 2% de los hogares urbanos disponía de conexión a internet en comparación a ninguno en el área rural.

Estratificación socio - informacional

En el marco de estratificación de los hogares, basada en la tenencia de las tecnologías de la información y comunicación y los niveles de interactividad de las personas que las usan, se construyó una tipología (Céspedes, 2003) que da cuenta a tres tipos de hogares:

- los periféricos (del bien más difundido: el televisor): disponen de radiograbador y/o equipo de sonido;
- los mediáticos: tienen lo anterior y/o televisor y/o teléfono fijo o móvil y computadora; y

² Céspedes, Roberto L. (2003) “Divisorias de la Sociedad de la Información en Paraguay”, en: Economía y Sociedad, No. 8. Fernando de la Mora: DGEEC.

³ Paraguay/DGEEC. (2003). Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2002. Tabulados especiales.

- los globalizados: cuentan con los del nivel anterior y conexión a internet, lo cual los define como tales.

Apenas el 1,2% de la población del país se encuentra en los hogares globalizados por contar con internet; el 76,8% se ubica en los hogares mediáticos, que pueden contar con televisor y hasta computadora personal pero sin internet; y el 22% está en hogares periféricos, que no cuentan con televisor.

Recursos informacionales por área y pobreza

Dentro de la mencionada lógica de acumulación, los hogares globalizados son exclusivamente urbanos, casi todos no son pobres y se ubican en los tres últimos quintiles de ingreso (los más ricos). En el otro extremo, pero conteniendo al 22% de la población, los hogares periféricos se encuentran mayoritariamente en el área rural (tres de cada cuatro hogares) y son pobres (dos de cada tres hogares). Asimismo, el 41,4% de estos hogares se ubican en el quintil más pobre y, si se juntan los dos quintiles más pobres, se halla a dos de cada tres hogares periféricos. Como se demostró, la lógica de la acumulación funciona para favorecer como para desfavorecer.

Los hogares mediáticos, dada su amplia definición, constituyen la clara mayoría de los hogares del país, con el 76,8% de la población. Son urbanos en dos de cada tres casos; seis de cada diez hogares no son pobres, pobres, solo cuatro; y, por lo anterior, cerca de la mitad de estos hogares se encuentran en los dos últimos quintiles de ingreso (los más ricos). Después de estos quintiles, la proporción declina hasta comprender a sólo el 14,2% de los hogares mediáticos en el quintil más pobre.

Divisorias informacionales según factores cultural y educativo

La posibilidad de acceder a la tenencia de las tecnologías de la información y comunicación es una condición imprescindible y guarda relación con los aspectos socio - económicos ya descritos. Pero, la posibilidad real de apropiarse de ellos es también un factor clave. Estos interrogantes tienen que ver con la problemática de las diferencias de “capital cultural” y “capital educativo” en el acceso a la sociedad de la información.

¿En qué clave lingüística está construida y accesible la información globalizada? ¿Quiénes pueden realmente decodificarla, aprovecharla, discutirla y criticarla? Indudablemente que el idioma más globalizado es el castellano. En sus casas, la mayor parte del tiempo las personas de hogares globalizados hablan castellano en siete de diez casos u otro idioma (no guaraní, ni guaraní - castellano) en uno de diez casos. Por el contrario, siete de diez personas de hogares periféricos se expresa solamente en guaraní. Paralelamente, en los hogares mediáticos se habla guaraní (cuatro de diez personas) y castellano (en tres de diez personas). Lo apuntado revela las limitaciones estructurales para el uso pleno de los recursos de las tecnologías de la información y comunicación.

Además del idioma, se tiene al nivel educativo como otro factor relevante. Más de nueve de cada diez personas de los hogares periféricos no han pasado de los primeros seis grados de la enseñanza básica. Por el contrario, cuatro de diez personas de hogares globalizados cuentan con formación universitaria, y casi dos de diez han estudiado o se encuentran en los tres años previos a la universidad. Finalmente, los límites educativos de la población en hogares mediáticos se encuentran en 5,8% con nivel terciario o universitario y 72,4% desde sin estudios hasta los primeros seis años de la enseñanza básica.

Política sobre la sociedad de la información y su relación con los derechos humanos

El Paraguay cuenta, desde el 2001, con el **Plan Nacional para la Sociedad de la Información**⁴ que fue presentado en junio del 2002 a la sociedad paraguaya a través de la Subsecretaría de Comercio del Ministerio de Industria y Comercio y se articula fundamentalmente a través del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). En abril del 2003, se llevó a cabo la Semana de la Sociedad de la Información en Paraguay, incluyendo la presentación del portal nacional www.socinfo.org.py.

El Plan Nacional para la Sociedad de la Información cuenta con cuatro programas: desarrollo de la infraestructura de acceso a las redes, desarrollo del gobierno electrónico, educación y capacitación del capital humano nacional, y promoción del comercio electrónico y de la industria del conocimiento, los cuales se llevarían a cabo a través de 17 proyectos que ya tienen sus costos. Indudablemente, desde nuestra perspectiva de derechos humanos uno de los aspectos fundamentales y requisito para la participación en los otros es la educación y capacitación del capital humano nacional, y el del gobierno electrónico, en una sociedad con una de cada cien personas con computadora personal conectada a internet disponible en su casa.

Restricciones de diverso tipo, como las que atraviesan a todo el aparato de Estado, con una marcada debilidad institucional y un creciente déficit, han impedido un desarrollo sustantivo del mencionado plan, al igual que otros emprendimientos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las divisorias informacionales, basadas en la disponibilidad de las tecnologías de la información y la comunicación y la tipología de hogares periféricos, mediáticos y globalizados, son significativas y revelan tendencias a ensanchar brechas, antes que a reducirlas. Así, la desigualdad social e informacional se complementarán reduciendo las oportunidades y derechos de las personas.

⁴ Paraguay/ALADI (2002). Plan Nacional de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Paraguay (2002-2005), 270 p., disponible en www.socinfo.org.py, originalmente en www.aladi.org

El Plan Nacional de la Sociedad de la Información en Paraguay debe modificarse en cuanto a la inclusión de políticas públicas dirigidas a sectores pobres y vulnerables, de manera a reducir y, en el mejor de los casos, a evitar que las desigualdades digitales ensanchen aún más las divisiones sociales y de oportunidades existentes en la sociedad paraguaya. Esto significa la inclusión de políticas específicas (para sectores pobres, mujeres, niñez, etc.) y articuladas con otras políticas y programas para el desarrollo social, evitando que el acceso a la sociedad de la información se identifique solamente con el comercio electrónico o con la infraestructura física de las tecnologías de la información y comunicación.

Tan importante como las enmiendas mencionadas, es la implementación del mencionado plan y la participación de la sociedad civil como agente contralor del desarrollo del derecho informacional. Personas, grupos y organizaciones civiles deben disponer de espacios y recursos para participar en este emprendimiento nacional, especialmente a partir de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, a realizarse en Ginebra, del 10 al 12 de diciembre para el seguimiento del plan de acción, el cual se vincula al cumplimiento de uno de los objetivos de desarrollo del milenio: la alianza global para el desarrollo.

DERECHO A ASOCIACION, REUNION Y PARTICIPACION



Gloria Marina González de González - Tobati

Organizaciones campesinas

Quintín Riquelme
Centro de Documentación y Estudios (CDE)

La creciente pobreza debilita las estructuras de las organizaciones campesinas y deteriora la calidad de vida de sus asociados. A pesar de ello, estas organizaciones han emprendido movilizaciones y acciones en defensa de sus reivindicaciones, la actuación del órgano judicial y de la fuerza pública sigue adoleciendo de graves falencias e incluso ha superado los límites previstos en la ley.

DIAGNÓSTICO

Marco legal

El derecho a la asociación, reunión y la manifestación está contemplado en normativas nacionales e internacionales. Una de estas normas es el artículo 32 de la Constitución Nacional, el cual garantiza la libertad de reunión y de manifestación. Este artículo fue reglamentado por el Congreso el 12 de diciembre de 1996 a través de la Ley N° 1.066. Esta ley, conocida también como Ley del Marchódromo, establece en 18 artículos que todos los habitantes de la República tienen el derecho de reunirse y de manifestarse pública y pacíficamente para considerar cuestiones que atañen a intereses públicos o privados, toda vez que cumplan con las condiciones exigidas por esta ley, entre las cuales están: horarios, lugares y comunicación previa a la Policía Nacional. Su aplicación siempre fue cuestionada, en el caso de las organizaciones campesinas es una limitante al derecho a la manifestación cuando ésta se realiza en Asunción. La normativa establece horarios –días hábiles de 19:00 a 24:00 horas y días feriados y domingos de 6:00 hasta la misma hora del día siguiente– que no conciben primero con las costumbres del sector campesino y segundo porque ninguna de las instituciones públicas funciona en esos horarios. Por esta razón, en la generalidad de los casos esta ley es desobedecida por las organizaciones campesinas y también por las autoridades, por su inadecuada concepción al no tener en cuenta

lo señalado. La presión que ejercen las organizaciones campesinas casi en todos los casos ha conducido a la negociación y al acuerdo para evitar que se produzcan inconvenientes mayores.

El otro artículo importante que garantiza la libertad de asociación es el 42 de la Constitución Nacional, que expresa: “*Toda persona es libre de asociarse o agruparse con fines lícitos, así como nadie está obligado a pertenecer a determinada asociación... Están prohibidas las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar*”. Con relación a esta norma se puede señalar que la masiva ocupación de “propiedades privadas” por campesinos sin tierra¹ producida desde la apertura política, produjo la reacción de los terratenientes creando sus propios grupos de autodefensa. Desde entonces esta práctica no ha desaparecido, si bien en los dos o tres últimos años estos grupos han aparecido poco en escena. Ello no significa que hayan desaparecido, tampoco las autoridades se han preocupado en controlar sus actividades. Dirigentes campesinos del Alto Paraná señalaron que en las recientes ocupaciones de tierras en poder de brasileños para agricultura mecanizada volvieron a aparecer estos grupos, pero no hay denuncias formales de los afectados que avalen tal aseveración.

Otras leyes que garantizan los derechos de manifestación y de asociación se encuentran en las normas internacionales de protección de los Derechos Humanos tales como el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y los artículos 15 y 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Los artículos 38 y 40 de la Constitución Nacional, que garantizan los derechos a la defensa de los intereses difusos y de peticionar a las autoridades, probablemente serán los que tendrán en adelante especial importancia debido al avance masivo de la agricultura comercial a gran escala en varios de los distritos del país donde tradicionalmente existe producción campesina. Hasta el presente, el Estado poco o nada ha hecho para frenar la incursión cada vez más agresiva de este segmento de la agricultura. De continuar este ritmo, en poco tiempo más —como ya ocurre de hecho— será uno de los focos de mayor tensión para el Estado, si no empieza a aplicar los mecanismos legales para frenar este fenómeno que ya está generando un masivo desarraigo y migración de los pequeños productores agrícolas. Esta situación se está constituyendo actualmente en uno de los mayores desafíos para las organizaciones campesinas, que comienzan a multiplicar esfuerzos para enfrentarla. Las estrategias utilizadas por los campesinos para impedir el avance de la agricultura mecanizada, que los despoja de sus tierras, son dos básicamente: los labriegos reocupan las tierras vendidas o participan y articulan frentes intersectoriales que buscan evitar la venta de las tierras. Los reclamos de los campesinos han llegado a nivel oficial, donde además se han escuchado denuncias contra funcionarios del Instituto de Bienestar Rural (IBR) de los fiscales de las zonas afectadas y de la policía, que apañan y avalan la venta de las tierras de colonias oficiales a los grandes productores, en su mayoría brasileños y menonitas, en forma totalmente ilegal. Esta denuncia fue avalada

² Término de uso difundido que se aplica a trabajadores agrícolas que no poseen tierra para cultivar.

por los senadores José Nicolás Morínigo de País Solidario y Estanislao Martínez de Patria Querida, en una conferencia de prensa realizada en el Senado después de haber participado de una asamblea popular en el distrito de Vaquería, donde constataron la veracidad de las denuncias realizadas por los dirigentes campesinos del lugar².

La pobreza se acentúa

Las organizaciones campesinas siguen siendo las principales referentes en cuanto a movimientos sociales en Paraguay, aún cuando las condiciones actuales de pobreza golpean cada vez con mayor fuerza, debilitando sus estructuras organizativas y acentuando el deterioro de la calidad de vida de sus asociados. Este escenario también repercute en su capacidad movilizadora. A pesar de ello, durante el 2003 nuevamente fueron protagonistas importantes en lo que a reclamos de sus derechos se refiere y en la presentación de propuestas que produzcan algún cambio en la estructura agraria actual.

Durante el período de octubre 2002 a agosto de 2003, las organizaciones campesinas han emprendido acciones que motivaron la intervención de la justicia y de la fuerza pública. En muchos casos, estas intervenciones han superado los límites establecidos en la ley y las organizaciones tuvieron que soportar atropellos a sus derechos fundamentales. En ese sentido, de nuevo lamentan la muerte de uno de sus miembros en circunstancias que no ameritaban el uso de tanta violencia.

La acentuación de la pobreza, acompañada de una extremada debilidad del Estado para resolver los problemas sociales, han obligado a las organizaciones a seguir utilizando mecanismos no necesariamente legales, pero sí legítimos, para defender sus intereses sectoriales. De esta manera, las movilizaciones de protestas, acompañadas de cortes de rutas en algunos casos y de las ocupaciones de “propiedades privadas” continúan siendo las principales estrategias de lucha de las organizaciones para que sean escuchados sus reclamos. En ausencia de propuestas que puedan dar soluciones, por lo menos parciales, a la aguda crisis económica que afecta al sector campesino, el gobierno y el Estado en muchas ocasiones justifican su incapacidad y su imposibilidad de respuestas recurriendo a la amenaza y a la represión.

El gobierno utiliza la represión, incluso armada, como una forma de amortiguar el descontento, pero sólo logra alterar aún más los ánimos antes que apaciguarlos. Ante los anuncios de las organizaciones de recurrir a medidas de fuerza tales como las movilizaciones y otro tipo de acciones públicas, el Estado moviliza su sistema de seguridad. En este sentido, la Fiscalía, institución que debe representar los intereses del Estado y de la sociedad, ha caído en actitudes y comportamientos no acordes a su rol. Esta institución, antes que analizar las causas que motivan las protestas y otros tipos de acciones de las organizaciones, se embarca en la tarea de buscar y en muchos casos de fabricar causas sin tener en cuenta el contexto en el cual se producen los hechos, ni mucho menos las condiciones concretas de existencia de los actores que generan los conflictos sociales. La criminalización de la pobreza no es

² Diario Abc Color 19 de agosto de 2003, pág. 6.

una denuncia antojadiza, la falta de fuentes de empleo produce el aumento de la indigencia y el descontento y para frenar este descontento se recurre a la fuerza. Todo parece indicar que este será el método si el gobierno no crea las condiciones para generar mayores fuentes de empleo.

Las organizaciones campesinas que tienen mayor visibilidad en las luchas sociales son la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC) de la cual forman parte varias organizaciones nacionales, regionales y distritales: la Federación Nacional Campesina (FNC), la Organización Nacional Campesina (ONAC) y entre la organización de mujeres sobresale la Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI). Varias otras organizaciones regionales, distritales y de bases con diferentes niveles organizacionales y de intervención en sus respectivos ámbitos forman parte del contexto actual de las organizaciones campesinas en Paraguay.

CASOS

Manifestaciones de protestas

- La Federación Nacional Campesina (FNC) realizó su décima marcha en la ciudad de Asunción, el 19 de marzo, con el objetivo de presentar a los poderes Ejecutivo y Legislativo un proyecto de reactivación productiva que se fundamenta en la industrialización del algodón, amparado por una banca pública sólida y fortalecida. Durante los preparativos, la FNC anunció que los manifestantes llegarían a Asunción y se iban a concentrar en la plaza frente al Congreso a las 10 horas, a pesar de las restricciones que impone la Ley 1.066/97 y que si la policía impedía que se cumpla el itinerario estaban dispuestos a resistir. También anunciaron que llegarían en camiones de carga y se pidió a la Policía Nacional no obstaculizar el paso. A pesar de la negativa inicial de la Policía Nacional de dejarlos llegar hasta las plazas frente al Parlamento, tras negociaciones con el ministro del Interior los líderes campesinos obtuvieron el permiso correspondiente. Odilón Espínola, secretario general de la FNC, sostuvo en todo momento que realizar el acto frente al Congreso tenía un alto significado simbólico al cumplirse 10 marchas sobre Asunción. Tras el acto central, los labriegos se retiraron hasta la plaza Italia para desactivar la movilización que para sus dirigentes sirvió para “sentar una posición política” (Informativo Campesino, marzo de 2003).
- En Itapúa, una movilización que sirvió para rechazar las fumigaciones con agrotóxicos y la soja transgénica se realizó el 8 de marzo en la ciudad de Encarnación con presencia de muchas mujeres. La Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI) y el Foro Social Regional de Itapúa convocaron la protesta en coincidencia con el Día Internacional de la Mujer para exigir la suspensión inmediata de las fumigaciones de plantaciones cercanas a comunidades campesinas y la atención de los problemas sanitarios de la población afectada por agrotóxicos en

la zona de Edelira, donde incluso falleció un menor de 11 años de nombre Silvino Talavera. Pidieron la indemnización inmediata a la familia Talavera-Villasboa que fue la más castigada. Los manifestantes hicieron un llamado a las autoridades para controlar el ingreso y la comercialización de los agrotóxicos en nuestro país, además del cumplimiento de las normas para su utilización. La denuncia de CONAMURI señala que las fumigaciones continúan e incluso en la semana anterior a esta protesta, en una escuela donde los niños estaban dando clases fueron todos ellos afectados por el veneno. Después de casi tres meses de presiones de las mujeres rurales e indígenas, la justicia dio un paso más en la investigación exhumando el cadáver con presencia de varias organizaciones y de la Defensoría del Pueblo, a fin de determinar porcentajes de los productos que pudieron haber causado su muerte³.

- La Coordinadora de Productores Agrícolas de San Pedro Norte (CPA - SPN), que nuclea a 10 asentamientos de la zona noreste del departamento, movilizó a más de 500 de sus miembros el pasado 3 de marzo en el cruce de Santa Rosa del Aguaray para reclamar, entre otros, el cumplimiento del convenio de cooperación firmado en 1999 con el gobierno. En la ocasión solicitaron también el desmantelamiento de una supuesta brigada policial que, de acuerdo a la denuncia, comete actos delictivos en la zona y culpa a dirigentes de la CPA - SPN. Para levantar esta medida de fuerza, exigieron la presencia en el lugar del presidente de la República, Luis González Macchi y de varios de sus ministros. Los dirigentes de la organización se reunieron con los ministros Darío Baumgarten, de Agricultura y Ganadería y Osvaldo Benítez, del Interior, con quienes acordaron suspender el cierre de ruta previsto. Mientras los campesinos preparaban sus máquinas para bloquear el cruce, un gran número de policías permanecía en guardia para un posible desalojo. Como desenlace de las negociaciones entre el gobierno y los campesinos, éstos últimos abandonaron la sede de la iglesia de Santa Rosa del Aguaray, donde se encontraban desde el pasado 3 de marzo, para volver a sus hogares tras el acuerdo arribado⁴.
- Caso de los cedroneros: aproximadamente 500 productores de cedrón Paraguay del departamento de San Pedro realizaron una movilización en el cruce Santa Rosa del Aguaray el pasado 10 de febrero, solicitando al gobierno encontrar un mercado seguro para el citado rubro. Los productores señalaron la tenencia unas de 1.500 hectáreas de cultivo de cedrón Paraguay que no pudieron cosechar por la falta de mercado. Los labriegos pertenecen a la Asociación María Auxiliadora y proceden de diferentes distritos de San Pedro. El ministro de Agricultura, Darío Baumgarten, comisionó a responsables de la Dirección de Comercialización para constatar en primer lugar la existencia de los cultivos y relevar otros datos a fin de buscar una salida al tema. Este rubro fue promocionado en la zona por la cooperativa la Norteña de Ycuamandy,

³ (Diario Última Hora 15 y 16 de marzo de 2003, pág. 20 / Diario La Nación 14 de marzo de 2003, pág. 24 / Diario Última Hora 10 de marzo de 2003, pág. 12 / Diario La Nación 12 de marzo de 2003 Suplemento el Sur del Diario La Nación, pág. 3).

⁴ (Diario Abc Color 3 de marzo de 2003, pág. 13 / Diario Abc Color 4 de marzo de 2003, pág. 14 / Diario Noticias 5 de marzo de 2003, pág. 19 / Diario La Nación 6 de marzo de 2003, pág. 20).

que había conseguido un cupo de exportación a Europa, pero cuando ésta completó las 250 toneladas que debería exportar a ese continente cerró la compra. A raíz de esto también los precios del producto bajaron de G. 4.500 a G. 1.000 el kilo lo que causó aún más desesperanza entre los labriegos. En esta ocasión, los productores cerraron la Ruta III, pues las autoridades mostraron poco o ningún interés en escuchar sus reclamos. “Por lo menos queremos vender lo que tenemos ahora”, indicaron algunos productores. Sin embargo, levantaron la medida de fuerza luego de que el ministro del MAG, Darío Baumgarten, prometió respaldar el pedido de los productores de cedrón que piden vender sus productos a un precio de G. 3.500 por kilo, aunque no se aclaró que haría el ministerio con la compra. Luego de un largo debate entre autoridades y campesinos, se acordó establecer una tregua de 15 días para dar salida definitiva a la situación, considerando las propuestas planteadas⁵.

Debido al incumplimiento de las promesas, los productores nuevamente se movilizaron el 24 de abril, pero la medida fue levantada tras firmarse un documento en que el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) asume varios compromisos con los dirigentes. Por un lado, la cartera agrícola se compromete a la entrega de una indemnización a los productores de cedrón, correspondiente a 2 millones de guaraníes por hectáreas por cada agricultor, en un plazo no mayor a ocho días⁶.

Ante el incumplimiento de la promesa, el 19 de mayo, los productores se concentraron nuevamente en Santa Rosa del Aguaray y amenazaron con cerrar la ruta III⁷. Pero, los 2.500 productores de cedrón, levantaron la medida de fuerza, tras recibirse en el lugar la copia del Decreto N° 21.149 que autoriza al Ministerio de Hacienda la transferencia de un crédito de 3.500 millones de guaraníes al MAG para el subsidio a los cedroneros sampedranos. El mencionado crédito beneficiará a unos 2.200 productores de cedrón con una producción estimada en 2.000 hectáreas. Un total de 676 productores ya fueron beneficiados con 1 millón de guaraníes a cada uno en marzo pasado, este monto correspondió a la primera entrega a un grupo de ellos⁸.

Tras varios días de espera de una respuesta del gobierno, los cedroneros volvieron a concentrarse desde el 29 de mayo en Santa Rosa del Aguaray, para exigir al Gobierno nacional el cumplimiento del acuerdo firmado el 24 de abril. Los manifestantes indicaron que cerrarían la ruta si no recibían respuestas. Mientras tanto, la Policía se aprestaba a impedir el cierre de ruta y en la zona se encontraban ya apostados dos camiones hidrantes y unos 300 uniformados entre ellos cascos azules⁹.

En un comunicado emitido el día 2 de junio, los organizadores de la manifestación iniciada una semana antes, decidieron dar un ultimátum al gobierno.

⁵ Diario Última Hora 10 de febrero de 2003, pág. 16 / Diario Abc Color 12 de febrero de 2003, pág. 17 / Diario Abc Color 13 de febrero de 2003, pág. 17.

⁶ Diario Abc Color 25 de abril de 2003, pág. 23.

⁷ Diario Abc Color 19 de mayo de 2003, pág. 15.

⁸ Diario Abc Color 21 de mayo de 2003, pág. 32.

⁹ Diario Abc Color 30 de mayo de 2003, pág. 73.

En el comunicado daban un plazo hasta las 7 horas del día 3 de junio para cumplir con lo acordado el 24 de abril pasado, de lo contrario amenazaban con cerrar la Ruta III “Gral. Elizardo Aquino”. En el mismo documento exigen la renuncia de los ministros del Interior, Osvaldo Benítez y de Defensa, Miguel Ángel Candía, por la presencia de los militares quienes desde el 2 de junio se encontraban en la zona para actuar en un eventual caso de cierre de ruta. Por otro lado, expresaron su repudio al ministro Darío Baumgarten por no querer respetar el documento firmado en abril pasado y en contrapartida solicitaron 7 mil millones de guaraníes para el sector ganadero. Los manifestantes señalaron además que en el cruce Santa Rosa del Aguaray rendirían homenaje a Calixto Cabral, quien falleció el 4 de junio del 2002 tras un enfrentamiento con policías en Coronel Oviedo. El viceministro de Agricultura Ing. Lorenzo Benítez confirmó que iniciarían el pago a los productores censados y quienes ya poseen sus certificados de verificación de sus respectivas fincas¹⁰.

El 3 de junio los cedroneros cumplieron su amenaza de cerrar la ruta. Minutos después de procederse al cierre, el jefe de policía de Santa Rosa del Aguaray, oficial Oscar López y el fiscal Lucio Aguilera comunicaron a los dirigentes de la manifestación que eso estaba prohibido por ley y que si no despejaban la ruta utilizarían la fuerza. Los manifestantes se mantuvieron en su postura y la policía comenzó a actuar con gases lacrimógenos, cachiporrazos y en medio de la confusión se escucharon disparos de arma de fuego. El saldo fue de 16 campesinos heridos, tres de ellos por disparo de arma de fuego que fueron internados en delicado estado en el Centro de Emergencias Médicas, seis policías contusos y 32 labriegos detenidos. Entre los heridos graves se encontraba, Eulalio Blanco de 62 años, poblador de Panchito López, quien recibió un disparo a la altura del tórax que le perforó el pulmón; Blanca Benítez de Sanabria (21), del asentamiento Pedro Giménez, con un embarazo de 65 días, quien recibió dos heridas de bala, uno de ellos cerca del seno derecho; y Luis Alberto Giménez (23), del asentamiento Tacuatí Poty, recibió un disparo a la altura del abdomen.

Los manifestantes buscaron refugio en cualquier lugar y así muchos de ellos se metieron en casas particulares y casillas del cruce Santa Rosa. Unos 120 manifestantes se refugiaron en el local del MAG, ubicado a unos 1.000 metros del lugar del enfrentamiento. Hasta allí los siguió la policía, los hizo acostar en el piso y los apaleó. Un total de 32 campesinos fueron detenidos, entre ellos algunos que sólo acompañaban a los cedroneros como apoyo solidario, como los casos de Ernesto Benítez, hermano del dirigente campesino Elvio Benítez y el Ing. Agr. José Rodríguez, asesor técnico de la Coordinadora de Productores Agrícolas de San Pedro Norte. Los 16 heridos fueron asistidos en el centro de salud de Santa Rosa del Aguaray y posteriormente los más graves fueron derivados a Emergencias Médicas de Asunción, donde permanecían internados en delicado estado¹¹.

¹⁰ Diario Abc Color 3 de junio de 2003, pág. 31.

¹¹ Diario Abc Color 4 de junio de 2003, pág. 35 / Diario Noticias 4 de junio de 2003, pág. 26.

La brutal intervención de la policía en el cruce Santa Rosa, fue unánimemente repudiada por los dirigentes campesinos, quienes además anunciaron una movilización general. Además emplazaron al gobierno por 24 horas para responder favorablemente a una serie de exigencias, entre las que solicitaron la destitución de dos ministros, tres fiscales, libertad de los campesinos detenidos y la conformación de una mesa de concertación. Varias organizaciones campesinas y sectores sociales expresaron su unánime repudio al violento desalojo protagonizado por efectivos policiales y antimotines en el cruce Santa Rosa. En un documento elaborado y dado a conocer exigieron la inmediata libertad de los 32 campesinos detenidos en San Pedro de Ycuamandyyú. Además solicitaron el levantamiento de la orden de detención que pesaba sobre varios dirigentes, el cese de las persecuciones políticas a la dirigencia campesina, la inmediata destitución de los ministros del interior Osvaldo Benítez; de Agricultura, Darío Baumgarten y los fiscales de San Pedro de Ycuamndyyú, Arnaldo Giuzzio, Nhol de Agüero y Lucio Aguilera, de Santa Rosa del Aguaray. En otro punto exigían el inmediato cumplimiento del acuerdo firmado con los cedroneros el 24 de abril pasado.

Los campesinos responsabilizaron al gobierno de todos los daños y perjuicios ocasionados por la policía y solicitaron la reparación de dichos perjuicios materiales, como por ejemplo el incendio de dos motocicletas, sustracción de bicicletas, termos y varios otros materiales de valor. Los detenidos fueron remitidos a la cárcel regional de San Pedro de Ycuamandyyú y a disposición de la justicia.

Los campesinos de San Pedro lograron firmar otro acuerdo con los representantes del gobierno. El gobierno a través del MAG, se comprometió a pagar las compensaciones a todos los cedroneros que figuran en una planilla que fue presentada por los mismos campesinos, el levantamiento de las órdenes de detención y captura que pesa sobre varios dirigentes y el sobreseimiento libre de los que estuvieron presos en la cárcel de San Pedro.

Mientras se seguía con la negociación, falleció en el hospital de Emergencias Médicas, el 6 de junio, Eulalio Blanco tras tres días de agonía. La víctima era uno de los productores de cedrón que reclamaba al Gobierno el pago de 2.000.000 de guaraníes de subsidio por cada hectárea de producto no comercializado, como fue acordado en abril¹².

Con el pago que comenzó a realizar el MAG muchos de los cedroneros regresaron a sus casas, pero quedó un grupo para continuar con la medida de fuerza hasta lograr que se cumplan sus pedidos.

El pago por los daños materiales ocasionados por la Policía durante la represión también fue solicitado por los campesinos que permanecían movilizados en Santa Rosa del Aguaray, el 9 de junio pasado. Exigieron además indemnizar a los familiares de Eulalio Blanco, víctima fatal de la represión policial. Elaboraron una larga lista de daños materiales ocasionados por la violenta repre-

¹² Diario La Nación 6 de junio de 2003, pág. 24.

sión policial. Los policías destruyeron motocicletas, bicicletas, quemaron varias pertenencias de los y las campesinos y además destruyeron a escopetazos y garrotazos un equipo amplificador de sonido. La movilización duró hasta el 12 de junio¹³.

- La Coordinadora de Organizaciones Campesinas y Sociales de Cordillera (CCS) denunció una persecución fiscal ante la Comisión de Derechos Humanos del Senado. Samuel Frutos, dirigente de la organización, indicó que se impone una investigación de la actuación que le correspondió a la fiscal Dodi Báez cuando unos 300 campesinos de los asentamientos Santa Clara y 15 de Agosto abandonaban el predio que ocuparon en señal de protesta por inacción del IBR. Relató que los sucesos ocurrieron en mayo de este año luego de intervenir la fiscal Báez en el pedido de desalojo para lo cual dejó que los policías procedieran a quemar colchones y ropas, incautarse de utensilios, palas y machetes. Estos últimos, fueron indicados como pruebas de actos delictivos imputados a unos 70 campesinos que mensualmente firman un cuaderno judicial. Las familias llevan viviendo a la vera del camino en forma precaria en espera de una resolución del pedido de expropiación solicitado a IBR hace tres años, al que acusan de ineficiente. La CCS pidió que sean liberados los presos de ambos asentamientos, la devolución de herramientas de trabajo e investigación del desempeño de la fiscal Báez, así como la presentación de una denuncia ante el Jurado de enjuiciamiento de Magistrados¹⁴.
- El presidente de la Asociación de Productores de Tabaco de Choré, Arnaldo Romero, denunció que la Tabacalera del Este consiguió -fuera de la ley- la orden de un juez para secuestrar, el 23, 24 y 25 de junio pasados, todos los implementos agrícolas y animales de un grupo de 28 campesinos, que trabajan y tienen créditos con la mencionada empresa tabacalera. Los campesinos trabajan desde hace dos años con la tabacalera, esta empresa había otorgado un crédito de 6.000 dólares a los labriegos, para que produzcan tabaco. Cada año deben cancelar un pagaré de 1.000 dólares y el año pasado hicieron sin problemas, pero este año la producción no fue buena y no pudieron cancelar la deuda, pero según las informaciones tenían tiempo hasta el 30 de junio. Desde mayo empezaron a secuestrar con orden judicial los implementos agrícolas. Según los labriegos que hicieron la denuncia, tanto la policía como los jueces realizaron un procedimiento aparatoso, con una delegación de 15 policías y camiones se llevaron todo, elementos de trabajo, caballos, tejidos y además destruyeron los almacigos de tabaco y revolvieron todas las casas, buscando supuestamente armas, indicaron. El señor Luis Rivas, administrador de la tabacalera amenaza con destruir las casas de los labriegos en emisiones radiales por la radio FM Choré, conforme señala la denuncia. Los campesinos buscaron el asesoramiento de un abogado y están demandando a la empresa¹⁵.

¹³ Diario Abc Color 12 de junio de 2003.

¹⁴ Diario Noticias 10 de julio de 2003, pág. 6.

¹⁵ La Nación de 8 de julio de 2003, pág. 17.

Amenazas

- La Coordinadora de Productores Agrícolas de San Pedro Norte (CPA-CPN) y el Partido Convergencia Popular Socialista denunciaron un plan de asesinato del dirigente campesino y candidato a gobernador del departamento de San Pedro, Elvio Benítez. Este hecho alertó a los miembros de ambas organizaciones y de los militantes campesinos, grupos docentes y algunos sectores obreros de San Pedro que constituyeron el Movimiento Patriótico “Tetaguá” que presentaron al dirigente rural a la candidatura a gobernador. Benítez expresó que tienen serios indicios sobre el plan para asesinar a varios dirigentes campesinos e indicó que darán pruebas al ministro del Interior, Víctor Hermosa. También solicitaron garantías en el proceso electoral de 2003. Los nombres de las personas involucradas en el plan serán puestos a conocimiento del Ministro y luego realizaremos las gestiones jurídicas pertinentes, señaló. Por su parte, el movimiento Convergencia Popular Socialista dijo ratificar plenamente la situación de zozobra que se vive en la zona de San Pedro y no descartó que se encuentren involucradas autoridades gubernamentales y grupos mafiosos de la región.

Con relación a los graves hechos ocurridos en el departamento de San Pedro, el dirigente Elvio Benítez señaló que el gobierno no tiene capacidad de ofrecer proyectos de desarrollo al sector rural y está buscando justificar futuras represiones en contra de las organizaciones sociales. Aseguró que militares están realizando trabajos de inteligencia en la zona para buscar desarticular a las organizaciones campesinas. No somos peligrosos, como tampoco San Pedro puede ser considerada como zona de riesgo, indicó Benítez. Lo que sucede en este departamento señalaba, es que existen muchas organizaciones sociales que fueron creándose precisamente para salir de una larga situación de abandono y marginamiento por parte de los sucesivos gobiernos. Agregó que la organización campesina nada tiene que ver con el supuesto grupo armado descubierto en la zona de Ybypé, Gral. Resquín, acusado de estar supuestamente involucrado en el secuestro de María Edith de Debernardi. Sostuvo además que la presencia del contingente de militares durante la movilización de los cedroneros tampoco fue casualidad, que vinieron directamente para actuar en contra de determinados dirigentes y organizaciones. El dirigente pidió al presidente de la República demostrar que realmente tiene poder e intervenir ante estas situaciones abriendo un espacio de discusión que finalmente permita consensos entre todos los sectores¹⁶.

A raíz de estas denuncias y de los numerosos problemas sociales que padece el departamento, fue convocada una reunión de la cual participaron, el obispo de la diócesis, dirigentes campesinos, parlamentarios, policías, jueces y fiscales de la zona, durante la cual debatieron los problemas sociales del departamento y todos asumieron el compromiso de buscar su solución y mejorar la deteriorada imagen de San Pedro¹⁷.

¹⁶ Diario Abc Color 25 de agosto de 2003, pág.7.

¹⁷ Diario Abc Color 6 de setiembre de 2003, pág.14.

Conflictos de tierra

Desalojo y detención de ocupantes se produjo en el departamento de Canindeyú, Colonia de Corpus Christi en el que 22 campesinos sintierras fueron detenidos en el lugar conocido como Paso Itá. Los ocupantes de la tierra fueron sorprendidos por la policía a tempranas horas del día en la quinta ocasión que intentaron dar cumplimiento a la orden de desalojo. Los ocupantes lograron eludir varias veces la detención, desapareciendo del sitio antes de que llegaran los uniformados. La acción de desalojo fue ordenada por el fiscal en lo penal de esta ciudad, Julio César Yegros. Los detenidos fueron llevados hasta la Jefatura de Policía, donde aguardaban la decisión del juez de garantías para ser trasladados a la cárcel regional de Ciudad del Este o beneficiados con medidas sustitutivas. Según la denuncia, los campesinos ingresaron a las fincas 1290 y 4099, propiedad de Magno Germer, a principios del mes de setiembre de este año, afincándose en un sector boscoso bajo precarias viviendas, cubiertas en su mayoría con carpas. La policía logró dismantelar las precarias viviendas, pero los ocupantes volvían a ingresar al predio, hasta que en esta oportunidad lograron dar con ellos, señala el parte oficial.

Campesinos que desde febrero pasado ocupaban una propiedad de 1.745 hectáreas en la zona de Kuruzú de Hierro, compañía del distrito de Horqueta (Concepción), fueron reprimidos por unos 30 agentes policiales y efectivos militares, el pasado miércoles 2 de abril. Los labriegos que representaban a unas 150 familias informaron que la propiedad sería de un ciudadano brasileño procesado judicialmente en su país y que por no estar explotada desde hace algunos años debía ser expropiada para los campesinos. Tres labriegos acompañados del párroco Julián Cristaldo comentaron que fueron torturados salvajemente por espacio de cuatro horas. Uno de los más golpeados, Isidro Román, calificó de muy triste la actitud de los uniformados, quienes los torturaron y hasta quemaron algunos ranchos. Relató que recibió puntapiés de los pies a la cabeza y que los otros campesinos se encuentran en mal estado. Sostuvo que con una metralleta golpearon la cabeza de la mayoría, quienes no pudieron venir hasta Horqueta para los tratamientos médicos. “Tanto militares como policías decían que buscaban delincuentes, pero ellos son los delincuentes, porque se llevaron dinero de los compañeros, que poco tenemos para comer”, expresó Román. Uno de los campesinos incluso recibió un tiro en su pierna estando ya en el suelo. Tuvo que ser intervenido quirúrgicamente en Emergencias Médicas para extraer la bala. Hasta la fecha continúa su tratamiento en Asunción¹⁸.

Campesinos que ocupaban el inmueble de 1.533 hectáreas, propiedad de la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (Koika), fueron desalojados por orden judicial. Un aparatoso comando militar y policial dismanteló los precarios ranchos instalados y aprehendió a seis dirigentes que fueron trasladados a la comisaría 5ª de Curuguaty (Canindeyú), a disposición del Ministerio Público. El procedimiento estuvo encabezado por el fiscal del crimen de Curuguaty, Rubén Moreno, quien recurrió a los militares del Primer Cuerpo de Ejército y a una dotación policial de la zona

¹⁸ Diario Abc Color 4 de abril de 2003, pág.19, e informe del propio afectado.

para la expulsión de los ocupantes, que por cuarta vez ocupan el referido inmueble ubicado a unos 30 kilómetros de esta localidad. Los precarios ranchos que sirven de campamento de los sintierras, fueron desmantelados por los intervinientes. Conforme con los datos, los ocupantes pertenecían a la Asociación Campesina de Desarrollo Integrado (Acadei) con base en la jurisdicción de Yataity del Norte, jurisdicción de San Pedro del Ycuamandiyú. Fueron aprehendidos Bernabé Pesa (de 29 años), Juan Ramón Salinas (35), Narciso Rolón (36), Catalino Ruiz (32), Roque Cantero (18) y Emigdio Cantero (18). Estos dos últimos fueron liberados luego de permanecer por varias horas en la unidad militar en carácter de incorporados al servicio militar obligatorio. Los otros detenidos ya recuperaron su libertad¹⁹.

Unos 30 campesinos sin tierras que ocuparon una finca perteneciente al agroganadero Tranquilino Favero fueron detenidos. La ocupación se había producido supuestamente por instigación de un abogado del foro, según informaban. El procedimiento tuvo lugar en la finca N° 684 de la localidad de Ñacunday (Itapúa) ocupada por cerca de 70 familias de campesinos, durante los primeros días de abril. Agentes del Grupo Especial de Operaciones a cargo del fiscal Julio Vicente Gamarra Medina procedieron a la captura de los labriegos, quienes tras averiguaciones confesaron que son moradores de barrios periféricos de esta capital departamental. Fueron luego liberados.

En Lote Nuevo, distrito de Atyrá (Cordillera), un total de treinta campesinos sin tierras y sin techos, fueron desalojados. Los mismos habían ocupado el 20 de abril pasado la propiedad de María Sofía Maidana viuda de Figueredo, de 74 años de edad, de donde fueron sacados por orden de la fiscalía María Dody Báez. Los labriegos fueron invitados por la comitiva policial - judicial a abandonar el inmueble y lo hicieron pacíficamente. Los campesinos/as se instalaron afuera, en un callejón, bajo carpas, pero el inconveniente surgió cuando fueron consultados por sus respectivos nombres, pues se negaron a identificarse. La fiscal interviniente ordenó la detención de todos y su posterior traslado a la Comisaría 1^a de Caacupé. Los campesinos recuperaron su libertad pero condicionalmente. Cada mes pasan por el juzgado de Caacupé a firmar el libro de comparecencia.

En la compañía 3 de Mayo, distrito de Yuty (Caazapá), varias familias fueron desalojadas de una propiedad que venían ocupando desde el año pasado. Unas 120 familias fueron desalojadas por orden judicial el pasado 13 de mayo y sus casas con todas sus pertenencias fueron incineradas por orden del fiscal Gregorio Gómez, según comentaron Luis Aguayo, secretario general de la MCNOC y Blanca Coronel, secretaria de Educación. Según indicaron, los campesinos/as fueron desalojados en forma violenta y por ello solicitaron la asistencia del Comité de Emergencia Nacional. Las familias se quedaron sin nada, solicitaron carpas, ropas, víveres y frazadas para sobrellevar el invierno. Aguayo informó que los y las campesinas se encuentran acampados al costado de la propiedad que tiene 2.000 hectáreas, en Yuty. Sobre este caso, los ocupantes con la mediación del IBR ya habían llegado a un acuerdo con el

¹⁹ Diario Abc Color 5 de abril de 2003 pág. 33 e informe de un dirigente.

propietario para una colonización privada. A pesar de este acuerdo, se hizo el desalojo, pero los campesinos volvieron a ingresar al terreno y comenzaron de nuevo a cultivar y a levantar sus casas, informó un dirigente del lugar.

En el distrito de Tavai (Caazapá) 20 campesinos fueron detenidos por ocupación de una propiedad privada. Fueron imputados por la fiscal Norma Giralda por tala indiscriminada de árboles, robo y venta ilegal de rollos de maderas, según el acta del Ministerio Público. La fiscal Norma Giralda basó su imputación en la denuncia presentada por Ramón de Jesús Fernández Jara y señora, víctimas de una ocupación de un inmueble de 800 hectáreas registrado el 5 de agosto pasado.

Los detenidos son Pedro Peralta González, Marcos Ibáñez, Corazón Salvador Bernal, Saturnino Lombardo Sanabria, Marcos Peralta Ibarra, Niño Salvador Troche, Aldes Rubén Lombardo Brizuela. La lista sigue con Luis Alberto Benítez, Silvio Peralta Valenzuela, Alipio Bogado Ríos, Antonio Peralta Ibarra, Alipio Sotelo, Eugenio Fernández García, Gilberto Bogado Ibáñez, los hermanos Ángel y Antonio Villalba Caballero, Juan Bautista Villalba Pereira, Luciano Benítez y Avelino Aquino Franco, además de Eligio Torres Espínola, todos residentes en la zona de Tavaí, departamento de Caazapá. Los ocupantes actualmente están con libertad condicional y mensualmente deben firmar el libro de comparecencia en el juzgado de la localidad. (Informe de un ocupante)

La Organización Nacional Campesina (ONAC) denunció que un ciudadano brasileño a través de civiles armados y de policías amenaza sistemáticamente a los miembros de la comunidad indígena Ka'a Poty (48 familias) y a los campesinos de Loma Juanita (40 familias) para despojarlos de sus tierras en el distrito de Itakyry (Alto Paraná). Para ello, recurre a quema de ranchos, contaminación de arroyos, etc. En el mes de junio el brasileño Miguelín De Souza ya había llevado adelante un desalojo contra los campesinos de Loma Juanita y ahora pretende desalojar a los indígenas. También denunciaron la complicidad (tácita pública) de algunas autoridades del gobierno y de partidos políticos de Itakyry, por cuya intervención y ayuda permitieron el avasallamiento de la soberanía y el atropello a compatriotas, recurriendo a engaños, chantajes y a la compra de conciencias. Uno de los indígenas denunció la existencia de un supuesto acuerdo para el desalojo de indígenas, suscrito por el Comisario del lugar, el presidente de la seccional colorada, el brasileño y un cacique de la comunidad, en el que figura el pago de dos millones y el traslado a unas tierras de 53 hectáreas que no sirve para cultivo ni apto para habitar porque es un esteral. (Comunicado de la ONAC, 19 de agosto de 2003)

RECOMENDACIONES

- Uno de los desafíos urgentes del Estado es aplicar el Estatuto Agrario en el caso de las ventas de las tierras en los asentamientos y la deforestación de los pocos bosques que aún quedan. Si bien el instituto de aplicación que es el Servicio Nacional de Desarrollo Rural y de Tierra (SENDERT) aún no fue creado oficialmente, el Instituto de Bienestar Rural (IBR) debe tomar el control y

aplicar la ley para evitar que se siga con la venta de tierras a los grandes productores de soja. En algunos casos esta intervención ya se ha dado, pero no en la medida esperada.

- Las organizaciones campesinas, por su parte, deben acompañar los frentes intersectoriales que se están creando en algunos distritos, sobre todo del departamento de Caaguazú y de los cuales participan varios otros sectores sociales como educadores, autoridades locales, miembros de Iglesias, entre otros. Este hecho muestra la vulnerabilidad del sector campesino que se acentúa con la pobreza y con la ausencia casi total del Estado en las zonas afectadas.
- Por otra parte, se impone una propuesta de reforma agraria que mire el largo plazo y contemple la integralidad de los aspectos que afectan al sector campesino. Esta reforma más que nunca es necesaria, de lo contrario la población campesina en poco tiempo más no tendrá motivos para seguir sobreviviendo en el campo con la precariedad cada vez mayor y acuciante.
- En el campo de los derechos humanos es necesario adecuar a la ley y a normas internacionales la intervención de la justicia y de las fuerzas públicas (policías y militares) que sigue adoleciendo de graves falencias. La policía continúa utilizando armas de fuego, contraviniendo normas nacionales e internacionales, y la justicia no tiene la suficiente capacidad o no le interesa realizar un análisis mínimo para entender el contexto en el cual se producen los conflictos. Los problemas sociales siguen siendo catalogados como delitos comunes por la justicia y la forma de aplicación de la ley empeora antes que buscar soluciones.

Movimiento sindical: aún mucho por resolver

Roberto Villalba
Centro de Documentación y Estudios

Fue otro año más sin políticas para solucionar los problemas sociales de los trabajadores y las trabajadoras. Las condiciones siguen empeorando: aumento del desempleo. Salarios desfasados con el costo de vida deficiente seguridad social. Su panorama reiterado que no se compadece de la mayoría de la población.

De la caída de la dictadura a esta parte hubo avances y retrocesos. En términos cuantitativos, la cantidad de afiliados se incrementó considerablemente, sobre todo entre los años 1990 a 1993. Luego de estos años puede notarse un estancamiento en el número de agremiados, lo que podría considerarse hasta como un retroceso. En términos cualitativos los afiliados siguen sin contar con espacios dentro de la organización para su capacitación efectiva. Mientras, las patronales siguen dificultando la firma de contratos colectivos o amenazando a aquellos trabajadores que quieran organizarse. Finalmente, no existen avances por parte del gobierno en la implementación de políticas sociales que favorezcan a los trabajadores, como la atención a la seguridad social.

MARCO LEGAL

La libertad sindical forma parte de los derechos humanos: “(...) se podría decir que la libertad sindical es la expresión de una síntesis de los derechos humanos porque a través del ejercicio de sus acciones de defensa, reivindicación, participación sociopolítica y lucha, enriquece los contenidos e impulsa la progresión de los derechos humanos en su conjunto”¹.

¹ Marcos-Sánchez, José y Eduardo Rodríguez Calderón (2001). Manual para la defensa de la libertad sindical. OIT, Lima.

En el Paraguay, si bien existe un vasto marco legal que garantiza la libertad sindical, la normativa, en la mayoría de los casos, es desconocida en la práctica, violando abiertamente este derecho bajo la mirada complaciente de las mismas autoridades, que no hacen nada para proteger el derecho a la libre organización y movilización.

En cuanto al régimen legal e institucional que ampara la libertad sindical, la Constitución Nacional —en el Capítulo VIII: Del Trabajo, Sección I: De los Derechos Laborales, Artículos 96 al 98— garantiza para todos los trabajadores/as públicos y privados el derecho a organizarse en sindicatos, el derecho a promover acciones colectivas y a concertar convenios sobre las condiciones de trabajo y el derecho a la huelga.

Asimismo, el Código del Trabajo —en el Libro Tercero, De las Relaciones Colectivas de Trabajo, Título I: De las Organizaciones Sindicales de Empleadores y Trabajadores, Capítulo I: De la Libertad Sindical— garantiza a los/as trabajadores/as el derecho de constituir libremente organizaciones (artículo 283). Las disposiciones de este artículo se amplían en el Capítulo II: De la Constitución de los Sindicatos. Partiendo del concepto de un sindicato (artículo 288), en este capítulo se exponen los tipos de sindicatos (artículo 289), las finalidades de los sindicatos de trabajadores dependientes (artículo 290) y los fines de los sindicatos de trabajadores del sector público (artículo 291). En el Capítulo III: De la inscripción de los sindicatos, se detallan los pasos que deben seguir los sindicatos a los fines de lograr la legalización de documentos y registro (artículos 294 al 302). En el Capítulo VII: De la estabilidad sindical, se define el concepto de estabilidad sindical (artículo 317), se establece quiénes gozan de la estabilidad sindical (artículos 318 - 319), la reposición en caso de demanda sobre violación de la estabilidad (artículo 320), y las causales de despido de un trabajador protegido por la estabilidad sindical (artículo 321).

También cabe hacer mención a la Ley N° 1626/00 de la Función Pública. Ésta regula específicamente los derechos y obligaciones de los/as funcionarios/as del sector público, quienes empiezan a organizarse en sindicatos y asociaciones recién a partir del año 1989. Esta ley, en el Capítulo XVI: De la sindicalización, establece explícitamente que “los funcionarios públicos tienen derecho a organizarse en sindicatos sin necesidad de autorización previa” (artículo 108).

En el ámbito internacional, el Paraguay, como miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificó los Convenios 87 - sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948), 98 - sobre el derecho de sindicalización y de negociación colectiva (1949) y 151 - sobre las relaciones de trabajo en la administración pública (1978).

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, suscrito más recientemente, al hacer referencia a los derechos sindicales, en su artículo 8, inciso 1 señala: “Los Estados Partes garantizarán: a. El derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados Parte permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y aso-

ciarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados Parte también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente; b. El derecho a la huelga”. Al igual que los otros instrumentos precedentemente citados, éste establece como limitaciones a los derechos sindicales aquellas previstas en la ley, siempre que sean propias de una sociedad democrática (...).

En cuanto al derecho de asociación y fundación de sindicatos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 8, inciso 1, establece que “Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a garantizar: a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección; b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas; c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público o para la protección de los derechos y libertades ajenos; d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país”.

También en esa línea la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), en su artículo 16, de la Libertad de Asociación, dispone en el inciso 1 que “todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole”. Este derecho “(...) solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás” (inciso 2).

REQUISITOS PARA LA OBTENCIÓN DE LA PERSONERÍA GREMIAL

Todos los gremios, para ser reconocidos como tal, tienen que cumplir con una serie de requisitos: Nota dirigida al Director del Trabajo y/o Viceministerio del Trabajo solicitando la legalización y registro de la organización; convocatoria a asamblea; constitución del Tribunal Electoral Independiente; presentar acta de Asamblea General Constitutiva; la nómina de socios fundadores con sus respectivos datos personales y firma, y cuatro copias del Proyecto de Estatuto Social.

Aún cuando estos requisitos en sí no constituyen ningún obstáculo, el proceso para el reconocimiento por parte de las autoridades competentes no siempre es muy expeditivo, y en ocasiones depende de la voluntad de quienes están al frente de las instituciones encargadas de registrar a los gremios.

Gremios pierden adherentes

Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2002, de la población total de 15 años de edad y más —869.133 personas— asociada a un grupo u organización, sólo

el 6,4% está afiliada a una asociación o sindicato de trabajadores/as, es decir, unas 55.624 personas. Si se toma este dato tal cual y se lo compara con los datos del Censo Sindical, se tiene que la sindicalización bajó alrededor del 50% en relación al año 1993, cuando 108.761 obreros estaban sindicalizados.

El mencionado censo daba cuenta que del total de trabajadores sindicalizados, el 31,9% eran mujeres y el 67,3% eran varones. Un hecho llamativo de aquel censo es que el sector que tenía un mayor porcentaje de mujeres afiliadas era el de las organizaciones no confederadas o que no estaban afiliadas a ninguna central (41,33%), seguido de aquellas afiliadas a la Central Nacional de Trabajadores (CNT), que tenía un total de 36,46% de mujeres sindicalizadas. Asimismo, era notoria la diferencia cuando se trataba de ocupar cargos directivos: aquí los porcentajes indicaban que del total de cargos, el 7,87% estaba ocupado por mujeres y el 92,13% por varones. Esta distribución porcentual permanece vigente hoy día.

El proceso de crecimiento sindical cuantitativo iniciado en el año 1989 presentó la siguiente situación: antes del golpe de Estado; había 22.500 sindicalizados; en el año 1991, 78.000; y finalmente se alcanzó 108.761 sindicalizados en el año 1993. Sin embargo, en los últimos años el número de trabajadores/as sindicalizados sufrió bajas importantes. Como hipótesis se puede señalar que entre las causas que conducen a esta situación se encuentra, en primer lugar, la crisis social y económica que afecta al país, con un mayor impacto desde el año 1997, cuando se inicia una crisis financiera que 6 años después continúa. Si bien los derechos adquiridos y las conquistas no se perdieron, el grado de su incumplimiento ha ido aumentando significativamente, como las jornadas laborales de 8 horas, el cobro de un salario mínimo mensual, la conformación de sindicatos para plantear en forma conjunta los reclamos, entre otros. Al mismo tiempo, las huelgas y manifestaciones cada vez convocan a menos gente. Ante el temor de perder el empleo, los/as obreros/as y empleados/as prefieren no participar de las movilizaciones en reclamo de sus derechos. El formar parte de un sindicato puede significar la marginación del obrero/a, empleado/a o funcionario/a.

También en el seno de las organizaciones obreras surgieron expectativas importantes después del año 1989. De hecho, la huelga general convocada en el año 1994 parecía significar un despertar en la lucha de los/as trabajadores/as y la confluencia de las distintas organizaciones nacionales existentes en ese entonces. Con el transcurrir de los años esa expectativa se fue diluyendo y los gremios atomizándose cada vez más. Hoy se cuenta con 6 centrales nacionales: la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), la CNT, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Central General de Trabajadores (CGT), la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A) y la Central Sindical de Trabajadores del Estado Paraguayo (CESITEP).

MÁS QUE AVANCES, RETROCESOS: TIEMPO DE CRISIS

Los primeros años de la transición democrática generaron muchas expectativas en el sector gremial. Pero no pasó mucho tiempo para que se empezara a sentir la crisis

generalizada que se iba gestando. En el año 2002 el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) anunció que recibió pedidos de suspensión de labores del sector de la confección, que registró una baja de más del 50% en sus exportaciones con relación al 2001 (7.000 despedidos/as); también en el sector del calzado fueron cesados 3.000 obreros/as y en el sector yerbatero unos 2.000. La principal causa alegada por los/as empresarios/as es la imposibilidad de cubrir los salarios. Los panaderos, por su parte, expresaron que están trabajando entre 10 y 20% de su capacidad instalada; 80% de los propietarios prácticamente están en quiebra. Las ferreterías redujeron 40% su actividad comercial. Estos son signos evidentes de una crisis en el sector productivo.

El sector empresarial asumió posturas críticas contra el contrabando, exigiendo el fin de la corrupción y la implementación de medidas económicas orientadas a la reactivación económica. La información de que Paraguay fue calificado como el país más corrupto de América Latina y el tercero en el mundo motivó al Centro de Regulación, Normas y Estudio de la Comunicación (Cerneco) a declarar “Día de la vergüenza nacional”. El 6 de setiembre de 2002 la ciudadanía vistió de negro, simbolizando el luto por tanta corrupción y decadencia, aunque esta respuesta fue tímida y finalmente no tuvo ni la fuerza ni el acatamiento esperado.

Asimismo, los datos que hablaban del crecimiento de la pobreza, presentados tanto por organizaciones nacionales como internacionales, se empezaron a publicar en forma continuada. En el 2002, el Centro de Investigaciones Económicas y Financieras de la Universidad Americana difundió los resultados de un estudio socioeconómico donde se refleja que la franja de pobreza en 1998 estaba representada por el 45% de la población, mientras que en el año 2002 esta cifra subió al 63%. Por su parte, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) corroborando estos datos informó que el Paraguay figura con el 61,8% de su población en estado de pobreza².

A esta información habría que agregar los recientes datos publicados por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) que informa que “cerca de 2.000.689 paraguayos viven en condiciones de pobreza —48,8% de la población. Entre 1999 y 2002 la pobreza en el Paraguay aumentó de 33,7% a 48,8% y la extrema pobreza de 15,5% a 24,7%.

El proceso de privatización está varado

En el año 2002, estuvo en permanente discusión la privatización tanto de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (Antelco), que se convirtió en la Compañía Paraguaya de Comunicaciones (Copaco), como de la Corporación de Obras Sanitarias (Corposana), que pasó a denominarse Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay SA (Essap). Como hecho positivo se pueden destacar las movilizaciones del Congreso Democrático del Pueblo (CDP), que logró frenar el proceso de privatización de Copaco por tiempo indefinido, con el costo de despidos, represiones policiales y la muerte de un campesino en el Departamento de San Pedro. CDP se denominó a

² Tomado del sitio web www.latinoafrica-online.it

una coalición coyuntural de más de 60 organizaciones sociales, entre ellas organizaciones campesinas, centrales sindicales y organizaciones populares, que finalmente logró que el 5 de junio de 2002 el presidente de la República, Luis González Macchi, anunciara la suspensión sine die de la venta de COPACO y la derogación de la Ley N° 1.615 de privatizaciones, y con esto la supresión del plan de venta de las empresas públicas.

LOS CONFLICTOS LABORALES: RESUMEN DE CASOS

De inicio se debe aclarar la dificultad para acceder a datos del MJT, institución a través de la cual se tramita gran parte de los conflictos laborales.

En el Informe de Derechos Humanos del año 1999 se preguntaba si campesinos y sindicalistas serían escuchados en sus reclamos y si el gobierno, 10 años después del golpe de Estado de 1989, lo que se denominó “transición democrática”, podría plantear una política que favorezca a los y las trabajadores/as, sean éstos obreros/as o campesinos/as.

Hoy, lamentablemente, se constata que ni las propuestas de la Mesa de Diálogo Social o el Diálogo Social Tripartito, ni los personajes que ocuparon puestos ministeriales propuestos por el Partido Encuentro Nacional, cuyos orígenes se encuentran en las organizaciones sociales, resultaron; por el contrario, la Mesa fue un globo que no levantó vuelo y el Ministro de Justicia y Trabajo fue, según señalan medios de comunicación, corrupto³ y hasta se lo relaciona con el secuestro de dos jóvenes militantes de izquierda.

En general, y como todos los años, la política del gobierno sigue sin prever la solución a los problemas sociales. Las condiciones de vida de los paraguayos y las paraguayas siguen empeorando: salarios desfasados con el costo de vida, deficiente seguridad social, aunque el Instituto de Previsión Social (IPS) se sostenga con el aporte de los obreros y patrones, un panorama reiterado, que no se compadece de la mayoría de la población.

Los conflictos laborales

Entre agosto del año 2002 y julio del año 2003, ocurrieron 210 conflictos laborales conocidos, no hubo un solo mes (ver cuadro al final de este informe) en que no se diera a conocer algún tipo de conflicto que involucre a obreros/as y funcionarios/as tanto del sector privado como público, enfrentando a empresarios y organismos gubernamentales (ministerios, entes descentralizados). La mayor parte de estos conflictos se ubican en el mes de setiembre del año 2002. En cuanto al primer semestre del año 2003, el mayor número de conflictos estallaron en el mes de junio. De manera similar a años anteriores, las principales causas son problemas relacionados al salario. Del total mencionado, el 56% de los conflictos tuvo como causal problemas salariales.

³ Informativo Laboral N° 188, agosto de 2002. Centro de Documentación y Estudios. Asunción
ARROM, Cristina, Carmen, María Auxiliadora, Rosama y Felipe (2003) Verdad de un Secuestro. QR Producciones Gráficas, Asunción.

Año tras año se viene señalando el sistemático deterioro del valor adquisitivo del dinero. Informes de organismos oficiales nacionales fueron bastante específicos al señalar esta situación. Al remitirse a la vigencia del actual salario mínimo oficial se encuentra que la lucha por el reajuste se inició en marzo del año 2002, cuando las centrales sindicales como la CUT, la GPT, la CGT, la Cesitep y la CNT iniciaron movilizaciones exigiendo al gobierno un reajuste del salario mínimo del 20%, argumentando que el desfase alcanzaba el 50%.

Recién en el mes de agosto del año 2002, el gobierno decreto de por medio, reajustó el salario mínimo en 12%, pero solo para aquellos que ganan el salario mínimo. Así, a partir del mes de agosto el salario pasó a ser de 876.046 guaraníes, y el siguiente (que se mantiene actualmente) de 972.413 guaraníes (11%) entró en vigencia en el mes de febrero del año 2003.

Al igual que en todas las anteriores ocasiones, los empresarios aglutinados en la Federación de la Producción, Industria y Comercio (FEPRINCO) y la Unión Industrial Paraguaya (UIP) hicieron sentir su descontento expresando que el reajuste acarrearía despidos masivos. Ante esta situación, promovieron acciones de inconstitucionalidad contra el aumento para salarios superiores al mínimo legal. Con esta barrera interpuesta, la lucha de los asalariados, calculados en unos 150.000 trabajadores/as, será llegar al mínimo como techo, es decir 972.413 guaraníes (US\$ 155).

Es importante destacar que un gran porcentaje de los conflictos tiene como causa la solidaridad de clase. El 23% de trabajadores/as declararon estar en conflicto con las patronales en solidaridad con compañeros/as sindicalizados/as. La renuencia de las patronales a firmar contratos colectivos de trabajo, que mucho tiene que ver con los salarios, es otra de las causales de conflictos (23%).

Otra de las causales, aunque en menor porcentaje, está relacionada al seguro social. Aquí se tiene que el IPS cuenta actualmente con 172.000 cotizantes, que son los que sostienen a la entidad, distribuidos de la siguiente manera: 9% son descontados de los obreros, 16% a las patronales, el Estado debe aportar el 1%. Éste 26% está destinado a cubrir el seguro social del trabajador/a. Del aporte que corresponde a la patronal, el 0,5% se destina al Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), lo que debe utilizarse para la capacitación de los trabajadores/as.

El Estado nunca aportó el porcentaje que legalmente está obligado a cubrir y utiliza al IPS para ubicar a los amigos correligionarios. Por otro lado, el viceministro de Justicia y Trabajo dijo que el 80% de los/as trabajadores/as están en negro y en consecuencia carecen de seguro del IPS y no están inscriptos en el MJT.

Los conflictos según su expresión: huelgas y movilizaciones

En un alto porcentaje de los conflictos los obreros apelaron a la huelga y a las manifestaciones en búsqueda de la solución a los reclamos. El 60,5% de los conflictos estuvieron acompañados de manifestaciones y el porcentaje restante de huelgas⁴.

⁴ Informativo Laboral, junio de 2003 - agosto de 2002. Centro de Documentación y Estudios. Asunción

Conviene aclarar que la mayor parte de los conflictos fueron focalizados en el sector servicios.

Se aclara que el “repudio al terrorismo de Estado”, la propuesta de una “ley anti terrorista” y la privatización convocaron a obreros, campesinos y sin techos a manifestaciones que incluyeron a varios sectores sociales, como se menciona más arriba.

En cuanto a los departamentos en donde ocurrieron los conflictos, Asunción ocupa el primer lugar, seguido por el Departamento de Alto Paraná y en tercer lugar el Departamento Central (ver gráfico al final de este informe).

Los despidos

En el periodo que se tiene en cuenta para la elaboración de este informe, fueron despedidos 1.965 trabajadores/as por causas sindicales como la conformación o el intento de conformar sindicatos, a los cuales se tienen que sumar aquellos que se quedaron sin trabajo por quiebre de empresas. Como se puede ver, al igual que en el año 2002, sigue siendo importante el número de trabajadores/as del Estado que han sido despedidos/as por causas político-partidarias, principalmente en las gobernaciones y en las municipalidades.

El despido de funcionarios de la municipalidad de Asunción

El caso de los despidos de trabajadores/as de la Municipalidad de Asunción tiene claramente dos facetas. Por un lado, las autoridades de la administración municipal informaron que la sobrecarga presupuestaria de sueldos los obligaba a despedir funcionarios/as para poder contar con más fondos a ser destinados a obras y servicios que debe brindar la institución. Pero, por otro lado, se presenta la faceta político-partidaria de la problemática. Desde el inicio del actual mandato, comienzan los cambios, pues el Partido Colorado asume en enero del 2002, luego de dos períodos de gobierno municipal en manos de la oposición. La primera acción consiste en un censo interno de funcionarios/as y de direcciones, además se realizan test psicológicos, etc. Según los resultados, se anunciaban cambios que harían de la municipalidad una institución eficiente.

En este contexto fueron despedidos sucesivamente numerosos contratados/as, aunque paralelamente se fueron incorporando a otros tantos trabajadores/as afiliados/as al Partido Colorado. Esta situación motivó a la Junta Municipal de Asunción a solicitar a la intendencia, un informe detallado sobre el número de funcionarios/as con que cuenta la institución, pero hasta el momento no existe una respuesta cierta. Dadas las circunstancias, sólo caben hipótesis que indican que la cantidad de incorporados/as supera a la de despedidos/as, dejando en claro que las cuestiones político-partidarias siguen afectando gravemente la estabilidad laboral de las personas. En ese sentido, en el mes de agosto se registraron 845 despidos de funcionarios/as municipales (que se suman a los anteriores casos), distribuidos de la siguiente manera: 79 contratados/as, 43 nombrados/as, 601 jornaleros/as y 122 sin categoría especificada, pero al mismo tiempo, se anunciaba una mayor cantidad de despedi-

dos/as hasta fin de año. Cabe mencionar que entre las personas despedidas se encontraban algunas mujeres en estado de gravidez y en goce de licencia por maternidad, aunque el número exacto no trascendió.

Las acciones de los obreros/as no se hicieron esperar y, tras una asamblea, se acordó fijar una huelga general que se realizó del 13 al 19 de agosto, coincidente con los actos de la asunción al gobierno de Nicanor Duarte Frutos. La Unión de Sindicatos de Trabajadores de la Municipalidad (USITRAM), organizó la movilización en repudio contra los despidos y solicitó la reincorporación de los funcionarios/as, además de plantear un petitorio de 13 puntos referidos al cese de la ola de despidos, el reclamo del cumplimiento del contrato colectivo, el pago de plus por insalubridad, el reajuste salarial, etc. Aunque la medida fue negociada en una mesa tripartita entre representantes del Ministerio de Justicia y Trabajo, representantes del Ejecutivo municipal y los/as trabajadores/as, no se llegó a ningún acuerdo y la huelga fue realizada. Unos 22 despidos realizaron una huelga de hambre.

En medio de un confuso incidente el día 18 de agosto, resultó víctima fatal un huelguista de la municipalidad, que murió tras recibir un impacto de bala. El fallecido, Cástulo Manuel Riveros Garay (26), era operador de máquina de Planta Asfáltica, funcionario no despedido pero plegado solidariamente a la huelga. Los disparos fueron realizados por un agente de policía. Los huelguistas pidieron que se haga justicia y que el intendente capitalino sea sancionado por la muerte de Cástulo Riveros.

Finalmente la huelga se levantó tras lograrse un acuerdo entre los representantes de la Intendencia y los/as trabajadores/as afectados/as. La municipalidad aceptó reincorporar en sus funciones a 170 trabajadores/as afectados por la disminución, aunque el sindicato solicitaba reincorporar a por lo menos el 50% de los/as despididos/as. La intendencia aceptó tener en cuenta criterios sociales para seleccionar a los reincorporados, tales como hijos/as únicos/as, trabajadores/as sostén de familia, mujeres grávidas, etc. Los y las representantes de los sindicatos señalaron en todo momento la actitud prepotente y negativa que tuvo el intendente de Asunción, Enrique Riera, durante las negociaciones que se tuvieron durante la huelga.

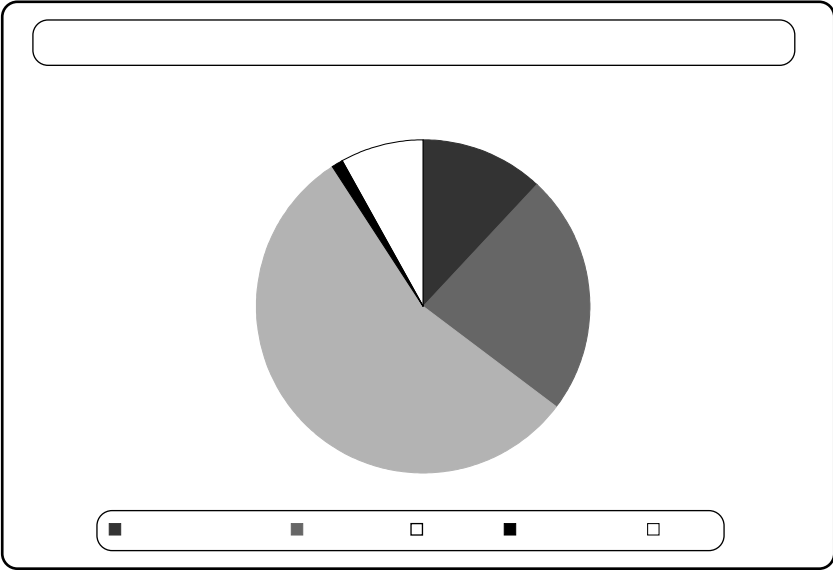
Este caso es similar a varios otros que ocurrieron en municipios donde hubo cambios de insignia política entre la administración anterior y la actual.

RECOMENDACIONES

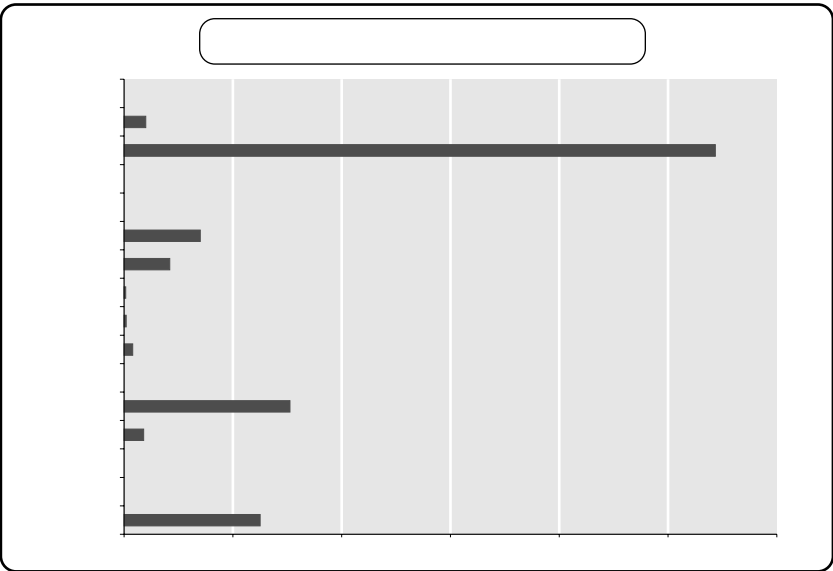
Gran parte de la problemática que surge en la relación obrero/a - patrón tiene que ver con situaciones que deben ser resueltas por el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT). Éstos son los casos de los incumplimientos del Código Laboral (contratos colectivos de trabajo, cumplimiento del salario mínimo oficial para los trabajadores asalariados, control del cumplimiento de las 8 horas laborables, planilla de pago al IPS, etc), a los que se debe agregar el respeto a los trabajadores que quieren organizarse para defender sus derechos.

En el caso de la inacción de la institución oficial de hacer cumplir los derechos laborales, quedan las alternativas de presentar denuncias ante los organismos internacionales. En este caso sería ideal que las seis centrales sindicales acuerden un documento en el cual se presenten los reclamos de acuerdo a los artículos del Código Laboral vigente que son incumplidos.

ANEXOS



Fuente: Centro de Documentación y Estudios, Informativo Laboral. Julio 2002 a julio 2003.



Fuente: Centro de Documentación y Estudios, Informativo Laboral. Julio 2002 a julio 2003.

La participación para la defensa de los derechos

Laura Bareiro

Decidamos - Campaña por la Expresión Ciudadana

En un contexto político en el que se criminalizan las protestas sociales, es necesaria la mayor consolidación de la participación ciudadana como el mejor mecanismo para exigir y defender los derechos fundamentales.

INTRODUCCIÓN¹

La participación ciudadana en Paraguay se ha visto afectada por la política –de varios sectores del Estado y de la sociedad– de criminalizar la pobreza, la organización y protesta de los pobres, asociando la delincuencia y la criminalidad con los pobres organizados que reclaman sus derechos².

Tras el 11 de setiembre de 2001, el combate al terrorismo abrió una ventana a la violación de derechos humanos: personas perseguidas, maltratadas y sus derechos disminuidos o anulados por meras especulaciones, sospechas o relaciones inconexas. En ese contexto, uno de los casos más representativos de esta política lo constituye el caso Marquetalia, en el que hay una vinculación entre ideología, delincuencia y movimientos sociales³.

El derecho a la asociación se encuentra amparado en la Constitución Nacional (artículos 42 y 119). En el caso de las asociaciones sin fines de lucro, las disposiciones

¹ Para complementar la visión ofrecida en este capítulo, se recomienda además leer el análisis de coyuntura política, y los capítulos sobre derechos políticos, movimiento sindical y movimiento campesino de este informe.

² Yuste, Juan Carlos (2003): Criminalización de la Protesta, Terrorismo de Estado y Estado de Derecho. Mimeo. Asunción. pág. 1.

³ Yuste: Op. cit., pág. 2.

para la obtención de su personería jurídica se encuentran reguladas en el Código Civil (artículos 102 a 131)⁴.

Otra de las disposiciones legales sobre asociaciones, específicamente en el ámbito de las organizaciones estudiantiles, es la Ley General de Educación (Ley N° 1.264/98), que menciona el derecho a la asociación estudiantil (artículos 125 y 127). La Ley General de Educación no establece en ninguno de sus artículos garantías suficientes para que los y las estudiantes puedan organizar sus centros de estudiantes libremente debido a las interpretaciones diversas que se realizan del artículo 127, que generalmente es utilizado para reprimir su formación⁵. No obstante, el estudiante se encuentra con un obstáculo más grave en relación a su derecho de asociación, el decreto N° 11.089/42, que establece disposiciones inconstitucionales que, so pretexto de la disciplina escolar, anulan el derecho a la asociación, reunión y manifestación de los y las estudiantes de la enseñanza media.

Por último, la Ley Orgánica Municipal es otra de las regulaciones del derecho de asociación⁶. Podemos agregar que en la actualidad esta ley no es adecuada a la realidad social a la que se aplica. Existe una gran cantidad de organizaciones sociales locales, de las cuales no todas son comisiones vecinales, que se asocian para incidir en las decisiones de las municipalidades. Muchas de ellas han participado en audiencias públicas⁷ o han presentado proyectos a sus gobiernos locales.

La Constitución Nacional ampara el derecho de reunión y manifestación, cuando éstas sean pacíficas, sin armas y con fines lícitos, las que no necesitarán de permiso ni autorización previa, remitiendo a la ley reglamentaria las condiciones de su ejercicio (artículo 32). La Ley N° 1.066/97 regula este derecho, pero lo restringe estableciendo la obligación de un aviso previo a la Policía Nacional y límites irrazonables en los horarios y espacios públicos en los que se pueden manifestar las personas, reduciendo de esta manera el impacto y la posibilidad de incidencia que se espera genere una movilización.

Durante muchos años las manifestaciones se realizaron frente al edificio del Congreso Nacional, como acción simbólica de la presentación de reivindicaciones a las autoridades del Estado, en horarios y espacios prohibidos por la Ley del “Marchódromo”. El ejemplo más claro de esta práctica son las manifestaciones de

⁴ Para más información sobre el marco legal que afecta directamente el derecho a la asociación, reunión y manifestación, ver Bareiro, Laura (2002) Urge la modificación de la Ley del “Marchódromo”. En: Derechos Humanos en Paraguay 2002, CODEHUPY. Asunción, pág. 234.

⁵ En informes anteriores ya fue mencionada la dificultad con la que se encuentran los y las estudiantes al querer conformar sus centros, debido en parte a una interpretación restrictiva de este artículo.

⁶ Esta ley data de 1987, época en la que el régimen dictatorial del general Alfredo Stroessner (1954 - 1989) establecía libertades restringidas que en la práctica ni siquiera se respetaban dentro de las limitaciones que dictaba la ley. Para más información sobre la legislación aplicable a las organizaciones vecinales ver Bareiro: Op. cit., págs. 235 - 236.

⁷ Las audiencias públicas son instancias de participación ciudadana en las que las organizaciones sociales de un municipio presentan proyectos de diversa índole a las autoridades de su comuna, para que sean incluidos en el presupuesto de los municipios y sean financiados de ese modo. No están establecidas a nivel legal, pero muchas municipalidades las institucionalizaron en la práctica como una forma de legitimar su administración y fomentar la participación de sus vecinos.

las organizaciones campesinas, que se vienen realizando desde 1994. Este año, protagonizaron nuevamente una marcha de 7.000 personas que se desarrolló con total tranquilidad. Pudieron llegar frente al Congreso luego de negociaciones con la Comandancia de la Policía Nacional y el Ministerio del Interior.

Durante este año, a excepción de la marcha campesina, la Comandancia de la Policía Nacional aplicó la Ley N° 1.066/97 a rajatabla. Se podría pensar que este hecho coincide con la tendencia del Estado y de otros sectores de criminalizar las protestas sociales.

Todos los precedentes que existen, la tranquilidad con que durante muchos años las manifestaciones se desarrollaron en los horarios y espacios prohibidos y el manejo arbitrario, discrecional y discriminatorio (en relación con la fuerza de la organización social de la cual se trate) con que ésta legislación es aplicada por la Policía Nacional, al momento de resolver si una manifestación debe ser permitida, prohibida o reprimida con violencia, abona la propuesta de la necesaria modificación de esta ley.

Sin embargo los intentos de cambiar para mejor la Ley del “Marchódromo” no dieron muchos resultados. El 8 agosto de 2002 el senador Juan Carlos Ramírez Montalbetti del Partido Liberal Radical Aauténtico (PLRA) presentó un proyecto de ley que deroga la Ley N° 1.066/97. Tiene dos dictámenes de las comisiones de Asuntos Constitucionales y la de Legislación, del pasado periodo parlamentario. Hasta ahora, los dictámenes no fueron tratados en plenaria. Otro proyecto de modificación parcial de la ley, con media sanción en la Cámara de Diputados, fue rechazado por el Senado el 21 de noviembre de 2002. La Cámara de Diputados aceptó el rechazo el 13 de mayo de 2003, por Resolución N° 1.046. El proyecto había sido presentado por el diputado Miguel Ángel Corrales.

Es de resaltar que tan importante como un marco legal que garantice los derechos de asociación, reunión y manifestación es que la ciudadanía ejerza su derecho de participar en toda su potencialidad.

Se debe tener en cuenta que los derechos que no se ejercen, se pueden perder. Debido a que no siempre se cumple el mandato de avanzar progresivamente en el reconocimiento de los derechos, y éstos pueden perderse frente a procesos de inflexibilización de las leyes sociales. La participación es la llave con la que se mantienen y conquistan los derechos.

SITUACIÓN DEL DERECHO A LA ASOCIACIÓN

Las regulaciones de los artículos 42 y 119 de la Constitución Nacional, que garantizan el derecho a la asociación, tanto para las organizaciones de estudiantes como para las organizaciones sociales locales dificultan la formación de asociaciones.

La Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2002, publica datos sobre el nivel de asociación

de la población paraguaya⁸. Sobre el total de habitantes de 15 años y más de edad, sólo el 25,3% participa de algún tipo de grupo o asociación. En las zonas rurales el nivel de asociación es del 23,1% y en las urbanas del 26,8%.

CUADRO N° 1

Población de 15 años y más, por área de residencia según condición de asociación a un grupo u organización (en %)			
Condición de asociado a una organización	Total	Urbano	Rural
Total	100	100	100
Sí	25,3	26,8	23,1
No	67,9	67,4	68,6
NR	6,8	5,8	8,3

Fuente: DGEEC: Op. cit., pág. 23

Una aproximación a la participación según el tipo de organización a través de la cual se organiza la gente permite mostrar las formas de asociación y participación características de la población paraguaya.

CUADRO N° 2

Población de 15 años y más asociada a un grupo u organización por área de residencias, según tipo de asociación (en %)			
Tipo de organización	Total	Urbano	Rural
Total	100	100	100
Grupo religioso	32,1	30,8	34,3
Comisión vecinal local	14,4	14,5	14,4
Cooperativa	14,3	18,6	7,0
Asociación, sindicato de trabajadores	6,4	8,6	2,7
Comité de agricultores	5,8	1,0	14,1
Grupo deportivo	5,5	4,8	6,8
Grupo juvenil	4,3	3,5	5,7
Asociación o movimiento político	3,6	5,0	1,1
Comisión de padres	3,3	2,1	5,3
Grupo de mujeres y culturales	2,7	2,2	3,4
Club social	1,2	1,8	0,3
Otros grupos	6,4	7,1	5,0

Fuente: DGEEC: Op. cit., pág. 23.

⁸ DGEEC (2002) Encuesta Permanente de Hogares 2002. Principales Resultados. Presidencia de la República, Banco Mundial y DGEEC, Asunción, pág. 22-23.

El mayor porcentaje de las personas asociadas pertenece a los grupos religiosos. Este porcentaje es más alto en las zonas rurales. Luego, la mayor concentración de participación se encuentra en las comisiones vecinales y locales, en las cuales casi no hay variación entre zonas rurales y urbanas. En las zonas urbanas el porcentaje de participación en Cooperativas es mayor que en las comisiones vecinales y locales, pero no es igual la relación en las zonas rurales en donde solo el 7% participa en cooperativas.

Resulta interesante ver que uno de los porcentajes más altos de participación ciudadana se da en las comisiones vecinales y locales, a pesar de lo restrictiva que es la ley. No podemos simplificar el análisis afirmando que el único elemento que incide en el bajo porcentaje de participación radica en las limitaciones del marco legal, pero es un factor importante.

Como ejemplo de las limitaciones que establece la ley, citamos el caso de la Coordinadora de Comisiones Vecinales, que aglutina a diferentes barrios de Asunción. La intendencia municipal no reconoce a la nueva comisión directiva que había sido electa en diciembre de 2002⁹.

EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN

De acuerdo a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, sólo el 5,6% de la población de 18 años y más ha participado de alguna marcha o protesta alguna vez¹⁰.

CUADRO N° 3

Población de 18 años o más de edad por área de residencia según hayan participado o no en una marcha o protesta (en %)

Participación en marchas o protestas	Total	Urbana	Rural
Total	100	100	100
Participó	5,6	5,9	5,1
No participó	87,7	88,0	87,4
NR	6,6	6,1	7,5

Fuente: DGEEC. Op. cit., pág. 25.

Muchas organizaciones sociales se han manifestado por diversos motivos durante el período que abarca el informe. Este año las autoridades del Estado se mantuvieron firmes en el propósito de hacer cumplir la Ley N° 1.066/97, aunque se observa un caso en donde flexibilizaron su aplicación.

⁹ Diario Abc Color, 5 de marzo de 2003

¹⁰ DGEEC: Op. cit., pág. 25.

Gremios de la educación

En octubre de 2002, un grupo de docentes se manifestó desde la Plaza de la Democracia hasta el Ministerio de Educación y Cultura. La marcha duró dos días y estuvo convocada por cuatro gremios en reclamo de una serie de beneficios sociales que pretendían incluir en el Presupuesto General de la Nación para el 2003, como el incremento salarial del 35% y el cumplimiento de beneficios laborales¹¹.

En noviembre de 2002, directivos, educadores, padres y estudiantes de colegios y universidades privadas, convocados por la Cámara Paraguaya de Educadores, se manifestaron en contra de la imposición tributaria a la educación frente al Panteón de los Héroes. La propuesta del Poder Legislativo era la de establecer el impuesto a la renta del 30% y del IVA del 12% sobre la educación de gestión privada¹².

También en noviembre de 2002 varios gremios docentes se manifestaron reclamando el 35% de aumento salarial y el pago del aporte estatal al seguro social docente adeudado al Instituto de Previsión Social (IPS). Los manifestantes no pudieron llegar al Parlamento Nacional y se mantuvieron en la intersección de Presidente Franco y Chile¹³.

Ese mismo mes, a un día de terminar las clases y previendo que se realice el estudio del presupuesto en plenaria, los docentes marcharon hasta el Panteón de los Héroes reclamando al Poder Legislativo las siguientes reivindicaciones: recategorización del 35% para la educación escolar básica, media y formación docente, mayor presupuesto para la educación, bonificación familiar, escalafón docente y pago de la deuda del IPS¹⁴.

Diferentes estamentos de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) marcharon en noviembre del año pasado en reclamo de la reposición de los 50.000 millones de guaraníes recortados por el Ministerio de Hacienda al presupuesto solicitado por la universidad para el año 2003¹⁵.

En marzo del 2003 varios sectores, como el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación, directores de colegios, docentes, alumnos y padres de familia, se manifestaron en la Plaza de la Democracia e intentaron llegar hasta la Cámara de Diputados, pero sólo pudieron llegar hasta la intersección de Chile y Presidente Franco. El motivo de la medida consistía en solicitar a la Cámara de Diputados la aprobación de una ampliación presupuestaria para Educación¹⁶.

Exigiendo al consejo directivo de la facultad la conformación de una comisión multilateral para el análisis y reglamentación del plan curricular respecto a materias correlativas y prerrequisitos, los estudiantes de filosofía de la UNA se declararon en huelga y asamblea permanente en abril de este año¹⁷.

¹¹ Diario Noticias, 31 de octubre de 2002.

¹² Diario Abc Color, 8 de noviembre de 2002.

¹³ Diario Última Hora, 13 de noviembre de 2002.

¹⁴ Diario Abc Color, 29 de noviembre de 2002.

¹⁵ Diario Noticias, 20 de noviembre de 2002.

¹⁶ Diario Última Hora, 7 de marzo de 2003.

¹⁷ Diario Abc Color, 25 de abril de 2003.

En junio, se realizaron varias manifestaciones, marchas y huelgas de tres grandes gremios de docentes: la Federación de Educadores del Paraguay (FEP), la Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay (OTEP) y la Unión Nacional de Educadores - Sindicato Nacional (UNE - SN). Los gremios se manifestaron en distintas fechas, iniciándose la medida el 17 de junio y extendiéndose hasta el 23 del mismo mes, fecha en que llegaron a acuerdos con el Ministerio de Educación y Cultura¹⁸.

Movilizaciones antimilitaristas y contra la guerra

En el marco de la jornada mundial de lucha contra la guerra, el 15 de febrero se manifestaron en Asunción ciudadanos contrarios a la guerra contra Irak. Unas 300 personas se congregaron en la Plaza José Asunción Flores y luego de forcejear con la Policía, marcharon por la avenida Mariscal López, pero no pudieron llegar hasta la embajada norteamericana, a pesar que la Ley N° 1.066/97 no prohíbe las manifestaciones en ese espacio. La acción congregó a activistas políticos y a representantes de organizaciones sociales¹⁹.

En marzo de 2003, representantes de la campaña “Desarmemos el Presupuesto”, integrada por el Movimiento de Objeción de Conciencia (MOC), el Movimiento por la Obtención del Bienestar Estudiantil (MOBE), Decidamos y el Servicio de Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ - PY), realizaron una acción en las inmediaciones de la Cámara de Senadores. La medida era una protesta contra la aprobación de un préstamo de once millones de dólares para el mantenimiento y compra de aviones para las Fuerzas Armadas. Los/as representantes de estas organizaciones montaron una sentada en pupitres en actitud de espera de rubros para iniciar las clases²⁰. Sin embargo, fueron rápida y violentamente desalojados por la policía antidisturbios de guardia en el Poder Legislativo²¹.

En abril de 2003, diferentes sectores católicos acompañados por varias organizaciones sociales, indígenas y objetores de conciencia se manifestaron frente a la embajada de los Estados Unidos de América clamando por la paz mundial²².

También en abril de 2003 se realizó una marcha contra la guerra de los Estados Unidos en Irak y a favor de la paz. Unos dos mil jóvenes, estudiantes de varios colegios, marcharon sobre la avenida Mariscal López y los actos se desarrollaron frente al edificio de las Naciones Unidas y la sede diplomática de los Estados Unidos²³.

Con motivo de la conmemoración del Día de la Objeción de Conciencia, los activistas de este sector, vestidos con mamelucos amarillos, repartieron volantes en el desfile

¹⁸ Diario Última Hora, 17 y 23 de junio de 2003.

¹⁹ Diario Noticias, 16 de febrero de 2003.

²⁰ Diario Última Hora, 7 de marzo de 2003.

²¹ La Ley N° 1.066/97, en su artículo 16 inciso d, dice: “son absolutamente libres y no están sujetas a las previsiones de la presente ley: las reuniones o manifestaciones de un número no mayor de cincuenta personas”. Esta manifestación contó con la presencia de 20 personas.

²² Diario La Nación, 5 de abril de 2003.

²³ Diario Abc Color, 12 de abril de 2003.

sobre la avenida Carlos A. López organizada por la Municipalidad de Asunción²⁴. La actividad buscaba que la ciudadanía diga no a la militarización de las fiestas patrias que se festejaban ese día.

En agosto, estudiantes de la Escuela Trabajo Social realizaron un acto de protesta colectiva contra el ataque norteamericano a Irak. En el acto también participaron varios catedráticos y simpatizantes que se adhirieron espontáneamente a la marcha.²⁵

Otras movilizaciones ciudadanas

En noviembre de 2002, dos gremios de pescadores –la Confederación de Pescadores del Paraguay y la Coordinadora de Pescadores del Paraguay– cerraron los ríos como medida para exigir subsidios y para disminuir el periodo de prohibición de pesca establecido por la Secretaría del Ambiente (SEAM)²⁶.

En noviembre de 2002, las organizaciones sociales y partidos políticos que conforman la Plenaria Popular Permanente se manifestaron frente al Panteón de los Héroes en contra del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA), como parte de la movilización latinoamericana contra el ALCA²⁷.

En conmemoración al “día mundial de prevención del abuso sexual infantil”, niños de 12 instituciones educativas asociadas a Base Educativa Comunitaria de Apoyo (BECA) y representantes de la Organización de Niños y Adolescentes Trabajadores (ONAT) marcharon desde la Plaza Uruguaya hasta la Cámara de Senadores, en reclamo al cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes del país²⁸.

En diciembre de 2002, unos 600 niños y adolescentes trabajadores marcharon por las calles de Ciudad del Este, departamento del Alto Paraná, en reclamo de sus derechos, el fin de la corrupción y la discriminación a que son sometidos, además de exigir mayor protagonismo en la sociedad. Esta manifestación formó parte del 5° Encuentro organizado por la Coordinadora Nacional de Niños y Adolescentes Trabajadores (CONNATS)²⁹.

En conmemoración del 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer, la Coordinadora de Mujeres del Paraguay (CMP) realizó un acto recordatorio frente al Panteón de los Héroes, en el que presentaron un manifiesto³⁰.

Como protesta por el no reconocimiento y respeto de su autonomía como movimiento vecinal, entre otras reivindicaciones, representantes de las comisiones vecinales miembros de la Coordinadora de Comisiones Vecinales de Asunción se manifestaron en la explanada de la Municipalidad de Asunción en marzo³¹.

²⁴ Diario Abc Color, 16 de mayo de 2003.

²⁵ Diario Noticias, 21 de agosto de 2003.

²⁶ Diario Noticias, 20 de noviembre de 2003.

²⁷ Diario Noticias, 1 de noviembre de 2003.

²⁸ Diario Noticias, 20 de noviembre de 2002.

²⁹ Diario Noticias, 10 de diciembre de 2002.

³⁰ Diario Abc Color, 10 de marzo de 2003.

³¹ Diario Noticias, 6 de marzo de 2003.

Por la recuperación de sus tierras ancestrales, como una de sus principales reivindicaciones, los indígenas Enxet protagonizaron una marcha protesta por las calles de la capital como parte de los festejos del Día del Indígena Americano³².

Funcionarios y directivos de medicina prepaga y sanatorios privados marcharon el 6 de mayo para repudiar el aumento del arancel médico que debía definir el Senado³³.

En junio, bajo el lema “Una verdadera democracia incluye las diferencias”, el Grupo de Acción Gay Lésbico (GAGL) realizó un acto público en la Plaza Italia recordando el Día Internacional del Orgullo Gay, Lésbico, Transgénero y Bisexual, como parte de la semana por los derechos de estos colectivos. Los medios resaltaron esta manifestación como la primera con estas reivindicaciones en Paraguay³⁴.

Movimiento de los sintecho

En febrero, unos 700 familias sin tierras del departamento Central se manifestaron a la altura del kilómetro 10 de San Lorenzo a fin de presionar para que el Ministerio de Hacienda libere el 100% del presupuesto de 4.500 millones de guaraníes para la regularización de asentamientos. Además 1.000 sintechos se concentraron en Ñemby en apoyo³⁵.

En abril, los “sin techo” se manifestaron frente al local del Ministerio de Hacienda para reiterar su solicitud de ampliación del presupuesto para el 2003, a fin de seguir con el programa de regularización de la compra de tierras para sus viviendas. El viceministro de Administración Financiera de Hacienda, Expedito Palacios, explicó que el pedido para el 2003 debía ser solicitado al Poder Legislativo. Por otro lado, los manifestantes denunciaron que el gobierno trababa los pagos a los propietarios de varios asentamientos, quienes ya tenían decretos de compra recientemente promulgados. Protestaban porque la Escribanía Mayor de Gobierno utilizaba todo tipo de argucias para no efectivizar dicha erogación, a sabiendas de que el plazo para el efecto fenecería y el dinero iría a parar a fondos perdidos³⁶.

El caso más polémico del año estuvo relacionado con incidentes diversos en torno a la ocupación del asentamiento de Marquetalia, San Lorenzo, a las acciones de la comisión vecinal y las medidas de persecución penal iniciadas por el Ministerio Público.

La Policía Nacional contaba con una orden judicial para el desalojo de los ocupantes del asentamiento, pero éste fue retrasado en el marco de las elecciones generales. Los incidentes empezaron a agravarse cuando los ocupantes echaron a balazos a la fiscalía penal Blanca Aquino y a la comitiva fiscal y policial encargada del procedimiento. Los ocupantes se prepararon para resistir por la fuerza cualquier intento de desalojo y el monseñor Adalberto Martínez medió para que sea posible mantener una conversación entre el Ministerio del Interior y los ocupantes³⁷.

³² Diario Última Hora, 11 de abril de 2003.

³³ Diario Última Hora, 7 de marzo de 2003.

³⁴ Diario Abc Color, 29 de junio de 2003.

³⁵ Diario Abc Color, 27 de febrero de 2003.

³⁶ Diario Abc Color, 15 de abril de 2003.

³⁷ Diario Abc Color, 29 de abril de 2003.

A esta situación siguió una campaña mediática en la que salieron a la luz pública versiones acerca del manejo interno del asentamiento y expresiones del asesor legal de los ocupantes, el defensor del pueblo adjunto Raúl Marín, quien reconoció la existencia de tribunales populares en el asentamiento³⁸. El diario Noticias publicó una nota en la que se afirmó que todos los habitantes de la ocupación aportaban semanalmente 10.000 guaraníes para la causa y los que tenían más recursos, aportaban más. Según el informante del diario (quien no fue identificado) todos los fondos que se recaudan iban a parar a manos de Raúl Marín³⁹.

La fiscalía Blanca Agüero imputó penalmente a Raúl Marín y a otros dirigentes de la asociación de vecinos de la ocupación, y ordenó su detención⁴⁰.

El 28 de mayo se manifestaron integrantes de varios asentamientos del departamento Central demandando la no judicialización de las luchas sociales, que sólo busca la persecución de los dirigentes de los asentamientos, y la libertad de los dirigentes de Marquetalia Tomás Paredes, Vicente Fleitas y Rafaela Maciel. Asimismo, solicitaron el cese de la persecución a sus asesores, abogados Raúl Marín y su esposa Marilina Marichal⁴¹.

En otra manifestación, el 23 de junio, unas 2.000 personas pertenecientes al Consejo Nacional de Organizaciones Populares - Movimiento Sin Techo (CONOP - MST) y la Mesa Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC) y pobladores de asentamientos ilegales pidieron la libertad del defensor del pueblo adjunto, Raúl Marín, y otros imputados en el caso. Concurrieron primero a la Fiscalía y luego al Palacio de Justicia para presionar a fiscales y jueces. Las demandas de los manifestantes fueron la destitución de la fiscalía Blanca Agüero y del juez de San Lorenzo, Fabriciano Villalba, por convertir la detención de Raúl Marín en prisión preventiva, la reivindicación del derecho a una tierra y vivienda para los pobres y la inmediata libertad de los detenidos (Raúl Marín, Tomás Paredes, Cirila Sosa y Vicente Fleitas) y la desestimación de la imputación contra Marilina Marichal⁴².

La CODEHUPY también intervino en el caso informando a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), realizando visitas a la fiscalía General y a la Unidad Técnica de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia, ente otras acciones. Finalmente, en agosto, unos días antes de la asunción al mando del nuevo presidente, el Dr. Marín quedó libre con el otorgamiento de medidas sustitutivas.

Los hechos ocurridos en Marquetalia evidencian conflictos sociales que afectan el derecho a la propiedad derivados de la ausencia de políticas sociales estatales. Pareciera que el Estado paraguayo se encuentra más preocupado por garantizar la propiedad privada, sin consideración de su función social ni del derecho a la vivienda de la gente que no tiene techo. En este sentido, el informe estatal sobre derechos humanos señaló que “al Gobierno preocupa el aumento de los movimientos sin techo que ocupan ilegalmente y a veces de manera violenta propiedades privadas, en

³⁸ Diario Abc Color, 2 de mayo de 2003.

³⁹ Diario Noticias, 20 y 21 de mayo de 2003.

⁴⁰ Diario Última Hora, 8 de mayo de 2003.

⁴¹ Diario Noticias, 29 de mayo de 2003.

⁴² Diario Noticias, 24 de junio de 2003.

abierta violación del derecho a la propiedad privada, derecho amparado por la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos. Estos grupos están operando en abierta contravención de la ley y en algunos casos incluso se resisten a los mandatos de la justicia, que ordena el desalojo de las propiedades usurpadas. El gobierno rechaza las ocupaciones ilegales de tierra como reivindicaciones sociales⁴³.

CASOS DE DENEGACIÓN DEL DERECHO DE MANIFESTACIÓN

Para relevar otros casos en los que en virtud de la Ley del “Marchódromo” se haya restringido o denegado el derecho a la manifestación, se solicitó la colaboración de la Policía Nacional, en el sentido de facilitar copia de las comunicaciones de realización de manifestaciones que se hayan presentado, además de las que se hayan considerado improcedentes⁴⁴.

La Policía Nacional nunca respondió a esta solicitud, motivo por el cual sólo mencionaremos aquellos casos a los que accedimos a través de fuentes periódicas y otras fuentes alternativas.

En primer lugar, la marcha realizada por varios sectores de las organizaciones sociales el 15 de febrero para protestar contra la guerra en Irak fue impedida por la Policía, teniendo en cuenta que el objetivo de la misma era llegar hasta la embajada de los Estados Unidos. Se debe señalar que la Ley N° 1.066/97 no establece ninguna restricción en esa zona de Asunción. Luego, en marzo, los manifestantes de las organizaciones miembros de la campaña “Desarmemos el presupuesto”, aún a pesar que no les era aplicable la Ley del “Marchódromo” por tratarse de una acción realizada por menos de 50 personas.

Es necesario recuperar el discurso que basa el Estado de Derecho en los derechos económicos, sociales y culturales, y que sitúa los derechos de propiedad en función a los intereses del colectivo con vistas a una mayor igualdad social. Incluso, reivindicar el derecho a trascender la legalidad cuando ésta atenta contra los derechos humanos, con el fin de recrear una nueva legalidad que incluya dichos derechos y a la población excluida⁴⁵. Una de las estrategias de las acciones colectivas consiste en acciones no convencionales, dentro de las cuales se incluye a la desobediencia civil, que supera los estrechos márgenes de una legalidad injusta para forzar su modificación, abrir canales de negociación o llamar la atención de la opinión pública acerca de la existencia de un conflicto silenciado. Desde este punto de vista, las acciones de desobediencia civil constituyen mecanismos para mejorar y democratizar el contenido de las leyes.

⁴³ Comisión Interinstitucional del Estado para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2003): Informe 2002. Derechos Humanos en Paraguay. Mimeo, Asunción, pág. 7.

⁴⁴ Nota de fecha 19 de agosto de 2003. Expediente N° 4863.

⁴⁵ Yuste: Op. cit., pág. 8.

INSTRUCCIONES Y COMPORTAMIENTOS POLICIALES DURANTE LAS MANIFESTACIONES

Si bien la Policía Nacional cuenta con una guía de procedimiento policial que regula la intervención de sus efectivos en las manifestaciones públicas⁴⁶, ésta es poco precisa y debería adecuarse a las disposiciones especiales que se mencionan en los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley*⁴⁷.

Al contrario de lo que establecen los pactos internacionales de derechos humanos, cada vez son más frecuentes los homicidios arbitrarios en desalojos de ocupaciones o en represión a manifestantes del sector campesino. Sólo el año pasado murieron 3 campesinos organizados en estas circunstancias⁴⁸. Cada vez más, las manifestaciones son reprimidas con uso excesivo e indebido de fuerza, y el amedrentamiento y la amenaza a vecinos/as organizados/as se hace cotidiano en numerosos lugares del país⁴⁹.

Si bien el informe de derechos humanos del gobierno paraguayo dice lamentar que en algunas de estas manifestaciones y protestas sociales han habido pérdidas de vidas humanas como producto de esos enfrentamientos⁵⁰, las muertes se siguen produciendo.

Sólo en una manifestación emprendida por los campesinos en la zona de Santa Rosa, San Pedro, en la que murió un manifestante, el jefe policial encargado admitió el descontrol en el accionar de la policía durante la represión⁵¹. En este caso, la dirigencia campesina también demandó el retiro de los militares que se encontraban en la zona desde el inicio de esta medida de fuerza⁵². El gobierno ordenó la salida de los militares a las calles innecesariamente, haciendo uso excesivo e irregular de esta fuerza⁵³.

Por otro lado, en este período se observó el uso excesivo de fuerza por parte de la Policía Nacional, avalado por la Fiscalía en muchos casos, y el uso de material antidisturbios inadecuado, con la consecuencia de la muerte de manifestantes en despejes de rutas. Además, se constata el endurecimiento en la aplicación de la Ley del “Marchódromo”.

Como conclusiones podemos apuntar que la organización y participación ciudadana son derechos instrumentales para la conquista y defensa de otros derechos. Lastimosamente, se detectan un bajo nivel de organización de la sociedad, y escasas acciones afirmativas del Estado para promover la organización.

⁴⁶ Para más información ver Bareiro: Op. cit.

⁴⁷ Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en la Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de setiembre de 1990.

⁴⁸ Ver capítulo Organizaciones campesinas de este informe

⁴⁹ Yuste: Op. cit., pág. 1.

⁵⁰ Comisión Interinstitucional del Estado para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos: Op. cit., pág. 7.

⁵¹ Diario Abc Color, 9 de junio de 2003.

⁵² Diario Abc Color, 11 de junio de 2003.

⁵³ Para más información ver capítulo sobre derecho a la paz y al desarme.

RECOMENDACIONES

- Modificación de los artículos 3 y 4 de la Ley N° 1.066/97. La ley no debería establecer restricciones para el horario, lugar y duración de la manifestación.
- Modificación del artículo 127 de la Ley General de Educación, recomendación ya realizada en informes anteriores. La ley debería garantizar y promover la formación de centros de estudiantes.
- Derogación del decreto 11.089/42, ya mencionado con anterioridad.
- Modificación de la Ley Orgánica Municipal, en los artículos 60, 86 y 88, en la línea de lo que se viene recomendando desde 1997.
- Implementación en el Procedimiento de la Policía Nacional de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley adoptados por las Naciones Unidas.

DERECHOS POLITICOS



María Mercedes Esquivel - Tobati

Elecciones generales 2003: avances y retrocesos de la participación ciudadana

Rossana Gómez

Decidamos, Campaña por la expresión ciudadana

A 14 años de iniciado el camino hacia la democracia, es ineludible revisar los mecanismos de participación electoral que establece nuestra legislación para garantizar realmente la igualdad de oportunidades, la pluralidad, asegurar el secreto del voto y la legalidad de los actos electorales. Es indiscutible que se han dado avances (como la implementación de las urnas electrónicas), pero hay necesidad de propuestas legislativas que consideren un mayor protagonismo de ciudadanos y ciudadanas en todo el sistema electoral, así como el fortalecimiento de las instituciones públicas y el rol de los partidos y movimientos políticos.

INTRODUCCIÓN

Este año estuvo marcado por la actividad electoral. El 27 de abril se realizó la cuarta elección general en lo que va de ésta transición democrática. En ella se eligieron a los/as nuevos/as representantes del poder político. Resultó ganadora la fórmula compuesta por los candidatos del Partido Colorado: Nicanor Duarte Frutos y Luis Castiglioni, con el 37,14% de los votos emitidos en esa fecha.

La Cámara de Senadores quedó conformada por 16 representantes del Partido Colorado (Asociación Nacional Republicana - ANR), 12 del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), 7 del Movimiento Patria Querida, 7 del Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), 2 del Partido País Solidario y 1 del Partido Encuentro Nacional¹.

En la Cámara de Diputados el Partido Colorado logró incluir a 37 candidatos, el PLRA a 21, UNACE a 10, el Movimiento Patria Querida a 10 y el Partido País Solidario a 2, con sus respectivos suplentes.

¹ También asumieron como suplentes 12 representantes de la ANR, 8 suplentes del PLRA, 5 de Patria Querida, 4 de UNACE y 1 de País Solidario.

Tal como determina la ley y siguiendo regularmente el calendario electoral fijado, con anterioridad a los comicios se habían realizado elecciones internas en todos los partidos políticos y movimientos que pujaron por obtener electos/as para cada uno de los 335 cargos en juego en las elecciones generales (presidente, vicepresidente, senadores, diputados, gobernadores y miembros de juntas departamentales)².

El presente informe analiza desde la perspectiva democrática del sufragio, como derecho humano fundamental y responsabilidad ciudadana, diversos aspectos del proceso electoral 2003, su significado, proyecciones y eventuales amenazas para un proceso político que aún se califica –justificadamente, por cierto- como “en transición” hacia un sistema democrático.

EL DEBUT DE LAS URNAS ELECTRÓNICAS

Indudablemente, la novedad de estas elecciones generales constituyó la utilización de las urnas electrónicas (facilitadas mediante la cooperación del Superior Tribunal Electoral del Brasil) que se aplicaron a 46%³ del electorado nacional. Inicialmente, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) había previsto el uso de las urnas en el 53% del total de mesas receptoras que serían habilitadas en los comicios, pero finalmente su empleo fue reducido⁴.

Los apoderados del Partido Colorado expresaron temores hacia el uso de las urnas electrónicas alegando que con ellas se violaba el principio de publicidad del escrutinio, que el fraude era posible con la instalación de programas engañosos y que la insuficiente capacitación del electorado podría inducirle a errores o simplemente alejarlo de los comicios⁵. Primeramente pidieron la eliminación total del sistema electrónico, luego la reducción a un mínimo del 10% y finalmente aceptaron el porcentaje que el TSJE dispuso; 46%.

El TSJE, los partidos de oposición y organizaciones ciudadanas, por el contrario, alentaron el uso de las urnas electrónicas afirmando que las éstas en ningún momento violaban el requisito de escrutinio público que exige la Constitución Nacional en su artículo 118. Las observaciones electorales que han realizado organizaciones ciudadanas independientes⁶ y organizaciones internacionales⁷ y las evaluaciones pos-

² Se deben sumar a estos, los cargos suplentes que también debían ser llenados: 301 en total considerando a los Senadores, Diputados y miembros de Juntas Departamentales.

³ Estadísticas Electorales. Elecciones 2003, pág. 30. Documento editado por el TSJE.

⁴ Con la Resolución N° 44/2003, de fecha 9 de abril de 2003, el TSJE dispuso los locales de votación en los cuales se utilizarían urnas electrónicas en las elecciones generales, afectando a un 46% del electorado inscripto en el padrón cívico.

⁵ Diario Noticias, 26 de febrero de 2003, pág. 11. / Diario Última Hora, 14 de febrero de 2003, pág. 4.

⁶ Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana en su iniciativa de Observación Electoral, calificó el uso de las urnas electrónicas como un éxito y como un mecanismo de participación que reduce sustancialmente algunas posibilidades de fraude que se daban mayormente con el voto convencional. También Transparencia Paraguay afirmó que las urnas electrónicas ordenan y facilitan los comicios.

⁷ Las siguientes organizaciones internacionales realizaron misiones de observación electoral: IFES, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

teriores a las elecciones generales han coincidido en que estos monitoreos ofrecen mayores garantías de transparencia y confiabilidad.

El escrutinio de los votos y el delicado proceso de recuento fue mucho más rápido y eficiente en urnas electrónicas que en las tradicionales. Así, por ejemplo, a las 19 hrs. de ese 27 de abril se había recibido en el TSJE información del escrutinio de sólo 1.593 mesas tradicionales (36,73% del total) y de 3.648 mesas con urnas electrónicas (96,69% del total)⁸.

También la hipótesis de que el uso de tecnología “ahuyentaría” a potenciales electores/as ha quedado desmentida por la propia participación ciudadana, que fue 6,6% mayor entre personas que votaron *en urnas electrónicas*, que aquellas que lo hicieron en urnas tradicionales⁹.

Es importante señalar que las campañas de difusión y capacitación que se realizaron, encontraron la respuesta y predisposición adecuadas de la ciudadanía para aceptar, acompañar y avalar un proceso de cambio tecnológico —y de costumbres electorales— que se ha producido de manera muy rápida y, conforme lo que indican los resultados, satisfactoria¹⁰.

NUEVOS ACTORES POLÍTICOS

De estas elecciones generales participaron 11 partidos políticos y 5 movimientos políticos. En las de 1998 estuvieron presentes 4 partidos políticos, una alianza entre 2 partidos y 1 movimiento político, lo que indica un avance en cuanto a diversidad en la oferta electoral para las elecciones del 2003.

	Elecciones 2003	Elecciones 1998
Partidos políticos	11	4
Movimientos políticos	5	1
Alianzas		1 entre dos partidos políticos

Asimismo, este año debutó electoralmente como partido la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), mientras que el Movimiento Patria Querida decide después de las elecciones constituirse en partido político (aprobó sus estatutos en septiembre de 2003), sumándose al escenario político. Es de destacar también la participación de movimientos ciudadanos diversos, y partidos de izquierda que no habían aparecido en los comicios generales anteriores.

⁸ Estadísticas Electorales, pag. 302.

⁹ La participación electoral total fue del 64,28% del total de los electores habilitados en el padrón. Mientras la participación en urnas tradicionales llegó al 61,26%, la participación en urnas electrónicas fue del 67,86%. “Estadísticas Electorales, Elecciones 2003”, TSJEI (Publicación Oficial), pág. 30.

¹⁰ Conforme con encuestas encargadas por el propia TSJE, el 98,7% de los electores encuestados que sufragaron en urnas electrónicas consideró que le había resultado fácil el procedimiento, el 90% se pronunció por continuar usándolo en el futuro y el 87% se mostró de acuerdo en que se implementen en todo el país para los próximos comicios. “Estadísticas Electorales, Elecciones 2003”, Justicia Electoral (Publicación Oficial), pág. 306.

ELECCIONES GENERALES 2003

Presentaron candidatos/as a dupla presidencial	Presentaron solo candidatos/as a senadores-diputados y/o miembros a juntas departamentales
Asociación Nacional Republicana	Partido Revolucionario Febrerista
Partido Liberal Radical Auténtico	Partido Demócrata Cristiano
Partido Encuentro Nacional	Partido País Solidario
Partido Humanista Paraguayo	Partido Independiente en Acción
Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos	Movimiento Patriótico Tetaguá
Movimiento Patria Querida	Movimiento Reacción Ciudadana
Partido Frente Amplio	Movimiento Fuerza Ciudadana
Movimiento Democrático Independiente	
Partido Patria Libre	

Presentaron candidatos/as a presidente y vicepresidente los siguientes partidos y movimientos: ANR, PLRA, PEN, Partido Humanista Paraguayo, UNACE, Movimiento Patria Querida, Partido Frente Amplio, Movimiento Fuerza Democrática Independiente y el Partido Patria Libre¹¹.

Solamente candidatos/as a senadores, diputados y/o gobernadores y juntas departamentales presentaron el PRF, el PDC, el Partido País Solidario, el Partido Independiente en Acción, el Movimiento Patriótico Tetaguá, el Movimiento Reacción Ciudadana y el Movimiento Fuerza Ciudadana.

AMENAZAS AL PROCESO ELECTORAL

Anormalidades: en juego la calidad del proceso electoral

Son innegables los avances del TSJE en cuanto a los procesos de organización y juzgamiento de las elecciones. La legitimidad de las autoridades electas en los comicios de este año está fuera de duda.

Sin embargo, surgieron cuestionamientos, especialmente desde la observación de la realización de los comicios durante la jornada electoral. En estas elecciones generales nuevamente aparecieron irregularidades fundadas en prácticas políticas como la compra-venta de cédulas¹² y otras que, como en los casos tomados para la muestra de la observación electoral, se refirieron a las garantías sobre el respeto a la volun-

¹¹ En las Elecciones Generales de 1998 participaron el Partido Colorado, el Partido Febrerista, El Partido Demócrata Cristiano y el Partido Blanco, el movimiento político denominado MORENA y la alianza conformada por el PLRA y el PEN.

tad del/a elector/a (secreto del voto, inducción al voto, propaganda electoral y registro de incidencias y denuncias)¹³. Estas anomalías, aun cuando no han afectado sustancialmente la dirección de los resultados, pueden tener un alto impacto en la calidad de los mismos, incluso pueden llegar a modificarlos en el futuro¹⁴.

Precisamente, pese a señalar las mejoras en cuanto a disminución de irregularidades registradas, el fiscal Carmelo Caballero¹⁵ también indicó como asignaturas pendientes faltas y delitos sobre los siguientes ítems: inducción al voto, ubicación de puestos de comandos en lugares cercanos a los locales de votación, propaganda electoral en instituciones públicas y aún en los locales de votación.

Además de estos datos, otros dos son muy llamativos y comprometen la confianza en el proceso comicial: el alto incumplimiento del registro de incidencias, denuncias y faltas (el 91% de las mesas observadas no dieron trámite a esta norma legal¹⁶) y el sistema de conformación de mesas receptoras de votos, que permitió que casi el 25% de los casos tomados en la muestra tuvieran mayoría de integrantes de la ANR y que el 9% contara con mayoría del PLRA, arriesgando de esa manera la pluralidad necesaria para garantizar la equidad de las partes en competencia electoral.

En relación a la primera información señalada (incumplimiento de registro de incidencias), se requiere también un análisis sobre el sistema de denuncias y la capacitación de miembros de mesas (así como de la observancia de sus obligaciones)¹⁷, veedores y apoderados en su seguimiento. Igualmente resulta significativo que de un total de 377 impugnaciones presentadas en todo el país, sólo hayan sido aceptadas 38, y ninguna de las 23 presentadas ante el TSJEL, siendo la gran mayoría rechazadas por cuestiones formales (varias por no indicar cuál era la irregularidad denunciada o en qué lugar)¹⁸. Se hace imperioso contar con controles más rigurosos y el segui-

¹² En el tema de la ya vieja y denunciada práctica de compra - venta de cédulas, el fiscal Carmelo Caballero señaló que es necesario que la Policía Nacional se involucre en el control y la intervención en los casos de denuncias. Entrevista realizada al magistrado electoral como parte de la investigación para la elaboración de este informe.

¹³ Análisis de Carmen Echaury para la observación electoral realizada por Decidamos. Se resaltan algunas de las irregularidades resultantes de la mencionada observación electoral:

- en el 23% de los locales aparecieron personas vistas con distintivos de candidaturas, partidos o movimientos políticos
- en el 28% de los locales observados se notó la presencia de elementos de propaganda electoral como pancartas, pasacalles o volantes.
- en el 19,5% de los casos observados se apreció alguna irregularidad relacionada con el resguardo del secreto del voto y la independencia de electores, tales como: presencia de personas que presionan y acompañan a los electores/as hasta la mesa o el cuarto oscuro, la exposición o no del cuarto oscuro a personas que presionan al elector/a, el manejo del cuarto padrón por un solo partido/movimiento político y el acompañamiento de electores/as sin impedimentos físicos al cuarto de votación,
- en el 91% de las mesas registradas no se dejó constancia de reclamos y protestas ni se utilizó el acta de incidencia.
- el 24,72% de las mesas observadas tenían mayoría de miembros pertenecientes a la ANR.
- el 9 % de las mesas observadas tenían mayoría de miembros pertenecientes al PLRA

¹⁴ Idem.

¹⁵ Entrevista concedida para la elaboración del presente informe.

¹⁶ Artículos de referencia: 209 y 313 del Código Electoral.

¹⁷ Los miembros de mesa tienen precisamente como una de sus obligaciones la de hacer constar en las actas correspondientes las protestas de los apoderados o veedores de los partidos, movimientos políticos y alianzas. (Código Electoral, artículo 184, inciso i).

miento sobre las denuncias y fraudes, precisamente para alentar a que las mismas se realicen y sean registradas.

En cuanto a la conformación de las mesas receptoras de votos y las Juntas Cívicas¹⁹ se debiera considerar, en ese proceso, la participación de la ciudadanía independiente, de modo tal que el control de todo el proceso de votación no descansa solo en los representantes de los partidos políticos, para lo cual se debería debatir sobre una posible reforma legislativa.

En referencia a irregularidades relacionadas a medios de comunicación, resalta el procesamiento de directores de medios de comunicación por difundir resultados de bocas de urnas antes del horario autorizado por la ley el día de los comicios²⁰. La sentencia de la Corte Suprema de Justicia (N° 232 del 10 de abril de 2002) que permitía al diario Última Hora publicar resultados de encuestas en los quince días anteriores a la realización de las elecciones, dio pie a que otros medios de comunicación presentaran el mismo recurso y tuvieran el mismo beneficio²¹.

Ante la eventualidad de que dichos hechos puedan incidir en el comportamiento del electorado y, consiguientemente, en los resultados, se hace necesario evaluar las distintas perspectivas del debate generado desde una posición de defensa de derechos ciudadanos y de la propia cultura política paraguaya. Si bien es cierto muchos países admiten la difusión de resultados de bocas de urnas y encuestas el mismo día de las elecciones, en nuestro país con prácticas todavía muy presentes, como el clientelismo y las prebendas, pueden no favorecer la independencia de la voluntad del/a elector/a.

El Poder Judicial ante las controversias electorales

El uso de la administración de Justicia como una forma de dirimir conflictos políticos que deberían tener otros cauces institucionales para ser resueltos podría convertirse potencialmente en amenaza para el sistema democrático, y puede incluso llegar a afectar la decisión ciudadana. Dos casos pueden servir de ejemplos para analizar el papel fundamental que desempeña el Poder Judicial para solucionar controversias electorales y los efectos que pueden tener sus acciones: el referido al candidato presidencial Osvaldo Domínguez Dibb y, el relativo al Diputado Nacional Eduardo Vera Bejarano.

¹⁸ Acuerdo y Sentencia N° 2/2003, Expediente: "Elecciones Generales del 27 de abril de 2003, convocadas por Resolución TSJEN° 63/2002" y Estadísticas Electorales - Elecciones 2003, documento oficial publicado por el TSJE.

¹⁹ Las Juntas Cívicas tienen también importantes funciones como las de proponer locales de votación, acreditar a veedores, recibir y distribuir los materiales de votación, recoger los elementos después de la votación y entregarlos al juez (artículo 36 del Código Electoral).

²⁰ Fueron imputados Humberto Rubín, director de Radio Ñandutí, Alejandro Domínguez, de la Radio 9.70, Alcides Riveros de Radio 1° de Marzo, y Nestor López Moreira, de Canal 13.

²¹ La Radio Rock and Pop (A.I. 413); Radio Ñandutí (A.I. 412); Radio Cáritas (A.I. 397); TV Acción (A.I. 396); First Análisis y Estudios (A.I. 362); Editorial AZETA (A.I. 361); Gráfica y Editorial Inter-Sudamericana (A.I. 359).

El Caso Domínguez Dibb

Tres meses después de realizadas las elecciones generales y siete meses después de las elecciones internas del Partido Colorado, la Corte Suprema de Justicia resolvió una acción de inconstitucionalidad presentada, declarando la nulidad de una Sentencia del TSJE que habilitaba a Osvaldo Domínguez Dibb a pugnar en las elecciones internas de su partido. La Corte Suprema de Justicia consideró que se encontraron suficientes pruebas de que Domínguez Dibb había nacido en territorio argentino, condición prohibitiva para acceder a un cargo como el de presidente de la República. (Acuerdo y Sentencia N° 1225 de fecha 29 de julio de 2003).

La decisión de la Corte Suprema de Justicia fue peligrosamente tardía. Si Domínguez Dibb hubiera sido electo como candidato colorado a la Presidencia de la República (para lo que sólo le faltó el 8% de los votos de su partido) habría quedado en suspenso todo el proceso con consecuencias inciertas para el sistema democrático.

El Caso Vera Bejarano

Otro ejemplo de estas decisiones judiciales es el que afectó la elección de la mesa directiva de la Cámara de Diputados.

Aún cuando la ANR no contaba con mayoría suficiente en la Cámara de Diputados, una maniobra judicial, realizada solo momentos antes del acto de elección de nuevas autoridades, permitió al diputado colorado Benjamín Maciel Pasotti convertirse en presidente de la Cámara con 41 votos (cantidad mínima requerida para la designación). Esta votación fue posible gracias a la exclusión del diputado liberal Eduardo Vera Bejarano basada en una resolución judicial, que ordenaba el juramento del reemplazante del liberal, Carlos Zena, como reemplazante de Vera Bejarano.

La resolución, que sirvió de fundamento a la exclusión de Eduardo Vera, se sustentó en un amparo promovido por Carlos Zena ante la jueza electoral Teresita Escobar, en contra de la resolución de su partido (ratificada por el TSJE) y que consagraba al primero como ganador de las elecciones internas del PLRA en el departamento de San Pedro. Zena en reemplazo de Eduardo Vera, votó a favor del candidato colorado Benjamín Maciel Pasotti.

Estas actuaciones fueron ampliamente criticadas tanto por la forma en que se había evadido la representación de la voluntad popular en el primer acto de la nueva Cámara de Diputados, como por la fundamentación que utilizó la magistrada que concedió el amparo a favor de Zena.

La clara violación de la Constitución Nacional (que en su artículo 134 expresamente prohíbe acoger amparos en la tramitación de causas judiciales) realizada por la magistrada Teresita Escobar establece un precedente que podría volver a ser utilizado para cambiar la mayoría legítima de cualquiera de las dos cámaras o decisiones del propio electorado, por la vía de acciones judiciales jurídicamente insostenibles²².

²² La Corte Suprema de Justicia remitió los antecedentes de las actuaciones de la jueza Teresita Escobar al Fiscal General del Estado y comunicó de dicha resolución (la N° 1211) al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. Hasta el cierre de la edición de este informe ninguna de estas instituciones, ni tampoco el TSJE, había sancionado o realizado algún llamado de atención a la magistrada.

El fantasma de la abstención

Aún reconociendo que la participación electoral ha disminuido en relación con las elecciones generales anteriores (80,54% en 1998, a 64,29% en las elecciones del 2003), es difícil hacer comparaciones concluyentes que indiquen fenómenos anormales de apatía política.

Cuadro comparativo de la participación electoral en las tres últimas elecciones generales²³

1993	69%
1998	80,54%
2003	64,29%

Debe tenerse presente que el proceso de 1998 se desarrolló en medio de un clima de alta polarización política, que naturalmente conlleva una participación más alta de la que podría esperarse en procesos “de relativa normalidad”. En cambio, las tres últimas elecciones (relativamente más “normales”) presentan índices de participación similares²⁴.

El hecho de que todavía sea prematuro decir que los actuales niveles de participación pueden considerarse bajos o imputarse a un cansancio o descrédito del sistema democrático, no significa que deba dejarse de lado todo interés por el indicador. Muy por el contrario, debiera ser un punto atendido especialmente en las próximas elecciones, más aun cuando parecen estar surgiendo otros indicios de deterioro del régimen político²⁵.

Participación política de la mujer: insuficientes mecanismos para superar la desigualdad y la discriminación

De un total de 2.405.108 inscriptos/as en el Padrón Cívico Nacional para las elecciones generales de 2003, el 46,98 % son mujeres, lo cual revela un escaso aumento con respecto a años anteriores (para las elecciones de vicepresidente en el 2001, el 46,39% del electorado estaba compuesta por mujeres).

²³ Datos suministrados por el TSJE.

²⁴ En las elecciones vicepresidenciales de 2000 la participación fue de un 60,72%, en las elecciones municipales de 2001 fue del 54,19% y en las generales de este año alcanzó al 64,29% (TSJE).

²⁵ De 17 países latinoamericanos analizados, Paraguay figura en el último lugar del ranking del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2003 IDD-Lat 2003, publicado por la Fundación Konrad Adenauer y la organización no gubernamental Polilat.com. Esta ponderación considera varias dimensiones entre las que se encuentran: condiciones básicas de la democracia; respeto de los derechos políticos y las libertades civiles; 3- calidad institucional y eficiencia política y ejercicio de poder efectivo para gobernar que incluye dos subdimensiones: capacidad para generar políticas que aseguren bienestar y capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica.

Después del 27 de abril de este año, se cuenta con un elemento más para analizar la efectividad de la cuota de participación femenina en las listas de los partidos y movimientos políticos, tal como lo establece el Código Electoral (artículo 32, inciso r)²⁶. El número de mujeres electas para senadoras descendió de 8 (período de 1998) a 5, aunque sí aumentaron en la Cámara de Diputados (de 2 a 8)²⁷.

Sin embargo, el problema radica en que si bien los partidos políticos en varios lugares (especialmente en distritos electorales importantes como Capital y Central) incluyen alguna participación mínima de mujeres, ellas no se ubican en los primeros lugares de las listas, con lo que sus posibilidades reales de acceso a los cargos son efímeras.

La cuota de participación es considerada así como máxima y no como mínima y, tal como se encuentra estipulada en la Ley Electoral, no garantiza una mayor participación femenina. Tampoco se prevé algún mecanismo de control de lo que la misma dispone (ya que los partidos políticos que no lo cumplieren a esta norma no deberían ser inscriptos en el Registro Cívico).

Tal fue el caso de la candidata Evanhy de Gallegos quien, ubicada en el lugar 21 de la lista de senadores, fue imagen destacada de toda la campaña del Partido Colorado, instando a la gente a votar por el bloque de la lista²⁸. De hecho, el Partido Colorado solo incluyó a tres mujeres en los primeros 20 lugares²⁹ de su lista, llegando a ingresar solo una.

Analizando las listas de los demás partidos, se aprecia que aquellos más tradicionales (como la ANR y el PLRA) son los más reacios a incluir a mujeres en sus candidaturas. Los partidos con menor caudal electoral tienen a más mujeres en sus listas. Por ejemplo, la ANR solo postuló a 6 mujeres de los 80 previstos para la Cámara de Diputados, el PLRA a 13, el PRF a 22, País Solidario a 17, el Partido Humanista a 12, Patria Libre a 18, Patria Querida a 22, el PDC a 13, el PEN a 30 y UNACE a 27.

Estos datos demuestran que son necesarios otros instrumentos, legales y administrativos, que busquen proteger el derecho de las ciudadanas a participar en competencias electorales y que otorguen a la población la posibilidad real de elegir a los y las mejores candidatos/as.

²⁶ El Código Electoral fija una cuota mínima de representación del 20% de mujeres en los cuerpos colegiados, a razón de una candidata por cada cinco lugares en las listas. La legislación también señala que los partidos o movimientos políticos que no cumplan con estas disposiciones serán sancionados con la no inscripción de sus listas en los tribunales electorales correspondientes.

²⁷ Paraguay ocupa uno de los puestos más bajos en representación femenina en cargos públicos con el 3,66%, solo seguido por Brasil con el 2,33%, según el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat 2003).

²⁸ En esa campaña no aparecieron los candidatos varones que ocupaban los primeros puestos y que llegaron a las bancas.

²⁹ El Partido Colorado llegó a incluir a 16 senadores, el PLRA a 12, Patria Querida a 7, País Solidario a 2 y el PEN a 1.

Partido o Movimiento	Cantidad de Mujeres Candidatas	Cargos previstos para la Cámara de Diputados
ANR	6	80
PLRA	13	80
PRF	22	80
Partido País Solidario	17	80
Partido Humanista	12	80
Partido Patria Libre	18	80
Movimiento Patria Querida	22	80
Partido Demócrata Cristiano	13	80
Partido Encuentro Nacional	30	80
UNACE	27	80

Afiliación partidaria: ¿Voto cautivo vs. Voto libre?

Del total de inscriptos en el Padrón Cívico Nacional, el 82% está afiliado a algún partido político. La distribución del Registro Cívico Nacional en relación a afiliación a partidos políticos es como sigue: ANR, 42,84%; Patria Querida, 0,27%; PEN 1,44%; UNACE, 4,59%; PLRA, 21,72%; Inscriptos en más de un partido, 10,68%, Inscriptos sin partido político, 17,91%³⁰. El porcentaje de 10,68% que está inscripto en más de un partido, sugiere la presencia de irregularidades al interior del padrón de cada partido y la existencia de dobles o hasta triple afiliaciones.

Distribución del Registro Cívico por afiliación política

Partido político	Porcentaje
ANR	42,84%
Patria Querida	0,27%
Partido Encuentro Nacional	1,44 %
UNACE	4,59%
PLRA	21,72%
Inscriptos en más de un partido	10,68%
Inscriptos sin partido político	17,91%

³⁰ Datos suministrados por el TSJE.

En estas elecciones generales el fenómeno creciente de la utilización del voto cruzado (se llama así al voto que marca su elección a presidente para una lista y para senadores y/o diputados a otra) y que puede dar indicios de que el voto cautivo (aquel que vota a un mismo partido o movimiento para todos los cargos elegibles) tuvo menor fuerza que en elecciones anteriores. Según un análisis que publica el Diario Última Hora, el Partido Colorado obtuvo 65 mil votos menos que su candidato a presidente y 12 mil votos menos que la suma de sus candidatos/as a diputados, mientras que el Movimiento Patria Querida obtuvo 100 mil votos más para su candidato a presidente que sus listas para el Congreso³¹. Tanto la ANR como el PLRA consiguieron menos bancas en el Parlamento que en elecciones anteriores. No obstante, el voto en bloque se registra aún en un alto nivel, por lo que sería bueno reabrir el debate sobre la posibilidad de desbloquear o abrir las listas cerradas, ya que parece ser un mecanismo de participación que interesa a la ciudadanía.

Financiamiento y control de las campañas electorales.

La falta de controles efectivos sobre el financiamiento tanto de campañas electorales como del destino que los partidos políticos dan a los aportes y subsidios que reciben por parte del Estado sigue constituyéndose en amenaza para el andamiaje del proceso democrático. Organismos internacionales han recomendado poner en marcha iniciativas que tiendan, en ese sentido, a contribuir a la transparencia³². Este ya ha sido un reclamo del Informe sobre Derechos Políticos 2002, que señalaba que los controles existentes son limitados.

El TSJE recibió en junio de este año, la suma de 54 mil millones de guaraníes³³ en el marco de la ampliación presupuestaria que había solicitado al Congreso Nacional. La mayor parte del mencionado monto se destina a pagar las deudas que el TSJE mantenía con los partidos y movimientos políticos, en concepto de aportes y subsidio estatal. La información del TSJE sobre el uso y destino de esos fondos es escasa.

Las mismas elecciones internas de los partidos políticos, que se desarrollaron entre diciembre de 2002 y enero de 2003 invitan a reflexionar acerca del uso del dinero que reciben por parte del Estado. ¿Se revierten dichos montos, al menos, en el mejoramiento de su estructura interna para ofrecer mayores garantías a su electorado y disminuir el nivel de conflictividad entre los distintos movimientos e intereses en pugna?

El lento juzgamiento de las actas electorales, la tardía entrega de resultados y la judicialización de varios conflictos parecen indicar lo contrario y señalan la fragilidad de la organización electoral interna y la falta de capacidad de resolver contiendas de origen primariamente internas en la mayoría de los partidos políticos.

³¹ Diario Última Hora, 6 de mayo de 2003, pág. 4.

³² Miguel Angel Rodríguez, ex-presidente de Costa Rica, que encabezó la misión de Observación Electoral de IFES hizo tal recomendación a las autoridades nacionales. Diario La Nación, 29 de abril de 2003. Lo mismo propone el Libro Blanco del PNUD (pág. 26) que señala que “es necesario discutir una limitación más severa a la financiación privada de los partidos políticos”.

³³ Diario La Nación, 17 de junio de 2003, pág. 7.

Recomendaciones

- Reformular la legislación en lo referente a igualdad de género, para verdaderamente mejorar la representación femenina. Se recomienda la modificación legal para que los partidos y movimientos políticos estén obligados a incluir a mujeres en los primeros lugares de las listas y prevean un mecanismo de alternancia por ejemplo, que las listas sean constituidas con no más de dos personas del mismo sexo de manera consecutiva). Así también son necesarios otros instrumentos legales y administrativos que mejoren la participación de las mujeres, tales como asignar recursos del subsidio estatal a la capacitación política de la mujer o el asesoramiento permanente del TSJE a las eventuales candidatas, además de un exhaustivo control y juzgamiento del cumplimiento de las normas electorales respecto a este tema.
- Utilizar las urnas electrónicas en el 100% del país para todas las elecciones futuras.
- Prever una mayor participación de la ciudadanía no afiliada a los partidos políticos en la conformación de las mesas receptoras de votos y de las juntas cívicas, para que el control de todo el proceso de votación no descansa solo en los partidos políticos. En este caso, cabría analizar una reforma legislativa.
- Crear, al interior del TSJE, un registro de irregularidades, faltas y delitos electorales, de modo que tanto las instituciones a cargo de su control como la propia ciudadanía puedan realizar un mejor seguimiento y sugerir propuestas de cambio que mejoren las garantías hacia los derechos electorales de la ciudadanía.
- Capacitar a los miembros de mesas, veedores y apoderados en las formalidades y procedimientos adecuados para formular y hacer seguimiento a denuncias electorales.
- Considerar la incorporación de mecanismos de observación ciudadana, a través de grupos organizados y/u organizaciones ciudadanas y sociales, que arrojen resultados sistematizados y evaluables, para permitir no solo una participación más comprometida de la ciudadanía, sino también variables que vislumbren instrumentos que busquen el mejoramiento de la calidad del proceso electoral.
- Propiciar mecanismos que faciliten información sobre los/as candidatos/as que se presenten a elecciones de cargos pluripersonales.
- Implementar mecanismos que faciliten información sobre los gastos electorales y el destino de los aportes y subsidios electorales a los partidos políticos, incluyendo sistemas de control cruzado y de verificación de gastos por parte de organizaciones de la sociedad civil.
- Plantear soluciones apropiadas y oportunas a los conflictos electorales en los partidos y movimientos políticos y, en su defecto por el TSJE.

DERECHO AL DESARROLLO SOSTENIBLE



Margarita Corvalán - Itá

Pobreza y desigualdad

Domingo M. Rivarola*

Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES)

Paraguay ha venido experimentando un ostensible incremento de la pobreza, afectando en diferentes grados a los distintos sectores. Una serie de estudios realizados en los dos últimos años, permiten corroborar fehacientemente dos realidades: una, el aumento significativo del número de pobres y otra, la existencia de una firme tendencia de empobrecimiento.

INTRODUCCIÓN

Un rasgo característico del largo ciclo autoritario fue el haber tratado de imponer una imagen del país caracterizada por su creciente estado de bienestar, equidad y una ordenada y pacífica convivencia social. En ese sentido, como acaeció en los años setenta, tal visión pareció estar ampliamente avalada por la realidad. Efectivamente, el excepcional flujo de recursos que se incorporó al país con relación a la construcción de la central hidroeléctrica de Itaipú, el vasto programa de colonización que llevó a ocupar las franjas agrícolas aún no explotadas del este y noreste, la avasallante irrupción de las empresas internacionales y transnacionales para el cultivo intensivo de la soja fueron, entre otros factores, los principales componentes del excepcional –aunque transitorio auge– de la economía paraguaya. La disponibilidad de esa masa de recursos terminó favoreciendo prácticamente a la totalidad de la población. Aún cuando la distribución de esa inmensa riqueza se dio de una manera extremadamente inequitativa, la sensación de “bienestar y progreso”, no solamente impidió que la sociedad pudiera visualizar lo superficial y efímero de dicho auge sino que permitió que el régimen pudiera seguir manteniendo su rígida e intolerante estructura autoritaria. Desaparecidas las condiciones que sirvieron de sustento a tan

* Para la elaboración de este artículo se contó con la colaboración de la economista Laura Barrios.

excepcional coyuntura, el país real afloró de nuevo con sus limitaciones estructurales y con señales de una degradación social, política e institucional más profunda. De tan negativo legado, la presencia de un enorme contingente de pobres y una tendencia no contenida de empobrecimiento conforman uno de los desafíos más acuciantes que deberá afrontar la aún débil democracia paraguaya para encontrar bases más firmes para su sustentación.

En lo que sigue, se examinan algunas de las características más llamativas del fenómeno de la pobreza en el país.

INCREMENTO DE LA POBREZA

¿Es que se habla más de la pobreza o simplemente se le está prestando una atención que no tuvo en el pasado? ¿Es sólo la posibilidad de visualizarla más fácilmente como efecto del funcionamiento de las libertades actualmente imperantes en el país? El análisis de la situación muestra que efectivamente el tema de la pobreza ocupa un lugar de creciente preferencia no solamente en el escenario académico, de las organizaciones no gubernamentales y de los mismos políticos y funcionarios gubernamentales. La preocupación por la pobreza, por una diversidad de motivos, suscita una amplia atención de las organizaciones de cooperación internacional para el desarrollo. Incluso una institución como el Banco Mundial¹, tradicionalmente ajeno a este problema, ha venido tratando de ubicarse en la vanguardia de las organizaciones que pretenden contribuir de manera directa a la disminución de la pobreza. Por otra parte, sin que el hecho deje de tener relación con la disposición de las diferentes agencias internacionales, la atención que se viene prestando al problema de la pobreza en Paraguay es marcadamente ascendente. Un ejemplo de ello constituye el sinnúmero de estudios, cifras estadísticas, proyectos para su erradicación, etc., que han venido apareciendo especialmente durante la última década. Al punto que, el plan referido a la política social a ser priorizado durante los cien primeros días y que fuera elaborado por el gobierno que asumió el poder recientemente, ubica a la iniciativa de la lucha contra la pobreza como su máxima prioridad.

En lo referente al nivel cuantitativo de la pobreza y la tendencia de su crecimiento, las cifras que regularmente vienen aportando las organizaciones internacionales especializadas no dejan duda sobre el ostensible agravamiento de la situación, aún cuando los promedios regionales consigan ocultar el deterioro que vienen experimentando determinados países de la región en lo que a la pobreza se refiere. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL)², en un documento dado a conocer hacia mediados de la década del noventa, destaca que a comienzos de ese periodo la mayoría de los países de América Latina presentaban niveles de pobreza de ese periodo muy superiores a las registradas a fines de los años setenta. Visto desde una

¹ Banco Mundial. Paraguay creando las condiciones para un crecimiento sustentable : Opciones de política para la nueva administración. Asunción: Banco Mundial. Junio 2003.

² CEPAL, Magnitud de la pobreza en América latina en los años ochenta. Santiago, Comisión Económica para América latina y el caribe (CEPAL) 1991

perspectiva más nacional, los datos aportados destacan que mientras en México y Venezuela la pobreza se incrementó, en Chile y Brasil su grado de incidencia disminuyó.

En lo que a Paraguay se refiere, el país se ubica en el grupo que ha venido experimentando un ostensible incremento de la pobreza, afectando en diferentes grados a los distintos sectores. A más de una serie de estudios realizados en los dos últimos años, una creciente y actualizada disponibilidad de informaciones estadísticas permiten corroborar fehacientemente dos realidades: una, el aumento significativo del número de pobres y otra, la existencia de una firme tendencia de empobrecimiento.

La crisis económica

El debate sobre la pobreza conlleva el análisis directo de las características y alcances del desenvolvimiento económico. Para algunos autores como Berry, el fracaso del sector rural en atenuar los niveles de pobreza deriva de una serie de factores entre los que cabe mencionar el bajo crecimiento agrícola y —tal como sostiene el analista citado— en “la ausencia de cualquier tendencia igualadora en la distribución o en la remediación de la pobreza”. En este orden, no cabe desconocer que desde los años cincuenta el patrón de crecimiento agrícola permitió un significativo crecimiento de la economía, en particular por el incremento de productividad alcanzado por la ocupación de nuevas tierras y por las exportaciones, en especial de la soja. Sin embargo, la pobreza no desapareció por el carácter excluyente de dicho modelo económico y porque a comienzos de los ochentas ya no quedaron tierras que ocupar. Otros autores como Morley y Vos³ han señalado el carácter dualista del crecimiento paraguayo, es decir, con un sector y una economía agrícola empresarial eficiente y fuertemente capitalizada creciendo en las mejores condiciones y, por otro, el área campesina tradicional con bajos niveles de productividad y participación en el ingreso nacional. Según Morley y Vos, de persistir este modelo, aún con tasas de crecimiento de dos dígitos, podría darse una disminución de la pobreza en el curso de una generación.

El desempeño de la economía paraguaya actual no permite abrigar expectativas positivas para el futuro y en particular en la disminución de la pobreza. Teniendo en cuenta la evolución de la tasa promedio de crecimiento anual entre los años 1999 y 2002, se puede observar que ésta ha experimentado prácticamente un movimiento nulo y claramente recesivo, que se mantuvo en el periodo mencionado en el orden del 0,2% de promedio anual. Dicho crecimiento se halla muy por debajo del crecimiento estimado de la población, que para el mismo periodo fue del 2,6%. Esto implica un grave problema, ya que el crecimiento del producto debería incrementarse al doble del crecimiento poblacional, lo cual no sucede en nuestro caso, traduciéndose en un incremento de la cantidad de personas que se hallan en la pobreza total o extrema.

Entre otros factores que incidieron negativamente en el comportamiento de la economía paraguaya, se pueden mencionar los siguientes⁴:

³ Morley, Samuel; Vos, Rob. (1997) “Poverty and dualistic growth in Paraguay”. Paper prepared for the UNDP/IDB/CEPAL project on “Macroeconomic Policies, Poverty and Income Distribution in Latin America and the Caribbean”.

⁴ Banco Central del Paraguay (BCP) (2003). Informe económico. Asunción.

- El comportamiento inestable del Índice de Precios al Consumidor (IPC), registró en el 2002 una inflación de 2 dígitos, la cual produjo el aumento generalizado de los precios y en consecuencia, afectó el poder adquisitivo de la población.
- La tendencia al alza del tipo de cambio en los últimos 2 años, generó una inestabilidad cambiaria que afectó el poder adquisitivo del consumidor al incrementarse el valor de aquellos productos importados que forman parte de su canasta de consumo.
- El incremento de la tasa de desempleo abierto del país en poco más de 3 puntos en el período 2001 - 2002, siendo el área urbana la más afectada, como consecuencia de los factores mencionados precedentemente. Esta situación se traduce en un incremento de la pobreza y de la desigualdad de la distribución de los ingresos.
- La reducción del PIB per cápita, en promedio cada año, en un -2,4%, alcanzando en el año 2002 el nivel más bajo de los últimos 20 años.

MEDICIONES DE LA POBREZA EN PARAGUAY

Considerando los aspectos macroeconómicos mencionados en el punto anterior, se puede decir que éstos se traducen en el incremento de las personas que se hallan en situación de pobreza. En el presente análisis, se ha utilizado el documento realizado por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) denominado "Pobreza Paraguaya - Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2002".

Las proporciones de la población en situación de pobreza se han estimado utilizando el método de la **línea de pobreza**⁵, para lo cual se recurre al **costo de la canasta básica de consumo**⁶. En el siguiente cuadro, puede observarse el costo mensual por persona de una canasta básica de consumo.

CUADRO 1

PARAGUAY, valor mensual de la canasta básica de consumo (guaraníes de diciembre de 2002)

Dominio geográfico	Canasta básica de consumo por persona		Tamaño familiar Nº de miembros	Canasta básica de consumo por hogar	
	Alimentaria (LP Extrema)	Total (LP Total)		Alimentaria (LP extrema)	Total (LP Total)
Asunción	142.308	321.229	4,22	600.534	1.355.573
Central urbano	140.717	317.998	4,61	648.024	1.464.431
Resto urbano	106.802	197.895	4,25	454.409	841.981
Rural	73.501	118.483	4,97	365.203	588.705
País	103.733	203.406	4,62	479.036	939.328

Fuente: DGEEC. EPH. (2002). Asunción.

Observaciones:

1) LP = Línea de pobreza.

2) Las líneas de pobreza a nivel de país y de una familia típica de cada dominio sólo son referenciales debido a que para las mediciones de la pobreza se utilizan líneas a nivel per cápita de cada dominio. Una canasta básica cubre los requerimientos nutricionales mínimos de la población de cada dominio.

En este cuadro, se observa que el costo mensual *por persona* de la línea de pobreza extrema en Asunción es 1,9 veces más que en el área rural y 2,7 veces más en cuanto a la línea de pobreza total. Además, puede observarse que en promedio mensual *por hogar* la canasta básica de consumo alimentaria (LP extrema) es de 479.036 guaraníes, y la de la LP total es de 939.328 guaraníes de diciembre de 2002.

- De acuerdo a la EPH 2002, el 48,8% de la población total se encuentra en situación de pobreza debido a que sus ingresos son inferiores al costo de una canasta básica de consumo. En el área rural, esta cifra se incrementa al 52,3% (ver cuadro 2)

CUADRO 2

PARAGUAY, población total y población pobre según área de residencia

Área de residencia	Población total	Población pobre	% población pobre
Total país	5.516.391	2.689.717	48,8%
Urbana	3.136.281	1.444.596	46,1%
Asunción	544.936	161.219	29,6%
Central urbano	1.267.266	739.830	58,4%
Resto urbano	1.324.079	543.547	41,3%
Rural	2.380.110	1.245.121	52,3%

Fuente: DGEEC. EPH. 2002. Asunción.

- En términos absolutos, la mayor cantidad de pobres se encuentra en el área urbana del país: 1.444.596 personas, lo que constituye el 53,7% respecto al total de pobres; de la zona urbana, Central urbano concentra la mayor proporción (51% del total de pobres de la zona urbana). El 46,3% de los pobres vive en zonas rurales.

⁵ La línea de pobreza define a la población pobre como aquel conjunto de personas cuyo nivel de bienestar (expresado a través del ingreso) es inferior al costo de una canasta básica de consumo (que es el conjunto de bienes y servicios que satisface los requerimientos mínimos para la sobrevivencia humana)

⁶ La línea de pobreza considerada por la DGEEC ha sido construida estimando primero el costo de una canasta básica de alimentos (según la cual el contenido calórico y proteico debe satisfacer los requerimientos nutricionales), para luego añadirle el costo de la canasta básica no alimentaria (compuesta por otros bienes y servicios esenciales relacionados con la vivienda, vestido, educación, entre otros). El costo mensual por persona de esta canasta alimentaria se denomina línea de pobreza extrema, y la suma de ambas canastas línea de pobreza total

Fuente: DGEEC. EPH. 2002. Asunción.

- La pobreza en el área rural es más profunda. En el siguiente gráfico puede observarse que el ingreso promedio de los pobres del área rural sólo cubre el 51,3% de la canasta básica de consumo, mientras que en Asunción, cubre casi el 61%.

Fuente: DGEEC. EPH. 2002. Asunción.

- En cuanto a la evolución de la pobreza total en Paraguay, la misma aumentó en el periodo comprendido entre 1995 - 2002 del 30,7% al 48,8%, respectivamente.

Fuente: DGEEC. 2002.

- Considerando el área de residencia, podemos ver que en las zonas urbanas, durante los 6 primeros períodos considerados (1994 al 2001), la cantidad de pobres se mantuvo en 25% como promedio; sin embargo, en el año 2002 casi llega a duplicarse dicha cifra, situándose en el 46,1%.

- En lo que respecta al área rural, la pobreza ha ido creciendo paulatinamente, ya que del 37,2% observado en el año 1995, se incrementa al 52,3% en el año 2002.

Fuente: DGEEC. 2002. Asunción.

LA POBREZA URBANA

Los datos más recientes muestran como uno de los hechos más llamativos del fenómeno de la pobreza en Paraguay, al aumento significativo que está alcanzando la pobreza urbana. En rigor, constituye un aspecto singular por cuanto tradicionalmente la visualización y tratamiento de la pobreza ha sido invariablemente relacionada con la pobreza rural. Así, que el término pobreza era de hecho equivalente a pobreza rural y, por consiguiente, las formas de encarar su superación quedaban por lo común reducidas a las características de la estructura agraria (tenencia de la tierra, infraestructura, nivel educativo, etc.), la comercialización de los productos agrícolas de renta, la expropiación experimentada por los pequeños productores por la vía del crédito informal o la misma política comercial del gobierno. Precisamente, una de las consecuencias directas del acelerado y explosivo crecimiento de la pobreza urbana es que, de hoy en más, el tema de la pobreza comienza a encuadrarse en el marco de la política económica y social global del país.

LA REPRESENTACIÓN DE LOS POBRES

Otra característica novedosa relacionada con la pobreza en Paraguay es el fortalecimiento de la capacidad de representación que se ha venido dando durante la última década. De hecho, a más del cíclico recrudecimiento de la pobreza y de su misma

agudización, dos elementos han contribuido significativamente al surgimiento y paulatino fortalecimiento de nuevos actores que han ido sustituyendo los mecanismos y conductos tradicionales de atención a los pobres, sean rurales o urbanos. Uno de ellos es el contexto democrático que ha brindado un margen apreciable de garantía para la organización y el desarrollo de las actividades pertinentes por parte de los movimientos sociales que han asumido la defensa y la reivindicación de los derechos de estos sectores. El otro factor tiene que ver con una diferenciación creciente entre el accionar de los partidos políticos y la de estos nuevos movimientos.

En lo primero, resulta obvio que durante la égida dictatorial toda actividad que no estuviera demarcada en el marco de los intereses del régimen político imperante era calificada automáticamente de subversiva y por consiguiente, sometida a la acción directa de los mecanismos represivos que custodiaban la seguridad e intereses del sistema de dominación y de sus intereses personales y corporativos. En tal contexto, la población quedó escindida en dos grandes sectores: por un lado, quienes se adscribían al partido de gobierno buscando una salida a sus requerimientos más elementales por la vía clientelar y prebendaria y por otro, aquellos que debieron soportar los mayores riesgos y privaciones en el intento de forzar medidas públicas que pudieran favorecerlos.

Como es de suponer, en uno u otro caso los reclamos, reivindicaciones e incluso el logro de cierto margen de protección, en especial de quienes no se ubicaban en la esfera del régimen, involucraba a los partidos políticos. De esa manera, el problema de la pobreza quedó subsumido inexorablemente en el marco de los intereses políticos de las agrupaciones partidarias con todas las limitaciones que esto implicaba. El surgimiento y devastación de las Ligas Agrarias en los años sesenta constituye un ilustrativo ejemplo de las alternativas más extremas a las que podrían conducir algunas demandas sociales.

Con el inicio del proceso de democratización, los intereses estrictamente partidarios fueron demarcándose aceleradamente de aquellos que correspondían a grupos que respondían a reivindicaciones socio - económicos más específicos. En el área campesina, la aparición de una serie de movimientos reivindicativos marcó el comienzo de la búsqueda de una representación propia de estos sectores. La creciente capacidad de convocatoria, reflejada en las sucesivas marchas de reclamo al gobierno central ya promovida en los primeros años de la década del noventa, fueron indicios claros de formas más auténticas de representación de la población campesina más pobre. De igual manera, en las áreas urbanas emergieron movimientos reivindicativos con creciente fuerza organizativa y de movilización, como es el caso de los “sin techo” o incluso el localizado en el asentamiento *Marquetalia*.

Una y otra situación muestran la importancia del funcionamiento de un ordenamiento institucional que no obstaculice la libre manifestación de los diferentes sectores sociales que pugnan por reclamos de mejores condiciones de vida, equidad o seguridad jurídica. Asimismo, indica la positiva significación de escenarios de negociación en la medida en que estos movimientos reivindicativos puedan aislarse de los intereses ideológicos o partidarios. En cualquiera de las circunstancias, lo que se

infiere es que los partidos políticos han perdido el monopolio de la “representación” de los intereses populares tanto por el fortalecimiento de los movimientos sociales como por el continuo debilitamiento de su potencialidad prebendaria. Implica además que cada vez más deberán encararse con organizaciones que sí están representando en una forma más genuina los requerimientos de las poblaciones más carenciadas.

CRECIMIENTO Y POBREZA

Una idea fuerza que tuvo una larga vigencia en el imaginario desarrollista nacional ha sido la de la directa relación entre crecimiento y bienestar social. Tal fue la prédica sostenida de la dictadura. El orden, destacaban por doquier, garantizaba el crecimiento económico y, tal logro, garantizaba el bienestar general. Incluso, un sector importante de la dirigencia política nacional que asumió la conducción del país con la democratización recogió —con matices propios— esta prédica. Primero debemos asegurar el crecimiento económico —sostuvo una de sus connotadas figuras— para luego distribuir la riqueza generada.

En el marco de dicho pensamiento, la política contra la pobreza quedó subsumida en la política económica, que de hecho en su mayor parte está destinada a lograr el crecimiento económico. Así, la manera de garantizar un mejoramiento de la calidad de vida de la población quedaba supeditada inexorablemente al cumplimiento de rígidas recetas tendientes a garantizar la estabilidad macroeconómica. Tal enfoque, incluso en los casos o situaciones en los que se consiguió realmente incrementar los márgenes de crecimiento económico, demostró ser falaz e incierto. El caso de Paraguay, que en los años setenta experimentó un ciclo de crecimiento sin igual en su historia, muestra el alcance real de tal premisa. Al agotarse el auge, emergió de nuevo el país real, con su secular estancamiento y su acentuada pobreza. Como lo han destacado varios autores en los últimos años, entre ellos Albert Berry que estudió a fondo las condiciones estructurales de la pobreza en el Paraguay, “...debe tenerse presente que la política de disminución de la pobreza no debe verse separadamente de la política de crecimiento”.

Varias iniciativas aparecidas últimamente parecen indicar que se está alcanzando en diferentes esferas una prometedora rectificación del paradigma marcadamente economicista. Una de ellas que conviene resaltar, por involucrar a sectores con amplia capacidad de decisión, es la que está contenida en el Plan de Política Social para los cien primeros días de gobierno. En su parte expositiva, el documento explícita la estrecha conexión que debe darse entre la política económica y la política social, destacando de manera especial que la lucha para contener la expansión de la pobreza debe partir de la misma política económica general. Es decir, no cabe ya aceptar una política económica —cualquiera sea su relevancia— que no esté estrechamente referida a una correspondiente política social.

Otra propuesta positiva del mencionado documento y que refleja este nuevo concepto es la relacionada con la integración del gabinete social, que a más de los ministros

del área social lo integra el Ministro de Hacienda. La finalidad resulta clara: frente a la tradicional *autoridad económica* constituir una equivalente *autoridad social*. El tiempo confirmará si se dará la necesaria decisión política para alterar intereses y estructuras sobre las que se sustentan las condiciones actuales, que mantienen y generan la pobreza.

LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA PARA COMBATIR LA POBREZA

Se presentan dos grandes desafíos con relación a la lucha contra la pobreza. Por un lado, el de la reducción de la población afectada por tal situación y que conforman un sector de la sociedad cuya marginalidad constituye por su duración una constante social de larga data; por otro, la de revertir una tendencia de expansión que está teniendo la pobreza en lo que transcurre de la última década. Obviamente, afrontar ambos desafíos supone la necesidad de diseñar políticas que apunten a cambios estructurales e igualmente a adoptar medidas de corto plazo que suponen una reorientación profunda de la orientación y la gestión del Estado.

En lo primero, es notorio que se trata de una cuestión de tal envergadura que requiere no solamente lograr un amplio consenso político nacional, lo cual no parece constituir una salida a lograrlo a corto plazo; en lo segundo, más viable, supone una racionalización en cuanto a la aplicación de los recursos que el Estado dispone para la política social y cuya gestión es hasta ahora ineficiente y poco clara. En esa tarea, es imprescindible la participación cada vez más plena y exigente de las organizaciones de la sociedad civil.

Un año de intensa “descampesinización” por empobrecimiento

Gladys Fariña

Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (CECTEC)

En el periodo relevado, desde el aparato de Estado hubo parálisis, corrupción y desde los campesinos, movilizaciones y más empobrecimiento. Las campesinas y campesinos paraguayos se están arrinconando en el departamento Central.

INTRODUCCIÓN

Si bien los compromisos de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social¹ apuntan a lograr la seguridad alimentaria, promover la integración social fomentando sociedades estables, seguras y justas que estén basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos, este fue un año más de retroceso en el área del desarrollo rural, acompañado de la inacción gubernamental en el primer semestre, profunda corrupción y falta de institucionalización desde los aparatos del Estado. Desde la sociedad civil rural y campesina fue un año de luchas sociales por reivindicaciones gremiales, la banca pública, contra el impuestazo y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), entre otros.

Una de las movilizaciones, importante por el impacto en los medios y el debate político, fue la realizada para oponerse a la privatización del servicio de agua potable, con el temor de hacer inaccesible este recurso para sectores rurales y urbanos pobres.

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo² en su artículo 2 habla sobre el derecho y deber de los Estados de mejorar constantemente el bienestar de la población y hacer equitativa la distribución de los beneficios resultantes. Sin embargo, la inequidad

¹ Llevada a cabo en Copenhague en marzo de 1995.

² Resolución 41/128 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

en el acceso a los recursos como la tierra, servicios básicos y fundamentales como educación y salud, fue en aumento. La brecha entre ricos y pobres continúa creciendo tanto en el sector urbano como el rural y entre el sector rural y urbano también, con un desbalance en contra del sector rural.

El ingreso al sector agrícola de los sojeros brasileros, con su práctica de cultivo extensiva y agresiva con el medio ambiente, creó no pocas fricciones con organizaciones campesinas y campesinos de las zonas afectadas, que observan con preocupación la rápida penetración. Según informes recogidos, estarían en 8 de los 17 departamentos del país.

Las situaciones planteadas se desenvuelven en un contexto de atomización y pauperización de la pequeña finca campesina, por un lado, y de la acumulación (acaparamiento de tierras) muy rápida de la producción agrícola intensiva. “En una economía donde reina el capital especulador y se alimenta de la incertidumbre de los trabajadores, el consumo figura en primer lugar y la producción en segundo lugar”³.

Estudios realizados en diferentes momentos⁴ planteaban que la soja solo podía cultivarse desde 30 hectáreas y más, porque recién allí lograba su punto de equilibrio (donde no se pierde ni se gana). No pocos campesinos, al ver el progreso de sus vecinos dedicándose a la soja, decidieron, con 10 hectáreas o menos, trabajar la soja, naturalmente con pérdidas. El hecho revela la inadecuada asistencia técnica del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) para educar y orientar en estas cuestiones.

La soja recién empezó a mejorar en el año 2002 por problemas climáticos en las zonas productoras del hemisferio norte y la caída del guaraní ante el dólar, lo que hace que los productores reciban mejores precios.

La falta de planes de desarrollo estatales es un tema pendiente. Con cada cambio de autoridades ministeriales se cambian planes, rubros y prioridades. La institucionalización es un punto crítico que debe ser asumido para que deje de tener impacto negativo su tarea en el ámbito rural.

Un repaso a los informes de años anteriores da cuenta que cuestiones planteadas en el año 1998 se encuentran aún sin tratamiento, paralizadas. Un ejemplo es la expropiación de la Compañía Industrial Paraguayo Argentina Sociedad Anónima (CIPASA) que recién en este año se está moviendo el tema, pero envuelto en maniobras no claras y aparentemente dolosas contra el Estado. Lo cierto es que esta expropiación, hecha en 1995, tenía un precio de 55.000 guaraníes por hectárea. Y hoy llega a 1.300.000 guaraníes por hectárea. El mensaje para el público es que los campesinos son un dolor de cabeza para todo el país y están saliendo muy caros. El nuevo presidente de la República analizará si es justo pagar ese dinero.

Otro aspecto que muestra la poca movilidad o cambios en el sector es el esquema que pervive, desde tiempos de la colonia, del minifundio - latifundio ya sea ganadero, forestal o agrícola⁵.

³ Galeano, Luis A. (2002) La sociedad dislocada. La crisis cultural de la sociedad paraguaya. Las causas de la crisis. Asunción. Paraguay.

⁴ Centro de Estudios Regionales de Itapúa (CERI).

⁵ Federico Barrios. La economía campesina paraguaya. Tipología y Propuesta de Política diferenciada. FAO. Gobierno de Italia. Asunción, Paraguay.

El fenómeno de la migración campo - ciudad es otro de los temas antiguos no resuelto. Las poblaciones rurales migran hacia el departamento Central principalmente y sin oportunidades de trabajo por el estancamiento económico persistente, solo les espera ocupaciones informales, mal remuneradas y muy pocas posibilidades de acceso a servicios básicos como viviendas dignas, educación, salud. Durante el periodo intercensal (1992 - 2002) la población urbana en el departamento Central tuvo un crecimiento del 68%. La migración tiene características de "expectativas o carencias de oportunidades laborales y razones familiares".⁶

EL PROBLEMA DE LA TIERRA

En el año 2002 hubo 28 conflictos de tierras, 16 ocupaciones, 14 desalojos y 163 detenciones⁷. Continúan sin solución viejos conflictos, resurgen otros que permanecían aletargados, y surgen nuevos por las intoxicaciones y el auge económico de la soja.

Al campesinado paraguayo se les dio anteriormente (década de 60 - 70) 20 hectáreas, luego 10 hectáreas (década de 80), y ahora quieren darle 7 hectáreas o menos, declaraba el responsable de la Secretaría Técnica de Planificación del gobierno anterior. Sin embargo en los años 50 - 60 a los migrantes extranjeros se les otorgó como base, 100 hectáreas, en la zona de más rendimiento de una de las regiones más ricas del país. La inequidad fue justificada con una idea preponderante en esa época "porque el campesino paraguayo no sabe trabajar".

Resultados del Censo Rural realizado por el Instituto de Bienestar Rural (IBR)⁸ señalan que el 19% de los lotes adjudicados por esta dependencia en los últimos años fueron comprados por terceros. El total son unos 35.576 lotes. Este censo abarcó colonias oficiales nuevas y antiguas de 14 departamentos del país, creadas entre 1990 y 2001, de las cuales 6.716 están ocupadas sin ningún trámite, lo que permite la venta de "derecheras"

Según datos proporcionados por la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República⁹, el 10% de la población rural tiene 66% de las tierras, mientras que en otro extremo, el 30% no posee tierras en absoluto, y otro 30% sólo posee el 7% del total de tierras.

Las Fuerzas Armadas (FFAA) cuentan con alrededor de 600.000 hectáreas en su poder en todo el territorio nacional¹⁰.

Por otro lado, datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), revelan que Paraguay, México y Chile son los países que presentan una concentración de las tierras productivas más elevada¹¹.

⁶ DGEEC (2003). Principales resultados del Censo 2002. Vivienda y Población. DGEEC Publicaciones.

⁷ Informativo Campesino. Diciembre de 2002. Centro de Documentación y Estudios (CDE). Asunción.

⁸ Idem.

⁹ Informativo Campesino. Junio de 2003. Centro de Documentación y Estudios (CDE). Asunción.

¹⁰ Informativo Campesino. Julio de 2003. Centro de Documentación y Estudios (CDE). Asunción.

¹¹ Informativo Campesino. Junio de 2003. Centro de Documentación y Estudios (CDE). Asunción.

Estos datos oficiales indican que la falta de estudios no es obstáculo a salvar para la implementación de proyectos y programas de desarrollo rural. La mayor dificultad se plantea con los asiduos cambios de autoridades, la priorización de intereses desiguales, la inacción ante la corrupción y la falta de mecanismos que posibiliten el acceso de la familia campesina a los derechos económicos y sociales. En este caso, a un recurso productivo como la tierra, base para el desarrollo.

Con relación al involucramiento del nuevo gobierno ante este tema, se destaca la aprobación en la Cámara de Senadores¹² de la ley por la cual se crea el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT). Pero el proyecto pasó volvió a Diputados para nuevo estudio debido a las modificaciones sufridas en 51 artículos.

EL TEMA ALGODONERO

La Cámara del Algodón del Paraguay (CADELPA) indicó que las empresas no tienen dinero para aumentar la ayuda que están brindando a la campaña algodонера en cuanto a la provisión de insumos y por lo tanto exigieron que el Estado solucione ese problema¹³. El proyecto para crear el fondo algodонера con una quita a las exportaciones, presentado por el MAG para financiar las próximas zafas del cultivo, dio marcha atrás ante las presiones de CADELPA.

En la zafa de este año, 14 países proporcionaron ingresos directos y protección de precios directos a sus productos de algodón, el impacto de dichas medidas produjo la elevación de la producción mundial y la reducción de los precios internacionales. Además, el algodón tipo transgénico va en aumento y ya representa la tercera parte de la producción mundial¹⁴.

Los subsidios de Estados Unidos al sector algodонера han “hundido el mercado”, que alcanzó los precios más bajos en varios años¹⁵. En Paraguay la caída se aminoró y hubo relativamente un buen precio en comparación al año anterior (2001) por la caída de la moneda nacional, el guaraní, ante el dólar. Es una mejora interna por el cambio en la moneda, pero no indica más dólares ingresados al país por cada libra de algodón. El precio pagado por el algodón en finca fue de 1800 a 2500 guaraníes por kilo y el rinde por hectáreas es de 800 a 3.200 kilos, en el peor de los casos generó 1.440.000 guaraníes y en el mejor de los casos 8.000.000 guaraníes por hectárea.

De hecho esta situación se ve reflejada en el peso relativo que van teniendo los dos productos agrícolas más relevantes y su proyección para la siguiente zafa.

Soja _____ 1.700.000 ha.
Algodón _____ 250.000 ha.

¹² Informativo Campesino. noviembre de 2002. Centro de Documentación y Estudios (CDE). Asunción.

¹³ El 23 de setiembre de 2003.

¹⁴ Informativo Campesino. noviembre de 2002. Centro de Documentación y estudios (CDE). Asunción.

¹⁵ Op. cit. 2002.

AGROTÓXICOS: UN PELIGRO RECURRENTE

En esta zafra apareció nuevamente el uso de productos fosforados de la franja roja (de alta toxicidad). La campaña del algodón, llevada adelante por las autoridades del MAG, no ha logrado controlar el ataque de orugas; de este modo, “para vencer la alta resistencia de esta plaga, se utilizaron cantidades mucho mas altas de plaguicidas que las permitidas; lo que hace que haya más intoxicaciones humanas y de animales”, según explica el Ing. Walter Lezcano, Coordinador de la Escuela Agrícola del CECTEC. El uso masivo de plaguicidas en las grandes plantaciones de soja en los Departamentos de Itapúa, Alto Paraná, Canindeyú, Amambay; y en los últimos años en Caaguazú y Caazapá, —relacionado con la expansión de la agricultura a gran escala (soja)— ha provocado en este año intoxicaciones masivas de niños en los distritos de Itapúa, Alto Paraná y paralelamente en las zonas algodonerías.

TRASGÉNICOS

La empresa Monsanto quiere cobrar los derechos de autor sobre la soja transgénica ingresada de contrabando en el país. Los directivos de la compañía de Estados Unidos se reunieron con agroexportadores de soja y con el actual ministro de Agricultura cuando todavía no había asumido el nuevo gobierno¹⁶, para manifestarles su intención de cobrar los royalties por las semillas de soja transgénica. Los sojeros pagarán el 13% sobre el valor de las exportaciones si se encuentran trazas de soja transgénica en sus embarques¹⁷.

DEFICIENCIA DE CONTROL EN EL USO DE LOS CRÉDITOS

El Banco Nacional de Fomento (BNF) no ha tomado las medidas administrativas y contables adecuadas para identificar claramente la canalización, aplicación y recuperación del denominado préstamo chino de 395.000.000 de dólares, según la Contraloría General de la República (CGR)¹⁸.

PUEDE ENMARCARSE COMO UN AVANCE LAS ACCIONES DE LA CGR

La CGR emplazó por 30 días a la Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos (DINCAP) para que informe y justifique el destino de 5 millones de dólares¹⁹.

La CGR denunció que las autoridades del Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), ejercicio 2001, no realizaron un control adecuado de los créditos otorgados a instituciones financieras intermedias. En general, se detectó una pésima gestión del préstamo otorgado al Paraguay por el Fondo Interamericano de Desarrollo Agrícola²⁰.

¹⁶ Informativo Campesino. Diciembre de 2002. Centro de Documentación y estudios (CDE). Asunción.

¹⁷ Quintín Riquelme, idem.

¹⁸ Informativo Campesino, diciembre 2002.18 op. cit diciembre de 2002

La dirigencia de la MCNOC informó que varios proyectos campesinos van rumbo al fracaso porque no hay recursos para distribuir, por lo tanto no habrá continuidad de los trabajos iniciados. Decía el dirigente campesino Belarmino Balbuena que en el caso del IBR los desembolsos nunca pasan del 20% en el año.

AGRICULTURA DE FRONTERA

El proyecto de “Ley de fronteras” presentado en el Parlamento desató grandes debates en los sectores afectados, pues estas zonas se consideran propicias para la instalación de empresas maquiladoras donde no regirán los derechos laborales de los trabajadores paraguayos, sino un régimen especial contenido en la ley de maquilas, similar a las de otros países del mundo.

La “Ley de fronteras” restringiría la actividad económica a los extranjeros en un radio de 50 hectáreas lindantes a la línea de frontera. La Alianza de Cámaras de Comercio Bilaterales, las Cámaras Paraguay - Americana, Paraguay - Mexicana, Cámara de Empresas Maquiladoras del Paraguay y el Foro Brasil consideraron al proyecto como totalmente contraproducente para los esfuerzos realizados para captar inversiones ²¹.

Belarmino Balbuena²², dirigente de la MCNOC, expresó que existe un permanente asedio de grandes empresas, especialmente brasileñas, que “arrasan” en la zona de frontera e inclusive llegan a otras zonas como el departamento de Caaguazú, trayendo su propia policía, usos, costumbres culturales y comercios en los que no permiten que trabajen paraguayos.

De aprobarse la ley, con la franja de seguridad podrían eliminarse un total de 1.215.000 hectáreas de soja en las zonas fronterizas. Inmigrantes brasileños afincados en los departamentos de Canindeyú, Alto Paraná e Itapúa se pronunciaron por el rechazo del proyecto de ley²³. Las colonias japonesas solicitaron garantías para no abandonar el país, especialmente el rechazo a la “Ley de fronteras”. Reclamaron créditos para los agricultores paraguayos a fin de reducir la desigualdad social y económico²⁴.

La Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO) afirma que unos 400 mil brasileros viven en el país, de los cuales solamente un poco más 15.000 personas han regularizado su tenencia de tierras²⁵.

EL CAPITAL SOCIAL

Según el análisis realizado en el Informe de Desarrollo Humano Paraguay 2003, donde hay menor desarrollo humano, local hay mayor porcentaje de población rural. Donde existe mayor desarrollo humano local, hay menor participación de las actividades agropecuarias.

¹⁹ Op. cit., noviembre de 2002.

²⁰ Op. cit., febrero de 2003.

²¹ Op. cit., enero de 2003.

²² Op. cit., noviembre de 2002.

²³ Ídem.

²⁴ Op. cit., diciembre de 2002.

²⁵ Informativo Campesino, Op. cit. junio 2003.

La economía campesina está más extendida en los distritos de las categorías de desarrollo humano local más bajas, mientras que la agricultura empresarial sería dominante en las categorías de desarrollo humano local más altas.

En 1991 una finca representativa del grupo de distritos de alto desarrollo humano local²⁶ poseía aproximadamente 8 veces más capital por hectáreas, que una finca representativa del grupo de bajo desarrollo humano local; sin embargo estos indicadores no miden las condiciones externas a las familias. El informe señala sólo la acumulación de cada familia, ya sea en educación, salud, economía, sin tener en cuenta cómo las consigue y las condiciones y situaciones de los servicios del Estado que las proveen.

Análisis econométricos señalan que el nivel de ingresos es una variable importante al momento de explicar la probabilidad de que un campesino decida asociarse a una organización campesina y también hay una relación positiva entre el porcentaje de productores organizados y los niveles de desarrollo humano local.

Porcentaje de organización	Niveles de desarrollo humano local
12%	Bajo nivel
14%	Medio
20%	Alto

MOVILIZACIONES DE PROTESTA DE LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR RURAL

El repaso a las acciones del año 2002, llevadas a cabo por organizaciones campesinas en la reclamo de derechos y reivindicaciones, arrojan el siguiente resultado según los temas más relevantes. De 49 acciones, aparecen en primer lugar: 16 contra las privatizaciones, 12 contra el impuestazo, 3 a favor de la banca pública, 2 por la veda forestal, 2 contra el gobernador departamento de Cordillera, 1 contra el ALCA, 1 por la destitución del presidente del Instituto Nacional del Indígena (INDI), 1 contra una acusación de secuestro a dirigentes sociales y 1 contra el terrorismo de Estado, 1 por el acceso a la tierra y apoyo a la producción, 1 por mejor salud y educación, 1 contra el contrabando de azúcar, 1 por la deuda impaga, 1 por promesas gubernamentales incumplidas, presupuesto justo y democrático, trasferencia de fondos de escuelas agrícolas, impuestazo y nuevamente ALCA. Seguidamente, algunas de las movilizaciones que tuvieron mayor impacto:

- *Privatización del servicio telefónico*

La creación de la Secretaría de la Reforma²⁷ sirvió para impulsar proyectos de privatizaciones en el país, entre sus metas se encontraban; la privatización de la telefónica estatal Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTELCO)

²⁶ Programa de las Naciones Unidas Desarrollo (PNUD) (2003). Informe de Desarrollo Humano en Paraguay 2003. PNUD. Asunción.

²⁷ Mediante Ley Nº 1.615 de noviembre de 2000.

aguas, Corporación de Obras Sanitarias (CORPOSANA). Las dos empresas estuvieron envueltas en casos de corrupción, sobrefacturaciones, desvío de fondos, a la falta de transparencia, que volcaban a la opinión pública a favor de la privatización. Sin embargo, una movilización de organizaciones populares urbanas y campesinas, con apoyo de sectores políticos, logró trabar sine die el proyecto de privatización. Otras de las reivindicaciones de esta movilización fue evitar la privatización de la banca pública.

- *Privatización de la banca pública*

El primer paso de la privatización de la banca pública manejada por el equipo de gobierno de González Macchi fue separar la cartera morosa de la cartera los que pagan regularmente, “para separar cerezas de cremas”²⁸, es decir los consumidores rentables de los no rentables, hecho que redundaría en mayor atractivo para vender las “carteras regulares”. Las organizaciones populares urbanas y las campesinas se opusieron a esta medida por considerar muy peligrosa la consecuencia de privatizar la deuda y el crédito (cambio de reglas públicas a privadas, condiciones más duras, conflictos judiciales, desalojos y sobre todo el desentendimiento del Estado de su obligación de establecer medidas que superen las desigualdades).

Por otro lado, las instituciones de crédito al sector rural estaban en la mira del proyecto de privatizaciones: el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), el Banco Nacional de Fomento (BNF), Fondo de Desarrollo Campesino, el Fondo Ganadero.

La Mesa de Coordinación Nacional de Organizaciones Campesinas inició un estudio para un proyecto alternativo de banca pública para el sector rural, posteriormente invitaron a una mesa de diálogo - trabajo a otras organizaciones como la CAP (Coordinadora Agrícola del Paraguay), la Organización Nacional Campesina (ONAC), Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI), y varias ONGs dedicadas a la promoción y el desarrollo rural, para tratar participativamente el proyecto alternativo.

La Federación Nacional Campesina (FNC)²⁹, también presentó al Senado sus lineamientos sobre la banca pública. El tema de la banca pública es una reivindicación histórica de esta organización.

- *Descentralización del servicio de aguas*

Un proyecto de ley sobre “descentralización del agua” que cuenta con la sanción en Cámara de Senadores también fue muy criticado y discutido. Actualmente espera la aprobación o el veto del Ejecutivo. De aprobarse esta ley los municipios o las gobernaciones tendrán la titularidad del servicio y con ello la facultad de concesionar o no a una empresa privada (Diario Noticias, 24 de octubre de 2003).

- *Promesas incumplidas*

La Federación Nacional Campesina (FNC) denunció y cuestionó al gobierno sus promesas no cumplidas a los asentamientos rurales viejos y nuevos, que se

²⁸ Social Wtch. 2003. IDEM

²⁹ Según Quintín Riquelme, del Centro de Documentación y Estudios (CDE).

encuentran sin apoyo. “El gobierno realizó muchas promesas y no las cumplió en su gran mayoría”³⁰.

La FNC en numerosas movilizaciones y declaraciones públicas abogó por la reactivación productiva. Los ejes principales de esta propuesta son: reactivación productiva del algodón, reactivación industrial del algodón, (procesar la materia prima que hoy se exporta), fortalecimiento de la banca pública (para asegurar que los créditos al sector productivo con bajos intereses lleguen a los productores minifundarios). El gobierno ha respondido con la indiferencia a estas propuestas³¹.

LAS ORGANIZACIONES DE MUJERES RURALES

Los niveles de Desarrollo Humano más bajos en los diferentes municipios del país se encuentran entre los campesinos, pero entre las fincas rurales más productivas hay una leve asociación positiva entre alto desarrollo humano en fincas lideradas por mujeres jefas de hogar³².

Las acciones de la CONAMURI no se visibilizaron este año al estar insertas en las acciones de las organizaciones campesinas. Las organizaciones de mujeres casi son invisibles en las movilizaciones.

La novedad de CONAMURI es que nuclea a mujeres rurales e indígenas. “Se aceptan y visibilizan mutuamente, y realizan acciones que tienen que ver con el cuidado de la vida”, expresó una simpatizante. La regional de esta organización en Itapúa realizó una manifestación por la vida y contra los agrotóxicos; en Alto Paraná, en asociación con la organización campesina, hicieron una toma de tierras de sojeros para evitar ser rociados con plaguicidas; en Caaguazú, realizan el seguimiento al uso de los agrotóxicos.

En cuanto a sus proyectos productivos, según Magiorina Balbuena, lideresa de dicha organización, de un convenio de 500.000 dólares otorgado, se les recortó a 250.000 dólares, pese a ello, continúan con los proyectos productivos

RECOMENDACIONES

- Seguimiento a los cambios introducidos en el proyecto del INDERT, especialmente a las modificaciones y lo que implican.
- Instalar en la agenda de discusión de los movimientos sociales urbanos y campesinos y en la opinión pública el modelo de desarrollo rural a impulsar.
- Vigilancia campesina en alianza con los movimientos urbanos sobre el tema de las patentes y de los derechos de autor internacionales y su repercusión en el

³⁰ Op. cit., diciembre de 2002.

³¹ Op. cit., marzo de 2003.

³² PNUD. Op. cit.

tema de los royalties a pagar por las semillas, que introduce una nueva forma de dependencia y colonialismo

- Una estrategia de alianza de sectores rurales con otros solidarios para luchar contra la corrupción de las instituciones gubernamentales relacionadas con el sector rural.

Desafíos para las organizaciones campesinas y rurales, las ONG's del sector rural y el nuevo gobierno

- Campaña por el acceso a la tierra
- Promover políticas que permitan el usufructo de los derechos de las personas del sector rural: comunicación, electricidad para el desarrollo, caminos, comercialización, educación y capacitación
- Se debe promover la expansión de la educación formal de las mujeres con enfoque de género y productivo porque actúa positivamente sobre el desarrollo humano de las familias.
- Mayor capacitación en gerenciamiento de finca a mujeres cabeza de familias rurales para mejorar la franja de las de menor desarrollo humano.
- Promover asentamientos asociativos por el capital social que genera la pertenencia a organizaciones y el mayor nivel de desarrollo humano que pueden alcanzar.
- Promover la participación de las organizaciones de base rurales en el diseño e implementación de los planes de desarrollo.

DERECHO AL EMPLEO



Virginia Yegros - Tobati

Un marco normativo global que atienda condiciones particulares

Verónica Serafini Geoghegan
Hugo Royg Aranda

Los problemas de empleo se tradujeron en una reducción de los ingresos reales. Los diferenciales de ingreso constituyen una de las formas más preexistentes de desigualdad. El 10 % de las naciones más ricas es 41 veces mayor al ingreso del 10 % de naciones más pobres. Bastan estos datos para señalar que el Paraguay tiene tareas pendientes referidas a garantizar el derecho al empleo y a la igualdad.

INTRODUCCIÓN

El artículo 23.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala que “Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo” explicitando que todos y todas deben tener la posibilidad de optar por el trabajo que deseen y que éste debe garantizar condiciones de desarrollo personal adecuadas individualmente y equitativas colectivamente.

Así, son dos condiciones que se deben dar a la vez y que deben encontrar un equilibrio: la particularidad de que cada persona pueda elegir y encontrar un trabajo acorde a sus condiciones personales y la existencia de mecanismos que garanticen niveles de equidad, atendiendo a las diferencias personales que pudieran originar desigualdad en las oportunidades laborales.

Las condiciones personales tienen que ver con las características físicas, sexuales, etarias, de opciones e inclusive de valoración personal. La sociedad no debe generar condiciones ni estructuras discriminantes y debe ofrecer opciones que brinden posibilidades laborales a personas diferentes.

La Constitución otorga mayor fuerza a este concepto al señalar que “la ley protegerá el trabajo en todas sus formas, y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables”, es decir, existirá un conjunto de normas que ofrecen ciertas garantías comunes pero se respetarán y protegerán las diferentes opciones laborales existentes y generadas por todos los ciudadanos.

ALGUNAS CONSIDERACIONES RESPECTO AL DERECHO AL EMPLEO

Desde una perspectiva ciudadana, los Derechos Humanos constituyen garantías irrenunciables que tienen todas las personas que habitan en un determinado país. Es necesario realizar dos distinciones al profundizar sobre el concepto de garantía, una vinculada al trabajo y otra a las condiciones del mismo.

¿El Estado debe asumir la garantía de que cada ciudadano cuente con un trabajo? De ser así, el sólo hecho de la existencia de un desempleado es una violación a los Derechos Humanos; lo que quiere decir que va más allá de ser un problema legal porque adquiere connotaciones éticas al no cumplirse las bases mínimas (o básicas) que la comunidad nacional e internacional aceptó como necesarias para el respeto de las personas, de su dignidad y de su desarrollo.

Esta interpretación adquiere, sin embargo, una dimensión muy exigente y a la vez de difícil cumplimiento en términos prácticos. Es necesario exigir al Estado la debida orientación de las políticas públicas hacia la creación y mantenimiento de condiciones nacionales e individuales necesarias para que todas las personas puedan obtener trabajo y mantenerse en él a través del tiempo, en un mundo cambiante y con exigencias cambiantes para los trabajadores y trabajadoras.

Estas nuevas exigencias implican incorporar el concepto de sostenibilidad a la garantía laboral. Garantizar el trabajo hoy no será sostenible en el futuro si no se desarrollan competencias que permitan al trabajador ser empleable, es decir, que cuente con las habilidades y conocimientos necesarios para obtener o mantener su trabajo en el futuro.

Además de que existan las condiciones adecuadas para la obtención de un trabajo, es necesario que reúna ciertas características que tienen que ver éste con su calidad: remuneración adecuada, no discriminación por ningún motivo, libertad de asociación, derecho al descanso, cumplimiento de la legislación laboral, entre otras.

Las condiciones satisfactorias pretenden brindar garantías a una persona que enfrenta una relación desigual y asimétrica con el empleador y que estaría en desventajas ante cualquier negociación, de manera que el trabajo brinde beneficios para el trabajador.

La dificultad para acotar el alcance de la garantía presenta una dificultad adicional: ¿en qué medida el incumplimiento de uno de los derechos laborales implica una “violación de los derechos humanos” o tan solo constituye una “falta administrativa” al marco normativo nacional? Es decir, si la sociedad paraguaya asume en toda su dimensión el compromiso que tiene al ofrecer dichas garantías, deberá actuar en

consecuencia y construir un marco institucional que tenga por objetivo establecer los pilares necesarios para que dichas garantías puedan formar parte de la vida de los paraguayos y las paraguayas.

En este sentido, muy poco se ha avanzado en los últimos años y, en particular durante el último. La política laboral, como otras políticas públicas, prácticamente es inexistente, y si existen proyectos o programas, no muestran impactos cualitativos sobre la empleabilidad de las personas.

DERECHOS Y RESPONSABILIDADES

¿Quiénes son los responsables de construir una comunidad que respete el derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, al desarrollo de sus capacidades, entre otros, y de esta manera, el derecho a concretarlo y materializarlo en el derecho del trabajo?

Definitivamente existen responsabilidades compartidas y diferenciadas. Por un lado, el sector Público es el responsable del desarrollo normativo e institucional que permite el cumplimiento efectivo de las garantías ofrecidas, de crear las condiciones sociales, políticas y económicas para que se desarrollen economías generadoras de trabajo e ingresos para los ciudadanos y las ciudadanas, y de velar por un contexto que internalice la equidad y la justicia en sus relaciones productivas y sociales.

Las empresas no escapan de la responsabilidad en el cumplimiento de los derechos de todos los ciudadanos. Empresas focalizadas en la producción, la rentabilidad y, por lo tanto, la eficiencia, son generadoras de fuentes de trabajo y de asignación adecuada de recursos. Las decisiones de producción y de inversión de éstas deben ser complementadas por incentivos públicos que faciliten la generación de nuevas y desafiantes fuentes de trabajo. Así también, el sector empresarial debe volcar parte de su rentabilidad a financiar los costos sociales generados por un sistema que no cuenta con mecanismos que relacionan adecuadamente los costos privados y sociales con los beneficios privados y sociales.

La sociedad civil, a la que pertenecen los sindicatos y organizaciones de trabajadores, debe asumir la responsabilidad de velar por los derechos enunciados y por la concreción de los mismos en un mundo dinámico en sus relaciones productivas, en su dimensión territorial y en el alcance de sus conceptos y asunciones teóricas, no así en sus conclusiones valóricas sobre la vida y la dignidad. La sociedad civil reivindica y recrea estos derechos, estas necesidades y las soluciones que los ciudadanos y ciudadanas viven.

Finalmente, se debe reelaborar el sentido de la responsabilidad personal en el ejercicio de los derechos. Es la ciudadanía la que debe exigir condiciones adecuadas para el desarrollo de sus competencias, es la que mejor conoce sus necesidades y las brechas existentes en el mercado laboral, es ella la que debe incorporar los nuevos conocimientos y habilidades en su ejercicio laboral; por lo tanto, es un derecho que debe ser reivindicado desde la persona misma, ya que de esa manera será más productiva la inversión realizada en este campo.

LA SITUACIÓN DEL EMPLEO EN EL PARAGUAY

La década de los noventa fue de gran importancia para la construcción del actual marco jurídico que regula el empleo en Paraguay. La Constitución, aprobada en 1992, el Código del Trabajo (Ley N° 213/93), aprobado en 1993 y modificado en 1995, así como numerosas leyes, dieron cuerpo a una nueva estructura jurídica con la intención de crear las condiciones para que el Derecho al Empleo sea garantizado. El Estatuto Docente fue aprobado por el Congreso Nacional. Por otro lado, también se ha ratificado en 1992 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en 1998 el Paraguay firmó el acuerdo de Declaración Sociolaboral del Mercosur. En el siguiente cuadro se exponen las leyes vinculadas en lo laboral sancionadas en la última década.

Ley N° 508/94	De la negociación colectiva en el sector público
Ley N° 1.416/99	Modificatoria de la Ley N° 469/94
Ley N° 1.542/00	Que establece el procedimiento para la clasificación de la huelga
Ley N° 1.626/00	De la Función Pública <i>Esta ley no tiene vigencia completa debido a múltiples recursos de inconstitucionalidad</i>
Ley N° 1680/01	Código de la Niñez y la Adolescencia

A continuación se exponen las principales variables relativas a la situación del empleo en el Paraguay. Se pretende, de esta manera, poder concluir con algunas hipótesis relativas al cumplimiento de los Derechos Humanos Laborales en Paraguay.

- El persistente deterioro de los niveles de actividad económica en los últimos años se ha traducido en tasas de desempleo y subempleo cada vez mayores y en ingresos reales menores. Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2002 de la Dirección General de Estadística, encuestas y Censos (DGEEC), actualmente existen 445.000 personas desempleadas y 570.000 subempleadas¹. Esto significa que alrededor del 38,8% de la Población Económicamente Activa (PEA)² paraguaya tiene algún tipo de problema laboral, siendo las mujeres quienes se encuentran con mayores desventajas en este sentido.

¹ Desempleados/as: personas que no cuentan con ningún tipo de empleo. Subempleados/as: personas cuya situación de empleo es inadecuada con respecto a determinadas normas: trabajan menos de 30 horas semanales queriendo trabajar más horas o trabajan 30 horas o más por semana y ganan menos de un sueldo mínimo.

² PEA: personas de 10 años o más que suministran mano de obra para la producción de bienes y servicios o que están disponibles y hacen gestiones para incorporarse a dicha producción.

Cuadro N° 1: Tasas de desempleo y subempleo según área de residencia y sexo

Año 2002

Clasificación	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	38,8	31,2	50,8	45,7	39,4	53,6	29,6	21,8	45,2
Desempleo	16,4	11,8	23,4	20,0	17,3	23,2	11,6	5,4	23,7
Subempleo	22,4	19,4	27,4	25,7	22,1	30,4	18,0	16,4	21,5

Fuente: DGEEC (2003). Principales resultados EPH 2002. DGEEC. Fernando de la Mora, Paraguay.

Los jóvenes participan activamente en el mercado de trabajo (65,3%)³, pero también el desempleo y subempleo les afecta de mayor manera que a los adultos. Para el periodo 2000-2001, mientras el total de desempleados y subempleados del país afectaba al 37,5% de la PEA, esta cifra se elevaba al 44,7% en los jóvenes⁴.

Al analizar la estructura del empleo en el país, se puede observar que a pesar de que una parte importante de la población que trabaja lo hace en relación de dependencia (50%), más de un tercio (37,1%) lo hace por cuenta propia⁵. Esta modalidad afecta principalmente al sector rural, a las mujeres y a quienes hablan sólo guaraní, lo cual convierte a estos grupos de población en sumamente vulnerables teniendo en cuenta que el trabajo por cuenta propia se caracteriza por la inestabilidad de ingresos, la falta de seguridad social y la exposición a mayores riesgos derivados del trabajo al aire libre o en la calle: delincuencia, contaminación, entre otros.

Los problemas de empleo se tradujeron en una reducción de los ingresos reales en los últimos años, tal como se puede ver en el cuadro de la página siguiente. Los diferenciales de ingresos constituyen una de las formas más persistentes de desigualdad. En Paraguay, el ingreso promedio del sector urbano es aproximadamente 2,4 veces mayor que el rural, mientras que el ingreso de los hogares que se encuentran dentro del 10% más rico es 41 veces mayor que el ingreso de los hogares ubicados en el grupo del 10% más pobre⁶. Los diferenciales de remuneración también se manifiestan entre hombres y mujeres, aunque en este caso hay una tendencia a disminuir la brecha en los últimos años⁷.

³ DGEEC et al. (2003). Juventud en cifras. DGEEC, Fernando de la Mora, Paraguay.

⁴ DGEEC, et al. (2003) Juventud en cifras. Fernando de la Mora (2003) Informe Nacional sobre Desarrollo Humano - Paraguay 2003. Asunción.

⁵ PNUD Paraguay y otros (2003). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Paraguay 2003. PNUD Paraguay, Asunción.

⁶ Ídem.

⁷ Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2001) Panorama Laboral 2001. OIT, Lima.

Cuadro N° 3: Ingreso promedio mensual de los hogares

Ingresos reales	En guaraníes	
	1995	2000/01
Ingreso promedio del hogar	90.570	87.892
Ingreso promedio por persona	19.248	18.751

Fuente: DGEEC (2003). Principales resultados EPH 2002. DGEEC. Fernando de la Mora, Paraguay.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) construyó un índice de trabajo a partir de datos relativos a la situación del empleo (tasa de desempleo, informalidad), el ingreso (salario industrial, salario mínimo y brecha de ingresos entre hombres y mujeres) y la protección social de los trabajadores (cobertura de la seguridad social y número de horas trabajadas). El índice de Paraguay ubica al país en último lugar entre los 15 países seleccionados de América Latina, aunque cabe señalar que entre 1990 y 2000 presenta una variación positiva debido principalmente a la disminución de la brecha de ingresos entre hombres y mujeres⁸.

En los últimos años la estructura del perfil educativo de la población ocupada se mantuvo. La EPH 2002 muestra el bajo nivel educativo de la fuerza de trabajo. Casi el 60% de las personas que trabajan sólo cuenta con educación primaria. Esta situación se agrava en el sector rural si se considera que allí esta proporción aumenta al 80%. Sólo el 9,5% de quienes trabajan, tienen educación terciaria, concentrándose los profesionales en el sector urbano.

Cuadro N° 4: Población ocupada por área de residencia según nivel de instrucción
En porcentajes

	Total	Urbana	Rural
Total	100,0	100,0	100,0
Sin Instrucción	3,5	1,8	5,6
Primaria	59,6	44,7	78,0
Secundaria	27,2	37,8	14,2
Terciaria	9,5	15,6	2,0
ND	0,1	0,1	0,2

Fuente: DGEEC (2003). Principales resultados EPH 2002. DGEEC. Fernando de la Mora, Paraguay.

⁸ *Ibíd.*

El conocimiento es la faceta del mundo moderno más dinámica y constituye una de las dimensiones del proceso productivo que debe ser administrada con perspectiva de calidad, eficiencia y sostenibilidad. La educación formal brinda buenas posibilidades de partida a la población, y le permite acceder a mejores condiciones de trabajo. En Paraguay, diversos trabajos demuestran los beneficios económicos de un mayor nivel educativo⁹. Al respecto, Alfonso¹⁰ señala que el ingreso promedio por hora aumenta alrededor de 6% por cada año de estudio primario, 9% por cada año de estudio secundario y 12% por cada año adicional de estudios universitarios. Esto demuestra la importancia de aumentar los años de estudios de la población paraguaya.

Con respecto al nivel de asociatividad de la población trabajadora, los escasos datos existentes indican que participa poco en gremios o sindicatos. Solo el 13,5% de las personas mayores de 10 años declaró pertenecer a algún tipo de organización, es decir, poco menos de 600.000 personas. De ellas, el 26% pertenece a una organización gremial o productiva, lo cual significa unas 150.000 personas¹¹. Diversas conjeturas se pueden realizar tratando de explicar este bajo nivel de participación: falta de concientización, descreimiento hacia las organizaciones gremiales o sindicales o la propia estructura del empleo. Cabe señalar al respecto que casi el 70% de la población que trabaja lo hace de manera individual o en empresas de menos de 5 empleados disminuyendo así las posibilidades de sindicalización.

ALGUNAS RECOMENDACIONES

Los datos expuestos en los apartados anteriores señalan que Paraguay tiene tareas pendientes en lo que se refiere a la garantía del Derecho al Empleo en general, y al cumplimiento de algunos compromisos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Este pacto señala, entre otras cosas, que los Estados Partes deberán adoptar medidas que permitan:

- a) la orientación y formación técnico/profesional;
- b) la preparación de programas, normas y técnicas que permitan el desarrollo económico, social y cultural, así como la ocupación plena y productiva en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas;
- c) el goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren a los trabajadores un salario equitativo e igual por trabajos de igual valor;
- d) condiciones de existencia dignas para los trabajadores y sus familias;
- e) seguridad e higiene en el trabajo;

⁹ Alfonso, Leonardo (2000) La educación en la determinación de los ingresos laborales en el Paraguay. En Economía y Sociedad. Año 1. N° 1. DGEEC. Fernando de la Mora.
Espínola, Zulma (2001) Educación y ahorro: variables clave para el despegue del Paraguay. En Economía y Sociedad. Año 2. N° 4. DGEEC. Fernando de la Mora.

¹⁰ Alfonso, Leonardo (2000) La educación en la determinación de los ingresos laborales en el Paraguay. En Economía y Sociedad. Año 1. N° 1. DGEEC. Fernando de la Mora.

¹¹ Robles, Marcos. (2001). Información sobre condiciones de vida de la población paraguaya, 2000-2001. En Economía y Sociedad. N° 6. DGEEC, Fernando de la Mora.

- f) igual oportunidad para todos; y
- g) el descanso y el disfrute del tiempo libre.

Los desafíos están a la vista: tanto el volumen del empleo como la calidad del mismo presentan deficiencias.

Se requieren cambios urgentes que tienen que ver con:

- a) el funcionamiento adecuado del mercado laboral que garantice la apertura de nuevos puestos de trabajo en condiciones de eficiencia y calidad;
- b) el sistema de incentivos: una mayor capacitación y productividad deben ser las bases para el nombramiento y promoción laboral, especialmente en el sector público;
- c) el trabajo de los niños, sector social sobre el que se encuentra sustentada la posibilidad de supervivencia de numerosas familias;
- d) las oportunidades de grupos vulnerables como el de los indígenas y las personas con necesidades especiales;
- e) el acceso a seguridad social y a capacitación laboral; con la disminución de las diferencias de ingresos entre hombres y mujeres y entre sectores urbanos y rurales.

Entre algunas de las medidas que deberían ser priorizadas se encuentran:

- Capacitación para el empleo y la producción que garanticen empleabilidad para las personas y competitividad para el país.
- Programas de apoyo técnico en materia de gestión, calidad y comercialización a las micro y pequeñas empresas.
- Reformas institucionales en el acceso a la tierra: titulación de tierras, actualización de los valores fiscales para desalentar la propiedad de la tierra como mecanismo de ahorro y no de producción, fomento a la colonización pública y privada.
- Seguridad jurídica y económica que permitan condiciones de previsibilidad y estabilidad de la situación económica, combate al contrabando, a la corrupción y a la impunidad.
- Acceso al crédito a través del fomento a la creación de fondos rotatorios y de organizaciones de la sociedad civil (cooperativas, asociaciones, entre otros).

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL



Virginia Yegros - Tobati

El estado del Derecho a la Seguridad Social en Paraguay

José María Amarilla

Los seguros sociales en Paraguay están específicamente y sin excepción, diseñados para cubrir y servir a la población asalariada formal y a los familiares de estos trabajadores para el resto de la población, la única manifestación de seguridad social general es la cobertura de salud pública a cargo del ministerio del ramo.

LA SEGURIDAD SOCIAL COMO DERECHO HUMANO

La seguridad social es una prerrogativa humana consagrada en dos artículos de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, carta suscripta y aceptada por la República del Paraguay en todas sus instancias de gobierno.

Dos artículos de esta declaración, extractados en el Cuadro 1 de la próxima página, indican, por un lado, el derecho a la seguridad social como **un asunto inherente a la condición humana**, cuyo acceso debería provenir de un esfuerzo del Estado nacional, con recursos de éste.

Seguridad social es una expresión de amplio alcance que abarca como mínimo un programa de salud de cobertura general, un sistema jubilatorio para la población trabajadora urbana y rural, un sistema de cobertura de accidentes de trabajo, un sistema de protección en situaciones de desempleo y un programa de promoción de viviendas. Programas más ambiciosos de países desarrollados incluyen una diversidad mayor de factores protegidos y promovidos.

Es decir, suscribir la Declaración Universal de los Derechos implica que *Paraguay, como Estado, se aviene a diseñar, sostener y promover un sistema de seguridad social que provea cuando menos los elementos mínimos* de este concepto, según lo establecido en los artículos específicos de esta declaración.

A lo largo de este informe detallaremos la situación de este derecho humano en particular en Paraguay a lo largo del año, detallando, en la medida en que la extensión de la publicación lo permita, los avances y retrocesos, aciertos y errores en la política ejecutada desde el poder en relación con el asunto.

Cuadro 1 Declaración Universal de los Derechos Humanos

Artículo 22

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 23

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PIDESC

En la misma tónica que la descrita en el apartado anterior, el Estado paraguayo ratificó en todas sus instancias de gobierno el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**, promovido por las Naciones Unidas a través de su Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Este pacto obliga entonces al Estado a reconocer para todos sus ciudadanos, sin excepción, el derecho a una seguridad social integral (artículo 9, cuadro 2). Por otro lado, el PIDESC *compromete a los Estados suscriptos a garantizar todos los derechos consagrados por él, entre los cuales resalta el de la seguridad social*. Por tanto, en este informe nos ocuparemos de ver si, efectivamente, los poderes estatales que tienen a su cargo el cumplimiento de este compromiso tomaron medidas para garantizar en el presente y a futuro el acceso de la población a la seguridad social.

A los fines de un análisis en este informe, hemos elegido algunos aspectos resaltantes respecto a la gestión estatal y a la política futura promovida especialmente desde el Poder Ejecutivo, esperando sean suficientes para ilustrar cuál es la concepción efec-

tiva de los administradores del poder en cuanto a la protección de hombres, mujeres y familia, en el orden establecido por el PIDESC.

Para ello alternaremos el concepto general de seguridad social para detallar el estado y las perspectivas inmediatas de los **seguros sociales** (concepto restringido a los programas de protección en funcionamiento) existentes en el país, abundando en detalles en la medida adecuada a las características de este trabajo.

Cuadro 2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

Artículo 2

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.

Artículo 5

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Artículo 9

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Artículo 10

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.

2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.

LA SEGURIDAD EN LA CONSTITUCIÓN PARAGUAYA

La Constitución Nacional sancionada en 1992 se ocupa del derecho a la seguridad social como un derecho universal. Es decir, como se aprecia en el cuadro 4, la Carta Magna vigente en el Paraguay consagra el derecho de acceso a los sistemas de seguridad social como *universalmente inherente a la población del país*.

Un análisis del número de afiliados y beneficiarios efectivos de los seguros sociales existentes, sin embargo, refleja una situación incompatible con cualquiera de las legislaciones y pactos vigentes.

Cuadro 4 Constitución Nacional

Art. 89

Los trabajadores de uno y otro sexo tienen los mismos derechos y obligaciones laborales, pero la maternidad será objeto de especial protección (...).

Art. 95

El sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente y su familia será establecido por la ley. Se promoverá su extensión a todos los sectores de la población.

NOCIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL

En términos generales, muchos son los conceptos de seguridad social válidos y vigentes en diversas doctrinas relacionadas a este campo. A los fines de este informe, adoptaremos tres formulaciones, dos de ellas de científicos especializados en estudios internacionales sobre el tema de la seguridad social, y una complementación del autor.

La seguridad social es el sistema de protección que la sociedad proporciona a sus miembros para prevenir las privaciones económicas y sociales en caso de la desaparición o reducción palpable de los ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, invalidez, accidentes, desempleo, vejez o muerte¹.

La protección social se define como la garantía que otorgan los poderes públicos para satisfacer de forma oportuna y adecuada las necesidades de un individuo o grupo de individuos al presentarse las contingencias tanto económicas como de salud².

¹ Definición de Conte Grand, Alfredo. Economista, actual secretario de Seguridad Social del gobierno argentino, ex economista principal de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en esta materia.

² Holst, Jens (2003). La protección social en Paraguay. Condiciones problemas, desafíos y perspectivas de los sistemas de previsión. GTZ, Alemania.

Todo sistema de seguridad social debe ser entendido también como el diseño de mecanismos de protección matemáticamente viables (es decir, sustentables por sus propias recaudaciones o por la proyección realista de una financiación de impuestos generales) sustentables en el tiempo (es decir, específicamente diseñados en atención al perfil de la población a la cual se intenta proteger y a las condiciones socioeconómicas en que ésta se desenvuelve) y especializada para la respuesta a necesidades presentes y proyectadas del grupo a proteger.

SEGURIDAD SOCIAL Y SEGUROS SOCIALES EN PARAGUAY

Perfil general de la población

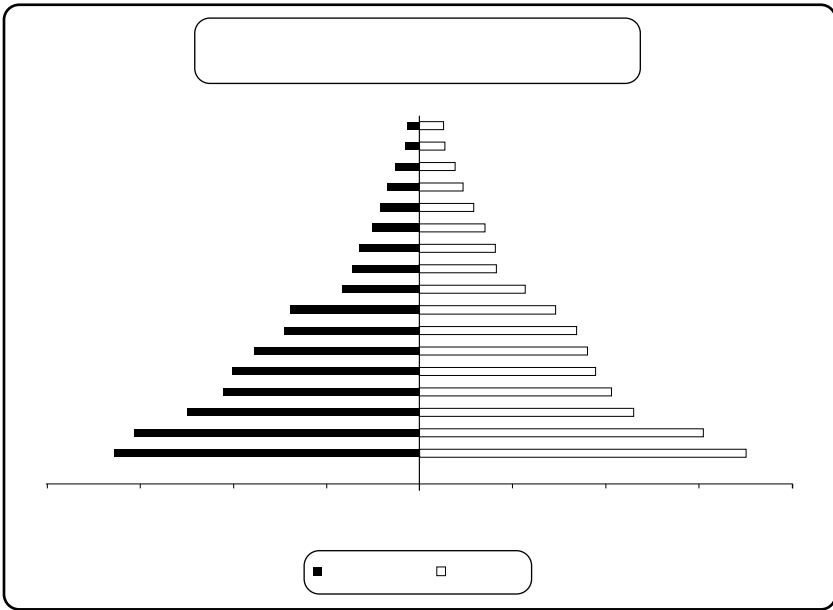
A los fines del diseño de cualquier sistema de seguridad social, el punto de partida es el perfil de la población a la cual se pretende proteger.

La población paraguaya es una **pirámide poblacional de base expansiva**. Es decir, una *estructura demográfica mayoritariamente integrada por jóvenes, en el marco de un incremento del número de habitantes*, que en el caso específico del país monta a una tasa de 2,7% o al año en promedio, si bien este indicador es notoriamente superior en el medio rural.

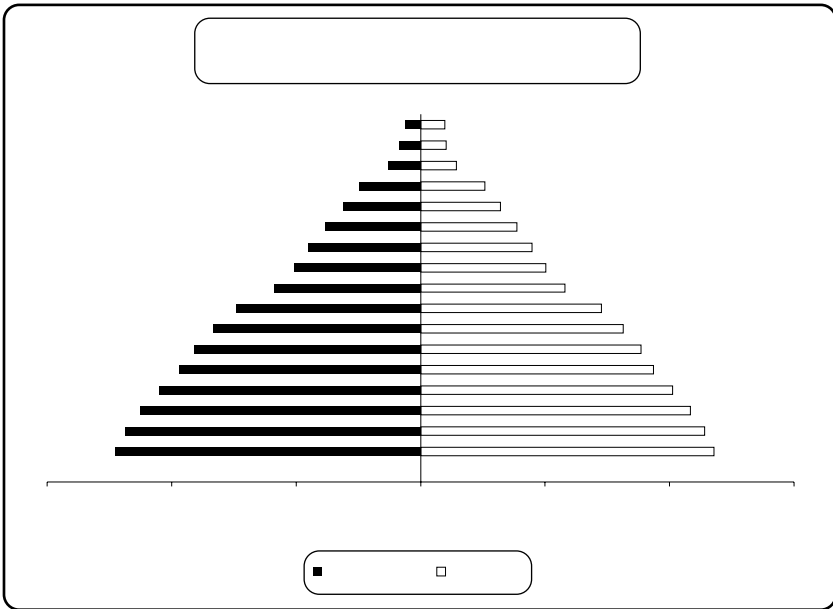
Según la **Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC)**, dos tercios de la población paraguaya eran menores de 35 años de edad hacia 1999. Proyecciones para el año 2020 pronosticaban que esta porción seguiría siendo cercana al 60%.

En contrapartida, la población con edad superior a los 65 años no llegaba al 6% en 1999, y no alcanzaría el 10% en el 2020.

Se trata, entonces, de una población que puede ser definida como **demográficamente solvente** por el hecho de que el número de personas consideradas en edad de retiro es insignificante respecto a la población que efectivamente se halla en condiciones de llevar una vida económicamente activa, así que debiera resultar relativamente fácil administrar programas destinados a dignificar la vejez. El mismo principio vale para la situación futura, a mediano y largo plazos.



En los cálculos de la DGEEC puede observarse que el Índice de Dependencia Demográfica³ (IDD) *ha bajado* de 55% en el año 1990 a 47% en el 2020.



³ Se entiende por IDD el total dado por la suma de la población menor de 15 años y mayor de 65 a la cual por principio se la considera como fuera de la actividad económica, y por lo tanto dependiente del resto de los grupos etarios.

Perfil laboral de la población

La DGEEC estimaba que en el año 2002 la población total del Paraguay era de **5,6 millones de habitantes**.

La **población menor de 10 años**, considerada fuera del mercado laboral, era de 1,4 millones de habitantes. La **población en edad de trabajo** (con más de 10 años de edad) ascendía a 4,1 millones, entre las cuales 1,6 millones se encontraban en **inactividad económica** por razones de edad o en situación de **desempleo oculto** (172.000 personas). Por desempleo oculto se entiende conceptualmente que se trata de personas en condiciones y con predisposición al trabajo, que sin embargo llevan tiempo desocupadas y han dejado de buscar trabajo porque desconocen dónde o cómo hacerlo.

La **Población Económicamente Activa (PEA)** era de 2,5 millones de personas, entre las cuales un poco más de 272.000 estaba en situación de **desempleo abierto**, buscando activamente reincorporarse a la fuerza de trabajo en situación de actividad.

La **población ocupada**, en consecuencia, era de casi 2,3 millones de personas, entre las cuales casi 1,5 millones (poco menos de 65%) estaba en situación de subocupación, ocupación precaria o temporal, o era cuentapropista, o minoritariamente profesional liberal.

La PEA asalariada montaba a 788.000 personas, aproximadamente, entre las cuales *325.000 estaban afiliadas a alguno de los seguros sociales* existentes en el país, mientras 465.000 no cotizaban en ninguno de ellos.

Los seguros sociales en Paraguay están específicamente y sin excepción **diseñados para cubrir y servir a la población asalariada formal y a los familiares de estos trabajadores**.

En términos genéricos, para el resto de la población la única manifestación de seguridad social general es la cobertura de **salud pública** a cargo del ministerio del ramo.

Ocurre entonces que la modalidad de seguro social en Paraguay está financiada por una porción casi infinitesimal de su PEA, con una cobertura extremadamente limitada. En la práctica, el 60% de la población asalariada inclusive carece de cualquier forma de prestación de seguridad social y no existe perspectiva ni política de cambio propuesta desde el gobierno. En definitiva, el gobierno paraguayo incumple todas las regulaciones locales y pactos internacionales a los que suscribe desde el punto de vista de la aplicación de mecanismos universales de seguridad social.

Base legal de la seguridad social

En el país existen dos tipos de entidades previsionales: aquellas establecidas para trabajadores del sector público y la establecida para trabajadores del sector privado, que no obstante es manejada por el Poder Ejecutivo.

Todo trabajador del sector privado formal, con la única excepción de los trabajadores bancarios, que tienen su propio sistema de seguro jubilatorio, está afiliado al **Instituto de Previsión Social (IPS)**. El IPS es el único seguro social que, además

del servicio jubilatorio, presta el de atención a la salud con una base de atención y una infraestructura sanitaria administrada de forma paralela.

Los servidores públicos, en cambio, poseen una diversidad de cajas y regímenes jubilatorios, nucleados en las siguientes instituciones:

- **Dirección de Jubilaciones (Caja Fiscal).**
- **Caja Bancaria.**
- **Caja Municipal.**
- **Caja Ferroviaria.**
- **Caja de Jubilaciones de Empleados y Obreros de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE).**
- **Caja de Jubilaciones de Itaipú Binacional.**
- **Caja Parlamentaria.**

Las condiciones de acceso a la jubilación varían enormemente entre las diversas cajas. Así, es posible acceder a beneficios jubilatorios desde los 40 años (en el caso de los docentes) dentro del régimen de funcionariado, o como mínimo 60 en IPS, Caja Bancaria, Caja Municipal y ANDE.

El tiempo mínimo de aporte va desde los 10 años (Caja Parlamentaria e Itaipú) hasta un piso de 30 años como en IPS y la Caja Fiscal.

Los trabajadores activos aportan entre 5 por ciento (caso Itaipú), pasando por 9 por ciento (IPS) hasta 14 por ciento sobre el salario en la Caja Fiscal, correspondiendo 10 por ciento de aportes a los demás casos.

*El Estado tiene la **obligación de contribuir** sobre todos los salarios de los trabajadores asegurados, **pero nunca lo hizo** hasta el año 2002, y no tiene previsto hacerlo en el año 2003.*

Situación de la Caja Fiscal

Cuadro 7⁴

Entes o régimen	Tasas/aportes		Requisitos de Jubilación Ordinaria. Edad/servicios	Tasa/sustitución y o parámetros para cuantía/haber
	Afiliados	Empleadores		
IPS		12.5	60/25	100% promedio últimos 36 meses
Dirección J/P (C. Fiscal) - R. General- Magisterio Nacional y Gráficos	14	c/	45/30 (Mujer) 50/30 (Varón) 40/ (Mujer) 45 (Varón)	93% último sueldo/cargo desempeñado durante 12 meses
C. Municipales	10	10	55/30 55/80 puntos	100% promedio últimos 24 meses
C. Bancarios	10	16	50/75 puntos (transitorio)	100% promedio últimos 30 meses
C. ANDE	5	5	60/20	66,7% promedio últimos 36 meses
C. Itaipú	6	15+2.32 (40 años)	60/10	80% promedio últimos 36 meses
C. Ferroviarios	10	10	50/25	100% promedio últimos dos años (con límite 3 sueldos mínimos al igual que las aportaciones)

No solamente en el campo previsional, sino en el estado general del presupuesto público paraguayo **la Caja Fiscal es el problema número uno**. Con más de 150.000 aportantes, la Caja Fiscal es el principal seguro social del país, pero también sigue siendo el principal problema.

Datos oficiales indican que la Caja Fiscal arrojó un **déficit de 575.000 millones** de guaraníes en el año 2001, representando **83% de todo el déficit público del país**.

Dentro de los costos de la caja, un total de 549.611 millones (**85% del déficit del seguro**) **fueron gastados en solventar los haberes de militares y policías retirados**, además de beneficios cobrados por sus herederos, por **veteranos de la Guerra del Chaco** y por herederos de éstos.

En contrapartida, los haberes de retiro del personal público civil fueron inferiores a lo recaudado para el sector. Es decir, este sector en particular fue superavitario, si

⁴ Holst, Jens. Op. Cit., pág. 12.

bien en el año 2002 registrara por primera vez un saldo rojo estimado en 1.000 millones de guaraníes o *500 veces menor que los sectores castrenses y policiales*.

Todo este cuadro de situación se mantuvo y se empeoró en el año 2002. El Poder Ejecutivo no ha tomado iniciativas de corrección del sector receptor de prebendas, pero ha tratado de recortar beneficios del sector civil, el menor de los males, **eliminando el aguinaldo** para todos los jubilados de la caja, a través del inconcluso proyecto de **Ley de Transición Económica**.

Lo descripto ilustra a las claras que los poderes del Estado paraguayo carecen de la intención de corregir los problemas fiscales generados por el sistema de privilegios establecidos en la Caja Fiscal, mantienen un seguro previsional fuertemente afectado por prebendas y privilegios, y por tanto vulneran de varias maneras lo consagrado por el PIDESEC.

Situación de la Caja Bancaria

La **crisis bancaria y financiera iniciada en 1995** con el cierre de varias entidades bancarias del país, además de las blandas condiciones de jubilación, hizo que la Caja Bancaria sufra un proceso de deterioro que hizo eclosión en el año 2001.

Estudios de auditoría de la **Contraloría General de la República** muestran que por un lado, creció enormemente el número de afiliados jubilados anticipadamente desde 1995 debido al cierre de entidades bancarias. En consecuencia, se duplicaron los egresos corrientes del seguro.

En contrapartida, debido a los despidos y la masiva desocupación en el sector bancario, disminuyó en un porcentaje inestimable la recaudación mensual sobre los salarios de trabajadores.

A esta situación debe sumarse que la cartera de préstamos tiene una **morosidad superior al 70%**. La Contraloría General de la República (CGR) encontró que tal morosidad obedece primariamente a que muchos afiliados - deudores de la caja dejaron de amortizar sus créditos al quedar desocupados, aunque también tienen importancia otros motivos.

Un buen número de políticos de partidos relacionados directa e indirectamente con el poder adeuda grandes sumas de dinero a la Caja Bancaria, y engrosa el porcentaje de mora. Informes de la CGR cuestionan la validez de gran número de las garantías solicitadas por la caja a sus prestatarios.

El Poder Ejecutivo dispuso la intervención de la Caja Bancaria en julio, encargando el trabajo a la Superintendencia de Bancos. Como consecuencia de los estudios, los interventores promovieron una querrela criminal contra ex directivos de la caja, pero su labor es notoriamente limitada en cuanto a la recuperación del sistema. Puede concluirse que la intervención del Poder Ejecutivo es insuficiente para mantener con vida a la Caja Bancaria.

Situación del IPS

Por el monto de sus reservas matemáticas y su peso específico como la mayor fortuna efectiva del país, el IPS sigue siendo el principal seguro social paraguayo.

La institución mantuvo un nivel aproximado de 168.000 afiliados durante el año 2002, pero siguió **sufriendo los efectos de graves irregularidades administrativas del pasado**.

Así, dentro del Cuadro 3 apreciamos que poco menos de **45% de sus fondos** están retenidos en bancos y entidades financieras intervenidas, mientras el **11%** es incobrable de préstamos directos efectuados entre 1994 y 1998 en situación fraudulenta son incobrables.

Cuadro 3 Situación de los fondos del IPS al 12 de abril de 2002

Concepto	Monto (en millones de G.)	Porcentaje
Caja de ahorro y cuenta corriente	282.724,4	17,25
Certificados de Depósito de Ahorro	317.386,9	19,37
Caja de Préstamos al Personal	56.854,1	3,47
Préstamos directos	182.771,3	11,15
Fideicomisos	23.061,2	1,41
Cesión de Créditos	34.692,0	2,12
Otros	4.860,9	0,30
Fondos retenidos	736.219,0	44,93
TOTAL	1.638.569	100,0

El Poder Ejecutivo desde el 2002 hasta octubre de 2003 ha nombrado a tres directores. La nueva administración para el ente previsional ha presentado algunos planes de mejoramiento. Sin embargo, no existe un fuerte política de recuperación de fondos en riesgo de la institución, por lo que difícilmente pueda interpretarse que el gobierno tenga una intención real de mejoramiento de esta caja (Cuadro 4).

No más de **8%** del total retenido al momento de intervención de los bancos privados ha sido recuperado hasta el momento. A esto deben sumarse los intereses perdidos, la devaluación de la moneda y otros índices de deterioro.

Los créditos directos fueron concedidos en general a personas y empresas con alguna vinculación al poder y esto se realizó, según la CGR, sin tomar en consideración la viabilidad de las inversiones ni asegurar la exigibilidad o fiabilidad de las garantías ofrecidas.

Cuadro 4 Situación de fondos del IPS retenidos en bancos intervenidos, en quiebra y disolución al 12 de abril de 2002 (en millones de guaraníes)

Banco	Monto retenido (G. corrientes)	Recuperado (G. corrientes)	A recuperar (Cesión de créd.)	Recuperado en inmuebles	Saldo pendiente
Mercantil	3.500,0	531,3	-	-	2.968,7
Unión	50.739,1	-	-	-	50.739,0
Bipsa	14.681,4	-	-	-	14.681,4
Itá Bank	17.521,4	300,0	-	-	17.221,4
Finamérica	23.016,9	3.423,0	-	-	19.593,9
Corporación	13.724,7	-	5.499,9	8.824,8	0
BNT/Corfán	227.867,1	-	-	34.255,2	193.611,9
Oriental	116.278,8	-	-	-	116.278,8
Desarrollo	279.306,7	-	-	-	279.306,7
SSB Banco	42.920,9	9.930,8	-	-	32.990,1
Bancoplus	11.105,9	-	-	-	11.105,9
TOTAL	800.662,9	14.185,1	5.499,9	42.480,0	738.497,8
% recuperado		8%			

La nueva directiva del IPS ha dispuesto medidas tales como la contención de gastos corrientes, la racionalización de estipendios en el área médica y políticas de ajuste cuyos resultados no han sido suficientemente evaluados.

Probablemente uno de los principales méritos en los últimos tiempos es el intento de poner en vigencia un reglamento de inversiones para las reservas del IPS, cuya aplicación y viabilidad resulta todavía imposible de evaluar a causa de la falta de datos.

Se trata de utilizar el Decreto N° 9.789 del 27 de julio de 2000 “Por el cual se aprueba el reglamento de inversiones del IPS”.

Algunos fundamentos y objetivos que se persiguen con el reglamento son:

- Establecer mecanismos administrativos y normas complementarias en el marco de las disposiciones legales vigentes para regular las inversiones del IPS provenientes del Fondo de Jubilaciones y Pensiones, a fin de obtener los mejores resultados en cuanto a rendimiento, seguridad y liquidez. La política de inversión buscaría principalmente, a través de su correcta administración, contribuir al financiamiento de los beneficios sociales de largo plazo acordados a los asegurados y, paralelamente, invertir en proyectos de inversión convenientes para el país.
- Se identifica de manera específica las diferentes modalidades de operaciones, señalando límites máximos de las inversiones por entidades emisoras y por cada instrumento, así como los límites de la inversión con respecto al Fondo o Reservas Técnicas.

- Los instrumentos financieros deben ser objetos de calificación mediante un proceso de análisis y evaluación de solvencia de las entidades emisoras y la posibilidad de recuperación de las inversiones a través de la Comisión de Inversiones o las entidades calificadoras a ser creadas.

Algunos aspectos favorables de este reglamento:

- Llenar el vacío en la materia, dotando a la administración de una herramienta con reglas y parámetros claros, necesarios para un manejo técnico ordenado de las inversiones del instituto.
- Ampliar la diversificación y dosificación de las colocaciones, atomizando riesgos y colocando fondos de entidades de mayor garantía.
- Evitar a futuro serios daños que soportó el IPS por la falta de parámetros técnicos claros a través de los cuales salvaguardar sus intereses, diversificando los instrumentos financieros para las inversiones del IPS.

Se trata, no obstante, de una iniciativa aislada de un grupo de administradores del ente, que no obedece precisamente a una política de Estado de preservación y mejoramiento de las condiciones financieras. Tanto la iniciación del plan como su sostenimiento futuro dependen de factores relacionados con intereses de poderosos grupos económicos que se han beneficiado directa e indirectamente del mal empleo de los fondos previsionales a lo largo de los años.

Situación de otros aspectos de seguridad social

En general, Paraguay es un Estado que se revela, en todas sus instancias de gobierno, inmune a cualquier forma de planificación de la seguridad social, y viola casi cada aspecto del PIDESC.

Así, al tratar el presupuesto público para el año 2003, el Congreso ha establecido **recortes selectivos presupuestarios para el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social**, una secretaría de Estado que ya pasaba angustias y carencias con el nivel presupuestario anterior.

Pudiera pensarse que dicho recorte en realidad obedece a la dependencia económica del país respecto a su deuda externa (una de las más bajas per cápita en el mundo) o a la situación de recesión económica galopante que lo afecta desde la crisis financiera de 1995, y esto sería parcialmente cierto. Sin embargo, el mismo Congreso que decidió los recortes en Salud Pública, aprobó el establecimiento de *beneficios directos e indirectos para sectores de poder fáctico como las Fuerzas Armadas, incrementos salariales para legisladores y preservación de gastos, cuyo destino es manifiestamente corrupto, como el de los gastos reservados de la Presidencia y los ministerios.*

Los **Programas de Vivienda Popular están virtualmente desaparecidos** desde el fracaso del Consejo Nacional de la Vivienda, cuya creación a su vez había seguido a otras tres experiencias fallidas en este campo.

El **Seguro de Desempleo es una figura inexistente** en la legislación general paraguaya y no existe iniciativa para revertir esta situación. El IPS mantiene una

cobertura médica limitada para el trabajador desempleado, y las otras cajas tienen vacíos legales respecto al tema o directamente lo ignoran.

La única y limitada forma de cobertura de los **riesgos del trabajo** está dada por aspectos especiales de la ley del IPS, y por tanto beneficia a un número ínfimo de trabajadores y a un índice todavía menor de la población general.

EL GOBIERNO Y SU PLAN DE SEGURIDAD SOCIAL

La única iniciativa trascendente en materia de seguridad social por parte del gobierno paraguayo en el año 2002 fue presentar y sostener ante el Congreso un **plan de privatización de la administración del seguro social**, a la usanza argentina.

Se trata de un “negocio” sumamente costoso para el Estado, en el cual **el antiguo régimen es liquidado** a partir de un plazo de tres años (a este periodo de transición se lo llama eufemísticamente “sistema mixto”) y a partir de allí los trabajadores pasan a ingresar obligatoria y compulsivamente a un **sistema administrado por corporaciones cuyo único fin es el lucro**.

Según el proyecto de ley, el trabajador **paga en forma directa una comisión por entregar parte de sus salarios** para constituir un fondo previsional, que ronda en promedio el **30%** del aporte en los países que han implementado el nuevo sistema (Chile, Argentina, Uruguay, Bolivia, México, Colombia, Perú, El Salvador). Está obligado además a **contratar un seguro de vida** y de accidentes. El proyecto de ley no contempla **forma alguna de protección de aportes por maternidad para las mujeres grávidas**.

Además de las discriminaciones consecuentes, todo esto significa para el trabajador una **quita de alrededor de 27% de su salario** en forma mensual para tener una cobertura mínima de jubilación y salud que hoy obtiene con alrededor del 10%, mientras se exime al sector patronal de todo aporte, salvo un simbólico 0,5% sobre los salarios pagados, lo cual representa **disminuir 27 veces su aportación actual**.

La constitución del fondo previsional representa además:

- Beneficios directos bajo la forma de dinero a costo cero para los bancos privados.
- Posibilidad de financiar a sus empresas relacionadas con dinero barato proveniente de la población asalariada.
- Comisiones por tareas de recaudación.
- Comisiones para sociedades de mandatos.
- Comisiones para casas de bolsa.
- Comisiones para operadores de la Bolsa de Valores.
- Posibilidad de comprar empresas públicas con dinero aportado por la población asalariada.

- Posibilidad de que las empresas administradoras y bancos se conviertan en acreedores del Estado empleando dinero de la población asalariada.
- Un fondo especulativo disponible a largo plazo.
- Posibilidad de imputar toda pérdida de las operaciones especulativas a la población asalariada que aportó los fondos, y no a los bancos ni administradores que efectuaron las operaciones.

Al decidir un cambio de sistema, el gobierno decide **vaciar de aportantes** las cajas de jubilaciones, o al menos dejarlas con menos de 10% de sus afiliados existentes. Esto es, por ejemplo, dejar a IPS con 16.000 cotizantes para una caja que actualmente tiene 27.000 jubilados. Y lo mismo para la Caja Bancaria, la Municipal, etc.

Por supuesto, el Estado (que es decir toda la ciudadanía) debe **asumir la carga de seguir pagando a los jubilados de esas cajas y a aquellos que por estar ya muy cerca de la edad jubilatoria, no pasarán al sistema privado.**

En segundo lugar, el Estado debe **reconocer** (asumiendo una deuda que antes contablemente no tenía) los aportes de los trabajadores más jóvenes que pasan del sistema público al privado, emitiendo lo que se conoce como **Bonos de Reconocimiento.**

El Estado es también la **garantía final** para los trabajadores que pasan al sistema nuevo, quienes probablemente en 15 o 20 años de aportes no conseguirán acumular dinero suficiente para alcanzar los niveles mínimos de pensiones establecidos por las leyes. El Estado debe **aportar la diferencia** para que estos nuevos jubilados efectivamente alcancen la pensión mínima.

En todos los casos hablamos de cientos e incluso de miles de millones de dólares de compromisos para el país, y más adelante ofrecemos una estimación, sin considerar que debe incrementar sensiblemente sus programas de salud pública para cubrir el déficit creado con la eliminación del sistema IPS, por ejemplo.

Es evidente que para asumir semejantes deudas el gobierno que sea deberá **incrementar los impuestos**, por un lado, y **endeudarse al límite**, por el otro.

Endeudarse significa emitir papeles que son generalmente colocados en los circuitos especulativos de la Bolsa de Valores. Papeles que son comprados por las nuevas administradoras de fondos previsionales con fondos aportados por los trabajadores activos, de los cuales el Estado se deshizo como fuente de solvencia del sistema previsional público.

Es decir, asistimos a la **creación de un circuito especulativo de doble partida.** Una forma de plusvalía absoluta de doble entrada.

Este circuito le costó a Chile 2.667 millones de dólares anuales hasta 1997, y le costará poco más de 3.000 millones anuales hasta el 2009. De acuerdo con la Superintendencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP, organismo de supervisión de la seguridad social privada en Chile), la transición costó entre 1981 y 1995 el 5,5% del Producto Interno Bruto (PIB) acumulado en 16 años.

Es decir, la transición de sistemas le costó a Chile 47.000 millones de dólares en 17 años.

Para Argentina significó un déficit anual de 12.000 millones de dólares. Uruguay invertirá 5.000 millones de dólares en 12 años de reforma parcial.

Si el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo fuese aprobado y se privatizara el seguro en Paraguay, el Estado paraguayo debería hacerse cargo de pagar los siguientes costos en forma directa:

- **964.000 millones de guaraníes anuales en jubilaciones de la Caja Fiscal.**
- **240.000 millones de guaraníes anuales en jubilaciones vigentes de IPS.**
- **60.000 millones de guaraníes anuales para la Caja Bancaria.**
- **10.500 millones de guaraníes anuales a la caja de Itaipú.**
- **8.500 millones de guaraníes anuales a la Caja Municipal.**
- **5.100 millones de guaraníes anuales a la Caja de ANDE.**
- **3.300 millones de guaraníes anuales a la Caja Ferroviaria.**
- **2.000 millones de guaraníes anuales a la Caja Parlamentaria (estimación).**
- **TOTAL: aproximadamente 1,293 billones de guaraníes al año (valores al 2001).**
- **O lo mismo: 300 millones de dólares al año sólo para pagar las jubilaciones ya existentes.**

A lo anterior se debe agregar:

- **Bonos de reconocimiento para los aportes de 300.000 cotizantes de las diversas cajas.**
- **Alrededor de 1,4 billones de guaraníes de fondos del IPS.**
- **El costo financiero de la emisión de bonos para cubrir estas obligaciones.**
- **El incremento presupuestario para el Ministerio de Salud Pública.**
- **Las compensaciones para los jubilados de las próximas décadas que no acumularán dinero suficiente para una pensión mínima.**

Hablamos, en definitiva, de **al menos 500 millones de dólares anuales de costo** durante los próximos 30 años. Duplicar nuestra deuda pública en cinco años. Invertir el equivalente al presupuesto actual de todo un año cada tres años, etc.

Y todo el propósito final es simplemente sembrar el campo para el provecho de toda una cadena de especuladores bancarios, bursátiles y burócratas asociados íntimamente con el modelo de capitalización privada del seguro social.

Esa es la consecuencia final de la propuesta que denodadamente se impulsa desde los gremios empresariales, que tienen su representación directa en el Poder Ejecu-

tivo. Parece obvio decir que esto, por **discriminatorio y confiscatorio**, se contrapone en todo sentido al PIDESC suscrito por Paraguay.

CONCLUSIÓN

Paraguay tiene una población demográficamente solvente por el hecho de que el número de personas consideradas en edad de retiro es insignificante respecto a la población que efectivamente se halla en condiciones de llevar una vida económicamente activa.

Sin embargo, los seguros sociales vigentes están financiados por una porción casi infinitesimal de la PEA, con una cobertura extremadamente limitada. En la práctica, el 60% de la población asalariada inclusive carece de cualquier forma de prestación de seguridad social y no existe perspectiva ni política de cambio propuesta desde el gobierno debido a la alta informalidad de la economía. Desde este punto de vista, el Estado paraguayo vulnera el PIDESC al no promover un sistema de seguridad social para su población general.

El Estado tiene la obligación de contribuir sobre todos los salarios de los trabajadores asegurados, pero nunca lo hizo hasta el año 2002, y no tiene previsto hacerlo en el futuro. Es decir, daña deliberadamente la solvencia de los seguros sociales existentes, violando el PIDESC.

Los poderes del Estado paraguayo carecen de la intención de corregir los problemas fiscales generados por el sistema de privilegios establecidos en la Caja Fiscal, mantienen un seguro previsional fuertemente afectado por prebendas y privilegios, y por tanto vulneran el principio de igualdad consagrado por el PIDESC.

El Poder Ejecutivo dispuso la intervención de la Caja Bancaria en julio, pero como en la raíz de los problemas de la caja se hallan casos de corrupción de personas vinculada al poder, es altamente probable que la intervención apañe y/o castigue a los principales actores. Puede concluirse que la intervención del Poder Ejecutivo es insuficiente para mantener con vida a la Caja Bancaria.

En el IPS existen iniciativas loables pero aisladas de un grupo de administradores del ente, que no obedecen precisamente a una política de Estado de preservación y mejoramiento de las condiciones financieras. Tanto la iniciación de planes de mejoramiento administrativo como su sostenimiento futuro dependen de factores relacionados con intereses de poderosos grupos económicos que se han beneficiado directa e indirectamente del mal empleo de los fondos previsionales a lo largo de los años.

El Congreso ha establecido recortes selectivos en la disponibilidad presupuestaria para el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, una secretaría de Estado que ya cubría mal la demanda social en esta materia con el nivel presupuestario anterior.

Los Programas de Vivienda Popular están virtualmente desaparecidos.

El Seguro de Desempleo es una figura inexistente en la legislación general paraguaya.

La única y limitada forma de cobertura de los riesgos del trabajo está dada por aspectos especiales de la ley del IPS, y por tanto beneficia a un número ínfimo de trabajadores y a un índice todavía menor de la población general.

La principal iniciativa estatal en materia previsional es un proyecto de ley cuyas consecuencias son confiscatorias para el sector asalariado y tienen un efecto casi suicida sobre el nivel de endeudamiento estatal.

En apretada síntesis, puede sostenerse que lejos de diseñar políticas de superación de los índices de pobreza, de inequidad, de exclusión y de autodeterminación, las políticas estatales paraguayas tienden a crear condiciones exclusivamente favorables a especuladores financieros y sectores vinculados con el poder.

Se asiste entonces a una acelerada desnacionalización de la economía por la transferencia de los patrimonios nacionales al sector privado y un consecuente debilitamiento del Estado en su capacidad de inversión social.

RECOMENDACIONES

Es imprescindible que Paraguay, como Estado interesado en sostener una política solvente de seguridad social y como suscriptor del PIDESC, adopte las siguientes medidas:

- **Formalización del trabajo y ampliación del número de contribuyentes a los seguros sociales:** en lo que concierne al IPS, donde deberían estar asegurados *todos los trabajadores asalariados*, el número de asegurados no pasa de *un tercio* de este sector. Para un Estado suscriptor al PIDESC es inaceptable que el 60% de la población asalariada carezca de cualquier forma de prestación de seguridad social.
- **Plan de actualización de la contribución estatal obligatoria a la seguridad social:** es necesario que el Estado *asuma presupuestariamente* su obligación de contribuir sobre todos los salarios de los trabajadores asegurados, tal como lo mandan las leyes vigentes. El Estado paraguayo se encuentra además *en mora* en el pago de los servicios de salud para el sector docente al IPS. Esta deuda montaba a *78.000 millones* de guaraníes al mes de octubre de 2002. No es aceptable que un Estado suscriptor al PIDESC sostenga una política oficial dañina para sus sistemas de seguridad social.
- **Corrección del sistema de privilegios en la Caja Fiscal:** es imprescindible que el Estado paraguayo adopte medidas correctivas para paliar la sangría que representan las jubilaciones de privilegio y discriminatorias de la Caja Fiscal.
- **Modificación de la ley de la Caja Bancaria para su inserción en un sistema general modificado de seguridad social:** a mediano plazo, los grupos relativamente pequeños y con condiciones privilegiadas de acceso a la jubilación resultan insostenibles. Con vistas a la Caja Bancaria, donde ambos defectos son observables, es necesario que además de un plan de restitución de

fondos defraudados, sea concebido un plan de modificación de prestaciones y beneficios y su eventual integración a una caja mayor, como por ejemplo el IPS.

- **Profesionalización de la administración del IPS:** además de la ampliación de la base de aportantes, es necesario que exista una política estatal que profesionalice la administración del IPS para disminuir su vulnerabilidad debida a nombramientos políticos que significan un modo de administración que responde a intereses de grupos de presión.
- **Preservación y ampliación del presupuesto de salud pública:** dada la gran carencia de cobertura de salud en el país, es necesario que el Estado preserve o incluso incremente el valor real de los fondos destinados al Ministerio de Salud Pública.
- **Reestablecimiento de un Programa de Viviendas Populares:** es necesario que el Consejo Nacional de la Vivienda sea sucedido por una nueva institución regida por leyes económicamente sustentables, y es inaceptable que un Estado suscriptor del PIDESC carezca de una figura similar.
- **Creación de un sistema de seguro de desempleo:** resulta imprescindible la creación de un mecanismo legal de protección contra el desempleo.
- **Creación de una forma legal de protección contra riesgos del trabajo:** los aspectos especiales de la ley del IPS que cubren estos riesgos deben ser extendidos a una porción mucho mayor de trabajadores, lo cual conlleva la necesidad de formalizar el trabajo.
- **Eliminación del proyecto de ley de privatización de la seguridad social:** por *discriminatorio, confiscatorio y económicamente inviable*, además de ser inaceptable como iniciativa de un Estado suscriptor al PIDESC, el proyecto presentado al Congreso debe ser retirado y eliminado.

DERECHO A LA SALUD



Margarita Corvalán - Itá

Se aguardan medidas en el sector salud

Esperanza Martínez
Círculo Paraguayo de Médicos

Con indicadores sanitarios muy deficientes y con graves problemas en cuanto a acceso, calidad y cobertura de los servicios sanitarios, sigue siendo preocupante el nivel de inequidad en el disfrute del derecho al más alto nivel posible de salud de la población. Una política pública formulada por el nuevo Gobierno para el sector espera ser dotada de un suficiente apoyo financiero para su ejecución.

INTRODUCCIÓN

El análisis del derecho a la Salud en Paraguay no sólo se debe enmarcar dentro del contexto del sector, sino debe abarcar también una visión global de la situación socioeconómica y política del país. Sabemos que el resultado de la situación de salud/enfermedad de las comunidades es una compleja relación de factores macro y micro sociales; así como de la calidad de vida, de las oportunidades, del acceso a los servicios de salud y de la conducta familiar e individual de las personas.

En el informe realizado por la Oficina Regional del Banco Mundial en junio del 2003¹, se describe en estos términos la situación global del país:

“La economía del Paraguay ha estado paralizada durante 5 años. El PIB se ha estancado y el ingreso per cápita ha bajado en términos reales un 12%. En el año 2000 se estimó que un 34% de la población vivía en la pobreza y este nivel ha aumentado desde entonces debido a la peor recesión económica de los últimos 20 años, que ganó fuerza en el 2002. El gobierno está sufriendo una severa crisis financiera y

¹ Oficina Regional del Banco Mundial (2003): Creando las condiciones para un crecimiento sustentable. Opciones de políticas para la nueva administración. Oficina Regional del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Asunción.

apenas puede pagar salarios y pensiones. Se atrasó el pago de la deuda externa a finales del 2002 y se enfrenta una situación similar a finales de este año. La inversión pública se encuentra prácticamente parada. Hay escasez de medicamentos en los hospitales públicos y los caminos se están deteriorando. La violencia y la inseguridad han aumentado a niveles no conocidos por la generación actual. Sobretudo, hay una profunda crisis de credibilidad en el gobierno y en la administración de la justicia”.

Dentro de este contexto es fácil visualizar que la situación general de salud de la población, así como la calidad de los servicios de salud ofertados a la población, han sufrido el mismo deterioro. El gasto de bolsillo en el sector salud en Paraguay es muy alto y se corresponde al 60% del total de los gastos nacionales en la salud, afectando principalmente a los pobres, pues limita el acceso de los mismos a los servicios y contribuye a la exclusión social y la inequidad.

Una encuesta realizada en el año 2000 sobre patrones de comportamiento del sector público de Paraguay², muestra claramente los otros componentes que se suman a la crisis socioeconómica y que explican el resultado global de la situación social del país, en el que el sector salud es un aspecto más de ésta con algunas particularidades propias del sector, pero sin distar del contexto general. En este estudio, la población en general señala como factores presentes en la vida institucional del país – asociados a la corrupción– los siguientes aspectos: la politización de las instituciones, la ausencia de acceso público a la información, la ausencia de mecanismos de participación ciudadana, la falta de transparencia en la gestión del presupuesto público, la amplia discrecionalidad de funcionarios públicos y la ausencia de meritocracia, por citar los más importantes.

Marco legal

El Paraguay garantiza en su Constitución Nacional el derecho fundamental a la salud, y garantiza “el compromiso del Estado de proteger y promover el derecho a la salud como fundamental, proveyendo dentro del Sistema Nacional de Salud, recursos, planes y políticas integradas al desarrollo” (artículos 68 y 69). Así también, el Estado se ha comprometido internacionalmente en respetar y velar el cumplimiento del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 12). Desde hace más de 50 años el país suscribe y apoya las políticas sanitarias de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y recibe apoyo técnico y recursos de dicha organización.

El marco regulatorio del sector salud es amplio. Existen leyes como el Código Sanitario (Ley N° 836/80) de amplias atribuciones, y la Ley N° 1.032/92 que crea el Sistema Nacional de Salud, que propicia la descentralización, coordinación y complementación de los subsectores público y privado, por citar dos importantes

² Gonzáles de Asís, María (2000): Diagnóstico sobre patrones de comportamiento y desempeño institucional, gobernabilidad y corrupción del sector público del Paraguay. Instituto del Banco Mundial.

normativas actualmente vigentes. El problema en Paraguay radica más en la aplicación de las leyes existentes y la decisión política de las autoridades para implementar políticas públicas a largo plazo que en la falta de reglamentaciones. Indudablemente, el marco legal necesita de cambios importantes para adecuar las instituciones públicas a modelos más modernos y eficientes, pero sin la mejora de la administración de la justicia y la eficiencia del sector público, la sanción de más leyes será insuficiente para modificar la realidad social del Paraguay.

La sanción de leyes y sus reglamentaciones son necesarias para mejorar el desarrollo, pero sin la voluntad política de cumplirlas se hace difícil implementar los cambios necesarios. Dos ejemplos claros de esta situación fueron mencionados en el informe del 2002³. El primero, relacionado al derecho fundamental a la salud sexual y reproductiva de hombres y mujeres, con relación al derecho de elegir libremente el número de hijos que desean las parejas. En ese sentido, se aprobó en las leyes de Presupuesto General de la Nación de los años fiscales 2002 y 2003, a instancias de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, un rubro específico para la compra con recursos nacionales de insumos para planificación familiar, hecho inédito en Paraguay ya que las administraciones anteriores siempre utilizaron la cooperación internacional para la provisión de estos insumos para la población.

De los recursos asignados al Programa de Salud Sexual y Reproductiva del Ministerio de Salud, en el año fiscal 2002 se había ejecutado para el primer semestre del año sólo el 8,6% de lo presupuestado. Para el 2003, este rubro sufrió un importante recorte y en el mes de noviembre el monto obligado por el Ministerio de Hacienda era sólo del 33,64%. Si analizamos dentro del programa los rubros destinados específicamente a la compra de insumos de planificación familiar, la obligación asumida por el Ministerio de Hacienda para la misma fecha es del 46% de los montos presupuestados, de los cuales se ha pagado efectivamente a los proveedores cero guaraníes en todo el año. Esto explica claramente el importante desabastecimiento de insumos en la mayoría de los establecimientos del país desde hace varios meses, lo cual atenta sobre el derecho de las personas, sobre todo de escasos recursos, que no pueden acceder a los métodos a través de las farmacias comerciales por su mayor costo.

La falta de insumos para planificación familiar en los establecimientos es de suma importancia, considerando que Paraguay tiene una de las tasas de mortalidad materna más elevadas de América Latina y que el aborto se ubica como una estrategia de frecuente uso como método de planificación familiar por parte de las mujeres.

El segundo ejemplo se relaciona con la Ley de Fondos Rotatorios⁴, sancionada en el año 1999, que permitía a las regiones sanitarias iniciar el proceso de descentralización a través de la utilización del 50% de sus recursos propios. Analizábamos en el informe del 2002 esta ley⁵ y considerábamos su aprobación un importante avance

³ Martínez, Esperanza (2002): Exclusión e inequidad social: señales de la salud en deterioro. En: Derechos Humanos en Paraguay 2002. CODEHUPY, Asunción, págs. 333-346.

⁴ Véase Ley N° 1.535/99 "De los Fondos Rotatorios y los Decretos N° 8.127/00 y 16.245/02".

⁵ Martínez. Op. cit., pág. 343.

administrativo del sector salud. Pero en el ejercicio del 2002 sólo se había implementado con un porcentaje muy bajo del total de recursos disponibles y en el año 2003 se espera igual comportamiento. La implementación de esta normativa hubiera ayudado mucho para una mejor gestión regional y local de los servicios de atención primaria en salud, que son prioritarios para la población de menores ingresos.

Otra ley mencionada en el informe del 2002 es la Ley de Vacunas⁶, que pretende garantizar los recursos del Presupuesto para la adquisición y provisión de vacunas por parte del Ministerio de Salud. Ésta fue aprobada en noviembre de este año y es de carácter prioritario para el control de las enfermedades inmunoprevenibles, que en los últimos años han tenido brotes epidémicos, como el caso de la difteria, que en el 2002 registró un brote, después de más de 22 años de comportamiento descendente de casos anuales. Actualmente, se registra otra vez el desabastecimiento de la vacuna pentavalente en el Ministerio de Salud para cumplir con el Programa Ampliado de Inmunizaciones del 2003. El derecho a una inmunización adecuada y oportuna es uno de los derechos fundamentales de los niños y niñas menores de 5 años.

SITUACIÓN GENERAL DE LA SALUD⁷

Perfil demográfico

Según datos preliminares del Censo 2002, la población total del Paraguay es de 5.206.101 habitantes, siendo la población urbana el 54% y la rural el 46%. Alrededor del 41% de la población es menor de 15 años, de las cuales el 42% vive en situación de pobreza y el 11% enfrenta problemas de desnutrición crónica.

La tasa global de fecundidad para mujeres de 15 a 44 años es de 4,3 (periodo 1995/2000), siendo para el área urbana de 3,2 y 5,6 para el área rural. El 23% de las adolescentes entre 15 y 19 años reportan haber tenido por lo menos un embarazo (Banco Mundial, junio de 2003).

Perfil epidemiológico

La salud de la población presenta un perfil epidemiológico que se corresponde a los países en procesos de transición epidemiológica, donde predominan los problemas de salud fácilmente prevenibles, de tipo infecto - contagioso, carenciales, relacionados en muchos casos a las condiciones de pobreza (vivienda, educación, atención básica de salud, inmunizaciones oportunas, agua segura, disposición de basura y excretas, malos hábitos alimentarios, presencia de alimañas y roedores, entre otros). Acompañando estos problemas de salud, van cobrando importancia las enfermeda-

⁶ Véase el Anteproyecto de Ley de protección infantil sobre enfermedades inmunoprevenibles, elaborado por el diputado Rafael Filizzola

⁷ Datos extraídos del Plan Nacional de Salud. Gobierno Nicanor Duarte Frutos 2003 - 2008.

des crónicas y degenerativas, cardiovasculares, diabetes, tumores, accidentes y la violencia

Los sistemas de información en salud son deficientes en cuanto a su confiabilidad, oportunidad y cobertura. El subregistro estimado en defunciones supera el 38% y el subregistro en nacimientos se estima en 51%. Ambos presentan diferencias importantes según regiones y tiene un tremendo impacto en las estadísticas vitales. El porcentaje estimado de subregistro de mortalidad es de 43,7%. El porcentaje de defunciones mal definidas es de 19,1%.

La tasa de mortalidad infantil registrada ha tenido un descenso del 21,5% entre 1993 y 1999. Aún así, según UNICEF el país se ubica entre los países de mortalidad infantil moderadamente alta. La tasa registrada en el 2001 ha sido de 12,2 por mil nacidos vivos, pero la estimada según subregistros sería de 38,4 por mil nacidos vivos. Las tres primeras causas de la mortalidad son: problemas perinatales, diarreas y enfermedades respiratorias agudas.

La mortalidad materna en Paraguay es uno de los indicadores sanitarios que más nos ubican como un país con serios problemas de cobertura y acceso en salud. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁸, el Paraguay está entre los países con altas tasas de mortalidad materna. La tasa de mortalidad materna registrada es de 168,7 por 100.000 nacidos vivos (2001) y la estimada según subregistros sería de 336 por 100.000 nacidos vivos. La oscilación de incidencia en la población indígena, rural y pobre se encuentra entre valores de 189 a 519,9 por 100.000 nacidos vivos. Las causas principales de estas muertes siguen siendo el aborto como método de planificación familiar, las hemorragias, infecciones y otras complicaciones ligadas al embarazo, parto y puerperio.

Si consideramos la inversión realizada en el país en los últimos 5 años en la salud materna e infantil, a través de importantes préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial y el bajo impacto que han tenido ambos en modificar estos indicadores de salud, se hace prioritario que las autoridades nacionales y la sociedad civil evalúen seriamente el trabajo realizado por los responsables en todos los niveles de intervención (nacional, regional y local). El préstamo del BID comprende una suma de 39 millones de dólares para los departamentos de Cordillera, Guairá, Caaguazú, Paraguari y Central. El préstamo del Banco Mundial asciende a una suma de 21,8 millones de dólares para los departamentos de Concepción, San Pedro, Alto Paraguay, Amambay, Canindeyú y Alto Paraná. Ambos préstamos han tenido serios problemas de ejecución y no han podido ser concluidos en el tiempo estimado inicialmente. Consideramos importante destacar este punto ya que es frecuente que las autoridades nacionales presenten como justificativo de los malos indicadores sanitarios el problema de recursos financieros. La ejecución reciente de estos dos millonarios préstamos señalan claramente que los problemas son mucho más complejos y que indudablemente tienen relación con lo que mencionamos en la introducción referente al contexto sociopolítico del país.

⁸ OPS/OMS (2002): Situación de salud en las Américas. Indicadores básicos 2002. OPS/OMS

Cuadro 1

Indicadores básicos de mortalidad materno-infantil en Paraguay

	Mortalidad infantil	Mortalidad neonatal	Mortalidad peri natal	Mortalidad menores de 5 años	Mortalidad materna
TOTAL PAIS	19,78	11,9	15,63	24,74	186,4
Asunción	19,6	12,9	10,6	22,7	126,9
Concepción	25,0	14,5	26,2	32,6	333,6
San Pedro	22,7	12,0	22,1	26,9	373,3
Cordillera	16,7	9,3	12,9	21,3	126,5
Guairá	22,5	17,4	18,4	24,7	158,3
Caaguazú	15,6	8,4	12,5	18,6	202,9
Caazapá	21,1	13,5	19,8	24,5	337,8
Itapúa	20,9	12,9	24,2	28,9	198,0
Misiones	23,0	16,6	23,9	31,3	195,4
Paraguarí	16,9	10,8	14,8	20,6	238,0
Alto Paraná	29,0	14,9	16,4	35,3	190,6
Central	15,9	9,8	12,0	19,6	120,7
Ñeembucú	20,1	20,1	18,3	22,7	87,3
Amambay	25,5	17,0	20,8	35,5	308,9
Canindeyú	20,9	13,3	20,9	25,4	443,9
Pdte. Hayes	22,7	9,8	17,4	43,1	302,6
Boquerón	28,6	8,6	15,7	44,3	286,1
Alto Paraguay	21,7	7,2	21,7	50,7	0,0

Fuente: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS). Departamento de Bioestadística (2002). Indicadores Demográficos y Socioeconómicos.

Podemos concluir que el sistema de salud del país es altamente inequitativo. El 38,6% de las personas que se enferman no consultan en ningún servicio de salud. El 81,1% de la población no cuenta con un seguro de salud, sea público o privado.

El costo, la distancia, la mala calidad y calidez en el trato del personal de salud son identificados como factores del no acceso a los establecimientos de salud. La atención hospitalaria indica el bajo índice de ocupación de camas, una estancia prolongada en los hospitales, un débil sistema de referencia y contrarreferencia de pacien-

tes y escasa capacidad resolutive de los servicios en general, especialmente para los casos de urgencias.

Agua y saneamiento

La cobertura de servicio de abastecimiento de agua en Paraguay es aún muy baja. En el sector urbano es del 70%, muy por debajo del promedio de América Latina, que es del 93%. En el sector rural y periurbano, la cobertura sólo alcanza el 37%, siendo el promedio en América Latina del 61%⁹.

Presupuesto

Los gobiernos en el Paraguay han asignado históricamente recursos insuficientes al sector salud, considerando la magnitud de los problemas sanitarios, pero lo más grave es que anualmente se repite la misma situación. Del monto total aprobado en la Ley General de Presupuesto por parte del Parlamento, la ejecución presupuestaria anual es muy baja para este año. En la segunda semana de noviembre, el Ministerio de Hacienda había obligado solamente el 56% de su presupuesto vigente y pagado efectivamente a los proveedores el 38%. Esto explica con claridad la falta permanente de insumos y medicamentos en los establecimientos de salud, sobre todo en las regiones sanitarias a nivel de centros y puestos de salud.

Cuadro 2 Ejecución Presupuestaria Año 2003 (al 12 de noviembre de 2003)

	PRESUPUESTO VIGENTE	OBLIGADO	% OBLIGADO
TOTAL	630.690.090.539	346.441.671.522	55,9
Tipo 1	44.176.136.566	25.686.991.495	58,1
Tipo 2	412.097.980.543	274.154.154.119	66,5
Tipo 3	174.415.973.430	46.600.525.908	26,7

Fuente: Ministerio Hacienda (2003): Informe de ejecución presupuestaria a la Comisión Bicameral. Presupuesto General de la Nación. Asunción.

Medidas adoptadas por el gobierno

El nuevo gobierno de manera auspiciosa ha presentado inmediatamente una política nacional de salud 2003 - 2008, que en sus principios doctrinarios manifiesta que la salud es responsabilidad compartida del Estado y la población, que el acceso, la calidad y oportunidad de los servicios de salud son derechos fundamentales del ser humano y que el sistema de salud debe buscar la equidad, con énfasis en los grupos más necesitados y de mayor riesgo.

⁹ OPS (2000). Agua potable y saneamiento. Estado actual y perspectivas. OPS.

El objetivo general del gobierno es “extender la protección social en salud en la búsqueda de la equidad” y los objetivos específicos se resumen en 11 puntos:

1. Disminuir la mortalidad materno - infantil.
2. Facilitar el acceso a servicios de calidad a la población carenciada.
3. Fomentar el conocimiento de los factores de riesgos y estilos saludables.
4. Prevenir y controlar los riesgos ambientales.
5. Incrementar la vigilancia epidemiológica para asegurar el control y la prevención de enfermedades prevalentes, emergentes y reemergentes, evitando la introducción de nuevas enfermedades.
6. Eliminar el sarampión, tétano neonatal y rabia humana.
7. Disminuir la prevalencia e incidencia de las enfermedades crónicas y degenerativas.
8. Mejorar la atención en los servicios de salud.
9. Fortalecer el desarrollo institucional.
10. Transparentar la administración de salud e incrementar la capacitación gerencial del personal de los servicios.
11. Compartir las responsabilidades de la salud con gobernaciones, municipios y organizaciones comunitarias.

El documento tiene también definido los puntos estratégicos para la *reforma sectorial del sector salud* y medidas a ser implementadas de manera inmediata, a corto, mediano y largo plazo. Consideramos que la presentación pública de este documento ante el Consejo Nacional de Salud (reactivado también por el nuevo gobierno, luego de más de 5 años de no funcionamiento) puede significar cambios importantes para el sector salud del país. La aprobación del Presupuesto General de Gastos del 2004 será uno de los primeros elementos para conocer la verdadera voluntad política del gobierno para implementar el plan mencionado.

RECOMENDACIONES

- Que el Presupuesto General de Gatos de la Nación acompañe en la aprobación y posterior ejecución al plan de gobierno 2003 - 2008.
- Que la Ley de Vacunas, recientemente sancionada, sea implementada de manera prioritaria, de tal manera a garantizar la provisión anual de biológicos para el desarrollo del programa ampliado de inmunizaciones. Igual tratamiento se recomienda para el presupuesto de insumos para el programa de salud sexual y reproductiva.
- Como lo planteáramos en el 2002, se recomienda que la Ley de Fondos Rotatorios se implemente para apoyar el proceso de descentralización. Estos fondos ayudarían de manera significativa a las regiones sanitarias y los establecimientos a su cargo a paliar los problemas de desabastecimiento.

- Que el nuevo gobierno priorice las medidas de reforma del sector establecidas en el plan de gobierno: descentralización, reorganización de los servicios, fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Salud, apoyo y priorización de la promoción de la salud y búsqueda de nuevos modelos de financiamiento.
- Que se garantice la idoneidad técnica y moral de los responsables públicos de programas y de servicios de salud a nivel central, regional y local mediante la meritocracia.

La reestructuración de los servicios de atención en salud mental

Carlos Portillo

ATYHA - Centro de Alternativas en Salud Mental

La discriminación hacia las personas afectadas por algún trastorno psíquico comienza en los centros hospitalarios públicos y privados y continúa en la sociedad en su conjunto.

A doce años y meses de la Declaración de Caracas, aprobada por aclamación por la Conferencia en su última sesión de trabajo, el 14 de noviembre de 1990, en Paraguay la hegemonía sigue girando en torno al modelo hospitalocéntrico como instancia de atención en salud mental. A pesar de sucesivos intentos por parte de las organizaciones de la sociedad civil de implementar las recomendaciones e indicaciones contenidas en dicha declaración, por desconocimiento, insensibilidad o desinterés de las autoridades sanitarias hoy la unidad que sobrevive en un intento de modelo comunitario y centrado en una atención integradora de lo humano se debate en limitaciones presupuestarias y escaso apoyo técnico.

La Declaración de Caracas, es la que mejor sintetiza y contiene las sucesivas declaraciones y convenciones internacionales sobre los derechos humanos, y puntualmente realiza observaciones e indicaciones que deben ser tenidas en cuenta en los servicios de atención de salud mental, considerando que la población asistida en dicho servicios es particularmente vulnerable en sus derechos por las condiciones especiales en que se encuentran.

Esta centralización de la atención a los problemas de salud mental en el modelo hospitalario manicomial obedece a causas provenientes tanto de las autoridades responsables de la organización de dichos servicios como de la sociedad civil, que sostiene una actitud discriminativa hacia las personas afectadas por algún trastorno

psíquico. Además de un claro rechazo por parte de los servicios hospitalarios públicos y privados hacia todo lo que se refiera al trastorno mental. Los gobiernos locales, departamentales y municipales tampoco asumen en sus líneas programáticas las propuestas de atención sanitaria integral basadas en el modelo comunitario, descentralizado y de reinserción de los afectados por trastornos mentales. Como si el enfermar psíquico conlleva de por sí, como un estigma, la pérdida de ciudadanía.

El modelo manicomial centrado en el hospital psiquiátrico proyecta su imagen de institución totalitaria, de control social, hacia toda la sociedad y mantiene su actitud represiva, asumida como única respuesta por la sociedad en su conjunto al no existir modelos que sustituyan esta perspectiva. De ahí que la propuesta de los llamados “modelos sustitutivos”, basan sus acciones en frases tales como: “desmontar los manicomios mentales”, “rescate y reconstrucción de ciudadanía” entre otras.

El principio de igualdad de oportunidades, en el caso de las personas con capacidades diferenciadas mental y físicamente, debe observar, además, el principio de la “diferencia”. Vale decir que lo jurídico, lo laboral, la educación, la capacidad de ejercer roles como la paternidad, la maternidad, entre otros, deben tener en cuenta las condiciones especiales que reúnen estas personas.

En gobiernos anteriores, por iniciativa ciudadana se han acercado proyectos de ley al Parlamento que proponen medidas de protección a situaciones y personas particularmente vulnerables, sobre todo aquellas que deben ser hospitalizadas contra su voluntad y cuyos derechos pueden ser vulnerados por ejemplo el derecho a la libre circulación. Se propuso que dicha medida debe ser adoptada, solo si se cumplen y se constatan condiciones especiales como: el padecimiento de una enfermedad mental grave, el riesgo para sí mismo y/o terceras personas, el riesgo de deterioro irreversible en caso de no adoptar un tratamiento en forma compulsiva. Estos proyectos de ley no han prosperado y hoy seguimos asistiendo a un sistema que apela a dicho procedimiento en forma arbitraria.

LAS CONDICIONES DE VIDA EN LOS LUGARES DE DETENCIÓN RECLUSIÓN

De por sí la atención a necesidades mínimas y básicas de los detenidos en el orden de salud, recreación, alimentación, ocupación, etc., de aquella población considerada no enferma mental es limitada, estas condiciones se ven agravadas cuando se trata de personas con trastornos mentales. Como si esta condición significa tener menos derechos que los considerados “normales”.

Una perspectiva integradora

La declaración del “Año de la Memoria Histórica”, las actividades y esfuerzos desarrollados y programados por la Mesa Coordinadora para la promulgación de la ley que crea y reglamenta la Comisión de Verdad y de Justicia por iniciativa ciudadana y el compromiso de varios miembros del Parlamento actual abren la posibilidad de

reconstruir el tejido social roto por consecuencia de las acciones represivas y violatorias a los derechos humanos cometidas durante la dictadura y en los sucesivos gobiernos de la apertura democrática. Esto viabiliza la reinserción y la recuperación de la condición de ciudadanía plena de personas protagonistas de su propia historia, del sentido biográfico de sí mismo y de proyectos de vida, sueños y utopías colectivos, entendiendo que el resarcimiento económico es insuficiente, y contemplando la integración de medidas que atienden a los aspectos de la salud mental de los afectados por dichas violaciones (las llamadas víctimas de las violaciones a los derechos humanos).

Este camino se encuentra abierto y en plena construcción y debe ser tomado como ejemplo extensivo a toda la sociedad para evitar discriminaciones basadas en cualquier tipo de criterio de desconocimiento de los “diferentes”, como si no fuesen parte nuestra y de la sociedad que integramos todos.

RECOMENDACIONES

- Insistir en la necesidad de mayor protagonismo de los gobiernos locales. Esto implica no solo descentralización presupuestaria, sino también una actitud de integrar en sus programas de salud servicios de atención en salud mental, basados en un modelo comunitario.
- Los servicios de atención en salud mental deben formar parte y funcionar en hospitales generales de cada región y localidad, con capacidad de resolver los problemas en el propio lugar de residencia de los pacientes para evitar las derivaciones hacia el hospital.
- Las hospitalizaciones contra la voluntad del propio paciente o la persona deben ser efectuadas solo en casos extremos y una vez constatado el cumplimiento de las tres condiciones mencionadas más arriba.
- Es necesaria la creación de una ley que reglamente y observe las condiciones en que se recurre a las hospitalizaciones contra la voluntad de las personas, cree mecanismos de supervisión para esta práctica y establezca instancias de apelación para aquellas personas que consideran injusta su hospitalización.
- Que la normativa jurídica tenga en cuenta las condiciones especiales en que se encuentra un paciente mental, tanto en lo que significa un debido proceso como en los alcances y consecuencias de un acto antijurídico. Y el derecho de ser sometido a un proceso imparcial y justo.
- El mejoramiento de las condiciones de vida en las cárceles en general para la población de detenidos debe redundar y alcanzar también a aquellos pacientes mentales en régimen de detención. Además del mejoramiento de las condiciones de vida en general, se deben observar particularmente el mejoramiento de la atención psiquiátrica, psicológica y social de dichos pacientes.

**DERECHO
A LA SEGURIDAD
ALIMENTARIA**



Mercedes Nopera - Tobati

Seguridad alimentaria: cada vez menos segura, cada vez menos alimentaria

Tomás Palau Viladesau
BASE Investigaciones Sociales

Debe quedar claro que la salud alimentaria no es solo un problema de acceso al alimento, sino que básicamente es un problema de acceso a alimentos de mínima calidad.

“Cualquiera que pueda hacer que crezcan dos espigas de cereal o dos bojas de hierba en un suelo donde antes solamente crecía una, merecerá mayor agradecimiento de la humanidad y hará mejor servicio a su país que toda la raza de políticos juntos”.
Johnathan Swift (1667 – 1745)¹

INTRODUCCIÓN

En el Informe de Derechos Humanos del año 2002 ya se había mencionado una realidad que se acentúa con el paso de los años mientras siguen aplicándose las mismas medidas de tipo económico: el neoliberalismo y la seguridad alimentaria de los pueblos son incompatibles.

En un informe relativamente reciente² se sostiene que una de las razones de fondo que explica el constante aumento de los subsidios a la agricultura de los países ricos (que no es precisamente un instrumento de política neoliberal) es la seguridad

¹ La cita de Swift fue hecha por Walter Alberto Pengue (2003) “Mirar hacia el mercado interno”, *Le Monde Diplomatique*, Año V, No. 52, octubre, 6-7.

² Teixeira, Gerson (2002) *As razões históricas, os efeitos e os novos discursos de legitimação do protecionismo agrícola nos países desenvolvidos. A opção neoliberal do Brasil.* Núcleo de documentação da liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) na Câmara dos Deputados (NUD). São Paulo, Brasil.

alimentaria³. Mientras gobiernos como el paraguay continúan desregulando las relaciones económicas, laborales y adoptando posturas aperturistas acríicas en materia de comercio exterior, la pobreza se acentúa y, naturalmente, la inseguridad con respecto al acceso al alimento crece.

En efecto, pocos días después de asumir el nuevo gobierno en agosto de este año, la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República dio a conocer datos poco alentadores⁴ con respecto al número de personas que en el país son consideradas pobres. Nada menos que una cuarta parte⁵ (1.324.700 personas) de la población es considerada pobre extrema, vale decir, tiene dificultades de acceso al alimento. Esta situación es peor y se agrava más rápidamente en las zonas urbanas. La razón principal mencionada por la dependencia gubernamental como causa del deterioro es “la disminución del ingreso y la recesión económica”.

DEFLACIÓN Y POBREZA. LOS PROBLEMAS DE ACCESO ESTRUCTURAL AL ALIMENTO

Si bien resulta obvio que la pobreza aumenta cuando cae el ingreso de las personas, y el ingreso cae porque hay recesión económica, los datos conocidos en mayo (proveídos por el Ministerio de Hacienda y el Banco Central del Paraguay - BCP) sobre cómo se comportó la economía paraguaya durante el 2002 fueron contundentes: una caída del 2.2% del Producto Interno Bruto (PIB), considerada la peor recesión desde el año 1983, o sea, en 20 años. El monto del indicador es de apenas US\$ 5.389 millones. De este modo el ingreso por habitante (téngase en cuenta que la concentración del ingreso en el país es una de las más altas en América Latina) cayó a apenas US\$ 940, como estaba hace 17 años.

Hasta aproximadamente abril de 2003 el guaraní tuvo un comportamiento errático con respecto al dólar, situación propicia para que los comerciantes en general remarcaran precios hacia el alza en prácticamente todos los rubros.

Cuando el dólar, a pesar de las fluctuaciones (con una cotización máxima de Gs. 7.400 en enero), empieza a caer y situarse a partir de mayo en la franja de Gs. 6.000 – 6.200, los precios no disminuyen. Esto hace caer notablemente el valor real de los ingresos de la población trabajadora y su capacidad de acceso al alimento. El desempleo abierto en áreas urbanas, mientras tanto, se situaba a comienzos de año en el 15.0%.

A comienzos de abril, el BCP publicaba la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) mostrando un dato de máximo interés para afirmar la creciente inseguridad alimentaria de la población: mientras el costo de vida había aumentado en el

³ “ainda que nem remotamente ameaçada no período histórico recente, a segurança alimentar das respectivas populações permanece como alvo permanente das políticas agrícolas na Europa e nos EUA, a despeito, conforme veremos, das amplas implicações do modelo agrícola produtivista sob o qual está assentada”. (Teixeira, 2002, 6)

⁴ Contenidos en Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2003) Pobreza en el Paraguay: resultados de la Encuesta Permanente de Hogares. DGEEC, Secretaría Técnica de Planificación y Fondo de Población de las Naciones Unidas. Asunción.

⁵ Nótese que mientras en América Latina la pobreza afecta al 43.4% (según datos del Panorama Social de América Latina 2002-2003 de la CEPAL), en Paraguay lo hace al 49.0%, mientras que la pobreza extrema en el país es del 25,0% en América Latina es del 18.2%.

período enero-abril 2003 en un 7.7%, el índice sólo para alimentos lo había hecho en 14.4% (el interanual abril 2002 - abril 2003 fue respectivamente de 20.2% y 29.6%⁶.

Entre los alimentos, además de los aumentos en aceites, huevos, hortalizas y azúcar, los incrementos más notorios fueron los de productos lácteos, que entre diciembre de 2002 y enero de 2003 se incrementaron en nada menos que 22%. Según un periódico local, la segunda quincena de enero fue la quincena más cara en 20 años para el consumidor paraguayo. Hasta fines de abril, de hecho, la prensa local se dedicó profusamente a documentar tanto el drama de la suba del precio de los alimentos como la creciente dificultad de la población por mantener sus estándares alimentarios.

A partir del mes de mayo, el escenario cambió da un vuelco. El dólar empieza a caer y se estabiliza. De acuerdo al BCP⁷, en junio el IPC cae 1.5%. De nuevo en este caso fueron los alimentos los que tuvieron un mayor descenso en sus precios. Sin embargo, esta caída no puede considerarse relevante en términos de consumo ya que según la misma fuente “el resultado se dio principalmente por la caída del dólar pero se siente en términos marginales en la economía de los consumidores por los efectos de la fuerte caída del poder adquisitivo en los últimos años, la misma inflación, la devaluación del guaraní y el bajo nivel de la economía, que impidió mejores pagas a los asalariados”⁸. En suma, esta situación de deflación momentánea no ha beneficiado a la población.

En medio de esta generalizada situación de desesperanza de la población en general, la asunción de las nuevas autoridades el 15 de agosto trajo una cierta recuperación de la confianza para algunos. Se llegó a escuchar incluso algunos planteamientos sensatos (muy escasos durante la administración González Macchi), como los del nuevo gobernador del Departamento de San Pedro, quien se mostró convencido de que la pobreza en el país se superará “con ayuda a los campesinos”. En la zona quizás más conflictiva del país, el nuevo gobernador considera que se debe apoyar a las organizaciones campesinas en sus proyectos productivos, y “promover el cultivo del algodón y el sésamo”. Esto es: mantiene una orientación hacia el mercado de exportación, la cual ha sido precisamente una de las causas principales del abandono de rubros de autoconsumo por parte de la sociedad campesina.

Los consumidores casi sin derechos

Además de los problemas estructurales de pobreza que vuelven cada vez más difícil el acceso de los pobres al alimento y la producción de los mismos por parte de las familias campesinas, otro tema relevante del año en el análisis de la situación alimentaria es la indefensión en que se encuentran los consumidores paraguayos.

⁶ Téngase en cuenta que las cifras proveídas por el BCP con respecto al IPC estarían fuertemente subvaluadas. En efecto, considerándose el caso del mes de febrero, el Informe de Coyuntura del CEPPRO correspondiente a ese mes encontró que el IPC alimentario había subido 8.0% y no 3.7% como lo había difundido el BCP. Los rubros que más incrementaron sus precios ese mes fueron: las frutas frescas, los vegetales frescos y en conserva, las hortalizas y tubérculos y los lácteos.

⁷ El departamento encargado de calcular el IPC es el de Cuentas Nacionales y Mercado Interno

⁸ A mediados del mes de mayo, el presidente de la Cámara de Supermercados dijo que la fuerte caída del dólar “tendrá repercusiones favorables en los consumidores”, en especial de los productos importados, que bajarán “a medida que se repongan las mercaderías”. La disminución de dichos precios fue, sin embargo, mínima.

La vulnerabilidad sanitaria quedó manifestada en el entredicho surgido a mediados de setiembre entre la Asociación de Amas de Casa del Paraguay y el Centro de Regulación, Normas y Estudios de Comunicación (CERNECO). La primera había manifestado el interés de que los supermercados y locales de expendio de alimentos sigan comercializándolos a granel y al menudeo, tal como algunos de ellos venían haciéndolo. Esta solicitud fue hecha al ministro de Industria y Comercio ante la presentación del CERNECO a la Dirección General de Defensa del Consumidor que se regule tal forma de venta ya que implica un “alto costo sanitario...atendiendo que los productos se encuentran expuestos al manoseo de los consumidores a la contaminación y sobre todo a la adulterabilidad”. Las Amas de Casa sostienen que esa forma de venta favorece a los pobres. Es cierto lo apuntado por CERNECO y lo solicitado por los consumidores, pero también es cierto que el empaquetamiento de productos supone un valor agregado por parte de industriales (nacionales, extranjeros o multinacionales) y todo valor agregado supone mayor costo.

Debe quedar claro que la seguridad alimentaria no es sólo un problema de acceso al alimento, sino que es también un problema de acceso a alimentos de mínima calidad. Pues bien, a pesar de haberse aprobado en 1998 la Ley N° 1334 de Defensa al Consumidor, las falencias en su implementación son múltiples. Parte del problema surge de la misma falta de información del consumidor acerca de sus derechos⁹.

Pero la mayoría de los problemas hacen relación a la inmoralidad de los proveedores:

- éstos están obligados por dicha ley a entregar las facturas de consumo por lo menos 10 días antes su vencimiento;
- la obligación de atender los reclamos por parte del consumidor en casos de sobrefacturación;
- la obligatoriedad de que los productos y servicios ofertados tengan informaciones claras y visibles en idioma español;
- la prohibición explícita que el vendedor se aproveche del desconocimiento de las personas para hacer que compren un determinado producto o servicios; v. la prohibición de hacer propaganda engañosa, y varios otros.

En resumen, la falta de información del consumidor y la mala saña de los proveedores acentúan los problemas de seguridad alimentaria en el país.

Desnutrición en la infancia paraguaya

A raíz de los problemas de acceso a una alimentación adecuada, la prensa se hizo eco durante el año del aumento de la desnutrición infantil. Quizás el caso más dramático (conocido, que no es lo mismo que existente) es el de las localidades de Nanawa, Puerto Elsa y Falcón. De acuerdo a un estudio realizado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el 11% de la población menor de 4 años

⁹ Entre ellos: adecuada educación y divulgación sobre las características de los productos y servicios ofertados; información clara sobre los diferentes productos y servicios con la correspondiente especificación sobre composición, calidad, precio y riesgos; adecuada protección contra la publicidad engañosa, los métodos comerciales coercitivos o desleales; efectiva prevención de los daños patrimoniales y morales, y varios otros.

presenta desnutrición aguda y el 25% tiene talla inferior a la edad (síntoma de desnutrición crónica). El mal afecta principalmente a los menores de dos años. Si bien se trata sólo de dos localidades, puede suponerse que el resto del país no está mejor¹⁰.

Por otra parte, la directora del Programa de Salud Integral de la Niñez dio a conocer a mediados de año que la tasa de mortalidad infantil es de 19 por mil nacidos vivos en menores de un año, y de 25 en menores de cinco años. Son tres las principales causas de la mortalidad infantil en el país: las infecciones respiratorias agudas, las diarreas y la *desnutrición*. Estas tres disfunciones explican el 63% de las muertes infantiles. El total de muertes de niños por año es de 2.038.

Al parecer, las autoridades tienen alguna noción del problema, pero los intentos gubernamentales de abordarlo son escasos. El mismo proyecto antes mencionado del UNICEF y el PNUD manifiesta en su parte central que la malnutrición extrema de 35 mil niños paraguayos puede ser solucionada sólo con el 5% de las regalías (royalties) que el país recibe por las hidroeléctricas, equivalentes a unos US\$ 11.4 millones anuales. Si se invirtiera el doble durante 11 años, la cobertura en materia de salud y alimentación alcanzaría a toda la infancia del país.

COMO GOTAS EN EL DESIERTO

La intensificación agrícola, presentada como la única alternativa productiva, si bien generó y genera beneficios a unos pocos, supone también la desaparición de paisajes enteros (piénsese en el San Rafael), desaparición de pequeñas fincas campesinas¹¹, pérdida de la diversidad productiva (caída del cultivo de rubros de autoconsumo), inaccesibilidad de los sectores sociales más vulnerables a los productos de la canasta básica de alimentos, dependencia y pérdida de la capacidad gerencial del productor, pérdidas de información y formación adecuada, aceleración de los procesos degradatorios, muchas veces ocultos detrás de las variedades de altos rendimientos¹².

A principios de año se anunció oficialmente la apertura de la oficina nacional de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en el Paraguay. El nuestro era uno de los pocos países en América Latina que no contaba con oficinas de ese organismo. Es de esperar que a pesar de la precariedad de recursos con la que ha operado durante este primer año, dicha oficina promueva —con apoyo del gobierno— proyectos que apunten directamente al restablecimiento de ciertos niveles mínimos de garantía alimentaria para la población más pobre.

Por lo demás, son escasísimas las medidas que el gobierno adopta: algún programa de repartición de semillas de autoconsumo, algún apoyo dado a familias de áreas de

¹⁰ Según el Proyecto Gasto Social, presentado por el UNICEF y el PNUD a las comisiones de Hacienda y Presupuesto del Parlamento días antes de la asunción presidencial en agosto, la cifra para el país de la desnutrición infantil sería del 5%. Otro dato interesante es que el 30% de las mujeres embarazadas ya padecen desnutrición (450 mil mujeres).

¹¹ Según la reciente Encuesta Agropecuaria por Muestreo de la región oriental del país, en el lapso de los últimos 11 años desaparecieron 12.765 explotaciones de menos de 5 hectáreas en dicha región.

¹² Según la misma encuesta antes citada, el área cubierta por montes naturales y forestales disminuye 20.1% en ese mismo período.

frontera por el programa de OPS sobre municipios fronterizos saludables o algún programa de alguna gobernación, como la de Itapúa, que puso en marcha el proyecto de “fortalecimiento de la seguridad alimentaria” a través del cual se benefició a 500 familias con semillas para huertas y frutas.

Por parte del gobierno es mucho lo que se dice pero prácticamente nada lo que se hace sobre el tema de la seguridad alimentaria, avasallada estructuralmente por el avance de la frontera de la soja transgénica. El gobierno no ha manifestado tener conciencia de los perjuicios que manejos altamente intensivos pueden generar en la base de recursos del país. Los pequeños, medianos y grandes productores (soja, algodón, caña de azúcar) no se percatan de que si bien sus ingresos aumentan año a año con buenos rendimientos o arrendamientos, sus campos se degradan cosecha tras cosecha con el actual uso intensivo del suelo. La “sojización” del modelo, eliminando la diversificación productiva, está transformando al país en un área de cuasi monocultura sojera.

RECOMENDACIONES

- Existe una necesidad en el país de una Política Agropecuaria Nacional que debe constituirse en el verdadero desafío en esta materia para el nuevo gobierno. En ella, lo importante es que contemple un horizonte de largo plazo y las múltiples demandas de todos los actores del sector y la sociedad, que de un marco de protección y sostenibilidad a los recursos involucrados y que no sólo refuerce y satisfaga demandas de la agroexportación¹³ de soja y algodón.
- Es necesario que el gobierno ponga freno a la expansión descontrolada hacia cultivos que interesan a los mercados, pero pueden ser perjudiciales para los productores y el conjunto de la sociedad.

Asimismo, se debe frenar el creciente monopolio de los *traders*, las agroquímicas y las compañías de semillas que continúan su marcha.

- En suma, el gobierno debe hacerse cargo de la necesidad de resolver el problema asegurando el apoyo a las economías campesinas, sosteniendo al pequeño productor en el campo, rescatando el concepto de multifuncionalidad de la agricultura, considerando adecuadamente la amplitud de los impactos por la utilización masiva de organismos genéticamente modificados y, por cierto, reconstruyendo un sistema productivo que mire también hacia el mercado interno.

¹³ Este apartado se basa fundamentalmente en las ideas de Pengue (2003), ya citado.

DERECHO A LA EDUCACIÓN



María Mercedes Esquivel - Tobati

Desafíos impostergables en educación

*Cristina Coronel
Marta Almada Denis
Servicio Paz y Justicia Paraguay
SERPAJ - PY*

Indicadores oficiales señalan la urgencia de implementar medidas que contribuyan a mejorar la calidad de la educación pública y eliminan las discriminaciones de hecho que aún persisten generando graves brechas de inequidad.

INTRODUCCIÓN

La coyuntura actual, caracterizada por el cambio de gobierno, para muchos representa posibilidades y esperanzas de reactivación económica, política y social, mientras la sociedad se muestra expectante ante los cambios que pueda dar la nueva administración.

En el ámbito educativo confluyen inquietudes y reflexiones sobre lo que significa la implementación de la reforma educativa y curricular iniciada en 1994. Desde ese año, el sistema educativo (preescolar, educación escolar básica, media y formación docente) experimenta modificaciones, ajustes y variantes.

Estos cambios consisten principalmente en transformaciones a nivel de planes y programas, modificaciones en las asignaturas, cargas horarias, años de estudios, sistemas de evaluación y de calificaciones sin que se evidencien propuestas educativas liberadoras, críticas, democráticas y respetuosas de los derechos humanos tendientes a romper con la cultura forjada por una estructura autoritaria, verticalista y jerárquica del sistema y de la sociedad. Los cambios tampoco contribuyen a la capacitación y a la formación de una ciudadanía crítica y responsable, fundamentalmente de los sectores menos favorecidos.

El sistema educativo aún es poco eficiente e inequitativo. En este punto, Melquíades Alonso menciona tres problemas de origen que tiene la educación: no es autónoma, depende para su realización de entidades multilaterales de crédito como ser el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y

el Banco Mundial, que no tienen para nada en cuenta las raíces históricas y culturales de la sociedad paraguaya; la educación continúa al servicio de las estructuras partidarias políticas, lo que genera un vaciamiento de ordenamiento institucional que la hace prácticamente inútil; desconoce a la inmensa mayoría de clase media urbana, de ese modo es poco equitativa en la distribución de recursos materiales y humanos, favoreciendo a minorías privilegiadas¹.

Se han dado aumentos presupuestarios a nivel educativo, que en la práctica recaen en el mantenimiento de sueldos (sostenimiento de la estructura ministerial). El 96% del presupuesto del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) se destina exclusivamente al pago de salarios y sólo el 4% es aplicado a gastos de inversión².

Otros aspectos relevantes en el ámbito educativo se han registrado a través de la presencia y exigencias de grupos, organizaciones y movimientos juveniles en torno a acciones y reclamos como:

- El cumplimiento de la Ley N° 1.432/99 del boleto estudiantil, que establece el pago del 50% del pasaje vigente para los estudiantes.
- El reclamo de jóvenes de distintas instituciones educativas del país respecto a la educación que reciben. En este punto destacaron que el autoritarismo sigue aún vigente en las aulas y en las direcciones de las instituciones, y que la evaluación sigue siendo un medio de imponer el miedo y la represión por parte de los docentes en desmedro del derecho a la participación de los educandos en los procesos de enseñanza. Lo que demuestra claramente que la educación sigue siendo cerrada, inflexible, poco dialogante y coercitiva.
- Las acciones directas realizadas en reclamo de la liberación de la previsión presupuestaria solicitada por el MEC para cubrir la demanda de 50.000 niños, niñas y jóvenes en instituciones escolares³. Como también la demanda de convertirse en controladores de los 76 mil millones de guaraníes liberados por el Poder Legislativo para el efecto.

El año lectivo 2002 culminó como empezó: con conflictos y huelgas de los educadores. En noviembre de 2002 se unieron seis gremios de trabajadores de la educación⁴ en reclamo de una serie de reivindicaciones, entre ellas el aumento salarial en 35%, la cancelación de la deuda patronal del MEC con el Instituto de Previsión Social (IPS) y el pago de la bonificación familiar.

La huelga de fin de clases, según los datos oficiales del MEC, hizo imposibles de cumplir los 180 días de clases previstos en el calendario para el 2002. Lejos aún se está de cumplir con los 200 días de clases establecido por la Ley N° 1.264/98 General de Educación.

En esos mismos términos, también el 2003 tuvo sus inconvenientes a inicios del año escolar con tensas relaciones entre el MEC y los gremios docentes. Otras huelgas a mitad del presente año se realizaron en reclamo de suprimir algunos puntos del

1 Revista Acción, marzo de 2003

2 Diario Abc Color 22 de agosto de 2003

3 Última Hora, 3 de abril de 2003

4 Movimiento de Acción Sindical (MAS), Federación de Educadores del Paraguay (FEP), Agronomía de Docentes y Funcionarios de la Educación Paraguaya Agronomía de Educadores de Capital e Interior.

anteproyecto del Estatuto Docente que reúnan con las condiciones laborales justas del profesional de la enseñanza. En este punto cabe mencionar que las disposiciones ministeriales establecían el inicio de clases entre el 17 y 24 de febrero. Un total de 494 instituciones educativas de los niveles de la Educación Escolar Básica (EEB), Educación Media y Técnica y Educación Permanente no empezaron dentro de las fechas previstas, quedando 5 días de clases sin criterios de recuperación.

A fines de octubre de 2003 volvieron a desatarse conflictos laborales entre los gremios docentes y el MEC a raíz del proyecto de reforma de la caja jubilatoria del personal público presentado por el Ministerio de Hacienda del nuevo gobierno, que volvía más exigentes las condiciones de jubilación del personal docente, entre otras medidas, tendientes a revertir el déficit del sistema.

EDUCACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

La educación es un derecho fundamental (Constitución Nacional, artículos 73 al 80 y 85; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 13 y 14; Protocolo de San Salvador, artículo 13). En este sentido, se refiere al derecho que tiene toda persona de acceder, permanecer y egresar de un sistema de enseñanza de calidad, y por otro lado, la posibilidad de favorecer la vigencia, el reclamo y defensa de éste y otros derechos que permitan una vida digna.

La integralidad, interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos es el marco desde donde se analizan algunos hechos del presente año en el ámbito de la educación, lo que permite afirmar que las autoridades nacionales no están implementando una política educativa que propenda al “pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales” (Declaración Universal de los Derechos Humanos).

CUADRO 1

Calidad y equidad
Indicadores necesidades educativas
Evolución de matrícula 2002 – 2003

Nivel	Año 2002	Año 2003	Crecimiento	Secciones requeridas	Aulas requeridas
Preescolar	130.473	139.267	8.794	284	142
EEB 1° y 2° ciclos	975.184	985.064	9.880	482	241
EEB 3° ciclo	305.207	316.270	11.063	362	181
Educación media	184.234	205.024	20.790	682	341
Total	1.595.098	1.645.625	50.527	1.810	905

Los niveles de educación son bajos

Los indicadores de deficiencia e inequidad educacional son claros. El sistema educativo recibió a unos 50.000 mil alumnos y alumnas más de lo ya existente en el año 2002. Este aumento poblacional normal, requería la liberación de unos 76 mil millones de guaraníes⁵. El Poder Legislativo aprobó y liberó dicha ampliación presupuestaria solicitada por el MEC bajo fuertes medidas de presión.

El cuadro 1 detalla la evolución de la matrícula de los años 2002 - 2003, en los niveles Preescolar, EEB y Media, y al mismo tiempo pone en evidencia que los niveles de educación son bajos a pesar del significativo aumento de la matrícula de la EEB, aumento que no se observa en Preescolar y en la Educación Media que registran niveles muy por debajo de la EEB (67% y 40%) respectivamente⁶, datos que indican que aún estamos lejos de alcanzar una matrícula neta de 100% en dichos niveles de enseñanza.

El rendimiento en las pruebas sigue siendo bajo. Los puntajes obtenidos por los alumnos y alumnas en las pruebas nacionales de rendimiento escolar son decepcionantes. Los alumnos y alumnas pudieron responder correctamente sólo al 50% de las preguntas de las pruebas basadas en niveles mínimos de competencia en las áreas de comunicación y matemáticas.

Los niveles de repitencia siguen siendo altos. El porcentaje de repitencia de niñas y niños que llegaron al tercer grado revela un índice del 14% en el primer grado, 11% en el segundo y 9,6% en el tercero⁷.

El SNEPE también registró que el 2,7% de alumnos que repitieron el primer y segundo grados y el 0,7% que recurieron los tres grados. Entre los estudiantes que llegaron a sexto grado se registra el 10,8% de repitencia en el primer grado y el 8,09% en más de un grado. El 62% no recurrió ningún año, lo que indica al mismo tiempo que el 48% de niñas y niños repitió alguna vez algún grado.

Pocos alumnos y alumnas permanecen en la escuela

Las tasas de egreso en la EEB son bajas: casi la mitad de los niños y las niñas que ingresaron a la EEB en 1998 no lograron llegar a quinto grado.

El número de alumnos y alumnas que terminan la secundaria es aún menor: el 59% de los jóvenes que abandonan sus estudios lo hacen por razones económicas, el 13% no quiere estudiar aduciendo desmotivación y escasa valoración por el estudio, el 12% aduce otros motivos, el 9% no puede por problemas familiares y el 7% por problemas con los centros educativos⁸.

La Encuesta Permanente de Hogares 2000 - 2001, revela que el 66% de los jóvenes entre 15 y 29 años de edad no accede a ninguna institución de enseñanza formal y la tendencia es creciente conforme se incrementa la edad.

El 33% de los jóvenes estudia, mientras que sólo el 17,5% se dedica exclusivamente al estudio y el resto lo combina con el trabajo.

⁵ Diario Noticias 7 de marzo de 2003.

⁶ Dirección de Planificación de Estadísticas e Información del MEC (2002). Departamento de Análisis y Estudios, 2002.

⁷ Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE), 2001.

⁸ Diario Noticias 28 de abril de 2003

Las desigualdades en el sistema abundan. En Paraguay, el hecho de vivir en zonas rurales agrava las posibilidades educativas de los niños, niñas y jóvenes: quienes viven en zonas rurales presentan menores probabilidades de matricularse en las escuelas cualquiera sea su nivel. El nivel secundario es el nivel más desfavorecido en este sentido porque las tasas de matrícula son la mitad que las correspondientes a los jóvenes que viven en las zonas urbanas.

Las diferencias en los logros de los alumnos y alumnas reflejan las desigualdades en el acceso a la educación de calidad. Los alumnos y alumnas de sectores rurales tienden a obtener menores puntajes en las pruebas de rendimiento, esto lo demuestra el informe del SNEPE. Las pruebas fueron tomadas a 14.236 personas en las materias de Comunicación, Matemática y Vida Social, en los terceros y sextos grados. Los resultados revelan el menor rendimiento de las zonas rurales: Comunicación (55,73% en zona rural frente al 62,72% de la zona urbana), Matemática (55,20% frente al 56,68%) y Vida Social y Trabajo (66,91% frente al 72,85%).

Siguiendo con los informes del SNEPE, se observa el porcentaje promedio de logros a nivel nacional de los jóvenes del tercer grado y son los siguientes: Castellano, 46,04%; Matemática, 44,93%; y Estudios Sociales, 52,38%. Las pruebas fueron tomadas a 7.871, 7.733 y 7.616 alumnos/as, respectivamente.

CUADRO 2
Resultados obtenidos: Castellano, Matemática y Estudios Sociales Tercer Grado EEB

Sector	Castellano			Matemática			Estudios Sociales		
	Sujetos	Media	% de logro	Sujetos	Media	% de logro	Sujetos	Media	% de logro
Oficial	5.500	19,70	43,78%	5.407	19,63	43,62	5.253	22,42	49,82
Subvencionado	1.042	20,83	46,29%	1.028	19,37	43,04	1.035	24,84	55,20
Privado	1.329	24,86	55,24%	1.298	23,36	51,91	1.328	26,70	59,33

Fuente: Informe de la Pruebas Nacional. SNEPE 2001 - 2002

En el mismo informe se muestra que la prueba de Redacción arroja los siguientes datos:

CUADRO 3
Resultados obtenidos. Redacción

Sector	Media	% de logros
Ofical	19,60	34,39%
Subvenciado	20,53	36,02%
Privado	28,80	50,53%
Rural	15,65	27,46%
Urbano	23,61	41,42%

Fuente: Informe de las Pruebas Nacionales. SNEPE - 2001.

Las pruebas administradas a estudiantes de sextos cursos indican que, con pocas excepciones, los alumnos y las alumnas de zonas rurales obtienen puntajes más bajos que los alumnos y alumnas de las zonas urbanas en Matemática, Comunicación y Estudios Sociales.

CUADRO 4
Logros por sector. Bachillerato Humanístico

Sector	Lengua y Literatura			Matemática			Estudios Sociales		
	Sujeto	Media	% logro	Sujeto	Media	% logro	Sujeto	Media	% logro
Oficial	3.396	24,80	49,60%	3.333	17,74	35,48%	3.258	23,35	46,70%
Subvencionado	570	26,10	52,20%	529	19,00	38,00%	573	33,30	46,60%
Privado	723	29,25	58,50%	728	20,60	41,20%	727	26,56	53,12%

Fuente: Informe de la Prueba Nacional. SNEPE 2001-2002.

CUADRO 5
Logros por sector. Bachilleratos Técnicos

Sector	Lengua y Literatura			Matemática			Estudios Sociales		
	Sujeto	Media	% logro	Sujeto	Media	% logro	Sujeto	Media	% logro
Oficial	789	27,37	54,74%	756	20,31	40,62	774	25,62	51,24%
Subvencionado	135	29,69	59,38%	104	20,37	40,74%	133	27,51%	55,02%
Privado	273	30,03	60,06%	253	23,42%	46,84%	257	24,95	49,90%

Fuente: Informe de la Prueba Nacional. SNEPE 2001 - 2002.

CUADRO 6
Logros por zona. Modalidad Bachillerato Humanístico

Zona	Lengua y Literatura			Matemática			Estudios Sociales		
	Sujeto	Media	% logro	Sujeto	Media	% logro	Sujeto	Media	% logro
Rural	706	23,27	46,54%	699	17,90	35,80%	691	24,43	44,86%
Urbana	3983	26,07	52,14%	3891	18,42	36,84%	3831	24,12	48,24%

Fuente: Informe de la Prueba Nacional. SNEPE 2001 - 2002.

CUADRO 7

Logros por zona. Modalidad Bachillerato Técnico

Zona	Lengua y Literatura			Matemática		Estudios Sociales			
	Sujeto	Media	% logro	Sujeto	Media	% logro	Sujeto	Media	% logro
Rural	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Urbana	1197	28,24	56,48%	1113	21,02	42,04%	1164	25,69	51,38%

Fuente: Informe de la Prueba Nacional. SNEPE 2001 - 2002.

Es peor la situación de la educación en los sectores urbano – marginados, rurales e indígenas. El sistema excluye primordialmente a niños y niñas provenientes de los sectores rurales, urbano – marginados e indígenas a quienes se atiende, por lo general, en escuelas mal equipadas, durante jornadas de clases muy reducidas y con un cuerpo docente comparativamente menos especializado para atender grupos con realidades desfavorables.

Ejemplos de esto son dos casos no tan distantes de la capital. En Tebicuarymí, localidad del departamento de Paraguari, la Escuela Básica N° 20.201 de la Compañía Sryka, de muy precarias condiciones (paredes de madera y techo de eternit), fue totalmente derrumbada por una tormenta causando serias lesiones a 6 niños/as. El otro caso es la Escuela Graduada N° 5.925 Jorge Gayoso de Remansito, ubicada a 23 kilómetros de Asunción (Villa Hayes), en la que por segundo año consecutivo 70 escolares del 5°, 6°, 7° y 8° vienen desarrollando clases bajo plantas de aromita y algarrobo, por falta de aulas y en épocas de lluvia o frío intenso comparten aulas con otros grados para no perder clases⁸.

La actualización y perfeccionamiento de los docentes son aún escasas. Los maestros no cuentan con el apoyo técnico necesario, ni con materiales didácticos específicos que colaboren en el desempeño de su función.

Otro factor preponderante que favorece a las desigualdades tiene relación con la educación bilingüe. Después de diversas experiencias educativas que pretendían introducir al guaraní en la escuela, el MEC inició en 1994 a dos modalidades educativas: para los hispano hablantes, con guaraní como segunda lengua, esta modalidad fue lanzada a nivel nacional y para guaraní hablantes, con español como segunda lengua, esta experiencia fue implementada gradualmente en el primer y segundo ciclo⁹ y pasa a una modalidad única en el tercer ciclo.

En la modalidad hispanohablante se considera al español como lengua materna y el guaraní como segunda lengua, por lo que la lengua de enseñanza es la primera. En el primer ciclo, las lenguas enseñadas (guaraní - castellano) se incluyen como asignaturas dentro del área de Comunicaciones y también en Arte y Música.

⁸ Diario Abc Color 19 de noviembre de 2002.

La modalidad guarani hablante considera el guaraní como lengua materna y el castellano como segunda lengua. El esquema de uso de la lengua de enseñanza y la lengua enseñada se corresponde inversamente con el de la modalidad hispano hablante.

Dentro de estas dos modalidades, la mayoría de las escuelas pertenece a la modalidad hispanohablante (más de 3.000), mientras que una minoría de aproximadamente el 10% (400) pertenece a la modalidad guarani hablante⁹.

A pesar de las políticas de la educación bilingüe implementadas, las investigaciones demuestran que el *guaraní jopara*¹¹ es la lengua o el medio de comunicación más suelto, y más utilizado en la calle, en el trabajo informal y en la escuela fuera del aula. Sin embargo, en la escuela – aula el español se impone rígidamente con la proscripción del guaraní.

Por otro lado, los docentes de las escuelas guarani hablantes deben trasladarse a sitios lejanos para obtener libros y para recibir su salario, lo que repercute en pérdidas de horas de clase.

En estas condiciones, los servicios educativos ofrecidos a las poblaciones marginadas son insuficientes. En la mayoría de los casos la infraestructura no está acorde con el medio natural, carecen de mantenimiento adecuado y el mobiliario –si existe– se encuentra en precarias condiciones.

La distribución del gasto público refuerza la desigualdad al concentrarse una mayor inversión en la EEB. A pesar de la deficiente cobertura y calidad que presentan los niveles preescolar y Educación Media, se continúa asignando recursos muy superiores a la EEB. Este patrón de gastos discrimina de manera importante a niños, niñas y jóvenes de zonas rurales pobres, que rara vez logran ingresar al preescolar y alcanzar niveles completos de la Educación Media.

La formación y capacitación docente siguen siendo de mala calidad. En general, la formación inicial de los docentes es de mala calidad. Los programas de formación son breves y el currículum altamente teórico y conservador sacrifica las prácticas y el hacer dentro del aula, así como la posibilidad de preparar contenidos, actividades, metodología y técnicas que permitan administrar los procesos, que conlleva una práctica docente que quiere ser de calidad y que a su vez permita formar mejores docentes.

Los programas de formación se caracterizan por la poca atracción que generan en los estudiantes, un bajo prestigio, docentes mal capacitados, demasiado énfasis en la teoría y la disertación y muy poca atención al desarrollo de técnicas pedagógicas y didácticas apropiadas para trabajar la diversidad que pudiera existir en la práctica. Este déficit se ve agravado por la mala calidad de la EEB y LA Educación Media que muchos, si no la mayoría, de los/as estudiantes de docencia reciben antes de ingresar a la carrera profesional. Una muestra concreta del bajo nivel educativo con que llegan los/as alumnos/as para el nivel terciario es el siguiente: de 33 postulantes para

⁹ Ñane ñe'e. Paraguay Bilingüe. Políticas lingüísticas y educación bilingüe, pág.112.

¹⁰ MEC –Reforma Educativa. El guaraní mirado por sus hablantes. pág.168.

¹¹ Jopara (mezcla, en guaraní). Así se llama al guaraní entremezclado con palabras y estructuras sintácticas prestadas del español.

un instituto de formación docente privado de Asunción, ingresaron solamente 5. El 90% de los postulantes no logró aprobar el 60% mínimo requerido para acceder al curso¹².

Lamentablemente, también la mayoría de los cursos de capacitación, contrariamente a lo que deberían ser, tienden a responder a necesidades mediatas del sistema y se reducen principalmente a la entrega técnica de programas, de los lineamientos curriculares, sistemas de evaluación, componentes transversales, resultados de pruebas administradas a los/las alumnos/as y docentes, aislados en el mayor de los casos de las necesidades del aula y la comunidad. Su calidad y pertinencia no están sujetas a una buena supervisión y tienen un mínimo efecto en responder a las necesidades y en mejorar las habilidades de la mayoría de los maestros y maestras.

EVOLUCIÓN DEL SUELDO DOCENTE POR NIVEL

Al observar el cuadro N° 8, se aprecia un crecimiento anual del sueldo docente de 50%, 44,65%, 36,5%, 46,4%, 10% y 14%,6% respectivamente, registrándose el último aumento de 16,59% en el año 2000, en los diferentes niveles Educación Inicial, Educación Escolar Básica, Educación Media y Formación Docente. Este punto sigue acrecentando las constantes solicitudes a favor del aumento por parte de los distintos gremios.

CUADRO N° 8

Evolución del sueldo docente por nivel

Periodo 1990 – 2003 (guaraníes corrientes)

AÑO	Sueldo Preescolar (Docentes de primera categoría)	Sueldo EEB (Docentes de primera categoría)	Educación Media Hs /Cátedra -Humanístico	Educación Media Hs /Cátedra - Técnico	Formación Docente Hs /Cátedra
1990	112,400	112,400	1,800	2,800	3,400
1991	169,300	169,300	2,250	3,400	4,250
1992	244,900	244,900	3,100	4,000	5,850
1993	334,300	334,300	4,400	5,200	7,600
1994	334,300	334,300	5,300	6,900	10,100
1995	489,400	489,400	6,120	7,970	11,670
1996	538,300	538,300	6,730	8,770	12,840
1997	538,300	538,300	7,400	8,770	14,120
1998	613,660	613,660	7,400	9,640	14,120
1999	650,480	650,480	9,100	9,640	14,120
2000	758,400	758,400	9,100	11,900	16,800
2001	758,400	758,400	9,100	11,900	16,800
2002	758,400	758,400	9,100	11,900	16,800
2003	758,400	758,400	9,100	11,900	16,800

Fuente: Ministerio de Hacienda. Presupuesto General de la Nación - Anexo del Personal (1990-2003).

¹² Diario Abc Color 20 de marzo de 2003.

Notas:

- La asignación mensual para el nivel medio, bachillerato humanístico y técnico se refiere a una hora cátedra. Los costos de 9.100 y 11.900 guaraníes son los más comunes pero no son los únicos, existen asignaciones más elevadas.
- El monto de la asignación de primera categoría para la EEB se refiere a un turno de enseñanza.

La situación económica de los profesionales de la docencia tiene mucha relación con su calidad profesional de los mismos. Actualmente, tanto los docentes de educación inicial, EEB, la Media y Formación Docente, deben contar con dos turnos, y si es posible con tres, para cubrir mínimo necesario para sobrevivir. Los docentes de horas cátedras de las instituciones de enseñanza pública tienen que contar con unas 12 horas cátedras diarias para subsistir. En este caso la situación resulta más complicada teniendo en cuenta que los profesionales deben trasladarse de un lugar a otro cotidianamente.

Con el día completo trabajando se dejan de lado las capacitaciones, actualizaciones y preparación de clases que respondan a los ritmos, niveles de información y conocimientos con que cuentan los alumnos y alumnas, hechos que aumentan la brecha docente - alumnos/as en los procesos de aprendizaje. La carrera profesional se convierte en aburrimiento y monotonía.

PROBLEMAS Y DESAFÍOS PRIORITARIOS DE LA EDUCACIÓN

Los datos estadísticos que se describen en cuanto al acceso, la permanencia, la repitencia, niveles de aprendizaje y calidad en cuanto a la formación y capacitación docente, y la comprensión que desde las obligaciones en materia de derechos humanos se hace de ellos, señalan que:

- No se producen modificaciones sustanciales en cuanto a la democratización de la administración, organización, funcionamiento y gestión del sistema escolar.
- No se diseñan espacios que contemplen actividades que consideren la integralidad humana de los educandos y de los demás actores educativos.
- Se experimenta con todos los actores directos (niños, niñas, jóvenes, padres, madres y docentes) que se educan y ponen a prueba y práctica las intenciones de la reforma educativa, sin que ellos tengan una real y efectiva participación en la elaboración y posterior evaluación de las medidas implementadas.
- La calidad de la enseñanza, medida en términos de comprensión lectora, razonamiento matemático y desarrollo de otras capacidades cognitivas y habilidades por parte de los alumnos y alumnas de las zonas rurales y urbanas no responden al nivel mínimo deseado de 60%.
- No se práctica la adecuación de la capacidad del sistema educativo para atender las necesidades de los niños y niñas con necesidades educativas especiales e integrarlos a la EEB.
- No se prevén proyectos y/o planes compensatorios de educación para niños, niñas y jóvenes de zonas rurales pobres y marginadas, e indígenas, etc.

- Las metas para alcanzar la escolaridad en tiempo y forma dependen sustancialmente de la situación social y de las posibilidades de revertir esos condicionamientos con políticas sociales, de empleo y seguridad, las que son casi inexistentes.
- Los programas de capacitación actuales no logran brindar una respuesta adecuada a las crecientes exigencias que se imponen sobre el sistema educativo. Se impone por tanto la necesidad de lograr una capacitación continua, pero no homogénea por cuanto que las demandas y necesidades de los docentes son diversas como sus propias realidades. Debe ser académicamente jerarquizada, plural, participativa y alejada de los intereses económicos de la venta de cursos sin control y sin garantías, para que pueda convertirse en aval del ejercicio del derecho a la educación de una mejor calidad, sustancialmente no divorciada de las necesidades y demandas sociales, culturales, científicas y técnicas.

Se sostiene que un esfuerzo por brindar o dotar a las comunidades de mejores escuelas, mejores condiciones de educación es un paso importante que el Estado debe dar para combatir la pobreza, reducir la desigualdad y estimular el crecimiento económico.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones contenidas en el informe de 2002 continúan vigentes y son necesarias para el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación.

En ese sentido, nuevamente se hace un llamado al gobierno nacional, a los legisladores, a los líderes de las comunidades y movimientos sociales, a las y los docentes, a los padres y las madres, a los niños, niñas y jóvenes a trabajar para apoyar las siguientes recomendaciones, promoverlas y hacerlas vigentes:

- Reorientar la formación y la capacitación docente, incluyendo y profundizando materias que permitan entender y atender la diversidad, dando énfasis a la experiencia en el aula y teniendo como objetivo el desarrollo de las capacidades y habilidades para el desarrollo del pensamiento crítico, la resolución de los problemas y la toma de decisiones.
- Dignificar la profesión docente, estableciendo evaluaciones, remuneración acorde al desempeño e incentivos para mejorar su nivel profesional.
- Mejorar la carrera de formación docente, como una meta prioritaria, siempre que el mejoramiento pase por la activa participación de los actores, alumnos, alumnas y docentes.
- Extensión gradual de la obligatoriedad de la enseñanza con un cronograma cierto hasta alcanzar a los jóvenes de 17 años de edad.
- Aumentar la cobertura de los niveles Preescolar y Media ya que no abarcan más que un 67% de los niños y niñas en el nivel preescolar y apenas el 40% en la Educación Media.
- Invertir en programas de desayuno y almuerzos escolares, para mejorar la alimentación infantil y aumentar la retención y el rendimiento escolar de los alumnos y alumnas. Controlar constante y permanentemente los rubros asignados para dicha inversión.

DERECHOS CULTURALES



María Mercedes Esquivel - Tobati

Cultura: el derecho postergado

Gabriel Lema
Centro Paraguayo de Teatro (CEPATE)

En un país en donde el desempleo y la pobreza atentan contra toda forma de dignidad humana, el ejercicio del derecho a activar en la cultura está permanentemente relegado en pos de satisfacer necesidades básicas más urgentes. Esta situación es utilizada por el gobierno nacional y sus homólogos departamentales y municipales para mantener una postura de no innovar en materia cultural, que lamentablemente lleva ya demasiado tiempo.

INTRODUCCIÓN

La acuciante crisis económica que agobia al Paraguay hace que el producto cultural sea considerado un artículo de lujo. Cada vez es menor el porcentaje de habitantes que pueden ejercer su derecho a participar activamente de la vida cultural de su comunidad.

Es complejo argumentar sobre la relevancia capital que tiene el ejercicio del mencionado derecho, si quienes deben ejercerlo no consiguen llenar sus necesidades básicas de subsistencia. Se debe comenzar a comprender que la producción cultural y artística se puede constituir en una herramienta eficaz de erradicación de la pobreza y la violencia social, ya que las materias primas de dicho producto son el pensamiento creativo, el ingenio y las destrezas individuales.

Para conseguir un elevado nivel de participación de todos los actores de la sociedad, el Estado debe involucrarse en forma activa y permanente asegurando las condiciones que permitan el afianzamiento de las identidades culturales nacionales e individuales y el desarrollo de novísimas ideas y formas de expresión.

En el informe anterior este capítulo se tituló "*Sin cambios significativos*". Lamentablemente ese título podría aplicarse al presente año, ya que el universo cultural continúa sumido en un largo y preocupante letargo.

MARGINACIÓN DE GRUPOS MINORITARIOS DE LA ACTIVIDAD CULTURAL

Enfocar el tema de la exclusión de determinados grupos humanos del quehacer cultural es de por sí un tema espinoso, ya que, sin restarle importancia al rol fundamental del Estado, la sociedad juega cartas más que importantes en la concreción del derecho universal a manifestarse y accionar en la actividad cultural de la colectividad.

Generalmente, esta actividad se rige por las reglas del libre mercado; es decir, el comportamiento de los grupos consumidores define el nivel de participación y alcance de la labor creadora de los miembros de la comunidad. Lamentablemente, algunos productos del trabajo de los artistas y pensadores no encuentran demanda en este mercado. Es aquí donde el rol del Estado debería cobrar relevancia, porque su función en el ámbito cultural no es proporcionar al medio creadores comercialmente viables, sino articular una política a través de la cual la sociedad paraguaya pueda reafirmar su identidad nacional.

Determinados grupos humanos, como lo son los adultos mayores, las minorías étnicas y los jóvenes (que a pesar de ser una inmensa mayoría a nivel poblacional, integran un porcentaje ínfimo de la comunidad artístico - cultural en actividad), no encuentran los mecanismos que les permitan desarrollar manifestaciones culturales, si es que éstas se escapan de la línea oficial.

Brook² plantea que “las afirmaciones más verdaderas siempre están en abierta contradicción, en frontal oposición al pensamiento oficial y los manifiestos y declaraciones positivas que el mundo tan obviamente necesita escuchar y suenan invariablemente vacíos y huecos”. De esta manera, la política cultural oficial nos entrega la “ilusión” de la participación de todos los grupos de la sociedad en el desarrollo de una voz cultural nacional, cuando que en realidad se presencia a esos mismos grupos manipulados para reforzar el discurso gubernamental. Toda propuesta estética o ideológica que contradiga ese discurso o avance por otra línea es excluida.

A través de esta postura del Estado se corre el riesgo de perder a largo plazo uno de los afluentes fundamentales de la identidad cultural paraguaya, como son las culturas indígenas; de sacrificar a mediano plazo a la generación de recambio de trabajadores culturales al no brindar oportunidades de profesionalización y capacitación a los jóvenes; y lo que es más preocupante, perder a corto plazo el pensamiento y la experiencia de los maestros que dedicaron toda una vida a definir una cultura paraguaya rica y variada.

Lamentablemente, la exclusión de estos grupos minoritarios se encuentra encubierta, ya que se lleva a cabo por una alarmante inacción por parte del Estado, más que por una actitud discriminatoria evidente.

¹ Mello, Ana (2002): Sin cambios significativos. En: Derechos Humanos en Paraguay 2002. CODEHUPY, Asunción, págs. 377-384.

² Brook, Peter (1987): Provocaciones. Ediciones Fausto. Buenos Aires.

SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN JUVENIL

El acceso a la profesionalización en el área artístico-cultural se comienza a entorpecer desde la capacitación. Hay un importante déficit de centros educativos oficiales de arte, y los contados existentes funcionan en paupérrimas condiciones presupuestarias. Sin mencionar que este puñado de instituciones funciona en el ámbito del Gran Asunción, dejando al resto de las comunidades del interior sin la posibilidad de desarrollarse y capacitarse en este aspecto.

En octubre del 2002 a través de la Resolución N° 9.300/02 el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) estableció un canon adicional por gastos administrativos y operativos que debe cobrarse a todo/a alumno/a de instituciones educativas además del costo que tiene la participación de los veedores ministeriales en los exámenes finales. Claramente se les está cobrando a los jóvenes por el derecho a estudiar.

Si la educación artística está en un estado de abandono, peor aún es la situación de la capacitación en gestión cultural, ya que no existe en todo el territorio nacional una sola institución oficial que se dedique a formar gestores y promotores culturales, quienes son los que en definitiva delinear políticas coherentes y promueven la realización de actividades artístico-culturales de trascendencia.

En el apartado de gestión es donde la mayoría de los grupos de jóvenes fracasa. El acceso a centros culturales está seriamente restringido para los noveles artistas independientes, ya que los escasos espacios convencionales están permanentemente ocupados por creadores “consagrados” o por eventos de instituciones privadas que cuentan con los recursos suficientes para arrendar recintos dejando sin oportunidades de usufructo a los grupos artísticos juveniles o artistas jóvenes³.

Este año se ha retrocedido considerablemente en los espacios ganados para la participación juvenil en el ámbito cultural. Ha desaparecido la Muestra Nacional de Arte Joven, iniciativa del Parlamento Joven, que durante tres años acogió a artistas de todo el territorio nacional. Han perdido considerable fuerza el Proyecto Manzana Joven de la Manzana de la Rivera (Municipalidad de Asunción) y el Febrero Cultural, evento promovido por la Gobernación de Central. Cabe destacar que la supervivencia de estos dos últimos emprendimientos se debieron más a la voluntad de sus responsables que a una acción positiva de las estructuras gubernamentales.

Situación de desamparo de los creadores de la tercera edad

El caso de los creadores e intelectuales adultos mayores es aún más alarmante, ya que se encuentra por doquier a hombres y mujeres que dedicaron toda una vida al arte y al desarrollo de lo que actualmente se conoce como cultura nacional en un estado total de indigencia y desamparo.

³ El artículo 56 de la Constitución Nacional establece claramente que “se promoverán la condiciones para la activa participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural del país”.

Por las características particulares de la actividad cultural, como son la inestabilidad laboral y el trabajo independiente, quienes se dedican a ésta, por lo general no tienen posibilidad de acogerse a los beneficios de la jubilación. El Estado debe reconocer los invalorable aportes de estas personas y asegurar las condiciones mínimas de asistencia económica y de salud.

La mayoría de los trabajadores culturales que llega a la edad madura tiene pocas opciones para hacer frente a la crisis económica. Estas opciones son continuar en actividad, subsistir del rédito económico que proporciona su obra pasada a través de los derechos autorales o simplemente mendigar. Por citar un ejemplo, el maestro de guitarra Cayo Sila Godoy llegó al punto de manifestar públicamente a modo de protesta que empezaría a cuidar autos en la vía pública.

Desgraciadamente, al igual que sucede con los jóvenes, el acceso a los espacios de expresión está sumamente restringido para este grupo etario, ya que la oferta de las formas más tradicionales del universo cultural no tiene la demanda necesaria para generar los recursos que permitan la subsistencia de estos creadores.

Culturas indígenas

Existe en este momento una revalorización de las manifestaciones culturales indígenas de Paraguay. Permanentemente se organizan exposiciones de arte y artesanía indígena. El problema radica en que se habla de “Arte Indígena” como un concepto casi abstracto y no como el producto del trabajo de individuos en particular. Con la notable excepción del artista plástico Ogwa, del pueblo Ybytoso, al artista indígena se le hace enormemente dificultosa la tarea de ser reconocido y comerciar con su obra.

El tema de la descentralización de la cultura cobra especial relevancia cuando se habla de arte y cultura indígena. La Constitución Nacional reconoce a las culturas indígenas como anteriores al Estado paraguayo (artículo 62), y se compromete a respaldar y respetar todas las manifestaciones de las mismas (artículo 63, 65 y 66). Por esto es fundamental que el Estado brinde a estos grupos humanos la posibilidad de capacitarse, desarrollarse y eventualmente subsistir a través de su actividad creadora, teniendo en cuenta que este proceso debe llevarse a cabo dentro del seno de las comunidades en cuestión.

La cultura está, por definición, en perpetuo cambio, así sea que tenga solo unos lustros de historia o, como en el caso de las culturas indígenas, tenga siglos de desarrollo. Se debe comprender que los integrantes de las diferentes etnias que habitan el territorio nacional siguen definiendo su propio universo cultural, por lo que limitar los alcances y posibilidades de sus manifestaciones culturales es condenar a la extinción a esas ricas líneas de pensamiento y conocimiento.

SITUACIÓN GENERAL

Derechos autorales

Continúa en vigencia la Ley N° 1.328/98 de Derecho de Autor y Derechos Conexos, que respalda en su texto no sólo al autor de una determinada obra, sino además a los intérpretes, productores, traductores y demás profesionales que contribuyan a la difusión, concreción o ejecución de la misma. De esta manera, se reconoce al aporte interpretativo como una labor creativa fundamental.

Iniciativas universitarias

Los centros universitarios se están constituyendo paulatinamente en espacios de fomento del pensamiento creativo, crítico y pluralista, más allá de la función que se les ha asignado históricamente de encargados de meros espacios de transmisión de información y de adoctrinamiento ideológico. Tanto en la Universidad Nacional como en la Universidad Católica se están conformando elencos artísticos y foros de discusión desde los estudiantes.

Es plausible la iniciativa de la Universidad del Norte de continuar apoyando a la comunidad artística a través de la creación del elenco de teatro, el cual se suma al ballet, al coro y a la orquesta sinfónica de la misma institución académica.

Cooperación internacional

Los organismos internacionales de cooperación y embajadas han fomentado la realización de conferencias y simposios, han coordinado la visita de elencos extranjeros, la realización de festivales y han financiado obras artísticas y de mejoramiento del patrimonio.

Las salas teatrales y centros culturales de las diferentes agregadurías culturales de otros países son parte fundamental del circuito de espacios físicos aptos para la realización de actividades artístico - culturales en Paraguay.

Asignaturas pendientes

No se están realizando obras de envergadura en la restauración del Teatro Municipal de Asunción. La apertura de la sala Jacinto Herrera en una esquina de este emblemático edificio deja a la comunidad cultural con el amargo sabor de que se trata solo de un premio consuelo.

Sigue sin implementarse el Fondo Municipal para el Fomento y Promoción de las Artes y la Investigación, creado por ordenanza municipal N° 18/97.

De la misma manera, la capital aún carece de un elenco teatral municipal, si bien su formación está reglamentada por la ordenanza municipal 46/98.

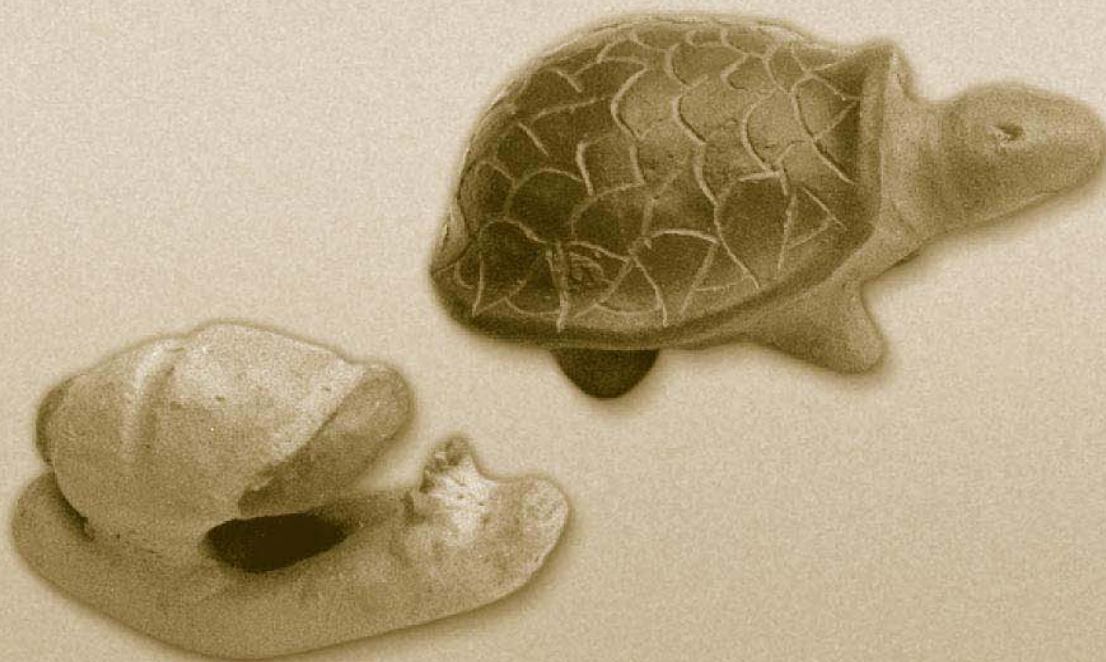
El Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (FONDEC) continúa generando discusiones acerca de las asignaciones de dinero a grupos e individuos. En el artículo 2 de la Ley N° 1.299/98 se expresa claramente que “*el FONDEC se constituye con el fin de financiar y promover las actividades culturales privadas en todo el territorio nacional*”. Curiosamente, grandes montos de dinero del FONDEC se destinan a elencos oficiales como la Orquesta Sinfónica de la Ciudad de Asunción o el Ballet Clásico y Moderno Municipal de Asunción. Por otra parte, se critica que a medida que se suceden las convocatorias, algunos individuos consiguen siempre el financiamiento para algún proyecto, dando la impresión de que se financian individuos y no proyectos culturales específicos.

La descentralización de la cultura es una necesidad elemental para las comunidades del interior. La mayor producción cultural nacional se centra en Asunción y sus alrededores, abriendo poco a poco una brecha entre la capital y los municipios del interior del país. La inequidad en las posibilidades del acceso a la cultura atenta contra la dignidad humana al mismo grado que la inequidad social o económica.

RECOMENDACIONES

- Que el Estado, las gobernaciones y los municipios definan políticas culturales que tengan como objetivo la integración de los diferentes grupos humanos que forman la sociedad.
- Que los responsables de la ejecución de esas políticas articulen mecanismos para que éstas no cambien de rumbo al renovarse las autoridades, pero puedan adaptarse y mejorarse.
- Que el Estado respalde la actividad de los creadores en forma de subsidios, ya que en la mayoría de los casos la producción cultural no es rentable.
- Que el Estado brinde la posibilidad de capacitación en formación artística y gestión cultural.
- Que se reconozca al arte y otras formas de pensamiento y expresión como una actividad laboral, con todos los beneficios asociados a las demás formas de trabajo.
- Que el Estado implemente con urgencia un sistema de pensiones y jubilaciones para amparar a los trabajadores culturales.
- Que el Estado, las gobernaciones y los municipios organicen una red nacional a través de la cual los trabajadores culturales puedan colaborar e intercambiar conocimiento y experiencias entre sí o realizar aportes a las diferentes comunidades del territorio nacional.
- Que el Estado garantice la transparencia en la concesión de fondos del FONDEC.
- Que la Municipalidad de Asunción implemente los fondos de apoyo que están aprobados.

DERECHO A LA VIVIENDA



El déficit de vivienda crece año a año

Cristina Vila

Ricardo Canese

Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE)

El déficit anual de vivienda crece en un estimado de 20 mil unidades por año en medio de un contexto en el que las políticas públicas para el sector fracasan una tras otra. Por otra parte, la sanción de la ley que crea el Fondo para las Viviendas Cooperativas contribuirá a apoyar los emprendimientos que promueven soluciones habitacionales por ayuda mutua.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Nacional establece el derecho a la vivienda digna (artículo 100), si bien este derecho no está reglamentado por ley¹.

La legislación existente se orientó a la constitución de entes públicos que debían atender la problemática del déficit habitacional, comenzando con el Instituto Paraguayo para la Vivienda y Urbanismo - IPVU (Ley N° 970/64), el Banco de Ahorro y Préstamo para la Vivienda y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (Ley N° 325/71) y la Ley N° 118/90 que crea el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI). Esta última entidad fue creada como consecuencia del fracaso del IPVU. Todo el sistema de ahorro y préstamo para la vivienda también fracasó y si, hasta este momento no se ha llevado a la quiebra al CONAVI, es porque aún no se tiene una solución que darle de cara al futuro.

¹ Al respecto, también está reconocido este derecho en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11.1). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha emitido la Observación General N° 4 - "El derecho a una vivienda adecuada" (artículo 11) y Observación general N° 7 - "El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzados", que contribuyen a interpretar y definir el contenido del derecho reconocido en el artículo 11.1 del pacto. Además, el derecho a la vivienda digna se reconoce en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5.e.iii), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 14.2.h) y la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 27.3).

Según estimaciones oficiales, el déficit de la vivienda sigue manteniéndose desde hace más de 7 años en un promedio de 350.000. El CONAVI ha desarrollado planes de construcción de viviendas populares que, debido a la recesión generalizada que se iniciara en 1996 y que aún perdura, cuyas cuotas no han podido ser pagadas por los adjudicatarios de viviendas, aún cuando en algunos casos el subsidio habitacional directo llegó al 90% del valor de la vivienda. Debido a ello, se promulgaron diversas leyes que ampliaron el subsidio, tales como la Ley N° 1.555/00, que estableció normas para fijar el precio actual de las viviendas; la Ley N° 1920/02, que amplió la citada Ley 1555/00; y la Ley N° 2.058/03, que exonera del pago de multas y recargos por mora a los usuarios de los servicios públicos.

Un avance importante en materia legal para la vivienda se dio en 2003 al sancionarse la ley que crea el Fondo para las Viviendas Cooperativas. En efecto, al mismo tiempo que fracasaron sucesivamente los planes oficiales de vivienda basados en la participación del sector privado en la construcción de viviendas populares con dinero público y, posteriormente, con las sociedades de ahorro y préstamo que financiaban en forma individual con un subsidio que llegó hasta el 90% del total, se fue afianzando la experiencia de construcción de viviendas populares por ayuda mutua.

Esta modalidad posibilita la participación real de los sectores beneficiarios y fue iniciada en el país hace casi un cuarto de siglo. Más de 5.000 viviendas fueron construidas por esta modalidad a un costo mucho menor que las del Estado, ya que el aporte de mano de obra proporciona una reducción de los costos al terminar las obras. Sin embargo, no fue asumida por el Estado como una alternativa válida, por lo que no se previeron fondos para emprender oficialmente iniciativas con esta modalidad hasta el año 2002.

Basados en esta modalidad familias sin techo, con el apoyo de organizaciones relacionadas con las iglesias y organismos de cooperación internacional, iniciaron un proceso de formación de cooperativas de vivienda y, en tal contexto, se constituyeron 5 cooperativas de viviendas con un promedio de 60 familias, 300 familias en total. Se propició una ley que crea un fondo para las cooperativas de vivienda. El proyecto de ley fue presentado a mediados de 2002 y sancionado por el Poder Legislativo el 19 de agosto de 2003, si bien todavía se debe dilucidar cuál de las dos versiones (la de Diputados o la de Senadores) es la más adecuada. La sanción de esta ley es un paso importante hacia una solución alternativa de tipo autogestionaria, en la que pobladores/as, organizados en cooperativas, tendrán un rol decisivo para abaratar costos y encontrar por sí mismos la solución para acceder a las viviendas dignas².

² Al momento de redactarse este informe era evidente, según informaciones recogidas en la Cámara de Diputados, que esta cámara se allanaría a la versión del Senado, la que sería sancionada y promulgada antes del fin del 2003, de acuerdo a los plazos legales. La experiencia de ayuda mutua ha tenido tanta relevancia que es la principal modalidad adoptada por el Estado para resolver los problemas habitacionales más agudos, como han sido los de Pelopincho y San Felipe recientemente. En los últimos tiempos, el CONAVI propicia nuevamente una solución a partir de la empresa privada en áreas críticas, como el conocido "Corralón" (ahora llamado "Nueva Esperanza"), si bien se daría empleo a los mismos pobladores, lo que, de alguna forma, refuerza la idea de la autogestión comunitaria con diversas variantes.

La misma ley que crea el Fondo para las Cooperativas de Vivienda fue impulsada por las cooperativas y no por el Estado. Vale decir, el Estado en los últimos años, se ha limitado a observar cómo han ido fracasando uno tras otro sus planes de vivienda sin proponer nada ni intentar rectificar rumbos.

En cuanto a la **utilización y distribución de tierras**, no se ha avanzado nada. No existe ordenamiento territorial y, al contrario, los monopolios privados de empresas inmobiliarias elevan artificialmente el precio del lote urbano y suburbano, volviéndolo inaccesible a los sectores de menor renta, sin ninguna limitación legal.

Tampoco hay cambio alguno en relación a leyes que restrinjan la especulación de la tierra o la vivienda. Así, el precio de un lote suburbano muy alejado del centro de Asunción cuesta 10% del salario mínimo (lote sin servicios) y cuando está algo más cerca de medios de transporte, su valor fluctúa entre 20 y 30% del salario mínimo (sólo el lote). Según datos extraoficiales, tan sólo la principal empresa inmobiliaria del país posee unos 500.000 lotes urbanos; es decir, mucho más de lo necesario, y que le permite ejercer un control monopólico de los precios.

Al no existir tierra urbana a precios razonables, los sectores de bajos ingresos optan por dos alternativas:

- La ocupación de tierras privadas o públicas en las afueras de la ciudad. Existen en el Gran Asunción más de 60 ocupaciones de tierra recientes, algunos de ellos de miles de familias bajo amenaza de desalojo judicial. Los sectores que manejan el negocio inmobiliario claman —y muchas veces consiguen— un violento desalojo que tienda a disuadir otras ocupaciones.
- La ocupación de tierras en zonas de riesgo, como son las zonas inundables, en salamancas o cañadas y cerca de vertederos de basura.

La calidad del hábitat en tales ocupaciones es normalmente pésima y es poco lo que el gobierno hace. En los casos de asentamientos más antiguos, se propicia la expropiación de las tierras y, recientemente, el mejoramiento de las viviendas (casos de Pelopincho, San Felipe y Corralón), aunque las "soluciones habitacionales" distan mucho de ser dignas³.

En el caso de la Franja Costera (zona inundable), la Municipalidad de Asunción viene impulsando un proyecto de mejoramiento de la zona con muy escasa participación y tendiendo a hacinar aún más a los pobladores, proponiendo situarlos en espacios más reducidos, lo que generó una situación conflictiva que no ha permitido ningún tipo de mejoramiento del hábitat de unas 75.000 personas que allí viven desde hace varias décadas.

En cuanto a leyes relativas a las normas de construcción, no ha existido cambio de la legislación, que es tradicional y orientada al sector formal. Desde el año pasado, con la aprobación de la Ley N° 1.909/02 se posibilitan soluciones habitacionales populares en terrenos con dimensiones menores a los 360 m², el mínimo exigido por la ley municipal vigente, lo que favorece a los proyectos de interés social. También el an-

³ Las soluciones habitacionales implementadas son de unos 40 m², con un máximo de dos dormitorios y con escaso espacio, lo que restringe las estrategias de supervivencia de las familias beneficiarias.

cho de las calles y avenidas puede ser menor, según establezca la municipalidad respectiva mediante ordenanza.

No ha habido cambio en la legislación relativa a los derechos de los inquilinos.

Tampoco hay cambios en cuanto a la legislación relativa a los que viven en una ocupación. Sigue vigente la ley de usucapión que permite que en el plazo de 20 años el ocupante pueda ser propietario del terreno que ocupa.

SITUACIÓN DE LA VIVIENDA

Ante los sucesivos fracasos de los planes oficiales, así como de la participación de las sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda, el Estado se ha quedado sin respuesta a la grave problemática de la vivienda desde hace unos cinco años aproximadamente (salvo casos puntuales basados en donaciones externas), con lo que el problema ha tendido a agravarse, teniendo en cuenta que el déficit habitacional crece a razón de 20.000 unidades por año o más⁴.

Un análisis más detallado de los datos estadísticos ha permitido calcular en forma más precisa que en Paraguay existe un déficit habitacional de 635.000 viviendas (según datos de la Encuesta de Hogares 1997/8). A la fecha, el déficit habitacional estaría en torno a 700.000 viviendas, el 55,7% del total de viviendas del país, si es que no creció con el aumento de la pobreza la cantidad porcentual del déficit habitacional⁵.

Este número va en aumento año tras año, agravado por la desocupación generalizada, aunque el CONAVI ha situado tradicionalmente el déficit habitacional en cifras menores, en el orden de 400.000 viviendas. De hecho, la cuestión pasa por la misma definición de qué se entiende por déficit habitacional.

El déficit total se compone de la siguiente forma:

- El 8,3% (95.000 viviendas) son materialmente deficitarias: existe hacinamiento y presentan un índice sanitario deficitario (es el déficit habitacional más agudo).
- El 8,0% (91.000 viviendas) son materialmente deficitarias y también presentan índices sanitarios deficitarios (la mayor parte), no se registra hacinamiento o, si se registra, se trata de viviendas con mejores niveles de saneamiento.
- El 7,8% (89.000 viviendas) son viviendas regulares, en las que se registra hacinamiento y, mayoritariamente (73.000 viviendas), presentan condiciones de insalubridad.

⁴ El CONAVI ha estimado el déficit habitacional en 400.000 viviendas. Sin embargo, un estudio más detallado demuestra que el déficit era de 635.000 viviendas (el 55,7%) según la Encuesta de Hogares de 1997/8, cuando la cantidad de hogares por debajo de la línea de la pobreza era de 32%. Hoy, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD(), el porcentaje de hogares pobres creció al 49% y está en aumento acelerado. De ahí que, de acuerdo a la tasa de crecimiento de la población urbana (3,5%/año), la mayoría en "cinturones de miseria", se puede admitir que el déficit habitacional crece a razón de $(0,035 \times 635.000 =)$ 21.000 viviendas por año. Ver Bogado, Daniel (2003): Situación habitacional en Paraguay. Condiciones de habitabilidad, hacinamiento y déficit habitacional. Asunción.

⁵ Bogado: Op. cit.

- El 13,0% (148.000 viviendas) son viviendas regulares con un indicador sanitario deficitario.
- El 6,2% (71.000 viviendas) son viviendas buenas, pero se registra hacinamiento y en alto porcentaje condiciones sanitarias deficientes (33.500 viviendas).
- El 12,4% (142.000 viviendas) son buenas y no registran hacinamiento, pero presentan una situación sanitaria deficiente.

Otros aspectos importantes del déficit habitacional son:

- El 71,1% de la población vive en casas de material y el 0,4% en departamentos, en tanto que el 22,7% en ranchos; el 3,8% en piezas o inquilinatos; y el 0,4% en viviendas precarias. Como se ve, la mayoría del déficit material de vivienda se concentra en "ranchos", si bien se observa un crecimiento del número de "piezas o inquilinatos" y de "viviendas precarias", la mayoría de las cuales son consideradas viviendas materialmente deficitarias en el 16,3% del total⁶.
- De acuerdo al índice de saneamiento, en cambio, más del 50% de las viviendas del país son deficitarias. Se considera deficitaria una vivienda que carece de un servicio público de agua potable y de alcantarillado sanitario. Según la DGEEC, el 58% de los baños de las viviendas están conectadas al pozo ciego y no a una red de alcantarillado sanitario o red cloacal, por lo que el sistema de tratamiento de excretas es sanitariamente deficiente⁷.
- Se considera que existe hacinamiento cuando hay tres o más personas por dormitorio, lo que llega al 22,4% de las viviendas del país⁸.
- Otro hecho importante de resaltar es el dominio o situación legal de las familias en relación a su vivienda. El 76,1% vive en su casa propia, que es un elevado porcentaje. El 11,3% son inquilinos y el 11,1% tienen una vivienda cedida. Porcentajes mucho menores son en cuotas (0,7%), la tienen en condominio (0,6%) o en ocupación de hecho (0,1%), según la Encuesta de Hogares. Esta última cifra no se ajusta a los datos que se posee de otras fuentes, lo que hace estimar que la Encuesta de Hogares ha recogido insatisfactoriamente los datos relativos a esta última situación de dominio (ocupación)⁹.

También son relevantes los datos respecto a los servicios públicos con que cuenta cada vivienda. Se observa que más del 40% de las viviendas carecen de agua potable o de un aceptable sistema de tratamiento de excretas. También más del 40% de las viviendas cocina con un combustible inadecuado e insalubre y más del 60% carece

⁶ Bogado: Op. cit.

⁷ Bogado: Op. cit.

⁸ Bogado: Op. cit.

⁹ Bogado: Op. cit.. Téngase en cuenta que tan sólo en la Franja Costera de Asunción viven unas 15.000 familias en situación de ocupación precaria. Igualmente, en todo el Gran Asunción se encuentran varias decenas de miles de ocupantes de tierras privadas. Ello lleva a estimar -sin considerar otras ocupaciones de hecho- que el porcentaje de ocupantes es de un 5 a 10% de la población, y no 0,1% como reproduce este trabajo, a partir de la Encuesta de Hogares y que, en otros aspectos, posee datos confiables.

*Cuadro 1**Hogares según cobertura de servicios*

Tipo de servicio	Deficiente, % del total
Agua potable	43,7%¹
Disposición de excretas	42,7%²
Combustible para cocinar	46,9%³
Energía eléctrica	8,3%
Disposición de basura	66,0%⁴

FUENTE: DGEEC. Encuesta de Hogares (2002). Asunción.

Notas:

- 1: Incluye pozo sin bomba (común), 27,3%; pozo con bomba (no necesariamente artesiano), 14,3%; tajarar/río, 2,0% y aguatería (venta agua en tambores) y otros, 0,1%.
- 2: Incluye letrina común, 38,6%, excusado tipo municipal, 3,0% y otros, o no tiene baño, 1,1%.
- 3: Incluye leña, 39,3%; carbón, 13,7% y aserrín y otros, 0,1%.
- 4: Incluye quema, 51,9%, arroja a un hoyo, 7,3%, tira en el patio, 4,4%, tira en la chacra, 1,6% y tira en arroyo, río o laguna, 0,9%.

de un adecuado sistema de recolección de residuos sólidos. El servicio de energía eléctrica, en cambio, llega a la inmensa mayoría de la población (casi 92%).

El número de familias que viven en asentamientos "ilegales" es difícil de medir por la definición misma de tal concepto. En Asunción, se estima en forma bastante precisa que unas 75.000 personas (casi el 15% de la población, en torno a 500.000 habitantes) viven en áreas inundables, en asentamientos naturales y, consiguientemente, "ilegales". Existen numerosas "salamancas" (cañadones profundos), que son zonas de riesgo, plazas y calles ocupadas, por lo que la cantidad de familias que viven en asentamientos precarios es, fácilmente, superior al 20% de su población.

Es en el departamento Central, que rodea a Asunción, donde se concentran la mayoría de los asentamientos espontáneos, catalogados como "ilegales". Algo similar ocurre en todo el país, tanto en áreas urbanas como rurales. De ahí que se podría estimar en 20% a las viviendas con tenencia irregular.

La cantidad de personas expulsadas de su vivienda es también importante, pero no existen registros ordenados. Existen desalojos violentos de asentamientos tanto urbanos como rurales, como regularmente publica la prensa, incluso con muertos y heridos. Sin embargo, lo más frecuente es el desalojo de familias que no pueden pagar un alquiler o cuota de la vivienda que están adquiriendo. En relación a este último hecho, no existen estadísticas especializadas.

La demanda más importante de vivienda, servicios de salud y educación, se concentra en las áreas urbanas del país. Según los datos aportados por la DGEEC, en base a los datos arrojados por el censo nacional realizado en agosto del 2002, se desprende que la población total del país es 5.183.080, de los cuales el 56% se concentra en

las áreas urbanas y el 43% en las zonas rurales. El crecimiento poblacional total del país fue de 2,5%. El sector urbano creció 3,8% y el área rural, 1,0%.

MEDIDAS ADOPTADAS PARA PONER EN PRÁCTICA EL DERECHO A LA VIVIENDA

El Estado ha tomado pocas o ninguna iniciativa para facilitar el acceso a la vivienda. No hay planes para que el sector popular pueda acceder a un alquiler razonable ni, mucho menos, a un lote de terreno a bajo costo. Planes de viviendas populares impulsados por el gobierno prácticamente han desaparecido o, en todo caso, son muy inferiores al 5% de la tasa de crecimiento del déficit habitacional (estimado en la necesidad de 20.000 viviendas más por año). En los últimos años, no se llegó a construir siquiera 1.000 viviendas de interés social con fondos públicos y las pocas construcciones realizadas (Pelopincho, San Felipe) lo fueron con donaciones internacionales (de Taiwán).

Presupuesto

El gobierno tampoco ha habilitado fondo alguno para la construcción de viviendas populares. Los pocos planes implementados se han originado en donaciones extranjeras (Unión Europea, Taiwán, ONGs extranjeras).

En el curso de 2003, el gobierno solicitó un presupuesto de 2.160 millones de Gs (apenas 300 mil dólares) para cooperativas de vivienda —debido a la presión de éstas— que fue aprobado el pasado 23 de setiembre de 2003 y daría para construir 120 viviendas. El CONAVI anunció a fines de setiembre que construirá con sus fondos (o donación de Taiwán) unas 71 viviendas en un sector de extrema pobreza (el denominado "Corralón").

EVALUACIÓN GENERAL SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL GOBIERNO DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA

En los últimos años, el gobierno paraguayo incumplió severamente los convenios internacionales que garantizan el derecho a una vivienda digna, no sólo porque nada hizo por evitar el aumento dramático del déficit, sino porque se fue perdiendo la calidad del hábitat en forma progresiva (más inseguridad, servicios públicos más inaccesibles), a medida que la recesión económica se fue agravando, tal como lo constata el último informe del PNUD, que registró un aumento de la pobreza del 32% al 49% del total de la población.

El gobierno no adoptó ningún tipo de medida para paliar siquiera el incumplimiento al derecho a una vivienda digna, sino que se basó en puntuales donaciones, sin un plan ni estrategia tendiente a buscar una solución adecuada. El

¹⁰ Aquí se juzga más —como en todas las conclusiones— el desempeño del gobierno de González Macchi, que concluyó sus funciones el 15 de agosto de 2003. Del nuevo gobierno, al momento de redactar el informe, es aún prematuro llegar a algún tipo de conclusión, salvo el supuesto interés en reducir el déficit habitacional, como lo afirman sus voceros en discursos oficiales.

ente encargado de la vivienda, el CONAVI, prácticamente colapsó y en lugar de que el gobierno buscara su sustitución por otro adecuado, impropriamente le asignó funciones a la Secretaría de Acción Social (SAS), que llevó a cabo algunos proyectos habitacionales basados en donaciones externas¹⁰.

El gobierno no ha hecho todo lo posible para utilizar los recursos disponibles por su propia incapacidad para conseguir ayuda externa y para mejorar las recaudaciones. Es cuestionable, además, el uso que le ha dado a los fondos públicos, como muchos escándalos lo han hecho evidente (desvío de 16 millones de dólares a Miami, que hasta ahora están retenidos; fondos "reservados" utilizados sin criterio alguno por la Presidencia de la República; robos en las Fuerzas Armadas, etc). Si el gobierno hubiera tenido voluntad política, bien o mal podría haber construido miles de viviendas para personas que padecen el rigor del déficit habitacional.

En cuanto al subsidio habitacional, lo más adecuado es —como ya se indicó— actuar sobre las tasas de interés (que deberían ser nulas para sectores de bajos ingresos), reajustándose el monto a prestar sobre la base del salario mínimo, con lo que el subsidio va a la familia y no a la empresa, como ocurre muchas veces cuando se subsidia hasta 90% el costo de la vivienda, lo que le permite facturar libremente a la empresa constructora (total, el Estado paga el 90% y así el 10% que paga la familia pobre no parece tan caro). Con altos subsidios al capital, se pierde éste hasta el 90% y la empresa que construye tiene vía libre para producir "soluciones habitacionales" costosas y con un elevado lucro, pues el subsidio disfraza los sobrecostos y lucros elevados.

Hay que puntualizar que desde el 15 de agosto de 2003 se inicia una nueva administración que, al momento de redactar este informe, es aún prematuro juzgarla.

RECOMENDACIONES

En el caso del Paraguay, probablemente lo que más falta hace es:

- **Crear más conciencia acerca de que la vivienda es uno de los derechos humanos más trascendentes**, no sólo en sí mismo, sino para que el respeto de otros derechos, como a la salud y educación, puedan cumplirse. En este ámbito, cabría pensar en una campaña de concienciación de corto, mediano y largo plazo que busque involucrar a la mayoría de los actores responsables de este derecho.
- **Apoyar las propuestas autogestionarias y participativas** que, de hecho, han sido las que más éxito han tenido, como son las basadas en la ayuda mutua y, ahora más recientemente, en las cooperativas de vivienda por ayuda mutua, que en 2003 han dado un paso de gran trascendencia, al sancionarse la ley que le permitirá acceder a fondos públicos de bajo costo financiero.
- **Reforzar el rol del Estado**, tanto para la obtención de fondos como de un adecuado marco jurídico, que facilite el **acceso a la tierra urbana** a bajo costo, creando incluso una "cartera de tierras" a partir de los inmuebles urba-

nos que el Estado recupera de la quiebra generalizada de bancos públicos y privados; proporcione suficiente financiamiento "blando" en la forma lo más directa posible a los sectores populares, que se organicen autónomamente (como las cooperativas), reduciendo a cero la tasa de interés como mecanismo más idóneo para reducir los costos financieros de largo plazo y con mecanismos de reajuste hechos según la dimensión humana (el salario mínimo); y **que el subsidio sea a los sectores de escasos recursos** y no a las empresas de construcción o altos funcionarios, como ha sido la desgraciada práctica en materia de supuestas soluciones a la vivienda popular. En cuanto al subsidio habitacional, lo más adecuado es -como ya se indicó- actuar sobre las tasas de interés (que deberían ser nulas para sectores de bajos ingresos), reajustándose el monto a prestar sobre la base del salario mínimo, con lo que el subsidio va a la familia y no a la empresa, como ocurre muchas veces cuando se subsidia hasta 90% el costo de la vivienda, lo que le permite facturar libremente a la empresa constructora (total, el Estado paga el 90% y, así, el 10% que paga la familia pobre no parece tan caro). Con altos subsidios al capital, se pierde hasta el 90% y la empresa que construye tiene vía libre para producir "soluciones habitacionales" costosas y con un elevado lucro, pues el subsidio disfraza los sobrecostos y lucros elevados.

- **Hacer más estrictos los controles del uso de fondos**, con participación de toda la sociedad y no sólo de parte de los organismos del Estado. Se debe buscar que el dinero público que se utilice para financiar viviendas populares sea empleado en ese fin y que sea recuperable.

Dada la positiva experiencia nacional en ayuda mutua, el Estado podría adoptar esta modalidad como la alternativa principal para resolver el déficit habitacional, en forma inmediata, continuando con la experiencia en cooperativas de vivienda como una de las vías que podría optimizar aún más el uso de los recursos y, sobre todo, la calidad de las soluciones. De esta forma, el costo de la vivienda será mucho menor, pues se ahorrará el costo de la mano de obra. Para sectores medios, que carecen de vivienda, se puede pensar en otras soluciones en las que se contrate mano de obra.

DERECHO A LA VIDA



María Mercedes Esquivel - Tobati

Avances que se deben consolidar

Heve Otero

Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)¹

Si bien se registran lentos pero decididos avances de cara a la implementación efectiva de las leyes que se fundamentan en la doctrina de la protección integral, aún persisten focos reticentes a una perspectiva de derechos en áreas claves de la administración estatal. La prolongada crisis económica repercute más intensamente en la población infante - juvenil.

INTRODUCCIÓN

El 2003 ha sido un año marcadamente electoral, con la consecuencia de un mayor descuido de los problemas sociales, entre ellos, los vinculados al sector de la niñez y la adolescencia. El aumento sin pausa de la pobreza y el desempleo, producto de una economía en crisis y de una corrupción intacta, generaron un impacto negativo en la vulneración de los derechos más básicos de la infancia, como son los de educación, salud y alimentación. La gestión del nuevo gobierno es aún muy incipiente para poder evaluar resultados, a pesar de las ambiciosas promesas realizadas en la campaña proselitista y en el inicio del periodo gubernativo.

Algunas cifras provenientes del Censo de Población y Viviendas del 2002, realizado por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo (DGEEC), dan muestra de situaciones que afectan de forma directa o indirecta a niños, niñas y adolescentes, revelando una trasgresión de los derechos básicos que los inhabilitan de hecho para

¹ La CDIA es una red que aglutina a 16 organizaciones no gubernamentales que trabajan en el área de la infancia y la adolescencia y ellas son: Alternativa GIED, Atyha, BECA, CAMSAT, Callescuola, CECTEC, Fundación Don Bosco, Fundación Vida Plena, Hermanas del Buen Pastor, Projoventi, INECIP, Luna Nueva, Global... Infancia, Plan Internacional, Rondas, SERPAJ - PY.

el ejercicio de derechos de ciudadanía más complejos, como los de participación, expresión y asociación. Estas cifras señalan por ejemplo que:

- Desempleo: 1.012.000 personas desempleadas.
- Pobreza: se registran 1.976.568 personas en situación de pobreza. La tasa de extrema pobreza es del 15,6% de la población, lo que representa 900.000 personas, de las cuales 538.000 son niños, niñas y adolescentes. Por otro lado el 44,6% de la población de niños y niñas menores de 5 años se encuentra en situación de pobreza, de los cuales el 21,6% son pobres extremos. En el área rural la prevalencia de la pobreza es el doble (49,7%). En este último grupo, 3 de cada 10 niños y niñas se hallan en extrema pobreza.
- Educación: 430.000 niños, niñas y adolescentes entre 5 y 18 años no acceden a la educación. La deserción escolar alcanza el 37%.
- Salud: 733.000 menores de 18 años no tienen acceso a servicios médicos básicos.
- Nutrición: 35.000 niños y niñas menores de 5 años de edad padecen de desnutrición aguda y 145.000 están en la franja de riesgo de desnutrición.
- Agua potable: 2.500.000 paraguayos, de los cuales el 48% corresponde a niños, niñas y adolescentes, no tienen acceso al agua potable.

Si bien las condiciones mencionadas persisten, hubo avances en la consolidación de las instituciones dedicadas a la protección y promoción de los derechos de la infancia, a partir de una legislación adecuada (el Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 1.680/01) que obliga al Estado, más allá de los gobiernos de turno, a implementar planes, programas y acciones en pro de este sector de la población.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

La Secretaría de la Niñez y la Adolescencia ha alcanzado su primer año de vida con un presupuesto escaso, una infraestructura mínima y con aproximadamente seis técnicos altamente calificados².

A pesar de estas condiciones mínimas, la Secretaría ha logrado delimitar las Políticas de Niñez y Adolescencia y diseñar un Plan Nacional de la Niñez y la Adolescencia³, que han sido aprobados por el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia⁴ por Resolución N° 01/03 del 14 de julio del 2003. Estos dos instrumentos han sido el producto de un proceso participativo que convocó a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en el área, las que validaron las dos

² Nos estamos refiriendo a la instalación de la secretaría bajo el gobierno de González Macchi.

³ La delimitación de políticas en infancia es un hecho inédito en Paraguay así el Plan de la Infancia que tiene su antecedente en el Plan de Acción por la Infancia, de 1995 cuya orientación no se correspondía con el espíritu de la Convención y su aplicación fue nula.

⁴ Este Consejo, establecido en el Código de la Niñez y la Adolescencia (artículos 42 y 43), como parte del Sistema de Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez, es el consejo a nivel nacional conformado por representantes del Ministerio de Justicia y Trabajo, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio Público y de la Defensa Pública, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, los Consejos Departamentales y un representante de las organizaciones de la sociedad civil.

propuestas. Merece destaque el estilo de trabajo cooperativo que se logró establecer entre las organizaciones no gubernamentales y la secretaría alrededor de la elaboración de los instrumentos mencionados, y sobre los ejes temáticos y programáticos. Esto demuestra la posibilidad de cogestión de los sectores gubernamental y no gubernamental cuando existen consensos y, en este caso, la adhesión y guía general de la doctrina de la protección integral⁵.

Cabe señalar que los niños, niñas y adolescentes han tenido una plena participación en el proceso a través de numerosos talleres a los que fueron convocados diferentes organizaciones y representantes⁶.

Las Políticas de Niñez y Adolescencia se encuadran dentro de lo prescripto por la Convención sobre los Derechos del Niño y la doctrina de la protección integral, que básicamente conciben a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho. Estas políticas son definidas en el plan como “la orientación general para encaminar las acciones dirigidas a la niñez y la adolescencia, originada en una decisión de los más altos niveles del poder político del país”. Han sido pensadas para un periodo de implementación de 10 años (2003 al 2013). Reflejan acciones convergentes de dos tipos: “la formulación e implementación de políticas universales básicas con enfoque de derechos de los niños, que promuevan la protección integral de todos los niños, niñas y adolescentes y el diseño y la ejecución de políticas focalizadas en problemáticas específicas que afectan a sectores esencialmente vulnerables de la niñez y la adolescencia”.

Las Políticas de Niñez y Adolescencia se operativizan en el Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia⁷. Este último, a su vez, presenta en su contextualización diferentes marcos de referencia: conceptual, metodológico, normativo y político, un diagnóstico de situación y define los sujetos. Por otro lado, especifica la misión del plan que es la de: “promover la transversalización e institucionalización del enfoque de derechos de los niños en el conjunto de las políticas públicas impulsando y coordinando acciones de negociación y articulación de convenios con las instancias encargadas de diseñar políticas de reactivación económica y programas de combate a la pobreza, que contemplen componentes de educación, salud, agua y saneamiento y generación de empleo, es decir, todas las acciones básicas que afectan a la vida de los niños, niñas y sus familias”.

La estrategia principal es la del desarrollo institucional de los derechos de los niños y la movilización social para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes. Se enuncian las actividades por resultados esperados, con los responsables de

⁵ Doctrina jurídica base de la Convención sobre los Derechos del Niño y del Código de la Niñez y la Adolescencia.

⁶ Organizaciones de niños, niñas y adolescentes que participaron de la formulación son: JOUCOVI (BECA), ONATS, Luna Nueva, Consejo Municipal de la Niñez y Adolescencia de San Bernardino (CMNASB), Parlamento Infante Juvenil, Proyecto Jóvenes en torno al Lago, Movimiento por la Obtención del Bienestar Estudiantil – Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (MOBE-FENAES), Hogar del Adolescente, JEM, CA-MI-VI, CONNATS, Ojo Altos Plan Paraguay, Niños Municipales, CADAC Capiatá, CODENI San Lorenzo, MOBE-FENAES Alto Paraná.

⁷ Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (2003): Política Nacional de Niñez y Adolescencia POLNA. Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia-Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, Asunción.

llevarlas a cabo y los plazos que abarcan un quinquenio (2003 - 2008). Citamos los resultados por considerarlos de relevancia:

- Las Políticas de Niñez y Adolescencia y el Plan Nacional de Acción han sido desarrollados.
- El Sistema Nacional de Protección y Promoción se ha instalado y fortalecido.
- El enfoque de derechos de los niños en los planes de acción del Estado se ha institucionalizado.
- Los modelos de acción focalizada se han coordinado y se han desarrollado nuevos modelos para cubrir vacíos en las rutas de atención.
- Los órganos locales del Sistema Nacional de Protección y Promoción se encuentran impulsando la ejecución de modelos focalizados.
- El fortalecimiento y monitoreo de la acción de los órganos locales del Sistema Nacional de Protección y Promoción se ha realizado efectivamente.
- Los derechos de los niños han sido profusamente difundidos a nivel nacional.

La instalación del Sistema Nacional de Protección y Promoción, más allá del complejo tema presupuestario y organizativo, es un tema político porque supone que los problemas que afectan a la infancia y adolescencia formen parte de la agenda política y se traduzcan en respuestas que contemplen mayor inversión social en los presupuestos públicos. Todo esto implica, como pasos necesarios, el reconocimiento de la mitad de la población total del país como sujeto de derecho y la jerarquización de la secretaría como cartera de nivel equiparable, en poder y fuerza política, a los demás ministerios de gobierno.

La secretaría saliente se abocó principalmente a dar inicio a la constitución de los Consejos de la Niñez y la Adolescencia en los niveles central, departamental y municipal, consejos que forman parte del Sistema Nacional de Protección y Promoción, según lo prescribe el Código de la Niñez y la Adolescencia. El funcionamiento de estos consejos dentro del sistema permitirá la atención de niños, niñas y adolescentes a través de la implementación de las Políticas de Niñez y Adolescencia y el Plan Nacional de la Niñez y la Adolescencia, en los diferentes niveles de intervención.

Se han conformado el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, consejos municipales en las ciudades de San Bernardino y en Itacurubí de la Cordillera, y el Consejo Departamental de la Gobernación de Cordillera⁸. La lentitud en la conformación de los consejos tiene un componente político y organizativo, derivado de las dificultades propias que surgen en la implementación efectiva del sistema. Sin embargo, se han instalado 15 nuevas Consejerías por los Derechos de los Niños y Niñas (CODENIS) en municipios de los departamentos de Itapúa, Alto Paraná, Presidente Hayes, Guairá, Cordillera, Paraguari, Caazapá y Ñeembucú y existen 10 municipios más en vías de firmar convenios de instalación. Existen en total 107 CODENIS en el país⁹.

⁸ Los Consejos Departamentales y Municipales tienen un representante de niños, niñas y adolescentes.

⁹ Global... Infancia (2003). Info Deni. Año 6, N° 1, mayo, Asunción.

LA SECRETARÍA DEL NUEVO GOBIERNO

En la transición del gobierno del ex presidente González Macchi al actual, la CDIA elevó a las nuevas autoridades el perfil que debiera reunir la persona a ser designada como secretaria de la Niñez y Adolescencia. El documento contemplaba como características personales el conocimiento de la problemática del sector y de la doctrina de la protección integral, comprobada idoneidad y honestidad y un perfil político que permitiera la gestión e influencia necesaria dentro del contexto de gobierno. El presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos, nombró a la arquitecta Gloria Estigarribia de Duarte como secretaria de la Niñez y Adolescencia, quien asumió el cargo el 19 de agosto y se mantuvo en él hasta el 21 de noviembre de 2003.

El sector de las organizaciones no gubernamentales de infancia, a través de la CDIA, estableció contactos con la secretaria a fin de continuar el trabajo ya iniciado de forma articulada y cooperativa a través del asesoramiento permanente que permita la puesta en marcha del plan. La nueva secretaria garantizó que el Plan Nacional de Acción y el Plan de Lucha contra la Explotación Sexual se llevarán a cabo, según un cronograma y prioridades a ser establecidos, como así también la mayor integración del trabajo de esta secretaría con los otros ministerios del gabinete.

Se observó con sorpresa y preocupación que se removió de la secretaría a técnicos de infancia de comprobada experiencia y trayectoria en el área, quienes habían sido los promotores del Plan Nacional y las Políticas de Niñez y Adolescencia. Para el sector de la sociedad civil esto representa una pérdida, ya que se trata de recursos humanos calificados que no podrán seguir sirviendo en la función pública.

La secretaría dispone de estos instrumentos básicos para continuar o iniciar programas, proyectos y acciones. En este sentido hay una ruta que seguir, consensuada por la mayoría de las instituciones del sector, por los propios niños, niñas y adolescentes, y respaldada por mandato de ley a través del Código de la Niñez y la Adolescencia. La actitud de las organizaciones no gubernamentales será siempre crítica y cooperativa.

El 28 de setiembre de este año fue publicada en un medio de prensa una entrevista realizada a la secretaria de la Niñez y la Adolescencia, Estigarribia de Duarte (diario *Abc Color*, 29 de setiembre de 2003). En ella, vertió opiniones apuradas acerca de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el área infancia, responsabilizándolas de la existencia y permanencia de niños y niñas en la calle como forma de justificar los fondos destinados a ellos, así como manifestó su opinión acerca de un posible manejo no transparente de los fondos. Textualmente dijo que: “en nombre de los niños, [las ONGs] obtienen fondos y los distribuyen sin control oficial alguno con la consiguiente sospecha de desvío de sus fines originales para un enriquecimiento ilícito”. Luego, señaló que: “...es común escuchar: capacitación aquí, congresos allá, viajes y viáticos más allá, pero ningún resultado”. Manifestó también su intención de controlar desde la secretaría la suma de 40 millones de dólares manejada por entidades privadas para proyectos de infancia. Vaticinó además una vida de drogadictos y pandilleros a los niños, niñas y adolescentes que

están en situación de calle, lo que encuadra a estas opiniones dentro de la visión de la situación irregular.

La CDIA solicitó una reunión aclaratoria, ya que considera “que las expresiones utilizadas son un atropello de los derechos de las personas y de las organizaciones de infancia y adolescencia que durante más de 15 años hemos estado trabajando en condiciones precarias en la defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes y cuyo resultado (uno de otros tantos), fue precisamente la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia Ley 1680/01 y la creación de la Secretaría”¹⁰.

Es lamentable que la secretaria de la Niñez, sin conocer a las personas y a las organizaciones del sector, vierta opiniones que tensan las relaciones y dificultan la aplicación del plan al que se comprometió la institución a su cargo.

Por otro lado, se necesitaría mayor precisión técnica y conocimiento del manejo de la administración de lo público en relación a las tareas que emprenderá esta institución, ya que los fondos que pueden ser controlados son los fondos que utilizan las ONGs provenientes de préstamos o donaciones que se han realizado al Estado paraguayo y en todo caso no cabe que sea una secretaria la que lo realice sino la institución constitucionalmente habilitada para ello, que es la Contraloría General del Estado¹¹.

La CDIA mantuvo la reunión aclaratoria con la secretaria de la Niñez y la Adolescencia el día 7 de octubre, durante la cual Estigarribia de Duarte afirmó que varias de las opiniones vertidas en la publicación no le pertenecen y que todo fue un error, aunque beneficioso de todas formas. La CDIA le solicitó que haga una rectificación a través de la prensa, pedido al que no se comprometió.

Nota del Equipo Editor: el 25 de noviembre de 2003 el Poder Ejecutivo nombró a la ex jueza Mercedes Brítez de Buzó como nueva titular de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia. Ante este hecho, la CDIA y CODEHUPY emitieron un comunicado en el que expresaron su preocupación por los antecedentes de Buzó, quien como jueza realizó redadas policiales para “rescatar” a niños y niñas que trabajan en la calle, situación que provocó que ambas organizaciones presenten una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

ADECUACIÓN LEGISLATIVA

En este periodo se ha ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la explotación sexual infantil y la utilización de niños en la pornografía en sus apartados 1 y 2. Con esta ratificación se dispone de un instrumento más específico que llena el vacío jurídico que existía en esta materia y que había dado lugar a delitos imposibles de ser penalizados anteriormente.

¹⁰ Carta enviada por la secretaria general de la CDIA, Celeste Houdin, a la secretaria de la Niñez y Adolescencia, Estigarribia de Duarte, en fecha 2 de octubre del corriente año.

¹¹ En este orden de cosas, no se han conocido públicamente los resultados de la auditoría practicada por la CGR a la Secretaría de Acción Social del gobierno saliente sobre los fondos destinados a desarrollo social durante la gestión del anterior gobierno.

En la última semana de setiembre se ha dado media sanción, en la Cámara de Senadores, a la ratificación del Convenio OIT N° 138 Sobre la edad mínima (1973), y ha pasado a la Cámara de Diputados¹².

Los sectores a los que afecta la ratificación de este convenio se han manifestado públicamente. En paralelo a la ratificación se hace absolutamente necesario, dados los alcances y los antecedentes de oposición a la ratificación por los sectores afectados, la previsión de la aplicabilidad del mismo, los tiempos, actores e instituciones involucrados y que los mecanismos de implementación signifiquen siempre la promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes y no la represión y judicialización de la pobreza.

Es de resaltar la elección, en febrero de 2003, de una mujer paraguaya, Rosa María Ortiz¹³, como integrante del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas con sede en Ginebra, hecho inédito en el área de la infancia. Esta elección fue realizada en el marco de la Octava Reunión de los Estados Parte de la Convención de los Derechos del Niño. La presencia de Paraguay en este comité tiene un alto valor en cuanto a representación en sí misma y a posibilidades de un seguimiento más efectivo a la convención en el país.

Fue sancionada y promulgada la Ley N° 2.169/03 que establece la mayoría de edad, mediante la cual se unifica a los 18 años el fin de la niñez y la adquisición de la mayoría de edad civil o la plena capacidad de hecho, que antes se alcanzaba recién a los 20 años. De este modo, en la actualidad están ya establecidos a los 18 años de edad la adquisición de ciudadanía electoral, la plena capacidad laboral, la capacidad civil y el fin de las medidas de protección especial para la infancia.

Un proyecto de ley de paternidad y maternidad responsables fue presentado por la ex senadora Hilda Mayeregger, presidenta de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores en la anterior legislatura. El proyecto se encuentra en estudio en la actualidad, aunque son muchos los reparos que se le formularon. De acuerdo a su exposición de motivos, el proyecto de ley tiene por objeto allanar los obstáculos legales que dificultan el rápido reconocimiento de la filiación mediante el establecimiento de un procedimiento administrativo de carácter no contencioso ante el Registro Civil para poder lograr el reconocimiento voluntario de ambos progenitores; la disposición de medidas de carácter civil para sancionar a los progenitores que se nieguen a reconocer a sus hijos y otras medidas concretas que buscan allanar el acceso a la justicia de las madres solas y los niños/as que demandan judicialmente la filiación, por ejemplo, disponiendo la gratuidad de la prueba pericial de sangre en todos los casos.

Un borrador de anteproyecto de ley sobre protección a las víctimas de la violencia sexual está siendo trabajado por diversas instituciones en la actualidad. Esta iniciativa llenará un vacío jurídico al respecto que afecta a numerosas niñas y adolescentes mujeres¹⁴.

¹² Nota del Equipo Editor: el Convenio 138 fue aprobado por el Congreso Nacional el 27 de noviembre y pasó al Poder Ejecutivo.

¹³ Conocida y meritoria activista por los derechos de la infancia.

¹⁴ Iniciativa impulsada por el Proyecto VOCES, del BICE, Oficina Católica de la Infancia.

Explotación sexual

Esta problemática, que incluye al abuso sexual, al turismo sexual, al tráfico, la pornografía infantil y la explotación sexual tradicional y comercial (o prostitución infantil)¹⁵, oculta por muchos años, se hace cada vez más visible en todas las formas mencionadas y comienza a ser denunciada con más frecuencia a través de los medios de prensa y en las instancias correspondientes. Es una forma de esclavitud cruel a la que están sometidos miles de niños, niñas y adolescentes de nuestro país.

Esta problemática cobra ribetes muy particulares y se potencia en la zona de las tres fronteras (Paraguay, Brasil y Argentina), donde el tráfico es intenso, obedeciendo a redes de verdaderos delincuentes que implican a autoridades locales. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) viene desarrollando en esta área un trabajo de articulación de instituciones y servicios, capacitación y difusión a través de la creación de comités locales de lucha contra la explotación sexual infantil y la apertura de centros de atención a las víctimas.

En particular, los casos de tráfico de adolescentes mujeres han aumentado a países como Perú, Argentina y en especial a España. Dado que la policía española ha comenzado a desbaratar varias bandas de traficantes se han encontrado al menos 30 jóvenes paraguayas menores de edad que habían sido llevadas bajo promesas de trabajo y que se encontraban en situación de explotación sexual (Informativo Mujer N° 161. Centro de Documentación y Estudios [CDE]).

Un plan contra la explotación sexual infantil

El Estado ha cumplido entre el año 2002 y 2003 la tarea de formular un plan nacional contra la explotación sexual, con la que se había comprometido en el Congreso de Estocolmo, y que le fuera requerida nuevamente en el Congreso de Yokohama.

Se realizó una consulta nacional en octubre de 2002 y a través de 5 mesas sectoriales que dieron amplia participación para que las diversas instituciones y personas que trabajan en esta lucha pudieran dar su aporte y lograr consenso sobre líneas de acción para lo que es hoy el Plan para la Prevención y la Eliminación de la Explotación Sexual en el Paraguay¹⁶.

A su vez este plan está articulado y armonizado con el Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia. El plan concibe resultados, actividades por acciones, res-

¹⁵ Las organizaciones defensoras de los derechos de la infancia recomendamos no utilizar el concepto de “prostitución infantil” al referimos a niños, niñas y adolescentes en situación de explotación sexual ya que este concepto supone un consentimiento informado de parte de los sujetos. Recomendamos la utilización de “explotación sexual”, en el cual queda claro la posición de victimización y la utilización de niños, niñas y adolescentes sin el consentimiento informado de éstos y éstas.

¹⁶ Este plan ha sido impulsado por la Mesa para la Prevención y la Erradicación de la Explotación Sexual Infantil, conformada por alrededor de veinte instituciones gubernamentales y no gubernamentales y el proceso ha sido coordinado por la CDIA con el apoyo de la OIT y UNICEF Paraguay.

ponsables en llevarlas a cabo y un cronograma de ejecución. Contempla de forma integral las distintas acciones a ser emprendidas por los diversos actores e incluye metas hasta el año 2007.

El objetivo general del plan es “la implementación de políticas públicas efectivas para la prevención y eliminación de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes”. Los objetivos específicos son:

- se releva y analiza la problemática de la explotación sexual infantil y de adolescentes en Paraguay;
- las instituciones de los sectores público y privado y la ciudadanía están sensibilizados y asumen su rol sobre la problemática de la explotación sexual niños, niñas y adolescentes;
- las instituciones de los sectores público y privado y la sociedad civil están articulados en el marco del Plan Nacional de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Infantil y cumplen su rol para la ejecución, monitoreo y evaluación;
- se adecua la normativa para la prevención, protección y punición de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, y los operadores judiciales priorizan los casos de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, respondiendo de forma eficaz y eficiente;
- los niños, niñas y adolescentes explotados/as sexualmente son atendidos de forma integral y eficaz;
- se previenen eficazmente los casos de explotación sexual infantil y de adolescentes;
- la ciudadanía y los actores relativos al tema realizan control social integral de forma eficiente; y
- se monitorea y evalúa el Plan Nacional de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Infantil.

Este plan ya ha sido presentado a la Secretaría de la Niñez del gobierno saliente y se espera que el nuevo lo ponga en marcha.

La explotación sexual que no se percibe

Una práctica cultural inductora de la explotación sexual infantil son los “concursos de modelaje y belleza” para niños, niñas y adolescentes promovidos por la prensa y financiados por empresarios del área belleza, ropa interior y de juguetes.

Más allá de un cuestionamiento moral, ya que no se trata de eso, se cuestiona la utilización de niños, niñas y adolescentes, en especial del sexo femenino, para la comercialización de productos y para reforzar parámetros de utilización de niñas y adolescentes mujeres como objetos de deseo por parte de los hombres más que como sujetos de deseo. Resta señalar el efecto producido –desde un punto de vista evolutivo– de la erotización precoz y el escaso valor educativo y formativo de dichas propuestas.

Estas propuestas, salidas del imaginario social de nuestra cultura y reforzadas aún más por ellas, en vez de promover otras ideas, fomentan y preparan el contexto donde la explotación sexual infantil se hace posible. La responsabilidad social recae en este caso en el empresariado y en los medios de prensa.

MALTRATO INFANTIL

Esta problemática sigue siendo preocupante en todas sus formas ya que, más allá de los casos de maltrato grave y abuso sexual, el maltrato está instalado dentro de la relación adulto - niño - niña como parte de las pautas culturales de crianza. En otras palabras, niños, niñas y adolescentes se desarrollan dentro de una cultura maltratante y autoritaria, que recurre a los castigos físicos y al maltrato emocional como forma de educar y disciplinar. Sin embargo, en función de todo el trabajo realizado, comienza la sociedad civil a tener más conciencia y a solicitar alternativas a los métodos de castigo físico en la crianza.

Una de las recomendaciones al respecto del Comité de Derechos del Niño fue la abolición de los castigos físicos en las escuelas¹⁷. Si bien existen esfuerzos desde algunos programas implementados desde el Ministerio de Educación y Cultura, como las Escuelas Activas¹⁸ y las Escuelas Vivas, y en mayor medida desde las organizaciones no gubernamentales que trabajan en esta área, el castigo físico en las escuelas sigue existiendo en Paraguay de forma alarmante.

La hipótesis indica que mayores son los índices de maltrato y menor el impacto de las campañas de difusión y el trabajo de prevención y control social propio del sistema educativo y de la comunidad educativa en la medida que más alejadas se encuentran las escuelas del centro (las rurales). Coincide también con culturas y estructuras locales altamente autoritarias¹⁹.

Sin embargo, citamos a continuación un procedimiento altamente violatorio de los derechos de la infancia en una escuela pública de la ciudad de San Lorenzo sobre el que alertó la CDIA a través de un comunicado con el siguiente título “Cuánto daño pueden causar las instituciones a los niños y niñas”²⁰. El 16 de setiembre aparece en la tapa del diario Popular el titular “Maestra desnudó a sus alumnos”, refiriéndose al hecho ocurrido en una escuela de San Lorenzo en el que niños y niñas del 4° grado de primaria habían sido humillados por autoridades de dicha institución educativa. Ante un hecho de sustracción de dinero a las profesoras, éstas ordenaron desnudarse a los niños y niñas sobre quienes recaía la sospecha. Asimismo, las profesoras

¹⁷ Comité de Derechos del Niño (2001): Observaciones de conclusión del Comité de Derechos del Niño: Paraguay. Doc. Onu CRC/C/15/Add.166, 12 de octubre del 2001, párr. 35 - 36.

¹⁸ Las Escuelas Activas son un proyecto del Ministerio de Educación y Cultura con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

¹⁹ Información proveniente del Proyecto Fortalecimiento de la organización y participación infantil en el ámbito escolar y comunitario, llevado a cabo en veinte escuelas de Ybycu'í y Acahay por Plan Internacional Paraguay a través de las organizaciones Rondas - Vincularte.

²⁰ Comunicado enviado a la prensa por la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA) el 16 de setiembre de 2003.

avisaron a la Comisaría Primera de San Lorenzo denunciando “un caso de robo” y se produjo la intervención e ingreso de policías al centro educativo.

En el comunicado, la CDIA “manifiesta su repudio y solicita a las autoridades del Ministerio de Educación y Cultura y a la Defensoría de la Niñez y Adolescencia tomar las medidas pertinentes para resarcir el daño a quienes vulneraron en forma directa los derechos de niños y niñas y aquellas personas que por omisión son igualmente responsables de este hecho de maltrato”.

En este caso se cometen violaciones a los derechos de la infancia por parte de las docentes, en primer lugar, y de la policía, en segundo término, utilizando procedimientos contrapuestos a lo que prescribe la Ley N° 1.680/01. Por último, el medio en cuestión cometió una violación al artículo 29 del código, que prohíbe la publicación en los medios de fotografías o datos que permitan identificar a un niño, niña o adolescente víctima o autor supuesto de un hecho punible. El tratamiento del medio fue denigrante, irrespetuoso y estigmatizante, profundizando el daño sufrido. Cabe resaltar que es habitual en los medios que niños, niñas y adolescentes sean víctimas de estos abusos, porque se encuentran en una posición de mayor vulnerabilidad a raíz de su menor acceso a recursos económicos y posición social desaventajada²¹.

En varias escuelas se reportan procedimientos de supuesta corrección disciplinaria que son altamente maltratadores. Se dan casos de uso de altoparlantes por parte de los docentes para llamar la atención de niños y niñas durante los recreos cuando incurren en “inconductas” (por ejemplo, correr en los recreos, que es una “falta” sistemáticamente atacada por los docentes). Otra comunicación llamativa es la de la instalación de un comité de niños y niñas dentro de una Escuela Viva para sancionar a los que corren en el recreo.

Estos casos nos señalan la poca comprensión de lo que es una escuela activa, con la utilización de niños y niñas para la realización pautas de los adultos. Esto induce a pensar que los objetivos de las escuelas vivas podrían no estar cumpliéndose, a pesar de que la propaganda institucional del MEC señala que la participación y la expresión de niños y niñas ya son metas alcanzadas en estas comunidades educativas²².

Acciones contra el maltrato infantil

En relación a otras acciones en contra del maltrato infantil, fue realizada una campaña contra el abuso sexual a nivel nacional por la organización no gubernamental Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA) denominada “Digamos no al abuso sexual”, lanzada en la Semana por Derechos del Niño y la Niña, del 19 de agosto al 19 de setiembre.

²¹ Trascendió la información de que las docentes fueron retiradas de sus cargos, pero no conocemos si hubo o no instrucción de sumario ni sus consecuencias. Tampoco se ha informado sobre la intervención de la Defensoría de la Niñez en este caso.

²² Las informaciones acerca de las Escuelas Activas provienen de comunicaciones personales de técnicos de organizaciones no gubernamentales que desarrollan proyectos en ellas.

Una de las dificultades en la atención integral a niños, niñas y adolescentes en situación de maltrato es la ruta crítica: es decir, una vez denunciado y verificado un caso de maltrato, cuál es la ruta, instituciones y procedimientos a ser utilizados para garantizar los derechos a la protección de las víctimas.

Esta ruta crítica ha sido siempre un gran vacío, con intervenciones inadecuadas las más de las veces, que generaron prolongadas internaciones de los sujetos e inasistencia de los entornos familiares donde se producía el maltrato, dejándose intacta la situación familiar que generaba el hecho.

Se están llevando a cabo desde la Secretaría de la Niñez y Adolescencia reuniones interinstitucionales dentro del marco del Plan Nacional de Acción, que convocan a la Corte Suprema de Justicia, a la Defensoría Pública, al Ministerio Público, los Ministerios de Educación y Salud Pública, y al sector de las organizaciones no gubernamentales, para la redacción de un manual de procedimientos para la atención en casos de maltrato y para la manutención del vínculo. El proceso de redacción de este manual mostrará las lagunas institucionales y de procedimiento que necesitarán ser subsanadas para una atención integral y permitirá articular acciones dentro del marco del Plan Nacional de Acción.

EXPLOTACIÓN ECONÓMICA

La explotación económica está en directa relación con la pobreza creciente en Paraguay, durante el 2003 en particular. Representa una trasgresión básica de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Los sectores que visiblemente aparecen como característicos son la mendicidad en la calle de niños y niñas paraguayos/as e indígenas, el trabajo infantil en calle y en lugares como supermercados, en el vertedero de basura de la Municipalidad de Asunción, en Cateura, en carboneras y cervecerías, bajo condiciones que se deterioran cada vez más, existiendo escaso control y acompañamiento, salvo el que ejercen algunas ONGs.

Sin embargo, hay experiencias de investigación y diagnóstico que continúan desarrollándose, como los estudios sobre adolescentes trabajadores domésticos en hogares de terceros, que servirán de base para ulteriores acciones específicas²³.

JUSTICIA JUVENIL

La situación de los adolescentes privados de libertad ha empeorado radicalmente desde octubre de 2002, y fue agudizándose en el 2003 debido a las dificultades del gobierno anterior para realizar una administración racional de los recursos, por la marginación sistemática de la que este sector es víctima, por los cambios constantes en las direcciones a cargo y por un alejamiento de los operadores del sistema de la doctrina de la protección integral para volver a la antigua doctrina de la situación irregular.

²³ Realizadas por OIT - IPEC y Global Infancia.

El Sistema Nacional de Atención al Adolescente Infractor (SENAI), la entidad oficial que tiene la responsabilidad de diseñar y administrar las políticas dirigidas a este sector, se encuentra intervenido actualmente y el Centro Educativo de Itauguá posee un nuevo director nombrado a finales del mes de setiembre.

Centro Educativo de Itauguá

El Centro Educativo Itauguá ya no dispone de los programas educativos con los que se inició, habiéndose convertido en un simple lugar de reclusión, lo que muestra las dificultades de proyectos sustentables (por falta de voluntad política) en esta área. El Proyecto AMAR²⁴ ha finalizado el apoyo al centro y varias organizaciones no gubernamentales que apoyaban la propuesta educativa se han retirado al observar la inexistencia de condiciones mínimas para continuar con las acciones emprendidas en los cuatro últimos años.

En 2003 se produjo, como consecuencia de este deterioro de las condiciones de reclusión, la muerte de un adolescente en un intento de fuga al ser disparado por un guardia perimetral. Este hecho mostró que el guardia poseía balas de plomo en vez de las de goma, como está indicado en la normativa internacional para adolescentes en situación de privación de libertad.

Son preocupantes los siguientes hechos:

- En el transcurso de 15 días durante el mes de setiembre se produjeron 13 casos de heridas con arma blanca entre los adolescentes, lo que muestra un descontrol y falta de mecanismos de contención mínimos. Observadores de la Comisión de Visita a Centros de Reclusión comunicaron que se podían observar manchas de sangre en el piso de varios lugares del centro y seguir la pista hasta los pabellones donde se encuentran los jóvenes.
- Los 56 educadores no cobran su salario desde el mes de mayo.
- Las condiciones de limpieza son inexistentes.
- El comedor ya no funciona como tal, hay escasez de alimentos y no existen utensilios para las comidas.
- La atención de salud ha decaído ostensiblemente y no se dispone de medicamentos.
- Hay un aumento marcado de jóvenes en drogadicción, lo que potencia la violencia y señala la falta de control en el tráfico de drogas que está ocurriendo dentro del centro. También han recrudecido las bandas.
- Existe superpoblación de reclusos, con 187 adolescentes dentro de la franja de 14 a 17 años, lo que muestra una ineficiencia marcada del sistema en implementar otras medidas diferentes a la reclusión de libertad²⁵.
- No existen corta candados para casos de emergencia, ni llaves para abrir las bocas de agua y no se han ensayado procedimientos de evacuación. Todas estas son condiciones mínimas de seguridad.

²⁴ Proyecto Asistencia a Menores en riesgo de la Secretaría de Acción Social y la Comunidad Europea.

²⁵ Recuérdese que por la nueva Ley Penal Juvenil, incorporada en la Ley N° 1.680/01, la privación de libertad deberá ser la última medida a ser aplicada.

- Un hecho positivo es que continúa en funcionamiento la escuela.

Otros centros de reclusión

En la Penitenciaría de Concepción han quedado en la antigua cárcel 13 o 14 adolescentes, ya que los adultos se han mudado a nuevas instalaciones. Este es un hecho positivo, ya que indica la separación de los adultos de los adolescentes, como lo indican las normativas.

En la cárcel de Encarnación se distribuyeron las poblaciones de adultos y adolescentes en pisos diferentes, lo que indica una mejora de las condiciones.

En general, se observaron menos irregularidades y algunas medidas fueron promovidas como la compra de extintores de fuego y el mejoramiento de las cocinas y condiciones de higiene²⁶.

A modo de conclusión podemos observar que llama la atención que el centro de reclusión que más ha dejado deteriorar el gobierno anterior haya sido el de Itauguá, centro modelo en su momento y reflejo de un intento valioso de implementar la doctrina de la protección integral para los adolescentes en conflicto con la ley.

Detenciones arbitrarias

Continúan, como lo hemos reportado en el 2002, las detenciones arbitrarias en especial de niños y adolescentes en las zonas de trabajo tales como la Terminal de Ómnibus y en barrios periféricos de la ciudad, aduciendo la policía motivos de investigación o por falta de documentación de identidad personal.

Transcribimos una nota relativa al tema y que ejemplifica la rampante trasgresión de derechos:

“Esta semana, uno de mis alumnos que tiene 16 años de edad pasó la noche en una comisaría metropolitana porque no tenía una cédula de identidad. El adolescente fue esposado, golpeado y humillado por uno de los policías durante el procedimiento. Mi alumno pasó la noche compartiendo una celda con dos adolescentes más, uno de 15 años y el otro de 13 años, los dos conocidos míos de la comunidad donde trabajo. También una persona mayor de edad estaba en la celda con los adolescentes. Cuando mi alumno fue liberado (después de más de doce horas de demorado en la comisaría) fue puesto bajo la custodia de su madre, me contó lo que pasó y fui a verificar los datos. Al principio, cuando pregunté sobre los otros dos adolescentes, quienes supuestamente todavía se encontraban detenidos en la comisaría, el policía que estaba en la recepción negó que tenían menores de edad detenidos allí. Buscaba en su libro de informes, pero no encontró los nombres ni informaciones sobre la detención de algunos adolescentes. Cuando insistí y mencioné que mi alumno había compartido la celda con ellos anoche, cambió la historia. Me contaron que había dos adolescentes, pero que no fueron detenidos, sólo ‘demorados’. Al insistir más logré

²⁶ Estas informaciones provienen del Informe de la Comisión de Visita a Centros de Reclusión elevado al Ministro de Justicia y Trabajo saliente, en agosto de 2003.

hablar con el adolescente de 15 años, quien me contó que fueron ‘demorados’ hacía cuatro días (que corresponde con los testigos de su demora en su comunidad)...’²⁷.

Además, en este caso, la Fiscalía no estaba informada. Lo alarmante de estas detenciones, además de ser ilegales, es que habrá varios casos que al no estar ligados a programas de ONGs, como el citado, pasan desapercibidos, hecho que favorece mucho más la impunidad.

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN

Si bien las trasgresiones a los derechos de niños, niñas y adolescentes continúan, también continúa desarrollándose y ejercitándose su derecho a participar.

La participación crece y no se puede detener ya que forma parte de la evolución de la democracia en las bases y del espíritu de solidaridad existente: crece en los hogares, en las instituciones educativas y en los espacios públicos. Se observa un crecimiento en la cantidad de organizaciones juveniles espontáneas que se conforman y las ligadas a proyectos de organizaciones no gubernamentales que trabajan con los diferentes sectores de adolescentes.

También aumenta de forma lenta pero firme la participación de niños, niñas y adolescentes en instancias formales como gobiernos escolares, municipales, parlamentos infanto - juveniles y, fundamentalmente, mediante la inclusión del sector en los Consejos Municipales (San Bernardino) y en el Consejo Departamental (Cordillera) prescriptos por el código. En estas instancias la participación se orienta hacia la toma de decisiones locales, donde la voz de ellos y ellas comienza a ser escuchada.

Desde la anterior gestión de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, la participación ha sido un eje de derechos particularmente impulsado por la institución desde su misma metodología, como en su participación activa y apoyo a los eventos realizados en la Semana por los Derechos del Niño y la Niña.

La Semana por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia es un evento que siempre impulsa la participación como derecho²⁸. En el año 2003 su lema ha sido “Nuestros derechos no se dividen, todos son importantes”. La participación de niños, niñas y adolescentes ha sido amplia y han trabajado en modalidad de taller el tema “El país que queremos”.

Paraguay también ha sido representado por cuatro jóvenes del grupo Jóvenes en contra de la Violencia (JOUCOVI) y la Plataforma Infanto Juvenil en un evento desarrollado en la ciudad de Brasilia, en setiembre de este año.

DERECHO A LA IDENTIDAD

Este es uno de los derechos básicos al que deberían tener acceso niños, niñas y adolescentes al momento de su nacimiento. Sin el registro de sus nacimientos, ellos

²⁷ Comunicación escrita de Maureen Herman, directora ejecutiva de la ONG ProJOVEN, que trabaja con adolescentes infractores en la zona del Bañado, a cuyos programas asiste al joven mencionado en la cita.

²⁸ Impulsada por la CDIA reúne a más de 40 organizaciones en su implementación, se realiza todos los años del 9 al 16 de agosto.

y ellas no existen, y esto conlleva consecuencias de marginación en el momento de acceso a la escuela. En segundo lugar, la indocumentación posibilita la impunidad en delitos tales como el tráfico, el arresto ilegal y el comercio de niños, niñas y adolescentes. Por último, subdimensiona la población a la hora de la inversión social.

En una investigación realizada por el Proyecto AMAR se estimó a través del cruzamiento de datos provenientes de nacimientos estimados por año, mortalidad infantil estimada, nacimientos netos, nacimientos vivos y los registrados civilmente, que entre los años 1990 y 1999 no fueron inscriptos 585.000 niños, niñas y adolescentes²⁹.

Esta situación fue alertada en especial por organismos internacionales, quienes impulsaron diversas campañas de inscripción a nivel nacional en coordinación con las CODENIS y la Pastoral del Niño, que eran las organizaciones locales que recibían la demanda³⁰.

La Dirección General de Registro Civil ejecutó, con el apoyo de los organismos citados, campañas de inscripción masiva y en cuatro años inscribió a 119.008 niños; sólo en el año 2003 se inscribió a 32.713 niños y niñas en un periodo de cuatro meses. Las inscripciones abarcaron 141 comunidades de 15 departamentos, con un costo de aproximadamente de 10.000 guaraníes por inscripción.

La deuda pendiente del Estado paraguayo es el registro de 465.992 niños, niñas y adolescentes.

RECOMENDACIONES

- Es de crucial importancia la implementación del Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia y la Política Nacional de Niñez y Adolescencia para la puesta en marcha de programas y acciones concretas a sectores específicos de la población de niños, niñas y adolescentes.
- Se hace necesario también continuar con la implementación del Código de la Niñez y la Adolescencia en la fase de puesta en marcha del Sistema de Protección y Promoción de los Derechos con la conformación de los consejos en los diferentes niveles.
- Es necesaria una implementación plena del código dentro del Poder Judicial y una capacitación permanente de los operadores judiciales.

La inversión social en infancia deberá aumentar a través de fondos presupuestarios y la solicitud de préstamos.

- La difusión de los derechos del niño, niña y adolescente es una necesidad constante que necesita de mecanismos permanentes a fin de permear aspectos de la cultura aún transgresores de los derechos de la infancia.
- Es de vital importancia el trabajo cooperativo de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil con los organismos de gobierno a fin de llevar adelante el plan y las políticas.

²⁹ Investigación llevada a cabo por Roberto Céspedes, Proyecto AMAR, en fase de publicación.

³⁰ Nos referimos a UNICEF Paraguay y el Proyecto AMAR

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS



Isabel - Pueblo Nivaklé - Chaco

Pocos avances para los pueblos indígenas

Andrés Ramírez

Tierraviva para los Pueblos Indígenas del Chaco

El cambio de gobierno y la renovación de los altos cargos de la burocracia estatal suponen pocos cambios para el mejoramiento de los derechos de los pueblos indígenas. Se va consolidando, por otro lado, la autonomía política indígena en la defensa de sus derechos frente al Estado nacional.

INTRODUCCIÓN

En términos generales y atendiendo a los hechos y recomendaciones expuestos en este mismo capítulo del anterior informe¹, las elecciones generales celebradas el 27 de abril para elegir cargos ejecutivos así como legislativos a nivel nacional y departamental en cuanto suponen una renovación en términos cualitativos de la burocracia estatal, han constituido quizás la única variable en el estado de cosas examinado hace un año.

Es así que algunos de los casos que fueron tomados como emblemáticos para testimoniar el grado de disfrute de los derechos humanos por parte de los indígenas, se mantienen invariables con su correspondiente saldo negativo. Baste, en tal sentido, observar la no asignación de fondos para restitución de tierras indígenas hasta la fecha por parte del Poder Legislativo; el incumplimiento de los deberes de garantía a la vida y a la salud; las continuas denuncias de corrupción en gobernaciones del Chaco; o el desplazamiento por razones socioeconómicas y ambientales de indígenas a los centros urbanos.

¹ Ramírez Andrés (2002). Denegación estructural de los derechos de los pueblos indígenas. En: Derechos Humanos en Paraguay 2002. Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), Asunción, págs. 417 a 440.

Obviamente no es posible para cualquier Estado generar, en el lapso de un año, los cambios requeridos para ir deconstruyendo el cuadro de denegación estructural de derechos del cual hablábamos en el informe anterior; con mayor razón, si nos situamos en las postrimerías de la cuasi ausente gestión pública del ex presidente de la República, Luis Ángel González Macchi.

Dadas estas circunstancias, el punto de reflexión debe enfocarse en señalar cuáles serían los puntos de partida que pueden identificarse de cara a visualizar hacia dónde irá el Estado bajo el signo de este nuevo gobierno: ¿serán pasos a marcha o contramarcha de sus obligaciones en derechos humanos? ¿Están dadas algunas bases para una mejoría o es preciso llamar a construirlas?

En principio y observando el contenido del programa de gobierno propuesto a la ciudadanía por el presidente electo², no incorpora entre sus ejes centrales (por ejemplo, jóvenes, mujeres, etc.) a los pueblos indígenas, de los que en definitiva sólo se hace mención breve en las propuestas en torno a la educación³. Ciertamente esta ausencia de los derechos indígenas en la agenda de gobierno no es exclusiva del coloradismo. Ninguno de los demás partidos políticos con representación parlamentaria (Partido Liberal Radical Auténtico, UNACE, Patria Querida y País Solidario) expuso propuesta alguna para el sector.

Este vacío programático nos sugiere que la política indigenista estatal del nuevo gobierno irá haciendo su camino al andar. En este contexto, no dejan de existir algunos referentes importantes a tener en consideración, tal como la continuidad del coronel (SR) Oscar Centurión al frente del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), confirmado en el cargo por el presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos (Diario *Abc Color* 4 de setiembre de 2003). En tal sentido, es de destacar que parte de la plataforma de trabajo de Centurión durante el anterior gobierno fue tratar de dar respuesta a los compromisos internacionales del Estado relativos a la situación de comunidades indígenas del Chaco bajo supervisión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos⁴, y que hacen, fundamentalmente, a la obligación de restitución de tierras. Es de esperar que este tipo de medidas tengan mejor eco en esferas legislativas que en años anteriores⁵, dada la renovación parcial del Poder Legislativo.

RELACIONES DEL ESTADO, CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LA SOCIEDAD CIVIL

En cuanto a las organizaciones indígenas y sus propuestas políticas propias, la Comisión por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI) celebró un congreso

² Duarte Frutos, Nicanor (2003). Nicanor 2003, 60 Soluciones Concretas. En <http://www.nicanor2003.org/v2/propuesta.html> [Consultado en octubre de 2003].

³ “(24) Ampliar las oportunidades de aprendizaje y formación de los adolescentes y jóvenes a través de la educación media y profesional, dando prioridad a la formación laboral de sectores históricamente excluidos, como los discapacitados, indígenas y jóvenes en situaciones de riesgo” (Duarte Frutos: Op cit.).

⁴ Hablamos de los casos de las comunidades de Sawhoyamaxa y Xakmok Kásek ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y de Yakye Axa ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁵ Ramírez, Andrés (2002): Op. cit., págs. 432 - 434.

indígena del 11 al 15 de octubre en Asunción. La CAPI es una iniciativa de varias organizaciones indígenas creada para responder a la intención del Estado paraguayo de derogar el Estatuto de Comunidades Indígenas (Ley N° 904/81) de manera unilateral, sin la participación plena y efectiva de todos los pueblos indígenas, tal como lo establece la legislación vigente. Entre los años 2001 y 2002 ha realizado consultas indígenas a nivel regional, en todo el país, cerrando este proceso con el congreso mencionado. Dicho encuentro concluyó exitosamente, al decir de los propios participantes, quienes emitieron un comunicado a la opinión pública al finalizar el evento, de entre cuyas expresiones hemos estimado pertinente rescatar algunos puntos.

En primer término, el Congreso ha sido considerado por los indígenas un paso muy importante en el proceso de unidad y fortalecimiento de sus organizaciones y pueblos, dejando en claro que existe una firme decisión de continuar trabajando por la realización efectiva del lema del evento: “Unidad, Dignidad y Respeto”.

En segundo lugar, y respecto al borrador de propuesta de una nueva ley indígena elaborado por la CAPI en consultas celebradas en todo el país, el primer congreso valoró el documento resultante y decidió mantenerlo como propuesta a ser profundizada en las comunidades y como alternativa normativa ante cualquier nuevo intento de modificación o derogación por parte del gobierno de la Ley N° 904/81.

Por último, ha sido decisión unánime de los participantes realizar un segundo congreso indígena y solicitar al Estado el respeto a los derechos de consulta y participación de los pueblos indígenas, respecto a cualquier iniciativa que los afecte.

Queda claro que cualquiera sea el programa a ser desarrollado por el Estado para hacer efectivos los derechos indígenas –respecto a lo cual pocas certezas nos asisten– la etapa que se abre a partir de ahora ya no podrá ser de medidas unilaterales del gobierno en las que estén ausentes los indígenas, siempre que este espacio abierto por la CAPI y el Primer Congreso Indígena se sostenga apoyado por sus aliados, las ONG’s indigenistas. Al respecto, es de tener en particular consideración la relación que pretenda establecer la novel administración estatal con las entidades indigenistas privadas que apoyan el fortalecimiento de las organizaciones indígenas y la vigencia de sus derechos fundamentales. En principio, el actual titular del INDI, el coronel Centurión, ha mantenido en términos generales buenas relaciones con estas entidades; empero, prácticamente apenas asumido el cargo, el presidente Duarte Frutos atacó a las ONG’s en un discurso dado frente a líderes indígenas reunidos en el bajo Chaco⁶.

Ciertamente el relacionamiento del Estado con activistas y entidades de derechos humanos no se da sólo a través de las ramas del Ejecutivo. Se establece también

⁶ Los conceptos vertidos por Duarte Frutos, si bien partieron de un error al confundir la entidad oficial PRODECHACO y su criticada gestión con una entidad privada, pretendían transferir la responsabilidad respecto a las situaciones violatorias de los derechos de los indígenas a las ONG’s. En respuesta a ésta y otras declaraciones del mismo tenor, la Red de ONG’s del Paraguay POJOAJU ha expresado mediante comunicado a la opinión pública (12 de setiembre de 2003) que la primera responsabilidad en atender problemas sociales recae en el Estado, y que las ONG’s, por su propia naturaleza, no pueden suplir la responsabilidad del Estado en la solución de problemas estructurales, originados en el modelo de desarrollo implementado en el país por los diferentes gobiernos que se sucedieron en los últimos 50 años.

mediante medidas legislativas y en el marco de la actuación de los órganos judiciales. En tal sentido, habrá que observar en lo sucesivo la conducta de los agentes del Ministerio Público que, en términos generales, han venido demostrando en los últimos años una actitud represiva más allá de la legalidad, criminalizando in crescendo la actuación de movimientos sociales, con especial énfasis contra aquellos que reivindican derechos tales como la tierra y la vivienda.

En la cuestión de los indígenas del Chaco en particular, varios son los casos de violaciones de derechos humanos por parte de autoridades judiciales que se han registrado en los últimos años, como el de la comunidad Yakye Axa, que fuera hostigada e incluso sujeta al desalojo y al levantamiento de sus viviendas, por orden del entonces juez de la circunscripción judicial de Concepción, Ramón Martínez Caimén, mediando intervención del fiscal

LUIS RAMÓN GRANCE⁷

Este año se registró un caso similar de desalojo de una comunidad indígena de sus tierras nuevamente mediante la intervención de agentes judiciales. Indígenas de la comunidad Enxet de Puerto Colón, ubicado en el departamento de Presidente Hayes, 40 kilómetros arriba de la ciudad de Concepción sobre el río Paraguay, fueron obligados a comienzos de setiembre a abandonar sus ancestrales tierras, las que actualmente forman parte de un establecimiento ganadero (Diario *Abc Color* 5 de setiembre de 2003).

En el hecho tuvo intervención una comitiva encabezada por los fiscales Francisco Javier Quintana, de Villa Hayes, y Luis Ramón Grance, de Concepción, quienes actuaron contradiciendo las leyes de protección de los pueblos indígenas. El procedimiento fiscal se realizó sin orden judicial de allanamiento o de desalojo. Los representantes del Ministerio Público estuvieron acompañados por agentes policiales, así como por abogados y empleados de la empresa Algarrobal S.A., titular del inmueble.

A causa de la actuación ilegal de los agentes fiscales, los indígenas abandonaron sus casas y quedaron apostados en la intemperie a orillas del río Paraguay. Más de 60 niños, aquejados por el hambre y muchos de ellos enfermos, al igual que cincuenta mujeres, entre ellas varias ancianas y enfermas, fueron víctimas de los hechos. Una de las ancianas falleció días después.

Pese a que estas graves actuaciones de agentes del Estado deberían ser investigadas de oficio por los órganos competentes de la administración de justicia, hasta la fecha no se tiene información acerca de algún proceso abierto en averiguación de los hechos perpetrados contra indígenas de la comunidad Puerto Colón por agentes fiscales, policiales y particulares. Por el contrario, aquellas personas que asistieron jurídicamente a la comunidad frente al desalojo, los abogados Oscar Ayala y Mirta Pereira, funcionarios de la ONG *Tierraviva*, fueron querrelados por la firma propie-

⁷ Villagra, Rodrigo (2001). *Pueblos Indígenas*. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2001*. CODEHUPY. Asunción, pág. 300.

taria de las tierras de posesión ancestral de la comunidad⁸. Esta acción judicial parecería revelar el mismo patrón de persecución y hostigamiento a los defensores de derechos humanos que se registró en otros casos en el 2003, ante el cual, la comunidad de derechos humanos del país deberá estar atenta.

Por último, todo parece indicar que hasta los últimos meses del año caben pocas expectativas de cumplimiento por parte del Estado de las recomendaciones formuladas en el informe anterior, por lo que necesariamente debemos incluirlas de nuevo aquí, sin perjuicio de advertir al lector que la responsabilidad estatal en materia de violaciones a derechos humanos es también por omisión y se agrava por la aquiescencia frente a ellas, sin que se arbitren medidas de reparación.

SITUACIÓN GENERAL

A finales del año 2002 se daban a conocer los resultados preliminares del Segundo Censo Nacional Indígena, realizado en el marco del Censo Nacional de Población y Viviendas 2002, llevado a cabo por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)⁹.

Conforme datos censales anteriores, la población indígena del país ascendió de 38.703 en 1981 a 49.487 en 1992, para situarse en un total de 85.674 personas en el 2002, conforme el censo actual. Las cifras establecen un porcentaje continuo de 1,5 a 1,8 en relación al total nacional, cuyo grueso se ubica en el estrato de más bajos recursos de la población del país.

Los/as indígenas/as están distribuidos en 17 pueblos distintos (o 19 según reclamos de muy reciente data¹⁰), sub agrupados en 5 familias lingüísticas diferentes, a saber:

- La familia lingüística Guaraní, compuesta por 6 pueblos: los Guaraní Occidentales, Guaraní Ñandéva, de la región Occidental o Chaco, y los Pa'i - Tayvterá Mbya Guaraní, Ava Guaraní y Aché de la Región Oriental.
- La familia lingüística Maskoy: integrada por los Guaná, Toba Maskoy o Enenxet, Sanapaná, Angaité y Enxet o Enlhet, todos del Chaco. Estos dos pueblos han sido clasificados con la designación común de Lenguas (Sur y Norte respectivamente) pero existen reclamos atendibles de que se tratan de dos pueblos sociolingüística y geográficamente distintos.
- La familia lingüística Mataco-Mataguay: compuesta por los Nivaclé, los Maká y los Manjuy, también originalmente chaqueños, aunque los Maká son los indígenas urbanos de la actualidad –vecinos de Asunción– de más larga data.
- La familia lingüística Zamuco: compuesta por los Ayoreode y los Yshyro, quienes a su vez hablan de una diferenciación entre Ybytosos y Tomárahos, todos ellos chaqueños.

⁸ Información brindada por la abogada Mirta Pereira, miembro del equipo de trabajo de la ONG Tierraviva y representante de la comunidad en el proceso de reivindicación de sus tierras ancestrales (23 de octubre de 2003).

⁹ Conforme expresiones del antropólogo Bartomeu Melià, los resultados finales estarían disponibles entre octubre y noviembre del 2003.

¹⁰ Villagra, Rodrigo (2002). Tierra y Territorialidad Indígena en el Paraguay. Legislación, políticas públicas y actores sociales. Asunción.

- La familia lingüística Guaicurú: constituida por un sólo pueblo, los Toba Qom o Qom Lick, también chaqueños.

Según los datos del Censo 2002, estos pueblos mantienen vivas sus prácticas tradicionales de subsistencia, es decir, la pequeña cacería, pesca y recolección de frutos, entre otras. Conforme expresiones del Director General de la DGEEC, el 78% de los indígenas elaboran artesanía y el 98% se dedica a la cacería, pesca y recolección (Diario Noticias, 2 de enero de 2003). Estos datos ratifican la vigencia de la territorialidad indígena como un hecho concreto, es decir, el control de áreas geográficas propias por parte de los Pueblos Indígenas, la cual, como señala Villagra en la obra ya citada, es y seguirá siendo un indicador múltiple para cualquier tipo de perspectiva: económica, política, étnica y cultural, para definir y determinar la propia existencia de estos pueblos, descontando, desde luego la autoidentificación, individual y colectiva¹¹.

DERECHO DE PROPIEDAD

Según estimaciones del INDI publicadas en el diario ABC Color en enero de 2003 existen a la fecha 4.000 familias indígenas en el Chaco y 3.000 en la región Oriental que no poseen tierra. Pese a ello, no existe presupuesto estatal para compra de tierras. Según el presidente del INDI, coronel (SR) Oscar Centurión, a finales de 2002 el Poder Legislativo otorgó 18.000 millones de guaraníes en bonos para comprar tierras enmarcadas en compromisos internacionales, pero no dejaron márgenes de tiempo suficientes para su utilización. Conforme expresiones del nuevo Gobierno, éste brindará todo su apoyo para que el Poder Legislativo otorgue los fondos solicitados al INDI (Diario Abc Color 17 de setiembre de 2003)¹².

Por otra parte, datos del sector privado señalan que ya en el año 1995, las instituciones indigenistas nucleadas en el Foro de Entidades Indigenistas del Paraguay (FEPI) hicieron un recuento de las tierras aseguradas a los pueblos y comunidades indígenas, unas 487.522 hectáreas en total (446.305 en el Chaco y 41.217 en la región Oriental) y de las tierras reivindicadas y pendientes de restitución, unas 1.396.886 hectáreas (Diálogo Indígena Misionero - DIM, julio - setiembre 1995).

De los 56 casos sobre derecho de propiedad indígena en la región Oriental presentados al Estado por FEPI, sólo unos 17 fueron resueltos hasta la fecha y no todos conforme al reclamo original de las comunidades; es decir, el Estado adquirió ex-

¹¹ En capítulos anteriores de este mismo informe, hemos resaltado la íntima relación existente entre los derechos indígenas de propiedad y posesión sobre sus tierras respecto al disfrute de los derechos fundamentales. Tal como vemos en los resultados del Segundo Censo Indígena, la casi absoluta mayoría de las comunidades indígenas del país subsisten en base al ejercicio de pautas tradicionales ligadas al acceso a la tierra y sus recursos naturales, como la recolección de frutos silvestres, miel, pesca, etc., ya mencionados. Entendemos por ello que las cifras censales vistas vienen a exponer una sólida afirmación del nexo señalado, que como puede observarse deviene no de la mera teoría o del mundo académico, sino del ejercicio de sus propias pautas culturales por parte de estos pueblos.

¹² Sobre este mismo punto se debe consultar en Diario Abc Color del 14 de setiembre de 2003 y el 28 de setiembre de 2003. Cabe agregar que la Cámara de Diputados ya aprobó dicha reprogramación presupuestaria de 18.000 millones de guaraníes en favor del INDI, quedando en manos del Senado la decisión final.

tensiones menores que las reivindicadas. Unos 39 casos de los mencionados siguen esperando, desde hace 6, 10 y hasta 20 años, la satisfacción de sus reclamos. Cabe resaltar que del listado de comunidades relevado por la investigación de la revista DIM, unas 106 comunidades de la región Oriental que tienen poca o ninguna tierra y ningún trámite iniciado —ni iniciativa del INDI para dar curso a los mismos— precisan aún 97.699 hectáreas para poder desarrollar en un área “de extensión y calidad suficientes” sus modos peculiares de vida, conforme al artículo 64 de la Constitución Nacional.

En lo que se refiere a la región Occidental, FEPI presentó 19 casos: 6 de ellos fueron resueltos plenamente, 2 parcialmente y 11 continúan esperando, algunos por más de 10 años y luego de haber agotado no sólo la instancia administrativa, sino la legislativa con respuestas negativas en todos los pedidos (casos Yakye Axa, Sawhoyamaxa, Xakmok Kásek y Totobiegosode en el reclamo de tierras de Veragilma S.A.).

Conforme datos del último censo, se registran 496 comunidades indígenas en el Paraguay, pero sólo se poseen datos procesados sobre la titularidad y tenencia de tierras de 394; no obstante, se reconoce el valor referencial de esta información. De las 394 comunidades consultadas sobre la posesión y titularidad de sus tierras, 247 cuentan con tierras tituladas, 56 con tierras pero sin título y 91 no tienen tierras. Respecto a estos resultados parciales, se ha señalado que no indican la conformidad o no de las tierras aseguradas con el parámetro básico legal de restitución¹³. Por otro lado, la disparidad de criterios para la recolección de datos implicó que, por ejemplo, se apunte como una sola comunidad a tierras donde existe un solo título, pero donde en realidad se encuentran asentadas varias comunidades (lo que, generalmente, implica la insuficiencia de la tierra) y donde puede que alguna de ellas tenga un reclamo en trámite (por ejemplo, la comunidad Kemha Yaksepo, que se encuentra dentro de las tierras de comunidad La Esperanza, Chaco). De hecho no se relevó información sobre los reclamos existentes, por lo que la situación de incumplimiento generalizado de las garantías y derechos territoriales en el país es de una gravedad insoslayable¹⁴.

DERECHOS SOCIALES

Datos del II Censo Indígena indican que de un total de 496 aldeas o comunidades indígenas censadas, 367 no cuentan con centro y/o puesto de salud disponibles a los que acudir; 316 de ellas tampoco reciben la atención de profesional médico. Ante la ausencia de servicios de salud proveídos por el Estado, el censo revela que la mayoría de estas comunidades (458) practica la medicina tradicional y casi la mitad de ellas cuenta con promotores de salud indígenas (234).

¹³ Parámetro que en la Constitución Nacional (artículo 64) se determina disponiendo que las tierras deberán tener “extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida” y que en el Estatuto de Comunidades Indígenas se establece que se “determinará[n] conforme al número de pobladores asentados o a asentarse en comunidad, de tal modo a asegurar la viabilidad económica y cultural y la expansión de la misma” (artículo 18).

¹⁴ Villagra (2001): Op.cit.

Similarmente a lo expuesto en el informe anterior, ya desde comienzos de año se presentaron nuevamente numerosos casos de graves enfermedades a consecuencia del abandono estatal en materia de salud en comunidades indígenas. Tal es el caso de las comunidades del Chaco afectadas en medio de la falta de agua y alimentos por diferentes cuadros respiratorios y pulmonares, desnutrición, diarreas, vómitos y afecciones de la piel (Diario Abc Color 13 de enero de 2003).

Pese a este grave cuadro, no han sido sancionados los actos de corrupción con fondos destinados a gobernaciones con importante población indígena. En el caso del departamento de Presidente Hayes, siguieron dándose denuncias en tal sentido. Es así que en junio del presente año la prensa se hacía eco del continuo despilfarro de fondos en la gobernación de Presidente Hayes, señalando que los concejales y el actual gobernador, Reinaldo Silvera, en poco más de un mes gastaron 200.000.000 de guaraníes (Diario Abc Color, 20 de junio de 2003)¹⁵.

Respecto a la Gobernación de Alto Paraguay, la Contraloría General de la República detectó en el periodo 2002 la utilización irregular de más de 70 millones de guaraníes en compra de combustible, falta de documentos respaldatorios de unos 17 millones, nepotismo y la adjudicación de becas sin presentación de constancias de estudios. La administración estuvo a cargo de Vidal Benítez hasta marzo, y luego asumió Nildo Penayo, ambos colorados (Diario Abc, 8 de junio de 2003).

En otro orden, al igual que en el 2002, siguieron registrándose en el 2003 varios casos de madres adolescentes, niñas y niños indígenas de corta edad que, desplazados por razones socioeconómicas de sus comunidades de origen, se asientan en la periferia de los centros urbanos para sobrevivir de la mendicidad y/o ser sometidos a la explotación laboral.

En relación a la respuesta del Estado, el INDI manifestó a comienzos de año no haber podido frenar la migración de indígenas por razones de presupuesto insuficiente. Se implementó un plan de reinserción comunitaria de dos etapas: la primera, dirigida a reintegrar a los miembros de las comunidades Nueva Esperanza, Campo 9 y Caaguazú; la segunda, el fortalecimiento comunitario mediante autoconsumo, etc. El plan fracasó por falta de fondos (Diario Abc Color 3 de enero de 2003).

En este contexto, tampoco los procedimientos de retorno forzoso han cambiado. En el caso de los indígenas asentados en los alrededores del Mercado 4 en Asunción, el

¹⁵ Respecto al anterior gobernador de Presidente Hayes, Eugenio Escobar Cattebecke, pese a las graves denuncias de corrupción, fue electo como diputado por la Asociación Nacional Republicana – Partido Colorado (ANR) en las últimas elecciones generales. En tal sentido, una publicación del diario Noticias (19 de marzo de 2003) informaba que el Tribunal de Cuentas rechazó la rendición de cuentas de la Gobernación de Presidente Hayes correspondiente al ejercicio 1999 y condenó a Eugenio Escobar Cattebecke a pagar en concepto de devolución la suma de 426.139.685 guaraníes a la citada institución en el plazo de tres días de quedar firme y ejecutoriada la resolución. Asimismo, dicho tribunal dispuso la remisión al Ministerio Público de los antecedentes de la condena para la investigación en el ámbito penal de eventuales hechos punibles. Escobar Cattebecke habría malversado más de 1.300 millones de guaraníes en el 2002 y como antecedente, a raíz de la denuncia de supuesta malversación de los ejercicios 1999 – 2000, el ex gobernador se encuentra actualmente imputado por lesión de confianza y hechos punibles contra el patrimonio del Estado. Escobar Cattebecke anunció públicamente que no renunciará a sus actuales fueros parlamentarios a fin de ser investigado por estos hechos.

INDI solicitó al Juzgado de la Niñez y la Adolescencia la autorización para trasladar a los menores a sus comunidades. El Juzgado dispuso, como medida previa a cualquier determinación, la intervención de la Consejería Municipal por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CODENI) para que verifique la situación de los niños indígenas. Pese a estas diligencias, varias familias de indígenas Avá Guaraní del departamento de Canindeyú retornaron finalmente a sus comunidades en un camión de las Fuerzas Armadas a instancias del INDI, sin que el Juzgado de la Niñez y la Adolescencia haya autorizado tal medida (Diario Abc Color, 19 de marzo de 2003).

DENUNCIAS ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

CASO 12.313 comunidad indígena Yakye Axa

En fecha 11 de abril de 2003, en el marco de una marcha organizada por indígenas del bajo Chaco en la capital, fue dado a conocer a la opinión pública el primer caso de una comunidad indígena paraguaya ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos: la demanda de la comunidad Yakye Axa contra Paraguay.

La comunidad Yakye Axa se encuentra ubicada a la altura del Km. 80 de la ruta que une las localidades de Pozo Colorado (departamento de Presidente Hayes) y Concepción (departamento de Concepción) en el bajo Chaco, asentada en precarias viviendas en un fragmento de la franja de dominio público. Desde el año 1993 reclama al Estado la restitución de parte de su territorio tradicional que le fuera privada por actos continuos de despojo, sin que hasta la fecha haya tenido una respuesta efectiva por los mecanismos de derecho interno para la protección de sus derechos fundamentales, esto es, a través del INDI o del Poder Legislativo, incluso, del Poder Judicial.

Por ello, en el 2000, la comunidad acudió ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) demandando al Estado de Paraguay por no garantizar sus derechos fundamentales en violación de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Luego de analizar la denuncia, la CIDH resolvió a finales del año pasado declarar que Paraguay violó en perjuicio de Yakye Axa los derechos a la vida, a la propiedad de sus tierras ancestrales, a las garantías y protección judiciales y al deber de garantizar los derechos de la convención y adoptar medidas de derecho interno. Asimismo, solicitó al Estado que adoptara una serie de medidas en reparación por la violación de los derechos de la comunidad, entre ellas medidas destinadas a la restitución de tierras, a la atención a la salud y educación de sus miembros, y reformas legales que no permitan la repetición de este tipo de violaciones.

Dado que el Estado no cumplió con dichas recomendaciones, la CIDH presentó a comienzos de este año una demanda por los mismos hechos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para que ésta haga justicia en el caso concreto.

Es de mencionar que otras dos comunidades indígenas han acudido al Sistema Interamericano de Derechos Humanos solicitando el amparo de sus derechos fundamentales (Sawhoyamaxa y Xakmok Kásek).

Denuncia P0322/01 comunidad indígena Sawhoyamaxa

El 24 de diciembre de 2002 la comunidad informó a la CIDH su decisión de retirarse del proceso de solución amistosa que se iniciara con el Estado en el 2001, dada la falta de resultados obtenidos, el tiempo transcurrido y la ausencia, insuficiencia e inoperancia de las medidas e iniciativas de reparación de los derechos de la comunidad hasta entonces realizadas por los representantes del gobierno.

La CIDH aprobó el Informe de admisibilidad N° 12/03 el 20 de febrero de 2003 en el curso de su 117° período ordinario de sesiones, a través del cual declaró admisible la denuncia de la Comunidad Sawhoyamaxa en contra del Estado paraguayo sobre la presunta violación de los derechos a la propiedad (artículo 21), a las garantías y protección judiciales (artículos 8 y 25) y de adopción de medidas de derecho interno (2) y del deber de garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana (1.1), fijando el plazo de dos meses para la presentación de las observaciones adicionales sobre el fondo a partir de la fecha de notificación -13 de marzo de 2003- y ofreciendo a su vez a las partes su intermediación a las partes a fin de llegar a una solución amistosa sobre el caso.

Con la aprobación de dicho informe, la denuncia pasa a individualizarse como Caso N° 12.419

Luego de un nuevo proceso de conversaciones con el Estado, y no habiendo éste contribuido con resultados favorables para la comunidad Sawhoyamaxa, sus miembros y los peticionarios deciden continuar el curso de la demanda con la presentación de los alegatos de fondo en fecha 14 de julio de 2003.

Denuncia P0326/01 comunidad Indígena Xakmok Kásek

Esta denuncia fue declarada admisible por la CIDH el 20 de febrero de 2003 sobre la presunta violación de los artículos 2 8(1), 21, 25 y 1(1) de la Convención Americana, fijando asimismo el plazo de dos meses para la presentación de las observaciones adicionales sobre el fondo a partir de la fecha de notificación.

Con la aprobación de dicho informe, la denuncia pasa a individualizarse como Caso N° 12.420.

Por nota de fecha 13 de marzo de 2003 dirigida a los peticionarios, la comisión se puso a disposición de las partes (la comunidad y el Estado) a fin de llegar a una solución amistosa del asunto. En respuesta a dicho ofrecimiento, Marcelino López, líder de Xakmok Kásek, el 27 de marzo siguiente comunicó a la CIDH la decisión de la comunidad de realizar una reunión preliminar con el gobierno antes de dar una respuesta.

En este marco se realizaron reuniones entre los líderes indígenas de la comunidad y los representantes del Estado en diferentes ocasiones: el 14 de abril en la sede del Ministerio de Justicia y Trabajo, en el asentamiento de la Comunidad en la Estancia Salazar el 29 de abril de 2003, y, por último, el 20 de mayo siguiente, en el despacho del viceministro de Justicia.

Habiendo sido evaluados los resultados de estas conversaciones como opuestas a los derechos de la comunidad e inconducentes para dar inicio a un proceso de solución amistosa, las víctimas y sus representantes decidieron abstenerse de seguir intentando algún acuerdo con el Estado y convinieron con el presidente del INDI, coronel (SR) Oscar Centurión, otorgar la aceptación simple de la compra de un inmueble ofertado por el Estado a la comunidad (3.200 hectáreas), en el entendido “que dicha finca integra la superficie mayor de 10.700 hectáreas que reivindica esta comunidad desde el año 1990” y que la “aceptación no implica ni debe entenderse como renuncia a los derechos reclamados ante la CIDH en el Caso 12.420, ni como desistimiento de dicha acción”¹⁶.

Desafortunadamente una vez más la anunciada compra de las tierras en cuestión por parte del Estado no se materializó por el desistimiento de los actuales propietarios (la cooperativa menonita Chortizer) de venderlas al INDI.

Como última actuación en el proceso ante la CIDH, los alegatos de fondo fueron presentados conjuntamente con los de Sawhoyamaya en fecha 14 de julio de 2003.

RECOMENDACIONES

Como ya adelantáramos, en gran medida, mantienen plena validez muchas de las recomendaciones formuladas en el informe anterior, las que sucintamente aluden a los puntos siguientes:

Reforma legal e institucional

- Respeto a los procesos de consulta y participación con los pueblos indígenas y sus representantes, congregados en la Comisión por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI)
- Iniciar los estudios legislativos de rigor para la inclusión nuevamente en la legislación laboral de un capítulo destinado a pueblos indígenas.

Cumplimiento de compromisos internacionales

- Dar cumplimiento a las recomendaciones de la CIDH respecto a la asignación de fondos necesarios para la restitución y aseguramiento de las tierras de las comunidades y pueblos indígenas del país y, para el efecto, desarrollar las posibilidades del recurso legislativo de expropiación.

¹⁶ Nota de fecha 22 de mayo de 2003, firmada por los líderes de la Comunidad Xakmok Kásek y dirigida al Presidente del INDI.

- Dar cumplimiento a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de las Naciones Unidas, adoptando las medidas legislativas y de otro carácter que sean necesarias, en particular, con la penalización de la discriminación racial.

Acciones afirmativas

- Establecer un programa de acciones afirmativas destinadas a los indígenas desplazados de sus comunidades, en especial mujeres y niños, dejando de lado las medidas racistas de retorno. Dichas acciones positivas deberán ser hechas en consulta con las comunidades afectadas y las organizaciones indígenas interesadas.

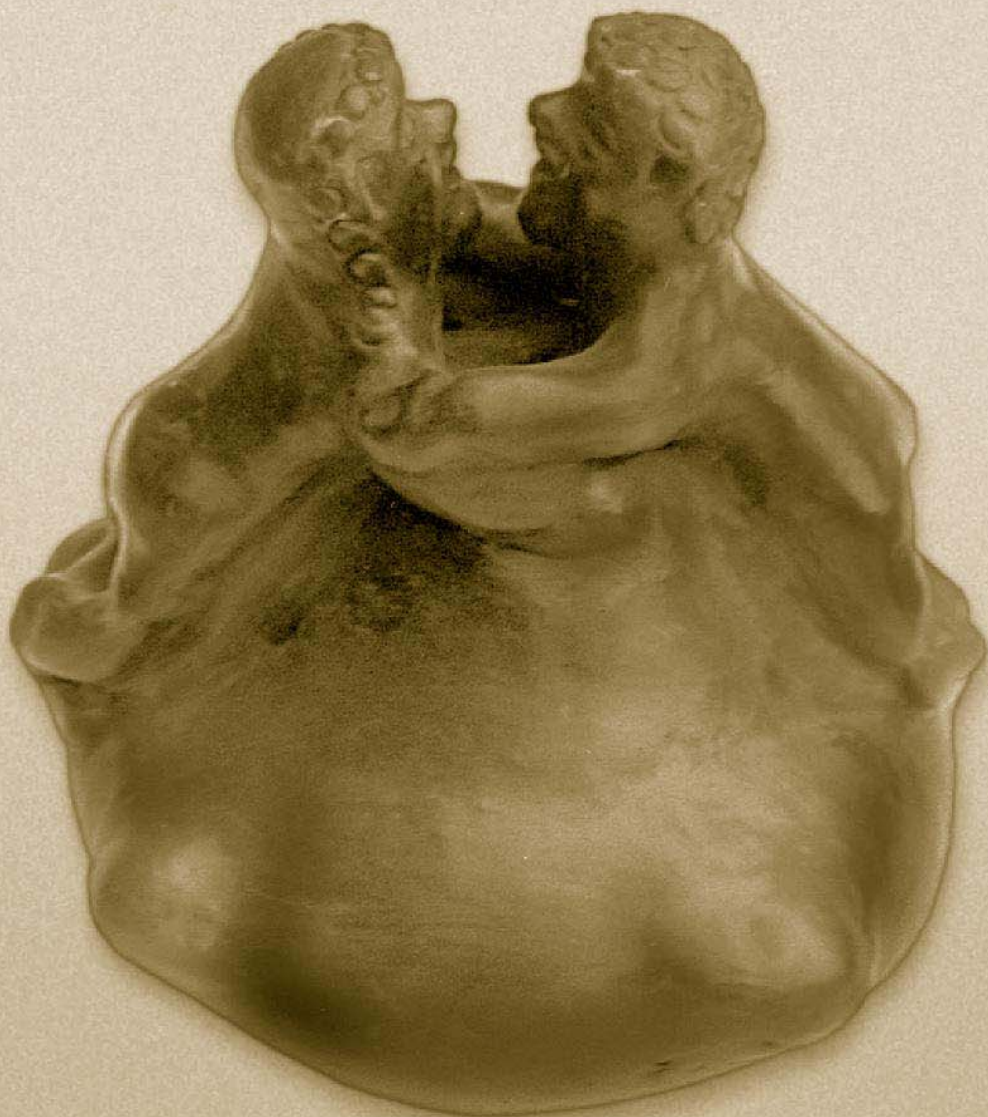
Obligación de mantener estándares mínimos de disfrute de derechos

- Adoptar con carácter urgente las medidas de salud pública que correspondan para prevenir y remediar las enfermedades crónicas y epidemias que asolan a las comunidades.
- Establecer un plan de acción global destinado a dar solución a los problemas de agua en la región chaqueña, evitando la reiteración de las enfermedades y muertes acaecidas por causa de su falta o escasez.
- Extender la cobertura de los servicios del Ministerio de Justicia y Trabajo a las zonas de alta concentración laboral indígena, con énfasis en la región del Chaco.

Medidas de protección especial

- Reparar a las víctimas o familiares de las víctimas que hayan sido lesionadas en sus derechos a la vida y la salud como consecuencia de la omisión de los deberes del Estado en prevenir y adoptar medidas eficaces ante las endemias y epidemias presentes en las comunidades.
- Implementar los planes de mitigación ambiental de proyectos nacionales de desarrollo y construcción de rutas en curso con financiación de organismos multilaterales según los estándares legales de garantía y protección de los derechos territoriales indígenas y promover iniciativas y propuestas ante dichos organismos que contemplen como principal objetivo la restitución territorial.
- Proteger mediante un control efectivo de los organismos ambientales pertinentes la explotación y tráfico ilegal de maderas y pieles silvestres en tierras indígenas.
- Investigar con seriedad y adecuadamente los hechos de corrupción denunciados respecto a la administración de las gobernaciones de los departamentos de Presidente Hayes y Alto Paraguay, sancionando a los responsables y procurando la recuperación de los fondos defraudados.

DERECHO A LA PAZ Y AL DESARME



Carolina Nogra - Tobati

El riesgo de la militarización de los problemas sociales

Orlando Castillo

Servicio Paz y Justicia - Paraguay (SERPAJ - PY)

El Estado debe renunciar al uso de la fuerza como mecanismo para resolver las controversias creadas por los problemas sociales y desarrollar las políticas sociales que promuevan las soluciones con mecanismos pacíficos y participativos para implementarlas.

INTRODUCCIÓN

El concepto de paz no debe entenderse y limitarse en relación únicamente a conflictos armados, sino que hay que dimensionarlo y entenderlo como la práctica diaria de la justicia, como el respeto de los derechos humanos y de las políticas estatales que respondan a la dignidad humana y el desarrollo íntegro de la sociedad en consonancia con el medio ambiente.

Como lo señala la Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz, resolución 39/11 de 1994 de las Naciones Unidas: para asegurar el ejercicio del derecho de los pueblos a la paz, se requiere por parte del Estado la aplicación de una política orientada hacia la eliminación de la amenaza de la guerra y más adelante señala la necesidad de renunciar al uso de la fuerza en las relaciones internacionales y al arreglo de controversias por medios pacíficos como ejes principales del relacionamiento entre los Estados.

Estos elementos deben ser tomados no sólo para las relaciones internacionales, sino también para las políticas nacionales a ser desarrolladas para la solución de los conflictos sociales, que tienen una relación directa con la falta de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

MARCO NORMATIVO

En este capítulo se observará el desempeño de las Fuerzas Armadas desde diciembre de 2002 hasta octubre de 2003 y su relación con los derechos humanos, respecto a su defensa o violación, así como a las legislaciones relativas a estos derechos.

Tomaremos como fundamento la Constitución Nacional y los convenios internacionales sobre derechos humanos y derecho humanitario ratificados por el país y los marcos reguladores de la actividad castrense, como la ley N° 1.115 del Estatuto del Personal Militar, el Código Penal Militar, la Ley 1.337 de Defensa Nacional y Seguridad Interna.

El ámbito castrense

Las elecciones internas del Partido Colorado para los comicios nacionales, las elecciones generales y el periodo de transición del presidente electo Nicanor Duarte Frutos volvieron a mover las cenizas de partidización de las Fuerzas Armadas. Se produjeron varios enfrentamientos velados entre el poder político y las Fuerzas Armadas, con amenazas por parte de jefes del ejército de “direccionar” votos durante las elecciones generales si no les era concedida una ampliación presupuestaria.

Continuaron las desertiones de soldados por maltrato y torturas o por no soportar el régimen de internación que los priva de libertad o por carecer de autodeterminación, lo que llevó a varios a tomar dicha decisión.

Las discrepancias judiciales continuaron entre la justicia ordinaria y civil por la competencia en los hechos punibles cometidos por efectivos de las Fuerzas Armadas, a pesar de que el órgano de justicia militar es simplemente administrativo.

En lo auspicioso debemos señalar que se han habilitado cursos de derechos humanos para oficiales de las Fuerzas Armadas, así como la apertura y conclusión de las visitas a los cuarteles realizadas por la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos durante un año, lo que deja ahora el compromiso del Ministerio Público de investigar las irregularidades y acusar a los indicados como responsables para ser juzgados en juicio justo y con todas las garantías procesales.

MISIONES DE PAZ Y RELACIONAMIENTO INTERNACIONAL

En el último año, las Fuerzas Armadas han comenzado un proceso de acercamiento y cooperación más directa con las Naciones Unidas. Es así que varios oficiales nacionales fueron enviados a participar de *misiones de paz* en el extranjero. En este sentido, se ha firmado un acuerdo con el gobierno argentino para enviar oficiales paraguayos dentro de su contingente, lo cual tuvo como resultado el envío de tropas nacionales en *misión de paz* a Chipre.

7 oficiales y 23 suboficiales se incorporaron a un regimiento argentino en el mes de marzo para una misión de paz en Chipre por un periodo de seis meses, haciéndose

cargo las Naciones Unidas del salario de éstos. En el mes de setiembre de este año fueron enviados 8 oficiales y 24 suboficiales como reemplazo de los citados militares.

Así también otros oficiales paraguayos se encuentran en misiones de paz de las Naciones Unidas en el Congo y en Etiopía. De esta manera, el Estado ha fortalecido su relacionamiento con los organismos internacionales, como una muestra de su interés de cooperación en el mantenimiento de la paz a nivel mundial. La pregunta que cabe a este respecto es si realmente la presencia militar en Estados con conflictos internos o internacionales asegura el establecimiento de la paz o su mantenimiento.

Las *misiones de paz* en los últimos años han recibido una fuerte crítica a nivel mundial debido a masacres ocasionadas por cascos azules en Ruanda o por la complacencia en matanzas como las ocurridas en los Balcanes, en Sverenika, por lo cual todo el gobierno holandés renunció en el año 2002, por ejemplo. Estas misiones de paz deben de ser replanteadas en una débil Naciones Unidas, que sufre una de sus peores crisis desde su creación, en la década de los 40. La paz es un asunto muy serio y un derecho humano fundamental como para dejarla en manos de las Fuerzas Armadas de todo el mundo.

Con relación a la política de derechos humanos, las Fuerzas Armadas han firmado ya en el 2001 un acuerdo de cooperación en esta materia e instaurado horas cátedra en los institutos de enseñanzas militares, lo cual debemos señalar como muy auspicioso. Este acuerdo fue firmado con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, cuyos expertos han visitado nuestro país y han propiciado espacios de discusión entre la sociedad civil y los efectivos militares por medio de seminarios.

Con respecto al relacionamiento con los Estados Unidos, nuevamente se han realizado ejercicios conjuntos con las Fuerzas Armadas de ese país en regiones con una gran riqueza en biodiversidad y agua, lo cual las pone en peligro. Así, en el mes de junio de este año, unos 75 efectivos militares norteamericanos, 60 bolivianos y 200 paraguayos realizaron ejercicios de desembarco, combate cuerpo a cuerpo, entre otros, dentro del denominado “Ejercicios combinados Unitas”.

Varios ejercicios de este tipo, que son evaluados en 1 millón de dólares han sido suspendidos por el gobierno norteamericano ante la no firma de un tratado bilateral que pueda otorgar inmunidad a funcionarios estadounidense ante la Corte Penal Internacional¹, con sede en la Haya, Holanda.

Este año fue marcado por un intenso lobby de la diplomacia norteamericana a favor de la firma de dicho convenio, para lo cual han presionado con el retiro de la ayuda militar, amenaza que se concretó el 1 de octubre de este año. Por otra parte, la tan mentada ayuda económica a las Fuerzas Armadas jamás ha sido tal, pues todo el dinero que en teoría donan al país se concentró y consumió en Estados Unidos. En el cálculo que realiza el gobierno norteamericano se encuentra el combustible de transporte, los arsenales y municiones que utilizarán. Los efectivos militares norteamericanos ni siquiera consumieron la comida nacional porque trajeron la suya. Es decir,

¹ Véase Ley 1748/01.

realizan en su país todas las compras para explorar nuestras zonas de biodiversidad y recursos acuáticos.

Visita a los cuarteles

Es preciso señalar la apertura de las Fuerzas Armadas a la visita de instituciones públicas y privadas a instalaciones militares para la constatación de anomalías que tienen que ver con la incorporación de menores al servicio militar².

Con estas visitas se ha conseguido saber las irregularidades que rodean a la incorporación de niños a las Fuerzas Armadas, los procedimientos irregulares que son utilizados por algunos efectivos militares en complicidad con funcionarios del Registro Civil de las Personas. Asimismo se han abierto 15 causas judiciales, que se encuentran siendo investigadas por la Unidad Fiscal de Derechos Humanos del Ministerio Público, y que esperamos sean concluidas.

Acción ciudadana por la paz

El compromiso con la paz de la población nacional y su intención de que sea respetada por todos los gobiernos en todo el globo se ha visto reflejada este año en dos grandes movilizaciones que marcaron un hito importante en la lucha por este derecho.

El 15 de febrero, organizaciones e individualidades que habían participado del Foro Social Mundial en Porto Alegre, conjuntamente con organizaciones campesinas, obreras y estudiantiles, algunas agrupadas en la Plenaria Popular, convocaron a una manifestación por la paz en contra de la preparación de la guerra preventiva que Estados Unidos lanzara unos meses después contra Irak.

La marcha denominada 15 - F a nivel mundial congregó a unas mil personas, quienes se concentraron en la Plaza José Asunción Flores de Asunción, de donde fueron marchando con intención de llegar a la embajada norteamericana, pero la policía les cortó el paso unas cuadras antes. Sin motivo alguno los efectivos policiales y las autoridades políticas del país impidieron la manifestación contra una guerra que hasta estos días carece de fundamentos. Ante ello, los manifestantes se dirigieron al local del Cuerpo de Paz, donde realizaron el acto central y representaciones que demostraban lo irracional de la guerra que se avecinaba.

En el mes de abril, del 7 al 11 fue organizada la Semana por la Paz, convocada por varias organizaciones a nivel nacional y coincidiendo su culminación con una convocatoria mundial a manifestarse en contra de la guerra que Estados Unidos había iniciado en la noche del jueves 20 de marzo contra Irak.

En esta oportunidad los manifestantes pudieron llegar hasta el frente de la embajada norteamericana, que se encontraba custodiada por gran cantidad de policías antimotines. Se dio a conocer un comunicado y varios pronunciamientos en contra de la “Guerra preventiva” impulsada por el gobierno norteamericano contra Irak.

²Véase el informe anterior en CODEHUPY (2002): Derechos Humanos en Paraguay 2002, Asunción, CODEHUPY, p. 451.

En esta oportunidad la manifestación también se realizó frente a la sede de las oficinas de las Naciones Unidas, donde los manifestantes exigieron su rol protagónico para evitar el conflicto, además de señalar el descontento por la actitud complaciente que se daba en ese momento.

Utilización inconstitucional de las Fuerzas Armadas en la seguridad ciudadana

Para situarnos frente a las intervenciones realizadas por los efectivos militares en la vida ciudadana, debemos señalar algunas situaciones y las condiciones que se fueron dando en la sociedad:

- El aumento de la pobreza en el país ha creado un clima de inestabilidad en la sociedad nacional.
- La aparición de nuevos asentamientos “sin techos”, lo cual a priori fue presentado como un aumento de la delincuencia y tildado a estos asentamientos de “zonas peligrosas”.
- A ello debe sumarse el aumento de la delincuencia común y su divulgación amarillista con fines comerciales por parte de los medios de comunicación, que ha creado una psicosis colectiva, de ver delincuentes en todas partes y en cada persona. Las páginas de los periódicos se han llenado de noticias policiales, los noticieros de televisión dan gran destaque a los asesinatos, robos y secuestros, de reciente aparición en el espectro delictual.

Estos hechos han configurado una imagen —en especial de los ciudadanos y ciudadanas de menor poder adquisitivo— de delincuentes o como potenciales delincuentes, criminalizando de esta manera la pobreza.

Es así que el clamor generalizado de la ciudadanía —ante la avalancha de noticias criminales— es mayor seguridad, más uniformados en las calles, mayor fuerza de represión disuasiva y activa y sobre todo selectiva de los organismos de seguridad.

La respuesta gubernamental al clamor de la gente fue el “rastrillaje” en las zonas consideradas marginales, es decir en los barrios apostados en los márgenes del río Paraguay, para detener a cualquier persona que pudiera encontrarse en situación sospechosa y si fuera sorprendido en un hecho delictivo, el intento de linchamiento primero por parte de los vecinos y el maltrato posterior de los “efectivos del orden”.

Esta situación continua de “inseguridad” se dio en el gobierno de González Macchi y continúa con el gobierno de Nicanor Duarte Frutos. Ambos mandatarios aunque con distintos discursos, dieron salidas idénticas al problema: mediante decreto, ordenar la salida de las Fuerzas Armadas a las calles donde la máxima principal fue la de “reprimir primero y preguntar después”.

El ex presidente Luis González, por medio del decreto N° 20.207³, dispuso la salida de los efectivos militares para reprimir la delincuencia. Por su parte, el presidente

³ Véase el Decreto N° 20.207 del 30 de enero de 2003.

Nicanor Duarte Frutos, con idéntico procedimiento, dictó el decreto N° 167⁴, por el cual tomó la misma decisión.

Decretos mediante, ambos presidentes han ordenado una medida que limita los derechos y libertades de los ciudadanos, además de carecer de fundamento constitucional y sin cumplir los requisitos de carácter legal de las normas dictadas por el Congreso Nacional.

Los artículos 172, 173 y 174 de la Constitución Nacional enuncian claramente las funciones de los efectivos militares y señala sus prohibiciones específicas, que son todas aquellas funciones que no estén establecidas en ésta o en posteriores leyes.

El artículo 173 de la Constitución Nacional establece como función de las Fuerzas Armadas la de “custodiar la integridad territorial y la defensa de las autoridades legítimamente constituidas, conforme con esta Constitución y la leyes”. Es decir, deja la reglamentación de dichas funciones al Congreso Nacional, que deberá tener en cuenta los principios de la Carta Magna, en especial los relacionados con la primera parte, de los derechos y garantías fundamentales. El artículo anterior, el 172, establece la composición de la fuerza pública, donde se encuentra inserta la militar, y el 174 habla de los tribunales militares y su competencia.

En ningún momento la Constitución Nacional señala que las Fuerzas Armadas deban garantizar la seguridad ciudadana; ésta queda a cargo —en forma exclusiva y excluyente— de la Policía Nacional, que recibe dicho mandato del artículo 175 de la Carta Magna.

El decreto dictado por González Macchi señala al artículo 173 de la Constitución Nacional como fundamento de la disposición de las Fuerzas Armadas en la calle. Por su parte, el actual presidente Nicanor Duarte ni siquiera realiza mención de los artículos constitucionales que fundamentan y permiten dicha medida.

Asimismo, la Presidencia de la República no goza de las facultades que permitan dicha medida, como puede desprenderse de un análisis del artículo 238 de la Constitución Nacional⁵. El inciso 9 de dicho artículo dispone que el presidente de la República posee facultades con relación a dicho cuerpo armado, pero en ningún momento lo autoriza a sacarlos a la calle y dirigir su potencial de guerra hacia la población civil.

Con relación a normativas dictadas por el Congreso Nacional, encontramos la ley 1337 de “Defensa nacional y seguridad interna”, donde se establecen los supuestos que deben ser considerados para tomar la determinación de utilizar a las Fuerzas Armadas en la seguridad ciudadana.

La citada legislación establece en su capítulo IV “De la complementación de otros organismos del Estado”, en su artículo 56 la posibilidad de que “elementos de combate de las Fuerzas Armadas” puedan ser movilizados en torno a la seguridad ciudadana.

Dicho cuerpo legal establece dos requisitos fundamentales para la movilización de las Fuerzas Armadas: que sea establecido el Estado de excepción y frente a situacio-

⁴ Véase el Decreto N° 167 del 27 de Agosto de 2003.

⁵ Constitución Nacional (1992). Artículo 238. De los deberes y atribuciones del presidente de la República.

nes de extrema gravedad, en las que el sistema de seguridad interna prescripto en esta ley resulte manifiestamente insuficiente.

Es decir, el presidente de la República, al disponer el empleo de las Fuerzas Armadas, debe considerar toda la normativa al respecto y fundarse en el artículo descripto considerando las dos hipótesis. Con respecto a la segunda hipótesis, ésta debe ser establecida por un Consejo de Seguridad, el cual debe recibir un informe pormenorizado de la Comisión de Crisis, que se encuentra copresidido por los Ministros del Interior y de Defensa, siendo éste último excepcional.

Los decretos mencionados en ningún momento han señalado el informe elevado por la Comisión de Crisis y la forma en que se ha visto superado el sistema de seguridad, con lo cual no se han cumplido los requisitos formales y de fondo de la normativa.

Reforzando la nulidad e inaplicabilidad de dichos decretos, la ley señala en forma clara y expresa que dicho documento deberá contar con la definición del ámbito territorial de despliegue de los efectivos así como el tiempo de duración de la medida, que la ley señala debe ser el “estrictamente necesario para que la policía Nacional o, en su caso, la Prefectura General Naval, estén en condiciones de hacerse nuevamente cargo por sí solas de la situación”.

Dichos requisitos son necesarios para la validez y aplicabilidad de la medida y no fueron cumplidos por ambos presidentes, ya que los decretos no señalan el territorio afectado y son sine die, es decir sin fecha de término de la medida.

A esto debemos agregar que los citados presidentes jamás tuvieron el mando directo de las fuerzas policiales y militares como lo establece la legislación, así como no han informado al Congreso Nacional dentro de la 48 horas siguientes de las razones que llevaron a tomar esta decisión. En este punto es preciso señalar que en el fundamento del decreto N° 167 del presidente Nicanor Duarte se cita la resolución N° 7, del 7 de agosto, dictada por la Cámara de Senadores, en la que se solicita al Poder Ejecutivo reforzar la seguridad mediante “la presencia de los miembros de la fuerza pública en las calles del país”.

Tampoco los decretos señalan el tipo de actuación y cooperación que prestarán los efectivos de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional, quedando ésta sin límites reales. Ambos presidentes se olvidaron el importante hecho de que la medida es de carácter estrictamente excepcional.

Este punto es muy importante de precisar: la medida es de carácter excepcional y urgente, y dentro de este tiempo los poderes del Estado deben dar soluciones al problema que la causó, en este caso la delincuencia.

A estos argumentos debemos de agregar uno que consideramos el más importante: la capacidad técnica y profesional de los efectivos militares en el combate a la delincuencia, sumado a los elementos materiales a ser utilizados. Demás está decir que los efectivos militares poseen una preparación de guerra, en otras palabras, de hacer desaparecer físicamente a sus enemigos y para ello cuentan con armamento de alto poder destructivo, como los fusiles ametralladoras M - 16 o G - 3, con los cuales

han salido a las calles. Asimismo, han participado en manifestaciones ciudadanas, lo cual a hecho que gran parte de los simpatizantes de reivindicaciones sociales no puedan salir a las calles por temor a las armas. De la misma manera, es sumamente peligroso apostar efectivos militares durante manifestaciones ciudadanas, so pretexto de defensa de derechos de terceros y en beneficio de la colectividad, olvidándose el Ejecutivo que parte de esa colectividad está compuesta por las mismas personas que se encuentran manifestando. De no tenerse en cuenta estos presupuestos se puede caer —como se ha hecho— en la utilización de los uniformados en la intimidación de la ciudadanía y en la limitación de sus derechos civiles y políticos.

Es llamativa la utilización de dicho poder discrecional en lugares y momentos de presión social o de críticas que se vierten desde los sectores organizados hacia la ineficacia e inexistencia de políticas de gobierno que promueven soluciones a los problemas cotidianos y acuciantes de la población.

El operativo conjunto denominado “**Jejoko y Ñepytyvo**” dispuso un rastillaje a nivel nacional para controlar documentos, lo que arrojó junto una gran cantidad de demorados por no tener estos papeles y otros por contar con orden de captura.

En Asunción la presencia militar se dio mayoritariamente en los barrios del Bañado Norte y Bañado Sur, donde existe gran presencia de organizaciones sociales que realizan funciones de contraloría y de exigencia de transparencia y honestidad en la implementación del proyecto “Franja costera”, al igual que jóvenes y adultos con antecedentes judiciales, quienes fueron maltratados.

Estos procedimientos de rastillaje se llevó a cabo sobre todo en horas de la madrugada. Aprovechando tal vez la oscuridad y la escasa circulación, varios jóvenes fueron maltratados, pero no existe ningún tipo de denuncias en las instituciones oficiales por temor a represalias, según informaron miembros de las comisiones vecinales con las cuales trabaja el SERPAJ - PY. Asimismo, señalaron la imposibilidad de identificar a los uniformados, pues éstos no contaban con sus identificaciones o si las llevaban, la gente no sabía leerlas, y por tanto no había posibilidad de denuncia.

Del mismo modo, en zonas del interior del país se dieron varias intervenciones de las Fuerzas Armadas, hechos que fueron denunciados por organizaciones campesinas, en especial las ubicadas en el departamento de San Pedro.

En el mes de junio de este año fuerzas militares participaron de las acciones represivas en el asentamiento de los campesinos denominados “cedroneros”. La acción fue llevada en conjunto con fuerzas policiales y estuvo al mando del fiscal de la zona. Niños, niñas y mujeres fueron golpeadas, hubo arrestos y malos tratos, sustracción y destrucción de efectos personales y utensilios, heridos y una persona fallecida como saldo del operativo⁶.

En esta ocasión, el fiscal del crimen de la zona habría ordenado la salida de los efectivos militares en apoyo a la policía en la represión de los manifestantes, aunque dicha orden jamás fue encontrada. Esta utilización judicial de los efectivos militares

⁶ Ver el informe sobre “Derecho a la participación ciudadana y criminalización de la pobreza”.

nos lleva a otro punto a ser analizado, que es la discrecionalidad de algunos/as fiscales/as en ordenar la salida de militares para apoyar desalojos de campesinos o sin techos y el despeje de cierres de rutas, contradiciendo en forma directa y hasta ilegal la ley 1.337/99 en cuestión.

Durante la vigencia de este decreto los medios de comunicación recibieron denuncias de hechos de tortura a dirigentes campesinos⁷, como el ocurrido en la compañía Curuzú de Hierro, de Horqueta, departamento de Concepción. Los ocupantes señalaron que unos 30 efectivos, entre policías y militares, procedieron a desalojarlos de la propiedad de un brasileño. En el mencionado terreno se encontraban apostadas unas 150 familias.

En el departamento de Canindeyú fueron movilizados la totalidad de los efectivos del Primer Cuerpo de Ejército con todos sus armamentos para impedir ocupaciones de tierra que se iban a dar según publicaciones de la prensa⁸. Las invasiones estaban organizadas por la Organización Nacional Campesina (ONAC) a varias estancias que son propiedad de colonos brasileños. Los efectivos militares fueron apostados en dichas estancias fuertemente armados para evitar dichas ocupaciones.

Sin entrar a defender las invasiones de tierras, se señala que las ocupaciones exigiendo el derecho a la propiedad no pueden ser consideradas como delincuencia común y los efectivos militares no pueden ser utilizados en estos procedimientos. Los poderes del Estado deben distinguir entre el derecho a la propiedad privada y el derecho de la propiedad privada, que son muy distintos, pero no entraremos en esta disquisición pues no es el punto del informe, aunque disminuirían en forma considerable los reclamos de tenerlos en cuenta, así como la participación de las FFAA en este tipo de hechos, así como considerar el derecho a la vida más importante que el derecho de propiedad.

Otra intervención directa de los efectivos militares se dio en el asentamiento de sin techos denominado “Marquetalia” y que ha sido tildada por los medios de Comunicación, como escondite de delincuentes, aunque esto es desmentido por los dirigentes. Unos 50 efectivos militares fueron movilizados en la zona, en fecha 30 de enero y por un periodo de 7 meses⁹.

Unos 100 efectivos militares¹⁰ rodearon el asentamiento Marquetalia, convirtiéndose en algo parecido a un campo de concentración o a una cárcel gigante donde se encontraba la gente, que era la principal causa del problema del país, como se la presentaba. Miembros de esa comunidad denunciaron en varias oportunidades intimidaciones por parte de los efectivos militares, realizando conferencias de prensa a la que casi ningún periodista asistía y cuyo destaque era ínfimo si llegaba a publicarse. En una reunión convocada por varias organizaciones sociales en Marquetalia, fue denunciada la intimidación sufrida por alumnos de una escuela del

⁷ Diario Abc Color, 4 de abril de 2003, pág. 19.

⁸ Diario Abc Color, 30 de agosto de 2003, pág. 5.

⁹ Información proporcionada por Luis Aguayo, de la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), en junio de 2003.

¹⁰ Diario Abc Color, 6 de mayo de 2003, pág. 6.

asentamiento, quienes mientras daban exámenes escuchaban el descerrojamiento de los fusiles de los efectivos militares.

Sectores favorables a la intervención militar también hicieron oír sus opiniones, como lo expresara Luis Cubilla, asesor de la Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO), al solicitar que “los militares por favor salgan de sus cuarteles y vayan, vean y liquiden este caso que está matando económicamente al país¹¹”.

La utilización de efectivos militares a lo largo del 2003 ha convertido al país en dos grandes trincheras: una en la que están apostadas las Fuerzas Armadas apostada las Fuerzas Armadas con sus oficiales prestos a disparar y reprimir, y otra en la que están los ciudadanos indefensos y declarados “principal enemigo”, que ante el menor movimiento recibe algún culatazo. No se puede convertir al país en una zona de guerra por la falta de actitud y aptitud de los gobernantes del país, militarizando las calles y criminalizando las protestas sociales.

Pueblos originarios y Fuerzas Armadas

En noviembre de 2002, el líder indígena del pueblo Mbya Guaraní Esteban Ocampos denunció que su parcialidad fue víctima de amenazas por parte del capitán de aviación Nelson Apuril, que presta servicio en la Base Aérea de Capitán Meza.

Dicho pueblo se encuentra asentado en la comunidad de Manduvi'y, del distrito de Pirapo, y está compuesto por 27 familias que viven en el lugar hace 50 años, en un terreno cuya extensión es de 120 hectáreas¹², superficie muy inferior a lo que el pueblo debe de poseer.

Según denunció el líder indígena¹³, el citado militar, acompañado por otros 3 efectivos y una topadora, intimó a los indígenas a que abandonen el terreno. El caso se encuentra actualmente siendo investigado por la fiscalía del crimen Sonia Rojas, del departamento de Itapúa.

Asimismo, la organización Tierraviva acompañó la denuncia de una comunidad lengua asentada en la estancia “El pedernal” de las Fuerzas Armadas —aunque esta propiedad no se encuentra dentro de su activo—, de acoso por parte de efectivos militares para que abandonen la tierra.

Jacinto Blanco y Pelagio Bolaños denunciaron¹⁴ que efectivos militares constantemente los amedrentan para que abandonen las tierras de la estancia citada. Los indígenas han solicitado la desafectación de 15 mil hectáreas, la cual fue concedida por la Cámara de Diputados y se espera la sanción del Senado.

En el mes de febrero el periodista Telmo Ibañez denunció el comercio ilegal de un millar de troncos de karanda'y y unos 60 a 100 troncos de quebracho, que sería la razón por la cual los efectivos militares estarían con la intención de expulsar a los

¹¹ Diario Última Hora, 17 de octubre de 2003, pág. 15.

¹² El terreno en cuestión posee un expediente en el Instituto Nacional del Indígena (INDI) bajo el N° 1.447/99 y consta como nota 18 en la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

¹³ Diario Abc Color, 27 de noviembre de 2003, pág. 31.

¹⁴ Diario Abc Color, 2 de octubre de 2002, pág. 5.

indígenas. La desafectación de las 15 mil hectáreas a favor de los indígenas se encuentra siendo tramitada por Tierraviva.

Justicia militar vs. justicia ordinaria

Si bien las Fuerzas Armadas son una organización no deliberante, la constante en los últimos años y el lapso de tiempo de este informe se ha caracterizado por el establecimiento de todo un mecanismo de autorregulación y de independencia –como si fueran otro Estado– que ha contribuido en gran medida a la impunidad de varios casos.

La utilización del status militar como defensa para que efectivos de las Fuerzas Armadas no sean sometidos ante la justicia ordinaria fue nuevamente la política de la Corte Suprema Militar.

Este hecho llevó incluso al presidente de la Corte Suprema de Justicia Militar, coronel Aníbal Zarza, a calificar de ilegal una orden judicial dictada por la jueza de garantías de Luque, María Teresa González de Daniel, quien ordenara la prisión del teniente de navío Alejandro Monges en la cárcel de Tacumbú¹⁵.

El militar y la madre de la niña fueron procesados por el maltrato de su hija menor. La niña fue brutalmente golpeada por el militar, lo que configura un hecho punible ordinario en el que no tiene jurisdicción la justicia militar, aunque ésta defendía la posición de que la pena debía ser pagada en sede militar.

Otro hecho similar ocurrió con el subteniente de artillería Darío Rubén Colmán, quien guardaba reclusión en su unidad primeramente, luego en la cárcel militar de Viñas Cué, por el supuesto asesinato de la joven Luz María Ruiz Díaz.

En este caso nuevamente el estatus de personal militar fue esgrimido por la justicia militar para no entregar al procesado a la justicia ordinaria, a pesar de que no existía ninguna investigación en la esfera castrense sobre el caso señalado.

Esta misma discusión se dio nuevamente ante la denuncia de acoso sexual presentada en fecha 27 de junio ante la Fiscalía contra el general de división Gregorio Rodríguez. En esta oportunidad el pronunciamiento fue más leve, y posteriormente incluso se manifestó que la justicia ordinaria tenía competencia al efecto. No obstante, la señora María Noguera, de la Asociación de Familiares de Víctimas del Servicio Militar (AFAVISEM), recibió amenazas debido a que acompañó a la víctima y realizó la denuncia. El hecho fue comunicado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en junio.

Estos posicionamientos tienen que ver en gran medida con el fallo de la Corte Suprema de Justicia, que otorgó jurisdicción¹⁶ a la justicia militar en el caso de desfalco al Estado paraguayo por parte del general Pablino González, para que éste sea juzgado por un Tribunal Militar Extraordinario.

¹⁵ Diario Abc Color, 18 de junio de 2003, pág. 23.

¹⁶ Véase el informe anterior en CODEHUPY (2002). Derechos Humanos en Paraguay 2001. Asunción, CODEHUPY, pág. 450.

Este militar fue sentenciado a 18 años de prisión militar por dicho tribunal luego de estar varias semanas prófugo. No pudimos acceder a la copia de la fundamentación y la sentencia de la condena, pues es de carácter reservado, aunque se le dio amplio destaque en los medios de comunicación. González fue el único sentenciado, quedando intacta toda la maquinaria de corrupción que posibilitó el desfalco, maquinaria con la cual se encontró el actual ministro de Defensa, Carlos Romero Pereira, quien ha señalado que encontró varias irregularidades administrativas¹⁷.

Con respecto a los casos de los artilleros detenidos por un supuesto levantamiento en noviembre del 1999¹⁸ y el intento de golpe de Estado de mayo de 2000, los 62 procesados fueron sobreesidos por el tribunal militar con el argumento de que no existían “pruebas suficientes”, además del tiempo transcurrido, ya que van más de tres años en el primer caso y tres en el segundo. El presidente Nicanor Duarte anunció que los militares sobreesidos serán reincorporados al servicio activo, lo que ha causado revuelo a nivel político.

Respecto a estos casos debemos señalar que se han cometido varias irregularidades en los procesos, que han atentado contra el derecho a un juicio justo y por un tribunal independiente, ya que varios efectivos guardaron reclusión por tiempo superior al mínimo legal establecido para las penas sin sentencia.

Estos casos pasan a engrosar el cajón de la impunidad que la justicia militar posee con la complacencia de la justicia ordinaria, que no ha abierto investigaciones reales que puedan concluir en la reprochabilidad de los golpistas o el sobreesimiento por inocencia de otros.

Con respecto al caso abierto por supuesto golpe de Estado del 18 de mayo de 2000, éste quedó extinguido, dejando desafectadas 18 personas del proceso, entre ellos el teniente coronel Wladimiro Woroniecki, según lo señalado por el juez Daniel Ferro.

Muertes, maltratos y niños soldados

Si bien la visita a instituciones militares ha dejado un saldo muy positivo en este sentido, al permitir a una comisión interinstitucional inspeccionar los cuarteles en busca de niños soldados, esta problemática no ha sido aún del todo erradicada. Debemos no obstante señalar que el número de niños en las Fuerzas Armadas ha disminuido y por sobre todo se ha instaurado una conciencia dentro de las instituciones públicas de la imposibilidad de reincorporarlos.

Algunos episodios ocurridos: en extrañas circunstancias fue internado en terapia intensiva el soldado Adelio Caballero, luego de un repentino desvanecimiento durante la formación el 2 de noviembre del 2002, a causa —según las fuentes oficiales— de un aneurisma. Los padres del soldado manifestaron a los medios de comunicación¹⁹ que no creían lo dicho por los militares. Adelio es primo de Milciades Ojeda, soldado fallecido durante la prestación del Servicio Militar Obligatorio (SMO) dos

¹⁷ Diario Abc Color, 19 de agosto de 2003, pág. 3.

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Diario Abc Color, 7 de noviembre de 2002, pág. 9.

años antes. Ojeda habría fallecido debido a un golpe en la cabeza, producto de la caída de un tractor que se encontraba estacionado. No se ha abierto ninguna investigación sobre este hecho.

El caso, de consistir realmente en un aneurisma, patentaría la inexistencia de un control médico adecuado a los jóvenes que ingresan al servicio militar y por tanto los médicos que firman las ordenes de incorporación, son responsables penales directos de los daños que sufren ellos, lo cual no significa que el Estado no se responsabilice de la situación del joven.

El 19 de noviembre de 2002 falleció en instalaciones de la Marina, en el barrio Sajonia, el niño Luis Fernando Bobadilla (15) por un disparo de arma de fuego en la cabeza. Según fuentes militares, el niño se encontraba cursando sus estudios en la escuela naval, y su muerte se habría debido a un disparo accidental del arma del suboficial Wilberto Jara.

No obstante la versión oficial y la investigación abierta, parientes del niño tampoco creen en dicha versión, señalando que pudo haber sido eliminado, pues la ropa del niño tenía olor a combustible, presumen que habría estado “ordeñando” combustible. El caso actualmente se encuentra a cargo del fiscal de derechos humanos Juan de Rosa Ávalos.

El caso trae al debate el rol de las escuelas militares y todo lo relacionado a las condiciones en que se encuentran los niños que asisten a ellas bajo un régimen similar al del servicio militar, aunque esto es negado por las Fuerzas Armadas. Debido a esta situación, el entonces senador Luis Alberto Mauro, nota mediante solicitó al presidente de la República y comandante en jefe, Luis González Macchi, el cierre de las escuelas militares, pues en ellas se prestaría un servicio militar no reconocido.

Con respecto a este tema, debemos señalar que el Protocolo Facultativo a la Convención de Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados (Ley 1.897/02) si bien enuncia la posibilidad de la asistencia de niños a institutos militares, establece que se les den las garantías necesarias. Estas garantías no fueron cumplidas en el caso del niño Luis Bobadilla, por lo que el Estado incurre en responsabilidad directa por su muerte.

El Estado hizo una reserva al ratificar el Protocolo Facultativo a la Convención de Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados por la cual aceptará a niños en sus filas cuando se enrolen voluntariamente. El citado protocolo permite dicho procedimiento teniendo en cuenta la oposición dada principalmente por los Estados Unidos y el Reino Unido, cuyos intereses militares podrían ser afectados y consiguieron esta salvedad, a pesar de la protesta de varios Estados.

Si bien el Estado paraguayo debe otorgar salvaguardas a los chicos que ingresen “voluntariamente” al servicio militar, consideramos muy peligroso dejar dicha puerta abierta teniendo en cuenta la experiencia que nos da como resultado que hasta 1999 el 80% de la tropa instalada en los cuarteles estaba compuesta por niños que habían sido reclutados o cuyas documentaciones fueron adulteradas.

Este año nuevamente fue denunciada la práctica de utilización de soldados como mano de obra gratuita de oficiales militares, de lo cual se ha dado conocimiento al Fiscal General del Estado por el ex senador Luis Alberto Mauro y ex presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Senado, en una carta conjunta con otras organizaciones sociales de la Comisión Interinstitucional de Visitas a los Cuarteles.

La denuncia señala que el vicedirector de la prisión militar de Viñas Cué se encontraba explotando los servicios del soldado Gilberto Florentín, que se desempeña como cuidador de una colmena de propiedad del citado. Florentín además sufrió el ataque de las abejas, recibiendo varias picaduras, lo cual le dejó graves secuelas, sin que el Estado se haga cargo de su atención.

El otro caso denunciado por el ex senador y las organizaciones al fiscal general es el caso del soldado Máximo Fleitas, quien se desempeñaba como cuidador de la estancia del presidente de la Suprema Corte Militar, Coronel Aníbal Zarza. El soldado manifestó que en la estancia del citado militar se alimentaba escasamente, “apenas comía pan y fiambre”, señala la misiva.

Se denunció además al comandante del batallón de Caballería, dependiente del Segundo Cuerpo de Ejército, teniente coronel Gustavo Colmán, quien al ser requerido por un periodista, declaró que suele utilizar soldados para la limpieza de su vivienda porque no posee empleada doméstica²⁰. Este es el único caso en que se ha abierto un sumario administrativo y el responsable ha sido transferido de su unidad, aunque hasta el momento no se haya dado a conocer el resultado de la investigación. Con respecto a las otras denuncias, las Fuerzas Armadas no se han pronunciado.

La Constitución Nacional prohíbe expresamente la utilización de soldados para labores que no sean las estrictamente militares. Sin embargo, la constante ha sido la utilización de soldados para tareas particulares, como niños, empleados domésticos, oleros particulares, entre otros.

Estos hechos contribuyen además a las desertiones, como las ocurridas en el 2002²¹. En mayo de este año el soldado Nelson López desertó de la Quinta División de Infantería, con asiento en Lagerenza. El actual comandante de las Fuerzas Militares, general de división Key Kanasawa, declaró que López no ha sufrido ningún maltrato ni hecho parecido. El soldado fue entregado a sus familiares, quienes viven en la compañía Caacupemí, Areguá. La desertión de este soldado se produjo coincidentemente con el Día Internacional de la Objeción de Conciencia.

La desertión es un delito de carácter militar que actualmente se encuentra derogado por la costumbre, pues la pena establecida fue dejada de lado por los efectivos militares, quienes han procedido a otorgar sus documentos militares a los que desertan o bien a borrarlos de las listas, según consta en las actas y en el informe de la Comisión Interinstitucional de Visita a los Cuarteles.

²⁰ Diario Abc Color, 23 de octubre de 2003, pág. 6.

²¹ Véase CODEHUPY (2002). Informe de Derechos Humanos 2002. “Del derecho a la paz y al desarme”. Asunción, 2002.

Con esta práctica, se encuentra establecida la voluntariedad del servicio militar de hecho. Desde los últimos años se ha reducido el cupo de soldados presupuestados. Así, de los 14 mil soldados presupuestados en 1997, para este año solo 5.539 fueron presupuestados, con una incorporación efectiva de unos 2.500 soldados.

La cifra evidencia que el mantenimiento de la estructura de las Fuerzas Armadas está sustentada en 2.500 soldados, los cuales van en gran porcentaje por convencimiento y otros tanto coaccionados. Cualquiera de las dos maneras demuestran la necesidad de modificación de la legislación al respecto.

CASOS ANTE LA CIDH

Las soluciones amistosas de los casos 11.607 “Víctor Hugo Maciel”, 12.300 “Gerardo Vargas Areco”, y 12.330 “Cristian Núñez Lugo” y “Marcelino Gómez Paredes” que se llevan adelante ante la CIDH fueron levantadas por los peticionantes.

La desición fue tomada ante la falta de respuesta del Estado a las solicitudes de los padres de las víctimas, que llevan varios años de lucha. En el caso de Víctor Hugo Maciel si bien fue concedida una pensión a los padres del joven, el Estado aún no ha abonado la indemnización de 20 mil dólares y el pago retroactivo de la pensión.

Los familiares señalan que las medidas adoptadas por el Estado para terminar con la práctica de niños soldados si bien son alentadoras, no han terminado con esta práctica. Por otro lado, los exámenes médicos debían ser completos o adecuados para el enrolamiento, lo que tampoco se cumple, como puede observarse en el informe presentado por la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos de Visita a los Cuarteles²². Este caso lleva 7 años de tramitación ante la CIDH y 6 de proceso de solución amistosa, sin que se dieran las reparaciones morales a los familiares, consistentes en las peticiones realizadas.

Por su parte, los padres del soldado Gerardo Vargas Areco llevan buscando justicia desde diciembre de 1989. Desde el año 1999 el caso se encuentra en trámite ante la CIDH y desde el 2001 se lleva adelante en forma infructuosa un procedimiento de solución amistosa. Los padres de la víctima, visto el desinterés del Estado en sus reclamaciones, consistentes en sacar el mote de desertor a la víctima, repararlos económicamente y terminar con el enrolamiento de niños como soldados, comunicaron en mayo a la CIDH su intención de retirarse del proceso de solución amistosa y que la denuncia siga el camino correspondiente. Actualmente la CIDH se encuentra estudiando la admisibilidad de este caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al igual que el caso Maciel.

Los mismos problemas de falta de voluntad política en dar satisfacción a los padres de las víctimas se dieron en el caso de Cristian y Marcelino (los soldados desaparecidos en el Chaco en el año 1998), cuyas madres, Deogracia Lugo de Núñez y Zulma Paredes de Gómez, solicitaron una búsqueda seria de sus hijos a través de un rastillaje en la zona por una comitiva, lo cual no se ha dado. Se solicitó al Estado un informe sobre

²² Véase el “Resumen general de la CIDH acerca de las visitas realizadas a las unidades militares del país” publicado en el Informe Interinstitucional de Derechos Humanos del Estado.

la suerte de sus hijos, es decir, si se encuentran vivos o muertos. Luego de desistir del proceso de solución amistosa, recientemente, en el mes de octubre, fue declarada la admisibilidad del caso por la CIDH.

La condición de vida de estas madres ha decaído considerablemente, pues éstas reciben constantes llamadas telefónicas de intimidación y de falsas noticias de sus hijos. Don Crescencio Núñez, esposo de Deogracia Lugo, ha ingresado en un estado psicológico depresivo grave. Asimismo, se niega a salir de la pieza del hijo hasta que vuelva. Al mismo tiempo, varias personas se comunicaron con doña Deogracia instándola a desistir de las denuncias en contra del Estado paraguayo, amenazando que ella y la señora Zulma podrían ser vinculadas en el secuestro del hijo del general Victorino González. Doña Deogracia ha recibido visitas de personas disfrazadas que le advirtieron que dejara de instigar a dicho general, que fue comandante del Cuerpo de Ejército de donde desaparecieron los jóvenes.

Las organizaciones peticionantes ante la CIDH dieron aviso de los hechos, además de tomar contacto con el mencionado general, que por nota del 23 de junio solicitó protección a los peticionantes, para él y sus familiares por los hechos mencionados nota mediante del 23 de junio, Del caso también se dio conocimiento a la Dirección de Derechos Humanos de las Fuerzas Armadas y al fiscal de derechos humanos Juan de Rosa Ávalos, que dispuso las medidas correspondientes, además de ordenar que sean apostados efectivos policiales, tanto uniformados como civiles, en la casa de las madres de los soldados desaparecidos.

Armas de fuego y tráfico

El incremento de hechos delictivos y la sensación de indefensión ciudadana motiva que algunos sectores de la sociedad descrean de la acción de la justicia y decidan armar-se para protección, por lo cual se ha incrementado la compra de armas de fuego.

Conseguir armas es muy fácil en este país, se encuentran al alcance de todo el mundo, ya sea legal o ilegalmente. Legalmente pueden conseguirse hasta en las casas de empeño. Existen unas 18 casas habilitadas para tomarlas en prenda y venderlas para recuperar los préstamos no satisfechos. Se estima que el 10% de la población se encuentra armada actualmente, en consecuencia los cuadros de violencia, antes que disminuir, se encuentran potencialmente en aumento.

Según informe proporcionado por la Dirección de Material Bélico (DIMABEL), institución encargada del registro de armas, actualmente existen 300 mil armas de fuego en mano de particulares²³, aunque a este número debe agregársele la estimación de 200 mil armas que no se encuentran registradas, cantidad que podría ser mayor.

Si nos fijamos en el cuadro de la siguiente página, podremos observar claramente que en el país 189 mil personas podrían estar portando un arma diariamente, como “protección personal”, a lo cual habría que sumarle las 200 mil que se encontrarían no registradas, y la cantidad aumenta constantemente.

²³ Diario Noticias, 18 de mayo de 2003, pág. 2.

La ley²⁴ establece la identificación de la persona, presentación de un certificado sicofísico y su tramitación ante la Policía Nacional como requisitos para la portación, aunque el número de personas que poseen el permiso es muy limitado y el control casi inexistente.

Según fuentes de la Policía Nacional, la cantidad de personas registradas este año en sus dependencias como tenedores de armas llegan a tan solo 665, de los cuales 60 poseen permiso de portación. Estos permisos deben ser renovados por los poseedores de armas, pero en realidad éstos no lo hacen, con lo cual el cuadro actualmente es mucho más grave.

Es decir que de 189.323 personas que poseen revólveres y pistolas registradas ante la DIMABEL, 188.568 no poseen permiso de tenencia, y 189.263 personas no pueden portar consigo dichas armas, a los cuales debemos sumar los que poseen armas no registradas o ilegales, que conforman el tráfico ilegal. En este tráfico ilegal de armas (incluyendo municiones y explosivos), la DIMABEL podría estar vinculada, según denuncias de medios de comunicación escrita.

El juzgado de instrucción de primera instancia militar, a cargo del juez teniente coronel Claudio Balbuena, se encuentra atendiendo el robo de fusiles M - 16 del puesto militar San Rafael del Alto Paraná, dependiente de la Segunda División de Caballería, donde son procesados los suboficiales Julio Moray y Leonardo Benítez.

Debido a las denuncias de tráfico ilegal de armamentos del Ejército, que son comercializados en zonas marginales de Río de Janeiro y utilizadas por los carteles de la droga, en el mes de setiembre se ha iniciado una campaña para la destrucción de armamento vetusto o en desuso. Unas 3 mil armas fueron destruidas en el marco de un programa promovido por las Naciones Unidas, entre las que se incluyen granadas ofensivas - defensivas, lanzagranadas, cohetes y lanzacohetes, fusiles y municiones de diversos calibres.

Ahora la disyuntiva que aparece luego de la destrucción de dichos armamentos es si realmente se realizará un control estricto de las armas que posee las Fuerzas Armadas, el combate real del tráfico ilegal y, por sobre todo, que la destrucción no signifique más adquisiciones.

²⁴ Véase la Ley 19/10/02 "De Armas de fuego, municiones y explosivos"

TIPO DE ARMAS	CANTIDAD
Revólver	59.303
Pistolas	130.020
Rifles	58.523
Escopetas	48.965
Carabinas	1.852
Pistolones	255
Rifles - escopetas	900
Rifle - pistolas	990
TOTAL	300.800

RECOMENDACIONES

- Se debe de terminar con las prácticas de control militar de los problemas sociales e iniciar una política de solución estructural a estos problemas.
- Se debe evitar y terminar con la participación de las Fuerzas Armadas en la represión de luchas sociales debido a la inexistencia de sustento constitucional. No es su función sitiar asentamientos de “sin techos” ni destruir y saquear los campamentos campesinos con armas de guerra.
- Es necesaria una nueva ley de armas, donde las exigencias para su portación y tenencia sean más estrictas que las actuales. Asimismo, debe de darse un mayor control a este respecto, tanto de los ciudadanos que portan como de los locales en donde son vendidas las armas.
- El Estado debe reparar moralmente a los familiares de soldados muertos y desaparecidos que se encuentran con procesos ante la CIDH y establecer además un mecanismo para que los familiares de los demás fallecidos y de soldados que hayan sufrido minusvalía, ya sea física o síquica, también sean reparados, además de la indemnización económica, tomando como referente principal de dichas tratativas a la AFAVISEM.
- Urge una reforma constitucional del artículo 174 “De los tribunales militares” y convertirlos en una instancia simplemente administrativa, encargada de faltas administrativas y disciplinarias.
- Se recomienda la reforma del artículo 129 de la Constitución Nacional con el fin de establecer el servicio militar voluntario, buscando la coherencia de los postulados de la Carta Magna y el respeto de la libertad de las personas.
- Deben ser impulsadas y concluidas las investigaciones judiciales sobre violaciones a los derechos humanos cometidas por efectivos de las Fuerzas Armadas contra soldados (con el reconocimiento de la responsabilidad del Estado).

Víctimas de violencia institucional en las Fuerzas Armadas

María Noguera y Andrés Vázquez
Asociación de Familiares Víctimas del Servicio Militar (AFAVISEM)

En el año 2003 se cumplió por primera vez con el llamado de la clase correspondiente al Servicio Militar Obligatorio (SMO) por medio de la publicación del año de nacimiento para cumplir con la edad reglamentaria. No se registraron denuncias de muertes en el SMO. Como años anteriores, se continuó haciendo campaña para promocionar el SMO sin difundir el derecho constitucional de objeción de conciencia. Durante el año se continuó recibiendo denuncias de malos tratos y torturas a conscriptos.

DIAGNÓSTICO

Históricamente se ha señalado a los malos tratos, torturas y muertes en el SMO como uno de los principales ejes de violencia institucional dentro de las Fuerzas Armadas. Desde la ratificación por Paraguay del Protocolo Facultativo de la Convención Internacional de los Derechos del Niño relativo a la participación de menores en los conflictos armados en el año 2001¹, las tradicionales denuncias de muertes y torturas fueron descendiendo en número e intensidad, mientras se comenzaron a registrar las de violencia, malos tratos, “accidentes” y abusos en otras instancias militares, incluida la violencia doméstica.

Sin embargo, organizaciones que trabajan en la protección de Derechos Humanos entregaron a la Comisión de Derechos Humanos del Senado, por medio de la Comisión Interinstitucional de Visita a Cuarteles en noviembre del año 2002², recomen-

¹ Ley 1.897/02, con la reserva de poder incorporar adolescentes desde los 16 años a las escuelas castrenses.

² Organizaciones miembros de la Comisión Interinstitucional de visita a cuarteles acompañadas de Amnistía Internacional Paraguay, las Coaliciones Latinoamericana y Paraguay para acabar con la utilización de niños soldados identificaron como recomendaciones para la aplicación efectiva del Protocolo Facultativo que: a) se deberá reglamentar la convocatoria para la clase llamada de manera que no se coaccione a los ciudadanos para presentarse; b) se debe suspender la incorporación de personas menores de 18 años a las escuelas militares hasta tanto se observe el cumplimiento del artículo 32 de la Convención Internacional de los Derechos del Niño; y c) se debe reglamentar con urgencia la aplicación del artículo 6 del Protocolo Facultativo en lo referente a la asistencia médica y psicológica de los ex niños soldados. La Comisión Interinstitucional de visita a cuarteles está integrada por la Comisión de Derechos Humanos del Senado, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo, la Unidad de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía de Derechos Humanos del Ministerio Público y las ONG AFAVISEM, Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ - PY) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL PY).

daciones concretas para garantizar la protección de personas menores de 18 años en el momento del reclutamiento, manifestando la necesidad de reglamentar el procedimiento de promoción y reclutamiento y una efectiva inspección médica para quienes se encuentren en la edad reglamentaria. En distintos pedidos se reiteró la solicitud de cese de incorporación de personas menores de 18 años a todos los estamentos militares, cancelando la reserva presentada en la ratificación del Protocolo Facultativo contra niños soldados, una propuesta de ley para eliminar el SMO y otra para el cierre de las escuelas básicas de enseñanza de las Fuerzas Armadas³.

Continúan sin resolverse las solicitudes de asistencia gratuita física y psicológica para víctimas del SMO y no ha habido adelantos en las investigaciones por las 113 muertes, incluidos los casos presentados en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

En ese mismo mes, el 11 de noviembre de 2002, Paraguay fue citado en la presentación del Informe del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas —en referencia al reporte 1.379 sobre la utilización de niños soldados— como uno de los países que había incluido reservas en la ratificación del Protocolo Facultativo, permitiendo así la incorporación de adolescentes desde los 16 años en las escuelas militares. El día 19, poco más de una semana después, murió en circunstancias no aclaradas el estudiante de la Escuela Naval Luis Fernando Bobadilla, de 16 años.

Aunque en el año 2003 no se han registrado graves denuncias de malos tratos como en años anteriores, éstas han continuado y deben agregarse las relativas a acoso sexual a mujeres que conforman el cuerpo de las Fuerzas Armadas. En junio de 2003 fue realizada una denuncia de una trabajadora de la salud del Hospital Militar en la que señalaba haber sufrido acoso sexual.

En cuanto a los casos ante la CIDH, el Caso 12.329/Paraguay, de Vicente Ariel Noguera, que fue presentado el 24 de octubre del 2000 por AFAVISEM, fue recibido por la comisión y no habiéndose podido llegar a un acuerdo con el Estado en la mesa de conciliación, finalmente se ha decidido solicitar que sea admitido para que oportunamente se trate en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

CASOS

Muerte: caso Bobadilla

“En noviembre, el menor de edad, conscripto militar Luis Fernando Bobadilla Acuña, que prestaba servicio sin la edad mínima exigida, murió de un disparo de arma de fuego mientras estaba de guardia. Las autoridades militares determinaron, en forma preliminar, que la muerte fue accidental, pero la familia del conscripto argumentó que había sido asesinado”, según el Informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica de 2003.

³ Agencia ANSA, 19 de noviembre de 2003.

El día 19 de noviembre de 2002, alrededor de las 21:30 horas, el aprendiz de segundo año Luis Fernando Bobadilla Acuña, de 16 años, recibió una herida de bala en la cabeza en circunstancias que aparentan un accidente o un suicidio. De todas maneras, las investigaciones aún no han concluido. Se sospecha que esta muerte está ligada con el robo de gasolina por parte de integrantes o empleados de las Fuerzas Armadas, quienes utilizarían a los estudiantes y soldados para estas tareas.

Imprudencia: muerte de cadetes

El 2 de abril se produjo un accidente de tránsito en el que volcó un camión que circulaba sin cumplir las normas viales vigentes y sin contar con la seguridad necesaria para el transporte de personas. El camión correspondía a la Dirección del Servicio Agropecuario como camión de carga. Como consecuencia del accidente 40 personas, entre los que se encontraban 35 cadetes de la Escuela del Servicio Agropecuario, 3 Sub Oficiales, 1 conscripto y 1 civil (ex cadete) fueron atendidos en la Dirección del Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas.

Al 4 de abril se registraban 4 muertes, entre ellas las de Edgar Rojas, de 16 años, Norberto Aranda, Fernando Lizza, todos cadetes, y Néstor Verganza, quien era civil. Al menos un cadete cuenta con secuelas psicológicas y otro con parálisis de sus miembros inferiores. Ninguno de los casos de muertes y secuelas cuenta con reparación de parte del Estado⁴.

Tortura: caso Echeverría y otros

Al menos un caso de tortura fue registrado en el SMO al conscripto Arsenio Echeverría, quien debía completar su servicio en junio de este año. Sindicó como el supuesto torturador al teniente primero Daniel Rojas. Luego de difundir esta denuncia por la prensa el 22 de abril, presentó la denuncia ante la Fiscalía General del Estado.

“El conscripto relató entre sollozos que su superior le torturó durante dos días continuados por la pérdida del control de un aparato electrónico. El hecho habría ocurrido durante la Semana Santa: el martes durante todo el día y el miércoles por la mañana. Los maltratos pasaron desde el tradicional ‘descuereo’ hasta los golpes con cachiporras y otros objetos”⁵.

El teniente primero Daniel Rojas fue sumariado, recibió arresto disciplinario en la esfera castrense por treinta días y se solicitó que figurara el incidente en su legajo. Este es el primer caso conocido en el que se hace pública la toma de medidas ante malos tratos y tortura en el SMO.

El 16 de julio el presidente de la Corte de Justicia Militar, coronel Aníbal Zarza, afirmó que el soldado Mario Centurión, que había sido denunciado por problemas mentales a causa de malos tratos o tortura, tenía problemas de abusos de drogas.

⁴ Informe del Comando Logístico - Dirección del Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas del 3 de abril de 2003 firmado por el Capitán N DEM Dionisio Rodríguez Espínola, jefe de Comunicación Social de esa dependencia militar.

⁵ Diario Abc Color, 23 de abril de 2003.

Zarza optó voluntariamente por abandonar la conscripción a raíz de sus problemas de adaptación al sistema⁶.

Violencia contra mujeres: caso María Elena Galeano

El 27 de junio se denunció ante el Ministerio Público un hecho de acoso sexual y tentativa de violación por parte del general de división Gregorio Rodríguez, Comandante Logístico, a la enfermera María Elena Galeano, quien se había presentado el día 23 de junio a una entrevista de trabajo para un puesto en el Hospital Militar. Aún no se cuenta con una resolución por parte de la justicia ordinaria y en el foro castrense el general Rodríguez no fue investigado y con el cambio de gobierno fue puesto a disponibilidad a espera del retiro. No se puede asegurar que esto sea a consecuencia de la denuncia de la señorita Galeano, ya que no se inició sumario alguno.

A pesar de que muchas organizaciones que trabajan en derechos humanos habían llamado la atención sobre la posibilidad de la existencia de este tipo de casos y sobre los riesgos que corren especialmente las mujeres en la esfera castrense durante años anteriores, este caso fue el inicio de una serie de investigaciones y otras denuncias que están aún en manos de organizaciones civiles.

Asistencia a víctimas: caso Cañiza y otros

Al igual que en años anteriores, se continuó reclamando la responsabilidad del Estado en la asistencia a víctimas del SMO y a sus familiares. Ninguna de las solicitudes de pensiones por muerte e invalidez en servicio prosperaron en el año. Continúan pendientes las más de 40 solicitudes por invalidez o muertes pendientes en el fuero militar desde años anteriores.

Se recibió asistencia médica en forma esporádica y para casos puntuales pero no como una tarea sistemática de las fuerzas militares, sino por la presión y constancia de organizaciones civiles. Hacia fines del año 2002, el caso de David Cañiza fue uno de los pocos que tuvo un resultado positivo en cuanto a que las Fuerzas Armadas asumieron responsabilidades al considerarlo para un cargo administrativo. Esto presumiblemente respondió a la solicitud de medidas cautelares para preservar su salud realizadas en octubre de 2002 ante la justicia ordinaria y en la que se solicitó asistencia para culminar su tratamiento de quimioterapia. De todas maneras, corresponde una reparación económica y la culminación de su tratamiento médico a costa del Estado de acuerdo a lo señalado como derecho constitucional en los artículos 39 “Del derecho a la indemnización justa y adecuada”⁷ y 68 “Del derecho a la salud”⁸. David Cañiza es un ex niño soldado en tratamiento por cáncer que se manifestó como consecuencia de un “descuereo” en el año 2000.

⁶ Diario La Nación, 17 de julio de 2003.

⁷ Constitución Nacional. Artículo 39. Toda persona tiene derecho a ser indemnizada justa y adecuadamente por los daños o perjuicios de que fuese objeto por parte del Estado. La ley reglamentará este derecho.

⁸ Constitución Nacional. Artículo 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. Toda persona está obligada a someterse a las medidas que establezca la ley, dentro del respeto a la dignidad humana.

En el primer trimestre del año 2003, ex conscriptos que prestaban SMO denunciaron ante la Comisión de Derechos Humanos del Senado su incapacidad física para trabajar luego de ser “descuereados” en diferentes instituciones castrenses, lo que una vez más viene a demostrar que la práctica del “descuereo” debe considerarse como una forma grave de maltrato o trato inhumano y degradante. Uno de los casos es el de Félix Alvarez, de 26 años, quien tras los maltratos en 1992 en el Regimiento Guardia Presidencial, quedó prácticamente paralizado. Alvarez concurre al Senado y relató que identificó a los responsables: al comandante de regimiento de apellido Escobar y al de Batallón, de apellido Riveros, sin que se tuviera noticias de alguna medida al respecto en el fuero militar.

Otra denuncia fue presentada por Estanislaa Torales, quien dijo que su hijo Adelio Caballero, de 18 años, realizó durante el año 2002 el SMO en la Marina con la edad de 17 años. Indicó que su hijo sintió mareos mientras estaba en el baño y se desmayó. Adelio Caballero fue internado en el Hospital Militar, donde le diagnosticaron un aneurisma cerebral por el que fue intervenido quirúrgicamente. Tras la operación quedó con retardo mental y problemas físicos graves, por lo que requiere de tratamiento médico de por vida. En ambos casos los dos ex conscriptos fueron dados de baja y no cuentan con ninguna asistencia por parte de las Fuerzas Armadas⁹.

El día 26 de junio el conscripto Hugo Domínguez, de 18 años, saltó del quinto piso del Hospital Militar, donde estaba internado por problemas mentales. De acuerdo al director de Sanidad Militar, contralmirante René Meza, su estado no fue consecuencia de malos tratos, a pesar de que aceptó que el joven había pasado los exámenes médicos y se encontraba prestando el SMO cuando su cuadro de oligofrenia se manifestó¹⁰.

Militares y violencia: caso Rubén Darío Colman y otros

El 20 de noviembre de 2002 se registró el crimen de Luz María Ruiz Díaz Subeldía, quien supuestamente fue asesinada por su novio, el sub teniente de artillería Rubén Darío Colman. El caso se encuentra en investigación en la justicia ordinaria. A pesar de esta acusación, el Colmán fue ascendido a teniente y luego degradado por el rechazo que produjo esta decisión en la sociedad.

El 12 de junio de 2003 se registró una denuncia en la Comisaría Novena de la ciudad de Limpio acerca de los malos tratos y torturas que recibió Natalia E., de 7 años, por parte de su padrastro, el teniente de navío Alejandro Monjes Romero. El caso está siendo investigado por la justicia ordinaria.

⁹ Diario Abc Color, 20 de abril de 2003.

¹⁰ Diario Abc Color, 27 de junio de 2003.

RECOMENDACIONES

- Reglamentar el procedimiento de incorporación al SMO para garantizar que éste no se produzca bajo coacción y que no se incorporará a personas menores de 18 años.
- Se enfatiza en la necesidad del cese de incorporación de jóvenes al SMO hasta que sea garantizada la integridad física y mental de los conscriptos por medio de una inspección médica adecuada para su ingreso y una calidad de vida digna y segura en servicio.
- Se deben cerrar todas las escuelas básicas y de enseñanza media que impartan instrucción militar como dependientes de las Fuerzas Armadas.
- Se deberá modificar la declaración efectuada en el momento de la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño y elevar a 18 años la incorporación a todos los ámbitos de las Fuerzas Armadas, incluida la instrucción profesional y los servicios voluntarios.
- El Estado deberá hacer efectivas las medidas para garantizar de manera eficaz y eficiente la atención y reparación a las víctimas y familiares de víctimas cuya responsabilidad recaiga en las Fuerzas Armadas.
- Se deberán continuar las investigaciones de los casos presentados por muertes, malos tratos, torturas y amenazas y asegurar que los responsables sean llevados ante la justicia y sancionados por medio de juicios imparciales y expeditos. Considerar al fuero civil como único órgano jurisdiccional para casos de investigación sobre posibles violaciones de derechos humanos en la fuerza pública.
- Se deberá garantizar la difusión y enseñanza de los derechos humanos en el ámbito de las Fuerzas Armadas, tanto para los oficiales como para los sub oficiales, su familia y su comunidad.
- Las Fuerzas Armadas deberán garantizar el respeto a la dignidad de las mujeres y la conciencia de género dentro su ámbito de influencia.

DERECHO A UN AMBIENTE SANO



Margarita Corvalán - Itá

La falta de políticas públicas y de instituciones como contraste

Beatriz Silvero

Sobrevivencia - Amigos de la tierra - Paraguay

Las agresiones al ambiente han aumentado, basadas en el modelo económico depredador que predomina. La pérdida de biodiversidad biológica, la inequidad en el acceso a los bienes naturales, el envenenamiento con agrotóxicos a los bienes naturales, ocurren ante la falta de control y los graves omisiones por parte de las instituciones del Estado.

LOS FENÓMENOS NATURALES Y LAS ACCIONES HUMANAS IMPACTAN SOBRE EL AMBIENTE

En Paraguay y el cono sur de América, el modelo económico agroexportador vigente, implementado en función del comercio a gran escala de materia prima, apoyado por los gobiernos en favor de las grandes empresas y corporaciones transnacionales, se ha basado en la sobreexplotación de los recursos y la concentración del poder, promoviendo el aprovechamiento exhaustivo y descontrolado de los bienes naturales, sin dar oportunidad a que la naturaleza se reponga, provocando la degradación ambiental. Este modelo, que ha causado la concentración cada vez mayor de la riqueza en grupos cada vez menores y la expansión y profundización de la pobreza en crecientes sectores de la población, atenta contra los derechos sociales, económicos, ambientales y culturales de los pueblos, generando un complejo de problemas sociales y ambientales que amenaza gravemente la vida en el planeta.

Los gobiernos, las corporaciones nacionales y transnacionales y las instituciones multilaterales, al considerar los asuntos económicos, ignoran lo ambiental y los derechos humanos, considerándolos como obstáculos al libre comercio. Han puesto más empeño en los procesos de integración para el llamado libre comercio (que no es libre ni justo, pues está supeditado a la satisfacción de las ganancias económicas

de las grandes corporaciones privadas) que en el respeto a los derechos humanos y la soberanía de los pueblos.

La consecuencia principal de este modelo establecido, ha sido el crecimiento económico de una clase privilegiada a costa del aumento de la pobreza, de la exclusión y del sometimiento de los pueblos, a través de la pérdida de soberanía sobre los modos y fuentes de alimentación y sobre los bienes naturales. Este proceso ha producido graves pérdidas de ecosistemas esenciales para la calidad de vida, degradación y destrucción del agua, el suelo, el aire y la biodiversidad y, en consecuencia, números crecientes de hombres y mujeres que ven, impotentes, empeorar sus condiciones de vida.

A las corporaciones multinacionales no les preocupa solucionar los problemas sociales y ambientales que han creado. Al contrario, en muchos casos ven en ellos la posibilidad de hacer negocios y seguir acumulando riquezas. Así, ante la creciente escasez de agua para el consumo humano, causada por el doble efecto de la degradación de las fuentes y el aumento del consumo, están viendo la posibilidad de realizar buenos negocios privatizando las fuentes remanentes y los sistemas de distribución de agua. Nuestro Acuífero Guaraní, que constituye una de las mayores reservas de agua subterránea del planeta, está en la mira de estas empresas transnacionales, pues podría abastecer por largo tiempo el consumo de una población de 360 millones de personas. **Se estima que para el año 2005, la demanda de agua dulce en el mundo, generada en gran medida por el consumo de las grandes empresas, será superior en 60% a las reservas disponibles.**

En Paraguay, en el periodo 2002 - 2003, las violaciones a los derechos ambientales y otros derechos colectivos causadas por este modelo económico depredador han seguido en orden creciente.

La mala gestión ambiental en nuestro país se puede atribuir **por un lado, a la falta de políticas ambientales**, y por el otro, a las **políticas públicas de papel**. En efecto, las acciones u omisiones y la falta de cumplimiento de los compromisos asumidos por Paraguay, al suscribir tratados, acuerdos y convenios internacionales —aun cuando éstos están debidamente ratificados— han reflejado la verdadera voluntad política del gobierno.

Las violaciones a los derechos humanos ambientales se produjeron en Paraguay **por acción, omisión y falta de control** por parte de las instituciones del Estado, con el apoyo y presión del sector privado empresarial, que trata de obtener beneficios de esta situación.

Así encontramos que la autoridad ambiental nacional ha otorgado licencias para muchos proyectos, obras y actividades que si hubiesen tenido un buen proceso de evaluación de impacto ambiental, jamás hubieran sido licenciadas. Muchas empresas, para establecerse y operar en el país, ni siquiera necesitaron estudios de impacto ambiental para su habilitación por las municipalidades, el Ministerio de Salud o el Servicio Forestal. Varias de ellas operan ilegalmente, sin siquiera pagar patentes,

obtener habilitaciones, registros o permisos y documentos de traslado correspondientes. Estas son “empresas pasajeras” que vienen, depredan y se van.

Las empresas han encontrado en nuestro país un lugar ideal ante la falta de aplicación de las leyes ambientales por parte de las autoridades. Por ejemplo, se violan impunemente las normas sanitarias, la obligación de tener un plan de manejo para la explotación forestal, el diámetro permitido para la extracción de rollos según las especies, la obligación de expedición de guías, los cupos de caza y pesca, las reglamentaciones sobre la utilización de tóxicos agrícolas permitidos, el cultivo de variedades genéticamente modificadas. Existen gigantescas obras públicas como la Hidroeléctrica de Yacyreta que son ejemplos de cómo violar desde la Constitución Nacional hasta resoluciones de menor jerarquía dictadas dentro de los municipios.

A continuación iremos citando las actividades o acciones humanas que más han producido impactos ambientales y violaciones al derecho de vivir en un ambiente saludable y en consecuencia también a los derechos económicos, sociales y culturales.

- **Pérdida de la diversidad biológica:** La mayor parte de la población del país no tiene conciencia sobre la magnitud de la pérdida de biodiversidad causada por la destrucción y degradación de los bosques y de otros grandes ecosistemas naturales como los humedales, ni la ocasionada por las actividades comerciales ilegales (tráfico de rollos, animales silvestres para mascotas, pieles, etc.), por la caza indiscriminada. No se dispone de inventarios que nos revelen estos datos, pero son incontables las especies desaparecidas y en peligro de extinción.
- **La deforestación,** principalmente para el cultivo empresarial de soja y la plantación de pasturas para la ganadería extensiva, ha dejado a pueblos y comunidades indígenas sin sus territorios y por tanto sin la base fundamental para su subsistencia y la supervivencia de sus culturas; ha producido la destrucción y degradación de los suelos, de las fuentes de agua y ha privado a la población del país de uno de sus más valiosos bienes naturales. En la Región Oriental de Paraguay queda menos del 5% de la superficie original de bosques, y grandes extensiones del Chaco se están deforestando para la agricultura a gran escala y la ganadería extensiva.
- **La producción extractivista de la madera** es una de las actividades responsables de los impactos sobre la biodiversidad. Los cada vez más escasos remanentes de bosques son codiciados por los que negocian madera, quienes valiéndose de presiones e influencias, han dejado sin efecto la pausa ecológica decretada en algunas zonas en las que la falta de cobertura boscosa es ya crítica para el mantenimiento de la calidad ambiental y de las fuentes de agua.
- **La deforestación y la destrucción de otros ecosistemas como los humedales son los mayores responsables de los efectos causados por la sequía** en el Chaco, afectando a miles de personas, especialmente de comunidades indígenas. No son pocas las personas que han muerto de sed a consecuencia de la sequía en el Chaco.

Algunos ejemplos de titulares de deforestación son:

- **“Deforestan patrimonio étnico. Empresas brasileñas incumplen orden de no innovar y abren picadas.** *El costo ambiental para el país no tiene justificativo, teniendo en cuenta que los beneficios obtenidos de la depredación forestal son totalmente destinados a apuntalar la economía del capital brasileño que ingresa al país. Esta acción afecta la zona de transición entre el Chaco Boreal y el Bajo Chaco de 3 de los tipos de biomasa más notables del Chaco paraguayo, de cuya integridad depende hoy la sobrevivencia de la diversidad biológica asociada a este sistema”¹.*
- **“Autoridades colaboran con deforestadores en Vaquería.** Poderosos agricultores brasileños que compran grandes extensiones en Vaquería contaminan el ambiente con fuertes agrotóxicos y deforestaron los últimos bosques del lugar, bajo protección de las autoridades locales y departamentales. Según los pobladores, hasta el tractor de la municipalidad donado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) para apoyar la producción agrícola de campesinos y el arreglo de caminos vecinales estuvo echando montes y arando las propiedades de los brasileños”².
- **“Fauna silvestre amenazada.** *La larga sequía del Chaco, que ya mató a 12 indígenas, comienza a cobrar víctimas entre los animales silvestres, incluso especies en peligro de extinción, además de alentar la cacería furtiva. La Gobernación realiza grandes esfuerzos para llevar agua a las comunidades. Se conforma Comité de Emergencia Departamental”³.*
- **“Falta apoyo para frenar depredación de peces.** *La Secretaría del Ambiente (SEAM) nuevamente brilló por su ausencia en las incautaciones de alrededor de 4.000 kilos de pescados de distintas especies realizados el pasado fin de semana en el distrito de Guazú Cue, en la ruta Cuarta. La intervención estuvo a cargo de la Policía local y de la fiscalía a cargo del Abogado Gustavo Emilce Vázquez”⁴.*
- **“Llega ayuda a indígenas.** *El problema se extiende a ganaderos cuya situación se vuelve crítica, tendrán que trasladar ganado a establecimientos vecinos. Carlos Valdés, ganadero del Chaco manifestó que “mientras que el gobierno no solucione el problema del ingreso de las aguas del Pilcomayo a lugares donde antes llegaba, la situación será cada vez más adversa. Hay que prepararse para lo peor”⁵.*
- **“Indígenas continúan sin agua. Comité de Emergencia Nacional asiste al Chaco, pero hay denuncias de inequidad.** *El titular del Comité dice que no son magos, pero hacen lo imposible por atender a las 94 co-*

¹ Diario Ultima Hora. 19 de noviembre de 2002. Pág. 15.

² Diario ABC Color. 9 de noviembre de 2002. Pág. 31

³ Diario Ultima Hora. 17 de octubre de 2002. Pág. 14

⁴ Diario Ultima Hora. 27 de agosto de 2002. Pág. 18

⁵ Diario Ultima Hora. 5/6 de octubre de 2002.

comunidades previstas. Sin embargo, dirigentes indígenas e indigenistas denunciaron que varias comunidades seguían sin el vital líquido, y que nadie fue a entregarles nada, e incluso los nativos de Santa Elisa y Km. 16, donde falleció un niño, denunciaron que fueron agredidos por el titular de la XV Región Sanitaria, por hacer denuncias de su situación a la prensa y ni siquiera se atendió a los enfermos. La inequidad en la distribución de alimentos y agua también es objeto de denuncias ya que solo quienes tienen cédula y son posibles votantes, reciben asistencia. El titular del Comité de Emergencias se defiende diciendo que se está realizando un trabajo social de sostenimiento desprovisto de politización”⁶.

- **“Depredaciones. Las conductas de consumo y destrucción en nuestro país están llegando a niveles alarmantes, comprometiendo el futuro de las siguientes generaciones.** El artículo presenta a varios responsables: el Estado, los campesinos que ante los precios irrisorios del algodón (rebajados por la avidez de los acopiadores) y la escasez de trabajo asalariado, ven en la tala de montes una de las últimas fuentes de ingreso campesino. Ni siquiera se trata ya de rollos para algún aserradero vecino, sino árboles jóvenes para alimentar hornos de carbón o son comercializarlos como leña”⁷.

La inequidad en el acceso a los bienes naturales, acaparados por los agroexportadores y ganaderos, el empeoramiento de los ingresos de los agricultores y la pobreza extrema aumentan la presión de la población sobre los bienes naturales y promueven la migración de la población rural hacia las ciudades y el exterior.

Los cultivos para fines de comercialización de soja genéticamente modificada son ilegales, pero se realizan impunemente en el país con semillas introducidas de contrabando (su introducción está prohibida para fines comerciales). Estos cultivos, que utilizan grandes cantidades de tóxicos en su producción, afectan gravemente a las familias de campesinos ubicadas en sus cercanías. Los campesinos se ven obligados a vender sus propiedades porque sus vecinos extranjeros los fumigan con tóxicos y contaminan sus fuentes de agua, envenenan a sus hijos y sus animales domésticos. Ellos tienen entonces que elegir entre migrar o quedarse a morir contaminados, engendrar niños deformes, sufrir algún tipo de cáncer u otro tipo de enfermedades causadas por los tóxicos agrícolas.

Hay más de 80% brasileños en los departamentos de la frontera. “*Autoridades deben hacer frente a la descampesinización, que ya arroja hechos de sangre, sostiene Marcial Antonio Riquelme.* Solo cinco departamentos se salvan del flujo migratorio. En los demás ya se siente la presencia masiva de los inmigrantes brasileños que en la frontera alcanza concentraciones de más de 80% de la población”. Como efecto, especialmente en los distritos que

⁶ Diario Última Hora. 12/13 de octubre de 2002. Pág. 17.

⁷ Diario Última Hora. 12/13 de octubre de 2002. Pág. 7.

limitan con el Brasil, hay un éxodo masivo de campesinos que, luego de haber vendido sus propiedades o posesiones (derecheras), migran principalmente a Ciudad del Este, Coronel Oviedo y el cono urbano Central – Asunción. **“Tierra de nadie o patio trasero”**. Sigue diciendo el sociólogo Marcial Antonio Riquelme: *“el país ya no puede seguir siendo tierra de nadie o patio trasero de un país más poderoso, so pretexto de una integración regional mal entendida. Tanto Argentina como Brasil tienen franjas fronterizas de protección de 100 y 150 Km. Afirma tajantemente que: “hay que enfrentar esta realidad. El Paraguay ya no tiene frontera agrícola, sus bosques han sido depredados y no se sabe cuanto durará el boom sojero para cuya consecución se ha hipotecado la soberanía nacional”*⁸.

La producción extensiva, intensiva, creciente, invasora, principalmente de soja y de pasturas para la ganadería, es responsable de la aparición de plagas que promueven el **uso intensivo de tóxicos agrícolas**. La degradación del suelo, la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, produciendo impactos en la salud y hasta pérdidas de vidas humanas.

La ganadería extensiva, con su práctica contaminante de quema de pasturas, es según el informe sobre cambio climático, una de las principales actividades que producen efecto invernadero en nuestro país.

La producción de energía a través de grandes represas hidroeléctricas, ha causado enormes impactos sociales y ambientales que nunca han sido reparados. La Hidroeléctrica de Yacyreta tiene muchas deudas sociales y ambientales pendientes, al nivel actual del embalse. Aun así, los gobiernos de Argentina y Paraguay pretenden elevar el nivel del embalse de su cota actual de 76 metros sobre el nivel del mar a la cota 83, con lo que se agravarían en gran medida los problemas actuales.

“Piden parar Yacyreta ahora. Foro Internacional analizó alcances de las represas y sus incidencias sociales y económicas. *En los tres días de reunión se escucharon informes dramáticos vividos por comunidades afectadas por distintas represas en el continente y se paso revista al impacto que tuvieron estas obras sobre la fauna de nuestros ríos”*⁹.

Todos contra Corpus. La inminente construcción de la represa de Corpus, en la misma zona de impacto de Yacyreta, despertó la reacción de muchos, ya que en ambas márgenes del río Paraná el tema es tratado con mucha reserva por las autoridades. El proyecto es impopular debido a la problemática social y ambiental que la hidroeléctrica de Yacyreta no pudo resolver. En la provincia de Misiones, Argentina, hay un antecedente de rechazo a Corpus. En 1996 el gobierno provincial llamó a un plebiscito en el que el mega proyecto hidroeléctrico fue categóricamente rechazado. *A pesar de esto, en mayo del 2002*

⁸ Diario Última Hora. 20 - 21 setiembre de 2003. Pág. 26.

⁹ Diario Última Hora. 20 - 21 setiembre de 2003. Pág. 26.

los presidentes de Paraguay y Argentina han manifestado su decisión política de hacerlo. Debemos mirar a las represas a la luz de los impactos de Yacyreta, que ha sido el ejemplo paradigmático de cómo violar la Constitución Nacional, los convenios internacionales, las leyes, decretos, resoluciones así como las propias políticas sociales y ambientales de los bancos que la han financiado.

La contaminación industrial ha causado la degradación de ríos, lagos, arroyos, con descargas de efluentes en crudo, sin plantas de tratamiento exigidas por ley. El procesamiento ilícito de desecho esta tipificado como delito por la ley 1.160/97 - Código Penal.

El 26 de agosto de 2002 la Fiscalía imputa a la presidenta de la firma Frigomerc. También se interviene la fábrica de grasas Frontanilla. Se constata el funcionamiento sin planta de tratamiento, la instalación de la fábrica sin evaluación de impacto ambiental. Se pide suspensión del proceso, el cual se suspende previo cumplimiento de ciertas condiciones impuestas entre las que se encontraban: presentación de los responsables en la fiscalía los primeros días de cada mes a fin de firmar el libro que se habilitó para el efecto; prohibición de cambiar de domicilio sin solicitud previa; y prohibición de salir del país sin orden ni permiso expreso del Juzgado de Ejecución y Sentencia. Además se debían concluir las obras de construcción de la planta de tratamiento de fluentes industriales y prestar ayuda en especie a la Escuela San Vicente de Paúl a través de la provisión de 25 litros de leche chocolatada semanales por el plazo de seis meses, la construcción de un aula para el funcionamiento del preescolar, la compra e instalación de dos ventiladores de techo y la arborización del patio de la institución. El 4 de noviembre de 2002, el señor Narciso Frontanilla empezó a cumplir las condiciones impuestas en la Escuela San Vicente de Paúl¹⁰.

Como vemos, las condiciones impuestas son prácticamente nulas, pues de no reglamentarse y aplicarse adecuadamente estas condiciones a los que cometen delitos contra las bases naturales de la vida humana, prácticamente se incurre en una impunidad legal.

“Peligro de contaminación. Pérdida de memoria, náuseas, vómitos y problemas neurológicos son solo algunos de los males que produce en los hombres la dispersión del mercurio en el medio ambiente. Paraguay, aunque lejos de las grandes minas e industrias, comienza a sufrir los embates de estos contaminantes. En la comunidad de San Antonio de Paso Yobai, la empresa Minas Paraguay es la responsable de la búsqueda de oro y la utilización del mercurio ya estaría contaminando el cauce de un arroyo”.¹¹

¹⁰ Revista Fiscalía del Ministerio Público. Nº 4.

¹¹ Diario Última Hora, 5 de agosto de 2002.

EL ENVENENAMIENTO CON TÓXICOS AGRÍCOLAS

Este año se ha caracterizado por los graves impactos que ha producido el manejo y uso inadecuado, indiscriminado, y en algunos casos ilegal, de los tóxicos agrícolas, habiéndose llegado al extremo de casos de intoxicaciones que han costado vidas humanas. Graves denuncias por parte de organizaciones campesinas no tuvieron eco en la Unidad Fiscal Ambiental, que inspeccionando los lugares llegó a la conclusión de que los productos utilizados en algunos casos eran los permitidos por la ley, sin investigar la proporción utilizada.

En el caso de la colonia Tekoyoya, de Vaquería, si bien el glifosato es permitido por la ley, al ser utilizado para eliminar plagas de cultivos de soja transgénica requería que la Fiscalía intervenga y destruya estos cultivos, pues su práctica acumula varios hechos delictuosos (falta de licencia ambiental, introducción ilegal de la semillas, manipulación genética no permitida en nuestro país).

El 8 de marzo de 2002, la Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI) convocó a una movilización en Itapúa ante la inacción de las autoridades frente a la gravedad de la contaminación por tóxicos agrícolas en ese y otros departamentos, y asumió la responsabilidad de seguir luchando contra la muerte y la destrucción ocasionadas por las fumigaciones. CONAMURI denunció ante la opinión pública nacional e internacional:

- *que siguen las fumigaciones en Pirapey 35, 2º línea, lugar en que vive la familia Talavera Villasboa, cuyos miembros sufrieron intoxicaciones y a consecuencia de ello la pérdida de un hijo, Silvino Talavera de 11 años, envenenado por los agroquímicos. Existe una carpeta fiscal que sigue la investigación del hecho;*
- *que los herbicidas en base a glifosato, sustancia encontrada en la sangre de cuatro niños de Pirapey 35, contrariamente a lo que sostiene su fabricante, la empresa Monsanto, son altamente tóxicos para animales y humanos, según afirmaciones del Dr. Jorge Kaczewer, de la Universidad Nacional de Buenos Aires;*
- *que 50 familias del asentamiento San Francisco, Edelira 54, zona base, han denunciado ante la Fiscalía al Sr. Alceu Mulber por los graves problemas de salud ocasionados por las fumigaciones aéreas de sus sojales realizados en los últimos meses; y*
- *que 70 familias de Bonanza, 2º línea, distrito de Yatytay, han denunciado también ante la Fiscalía al Sr. Norbert Launstenslager, propietario de yerbales de la zona, por el mismo motivo.*

Además de las fumigaciones, otro grave problema ha surgido a consecuencia del almacenamiento inadecuado de los tóxicos agrícolas. El Ministerio Público ha detectado varios depósitos en distintos puntos del país ubicados inadecuadamente y sin ningún tipo de control, que son utilizados incluso como depósitos de semillas vencidas pertenecientes a empresas privadas.

El caso más grave que denota la irresponsabilidad de las autoridades en el almacenamiento y ubicación de tóxicos fue el incendio del depósito de la Oficina Fiscalizadora de Algodón y Tabaco (OFAT) del MAG, en Asunción, en julio de este año.

Los efectos en los individuos expuestos a las consecuencias del incendio fueron:

- **Agudos o inmediatos:** intoxicaciones, diarrea, vómitos, afecciones en la garganta, irritaciones de ojos, nariz, garganta, bronquitis, afecciones cardiovasculares, taquicardias, fiebre, dolores abdominales, cefaleas, irritación, nerviosismo.
- **Crónicos:** las personas afectadas, ante la inacción de las autoridades, siguen en el lugar y continúan padeciendo nuevas afecciones, como sangrado de nariz, cefaleas, nerviosismo, diarreas, dolores, afecciones en el aparato respiratorio, circulatorio, afecciones cardíacas y óseas.
- Existe una incertidumbre total con respecto a las **consecuencias acumulativas**, toxicidad por dosis que se repiten al permanecer en el lugar y seguir teniendo contacto a través del aire, agua y suelo, tales como: cáncer de diferentes tipos, tumores, malformaciones fetales, efectos mutagénicos, alergias, disminución de las defensas del organismo.
- **Enfermedades de tipo respiratorio:** como faringitis, gripes, neumonías, infecciones parasitarias, otitis agudas, abortos espontáneos, impotencia, problemas de la conducta, retardo del crecimiento, enfermedades del corazón, pues no se sabe qué productos y qué combinaciones se formaron con el incendio al mezclarse con el agua y los gases entre sí.

En un informe presentado por las comisiones vecinales de las zonas afectadas, solicitan:

- la constitución de una comisión multi sectorial con poder de decisión; y
- la elaboración participativa de un plan de emergencia de asistencia y monitoreo que contemple la cuestión de salud ambiental y humana.

Diario Abc Color - 15 de julio de 2003

RESIDUOS TÓXICOS

“Tóxicos estaban en forma ilegal en la zona siniestrada. El siniestrado depósito de las oficinas de la OFAT del Ministerio de Agricultura y Ganadería, donde ardieron unos 10.000 litros de insecticida, no cuenta con la evaluación de impacto ambiental, procedimiento ineludible para la habilitación de este tipo de locales.

“Experto en agrotóxicos sostiene que consecuencias son graves. La fuga de agrotóxicos, entre ellos organofosforados, tendrá un efecto más grave de lo esperado y no será solo de momento, sino por meses y años. La gravedad del caso fue destacada por el biólogo argentino Raúl Montenegro, quien identificó los caminos o rutas posibles de riesgo de contacto humano con los tóxicos. “También advirtió sobre el cóctel de contaminantes químicos que están inhalando los pobladores afectados por el siniestro”.

Desde el inicio del operativo control de la situación, las autoridades de los ministerios de Salud, Agricultura, Secretaría del Ambiente y hasta de la Fiscalía del Ambiente solo indujeron la investigación para demostrar que no quedaron secuelas preocupantes por la fuga de los tóxicos. Sin embargo, es impensable que 24.610 litros de tóxicos agrícolas sumados a 6.803 kilos de otros tipos de veneno se hayan esfumado.

Una parte de ellos se incendió y otra quedó intacta. Con la acción inapropiada de los bomberos, que ignoraban la naturaleza del material incendiado, los tóxicos se mezclaron y formaron un cóctel venenoso. La dispersión fue en dos formas: con la explosión, los tóxicos quedaron esparcidos en la atmósfera y las partículas se fueron diseminando en un área bastante grande de Asunción. La otra forma de dispersión fue a través de los casi un millón de litros de agua usados por los bomberos para controlar el incendio. Esta agua envenenada tuvo dos caminos: el primero, a través de la red de desagüe, que llega hasta la bahía de Asunción, y el otro a través de la villa poblada ubicada detrás del depósito siniestrado.

El volumen de insecticidas (entre ellos el organofosforado sumithion), herbicidas y fungicidas dispersado es tal que su efecto real no puede ser desmeritado, como lo hicieron los ministros Darío Baumgarten y José Mayans, de Agricultura y de Salud Pública, respectivamente. O se está minimizando el impacto real o la cantidad dada a conocer no es la verdadera.

Tanto los expertos contratados por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) como los citados ministros sostienen que no se pueden estimar los posibles impactos ambientales y en la salud de las personas, tanto en el momento actual como a mediano y largo plazos. Es más, dan como resultados felices los primeros informes que señalan la ausencia de restos tóxicos en agua, aire y suelo en la zona donde los restos fueron dispersados.

Por otro lado, el toxicólogo Evelio Cardozo afirmó el martes 8 de julio —un día después del siniestro— que toda la población afectada debería ser evacuada porque está expuesta a riesgos severos para su salud, no solo ahora sino para toda la vida, principalmente las mujeres. Sin embargo, el toxicólogo posteriormente adoptó un perfil bajo cuando su superior, el ministro de Salud, salió al paso adoptando medidas que se contraponían a lo expresado en su momento por el Dr. Cardozo.

En este caso, se puede afirmar que se está jugando con la salud de los pobladores de San Vicente, San Pedro y San Felipe. Unas 8.500 personas, entre niños, ancianos, embarazadas, alérgicos, soportaron inhalaciones de tóxicos superiores a las permisibles.

Aunque el ministro de Salud diga que nadie murió, estas personas llevan dentro de sí el riesgo de afecciones cancerígenas en el futuro, por lo que en este caso no se ha protegido la salud pública.

RECOMENDACIONES

Las propuestas que presentamos a continuación están incluidas en la **Declaración de Cartagena**¹² de la Conferencia Internacional de Derechos Ambientales y Derechos Humanos, convocada por Amigos de la Tierra Internacional del 16 al 18 de setiembre de 2003:

- los gobiernos deben asumir la defensa de los derechos y la soberanía frente a la explotación desmesurada de su patrimonio y de sus ciudadanos;
- se debe combatir la inseguridad, recobrando el verdadero significado de la seguridad, que incluye la seguridad ecológica, alimentaria, energética; la seguridad de que no se expropiará el agua, de que no se destruirán las selvas y no se desertizarán las tierras ni se alterará el clima; la seguridad de que los campesinos no serán desplazados, de que la banca multilateral no seguirá financiando el saqueo y la destrucción del planeta; la seguridad de que no se seguirá criminalizando ni persiguiendo a los defensores de derechos humanos, a los ambientalistas, ni a quienes se manifiesten contra las injusticias y las guerras; y
- se debe construir un mundo con justicia ambiental y social.

PROPUESTAS DE CARÁCTER URGENTE

- Fortalecer la institucionalidad ambiental.
- Diseñar, con la plena participación de la sociedad civil, una política ambiental nacional que incorpore el ordenamiento territorial, la gestión ecológicamente adecuada de los bienes naturales y el acceso equitativo a su uso sustentable, la soberanía alimentaria, promoviendo la gobernabilidad y la responsabilidad compartida entre gobiernos locales y comunidades, la defensa de los territorios indígenas y campesinos, el fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas
- Crear mecanismos de adecuación, control de aplicación y difusión de las leyes ambientales
- Prohibir el cultivo de soja transgénica y declarar al país libre de organismos genéticamente modificados.
- Prohibir la habilitación de monocultivos que promuevan el uso de tóxicos en las cercanías de comunidades campesinas e indígenas.
- Implementar monitoreo y control del ingreso de tóxicos para uso agrícola en el país, el cumplimiento de las normas de utilización existentes y promover la creación de nuevas normas que cubran situaciones no reglamentadas.
- Crear mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura y Ganadería para el control del uso de tóxicos.

¹² Se puede acceder al texto completo de la declaración en el sitio de Internet www.sobrevivencia.org.py

CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS INTERNACIONALES



Hilaria Corvalán - Itá

Aumenta la conciencia ciudadana a favor de una política exterior en pro de los derechos humanos

Raquel Talavera

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL Paraguay)

Este año estuvo marcado por una mayor inserción del país en el ámbito internacional de los derechos humanos, comenzando con su presencia como miembro de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la elección de un paraguayo para integrar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Otro hecho positivo fue la no aceptación del acuerdo bilateral de impunidad con Estados Unidos, que de aprobarse hubiera significado un incumplimiento del Estatuto de la Corte Penal Internacional. Al mismo tiempo, persisten incumplimientos en los compromisos internacionales y la admisión de la CIDH de tres nuevos casos.

El Estado paraguayo forma parte, por primera vez, de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la cual está integrada por 53 Estados. En su condición de Estado miembro ha participado del 59° período de sesiones, que se realizó en Ginebra, Suiza, del 17 de marzo al 25 de abril de 2003. Asimismo, suscribió una declaración conjunta sobre cooperación técnica con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En estas sesiones Paraguay sostuvo como parte de su política exterior en derechos humanos que “la acción internacional para la defensa de los derechos humanos no constituye injerencia en los asuntos internos de los Estados”.

Durante el XXXIII período de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), celebrado en Santiago de Chile en junio de 2003, contando con 22 votos el Dr. Evelio Fernández Arévalos fue seleccionado como el primer paraguayo en ser miembro de uno de los órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: la CIDH. Es importante aclarar que esta selección no es para representar al país, sino a título personal. Fernández Arévalos estará impedido de intervenir, producir informes o recomendaciones referentes en los casos donde el Estado paraguayo se encuentre denunciado.

Siendo parte el Estado paraguayo de la CIDH y promoviendo a un nacional su interior, es aún mayor su compromiso de cumplir de buena fe los acuerdos asumidos en

los tratados internacionales y americanos de protección de los derechos humanos. La exitosa política de relaciones exteriores debe ser coherente con la aplicación nacional, respetando y garantizando los derechos humanos de todos los habitantes sujetos a su jurisdicción. En este sentido pasaremos a analizar si el Estado está cumpliendo con sus obligaciones.

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales recomendó al Estado paraguayo en el año 1996, entre otras cosas, solucionar el grave problema de la distribución injusta de la tierra como método para combatir la pobreza. Sin embargo, vemos que no se ha cumplido y subsiste esta gran dificultad que conlleva ya 84 campesinos muertos desde 1989 en la lucha por reivindicaciones de tierra.

Paraguay aún no ha cumplido con la restitución de parte de las tierras ancestrales a las comunidades nativas del Chaco, encontrándose varios de estos grupos en situación delicada, sobreviviendo al costado de las rutas. Al privarles de sus tierras, se niega el derecho a la alimentación, a la cultura, a la vida misma. El Estado fue demandado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por graves violaciones a los derechos humanos, siendo las víctimas la comunidad indígena Yakye - Axa, y soporta dos denuncias más ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: las de las comunidades (N° P12.329) Sawhoyamaxa del Pueblo Enxet y (N° P12.359) Xakmok Kasek. Las dos, actualmente, cuentan con informes de fondo de la CIDH.

En el ámbito de los derechos de la niñez, el gobierno no ha garantizado la asignación de fondos, como se señala a las partes en la Convención de los Derechos del Niño, “hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional” para lograr el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de las niñas y niños, teniendo especialmente en cuenta a los gobiernos locales (gubernaciones, municipalidades) y a la población infantil más vulnerable.

A pesar de las recomendaciones dadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 14 años después de la caída de la dictadura stronista, Paraguay está en deuda con el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales y sostiene graves denuncias en cuanto a derechos civiles y políticos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

En setiembre de 2003, la CIDH emitió su informe de admisibilidad en el caso de dos niños soldados desaparecidos, Marcelino Gómez Paredes y Cristian Ariel Nuñez (N° P12.358). Asimismo, no se registran reparaciones integrales a los familiares de niños soldados fallecidos y desaparecidos en los cuarteles o víctimas de tratos crueles, inhumanos o degradantes.

El gobierno sigue retrasado en la reparación a víctimas de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura de Alfredo Stroessner, salvo un caso, el de Napoleón Ortigoza, quien fue compensado mediante demanda ordinaria, pero no en cumplimiento de la Ley 838/96. Debido a esto, las víctimas permanecen en el olvido y la indignancia total.

Respecto al castigo judicial de los culpables de las violaciones de derechos humanos durante la dictadura, ningún pedido de extradición del dictador Alfredo Stroessner llegó a la Cancillería de la República Federativa del Brasil hasta la fecha de este informe, pese a existir un exhorto librado por el Poder Judicial en el caso de desaparición de los hermanos Ramírez Villalba y dos ordenes de prisión con fines de extradición: el caso Celestina Pérez de Almada y el de la desaparición del Dr. Agustín Goiburú.

El caso de reparación a las víctimas menores de edad del “Centro Penitenciario de Reeducción Panchito López” actualmente se encuentra ante los estrados de la CIDH en espera de resolución de excepciones preliminares, interpuestas en forma dilatoria por el Estado paraguayo para no reparar a las víctimas y no habiéndose tomado medidas de no repetición.

Convenciones contra la Tortura (Naciones Unidas)

La tortura no está tipificada en la legislación vigente en términos compatibles con el artículo 1 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas o el artículo 2 de la Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura. El delito incluido en el Código Penal bajo esa denominación omite elementos esenciales del tipo penal que se describen en las convenciones mencionadas.

Otros aspectos son la inclusión de programas de reparación y rehabilitación de la salud física y mental de las víctimas de tortura, como prescribe el artículo 14 de la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas. Es deuda pendiente la adecuación de la legislación nacional a estas convenciones.

CORTE PENAL INTERNACIONAL (CPI)

La política estadounidense de extraer de la jurisdicción de la CPI a sus nacionales y demás personas que trabajan para su gobierno generó dentro de la comunidad internacional innumerables críticas que se tradujeron en la negativa de varios Estados a firmar acuerdos que dieran impunidad a sus nacionales.

En lo que a nuestro país se refiere, hubo coincidencia tanto en el foro público como político, y especialmente entre las organizaciones de Derechos Humanos, en cuanto al rechazo a suscribir los acuerdos bilaterales de inmunidad con Estados Unidos.

El Estatuto de Roma establece que el funcionamiento de la CPI estará condicionado a la cooperación de los Estados Parte. En otras palabras, esta corte podrá juzgar a las personas responsables de la comisión de los crímenes bajo su competencia¹, siempre y cuando el Estado al cual pertenece la persona acusada lo entregue a este organismo.

El gobierno de Estados Unidos de América² se encuentra negociando con los Estados parte del Estatuto de Roma la suscripción de acuerdos bilaterales que otorguen inmunidad de jurisdicción penal a los ciudadanos norteamericanos y de otras nacionalidades—diplomáticos, tropas, personal de servicio, contratistas— que formen parte de sus misiones en los distintos Estados.

El Estatuto de Roma establece que podrá juzgar a todas las personas que eventualmente fueran remitidas a la CPI, independientemente de que las mismas sean o no ciudadanos de un Estado que no sea parte. Es decir, dependerá de la voluntad del Estado en remitir al sujeto, o bien del Estado en donde se encuentre residiendo el eventual autor de los crímenes, sea de la nacionalidad que fuere.

Hasta ahora, Paraguay ha respondido ante las presiones estadounidenses rechazando sus pretensiones, optando por la lealtad a su compromiso con la CPI, por lo cual el gobierno paraguayo ha recibido el apoyo de la CODEHUPY. Los países que no han cedido a las presiones de Estados Unidos de Norteamérica necesitarán todo el apoyo, vigilancia y estímulo de sus organizaciones civiles y de derechos humanos para mantenerse firmes en esta postura.

LISTA DE LOS CASOS EN TRÁMITE ANTE LA CIDH Y CON INFORMES

- Caso N° 11.558 “Julián Cubas”. Tortura durante la dictadura stronista. Proceso en solución amistosa.
- Caso N° 11.559 “Miguel Angel Soler”. Presentado por violación del derecho a la vida y desaparición forzada durante la dictadura. Proceso en solución amistosa.
- Caso N° 11.560 “Agustín Goiburú”. Presentado por violación del derecho a la vida y desaparición forzada durante la dictadura stronista. Proceso en solución amistosa.
- Caso N° 11.665 “José Mancuello”. Presentado por retardo judicial y violación del derecho a la vida durante la dictadura stronista. Proceso en solución amistosa.
- Caso N° 11.667 “Rodolfo y Benjamín Ramírez”. Presentado por violación del derecho a la vida y retardo judicial durante la dictadura stronista. Proceso en solución amistosa.

¹ La CPI tiene competencia para juzgar a personas responsables de crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, genocidio y agresión.

² Estados Unidos de América no es parte de la CPI.

- Caso N° 1.843 “Napoleón Ortigoza”. Se comunicó a la CIDH en setiembre del año 2001 la confirmación de la indemnización en segunda instancia del Poder Judicial. Proceso en solución amistosa.
- Caso N° 11.607 “Soldado Víctor Hugo Maciel”. Fue presentando por el Servicio de Paz y Justicia - Paraguay (SERPAJ - PY) y el CEJIL Paraguay. Pedido de admisibilidad e informe de fondo.
- Caso N° 12.000 “Aníbal Miranda”. Violación de derechos humanos durante la dictadura stronista.
- Caso N° 11.506 “Waldemar Pinheiro y José Victor Dos Santos”. La CIDH publicó un informe de admisibilidad del caso.
- Caso N° 12.300 “Gerardo Vargas Areco”. Presentado por SERPAJ - PY y CEJIL Paraguay por violación del derecho a la vida. Es el caso de un soldado que fue muerto por torturas mientras cumplía el Servicio Militar Obligatorio (SMO).
- Caso N° 12.329 “Vicente Ariel Noguera”. Presentado por AFAVISEM en el año 2000 por la muerte de este soldado en el SMO.
- Caso N° 11.836 “Feliciano Orue Coronel”. Caso de violación de derechos humanos durante la dictadura stronista.
- Caso N° 11.865 “Juan Carlos Hrase Von Barga”. Caso presentado por posibles afectados a obras futuras de la hidroeléctrica Yacretá.
- Caso N° PO137/01 “Defensor del Pueblo”. CODEHUPY, algunos representantes de las víctimas de la dictadura y CEJIL solicitaron que el Congreso Nacional elija al Defensor del Pueblo, lo que se consiguió el 11 de octubre de 2001. Este cargo no había sido llenado desde su instauración, a través de la Constitución Nacional de 1992 (caso archivado a pedido de los peticionarios).
- Caso N° 12.330 “Marcelino Gómez Paredes y Cristian Ariel Nuñez Lugo”. Presentado por SERPAJ - PY y CEJIL Paraguay a causa de la desaparición de dos soldados. Presentado por violación del derecho a la vida y desaparición forzada de personas en el año 2000. La Comisión aprobó informe de admisibilidad en setiembre de 2003.
- Caso N° 12.358 “Octavio Rubén Gonzáles Acosta”. Caso relacionado a violaciones de derechos humanos durante la dictadura presentado en el año 2001.
- Caso N° 12.359 “Cristina Aguayo Ortiz y otros”. Caso relacionado a las redadas de los niños que estaban en la calle realizadas por la jueza María Mercedes Brítez de Buzó³. Presentado en el año 2001 por violación del derecho a la libertad, malos tratos, el deber del Estado de respetar los derechos humanos y garantizar su vigencia para todos sus ciudadanos y los derechos de la infancia y la adolescencia. Excepción preliminar opuesta por el Estado, realizándose reunión de trabajo en setiembre del año 2003.

³ Nota del equipo editor: En los últimos días de noviembre dicha jueza renunció para asumir el cargo de Secretaria de la Niñez y la Adolescencia, ofrecido por el presidente de la República.

- Caso N° 12.374 “Jorge Enrique Patiño Palacios”. Derecho a la vida y deber del Estado de respetar y garantizar los derechos humanos. El Estado remitió informes a la CIDH.
- Caso N° 12.375 “Víctor Jorge Reichelt”. Relacionado a un caso penal ante la justicia ordinaria.
- Caso N° P12.359 “Sawhoyamaxa del Pueblo Enxet - Xakmok Kasek”.
- Caso N° P4481/02 “Silvia Graciela Sánchez”.

CASOS CONCLUIDOS

- Caso N° 11.713 “Comunidades Enxet - Lamexay”. El 30 de julio de 1999, con la presencia del presidente de la República del Paraguay, se firmó el acuerdo de solución amistosa entre los peticionarios Tierraviva, CEJIL y la comunidad indígena Enxet - Lamexay y el Estado paraguayo. La comisión ha solicitado al Estado la presentación de informes trimestrales, a ser presentados desde enero del presente año, con el fin de dar cabal seguimiento a los acuerdos alcanzados. El acuerdo consiste en la devolución de tierras ancestrales a las comunidades y el seguimiento a éstas en su asentamiento en las tierras, proveyendo buenos caminos, acceso a la salud y la educación. En el Informe Anual a la Asamblea General del presente año, la CIDH publicó el acuerdo alcanzado.

Casos declarados admisibles en la CIDH

Año 2003

- Caso N° P379/01 “Carlos Alberto Mojoli Vargas”.
- Caso N° P12.330 “Marcelino Gómez Paredes y Cristian Ariel Nuñez”.
- Caso N° P0322/03 “Comunidad Indígena Sawhoyamaxa del Pueblo Enxet”.
- Caso N° P0326/03 “Pueblo Enxet - Xakmok - Kasek”.

Algunos casos declarados inadmisibles en la CIDH

- 2003 Caso N° 12.296 “Rubén Ayala Bogado”. Presentado por haber rechazado la Corte Suprema de Justicia varios recursos del peticionario en un juicio de desacato iniciado por el mismo.
- 1999 Caso Lino César Oviedo Silva.
- 1998 Caso Tabacalera Boquerón.

CASOS ANTE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

- Caso N° 12.313 “Yakye Axa del Pueblo Enxet - Lengua”. Derecho a sus tierras ancestrales.

- Caso N° 11.666 “Centro de Reeducción del Menor Panchito López”. Presentado por las muertes ocurridas en esa penitenciaría y las condiciones de vida que soportan los reclusos.
- Caso N° 12.032 “Ricardo Canese”. Fue presentada la demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por violación de la libertad de expresión y derecho a libre circulación.

CASOS ANTE LAS ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS

- Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Solicitud referente al paradero de las siguientes personas: Octavio Rubén González Acosta, Lorenzo López y Diego Rodas, desaparecidas durante el régimen de Stroessner.
- Relator Especial para la Tortura: Denuncias formuladas por cuatro jóvenes en edad del servicio militar en 1995, César Barrios, Pablo Osorio, Venancio Vera y Sebastián Coronel, quienes fueron supuestamente golpeados y sometidos a vejámenes.
- Recomendación de la Relatora Especial para Desechos Tóxicos de Naciones Unidas: Caso semillas Delta Pine: Delta Pine se deshizo de 30.000 bolsas de semillas de algodón vencido (sin poder germinativo) de Rincón'i. Las 660 toneladas fueron esparcidas al aire, registrándose varios casos de muertes que los pobladores atribuyen a los agrotóxicos. Realizándose análisis, la mayor parte de los agrotóxicos corresponde al producto ORTHENE, un órgano fosforado de clase toxicología II. La recomendación dispone entre otras cosas el retiro de las semillas y atención médica para los pobladores.

RECOMENDACIONES

- Reparar de manera integral y adoptar medidas de no repetición para las víctimas de violaciones de derechos humanos antes de la dictadura y posteriores a 1989. Reconocer legalmente el derecho de las víctimas de tortura a reparación y a una indemnización justa y adecuada a cargo del Estado.
- Introducir en el Código Penal disposiciones que tipifiquen el delito de tortura en los términos establecidos.
- Dar soluciones definitivas a todas las demandas entabladas por la CIDH contra el Estado paraguayo y denuncias ante la misma comisión que cuenten con informe de admisibilidad.

TEMAS DEL AÑO



Mercedes Noguera - Tobati

Oportunidad para la democracia del Paraguay: implementación y funcionamiento de la Comisión de Verdad y Justicia

Aldo Antonio Pelli
Centro de Investigaciones y Estudios (CIE)
Cultura, Memoria e Identidad de los Pueblos

Promulgada en octubre, espera ser dotada de un presupuesto digno, conformada por comisionados/as capaces, con integridad ética para convertirse en un fundamental instrumento de reparación histórica.

INTRODUCCIÓN

Cuando se da inicio a un proceso de reconstrucción democrática, comienzan a aparecer problemas importantes en la vida del país. La democracia no solo implica nuevos espacios de participación, nuevas reglas de juego y mayores libertades, entre otras expresiones; también implica detener efectivamente la impunidad a las violaciones de los derechos humanos del presente y resolver aquellas violaciones de derechos humanos cometidas durante el pasado.

La salud de una democracia está directamente relacionada con el análisis del pasado. Dependemos de ello para asegurarnos un futuro diferente, con dignidad, con respeto y con desarrollo.

Los nuevos gobiernos democráticos tienen la posibilidad y la obligación de marcar diferencias con cualquier periodo autoritario pasado, aplicando las reglas y normas de un Estado de Derecho para demostrar en la práctica y en la vida cotidiana de sus ciudadanos y ciudadanas que se está construyendo un régimen político diferente.

Un Estado no solamente es política, moral y jurídicamente responsable de establecer y desarrollar condiciones para que vivamos dignamente, también es responsable por los actos cometidos por sus agentes (o agentes paragubernamentales) en déca-

das pasadas. Los gobiernos son los responsables y representan al país en el ámbito internacional, y como tales deben responder por las violaciones a los derechos humanos del presente y del pasado. Los individuos no violan los derechos humanos son los gobiernos quienes violan los derechos humanos generalmente a través de sistemas autoritarios.

Los funcionarios del gobierno que violaron, o que siguen violando los derechos humanos lo hacen y lo hicieron en función de gobierno, bajo la responsabilidad y representación de ese gobierno.

En primer lugar está la responsabilidad del Estado y, si corresponde, se pueden determinar las responsabilidades penales individuales.

El Paraguay debe resolver el pasado doloroso que significan las violaciones a los derechos humanos. Se debe seguir un proceso que se inicia con conocer la verdad de los hechos ocurridos, señalar a los responsables de aplicar la lógica de la represión, reconocer públicamente la dignidad de las víctimas, reparar el daño sufrido de diversas formas, enjuiciar y sancionar a los culpables, que aún continúan impunes.

Es importante realizar un trabajo de construcción colectiva respecto a lo sucedido. El olvido no se puede imponer a nada y nadie tiene derecho de exigirle a un pueblo que se olvide de su pasado, y mucho menos si es su gobierno quien se lo exige. Muy por el contrario, es el gobierno el que debe iniciar el proceso de reconstrucción de la memoria colectiva creando las condiciones para que se pueda dar.

La construcción de la memoria colectiva tiene sus tiempos, es compleja y subjetiva. Algunos piensan que el pasado está demasiado presente y dificulta la posibilidad de construcción de nuestro futuro. Muy por el contrario, solamente reflexionando sobre nuestro pasado Paraguay será capaz de elegir un futuro que nos libre de los horrores y de los errores del pasado.

Las heridas del pasado se han convertido en un problema mayor porque no se las ha tratado nunca, razón por la cual la impunidad permanece y se desarrolla entre nosotros como un valor más de la democracia.

La enorme dificultad que tiene el Paraguay para hacerse cargo de su presente y de su futuro demuestra que no se han solucionado los problemas del pasado.

Se trata de una necesidad que es fundamental para nuestra permanencia y vigencia como pueblo, sociedad y país. Esa necesidad gravita en el hecho de reconstruir la capacidad de ser actores de nuestra historia.

¹ Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (CIDH/OEA) (2001). Tercer Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en el Paraguay. Capítulo III "Sobre Impunidad" (la visita al Paraguay in loco se realizó en el año 1999).

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA COMISIÓN DE VERDAD Y JUSTICIA EN PARAGUAY

Una Comisión de Verdad y Justicia es un órgano oficial compuesto por diferentes personas representativas de la sociedad, que poseen una trayectoria ética en la defensa de los derechos humanos, y cuya función es investigar violaciones a los derechos humanos generalmente de un periodo pasado de la historia de ese país. No tiene funciones judiciales y su trabajo siempre está apoyado en Comisiones Técnicas, las cuales le permiten realizar un trabajo de investigación histórico - científico, dándole a su informe final la seriedad, y credibilidad necesarias para el logro de sus objetivos.

Su trabajo está regido por un mandato y un reglamento interno de funcionamiento, los cuales le dan transparencia en su trabajo, debiendo lograr que tanto la sociedad de su país como el gobierno de turno colaboren en la búsqueda de la verdad histórica.

Antecedentes

Desde 1989 la República del Paraguay ha ido incorporando una serie de instrumentos jurídicos de protección y promoción de los Derechos Humanos. Lentamente desde los sucesivos gobiernos posteriores al año 89 (aunque con algunos retrocesos), se ha ido teniendo la voluntad política (forzada o no) para adoptar herramientas que fortalecen el Estado de Derecho y con ello insertan al Paraguay en el concierto de la naciones democráticas.

Muestra de lo anteriormente expresado es: la Constitución Nacional, que en su artículo 5 introduce una disposición por la cual se declara la imprescriptibilidad de los delitos contra los derechos humanos².

Por otra parte, hay que recordar que Paraguay dictó la ley N° 838/96, conforme a la cual reconoció el “sistema dictatorial imperante en el país entre los años 1954 - 1989” y estableció la obligación del Estado de indemnizar a quienes “hubiesen sufrido violación de sus derechos humanos, a la vida, la integridad personal o la libertad por parte de funcionarios, empleados o agentes del Estado”.

Paraguay ha ratificado una serie de pactos y tratados de Derechos Humanos, entre ellos el reconocimiento de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Y se destaca por sobre todo la ratificación por parte de Paraguay a la Corte Penal Internacional sin reservas, siendo este instrumento internacional la herramienta jurídica más nueva que cuentan los pueblos del mundo en su lucha contra la impunidad.

En este proceso de reconocimiento de los sucesivos gobiernos del Paraguay en hacer de los Derechos Humanos una política pública, existen hechos destacables, ya no solo por su significado, sino también por el involucramiento de la ciudadanía del país.

² “El genocidio y la tortura, así como la desaparición forzosa de personas, el secuestro y el homicidio por razones políticas son imprescriptibles”.

Algunos hechos y elementos para destacar que fueron marcando el rumbo o van en dirección de la implementación de una Comisión de Verdad en Paraguay son:

- En los dos gobiernos consecutivos post dictadura, el del general Andrés Rodríguez y luego en el gobierno del ingeniero Juan Carlos Wasmosy, se tuvieron intenciones aisladas desde distintos sectores gubernamentales y desde algunos actores individuales de la sociedad paraguaya para conformar una Comisión de la Verdad en Paraguay. Estos intentos se vieron frustrados por la falta real de voluntad política por parte de las instancias de decisión gubernamental, falta de capacidad para comprender el real significado que eso tenía y a ello se debe sumar la falta de articulación por parte de las organizaciones sociales y de derechos humanos, entre otros importantes factores.
- El descubrimiento de los archivos de la Policía del régimen de Stroessner (Archivos del Terror) el 22 de diciembre del año 1993 fue un hito fundamental porque muestra cuán grave fue el régimen de la dictadura, y en dichos archivos se encuentran las pruebas irrefutables de los “horrores de ese tiempo”, pruebas reales que dan el sustento a las querrelas penales contra los autores morales y materiales de miles de violaciones de los derechos humanos ocurridos en Paraguay y en la región.

El contenido del Archivo del Terror es una de las herramientas más importantes para la lucha contra el olvido del pueblo paraguayo y representa una de las bases más importantes con que contará la futura Comisión de Verdad y Justicia.

- Otro elemento a destacar como antecedente importante para la creación de la Comisión de la Verdad y Justicia ha sido lo señalado en el año 2001 en el texto del Tercer Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en el Paraguay de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

“La Comisión espera que el Estado Paraguayo pueda concretar a la brevedad posible la creación de la Comisión de la Verdad y Justicia, le otorgue los recursos económicos y el soporte político necesario, e impulse la elaboración de un informe sobre la verdad de las sanciones a los Derechos Humanos ocurridos en Paraguay durante la dictadura de Stroessner.”

- Un antecedente institucional; importante (más allá de si a futuro los objetivos no se llevaron a cabo) se dio en el hecho de que el 19 de enero del año 2000 los tres poderes del Estado paraguayo firmaron un acuerdo de implementar un Plan Nacional de Derechos Humanos dentro del cual resalta el reconocimiento y compromiso del gobierno de turno de trabajar para la implementación de una Comisión de Verdad y Justicia.

Por otra parte, afortunadamente nunca prosperaron en Paraguay los intentos de implementación de una Ley de Punto Final para los responsables de violaciones de Derechos Humanos.

Sumando a los importantes antecedentes antes mencionados, debemos agregar que en octubre de 2002 se produce la visita a nuestro país del sociólogo francés Alain Touraine, quien una vez más expresa la necesidad de que el pueblo y gobierno del

Paraguay comiencen su trabajo de reconstrucción de la memoria histórica, y señala entre otras cosas **“que hasta hoy en día se sienten los profundos lamentos de muertos y desaparecidos por la dictadura”** En el marco de la visita, se logran realizar una serie de entrevistas con diversas autoridades nacionales, a las cuales se les explica la necesidad de trabajar para lograr la Comisión de Verdad y Justicia en Paraguay. Por otro lado, es el momento en que se va conformado un espacio de reflexión de la sociedad organizada llamado **Mesa Coordinadora Iniciativa, Memoria y Archivos de la Represión**, donde se trabajan tres ejes:

- Ley parlamentaria declarando el año 2003 “Año de la Memoria Histórica”.
- Lograr, decreto mediante, que el gobierno ceda la dependencia conocida como la Ex Técnica (lugar de torturas de la dictadura) para asiento del Museo de la Memoria.
- Y por último, trabajar por la elaboración y aprobación de una ley nacional por la cual se cree la Comisión de Verdad y Justicia.

En el mes de diciembre de 2002, la Cámara de Senadores aprueba una ley por la cual se declara al año 2003 como “Año de la Memoria”.

El año 2003 tiene una singular impronta que quedará marcada en la historia por la lucha contra el olvido y contra la impunidad. Se inicia un camino de consultas, talleres y seminarios en donde lo más importante era que nadie quede sin ser consultado. Con el trabajo de activistas de Derechos Humanos, desde las organizaciones sociales y organizaciones se acuerda un proyecto de ley para la creación de la Comisión de Verdad y Justicia, el cual obtiene la aprobación en la Cámara de Senadores (del periodo 1999 - 2003) en el mes de julio.

El 11 de septiembre del corriente año el proyecto de ley es aprobado en la nueva Cámara de Diputados (periodo 2003 - 2008). El 13 de octubre es proclamada por el Ejecutivo.

Escasas modificaciones ha recibido el proyecto original. Se modificó el periodo a investigar (pasa de 1954 a 1989, hasta el mes y año de sanción definitiva, es decir, desde 1954 hasta el 13 de octubre de 2003) y la cantidad de miembros comisionados que la conformarán (la cantidad establecida originalmente era de 12 miembros, siendo modificada en la cifra de 9 comisionados)

Comisión de Verdad y Justicia, instrumento fundamental contra el olvido

El Gobierno y la Comisión de Verdad y Justicia tienen que mostrar al país y al mundo que sí existe voluntad política, y que si se usan métodos de investigación científicos y se otorgan y disponen de los recursos necesarios, es posible conocer la verdad.

La verdad y la justicia van juntas. Los procesos judiciales muestran un reconocimiento de la verdad y hay que entender que la Comisión de la Verdad no es un camino alternativo a la vía judicial. La Comisión de Verdad tiene que ser entendida

como parte de una política pública a favor de los Derechos Humanos. Así como los países necesitan desarrollar una política educativa o de salud, los ciudadanos y ciudadanas de este país tienen derecho a tener una política que desde el Estado los proteja en sus derechos y los desarrolle.

El éxito que tenga la Comisión de Verdad y Justicia en Paraguay estará nuevamente supeditado a la verdadera y real voluntad política que tenga el gobierno, ya no a través de su presupuesto u otras trabas que traten de imponerle, sino que fundamentalmente estará condicionada por las acciones que tome el gobierno en cuanto a la creación de espacios de participación social. La sociedad debe involucrarse de diferentes maneras y con distintos niveles de responsabilidades. El mayor objetivo de esta comisión será **“que la memoria colectiva se recobre y se imponga al olvido”**.

El papel impulsor que puede tener la sociedad civil en este proceso, la efectividad, el alcance y el impacto de la Comisión de la Verdad se puede incrementar a través de la participación y la fiscalización para acabar con la impunidad.

Las organizaciones sociales, las ONGs y los activistas de los Derechos Humanos deben y pueden aportar en las recomendaciones para la comisión.

Comisión de Verdad y Justicia como instrumento reparador

Es muy importante que la sociedad paraguaya reconozca la barbarie, el dolor, y el abuso cometido por las autoridades de la dictadura y que fundamentalmente las instituciones del Estado acepten su responsabilidad en lo ocurrido. Este es un proceso muy complejo no solo desde el punto de vista psicológico, sino también político, porque afecta al poder, cuestiona a las instituciones, desnuda las debilidades de este tipo de democracia y plantea reformas estructurales que seguramente modificarán nuestra sociedad.

La Comisión de Verdad y Justicia en Paraguay debe ser un fenómeno ético, pues vincula a los Derechos Humanos y los Derechos Políticos porque se relaciona con el real ejercicio del poder y la toma de decisiones.

Características, y consideraciones generales de la Comisión de Verdad y Justicia

- La Comisión de Verdad y Justicia no tiene funciones ni atribuciones como el Poder Judicial ni como el Ministerio Público (no juzga ni condena).
- Investigará los hechos del pasado, de una época determinada.
- Establecerá la “verdad de manera oficial”, abrirá el camino a la justicia y las diferentes formas de reparación para las víctimas.
- Respetará las normas básicas del proceso legal en las investigaciones (aunque no tenga funciones judiciales).
- No establecerá las responsabilidades jurídicas individuales (esto le corresponde al Poder Judicial y al Ministerio Público).

- Preservará los indicios y pruebas de todo tipo que hacen a las violaciones de los Derechos Humanos del periodo establecido (1954- 2003)
- Investigará y determinará la lógica del sistema represivo.
- Identificará la verdad global y la verdad individual.
- Recuperará la identidad de las víctimas, sus historias de vida y creará las condiciones para su dignificación.
- Elaborará un informe final con recomendaciones para el gobierno en general, para cada uno de los tres poderes que lo conforman y para toda la sociedad paraguaya.
- Las conclusiones e investigaciones deberán tener la calidad y profundidad que se necesitan para que tengan credibilidad.

RECOMENDACIONES AL GOBIERNO DEL PARAGUAY

- Se espera que el gobierno tenga la mayor de las predisposiciones para con la Comisión de Verdad y Justicia, respetando todos y cada uno de los artículos de la Ley N° 2225, que crea la Comisión de Verdad y Justicia.
- El Poder Ejecutivo debe aprobar una recomendación para todos los estamentos del Estado paraguayo, para que colaboren con la Comisión de Verdad y Justicia.
- El gobierno de Paraguay debe trabajar con honestidad y creatividad para dotar del correcto presupuesto a la Comisión de Verdad y Justicia.
- El gobierno debe establecer acuerdos de cooperación internacional para el apoyo a la Comisión de Verdad y Justicia.
- Que tanto los trabajos, investigaciones y fundamentalmente las conclusiones y recomendaciones a las que lleguen los integrantes de la Comisión de Verdad y Justicia pasen a ser políticas permanentes del Estado Paraguayo. Esto se dará en la medida que exista una verdadera conciencia y voluntad política en las actuales autoridades.
- El gobierno tiene la responsabilidad de establecer los mecanismos de consulta y participación de la sociedad paraguaya en este proceso que se inicia, donde la impunidad pasa a ser el enemigo número uno.

ANEXO

LEY Nº 2.225

POR LA CUAL SE CREA LA COMISIÓN DE VERDAD Y JUSTICIA

Artículo 1º.- Créase la Comisión de Verdad y de Justicia, en adelante “La Comisión”, la que tendrá a su cargo investigar hechos que constituyen o pudieran constituir violaciones a los derechos humanos cometidos por agentes estatales o paraestatales entre mayo de 1954 hasta la promulgación de la ley, y recomendar la adopción de medidas para evitar que aquéllos se repitan, para consolidar un Estado democrático y social de derecho con plena vigencia de los derechos humanos y para fomentar una cultura de paz, de solidaridad y de concordancia entre paraguayos.

Artículo 2º.- La Comisión no tendrá carácter jurisdiccional y se desempeñará en función de los siguientes objetivos:

- a) analizar e investigar las condiciones políticas, sociales y culturales, así como los comportamientos que desde las distintas instituciones del Estado y otras organizaciones contribuyen a las graves violaciones de los derechos humanos;
- b) colaborar con los órganos pertinentes en el esclarecimiento de las violaciones de los derechos humanos ejecutados por agentes estatales y paraestatales;
- c) preservar la memoria y testimonio de las víctimas, procurando determinar el paradero y situación de los afectados por estas violaciones e identificar en la medida de lo posible a los victimarios;
- d) preservar las pruebas de las violaciones a los derechos humanos;
- e) aportar todos los elementos probatorios al Poder Judicial para que el sistema de justicia actúe de inmediato en procura de precautelar los derechos de las víctimas y evitar la impunidad de los responsables de tales violaciones;
- f) contribuir a esclarecer la verdad de manera oficial, lo que implica establecer moral y políticamente la responsabilidad del Estado;
- g) contribuir a esclarecer la vinculación de violaciones de los derechos humanos con políticas autoritarias estatales, nacionales e internacionales;
- h) recomendar cursos de acción y reformas institucionales, legales, educativas y de otro tipo, como garantías de prevención, a fin de que sean procesadas y atendidas por medio de iniciativas legislativas, políticas o administrativas;
- i) elaborar propuestas de reparación y reivindicación de las víctimas de las violaciones de los derechos humanos, las que servirán de base para las medidas que se adopten para su instrumentación; y

- j) elaborar un informe final oficial de todas las investigaciones y propuestas realizadas durante el período investigado;

Artículo 3º.- La Comisión aplicará las reglas de debido proceso en sus investigaciones. La Comisión enfocará su trabajo sobre los casos de violaciones de derechos humanos ocurridos en el período mayo de 1954 hasta la promulgación de la ley en especial sobre:

- a) desapariciones forzadas.;
- b) ejecuciones extrajudiciales;
- c) torturas y otras lesiones graves;
- d) exilios; y
- e) otras graves violaciones de derechos humanos;

Artículo 4º.- Serán atribuciones de la Comisión:

- a) entrevistar a todas las personas relevantes que tengan vinculación con los hechos del período investigado;
- b) realizar visitas a los lugares necesarios;
- c) recopilar materiales, datos y todos aquellos elementos necesarios para el desarrollo de sus objetivos;
- d) implementar audiencias públicas;
- e) gestionar la seguridad necesaria para testigos y víctimas;
- f) establecer todos los mecanismos necesarios para asegurar la participación ciudadana;
- g) establecer acuerdos de cooperación nacionales e internacionales con organismos no estatales de defensa de los derechos humanos;
- h) en el marco de las leyes y del Presupuesto General de la Nación, seleccionar y contratar técnicos, funcionarios y personal administrativo necesario para el funcionamiento de la Comisión; y
- i) dictar su propio reglamento y establecer la estructura necesaria para su efectivo funcionamiento.

Artículo 5º.- Las instituciones públicas están obligadas a colaborar con la Comisión en las investigaciones que realice en el ámbito de lo dispuesto en los artículos precedentes.

La Comisión podrá citar a funcionarios y demás personas involucradas en un hecho investigado a efectos de que suministren la documentación e información pertinentes.

La Comisión podrá solicitar a la justicia que haga comparecer con el auxilio de la fuerza pública a las personas que, reiteradamente citadas a prestar declaración, no lo hagan sin causa justificada.

Artículo 6°.- La Comisión estará integrada por nueve personas de nacionalidad paraguaya, de reconocida trayectoria ética, prestigio y legitimidad en la sociedad e identificadas con las defensa de la democracia y la institucionalidad constitucional.

Artículo 7°.- Serán integrantes de la Comisión de Verdad y Justicia:

- a) un representante del Poder Ejecutivo;
- b) un representante del Poder Legislativo, elegido por ambas Cámaras de acuerdo al mecanismo que ellas establezcan;
- c) cuatro personas propuestas por las Comisiones de Víctimas de la Dictadura de 1954 hasta la promulgación de la ley; y
- d) tres personas propuestas por organizaciones de la sociedad civil del Paraguay de promoción y protección de los derechos humanos y que se encuentran aglutinadas y trabajando por la Memoria Histórica, por la instauración de la Comisión de Verdad y la Justicia, y por la creación del Museo de la Memoria.

El listado de personas a que se refieren los apartados c) y d) deberán ser elevados al Poder Ejecutivo para que sean designados por éste como integrantes de la Comisión de Verdad y Justicia.

Artículo 8°.- La integración de los miembros de la Comisión de Verdad y Justicia deberá hacerse en el plazo de treinta días a partir de la entrada en vigencia de esta ley. El presidente de la Comisión deberá ser una de las personas propuestas por organizaciones representantes de la sociedad civil o del movimiento de víctimas y su designación se hará por votación de los componentes de la misma, debiendo obtener mayoría absoluta para el efecto.

Artículo 9°.- La Comisión de Verdad y Justicia, una vez integrada, tendrá una duración de dieciocho meses en sus funciones.

En caso de ser necesario, la Comisión tendrá la potestad de extender su duración por seis meses más.

Artículo 10°.- Para su funcionamiento y el cumplimiento de sus objetivos, la Comisión contará con recursos que provendrán de:

- a) las asignaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación;
- b) los fondos que se obtengan directamente de la cooperación internacional; y
- c) otros que se deriven de donaciones.

Artículo 11°.- El informe final de la Comisión deberá ser presentado en acto público a los titulares de los Poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo. El informe será publicado y distribuido en el ámbito nacional e internacional.

Artículo 12°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Senadores, a los **diecinueve días del mes de junio del año dos mil tres**, quedando sancionado el mismo por la Honorable Cámara de Diputados a los **once días del mes de se-**

tiembre del año dos mil tres, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 204 de la Constitución Nacional.

Benjamín Maciel Pasotti
Presidente
H. Cámara de Diputados

Carlos Mateo Balmelli
Presidente
H. Cámara de Senadores

Raúl Adolfo Sánchez
Secretario Parlamentario

Mirtha Vergara de Franco
Secretaria Parlamentaria

Asunción, 6 de octubre de 2003

Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

Significativo aumento de la criminalización de las luchas sociales

Marielle Palau

Base - Investigaciones Sociales (BASE - IS)

Raquel Talavera

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL Paraguay)

En nuestro país se torna cada vez más preocupante la tendencia de una represión más y más violenta como respuesta a las luchas sociales. El número de militantes populares asesinados, detenidos y torturados va en aumento. Es así que el Estado, “respetando” las formalidades legales para ejercer la fuerza a través del accionar de fiscales, está siendo responsable de creciente conflictividad social.

Desde el año pasado, diferentes actores y, en especial, las organizaciones sociales vienen denunciando el recrudecimiento de la persecución y represión hacia sus integrantes y dirigentes, lo que pasó a denominarse “criminalización”, haciendo referencia en algunos casos a la criminalización de la pobreza, en otros a la criminalización de los movimientos sociales. En este artículo se opta por hacer referencia a la criminalización de las luchas sociales llevadas por las organizaciones y sus dirigentes, ya que la reacción del Estado —con todos los mecanismos represivos que tiene a su alcance— se da especialmente ante las acciones emprendidas por organizaciones populares para defender sus derechos o para hacer escuchar su voz.

El Estado no solo ha incrementado el accionar de sus fuerzas represivas sobre el conjunto de los luchadores sociales, sino que ha acentuado también el control sobre los militantes, dirigentes sindicales, políticos y defensores de derechos humanos a través de acciones claras de intimidación, por medio de interpretaciones excedidas de las leyes y con una colaboración explícita de algunos medios masivos de comunicación.

Si se compara al tipo de represión ejercida durante la dictadura, se puede observar que en ese periodo no hacía falta cumplir con requisitos legales ni órdenes de detención o de desalojo para habilitar a la policía o a las Fuerzas Armadas a actuar contra diferentes sectores políticos o sociales. Hoy la gran mayoría de las represiones se

produce en presencia de fiscales, cumpliendo con el requisito legal establecido. Inclusive éstos —a veces, como fue en el caso de los cedroneros— alentando a la violencia policial. Es decir, hoy se reprime con la ley en la mano, cumpliendo con los requisitos formales que impone esta democracia formal.

En este punto, se evidencia al Ministerio Público como un órgano eficiente cuando de reprimir y perseguir a organizaciones populares se trata y no siempre es evidente el emprendimiento de acciones contra el Estado cuando no garantiza —tal como lo obliga la Constitución Nacional o los acuerdos internacionales— la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, así como tampoco contra poderosos sectores económicos por violar sistemáticamente las leyes, como es el caso de los empresarios del transporte. Esta falta de “neutralidad” evidente en el accionar del Poder Judicial, más allá de lo establecido en el propio marco legal del país, es probablemente uno de los elementos que más contribuye a la deslegitimación actual de este poder del Estado. La ley solo se aplica a los pobres —o hacia quienes los defienden— sobre todo cuando se movilizan y actúan en defensa de sus derechos.

El otro elemento distintivo de este proceso es el ejercido por algunos medios masivos de comunicación, que cada día se alejan más del discurso de “objetividad” que pregonan. Pocos muestran o hacen referencia, aunque sea esporádicamente, a que la situación actual de conflicto social es producto —más que de una opción o vocación por parte de las organizaciones populares— de una falta de políticas sociales que apunten a solucionar o al menos minimizar la grave situación que tiende a la agudización, así como también al no funcionamiento de los canales institucionales que deberían dar respuesta a los reclamos de los sectores sociales.

¿Sería posible que el Ministerio Público y sectores de prensa se conviertan en legitimadores —cuando no ocultadores y deformadores de la realidad—, al tiempo de ser cómplices de estos gobiernos, en la dilación y desinterés para dar respuesta a los reclamos? “La dificultad mayor —expresa un dirigente— es lograr la atención a los reclamos cuando éstos son planteados”. En muchos casos se acceden a soluciones después que un dirigente o militante es muerto durante la movilización (la cantidad de fallecidos de esta manera ya sobrepasa los 80 desde que se inició la llamada “transición”, en 1989, y cuyos casos no son esclarecidos por los órganos correspondientes del Poder Judicial ni recordados por los medios de prensa).

La “criminalización” niega los derechos a la participación ciudadana, niega el derecho a la información (recepción y difusión), niega el derecho a manifestarse, a asociarse y, obviamente, niega el deber estatal de proteger a todos frente a los abusos.

El proceso de criminalizar las luchas sociales y especialmente a sus líderes consiste en la descalificación o deslegitimación de sus exigencias y así del movimiento en sí. Las reivindicaciones legítimas, en base a los derechos humanos universalmente reconocidos, que garantizan tanto un nivel de vida digna como el derecho a reivindicarlo en los casos que no exista, pueden llegar a ser el “crimen” cometido por los movimientos sociales, como el “hacer cortes de ruta” porque de otra manera no son escuchados.

La “criminalización” de los movimientos sociales empieza entonces con el no reconocimiento del Estado respecto a la legitimidad de sus reivindicaciones y viene estrechamente unido a una campaña de descalificación y de acusaciones. Las acusaciones se desarrollan directamente contra el movimiento o uno de sus líderes, presentándolo como un verdadero peligro contra la sociedad. En este sentido, las acusaciones más efectivas y más utilizadas consisten en la creación de una imagen de “enemigo del Estado”. De esta manera, pretenden justificar ante la opinión pública el uso indiscriminado de la fuerza contra las organizaciones sociales reivindicativas.

CRIMINALIZACIÓN Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Partiendo de que las luchas sociales “criminalizadas” se refieren, en su gran mayoría, a la posesión de tierras, de viviendas, al acceso a la educación y a la salud, entre otras, se puede afirmar que las organizaciones sociales que las promueven y las llevan adelante —cuando usan métodos democráticos y pacíficos— están luchando por la vigencia y el disfrute de sus derechos económicos, sociales y culturales y, por lo tanto, más allá de que ellas o sus dirigentes se reconozcan a sí mismos, se constituyen de hecho en defensores y defensoras de los derechos humanos.

Según la “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones que se dedican a promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”, se concibe como defensores de derechos humanos a *todas aquellas personas que están activamente (incluyendo la afiliación a grupos u organizaciones) involucradas en la realización o acercamiento de la mejor forma posible a los ideales expresados por la “Declaración Universal de Derechos Humanos”*.

“Los defensores de los derechos humanos son todos aquellos hombres y mujeres comprometidos con la realización del ideal que proclama la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de liberar a todas las personas del ‘temor y de la miseria’ dondequiera que haya persecución y opresión, donde se nieguen los derechos humanos o la dignidad humana se vea amenazada. Dondequiera que las minorías hostigadas o los pueblos oprimidos corran peligro, los defensores luchan para proteger al débil y hacer que quienes abusan de su poder, respondan por sus actos”¹.

Los grupos y particulares involucrados en la lucha activa por el mejoramiento de la situación —en todos los ámbitos: económico, social, cultural, político y civil por igual— de un territorio, son entonces defensores de derechos humanos y merecen el reconocimiento como tales para facilitarles mayor protección contra los intentos estatales —abiertos o solapados— de quebrar estos movimientos reivindicativos de derechos conculcados. Es así que el reconocimiento como defensores está dado por la actividad de defensa de la vigencia de los derechos humanos y no por cargos o títulos².

¹ Amnistía Internacional (1999). Defensores de los derechos humanos en Latinoamérica. Más protección, menos persecución. Editorial Amnistía Internacional (EDAI), Madrid.

² Según los artículos 1 y 5 de la “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas”

Si bien el simple reconocimiento a los dirigentes sociales como defensores de derechos humanos no garantiza que las persecuciones cesen, este estatus se constituye en un respaldo mínimo para su accionar, al tiempo de colocar explícitamente al Estado en infracción de sus deberes de promover el mejor desarrollo de las personas, cuyo cumplimiento exigen los tratados internacionales suscritos por Paraguay, como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Constitución Nacional.

Estos defensores de los derechos fundamentales padecen las consecuencias de la falta de reconocimiento de su actividad, lo cual se evidencia en las cifras de muertos (más de 80 desde 1989 y 5 durante los años 2002 y 2003) y encarcelados (49) de los movimientos sociales que tienen por finalidad la vigencia de los derechos humanos económicos, sociales y culturales para sus comunidades, sin mencionar las amenazas y el temor que padecen muchos, hasta el punto de tener que abandonar sus comunidades o callarse.

LOS CASOS MÁS SIGNIFICATIVOS DE ESTE AÑO

La existencia de los movimientos sociales reivindicando el reconocimiento de sus derechos fundamentales, especialmente en los ámbitos económico, social y cultural, evidencian la ausencia —o por lo menos la despreocupación— por parte del Estado hacia el bienestar social, que en sí constituye una violación a estos derechos.

En este contexto se deben mencionar que las exigencias hacia una distribución mejor o más justa de la tierra van estrechamente unidas, según lo revelan los últimos datos censales, a las situaciones de pobreza extrema³ y a la existencia de los movimientos de los “sin techos” o “sin tierra”. Estos movimientos, en general, también incorporan entre sus reivindicaciones puntuales las relacionadas a la igualdad de oportunidades, negada por la ausencia de un sistema educativo eficaz e incluyente, es decir un sistema educativo que proporcione las posibilidades de formación a todos los habitantes por igual, independientemente de la clase social o de la región en donde vivan. Paralelo al derecho a la educación está el de la salud, también ampliamente reclamado por las grandes y graves deficiencias que se dan en el sistema de sanidad pública.

Estos movimientos sociales son afirmativos respecto a la sociedad y la cultura y no deben ser confundidos con grupos extremistas. Se los percibe desde algunos sectores, o se los intenta presentar desde otros, como amenaza “terrorista”, amparándose en el discurso y la política norteamericana aplicada con mayor fuerza después del 11 de setiembre de 2001 para acallar las luchas sociales, negando que la oposición y el conflicto aumentan con la exclusión social y son profundizadas por las políticas neoliberales.

³ Ver el artículo sobre pobreza en este informe.

A continuación se hace una breve referencia de los casos más significativos del año, los cuales se constituyen antes que nada en ejemplos de cómo se da la criminalización y no pretenden constituirse en una lista acabada.

CASO CONCEPCIÓN

Según denuncia presentada por el Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)⁴ el 2 de marzo de este año, 80 familias del asentamiento campesino Nueva Fortuna Kuruzú de Hierro, de la localidad de Yby Yaú, Concepción, fueron brutalmente desalojadas. Más de medio centenar de personas resultaron víctimas de lesión corporal y fue apresado Cristóbal Montiel, dirigente del asentamiento, quien al día siguiente fue torturado en la comisaría local y luego herido con arma de fuego. Los policías quemaron varios ranchos, víveres para consumo y semillas para la producción. El desalojo fue a partir de una orden judicial expedida por el fiscal Jacinto Martínez.

EL CASO DE LOS CEDRONEROS

El 3 de junio en Santa Rosa del Aguaray se produjo una brutal represión hacia campesinos productores de cedrón, quienes se encontraban realizando un cierre de ruta para llamar la atención del gobierno y exigirle el cumplimiento de la promesa de compra de este rubro. La represión, a cargo de una fuerza policial - militar conjunta, fue ordenada por la Fiscalía de la zona. La fuerza policial no se limitó al despeje de la ruta, sino que persiguió a los manifestantes por las calles de la ciudad hasta el lugar del campamento. En este sitio continuó la golpiza a las personas que no participaron de la manifestación y la destrucción o sustracción de enseres, mantas y otras pertenencias. Ante esta situación la CODEHUPY presentó denuncia a la Comisión de Derechos Humanos del Senado y en un comunicado a la opinión pública señaló que la Fiscalía autorizó la represión, no ajustada al Estado de derecho, que incluyó golpizas generalizadas de embarazadas, niños, niñas y personas de la tercera edad, además de otros manifestantes; quema y robo de carpas, ropas y enseres de los campesinos acampados en las inmediaciones; detención de 5 menores de edad; torturas físicas y psicológicas de 27 detenidos y la muerte de Eulalio Blanco, manifestante; heridas graves a otros 10 y leves a unos 85⁵.

Se responsabilizó de esta situación “al Ministerio Público, representado por el fiscal Lucio Aguilera, a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas, de cometer delitos en el cumplimiento de sus funciones, pues no agotaron las medidas de solución pacífica del conflicto, utilizaron fuerza excesiva y uso de material antidisturbios indebidos para el fin pretendido. La prueba de ello es la muerte de uno de los manifestantes y la gravedad en las lesiones de otros”.

⁴ Sindicato de Periodistas del Paraguay. “La fiscalía como instrumento del terrorismo de Estado en Paraguay”. Sf.

⁵ Comunicado de CODEHUPY del 3 de junio del 2003.

En el comunicado se exigió asimismo el retiro inmediato de las fuerzas militares destacadas en Santa Rosa del Aguaray, el cumplimiento del acuerdo firmado por el gobierno con los cedroneros el 24 de abril, el esclarecimiento y justicia a los responsables de la muerte, torturas y tratos crueles y degradantes de los manifestantes campesinos y la reposición o devolución de los bienes destruidos y/o robados por las fuerzas de seguridad.

En el marco de esta represión, el dirigente campesino Ernesto Benítez fue torturado en dependencias de la comisaría, denuncia que fue recogida por CODEHUPY.

EL CASO DE MARQUETALIA

Quizás el caso del abogado Raúl Marín, defensor adjunto a la Defensoría del Pueblo, sea uno de los ejemplos más claros de esta política de criminalizar a los defensores de derechos humanos, sobre todo cuando están vinculados directamente a las luchas sociales.

El 19 de junio la fiscal Blanca Agüero ordenó la detención del defensor adjunto y cinco dirigentes del asentamiento en base a una denuncia presentada por algunos vecinos de la zona por supuesta invasión de inmueble. Acusó a los detenidos de atentar contra la vigencia del Estado de derecho, contra el orden constitucional y de realizar apología del delito. Meses antes, la situación conflictiva, que duraba varios años, se había polarizado con denuncias y contradenuncias de los distintos actores. Intervinieron un ministro, un obispo y otras autoridades intentando mediar y buscar soluciones negociadas al conflicto. Se creó en la opinión pública la imagen de una comunidad altamente ideologizada y peligrosa. Términos como “terroristas”, “guerrilleros” y “delincuentes” fueron creando las condiciones para justificar la intervención de efectivos militares, que rodearon la zona a pesar de que la solución del problema de la ocupación ya venía siendo negociada con el gobierno.

El juez Fabriciano Villalba rechazó —sin mucha argumentación jurídica— la sustitución de prisión de los detenidos, quienes no pudieron acceder a medidas sustitutivas por carecer de bienes que pudieran ser depositados como fianza. Un ejemplo más de que este sistema judicial no es igual para todos. Raúl Marín, junto con otros dirigentes barriales, fue privado de libertad durante dos meses y luego fue liberado gracias a la presión ejercida por organizaciones sociales.

EL CASO DE LA FORTUNA

El pasado 2 de octubre, en la Estancia Santa Bárbara, ubicada en la colonia La Fortuna, localidad de Hernandarias, se produjo un nuevo desalojo violento, que arrojó un muerto y varios heridos con arma de fuego, tal como lo manifiesta el pronunciamiento de la CODEHUPY del 6 de octubre.

En esta oportunidad, la CODEHUPUY expresó su preocupación por la habitual respuesta del gobierno ante estas situaciones: el desalojo violento de las familias, con

sus secuelas de heridos, muertos y detenidos, así como también que el derecho a la propiedad no puede ser más importante que el derecho a la vida.

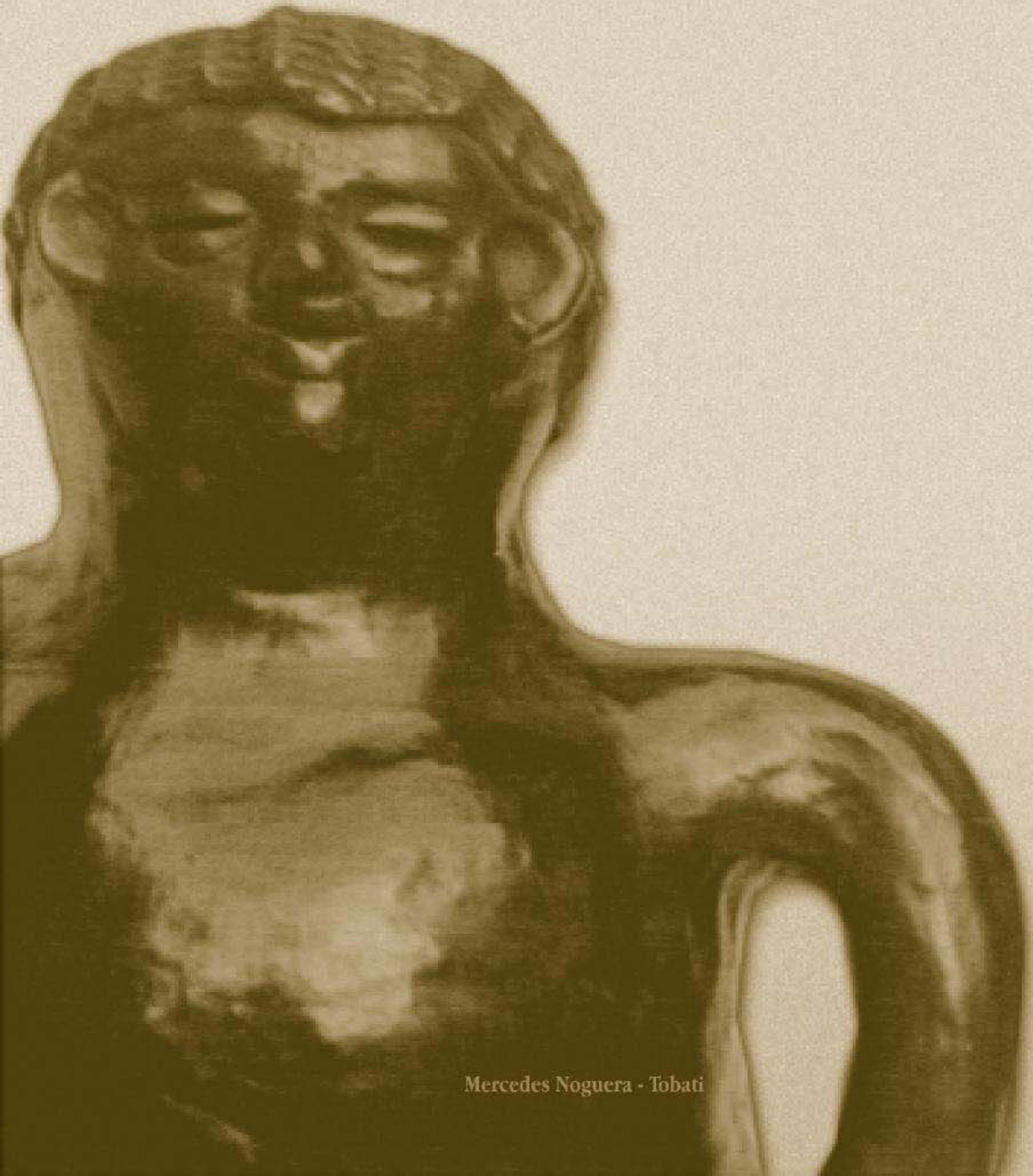
La muerte de Miguel Peralta durante el último desalojo es una mala señal que da el nuevo gobierno como respuesta al problema de la tierra. Existe un fundado temor de que la política de “mano firme” prometida durante la campaña electoral a la presidencia de la República no es otra cosa que la represión ante la angustiante pobreza y el problema de la falta de tierra.

Antes que las balas y la prisión, la forma adecuada para resolver el conflicto de la tierra es mediante la aplicación de políticas sociales que encaminen soluciones de fondo al escandaloso problema de la concentración de tierra en Paraguay.

RECOMENDACIONES

- Dado el incremento de los casos de criminalización y la parcialidad de algunos medios de prensa, las organizaciones sociales deben articular una red “contra la criminalización de las luchas sociales”, de manera a crear un centro de información y de denuncias y superar la dispersión actual y la falta de información existente.
- Es imprescindible que el Estado cumpla con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los acuerdos y pactos internacionales, de manera a promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.
- El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad de las personas que participen de movilizaciones públicas y la libertad necesaria para actuar.
- El Estado debe intervenir contra la arbitrariedad policial y militar, controlar la presencia de la fuerza en las regiones críticas y aprovechar esta situación de no provocación para solucionar los problemas existentes en común con las personas afectadas, para proporcionarles soluciones más satisfactorias.
- Debido a la gravedad de la pobreza y de las situaciones precarias, el Estado tiene que ofrecer soluciones inmediatas para aliviar esta realidad y tomar medidas que a mediano plazo garanticen un nivel de vida digna para todos los habitantes de la República.
- Exigir al Estado que cumpla con su compromiso de destinar el máximo de los recursos disponibles para mejorar los servicios básicos, como salud, educación, programas y proyectos de desarrollo, de manera a atacar las causas reales que provocan el alto grado de conflictividad social.
- Igualmente importante es la reestructuración del sistema judicial, apuntando a que éste actúe en el marco de lo que la Constitución establece, y no en beneficio de unos pocos.

SÍNTESIS DE LAS RECOMENDACIONES



Mercedes Noguera · Tobati

SÍNTESIS DE LAS RECOMENDACIONES

Las recomendaciones presentadas en los distintos artículos y en este apartado, en algunos casos ya han aparecido en anteriores informes. A modo de ilustración y para quienes busquen mayor información, a cada recomendación le hemos agregado entre paréntesis el año del informe que contiene iguales o similares consideraciones o la amplía. Reflejan, asimismo, las tareas pendientes para todos aquellos sectores comprometidos con el avance de los derechos humanos en nuestro país, pero fundamentalmente las deudas del Estado y del gobierno actual.

Los principales obstáculos para la plena vigencia de los derechos humanos en nuestro país están vinculados al marco legal y a las políticas públicas. En el primer caso, la no aplicación de leyes ya existentes revela antes que nada la incapacidad de las instituciones, como la debilidad y la poca consolidación del modelo democrático vigente en nuestro país. Otro de los desafíos son reformas legales y la generación de nuevas leyes que impliquen un avance significativo en el disfrute de los derechos humanos.

La elaboración e implementación de políticas públicas —a las cuales el Estado destine el máximo de los recursos disponibles, tal como está obligado por acuerdos internacionales suscritos— se constituye en la herramienta más importante y urgente para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales. Dada la crisis socioeconómica en la que se encuentra inmerso el país, así como los condicionamientos internacionales, las acciones ya emprendidas y las que se deben seguir generando desde la sociedad tienen cada vez una mayor relevancia para el avance de los derechos económicos, sociales y culturales.

APLICACIÓN DE LAS LEYES. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA

Sobre seguridad personal e integridad física

- La intervención de la justicia y de las fuerzas públicas (policías y militares) sigue adoleciendo de graves falencias. La policía debe dejar de utilizar armas de fuego contraviniendo normas nacionales e internacionales para enfrentar movilizaciones sociales (Informe Derechos Humanos 2002, pág. 482).

Sobre la protección judicial

- Continuar las investigaciones de los casos presentados por muertes, malos tratos, torturas y amenazas. Asegurar que los responsables sean llevados ante la justicia y sancionados por medio de juicios imparciales y expeditos.
- El Estado tiene la obligación de reconocer a las y los militantes por los derechos humanos el estatus de defensores y de garantizar su seguridad y la libertad necesaria para actuar.

- El Estado debe intervenir contra la arbitrariedad policial y militar, controlar estrictamente la presencia de estas fuerzas públicas en las regiones críticas y aprovechar esta situación de no provocación para solucionar los problemas existentes en común con las personas afectadas para proporcionarles soluciones más satisfactorias (Informe Derechos Humanos 2002, pág. 482).
- El gobierno debe demostrar la mayor de las predisposiciones para con la Comisión de Verdad y Justicia, con un decidido apoyo político y presupuestario. El Poder Ejecutivo debe aprobar una recomendación para todos los estamentos del Estado paraguayo, de colaborar sin restricciones con la Comisión de Verdad y Justicia.
- Establecer servicios jurídicos gratuitos para quienes están en prisión y en particular para quienes están sin condena.

Sobre la niñez

- Es necesaria la implementación del Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia y la Política Nacional de Niñez y Adolescencia para iniciar programas y acciones concretas a sectores específicos de la población de niños, niñas y adolescentes. Asimismo, es necesario continuar con la implementación del Código de la Niñez y la Adolescencia en la fase de puesta en marcha del Sistema de Protección y Promoción de los Derechos, con la conformación de los consejos en los diferentes niveles y con la implementación plena del código dentro del Poder Judicial.

Sobre los pueblos indígenas

- Dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) respecto a la asignación de fondos necesarios para la restitución y aseguramiento de las tierras de las comunidades y pueblos indígenas del país y, para el efecto, desarrollar las posibilidades del recurso legislativo de expropiación (Informe Derechos Humanos 2002, pág. 484, 487).
- En relación a la legislación indigenista, se deben respetar los procesos de consulta y participación con los pueblos indígenas y sus representantes, congregados en la Comisión por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI). Asimismo, se deben iniciar los estudios legislativos de rigor para la inclusión nuevamente en la legislación laboral de un capítulo destinado a pueblos indígenas (Informe Derechos Humanos 2002, pág. 484).

Sobre el desarrollo

- Para solucionar los casos de las ventas de las tierras en los asentamientos y la deforestación de los pocos bosques que aún quedan, el Estado debe aplicar el Estatuto Agrario. Si bien el instituto de aplicación, el Servicio Nacional de Desarrollo Rural y de Tierra (SENDERT), aún no fue creado oficialmente, el Instituto de Bienestar Rural (IBR) debe tomar el control y aplicar la ley para

evitar que sigan las ventas indiscriminadas de tierras a los grandes productores de soja. En algunos casos esta intervención ya se ha dado pero no en la medida esperada.

Sobre la cultura

- Aplicar con criterios de transparencia e igualdad la concesión de apoyos económicos de la Ley N° 1.299/98 del Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (FONDEC) y del Fondo Municipal para el Fomento y Promoción de las Artes y la Investigación, creado por la Municipalidad de Asunción mediante la ordenanza municipal N° 18/97 (Informes Derechos Humanos 2002, pág. 485; 2000, pág. 360; 1999, pág. 406).

Sobre la paz

- Terminar con la represión militar, en las luchas sociales. Estas actuaciones no tienen sustento constitucional. Y, desde luego, evitar los asedios, destrucción y saqueo de los campamentos de sectores populares.

ADECUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN Y CREACIÓN DE NUEVAS LEYES

Sobre seguridad personal e integridad física

- Introducir en el Código Penal disposiciones que tipifiquen el delito de tortura en los términos establecidos en las convenciones contra la tortura de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos (OEA).
- Implementar en los procedimientos de la Policía Nacional los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, adoptados por las Naciones Unidas.
- Crear la policía judicial civil que lleve a cabo las investigaciones penales, de manera a ir restringiendo la misión policial a su rol constitucional de prevención.

Sobre la protección judicial

- Tipificar como delito en el Código Penal (Ley N° 1.160/97) la coacción psicológica en ejercicio de la función pública. Si bien el artículo 120 C. P. castiga el delito de coacción, no toma en cuenta el aprovechamiento indebido de la condición de ignorancia de una persona, a la que por medio de engaños y presión ejercida por influencia del cargo público, y en este caso de la fuerza pública, se la obliga a hacer algo en contra de su voluntad. Con esta tipificación se tendrá la herramienta legal necesaria para las autoridades judiciales de manera a impulsar las investigaciones sobre el reclutamiento inducido, pues éstos aducen que no encuentran elementos suficientes para imputar a los responsables.
- Crear una ley que organice con autonomía y autarquía el Ministerio de la Defensa Pública (la Corte Suprema de Justicia podría usufructuar su potestad de iniciativa legislativa).

- Reinstaurar la autonomía de la querrela en el procedimiento penal e introducir la acción popular para los delitos contra los derechos humanos. Esto será posible mediante una ley que modifique parcialmente el Código Procesal Penal.

Sobre la igualdad y no discriminación

- Incorporar en la legislación paraguaya la penalización de todo tipo de discriminación (generada por personas o instituciones), incluyendo específicamente la discriminación por orientación sexual e identidad de género.
- Aprobar una ley sobre paternidad y maternidad responsables, en el sentido de igualar a hombres y mujeres ante las necesidades de los hijos en el marco de los derechos de la niñez.
- Reformular el sistema electoral para asegurar el acceso de las mujeres a las estructuras de poder.
- Eliminar normas y leyes discriminatorias, entre ellas la que penaliza el aborto, las disposiciones del Código Laboral en relación al trabajo doméstico y el no reconocimiento legal de las uniones de parejas del mismo sexo (mujeres y hombres).
- Aprobar legislaciones que incorporen los mecanismos de protección de los instrumentos internacionales de los derechos humanos en lo que hace a las personas con algún tipo de discapacidad, sea ésta sensorial, física, mental o cognitiva.
- Modificar el artículo 82 de la Ley 102/91 “del SIDA”, la cual sigue estableciendo “grupos de riesgo”, concepto altamente estigmatizante y discriminatorio, y reemplazarlo por el de “conductas de riesgo”, lo que es más acorde con la realidad.

Sobre la libertad ideológica y de expresión

- Suspender temporalmente el Servicio Militar Obligatorio (SMO), como solución transitoria a su profunda problemática, hasta tanto sea enmendado o reformado el artículo 129 de la Constitución Nacional, en el sentido de establecer la abolición del SMO o al menos de su condición de obligatoriedad. Así también, esta medida implica la no reglamentación del servicio civil obligatorio, una figura sumamente cuestionada y poco democrática (Informes Derechos Humanos 2000, pág. 346; 1999, pág. 378; 1997, pág. 437).
- Modificar la reserva efectuada en el momento de la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño y elevar a 18 años la incorporación a todos los ámbitos de las Fuerzas Armadas, incluida la instrucción profesional y los servicios voluntarios.
- Concretar la ley de acceso a la información pública y de las funciones que debe cumplir el Estado para garantizarlas. La ley deberá contemplar que las sanciones a periodistas por expresiones vertidas en los medios de comunicación que lesionen la reputación de las personas deben contemplarse en el fuero civil, y no en el penal.

Sobre la participación política, organización y asociación

- Concretar, para los próximos comicios generales, el viejo sueño de los paraguayos en el exterior de no perder su ciudadanía cívica, conquistando el derecho al voto. Para ello, debiera apoyarse a las organizaciones de paraguayos en el exterior y empezar a trabajar acá con los nuevos parlamentarios electos en una futura reforma constitucional del artículo pertinente.
- Derogar los artículos 3 y 4 de la Ley N° 1.066/97 del “Marchódromo”. Esta norma no debería establecer restricciones para el horario, lugar y duración de la manifestación (Informe Derechos Humanos 2002, pág. 484).
- Modificar el artículo 127 de la Ley General de Educación para que no siga siendo excusa y obstáculo en impedir la formación de centros estudiantiles. La ley debería garantizarlos y promoverlos. Para ello, es necesaria también la derogación del decreto N° 11.089/42. (Informe Derechos Humanos 2002, pág. 484).
- Modificar, tal como ya fue recomendado en años anteriores, los artículos 60, 86 y 88 de la Ley Orgánica Municipal para concretar una real participación de las organizaciones vecinales en la gestión del gobierno municipal (Informes Derechos Humanos 2002, pág. 484; 1999, pág. 381).

Sobre la educación

- Reformar la carrera de formación docente con la activa participación de todos los actores involucrados, dignificando la profesión docente y el desempeño profesional.

Sobre la salud

- Crear una ley que reglamente y observe las condiciones en que se recurre a las hospitalizaciones contra la voluntad de las personas, y que establezca mecanismos de supervisión para esta práctica e instancias de apelación para aquellas personas que consideran injusta su hospitalización.
- La normativa jurídica deberá tener en cuenta las condiciones especiales en que se encuentra un paciente mental, tanto en lo que significa un debido proceso como en los alcances y consecuencias de un acto antijurídico. Y el derecho de ser sometido a un proceso imparcial y justo.

Sobre la vivienda

- Crear un marco jurídico que facilite el acceso a la tierra urbana a bajo costo a través de cartera de tierras, créditos blandos y directos.

Sobre el ambiente sano

- Prohibir la habilitación de monocultivos que promuevan el uso de tóxicos en las cercanías de comunidades campesinas e indígenas.

Sobre el desarrollo

- El gobierno debe cumplir su compromiso de destinar el máximo de los recursos disponibles para garantizar el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, de manera a atacar las causas reales que provocan el alto grado de conflictividad social (Informe Derechos Humanos 2002, pág. 487).

Sobre la seguridad social

- Rechazar el proyecto de ley de privatización de la seguridad social por discriminatorio, confiscatorio y económicamente inviable, además de ser inaceptable como iniciativa de un Estado suscrito al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El proyecto presentado al Congreso debe ser retirado.
- Crear una forma legal de protección contra riesgos del trabajo: los aspectos especiales de la ley del Instituto de Previsión Social (IPS) que cubren estos riesgos deben ser extendidos a una porción mucho mayor de trabajadores, lo cual conlleva la necesidad de formalizar el trabajo.
- Reformar la ley de la Caja Bancaria para su inserción en un sistema general modificado de seguridad social; a mediano plazo, los grupos relativamente pequeños y con condiciones privilegiadas de acceso a la jubilación resultan insostenibles. Con relación a la Caja Bancaria, donde ambos defectos son observables, es necesario que además de un plan de restitución de fondos defraudados, sea concebido un plan de modificación de prestaciones y beneficios y su eventual integración a una caja mayor, como por ejemplo el IPS.

Sobre la paz

- Crear una nueva ley de armas con mayores exigencias que las actuales para la portación y tenencia, así como mejorar su sistema de control.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y REFORMAS INSTITUCIONALES

Sobre seguridad personal e integridad física

- La Policía Nacional necesita una profunda revisión en todos sus niveles. Se deben desmilitarizar los programas de formación, el organigrama y la cadena de mando e implementar mecanismos cruzados de control para que los grupos policiales que operan en compartimentos estancos fuera del control jurisdiccional del Estado pierdan autonomía.
- Dotar de mayores medios técnicos y financieros al Ministerio Público para que modernice sus técnicas de investigación y criminalística, a fin de ir abandonando los bárbaros e ineficaces métodos de obtención de autoinculpaciones practicados por la policía.

- Establecer y promover estrategias de lucha contra la violencia sexual: la violación, el abuso y el acoso sexual, la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes, el proxenetismo y el tráfico de mujeres (adolescentes y adultas) (Informe Derechos Humanos 2000, pág. 340, 343).

Sobre la protección judicial

- Reorientar el sistema judicial apuntando a que actúe en el marco de la Constitución, y no en beneficio de unos pocos.
- Implementar una oficina de datos y estadísticas del Poder Judicial para el seguimiento de los procesos penales y del cumplimiento de las garantías judiciales en los mismos.
- Aplicar sanciones a funcionarios fiscales que incumplen con ciertas prohibiciones expresas en el Código Procesal Penal, como formular acusaciones sin fundamentos, solicitar aplicación de medidas cautelares en forma infundada, etc.
- Que tanto los trabajos, investigaciones y fundamentalmente las conclusiones y recomendaciones a las que lleguen los integrantes de la Comisión de Verdad y Justicia pasen a ser políticas permanentes del Estado paraguayo.
- El gobierno de Paraguay debe dotar del correcto presupuesto a la Comisión de Verdad y Justicia.
- El Estado debe reconocer plenamente el derecho de las víctimas de torturas a la reparación y dotar al Presupuesto General de Gastos de la Nación de los fondos necesarios para la indemnización, sin pasar otro año más de dilaciones.

Sobre la igualdad y no discriminación

- Incorporar el tema de orientación sexual e identidad de género en el debate público mediante los medios de comunicación, evitando todo tipo de lenguaje homofóbico, estereotipado o sensacionalista.
- Ejercer el derecho de las organizaciones sociales a demandar al Estado acciones que tiendan a generar mayores oportunidades a las mujeres a través de la generación de empleos, como lo ha hecho la Municipalidad de Asunción, así como también fomentar la difusión de los derechos laborales de las mujeres, especialmente del sector del trabajo doméstico.
- Atender de manera prioritaria la problemática de la regularización migratoria de los extranjeros en el país, y de los paraguayos en el exterior, por parte de la Dirección General de Migraciones y la Cancillería, respectivamente. Las organizaciones sociales, incluyendo los propios migrantes, deben tomar el tema dentro de sus agendas.
- Eliminar de los programas de estudio y las bibliografías, especialmente en el ámbito universitario, toda alusión a la homosexualidad como patológica.
- Crear mecanismos legales y políticas públicas integrales a fin de asegurar a las personas con discapacidad el pleno ejercicio de la ciudadanía y de sus dere-

chos como persona. Para esto, su participación, así como la de sus familiares y sus organizaciones, deberían ser tenidas en cuenta en el diseño, ejecución y monitoreo de políticas públicas, planes de acción y programas dirigidos a la inclusión social, educativa, laboral, cultural y política.

Sobre la libertad ideológica y de expresión

- Articular una “red contra la criminalización de las luchas sociales”, dado el incremento de los casos de criminalización y la parcialidad de los medios de prensa, de manera a crear un centro de información y de denuncias y superar la dispersión actual y la falta de información existente.
- Es necesario que las Juntas Departamentales establezcan y ejecuten planes de difusión e información acerca de la forma en que los ciudadanos y ciudadanas pueden ejercer la objeción de conciencia, facilitando el acceso a este derecho constitucional. En esta difusión necesariamente deben ser incluidas las municipalidades.
- Modificar el Plan Nacional de la Sociedad de la Información en cuanto a la inclusión de políticas públicas dirigidas a sectores pobres y vulnerables, de manera a reducir y —en el mejor de los casos— evitar que las desigualdades digitales ensanchen aún más las divisiones sociales.
- La Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) debe responder a las necesidades comunicacionales de cada zona o región del país. Además, debe asignar frecuencias radiofónicas con criterios de adjudicación transparentes, observando el beneficio social y no sólo el técnico o económico, como impulsar la formación de un órgano ciudadano para la regulación y control del espectro radioeléctrico.
- Reservar un porcentaje no menor al 20% de las frecuencias para los medios comunitarios y establecer políticas que fomenten su función de servicio público.

Sobre la educación

- Insistir en la implementación, dentro del currículum educativo, de programas de no discriminación, como ser de educación sexual en escuelas y colegios de todo el país, dando cumplimiento a uno de los objetivos generales de la reforma educativa.
- Extender progresivamente la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza, con un cronograma cierto, hasta alcanzar a los jóvenes de 17 años de edad. Asimismo, se debe aumentar progresivamente la cobertura de los niveles de educación preescolar, básica y media.

Sobre la salud

- El Estado debería incluir entre sus prioridades el cumplimiento de los planes, políticas y programas de salud que ya han incorporado el concepto de derechos sexuales y derechos reproductivos, de manera a garantizar a la pobla-

ción, en especial a las mujeres, los niños y las niñas el acceso a los servicios básicos a la salud, de manera a disminuir las altas tasas de mortalidad materna e infantil.

- Promover que los y las profesionales de la salud observen la ética profesional y salvaguarden la identidad de las personas que viven con VIH - SIDA, así como que sean atendidos debidamente en hospitales.
- Adoptar con carácter urgente las medidas de salud pública que correspondan para prevenir y remediar las enfermedades crónicas y epidemias que asolan a las comunidades indígenas (Informe Derechos Humanos 1999, pág. 384).
- Los servicios de atención en salud mental deben formar parte y funcionar en hospitales generales de cada región y localidad, con capacidad de resolver los problemas de salud mental en el propio lugar de residencia de los pacientes y evitar las derivaciones hacia el hospital.
- Ampliar el presupuesto de salud pública dada la gran carencia de cobertura de salud en el país. Es necesario que el Estado preserve o incluso incremente el valor real de los fondos destinados al Ministerio de Salud Pública.
- Priorizar las políticas, programas y planes de salud sexual ya existentes con mayores recursos presupuestarios, de manera a paliar la crítica situación de las mujeres que no pueden acceder a servicios de atención a la salud adecuados. En este sentido, es fundamental que la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República arbitre todos los medios a su alcance y desempeñe un rol preponderante como institución rectora del Segundo Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, para que sea el instrumento base de todas las instituciones estatales a la hora de diseñar políticas, planes, programas, proyectos y acciones.

Sobre el empleo

- Utilizar, ante la inacción de la institución oficial de hacer cumplir los derechos laborales, las alternativas de presentar denuncias ante los organismos internacionales. En este caso sería ideal que las seis centrales sindicales acuerden un documento en el cual se presenten los reclamos que son incumplidos de acuerdo a los artículos del Código Laboral vigente.
- Promover cambios urgentes vinculados al funcionamiento adecuado del mercado laboral que garanticen la apertura de nuevos puestos de trabajo en condiciones de eficiencia y calidad, especialmente en el sector público, con respeto pleno a la no discriminación laboral.
- El Ministerio de Justicia y Trabajo debe hacer cumplir el Código Laboral en lo referente a contratos colectivos de trabajo, cumplimiento del salario mínimo oficial para los trabajadores asalariados, control del cumplimiento de las 8 horas laborables, planilla de pago al IPS, etc.), al tiempo de respetar el derecho de los trabajadores que quieren organizarse para defender sus derechos (Informe Derechos Humanos 2002, pág. 482).

Sobre seguridad social

- El Estado debe *asumir presupuestariamente* su obligación de contribuir sobre todos los salarios de los trabajadores asegurados, tal como lo mandan las leyes vigentes. El Estado paraguayo se encuentra además *en mora* en el pago de los servicios de salud para el sector docente al IPS. No es aceptable que un Estado suscripto al PIDESC sostenga una política oficial dañina para sus sistemas de seguridad social.
- Corregir el sistema de privilegios en la Caja Fiscal. Es imprescindible que el Estado paraguayo adopte medidas correctivas para paliar la sangría que representan las jubilaciones de privilegio y discriminatorias de la Caja Fiscal.
- Profesionalizar la administración del IPS, además de ampliar la base de aportantes. Es necesario que exista una política estatal que profesionalice la administración del IPS para disminuir su vulnerabilidad por nombramientos políticos, que significan un modo de administración que responde a intereses de grupos de presión (Informe Derechos Humanos 1999, pág. 399).

Sobre la vivienda

- Apoyar las propuestas autogestionarias y participativas de construcción de viviendas, que han sido las que más éxito han tenido, en el marco de la recientemente sancionada legislación sobre cooperativas de vivienda por ayuda mutua, que permitirá acceder a fondos públicos de bajo costo financiero (Informe Derechos Humanos 2002, pág. 485, 488).
- Orientar los subsidios a los sectores de escasos recursos y no a las empresas constructoras de viviendas con un estricto control del uso de los fondos realizado con participación de toda la sociedad.

Sobre el ambiente sano

- Fortalecer la institucionalidad ambiental creando mecanismos de adecuación, control de aplicación y difusión de las leyes ambientales.
- Implementar el monitoreo y control del ingreso de tóxicos para uso agrícola en el país, el cumplimiento de las normas de utilización existentes y promover la creación de nuevas normas que cubran situaciones no reglamentadas.

Sobre el desarrollo

- Realizar un seguimiento a los cambios introducidos en el proyecto del Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), especialmente a las modificaciones y lo que implican.
- Ejercer la vigilancia desde las organizaciones campesinas –en alianza con los movimientos urbanos– sobre el tema de las patentes y de los derechos de

autor internacionales porque ello repercute en el tema de los royalties a pagar por las semillas.

- Impulsar la vigilancia ciudadana sobre áreas de servicios: agua, educación, salud, banca pública, electricidad.
- Elaboración de una propuesta de reforma agraria que mire el largo plazo y contemple la integralidad de los aspectos que afectan al sector campesino. Más que nunca esta reforma es necesaria dada la precariedad cada vez mayor y acuciante (Informe Derechos Humanos 1999, pág. 402).
- Sobre el tema del avance de la agricultura capitalista por sobre la campesina: cuando se llegue a un consenso entre las organizaciones campesinas y la sociedad, se debe hacer un trabajo de lobby para que el gobierno incluya el tema en el marco más amplio de las negociaciones con Brasil. Ciertamente no bajo la problemática forma de una ley de seguridad fronteriza, sino mediante la defensa del campesinado nacional, frenando la emigración campo - ciudad y preservando el medio ambiente.
- Es necesario que el gobierno ponga frenos a la expansión descontrolada hacia cultivos que interesan a los mercados, pero que pueden ser perjudiciales para los productores y el conjunto de la sociedad. Asimismo, frenar el creciente monopolio de los *traders*, las agroquímicas y las compañías de semillas que continúan su marcha.
- Realizar las reformas institucionales en el acceso a la tierra: titulación de tierras, actualización de los valores fiscales para desalentar la propiedad de la tierra como mecanismo de ahorro y no de producción, fomento a la colonización pública y privada.
- Diseñar políticas que apunten a cambios estructurales e igualmente adoptar medidas de corto plazo que supongan una reorientación profunda de la gestión del Estado para la superación de la pobreza.
- Debido a la gravedad de la pobreza y de las situaciones precarias de vivienda, salud, desempleo, servicios básicos que afectan a casi la mitad de la población, el Estado tiene que ofrecer soluciones inmediatas que alivien esta situación y tomar medidas a mediano plazo a través de políticas que garanticen un nivel de vida digna para todos y todas las habitantes de la República.

Sobre la seguridad alimentaria

- Elaborar e implementar una política agropecuaria nacional que garantice la seguridad alimentaria. En ella, lo importante es que contemple un horizonte de largo plazo y las múltiples demandas de todos los actores del sector y la sociedad, que dé un marco de protección y sostenibilidad a los recursos involucrados y que no sólo refuerce y satisfaga demandas de la agroexportación de soja y algodón.
- En relación a la seguridad alimentaria, el gobierno debe hacerse cargo de la necesidad de resolver el problema asegurando el apoyo a las economías cam-

pesinas, sosteniendo al pequeño productor en el campo, rescatando el concepto de multifuncionalidad de la agricultura, considerando adecuadamente la amplitud de los impactos por la utilización masiva de organismos genéticamente modificados (OGMs) y, por cierto, reconstruyendo un sistema productivo que mire también hacia el mercado interno (Informe Derechos Humanos 1996, pág. 551).

Sobre la cultura

- Definir políticas culturales desde el Estado, incluyendo las gobernaciones y los municipios que tengan como objetivo la integración de los diferentes grupos humanos que forman la sociedad. Que los responsables de la ejecución de esas políticas articulen mecanismos para que éstas no cambien de rumbo al renovarse las autoridades, pero que puedan adaptarse y mejorarse.
- Que el Estado respalde la actividad de los creadores con planes y políticas (incluso subsidios), ya que en la mayoría de los casos la producción cultural no es rentable.
- Brindar desde el Estado, posibilidades de capacitación en formación artística y gestión cultural.

DIRECTORIO DE ORGANIZACIONES DE CODEHUPY



María Mercedes Esquivel - Tobati

Directorio de organizaciones integrantes de la CODEHUPY

ORGANIZACIONES TITULARES

- **AFAVISEM**

Asociación de Familiares Víctimas del Servicio Militar
Teléfono: (595 21) 420 515
Correo electrónico: afavisem@hotmail.com
Roma 922 c/ Montevideo. Asunción

- **AAJ**

Asociación Americana de Juristas
Teléfono: (595 21) 420 427
Correo electrónico: nelgar@cu.com.py
Testanova 1412 e/ Capitán Gwinn. Asunción

- **BASE - IS**

Base de Investigaciones Sociales
Correo electrónico: baseis@baseis.org.py
Teléfono: (595 21) 451 217
Fax: (595 21) 498 306
Ayolas 807 esq. Humaita. Asunción
www.baseis.org.py

• **CDE**

Centro de Documentación y Estudios

Teléfonos: (595 21) 225 000 / 204 295

Fax: (595 21) 213 246

Correo electrónico: cde@cde.org.py

www.cde.org.py

Cerro Corá 1426 e/ Paí Pérez y Avda. Perú. Asunción

• **CMP**

Coordinación de Mujeres del Paraguay

Telefax: (595 21) 446 617

Correo electrónico: mujeres_py@yahoo.com

Eligio Ayala 973 c/ EE UU. Asunción

• **CDIA**

Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia

Teléfono: (595 21) 556 990

Fax: (595 21) 557 190

Correo electrónico: cdia@sce.cnc.una.py

Tte. Alcides González 1.144 c/ Encarnación. Asunción

• **CEJIL**

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional

Teléfono: (595 21) 208 615

Fax: (595 21) 208 616

Correo electrónico: paraguay@cejil.org

Gral. Aquino 911 c/ Teodoro S. Mongelos. Asunción

• **CODEHUCO**

Coordinadora de Derechos Humanos de Cordillera

Telefax: (595 511) 42 368

Juan E. O'Leary 1676. Caacupé

• **COMUNICA**

Asociación Paraguaya de Radiodifusión Comunitaria

Teléfono: (595 21) 550 032

Correo electrónico: comunica@rieder.net.py

Avda. Eusebio Ayala 3038 c/ Tte. Benítez. 1º Piso. Oficina E.

• **CONAPI - CEP**

Coordinadora Nacional de Pastorales Indígenas

Teléfono: (595 21) 443 752

Telefax: (595 21) 495 115

Correo electrónico: conapi@conexion.com.py

Alberdi 782 c/ Humaitá. Asunción

• **CLADEM PARAGUAY**

Teléfono: (595 21) 649 915

Correo electrónico: clademparaguay@cladem.org

Alonso y Testanova. Palacio de Justicia. Planta Baja. Círculo de Abogadas del Paraguay

• **DECIDAMOS**

Campaña por la Expresión Ciudadana

Teléfono: (595 21) 201 481

Telefax: (595 21) 214 047

Correo electrónico: comunicacion@decidamos.org.py

www.decidamos.org.py

San José 568 e/ Juan de Salazar y Toledo. Asunción

• **DNI**

Defensa del Niño Internacional

Teléfono: (595 21) 222 722

Telefax: (595 21) 221 012

Correo electrónico: dni@conexion.com.py

Juan de Salazar N° 690 c/ Padre Paucheu. Asunción

• **ESPACIOS de participación ciudadana**

Teléfono: (595 21) 292 796

Correo electrónico: mirthag@yahoo.com

Dr. Camacho 260. Asunción

• **Fundación Kuña Aty**

Telefax: (595 21) 226 793

Correo electrónico: katy@conexion.com.py

Choferes del Chaco 1186 c/ Mcal. Estigarribia. Asunción

• **FUNPARE**

Fundación para la Reforma del Estado

Telefax: (595 21) 311 949

21° Projectada 2373 c/ Félix Bogado. Asunción

• **GAG - L**

Grupo de Acción Gay Lésbico

Teléfono: (595 21) 440 956

Correo electrónico: gagl_py@hotmail.com

Alberdi 720 c/ Haedo. Asunción

• **INECIP**

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales
Teléfono: (595 21) 447 009
Correo electrónico: inecip@inecip.org.py
www.inecip.org.py
25 de mayo 972 e/ EE.UU. y Tacuary. Asunción

• **MOC - PY**

Movimiento de Objeción de Conciencia - Paraguay
Teléfono: (595 21) 201 481
Correo electrónico: moc-py@yahoo.com
www.moc-py.py
Tte. Fariña 386 e/ Caballero e Iturbe. Asunción

• **ÑEMONGUETARÁ**

Programa de Educación Popular
Telefax: (595 21) 558 629
Correo electrónico: mongeta@rieder.net.py
Cedro 1095 c/ Encarnación (Bº Hipódromo). Asunción

• **SEAS - AR**

Servicio de Educación y Apoyo Social / Área Rural
Telefax: (595 21) 610 536
Correo electrónico: seas-ar@sce.cnc.un.py
Nicolás Krisvoshein 423 c/ Dr. Portillo. Asunción

• **SEDUPO**

Servicio de Educación Popular
Telefax: (595 21) 501 063
Correo electrónico: sedupo@uninet.com.py
Pitiantuta 143 c/ Ruta Mcal. Estigarribia. Fernando de la Mora

• **SERPAJ - PY**

Servicio Paz y Justicia - Paraguay
Telefax: (595 21) 481 333 / 481 340
Correo electrónico: serpaj@conexion.com.py
Tte. Prieto 354 c/ Dr. Insfrán. Asunción

• **Sobrevivencia - amigos de la tierra Paraguay**

Telefax: (595 21) 480 182
Correo electrónico: coordina@sobrevivencia.org.py
Isabel La Católica 1867. Asunción

- **SPP**

Sindicato de Periodistas del Paraguay

Telefax: (595 21) 440 617

Correo electrónico: spp17@conexion.com.py

Humaitá 186 c/ Ntra. Sra. de la Asunción. Asunción

- **TIERRAVIVA para los pueblos indígenas del Chaco**

Telefax: (595 21) 225 611 / 209 092

Correo electrónico: tierraviva@tierraviva.org.py

www.tierraviva.org.py

Manuel Domínguez 1073 e/ EE.UU. y Brasil. Asunción

ADHERENTES

- **AMNISTÍA Internacional**

Teléfonos: (595 21) 604 329 / 604 822

Correo electrónico: amnistia@pla.net.py

www.amnesty.org.py

Tte. Zotti 352 e/ Hassler. Asunción

- **ATYHA**

Alternativas para la Salud Mental

Teléfonos: (595 21) 206 736 / 211 534

Correo electrónico: atyha@rieder.net.py

Avda. Perú 1.903 esq. Santo Domingo. Asunción

- **BASE ECTA**

Base de Educación, Comunicación y Tecnología Alternativa

Telefax: (595 21) 580 239 / 576 786

Correo electrónico: basecta@basecta.org.py

Avenida Defensores del Chaco 350 e/ Cnel. Romero y España,
1º Piso oficinas 2 y 3. San Lorenzo

- **BECA**

Base Educativa y Comunitaria de Apoyo

Telefax: (595 21) 556 990

Correo electrónico: beca@sce.cnc.una.py

Tte. Alcides González 1144 c/ Encarnación. Asunción

- **CEPATE**

Centro Paraguayo del Teatro

Telefax: (595 21) 451 807

Correo electrónico: cepate@telesurf.com.py

Avda. República 284 e/ O'Leary y 15 de Agosto. Asunción

• **Pastoral Social Nacional**

Teléfono: (595 21) 491 707

Fax: (595 21) 441 009

Correo electrónico: pastorso@rieder.net.py

Alberdi 874. Asunción

• **SEFEM**

Servicios de Formación y Estudios de la Mujer

Telefax: (595 21) 223 081

Correo electrónico: sefem@sce.cnc.una.py

Defensa Nacional 699 e/ Perú y Tte. Morales. Asunción

• **Coordinadora de Pueblos Nativos de la Cuenca del Río Pilcomayo**

Correo electrónico: pilcomayo@quanta.com.py

• **Gestión Local**

Telefax: (595 21) 423 448

Correo electrónico: gestionlocalgk@cmm.com.py

De la Conquista 1.343 c/ Capitán Gwinn. Asunción

• **Grupo Luna Nueva**

Telefax: (595 21) 444 105

Correo electrónico: lunanue@supernet.com.py

General Díaz 765. Asunción

• **LINAJE**

Liga Nativa por la Autonomía, Justicia y Ética

Teléfono/fax: (021) 221-159

Correo electrónico: linaje79@hotmail.com

www.geocities.com/linaje79

Calle José Asunción Flores 2.231. Asunción