

DERECHOS HUMANOS

EN PARAGUAY 2013

COORDINADORA
DERECHOS
HUMANOS
PARAGUAY



DERECHOS HUMANOS

EN PARAGUAY 2013

COORDINADORA
DERECHOS
HUMANOS
PARAGUAY



Edita:

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

Equipo Editor:

Coordinación General: *Enrique Gauto Bozzano*

Dirección Académica: *Lila Molinier*

Edición: *Soledad Cáceres*

Equipo Académico: *Milena Pereira Fukuoka, Nora Edith Lezcano, Rosa Posa Guinea*

Corrección: *Diego Brom, Paulo López*

Secretaría: *Laura Ortega Robles, Lourdes Rocío Cabañas Giménez*

Revisión final: *Emilio Ferreira Planás, Sergio Gougeon, Diana Zalazar*

Proyecto gráfico: *Juan Heilborn, Robert Báez*

Diagramación: *Marta Giménez y Rossana Paniagua - Comunicación Visual SRL*

Impresión: *AGR S.A. Servicios Gráficos*

Primera edición, *diciembre 2013*

Tirada: *2000 ejemplares*

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

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

La elaboración, la edición y la impresión de este material fueron posibles gracias a la cooperación y el apoyo de la Fundación Ayuda en Acción; Diakonia – Gente que cambia el mundo; ICCO Cooperación; la Asesora en Derechos Humanos de las Naciones Unidas para Paraguay de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos; ONU Mujeres – Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres; y UNFPA – Fondo de Población de las Naciones Unidas.

¿Cómo citar un artículo de este informe?

Autor/a del artículo (2013) Título del artículo en: Codehupy (2013)

Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2013. Asunción: Codehupy, pp [Página de inicio]-[Página de fin].

IN MEMORIAM





CARLOS COLOMBINO

El homenaje de quienes defendemos los derechos humanos en el Paraguay a Carlos Colombino es algo lógico y no hacerlo sería ignorar que este año murió un compañero. Ciertamente fue el mayor artista de la historia del Paraguay, pintor, poeta con el nombre de Esteban Cabañas, promotor cultural, pero también un luchador contra la dictadura, una persona comprometida con los derechos humanos. Si algo lo caracterizó fue que nunca temió a los poderosos y siempre fue generoso con las personas humildes. Hizo su serie "El General a cuerda" y jamás cerró su puerta a estudiantes que querían entrevistarle, les dedicaba su tiempo, les contaba historias, les mostraba su obra y la de artistas que impulsó, promovió y ofreció oportunidades.

Carlos fue amparo de perseguidos políticos durante la dictadura, habiendo acogido en su casa a personas buscadas por el stornismo. Muchas veces hablaba como si fuese un arrogante, pero siendo ya un gran artista se acercó al movimiento estudiantil para colaborar, y en su casa se escribieron panfletos de solidaridad con presos/as políticos/as en huelga de hambre. Él anotaba uno a uno los nombres de quienes se negaban a firmar por la libertad. No usó nunca esos nombres pero sabía en quiénes no se podía confiar.

Carlos tuvo fuerzas para hacer de su instalación "Curuguay" su homenaje a los mártires de la tragedia, pero murió triste, sin recuperarse del golpe de junio de 2012, sobre lo cual dijo: "Ya no hay esperanzas para el Paraguay". Sin embargo, su vida y su obra, su legado de integridad hace que siempre podamos tener esperanzas de construir un Paraguay democrático, igualitario y creativo.



VIDAL VEGA, BENJAMÍN

“TOTO” LEZCANO Y LORENZO ARECO

A la dignidad de los dirigentes campesinos Vidal Vega, Benjamín “Toto” Lezcano y Lorenzo Areco, asesinados por encargo de la mafia de la tierra de nuestro país. Perdieron la vida luchando por sus causas y la de sus comunidades.

“Ellos son de aquí/Brotaron de la tierra/Y vuelven a la tierra/y quedan en la tierra/perennes y tenaces/como ella” (“Campesinos”, Carmen Soler)

Vidal fue asesinado porque sabía perfectamente lo que pasó en Curuguaty, manejaba los antecedentes de aquellas tierras y tenía suficiente información y pruebas para estropear los planes de quienes montaron aquella masacre conocida mundialmente.

“Toto” Lezcano era un bravo dirigente pionero del asentamiento Arroyito que acompañaba luchas de jóvenes sintierra y enfrentaba la sojización del lugar. Con su entereza, amenazó los intereses expansivos del poder terrateniente de la zona. Tras su muerte, su asentamiento comenzó una rearticulación profunda de la lucha.

Lorenzo era el articulador del proyecto comunal del asentamiento Reconquista. Su capacidad de trabajo lo llevó al frente de la Dirección de Catastro de la Municipalidad de Yvy Yaú, donde manejaba información sobre la situación de la tierra en la región. Su muerte fue dirigida desde las fauces del poder terrateniente y político tradicional, que veía en él un estorbo y en el proyecto comunitario un mal ejemplo.

Los dueños de la tierra ven en la eliminación física y “ejemplar” de dirigentes una forma frecuente de arreglar los conflictos en torno a la tierra. Pero para que esto se haya instalado como patrón se necesitó de la impunidad y de la complicidad (por inercia-omisión-protagonismo) de policías, fiscales, jueces y poderes políticos.

Jorge González

Comunicador social

Base Investigaciones Sociales (Base IS)



HERMANO DOMINGO BULFE

El Hermano Domingo Bulfe, un gran misionero en el Vicariato Apostólico del Chaco Paraguayo, ha ido a la casa del Padre. Como amigo y compañero en la lucha por la dignificación de los pueblos indígenas, especialmente del Pueblo Ayoreo, como también de todos los chaqueños, se ha ganado un lugar imborrable en nuestras vidas y el aprecio de todos los que lo han conocido.

Mons. Lucio Alfert

Presidente de la Coordinación Nacional de Pastoral Indígena
(CONAPI – CEP)

(Extracto de una dedicatoria al Hno. Domingo Bulfe)

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES

Derechos Humanos en Paraguay 2013

- Acción por los Derechos de las Personas Adultas Mayores (ADAM)
- Asociación de Empleadas Domésticas del Paraguay (Adesp)
- Agencia de Periodistas Paraguayos en el Exterior (Ápe – Paraguay)
- Aireana, Grupo por los derechos de las lesbianas
- Articulación Curuguay
- Articulación Nacional de la Campaña por la Convención de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos
- Asociación Tatarendy
- Asociación Unidas en la Esperanza (UNES)
- Base Investigaciones Sociales (Base IS)
- Centro de Desarrollo, Hábitat y Medio Ambiente (Cedes/Hábitat)
- Centro de Documentación y Estudios (CDE)
- Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)
- Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo (Cimde)
- Coalición Paraguaya por la Diversidad Cultural
- Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer – CLADEM Paraguay
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY)
- Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales, Campesinas e Indígenas (CONAMURI)
- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)
- Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conaprodís)
- Decidamos – Campaña por la Expresión Ciudadana
- Foro por el Derecho a la Educación
- Fundación “Celestina Pérez de Almada”
- Fundación Dr. Rivarola Queirolo – Fundar
- Fundación Saraki
- Fundación Vencer
- Fundación Yvy Marã'eỹ
- Grupo de trabajo sobre migraciones de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo – PIDHDD
- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales – Paraguay (Inecip – Py)
- Movimiento Nacional por el Derecho a la Salud
- Parigual
- Pro Comunidades Indígenas (PCI)
- Red Contra Toda Forma de Discriminación
- Servicio Paz y Justicia – Paraguay (Serpaj – Py)
- Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)
- Sindicato de Trabajadoras Domésticas y Afines de Itapúa (Sintradi)
- Sindicato de Trabajadoras Domésticas del Paraguay (Sintradop)
- Tape'a
- Tierraviva a los pueblos indígenas del Chaco

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	15
--------------	----

ANÁLISIS DE COYUNTURA

¿Qué tenés contra Stroessner?, ¿te sacó la novia?

<i>Coyuntura Política</i>	19
Line Bareiro	

Análisis de coyuntura económica 2012 – 2013

<i>Coyuntura Económica</i>	31
Lila Molinier (Tape'a)	

Memoria Obligada para la vigencia de los Derechos Humanos

<i>Derecho a la verdad, memoria, justicia y reparación</i>	43
María Stella Cáceres (Fundación Celestina Pérez de Almada)	

CAPÍTULO 1: DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

¡Arriba las manos!

<i>Derechos de los pueblos indígenas</i>	59
Lorna Quiroga (Tierraviva)	

Los pueblos indígenas y el viejo rumbo de la discriminación estructural

<i>Discriminación Indígena</i>	75
Diana Viveros (Conamuri) y Eddie Ramírez Osorio (PCI)	

El triunfo del status quo

<i>Derechos Lingüísticos</i>	87
Edgar Rolón (Fundación Yvy Marã'e'y)	

A Dios rogando... e igualdad sigue faltando

<i>Estado Laico</i>	103
Mirta Moragas Mereles (Red contra toda forma de discriminación)	

Reglamento con pasos muy lentos

<i>Derechos de las personas viviendo con VIH y SIDA</i>	111
Carlos Bonzi (Fundación Vencer)	

Tras las huellas de la exclusión*Derechos de las personas migrantes*117

Patricio Dobrée (CDE y Grupo de trabajo sobre migraciones de PIDHDD)

Con memoria y en protesta*Derechos de las personas LGTBI*127

Carolina Robledo Desh y Rosa Posa Guinea (Aireana)

Reconocimiento jurídico del trabajo sexual a partir de normas discriminatorias ¿avance o retroceso?*Derechos de las trabajadoras sexuales*137María Luisa Otazú, Buenaventura Cabañas y Rosa Aldana Portillo Romero
(Asociación UNES y Asociación Tatarendy)**La otra mitad: resistiendo ante las desigualdades y luchando por la materialización de derechos***Derechos de las mujeres*145

CLADEM Paraguay

Paraguay, un país que no logra incluir a las personas con discapacidad*Derechos de las personas con discapacidad*159

Laura Riveros Tapia (Conaprodis)

Avances lentos pero importantes para lograr una política nacional de discapacidad*Derechos de las personas con discapacidad intelectual*169María José Cabezudo Cuevas, Diana Elizeche Almeida, Noelia Errecarte, Silvia Cañete
Fretes y Shirley Ayala Guimaraes (Fundación Saraki)**Estar sin pertenecer***Derechos de las personas con discapacidad psicosocial*177

Ariana Escobar Carísimo y Teófilo Urbieta (Parigual)

CAPÍTULO 2: DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**El derecho a la salud universal y gratuita es sostenible***Derecho a la salud*189

Movimiento Nacional por el Derecho a la Salud

Las dificultades para una reparación simbólica*Derecho a la salud mental*201

Ada Caballero (Fundar)

Cada vez más lejos del karu porã*Derecho a la alimentación* _____ 211

Milena Pereira Fukuoka (Equipo Académico del Informe 2013 – Codehupy)

A pesar de un marco normativo propicio y específico el derecho a la alimentación de las personas indígenas continúa siendo vulnerado*Derecho a la alimentación de los pueblos indígenas* _____ 227

Eddie Ramírez Osorio (PCI)

Identidad, derechos, tarifas y contaminación*Derecho al agua* _____ 235

Yeny Villalba y Equipo Académico Informe 2013 – Codehupy

Tensiones entre la soja, la militarización y el derecho*Derecho a la educación* _____ 245

Ramón Corvalán (Serpaj – Py)

La necesidad imperiosa de democratizar las universidades*Derecho a la educación superior* _____ 255

Fernando Krug (Foro por el Derecho a la Educación)

Derechos culturales bajo amenaza y violaciones constantes*Derechos culturales* _____ 263

Miguel H. López (Coalición Paraguaya para la Diversidad Cultural)

Nueva ley de inserción al empleo juvenil, crisis sindicales y movilización social*Derecho al trabajo* _____ 273

Lila Molinier (Tape'a)

¡A pasos de la eliminación de la discriminación hacia las trabajadoras domésticas!*Derecho de las trabajadoras domésticas* _____ 295

Sintradi – Sintradop – Adesp – Cimde

Crecientes demandas y desafíos para la política nacional de vivienda*Derecho a la vivienda* _____ 303

Silvio Ríos y Emma Gill (Cedes/hábitat)

La contrarreforma agraria toma fuerza*Reforma agraria y desarrollo rural* _____ 313

Luis Rojas Villagra (BASE IS)

Pasar de las aciagas represiones ambientales actuales a una ecología constitucional y práctica

Derecho al ambiente sano y saludable _____ 327

Equipo Académico del Informe 2013 – Codehupy

CAPÍTULO 3: DERECHO A LA LIBERTAD

La trata de personas: desafíos que permanecen a pesar del nuevo marco jurídico vigente

Prohibición de la esclavitud y la trata _____ 341

Elizabeth Duré (BASE IS)

Militarización legalizada y detenciones arbitrarias para una normalidad pos golpe

Detenciones ilegales y arbitrarias _____ 353

Pelao Carvallo (Ápe – Paraguay / Articulación Curuguaty)

Sistema de garantías cede ante grupos de poder

Derecho a las garantías judiciales y debido proceso _____ 361

Juan A. Martens (Inecip – Py)

El caso Curuguaty

Garantías judiciales y debido proceso en el caso Curuguaty _____ 371

Vicente Morales

El populismo penal se refleja también en el aumento de la población encarcelada

Derecho al trato humano a las personas privadas de libertad _____ 383

Juan A. Martens y Ximena López (Inecip – Py)

Persiste un modelo de seguridad militarizado y excluyente

Seguridad Ciudadana _____ 389

Juan A. Martens (Inecip – Py)

Las libertades de información y expresión bajo amenaza

Libertad de expresión e información _____ 397

Vicente Páez (SPP)

Persistencia de la deuda del Estado para garantizar plenamente este derecho

Objeción de conciencia _____ 407

Vidal Acevedo (Serpaj – Py)

**Se endurece represión policial a manifestaciones ciudadanas
y nuevas formas de protesta pacíficas**

Derecho a la reunión, manifestación y asociación _____ 417
Adelaida Cristina Galeano (Decidamos)

Adolescentes, niñas y niños principales víctimas de la falta de garantías

Derechos sexuales _____ 433
Mirta Moragas Mereles (Articulación Nacional de la Campaña
por la Convención de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos)

El nuevo rumbo, un viejo conocido

Derechos reproductivos _____ 441
Mirta Moragas Mereles (Articulación Nacional de la Campaña por la
Convención de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos)

**La violencia de género se combate con cambios culturales
y acceso a la justicia**

Derecho a una vida libre de violencia _____ 451
Myrian González Vera (CDE)

CAPÍTULO 4: DERECHOS POLÍTICOS

**Fin de la alternancia, nuevos escenarios, pero mismos vicios
siguen afectando a los derechos políticos**

Derechos políticos _____ 465
Adelaida Cristina Galeano y Nilda Duarte Ocampos (Decidamos)

CAPÍTULO 5: DERECHO A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD PERSONAL

**Impunidad: un terreno propicio para las ejecuciones extrajudiciales
y las desapariciones forzosas**

Ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzosas _____ 483
Francisco Benítez y Dante Leguizamón (Equipo Jurídico de la Codehupy)

Torturas, más torturas: impunidad asegurada

*Prohibición de la tortura y otros tratos y penas crueles,
inhumanos o degradantes* _____ 497
Ximena López y Dante Leguizamón (Equipo Jurídico de la Codehupy)

Nuevo rumbo, nuevo gobierno, mismo proceso de militarización

Derecho a la paz y al desarme _____ 511
Abel Irala y Vidal Acevedo (Serpaj – Py)

CAPÍTULO 6: DERECHOS GENERACIONALES

Profundización de los retrocesos y los nuevos rumbos de la incertidumbre

Derechos de niñas, niños y adolescentes _____ 525

Aníbal Cabrera, Soledad Cáceres y Heve Otero

(Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la niñez y la adolescencia - CDIA)

Juventudes en el Paraguay y políticas públicas

Derecho de las juventudes _____ 537

Diana García y Guillermo Rojas (CEDES)

Permanecer mientras transcurren los años

Derechos de las personas adultas mayores _____ 545

Ida Díaz (ADAM), Ariana Escobar Carísimo y Leticia Domínguez

SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

¿Dónde está el sistema nacional de protección de derechos humanos?

Sistema paraguayo de protección de derechos humanos _____ 559

Milena Pereira Fukuoka (Equipo Académico del Informe 2013 - Codehupy)

Nuevo rumbo: ¿hacia el cumplimiento efectivo de los derechos humanos?

Sistema internacional de protección de derechos humanos _____ 583

Mario J. Barrios Cáceres (Cimde)

TEMAS DEL AÑO

Los derechos humanos en el foco de la disputa democrática _____ 599

Clyde Soto (CDE)

Concentración de poder para un rumbo neoliberal _____ 609

Alfredo Boccia Paz

PRESENTACIÓN

Con mucha satisfacción, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) presenta el Informe “Derechos Humanos en Paraguay 2013”, el cual es producto de un esfuerzo colectivo de organizaciones, ciudadanas y ciudadanos, personas defensoras de derechos humanos, que desde hace 18 años vienen haciendo posible este documento que reúne información de relevancia y un análisis riguroso acerca de la situación de los derechos humanos en el país. Así, a través de la identificación de avances, estancamientos y retrocesos en relación a cada derecho, este Informe pretende seguir siendo una herramienta que contribuya a monitorear e incidir en la actuación del Estado en materia de derechos humanos.

La décimo octava edición del Informe coincide con la realización de elecciones generales y departamentales realizadas el 21 de abril de 2013, las cuales tuvieron como resultado el retorno al gobierno de la Asociación Nacional Republicana (ANR), luego de su derrota electoral en las elecciones de 2008. El impacto de las primeras acciones de las nuevas autoridades del Poder Ejecutivo, de las y los senadores y diputados electos, así como el discurso de ellos frente a temas de derechos humanos y a otros que afectan a tales derechos, es un eje central de análisis en los artículos que forman parte de este documento.

El Informe 2012, en general señalaba una preocupación por los numerosos retrocesos en materia de derechos humanos que se dieron a partir del golpe parlamentario del 22 de junio de ese año, a través del cual es destituido el presidente Fernando Lugo, iniciándose un gobierno de facto presidido por el hasta entonces vicepresidente Federico Franco. Vale señalar que el procedimiento implementado para destituirlo fue cuestionado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual señaló que el proceso aplicado afecta la vigencia del Estado de Derecho en Paraguay.

Así, en el Informe 2013 se podrá observar que la actuación que hasta el momento tienen las nuevas autoridades gubernamentales, así como una amplia mayoría parlamentaria favorable a las medidas del Presidente Horacio Cartes, constituye no solamente una continuidad del accionar del gobierno de facto de Franco, sino una profundización de un patrón represivo desde el Estado, de una política económica que perjudica la vigencia de los derechos humanos, de la ausencia de tales derechos en la agenda de las nuevas autoridades, y de decisiones legislativas que lesionan las bases fundamentales de un Estado de Derecho.

Por ello, el lema del Informe este año es “Con justicia social, sin retrocesos”, desde el entendimiento que es urgente que quienes hoy administran el Estado Paraguayo adecuen su accionar en base a la meta de una democracia con justicia social, lo cual implica que el Estado respete, proteja y garantice los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación alguna. Las autoridades deben obrar desde la visión de que garantizar los derechos humanos es garantizar mejores condiciones de vida para todas las personas, y que las medidas y actuaciones implementadas hasta hoy, están generando importantes y sostenidos retrocesos.

En marzo de 2013, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas examinó al tercer informe periódico del Estado Paraguayo sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Muy importantes preocupaciones y recomendaciones fueron dirigidas por el Comité al Estado Paraguayo, que debieran ser consideradas por las autoridades como temas que deben formar parte de las prioridades de la agenda estatal en materia de derechos humanos; prioridades que deben ser impulsadas de inmediato para revertir la situación de retrocesos que hoy persiste.

En relación al contenido del Informe, el mismo se compone de 51 artículos elaborados por 56 autoras y autores y 38 organizaciones de la sociedad civil, los cuales abordan la situación de los derechos civiles y políticos en nuestro país, así como de los derechos económicos sociales y culturales. También están incluidos dos artículos identificados como temas del año, por la relevancia que los mismos han tenido en el periodo que abarca este informe (octubre de 2012 hasta noviembre de 2013). Este año nuevamente se ha trabajado en la transversalización de la perspectiva de género en el Informe, y se ha prestado atención a la situación de niñas, niños y adolescentes en relación a cada derecho.

La masacre de Curuguaty, ocurrida el 15 de junio de 2012 y sus consecuencias por supuesto forman parte nuevamente del Informe. Así, se incluye un artículo referido a la actual situación del caso, y en varios otros artículos se incorporan datos y se abordan las diversas problemáticas que siguen dándose como producto de este caso emblemático de violación de derechos humanos.

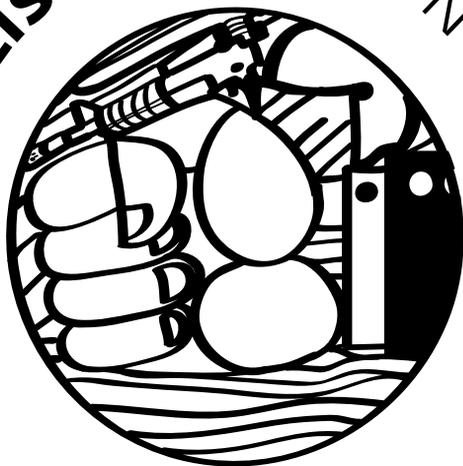
En la presente edición, rendimos un homenaje póstumo a personas que han realizado una significativa contribución a favor de la vigencia de los derechos humanos en el país y a favor del mejoramiento de la calidad de vida de sectores vulnerables. Así, Carlos Colombino, Vidal Vega, Benjamín "Toto" Lezcano, Lorenzo Areco y el Hermano Domingo Bulfe son homenajeados en el Informe de este año.

Expresamos nuestro profundo agradecimiento a todas y todos los que hicieron posible que este año este Informe sea nuevamente realidad: a las organizaciones participantes, a las autoras y autores, al equipo académico y editor del Informe. También agradecemos enormemente a las siguientes organizaciones, sin cuya contribución tampoco hubiera sido posible este trabajo: Fundación Ayuda en Acción; Diakonia – Gente que cambia el mundo; ICCO Cooperación; la Asesora en Derechos Humanos de las Naciones Unidas para Paraguay de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos; ONU Mujeres – Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres; y UNFPA – Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Finalmente, reafirmamos nuestra adhesión a una cultura de paz, a la no violencia, así como nuestro compromiso de seguir trabajando a favor de la vigencia plena de los derechos humanos para todas las personas.

Enrique Gauto Bozzano
Secretario Ejecutivo
CODEHUPY

ANÁLISIS DE COYUNTURA





ANÁLISIS DE COYUNTURA POLÍTICA

¿Qué tenés contra Stroessner?, ¿te sacó la novia?

LINE BAREIRO

COMENZANDO POR EL FINAL DEL AÑO

Como cada año, la comunidad de defensoras y defensores de derechos humanos en el Paraguay se ha reunido en diferentes ocasiones este 2013 para conversar y analizar conjuntamente el contexto en el que se desarrolla su trabajo. El artículo que se presenta a continuación es producto de esa conversación, aunque con agregados propios de la autora.

El año 2012 marcó una tendencia al deterioro en la calidad del contexto en el que se desarrolla la defensa de los derechos humanos en el Paraguay, que se profundizó de manera severa en el 2013. Se trata principalmente de que estos derechos han dejado de ser valores para las más altas autoridades del país y que de aliados críticos para un país en el que se garanticen los derechos de todas las personas, las y los defensores de DD.HH. han pasado a ser vistos como enemigos. Se ha tratado de deslegitimarlos y la fuerza pública ha sido utilizada para amedrentar y no para proteger a las personas defensoras de los derechos de toda la población.

El nudo principal de ataque de altas autoridades ha sido considerar que *los derechos humanos* solamente protegen a delincuentes y no a las víctimas de esa delincuencia. Resulta curioso y a la vez preocupante que siendo el Estado paraguayo el principal responsable de garantizar los derechos humanos para toda la población que habita el Paraguay, las autoridades mismas tengan esa opinión. En un sentido similar se han expedido tanto la presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado, Mirta Gusinky, como el presidente de la República, Horacio Cartes. Sin menospreciar el daño que puede hacer la legisladora, escogemos para la reflexión las palabras de este último por ser el principal responsable de aplicar las políticas para que los DD.HH. se realicen en el Paraguay.

Así, la página web de la Presidencia reprodujo las palabras del presidente Cartes en ocasión de la habilitación de la sesión ordinaria del Tribunal Superior de Calificaciones del Servicio de la Policía Nacional, y la prensa difundió ampliamente esas palabras. Según Cartes, cuando muere un policía no hay derechos humanos, solo llantos. Textualmente mencionó: "A veces, tenemos unas percepciones tan diferentes desde afuera, y no puedo tampoco tomar con indiferencia que las vidas que caen en algún momento, generalmente, son las de ustedes. Ahí no hay derechos humanos, solo llantos, solo llantos".

Las palabras de Cartes muestran con claridad su dificultad de entender tanto conceptos básicos de derechos humanos como su rol de jefe de Estado del Paraguay. Así, en tanto cabeza del Ejecutivo, el señor Cartes en primer lugar no puede, no tiene el derecho de permanecer indiferente ni solamente llorar ante cualquier muerte violenta. Al contrario, es quien tiene la obligación de garantizar que instituciones pertinentes como el Ministerio del Interior y la Po-

1 Diario ABC Color, 5 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/no-hay-derechos-humanos-cuando-cae-un-policia-segun-cartes-636158.html>.

licía Nacional cumplan con sus funciones investigativas, y que estos pongan a conocimiento del Ministerio Público y de la Justicia lo investigado, incluyendo lo relacionado con la pérdida de vida de policías, justamente por ser el primer obligado con los derechos humanos.

En realidad, el Presidente debería explicar a la ciudadanía por qué dice que los policías no son sujetos de derechos humanos y que solamente cabe llorar por ellos. Esta posición lleva inexorablemente a la impunidad de quienes han cometido hechos tan graves como matar a policías o a cualquier persona. Esa posición es fatalista y contraria al Estado de derecho.

Pero por otras expresiones cabría pensar que el Presidente quizá ignore las obligaciones que conlleva su alta investidura. Se podría presumir que Horacio Cartes cree que los responsables de garantizar los derechos humanos son los defensores y las defensoras de esos derechos y los/las equipara a los derechos mismos. Concretamente, cuando el mandatario dice que cuando muere un policía no hay derechos humanos, podría significar que no hay protesta por parte de las personas y organizaciones que defienden derechos humanos.

Las personas y organizaciones defensoras de derechos humanos realizan sus denuncias mediante pronunciamientos, ante las autoridades nacionales, prestando asesoría jurídica en instancias nacionales e internacionales y de otras maneras. Lo hacen principalmente cuando el Estado no cumple con su función de proteger los derechos de todas las personas que habitan el Paraguay. En cambio, si el Estado protege los derechos de personas o de organizaciones, generalmente las organizaciones de derechos humanos no se pronuncian, a menos que haya algún tipo de justificación. Así, por ejemplo, es usual que la Codehupy se pronuncie ante los asesinatos de dirigentes campesinos que han sido asesinados por sicarios, o en el caso del asesinato del señor Luis Alberto Lindstron. Por supuesto que también se pronuncia ante violaciones a los DD.HH. cometidas por agentes del Estado, en vista que es el Estado el único que puede violar DD.HH., por acción u omisión. Por ejemplo, cuando un fiscal del caso Curuguaty investiga la tragedia ocurrida el 15 de junio de 2012 en la que murieron 6 policías y 11 campesinos, pero se limita a investigar solamente la muerte de los policías y no la de los campesinos, constituyendo esto una falta de debido proceso.

En síntesis, este año nos deja con la preocupación de que las más altas autoridades de la República no comprenden lo que son los derechos humanos, ni cuál es su función y cuál la de quienes defienden los DD.HH.

VERGONZOSO GOBIERNO FRANQUISTA

El gobierno que nació del golpe parlamentario del 22 de junio de 2012 con la destitución sin méritos del presidente Fernando Lugo, estuvo presidido por el liberal Federico Franco, quien hasta ese día había sido vicepresidente de la República. Franco festejó el golpe al igual que su partido, incluso quienes habían sido ministros del gobierno Lugo y que habían sido destituidos, como Efraín

Alegre. Pero también lo festejaron los integrantes y dirigentes de la Asociación Nacional Republicana (ANR – Partido Colorado), de la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Unace), del Partido Patria Querida (PPQ) y del Partido Democrático Progresista (PDP).

El Partido Liberal, fundado en el año 1887 y que actualmente lleva el nombre de Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), no ganó nunca en su historia la Presidencia de la República en elecciones competitivas. Si bien fue poder entre 1904 y 1936, subió y cayó por golpe, retornó de nuevo por un golpe en 1937 y fue sacado del gobierno por la dictadura del militar Higinio Morínigo, sucesor de la dictadura liberal-militar del general José Félix Estigarribia.

Federico Franco gobernó hasta el 15 de agosto de 2013. Se trató de un gobierno aislado de los gobiernos democráticos de los países integrantes de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y del Mercado Común del Sur (Mercosur), aunque contó con la inmediata bendición de la Santa Sede y el reconocimiento de Taiwán. El aislamiento fue fundamentalmente político y no económico.

Algunas características del gobierno de Federico Franco fueron:

- Eliminación de las restricciones para el uso irrestricto de semillas transgénicas y de las limitaciones a las fumigaciones masivas: en realidad entre las primeras medidas de Franco figuran la solicitud al Congreso de eliminar toda traba a los intereses de la Monsanto y la aprobación de la instalación en el país de la Rio Tinto Alcan. Si bien logró que el Paraguay sea un país fácil para la Monsanto, no consiguió la instalación de la Rio Tinto.
- Persecución a las organizaciones campesinas y alianza con las organizaciones de grandes empresarios sojeros y ganaderos.
- Brusco descenso en los niveles de institucionalización que se lograron durante el gobierno Lugo: por ejemplo, en cuanto a concursos públicos de oposición para acceder a cargos públicos y la política de transparencia sobre el funcionariado de cada institución pública, a excepción de aquellas que se negaban a enviar sus datos.
- Destrucción de algunas políticas promotoras de una convivencia democrática y del apoyo a la producción simbólica, cuyo caso más grave ha sido el de la Secretaría Nacional de Cultura. La titular de dicha secretaría no solo no fomentó la cultura, sino que principalmente se ocupó de intentar desvalorizar a lo mucho realizado durante el gobierno Lugo y de deslegitimar, calumniando a sus responsables.
- Uso y abuso de bienes públicos y en general de recursos del Estado para la campaña electoral del PLRA: en realidad durante décadas los liberales estaban convencidos que la ANR ganaba por disponer de los bienes públicos en las elecciones.
- Altísimos niveles de corrupción: si bien ya durante el gobierno de Franco se podían ver las señales de corrupción, en realidad la brutal evidencia se conoció después del cambio de gobierno. De todos los latrocinios

probablemente el peor haya sido el vaciamiento de las cuentas del Instituto Paraguayo del Indígena (Indi), donde se había depositado el dinero para comprar las tierras indígenas en cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de las comunidades Yakye Axa y Sawhoyamaya. Así, según la fiscalía, el expresidente del Indi, Rubén Darío Quesnel, en su declaración indagatoria realizada ante el fiscal René Fernández el 29 de octubre de 2013, "explicó que retiró el dinero del Banco Nacional de Fomento por orden del exmandatario para entregárselo a los indígenas a través de la Fundación Reforeast Par" y que en ese contexto "dijo que el intermediario fue Fredy Franco, hijo del expresidente, quien monitoreó las extracciones de dinero vía telefónica, hasta llegar a los G. 3.100 millones"².

UNA RESISTENCIA MUY LIMITADA

La resistencia al gobierno golpista de Franco estuvo restringida a una parte de la intelectualidad, organizaciones no gubernamentales relevantes, organizaciones de derechos humanos y organizaciones campesinas y de mujeres.

Si bien hubo organizaciones que ejercieron en forma constante y consecuente una resistencia al gobierno golpista, el impacto fue relativamente pobre. No se logró un impacto relevante que estuviese en consonancia con la importante solidaridad exterior con la democracia paraguaya.

Entre las acciones realizadas, se puede señalar la marcha del 10 de diciembre de 2012, la cual reunió a unas 4.000 a 5.000 personas según publicaciones de algunos medios de prensa, y en la que participaron movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil y agrupaciones políticas de izquierda. La marcha, que se realizó por las calles de Asunción, además de repudiar el golpe parlamentario, exigió el esclarecimiento de la masacre de Curuguaty. Entre otras acciones, se destaca la constancia y creatividad de los Jueves de Resistencia liderados por el Movimiento Kuña Pyrenda, y las acciones llevadas adelante por la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (Conamuri).

LA CAMPAÑA ELECTORAL

De la campaña electoral para las elecciones presidenciales, parlamentarias y departamentales del 21 de abril de 2013 se puede destacar:

2 Diario ABC Color, 30 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresas/judiciales-y-policiales/quesnel-involucra-a-federico-franco-en-el-escandalo-con-la-plata-del-indi-633712.html>.

- Los efectos del final de la Alianza Patriótica para el Cambio –que había llevado a Fernando Lugo a la Presidencia– tanto en el PLRA como en el Frente Guasu (FG) fueron muy grandes, y posiblemente una buena explicación requiere de una distancia temporal mayor. Para este análisis basta con consignar que:
 - Si bien hasta el golpe parlamentario el presidente del PLRA, senador Blas Llano, había ganado unas elecciones internas anticipadas realizadas con un método de encuesta no científica llamada Urnas delivery (realizadas en abril de 2012), renunció a su candidatura a la presidencia a favor de Efraín Alegre y posteriormente a la presidencia del partido a favor de Aníbal Franco, hermano del presidente golpista y del exvicepresidente de la República y senador Julio César “Yoyito” Franco. De cualquier manera, Llano encabezó la lista para el Senado.
 - Fotos de Alegre, con su candidato a la vicepresidencia de la República, Rafael Filizzola del PDP, mirando a la nada inundaron el país. La campaña fue conservadora levantando la familia tradicional como la salvación del país y acusando directamente de narcotraficante al candidato colorado mostrando las terribles consecuencias que tendría la elección de Cartes. Por cierto, nunca mostraron evidencias de que Cartes hubiese sido narcotraficante y desestimaron cuestiones como el lavado de dinero, o la producción de cigarrillos que entraban de contrabando al Brasil, que sí hubiese podido demostrarse.
 - La izquierda tuvo un comportamiento oscilante. Inicialmente el FG le ofreció en forma reiterada la candidatura a la Presidencia de la República a Mario Ferreiro, un conocido periodista, y al no haberse llegado a un acuerdo interno, la izquierda quedó dividida en FG y una nueva concertación denominada “Avanza País”, conformada por Ferreiro y algunas agrupaciones relevantes que se retiraron del FG, como el Partido del Movimiento al Socialismo (P-MAS), el Movimiento 20 de abril y el Partido Revolucionario Febrerista (PRF), entre otros. Así, el FG tuvo a Aníbal Carrillo como candidato presidencial y a Fernando Lugo como cabeza de la lista para el Senado. Mientras, Avanza País postuló a Ferreiro para la Presidencia, el abogado Adolfo Ferreiro encabezó la lista para el Senado, y mujeres líderes del P-MAS estuvieron al frente de las listas de las diputaciones de Asunción y el departamento Central.
 - El movimiento Kuña Pyrenda y el Partido de los Trabajadores fueron otras opciones de izquierda. El primero de ellos desarrolló una campaña creativa, dando gran importancia a lo programático en todo lo referente a la igualdad de las mujeres, a la profundización de la democracia, a una reforma agraria integral y a un cambio cultural que se refleje en mayor tolerancia, incluyendo la orientación sexual, la identidad de género y la despenalización del aborto. Su candidata Lilian Soto había sido ministra de la Función Pública del gobierno Lugo. La lista del Senado estuvo encabezada por la dirigente campesina de Itapúa Julia Franco.

- En la ANR - Partido Colorado, Horacio Cartes logró consolidar su hegemonía a pesar de su corta trayectoria como integrante del Partido, aunque en las fotos de su campaña aparecía una que poca similitud guardaba con el actual presidente. Su lema "Un nuevo rumbo para el Paraguay" logró un fuerte efecto y como había sucedido en el 2008 con el presidente Lugo, cada cual interpretó según sus intereses en qué consistiría el nuevo rumbo. En la campaña electoral hubo una marcada diferencia de discursos. Así, en las concentraciones partidarias no hablaba nada fuera de algunas frases emotivas como "nunca fui tan feliz como desde que estoy en el Partido Colorado", "les quiero mucho" y "vamos a salir adelante"; mientras que en entrevistas más calificadas explicaba sus planes. De todas las maneras posibles evitó responder a los ataques.
- Para el Unace la campaña fue una catástrofe a partir de la muerte de su líder Lino César Oviedo en un accidente de aviación el 3 de febrero de 2013. No prendieron los intentos de presentar el accidente como un atentado, ya que todos los testigos referían que él exigió volar en contra de la opinión del piloto, quien también murió en el accidente. A último momento la cúpula de Unace acordó un apoyo a la dupla liberal (Alianza Paraguay Alegre) que no fue seguido por sus bases.
- Mucho menos visibles fueron las campañas del Partido Patria Querida y del Partido de los Trabajadores, aunque se les puede ubicar en extremos opuestos del espectro político. Adicionalmente hubo algunas expresiones regionales como por ejemplo en Presidente Hayes.

EL RETORNO COLORADO

Si bien en el capítulo dedicado a los derechos políticos se hará un análisis más completo de los resultados electorales, a efectos de ilustrar el nuevo mapa político del Paraguay se darán a continuación algunos datos relevantes.

Así, del total de ciudadanas y ciudadanos habilitados para votar en las elecciones del 21 de abril de 2013, votó el 68,52%. La victoria del candidato del Partido Colorado (Horacio Cartes) fue contundente con un 45,83% de los votos frente al 36,92% de Efraín Alegre y al 5,88% de Mario Ferreiro.

Pero la victoria colorada fue mucho más allá de la Presidencia: la ANR conquistó mayoría propia en la Cámara de Diputados y mayoría relativa en el Senado. En ese sentido es interesante ver que los votos para la ANR descienden a 36% en el Senado, los de los liberales bajan a un 24% y los de su aliado electoral PDP alcanzan el 6%. La izquierda alcanzó un 15% de votos si se suma el 10% del FG y el 5% de Avanza País. Muy castigados fueron los partidos de extrema derecha, o a la derecha de los partidos tradicionales, ya que el Unace bajó a solamente un 4%. Por el contrario, el Partido Encuentro Nacional (PEN) que no había tenido más representación parlamentaria ganó una banca en el Senado con su 3% de

votos gracias a su política de presentar candidaturas de personas conocidas, que ganaron prestigio fuera del ámbito político.

Una vez más, el territorio se mostró colorado y liberal. Los colorados tienen mayoría absoluta en la Cámara Baja y los partidos pequeños casi desaparecen, con la salvedad de que Avanza País logró dos lugares y el Frente Guasu solamente uno.

EL 15 DE AGOSTO: ¿VOLVIENDO A LA DEMOCRACIA Y A LA COMUNIDAD INTERNACIONAL?

La comunidad internacional consideró que la asunción del presidente electo significaba el retorno del Paraguay a la comunidad democrática internacional. Después de su victoria electoral, Cartes fue ya reconocido como el legítimo presidente del Paraguay e invitado a diversas reuniones. En general, se excusó de asistir, insistiendo a la vez en la legitimidad del gobierno de Franco.

Como empresario exitoso que es, parecía que Cartes podría llevar las negociaciones a nivel internacional por buena senda, a partir de un pragmatismo que lo distanciaba del radicalismo verbal soberanista, sostenido principalmente con el argumento del derecho de los congresistas paraguayos de destituir al presidente. La mayoría de votos como único argumento fue considerado insuficiente por la comunidad internacional.

A pesar de las duras palabras en contra de la Unasur, el Paraguay se reintegró sin mayores dificultades después del 15 de agosto. Pero el retorno al Mercosur no se ha concretado. El problema mayor ha sido Venezuela. En la construcción de la leyenda justificatoria del golpe de 2012, que no creyó nadie, fuera quizá de quienes la inventaron, impulsaron y avalaron el golpe dijeron primero que los cancilleres del Mercosur habían venido a asistir al juicio político en una acción que significaba una clara injerencia en asuntos internos del Paraguay. Pero con Venezuela fueron más lejos afirmando que el entonces canciller de ese país, Nicolás Maduro, había tratado de lograr un levantamiento militar contra la destitución de Lugo. En consecuencia, el Congreso Nacional lo declaró persona no grata.

El problema es que al tiempo de retornar al Mercosur, Venezuela fue aceptada como miembro pleno de dicho espacio de integración. El Senado paraguayo se había negado reiteradamente a aceptar a Venezuela como miembro pleno del mismo, pero apenas Paraguay fue suspendido a raíz del golpe parlamentario, inmediatamente los otros tres miembros decidieron el ingreso de Venezuela como miembro pleno del bloque regional.

A la *venida a menos* diplomacia paraguaya se le ocurrió la idea de que para que el Paraguay retorne al Mercosur, los demás debían echarle a Venezuela y el Paraguay se comprometía a aceptar inmediatamente el ingreso de Venezuela como miembro pleno y ahí recién los 4 fundadores aprobarían la membresía de los

bolivarianos. Fue una mala idea que nadie aceptó. La concesión que lograron fue que Venezuela recién asumiría la presidencia a inicios del 2014. Pero al paso que van las negociaciones no se ven muchas posibilidades de un pronto retorno al Mercosur.

¿MODERNIZACIÓN SIN MODERNIDAD?

Por cierto, fue de lo más interesante la cantidad de sillas vacías en la asunción de Horacio Cartes a la Presidencia de la República. Fue la primera manifestación de enojo de la dirigencia colorada de base. El motivo de la protesta fue que Cartes había optado por un gabinete *técnico*, consistente en elegir a personas calificadas académicamente, la mayoría integrante del Partido Colorado pero sin militancia política. La modalidad de selección fue por currículum y entrevistas llevadas adelante por el actual ministro de Hacienda. Para más, un afiliado al Partido Liberal, hijo de destacados dirigentes, fue nombrado como ministro del Interior.

La militancia colorada se ofendió. Como dijo alguna vez un dirigente de la ANR “pero ni una maestra ya podemos nombrar”. ¿Qué pasaba? ¿Acaso Cartes no había ganado gracias al partido?, ¿Por qué se comportaba como si en realidad el partido ganó gracias a Cartes?, ¿Acaso no hay muchos colorados con una cantidad de títulos académicos?

En líneas generales pareciera que el titular del Ejecutivo fue logrando sus objetivos. El nuevo rumbo que nunca tuvo contenido concreto se va delineando como un programa de modernización capitalista, que pasa por una ruptura del clásico clientelismo colorado, de manera de agilizar la modalidad de privatización. Esa modernización no incluye de modo alguno el respeto a los derechos humanos, ni el desarrollo de garantías de protección de los derechos, ni una promoción de la ciudadanía activa y mucho menos una profundización democrática. En realidad, el Presidente está lejos de los valores y de la cultura de las instituciones de la modernidad, aunque conoce muy bien cómo hacer negocios y promover a los suyos.

Aunque reiteradamente Cartes haya anunciado la guerra contra la pobreza –lo cual expresó en su discurso de asunción a la Presidencia–, lo que pudo constatare hasta el momento ha sido la guerra contra las y los pobres. Otra parte de su discurso fue que ninguna banda armada iba a marcarle la agenda. Y a los dos días de asumir como presidente, cinco personas (cuatro guardias privados y un efectivo policial) fueron asesinadas en la zona del Cruce Tacuatí (departamento de San Pedro), crimen que las autoridades atribuyen a la banda armada autodenominada Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP).

A partir de ese momento terminó también con otra parte de su discurso anterior consistente en decir que en la zona de influencia del EPP se iba a combatir llegando el Estado con salud, educación y desarrollo y no solo con represiones. Sin saber muy bien para qué, por enorme mayoría el Congreso sancionó la pri-

mera ley de concentración del poder en el Ejecutivo, la N° 5036/13 “Que modifica y amplía los artículos 2, 3 y 56 de la ley N° 1337/99 De Defensa Nacional y de Seguridad Interna”. Una vez más el EPP había sido funcional al poder político y por medio de esa ley se permitió que los militares pudiesen hacerse cargo de la seguridad nacional en los departamentos de Concepción, San Pedro y posteriormente Amambay. Claro que el modelo no es la exclusión total de policías, sino un trabajo conjunto bajo las órdenes del Ejecutivo, sin necesidad de autorización del Legislativo.

La segunda ley concentradora de poder en el Ejecutivo es la Ley N° 5098/13 “De responsabilidad fiscal”. En virtud de esta normativa, se regula el déficit presupuestario. El nudo que rompe la cultura por la cual en cada cámara del Congreso se inflaba el Presupuesto General de la Nación y se salía completamente de la propuesta del Poder Ejecutivo, que sin embargo debía recaudar y administrar.

La tercera ley es la N° 5102/13 “De promoción de la inversión en infraestructura pública y ampliación y mejoramiento de los bienes y servicios a cargo del Estado”. En virtud de esta ley el Congreso renuncia a atribuciones consagradas constitucionalmente. Así, el Presidente logró que se le otorgue el poder de decidir solo, sin necesidad de consultar con el Poder Legislativo diferentes modalidades de alianza público-privada.

Todas las medidas de acelerar la modernización del capitalismo en el Paraguay mediante la facilitación de condiciones para la inversión extranjera, que podrá invertir sin riesgos, no están acompañadas de ideas de una mejor inserción internacional del Paraguay como país democrático y garante de los derechos humanos.

Al contrario, esa postura negativa hacia los derechos humanos se profundiza a fines de setiembre de 2013, cuando el presidente Horacio Cartes tuvo intenciones de postular como embajador ante la ONU a Alfredo “Goli” Stroessner. Se trata de un nieto del dictador, que antepuso el apellido materno para tener el mismo nombre que su abuelo. Públicamente defendió la dictadura del abuelo (portando incluso un enorme retrato del tirano) y fue un mediocre senador cuyo único aporte fue intentar traer el cadáver de su abuelo con honores, iniciativa que se paró mediante movilizaciones.

Pues bien, la idea de Cartes cayó muy mal entre las víctimas y las personas opositoras a la dictadura, pero no solo a ellas, sino incluso a parte de los parlamentarios de la ANR. Una característica que desarrolló muy rápidamente el Presidente es que se fastidia cuando la prensa le pregunta acerca de algún tema que no le está saliendo bien. De manera que cuando seguramente por centésima vez un periodista radial le preguntó si realmente le iba a postular a Alfredo Stroessner como embajador ante la ONU, le respondió: “¿Y vos qué tenés contra Stroessner?, ¿te sacó la novia?”. Ante las muy adversas reacciones aclaró que él aprecia profundamente a Goli y que al abuelo no lo conoce. Es decir, el nuevo presidente del Paraguay dice ignorar la dictadura de 35 años que nuestro país padeció. En ese sentido parece lógico que niegue fondos para la búsqueda de las personas desaparecidas o para las indemnizaciones a las víctimas.

Volviendo al concepto de modernización que tiene el Presidente, desprovisto de una visión de derechos humanos, el mismo lo resumió en una conferencia de prensa en octubre de 2013 en Uruguay cuando afirmó que le gustaba la idea de que el Paraguay sea “un país fácil como una mujer linda”³.

Con estas ideas, es lógico que Horacio Cartes vea como enemigas y enemigos a quienes defienden los derechos humanos, la igualdad, la solidaridad, la libertad.

HABEMUS BURGUESÍA

Hacia mayo de 2012 se desató un movimiento ciudadano anticorrupción que unía una serie de reivindicaciones de reformas dentro del mismo sistema. Unos proponiendo el fin de las listas cerradas y bloqueadas (conocidas también como listas sábanas), otros en contra de diversas manifestaciones de corrupción en la política y denunciando como *dipuchorros* y *senarratas* a las y los integrantes de las cámaras del Congreso.

Estas manifestaciones estaban en auge cuando se vino la tragedia de Curuguaty y la destitución de Fernando Lugo, y entonces las mismas desaparecieron. Una cosa es buscar pequeñas transformaciones manteniendo el sistema y otra muy distinta es impedir que se degrade la democracia. De manera que de ladrones y ratas, los y las congresistas pasaron a ser considerados héroes nacionales por parte de amplios sectores de la ciudadanía por el derrocamiento del gobierno con algún proyecto de izquierda, aunque en casi cuatro años de gobierno no había ni siquiera logrado una idea concreta de reforma agraria integral.

Pero ya asegurada la continuidad del sistema y volviendo al momento actual, una sentencia de la Corte Suprema de Justicia en noviembre de 2013, dando la razón a una demanda de periodistas para que se levanten las restricciones al acceso a la administración pública, principalmente en lo referente a las contrataciones públicas, abrió el proceso. Por una parte, el presidente Cartes dijo que las instituciones debían ser transparentes y, por el otro, los medios de comunicación presionaron para acceder a nombres, fecha de contratación, funciones y monto de los honorarios del funcionariado público incluyendo a las y los contratados.

La resistencia a hacer pública dicha información prosiguió por parte del Poder Legislativo, denunciando conspiración, pero finalmente abrieron la información. Los periódicos de mayor circulación crearon programas para buscar por apellidos y así ver la inserción de familias enteras en diversas instituciones públicas y se consideró que si había varios era corrupción, aunque alguno/a hubiese ganado un concurso público de oposición.

3 Radio Ñandutí, 25 de octubre de 2013. Disponible en: http://www.nanduti.com.py/v1/include-audio.php?audios_id=115245

Un hito en el proceso marcó el blindaje inicial otorgado por la Cámara Alta al senador Víctor Bogado, quien había contratado a la que habría sido niñera de sus hijas como secretaria en la Cámara de Diputados; luego solicitó que también la contrate la Itaipú Binacional, para lo cual no tuvo inconvenientes el entonces director paraguayo, el liberal Franklin Boccia, quien también respondió positivamente al pedido de Bogado de que la misma pase comisionada a la Cámara de Diputados. Es decir, fue comisionada para realizar el trabajo que desde antes estaba haciendo, pero con un sueldo adicional. La negación del levantamiento de inmunidad al senador Bogado hizo que el movimiento de indignados reapareciese con mucha más fuerza y todo el apoyo de la prensa.

Lo singular fue además que una parte del empresariado se pronunció políticamente en contra de las y los 23 senadores que votaron a favor de la impunidad de Víctor Bogado. Así, a partir de que un restaurante colgó un cartel diciendo que la casa se reservaba el derecho de admisión y que no podían entrar los 23 *senarratas*, ocurrió un *efecto cascada*, y para finales de noviembre sumaban ya 155 las empresas de gastronomía, turismo, finanzas (bancos), peluquerías, agencias de publicidad, empresas de diseño, imprentas, casas de fotocopias, en fin, una amplia gama de negocios tomaron la posición de no aceptar más dinero de la corrupción política.

El empresariado pasó a constituirse en burguesía y comenzó a definir su proyecto. Fue tan grande su impulso que, por una parte, una manifestación de la Federación Nacional Campesina y una de las y los indignados terminaron por unirse frente al Congreso al momento que la primera terminaba y la segunda empezaba; y, por otra parte, una a una las senadoras y senadores comenzaron a arrepentirse considerando que habían votado por la protección al colega porque no esperaban semejante reacción ciudadana. El último acto fue la pérdida de fueros de Víctor Bogado, solicitada por él mismo y aprobada por el Senado.

El reacomodo de la política en el Paraguay apenas comenzó.



EL CICLO ECONÓMICO Y LAS MEDIDAS DE
EXCEPCIÓN PARA PROFUNDIZAR EL MODELO
NEOLIBERAL

Análisis de coyuntura económica 2012-2013

Nuevamente la coyuntura interanual vuelve a asociarse con la crisis y el crecimiento económico, como en 2009-2010, pero esta vez en un contexto político y social convulsionado por la interrupción del proceso democrático en junio de 2012. El proyecto del gobierno actual y las nuevas leyes promulgadas permitieron que ciertas atribuciones reconocidas al Congreso Nacional pasen a concentrarse en el Poder Ejecutivo, para apuntar a profundizar el modelo de crecimiento concentrado en mayores inversiones privadas, extranjeras y transnacionales, avanzando sobre el campo de la intervención pública.

LILA MOLINIER
TAPE´A

LA CRISIS CÍCLICA Y LA EMERGENCIA DE NUEVOS NICHOS DE INVERSIÓN

La crisis de la producción de bienes y servicios de 2012 significó una caída del producto interno bruto (PIB) estimada en -1,2 %¹, que también impactó en la leve caída del PIB por habitante (gráfico 1). Estuvo relacionada con la mayor caída de la producción agrícola en el último decenio (-28 %), afectando fuertemente los rubros agrícolas de la temporada de verano (2011-2012), orientada a la exportación, la soja, principalmente, y las actividades industriales y de servicios conexos, así como la producción de aceites y harina de soja, el transporte de carga y de comercio exterior.

Gráfico 1. PIB total en millones US\$ 1994

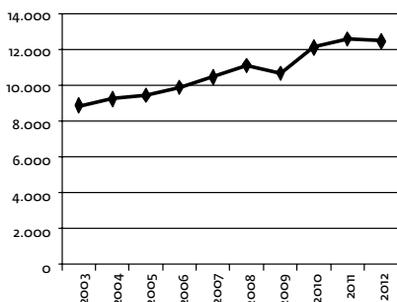
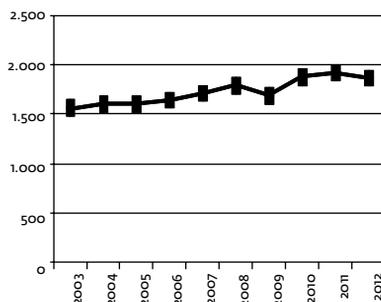


Gráfico 2. PIB por habitante. En US\$ constantes de 1994



Los demás sectores asociados con el mercado interno, de consumo productivo y final, así como las exportaciones manufactureras y artesanales, no se muestran afectadas a nivel macroeconómico y mantuvieron su participación en el PIB, con leves variaciones. Los principales sectores de la producción de bienes y servicios siguen siendo el comercio, la electricidad, agricultura, industria y gobierno general (gráfico 3).

En cuanto al comercio exterior, la novedad es la incorporación en las estadísticas oficiales de la cesión/exportación de la energía de las hidroeléctricas binacionales a los países socios, Argentina y Brasil², así como las reexportaciones de la triangulación de las importaciones, por lo que fue ajustada la serie completa. Considerando dicha incorporación, las cifras de las exportaciones del cuadro 1 muestran el ajuste realizado³. La energía eléctrica, un bien económico infraestructural, producido industrialmente, público, es el principal producto de exportación de la serie, salvo en 2011. No obstante, la semilla de la soja es parte de

1 Los datos estadísticos utilizados, salvo casos específicos, son del cuadro 4: indicadores socioeconómicos 2012-2013, inserto al final del artículo.

2 Según las aclaraciones hechas por el Banco Central del Paraguay (BCP), a partir del 1 de enero de 2013 las entidades binacionales son consideradas como residentes de la economía paraguaya y se discontinúa el uso de las estadísticas de la balanza de pagos bajo el criterio de no residencia de éstas.

3 A partir del 2013, la observación de las estadísticas de las exportaciones, así como de la balanza de pagos, debe darse sobre las series ajustadas hacia atrás y adelante.

un grupo de productos agrícolas, ganaderos y de derivados industriales asociados con el agronegocio, con una dimensión propia que debe de ser considerada. Individualmente, los productos principales son siete y concentran entre el 84 % y el 88 % del total exportado en los últimos seis años; han tenido considerables incrementos, y dos bajas en los años de crisis agrícolas de carácter climático, y caída de los precios internacionales.

Cuadro 1. Producto interno bruto por sector. Año 2012
En % sobre el total y de crecimiento anual

Sector económico	% sobre total	% crec 2011-12
Agricultura	13,6%	-28,3%
Ganadería	5,2%	6,0%
Explotación forestal	1,3%	2,3%
Pesca	0,1%	1,5%
Minería	0,1%	1,5%
Industria	10,7%	4,6%
Construcción	3,3%	1,5%
Electricidad y agua	14,0%	7,0%
Transportes	3,5%	1,1%
Comunicaciones	4,6%	13,1%
Comercio	15,2%	-2,5%
Finanzas	2,9%	13,0%
Alquiler de viviendas	1,4%	2,5%
Servicios a las empresas	2,4%	2,8%
Hoteles y restaurantes	1,0%	4,5%
Servicios a los hogares	5,2%	2,3%
Gobierno general	9,0%	25,5%
Impuestos a los productos	6,8%	-0,5%
Totales	100%	-1,2%

^{*/} Cifras preliminares. ^{**/} Incluye producción de hidro. binacionales

Fuente: BCP, Informe económico septiembre de 2013.

Cuadro 2: Exportaciones totales y principales rubros agropecuarios

En millones de dólares corrientes

Año	Semilla de soja (1)	Aceites vegetales (2)	Harinas (3)	Cereales (4)	Carne (5)	Madera (6)	Energía eléctrica (7)	Subtotal 1 - 7	Total	% s/ total 1 - 7	% variac
2007	860	260	298	351	364	109	1.907	4148	4.724	88%	36%
2008	1.485	588	546	373	522	118	1.944	5577	6.407	87%	36%
2009	787	261	379	457	579	96	1.919	4.478	5.080	88%	-21%
2010	1.591	276	349	549	920	102	1.986	5.772	6.517	89%	28%
2011	2.295	340	417	608	753	97	2.267	6.776	7.776	87%	19%
2012	1.582	184	229	1.042	796	89	2.232	6.155	7.284	84%	-6%

Fuente: con base en BCE, disponible en: www.bcp.gov.py/estadisticas-economicas-i64.

Aunque los rubros de origen agropecuario no tienen una tendencia al crecimiento, sino a la constante fluctuación, los precios internacionales, uno de los determinantes del proceso, sí tienden al alza o mantienen un nivel relativamente elevado, a pesar de sus fluctuaciones (cuadro 2), lo cual refleja la importancia de la demanda sobre dichos rubros.

Cuadro 3: Evolución de los precios internacionales promedio de los principales productos de exportación e importación

En dólares corrientes por tonelada y barril. Años 2007 - 2013

Principales productos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*/
Semilla de soja	315,68	453,63	381,05	385,09	484,45	536,12	535,37
Maíz	148,28	208,00	144,92	167,38	267,63	272,63	270,62
Trigo	240,69	283,42	192,94	213,36	260,98	276,71	263,7
Girasol	531,38	558,46	348,76	524,41	583,82	629,74	573,53
Sésamo	950,19	1.622,83	1.299,59	1.251,77	1.175,12	1.391,60	1856,16
Algodón	1.250,48	1.407,91	1.260,86	2.065,80	3.037,33	1.766,20	1848,43
Carne	3.190,21	3.340,21	3.152,48	3.535,00	3.990,32	3.720,61	3098,92
Petróleo Brent/	72,93	97,48	62,08	80,14	110,00	111,77	108,18

*/ Promedios, a junio de 2013

Fuente: con base en BCE, disponible en: www.bcp.gov.py/estadisticas-economicas-i64.

Las importaciones de bienes tuvieron una reducción en el año 2012 del 7 %, mucho menos importante que la caída de 2009, pero la crónica de los diarios refiere a una crisis de las casas comerciales del mercado de triangulación, de las mercaderías importadas en gran escala, ubicadas en las ciudades fronterizas con Brasil,

como Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero y Saltos del Guairá, y en la venta de autos usados incluyendo el área de Asunción. Considerando que el Brasil y los demás países de la región han abierto sus mercados a las importaciones de China y está vigente el régimen de tributo único en la frontera brasileña, es probable que la función de triangulación de las importaciones, ocupada por la economía paraguaya y de la zona fronteriza, esté reduciendo su importancia.

Otro indicador de la crisis y el cambio de rubro de inversión de capital, que se impulsa en dicha zona fronteriza, es el desarrollo de los negocios inmobiliarios y la construcción de complejos hoteleros y centros comerciales para la gestión de eventos internacionales.

Pero también en Asunción se destacan el avance de la construcción edilicia de gran escala, como la de las cuatro torres, de 20 pisos cada una, del World Trade Center sobre la avenida Aviadores del Chaco, en las cercanías del hotel Sheraton; como la de menor escala, la construcción de edificios de departamentos y de aquellos de menor altura, que adquieren la denominación de dúplex, destinados generalmente para viviendas.

De esta manera, las inquietudes que plantea el auge del negocio de la inmobiliaria de gran escala y la construcción son varias: ¿cuál es la demanda existente para esta variedad de ofertas?; ¿cómo se financian y quiénes lo hacen?; ¿están basados en estudios de mercado sobre la capacidad de pago de la demanda?; ¿cuáles son los criterios y mecanismos que se tienen para evitar en el mediano plazo una crisis en el sector?

EL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN Y LA ACUMULACIÓN DE RIQUEZA EN POCAS MANOS

En la última temporada agrícola 2012-2013, las condiciones climáticas mejoraron, mientras la demanda y los precios internacionales se mantuvieron elevados, por lo que se elevaron también las expectativas de crecimiento económico para el presente año, como uno de los temas recurrentes. A pesar de los efectos de las heladas en la temporada invernal, que afectó a la producción del trigo y causó el desabastecimiento del mercado interno de los panificados por el énfasis en la exportación del sector, el crecimiento esperado para 2013 es de 13,6 %.

Este crecimiento vendría a revertir la crisis del PIB del año 2012, asociado con el efecto arrastre del agronegocio, en los demás sectores productivos, comerciales y financieros. Sin embargo, en vista de la evidente paralización de la inversión pública, expandida inicialmente por el gobierno de Federico Franco, es probable que dichas expectativas no sean cumplidas en el nivel esperado.

Por su lado, la campaña del candidato y los primeros meses de gobierno del nuevo presidente electo también abrieron grandes expectativas con su sostenida manifestación de crear empleos en forma masiva y de combatir la pobreza extrema con la activa participación del sector privado, así como la reingeniería del Estado en función de una eficiencia de tipo empresarial. Sin embargo, transcurridos los 100 días del inicio de su gobierno, ha demostrado que sus priorida-

des para esta primera fase de gestión se refieren a realizar cambios drásticos, contando con el aval de un marco normativo favorable al tipo de intervención que pretende. De darse el crecimiento esperado del PIB en 13 % respecto del año 2012, no corresponde hablar de un fenómeno incomparable en la región ni a nivel mundial, como se magnificó también en el año 2010, pues la economía paraguaya tiene una base relativamente pequeña, con un PIB de 25 mil millones de dólares (2012), menor al 1 % del Mercosur, y una estructura considerablemente desigual, por lo que una mayor inyección de inversión o un mejor rendimiento en uno o dos sectores, como el agrícola y el ganadero, impactan fuertemente en una cadena de sectores asociados (comercio de exportación e importación, transporte, finanzas, otros). En cambio, las economías medianas y grandes, como las demás del Mercosur, con tasas más bajas de crecimiento, generan cifras absolutas más altas del PIB y mejor distribuidas que las nacionales.

Hasta el momento en el que se realiza el cierre de este informe, el crecimiento económico que experimenta Paraguay en los últimos años, a partir de la recuperación desde el año 2004, y en particular desde 2008, está directamente asociado con la inversión intensiva de capital en el agronegocio, de la producción de materias primas y alimentos, agrícolas y ganaderos, relacionada con la demanda de las economías llamadas emergentes de la región latinoamericana (Brasil, Chile, México, Argentina, Venezuela, Colombia, Perú), Europa y Asia y África del Sur (Rusia, India, China Popular, Sudáfrica), entre otros, por la expansión industrial en la que se encuentran, así como por el espiral especulativo que dicha demanda global genera para el capital financiero internacional.

Esa demanda y los precios internacionales en alza, junto con las condiciones del latifundio y la tenencia irregular de tierras rurales explican el considerable avance de la frontera agrícola y ganadera en Paraguay, por sobre los campos agrícolas de las comunidades campesinas e indígenas, los latifundios de la ganadería extensiva, los campos forestales y las tierras fiscales, incluyendo las áreas de reserva protegida. Este avance genera migraciones internas y externas de la población rural e indígena, de manera agresiva, sin protección por parte de las políticas públicas, y que van a engrosar las periferias de Asunción y su zona metropolitana, Ciudad del Este, y otras ciudades de mayor concentración de población y de servicios, aunque, en realidad, en ningún centro urbano del país existe condiciones favorables para dicha afluencia, por la precaria urbanización existente⁴. Además, en su avance, ha violado las leyes ambientales de protección y promoción del desarrollo ambiental y socialmente sostenible, aumentando considerablemente la deforestación, incluyendo los territorios indígenas⁵, los parques nacionales, destruyendo la biodiversidad y alterando

4 Para ampliar, se recomienda leer el artículo de derecho de las personas migrantes; derecho a la reforma agraria; y derecho a la alimentación del presente informe.

5 Para ampliar, se recomienda leer el artículo sobre derechos de los pueblos indígenas del presente informe.

las condiciones físico-climáticas del país⁶, tanto en la Región Oriental como en la Occidental o Chaco⁷.

Por otro lado, la tendencia al crecimiento económico de los últimos años y sus récords de 2010 y del presente año no se traducen en un crecimiento importante en el empleo ni el ingreso de grandes sectores de la población en edad activa, que está en aumento, como se pueden ver en el monitoreo de los indicadores del empleo, desempleo y subempleo⁸. Tampoco las estadísticas económicas, las del ingreso y pobreza, llegan a reflejar con mayor aproximación la situación de desigualdad económica y social existente. Como expresaba un cartel portado por una adolescente en la Plaza del Congreso Nacional, en una marcha reciente⁹: "El Paraguay no es pobre, es injusto".

Según una consultora internacional y un banco suizo, en Paraguay hay 165 supermillonarios, con fortunas superiores a los 30 millones de dólares, y que juntos suman un total de 4950 millones de dólares, lo cual equivale al 19 % del total del PIB del año 2012 del país. Una de las fuentes de riqueza de los grupos económicos fuertes, según un economista consultado, sería la evasión fiscal, que estima en 30 %, equivalente a mil millones de mil millones de dólares al año¹⁰.

Sin embargo, otro estudio difundido recientemente estima que la economía informal (no registrada en las estadísticas oficiales, y que tiene diversos grupos y orígenes de riqueza), señala que su tamaño no guarda relación con la carga tributaria y tiene otros determinantes, como los institucionales. Mueve diariamente unos 30 millones de dólares y está en peligroso crecimiento¹¹.

EL PROYECTO ECONÓMICO DEL GOBIERNO: LA ALIANZA PÚBLICO-PRIVADA Y EL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO

En menos de tres meses, el nuevo gobierno de Horacio Cartes logró promulgar tres nuevas leyes que buscan cambiar las reglas de juego democráticas, en la relación Estado y sociedad, en condiciones de la extrema desigualdad económica y social, y de la intervención del Estado en la economía¹².

La Ley de Responsabilidad Fiscal limita el aumento del gasto corriente primario del sector público al nivel de la inflación interanual más 4 % de crecimiento. También establece el límite al déficit fiscal en 1,5 % del PIB del año anterior al del ejercicio fiscal.

6 Para ampliar, se recomienda leer el artículo sobre derecho al ambiente del presente informe..

7 Para ver imágenes de la deforestación, visitar www.google.com.py/deforestacion-en-paraguay.

8 Para ampliar, se recomienda leer el artículo sobre derecho al trabajo del presente informe.

9 Manifestación del Congreso Unitario Sindical Campesino y Social, 4 de septiembre.

10 Diario La Nación, 13 de diciembre de 2013. Disponible en: www.lanacion.com.py/articulo/147197-existen-unos-165-multimillonarios-en-paraguay-dice-un-banco-suizo.html.

11 Resultado de la investigación realizada por un equipo de la UNA, Asociación Pro Desarrollo, Instituto de Economía Sostenible. Diario Abc Color, 10 de noviembre de 2013. Disponible en: www.abc.com.py/unos-30-millones-diarios-mueve-la-economia-subterránea-en-paraguay-.

12 Ir al artículo del tema del año del presente informe, redactado por Alfredo Boccia.

De este modo, el Poder Ejecutivo se asegura un crecimiento real hasta del 4 % anual, del componente principal del dicho gasto en Paraguay, y nada dice del el otro componente, los gastos de inversión. En relación a esto, corresponde plantearse la siguiente pregunta: ¿prepara el terreno para los contratos de desarrollo de la infraestructura en alianza con el sector privado y transnacional?

Dependerá de la reglamentación de dicha ley la discusión de su aplicabilidad, porque es un promedio muy amplio. Puede estar asociado con la imposición de un tope al gasto público y a una menor presión tributaria. Es un límite drástico para acciones previstas y partidas presupuestarias, que si necesitan hacer crecer según los ciclos de los programas y proyectos, va a generar un ritmo ficticio en la gestión de las políticas públicas.

Hay otras formas más efectivas de disciplinamiento al Congreso Nacional, que es una de las razones de la disposición, que las dispuestas por la ley. Es muy extraño que el Poder Legislativo, que durante el gobierno de Fernando Lugo no le dejó establecer y administrar el presupuesto necesario para las políticas diseñadas, y en cambio aprobaba otras sin coordinación y en contra del Ejecutivo, haya aprobado dicha ley, que le quita atribuciones.

La llamada Ley de Alianza Público-Privada modifica la intervención del Estado a través de contratos con el sector privado sobre cualquiera de sus funciones. Las instituciones ejecutoras y fiscalizadoras incorporadas son débiles. La discrecionalidad de las disposiciones son peligrosas, pues pone en riesgo el patrimonio y los flujos de recursos, instituciones y unidades productivas, y el poder de administrar servicios y bienes públicos.

EL PELIGRO DEL SOBREENDEUDAMIENTO PÚBLICO INTERNO Y EXTERNO

El corto y difícil gobierno de Federico Franco dejó como herencia un aumento injustificado de la deuda pública interna, que llegó a 1462 millones de dólares al 31 de septiembre de 2013 y una deuda pública externa que con una sola operación aumentó en 20 % el saldo existente en diciembre de 2012, a través de los "bonos soberanos", por valor de 500 millones de dólares, para llegar a 2596 millones de dólares al 31 de agosto del presente año¹³.

Emitido en enero de 2013 y con disponibilidad inmediata tras la colocación dicho recurso aún no se ha usado, porque simplemente los proyectos que requerían dicho financiamiento no han sido definidos, y en julio ya se pagó la primera cuota de la carga financiera, de 11,5 millones de dólares. El ministro de Hacienda del actual gobierno no se ha manifestado contrario a dicha herencia, por el contrario, dijo que todo estaba bien encaminado, porque el Banco Central de Paraguay, bajo su presidencia, consiguió la emisión del "bono perpetuo", de un valor de 3,9 billones de guaraníes, a plazo indefinido, en pago de la deuda interna que acumuló con el Central, para enfrentar las crisis financieras y las

13 Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Economía (2013) Composición de la deuda pública interna a septiembre de 2013. Disponible en: www.economia.gov.py. También se puede ver: Molinier, Lila "Paraguay. El exagerado endeudamiento público interno y externo", en revista Acción, junio de 2013.

privatizaciones de los años noventa. Por este medio, el Tesoro Público/Ministerio de Hacienda (MH), le pagará al BCP, el 0,25% anual, más de 9.818 millones de guaraníes (más de 2 millones de dólares)

Todo indica que el Ministerio de Hacienda seguirá acumulando y pagando deudas a través de bonos, pues el ministro declaró que está analizando emitir más bonos en lo que resta del año¹⁴. Para el sector financiero, el nivel de deuda pública externa del país es muy bajo y, dada la necesidad de inversiones, puede seguir creciendo. El saldo de dicha deuda equivale al 10% del PIB de 2012, pero esa referencia es insuficiente. Lo que se debe evaluar es la capacidad de pago: ¿van a aumentar el déficit fiscal para pagar la deuda pública? ¿Dónde la van a invertir?

Si bien el saldo de dicha deuda equivale al 10% del PIB del 2012, ésta referencia es insuficiente en la gestión de la deuda pública. Lo que se debe evaluar es la capacidad de pago ¿van a aumentar el déficit fiscal para pagar la deuda pública? ¿dónde la van a invertir?.

Es absurdo que se siga endeudando al Estado, interna y externamente, con bonos nacionales e internacionales, mientras el Fondo Nacional para la Inversión Pública y el Desarrollo (FONACIDE), que distribuye los ingresos en concepto de compensación por cesión al Brasil de la energía excedente paraguaya de la Itaipú¹⁵, retiene los recursos públicos propios y soberanos invirtiendo en bonos e instrumentos de regulación monetaria¹⁶.

LA REINSERCIÓN A LAS INSTANCIAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Las elecciones generales de abril pasado fueron observadas por delegados y delegadas de los órganos regionales de integración (Mercosur, Unasur, Celac) y de la extrazona, quienes, a pesar de las observaciones y recomendaciones realizadas en torno al proceso y la jornada electoral, certificaron los resultados, lo cual habilitó a Paraguay para su reinserción a los organismos de integración regional.

Después de innumerables declaraciones sobre las condiciones del retorno del país a dichas instancias, finalmente, tanto el Ejecutivo como el Legislativo están dispuestos a aprobar el ingreso de Venezuela al Mercosur, que era el principal escollo.

No obstante, no hay indicios de que el gobierno de Horacio Cartes se adherira al espíritu de los estatutos de dichos organismos en el sentido de buscar la integración de forma integral, en lo político, económico, social y cultural, tanto de los Estados como de los pueblos, por una región solidaria, autónoma de los

14 Diario Última hora, 14 de septiembre de 2013.

15 Dicho compensación fue triplicada mediante el acuerdo de julio de 2009, entre los presidentes Fernando Lugo y Luis Ignacio "Lula" Da Silva.

16 La ley de creación del FONACIDE y del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación, y los decretos reglamentarios (el inicial y el actual) lo permiten.

poderes hegemónicos y ubicados en el diálogo entre pares, sur-sur, para un posicionamiento colectivo de mayor impacto para el diálogo sur-norte.

Según el Ing. Ricardo Canese, parlamentario del Mercosur por la concertación Frente Guasú, está fuera de toda discusión [es] que el gobierno de Cartes, aún si vuelve –como ahora parece lo más probable– al Mercosur, tendría como política entorpecer el proceso de integración de los pueblos, apuntando más a las relaciones bilaterales, como hasta ahora lo hizo, y también hacia otro tipo de integración, más favorable para las transnacionales y el Imperio, como la Alianza del Pacífico. Que el gobierno de Cartes, volviendo al Mercosur, apoye entusiasta el proceso de integración de los pueblos, en aspectos no sólo económicos sino políticos y sociales, es lo que parece poco probable¹⁷.

BIBLIOGRAFÍA

- BCP (2013) Informe económico agosto y septiembre de 2013. Disponible en: www.bcp.gov.py/estadisticaseconomicas.
- BCP (2013) Informe económico agosto y septiembre de 2013. Disponible en: www.bcp.gov.py/estadisticaseconomicas/boletindecomercioexterior.
- BCP (2013). Informe económico agosto y septiembre de 2013. Disponible en: www.google.com.py/deforestacion-en-paraguay.
- Ministerio de Hacienda (2013). Composición de la deuda pública interna a septiembre de 2013. Disponible en www.hacienda.gov.py.

17 Codehupy, entrevista al Ing. Ricardo Canese, Parlamentario del Mercosur por Frente Guasú, Asunción, 27 de noviembre de 2013.

Cuadro 4: PARAGUAY. Indicadores socioeconómicos 2012-2013
En guaraníes corrientes o constantes, dólares y porcentajes, según especificaciones

PI) con binacionales. En millones de dólares corrientes (2012) 1/	24.691
PIB total con binacionales. % de crecimiento real interanual 2011-2012. G. constantes 1994	-1,2%
PIB con binacionales por habitante. En dólares corrientes (2012)	3.700
Salario mínimo legal (SML) desde abril 2011. En dólares: 363/agosto 2012 En guaraníes:	1.658.232
SML. Índice a agosto 2012, con base año 1980:	125,2
Inflación gral. acumulada a dic. 2012 = 4 % y a agosto 2013 = 1,8 %. Interanual agosto 2012-2013 2/	3,1 %
Inflación en alimentos c/ verduras y frutas acum. a agosto 2013 = 2,6 %. Interanual, agosto 2012-2013 2/	4,9 %
Inflación en alimentos s/ frutas y verduras: acum. a agosto 2013 = 1,4 %. Interanual agosto 2012-2013 2/	3,8 %
Población total estimada a diciembre 2011 3/	6.600.284
Población económicamente activa (PEA) sobre población de 10 años y más (2011)	64,30%
Población económicamente inactiva (PEI) sobre población de 10 años y más (2011)	35,70%
Población ocupada (PEAO) como % de la PEA (2011)	95,10%
Desempleo abierto como % sobre la PEA (2011)	4,90%
Subocupados como % de la PEA (2011)	20,60%
Población pobre 32,4 % // pobre extremo 18 % // Z. rurales: pobres, 44,8 % y pobre extremo, 30 %	
Z. urbanas: pobres, 23,9 % y pobre extremo, 10 % (2011)	
Total exportaciones registradas de bienes (2012). Millones de dólares	7.283,9
% exportado al Mercosur 4/ (49 %) // a China (0,6 %) (2012)	
Total exportaciones registradas de bienes al 31/08/13. Millones de dólares	6.878,3
% exportado al Mercosur 4/ (41 %) // a China (0,6 %) al 31/08/13	
Total importaciones registradas de bienes. Millones de dólares (2012)	10.756,4
% importado del Mercosur 4/ (42 %) // de China (28 %) (2012)	
Importaciones registradas de bienes al 31/08/2013. Millones de dólares	7.470,6
% importado del Mercosur 3/ (43 %) // de China (28 %) al 31/08/13	
Ingreso de divisas de entidades binacionales: Itaipú: 566,2 y Yacyretá: 183,3. Total millones US\$ (2012)	749,4
Ingreso total de divisas de Itaipú y Yacyretá. Enero a agosto 2013. Millones de dólares	524,0
Saldo de la deuda externa pública a agosto 2013. En millones de dólares corrientes	2.596,1
Desembolsos del crédito externo en 2012. Millones de dólares	229,0
Servicio de la deuda externa pública pagado en 2012. Millones US\$	294,7
Desembolsos del crédito externo de enero-agosto 2013. Millones de dólares	554,6
Servicio de la deuda externa pública pagado a agosto de 2013. Millones US\$	200,3
Transferencia neta de recursos del crédito externo al exterior en 2012. Millones de dólares	-65,7
Transferencia neta de recursos del crédito externo a agosto de 2013. Millones de dólares	362,9
Activos de reservas internacionales. Saldo a fines de agosto 2013. Millones de dólares	5.802
Remesas familiares. Ingresos de divisas en 2012. En millones de dólares	528,5
Tipo de cambio nominal promedio guaraníes por dólar al 31 de agosto 2013	4.430
Déficit fiscal (-) a diciembre 2012, en millones de guaraníes	-1.966.227
S. bancario: tasas activas/promedio ponderado: % // tasas pasivas: a la vista (0,78 %); a plazo (8,94 %); CDA (11,12 %) / promedio ponderado % / moneda nacional / agosto, 2013	
Intermediación bancaria, agosto 2012	26,95%

Fuente: elaboración propia con base en el Informe económico agosto 2013/www.bcp.gov.py y EPH 2012/www.dgeec.gov.py.



DERECHO A LA VERDAD, MEMORIA, JUSTICIA Y
REPARACIÓN

Memoria obligada para la vigencia de los derechos humanos

La memoria permite conocer la ruta ya transitada y advertir la lógica que determina los tramos siguientes. Así, la memoria se constituye en una herramienta que posibilita interrupciones y caminos alternativos que conduzcan al proyecto de país acordado, en la Constitución Nacional, hace ya más de veinte años. Se percibe en la actualidad que la ciudadanía va asociando aparentes procesos distintos como parte de un mismo modelo político, económico y social. Se sufre de nuevo la revictimización, pero crece la autoconciencia de la dignidad humana y la rebeldía que contribuirá a la exigibilidad de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. En esa búsqueda, la memoria obligada saldrá fortalecida.

MARÍA STELLA CÁCERES

FUNDACIÓN CELESTINA PÉREZ DE ALMADA (FCPA)

INTRODUCCIÓN

El derecho a la verdad y la justicia, así como el derecho a la memoria –con el consiguiente deber de memoria y de búsqueda de la verdad del Estado– se han constituido en una de las principales reivindicaciones de los pueblos que sufrieron formas de terrorismo de Estado en décadas recientes.

Se trata de derechos clave para la sociedad paraguaya en el contexto actual, pues en nuestro país las posibilidades de cambios socioeconómicos e institucionales se encuentran directamente vinculadas a la superación de estructuras originadas durante la dictadura stronista. Luego de los trágicos sucesos de junio de 2012, con la Masacre de Marina Kue y el golpe parlamentario que derrocó al presidente Fernando Lugo, existe consenso sobre la existencia de núcleos de acción que revelan un retorno al stronismo. La campaña iniciada por aquel entonces se ha ido fortaleciendo como una notable expresión de resistencia. ¿Cuál es la significación de la memoria en este final de año tan rico de emociones y convulsiones ciudadanas? Nos ayudará a comprenderlo la distinción ya presentada del filósofo Paul Ricoeur (1955) respecto de los tipos de usos de la memoria:

- La *memoria impedida*, aquella que se produce por desconocimiento y que favorece la repetición de los hechos. Este uso de la memoria contiene el peligro de repetir un camino equivocado y con consecuencias muy perjudiciales para las personas y comunidades. De esta manera, se impide que las personas y los pueblos se reconozcan en lo que fueron en el pasado, en lo que son ahora y en lo que harán en el futuro.
- La *memoria manipulada*, es el uso que se aplica desde el poder, para construir identidades aparentemente sólidas, con pretensiones de eternidad y de exclusión de la alteridad. En nuestras sociedades forma parte del “discurso único”, que se pretende imponer desde los aparatos de poder, en la forma de “historia oficial”.
- La *memoria obligada*, como tipo de uso se refiere al deber de todas las personas de recordar los horrores y las injusticias cometidos contra un colectivo de personas, y de recordárselos a las otras, a aquellas que por no haber existido en ese tiempo o por otras razones, no tienen memoria de los mismos¹.

Esta identificación permite comprender la importancia y la magnitud de la tarea de las organizaciones sociales y de derechos humanos, tanto para la recuperación de la memoria colectiva, en búsqueda de la verdad, en relación con las violaciones de derechos humanos ocurridas durante las dictaduras y a las graves violaciones de derechos, que se cometen en la actualidad y pretenden ser invisibilizadas o distorsionadas ante la opinión pública.

1 María Stella Cáceres (2010) “Los riesgos del presente. Los usos de la memoria en la construcción de los derechos culturales” en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay, Codehupy, p. 506.

Si se observan los hechos desde esta perspectiva, es más fácil advertir las similitudes, las ideologías que los sustentan, las estrategias que se repiten en gran medida, las reacciones también similares de la ciudadanía y desvelar el espíritu de aquellos tiempos pasados y los actuales.

La memoria permite conocer la ruta ya transitada y advertir la lógica que determina los tramos siguientes. Así, la memoria se constituye en una herramienta que posibilita interrupciones y caminos alternativos que conduzcan al proyecto de país acordado, en la Constitución Nacional, hace ya más de veinte años.

Los hechos que registramos a continuación avalan nuestra afirmación. Desde la responsabilidad que nos compete, formulamos finalmente un conjunto de propuestas para afrontar y salir de este tiempo cargado de amenazas e igualmente de posibilidades.

NO PERMITAMOS LA REIVINDICACIÓN DEL PASADO STRONISTA

Los anuncios de trasladar los restos mortales del dictador Alfredo Stroessner, fallecido el 16 de agosto de 2006 en Brasilia, con una caravana de homenaje para depositarlo en un cementerio el 3 de noviembre –aniversario de su nacimiento– provocó la reacción de las organizaciones de derechos humanos, que generaron la campaña que llevó el nombre del título de este apartado.

En las ciudades de Asunción, Caacupé, Concepción, Villa Elisa, entre otras, se realizaron actos de repudio. Desde el sitio emblemático de la ex Técnica y hasta el Panteón de los Héroes, la marcha contó con cientos de banderas y referentes históricos de la lucha. Un gran número de jóvenes intervinieron con su fervor y su creatividad, para expresar su repudio a algo que implicaba la revictimización de cientos de personas y de toda una ciudadanía.

El organizador del traslado, Alfredo “Goli” Stroessner, nieto del dictador y en ese momento senador de la Nación, decidió demorar el trámite. Fue una primera batalla ganada.

Las organizaciones reunidas en la Mesa Memoria Histórica y Archivos de la Represión reafirmaron su rechazo a la mencionada iniciativa, con una concentración multitudinaria, el día 3 de febrero, en la calle Chile, entre la Comisaría Tercera y la ex Técnica, hoy Museo de las Memorias. El gesto simbólico de “ocupar la calle”. A partir de este acto se volvió a suspender la repatriación. Hizo además recordar las libertades conculcadas en tiempos de la dictadura, cuando el permanente estado de sitio permitía a la dictadura afirmar que “la calle era de la Policía”.

El acto evidenció que se trataba de un espacio conquistado y una posibilidad de lucha contra la desmemoria y la injusticia. La campaña siguió creciendo y contribuyendo a fortalecer organizaciones, restablecer lazos solidarios y despertar interés en las personas más jóvenes.

Posteriormente, la presencia de los hijos/as de antiguos socios y colaboradores del dictador en las listas de candidatos para la elección de abril de 2013, implicó una nueva alerta.

En agosto de este año, instalado el nuevo gobierno presidido por Horacio Cartes, la composición de su gabinete mostró su vinculación stronista, además del acceso a bancas legislativas de connotados antiguos stronistas. No se trata de una simple portación de apellido, sino de un accionar que contiene conductas ilegales, prebendarias y cuyas posibilidades de acceso a esos cargos han provenido, además, de las fortunas malhabidas durante la dictadura.

El canciller Eladio Loizaga, antiguo colaborador del régimen dictatorial, confirmó que el Poder Ejecutivo estaba considerando el nombramiento como embajador ante la Organización de las Naciones Unidas a Alfredo “Goli” Stroessner Domínguez. Pocas horas pasaron desde la noticia y las señales que se pudieron enviar desde las redes sociales suscitaron una reacción inmediata. La misma fue creciendo hasta transformarse en comunicados, reuniones, manifestaciones y hasta denuncias por la prensa.

El sarcasmo de la respuesta del Presidente de la República ante el cuestionamiento de dicha candidatura, con su frase tan poco feliz —“¿acaso te robó la novia?”²— despertó numerosos comentarios y diversas muestras de indignación ciudadana, recordando a las personas ejecutadas, desaparecidas y torturadas durante esas décadas, así como los bienes materiales (casas, estancias, vehículos) usurpados por las autoridades del régimen. El intento duró días, hasta el anuncio de retiro de la candidatura de Stroessner Domínguez. El hecho fue grave no solo por la pretensión oficial de designar a una persona que administra la herencia malhabida del dictador Stroessner, alimentando un círculo económico de poderío fundado en la corrupción estatal, sino de alguien que hizo apología del delito, reivindicando en concentraciones públicas el retrato de su abuelo como estandarte.

Por su parte, algunos medios alternativos de comunicación pusieron en vigencia la información sobre un hecho gravísimo y ya conocido: la posible implicancia del candidato a embajador en la desaparición de un joven líder estudiantil, Rodolfo González, oponente en la Universidad Nacional de Asunción al liderazgo stronista³. El expediente estaba completo para un ostensible rechazo de la ciudadanía y una afirmación de la *memoria obligada*, en procura de la vigencia de la Constitución Nacional.

En tanto, otro rasgo de la *memoria manipulada* empezaba a hacerse visible: el prebendarismo al que fueron acostumbrados los denominados “punteros políticos” desde la dictadura. Las intenciones de copamiento partidario en las instituciones públicas, luego de asumir el gobierno Horacio Cartes, chocó contra la decisión del Presidente de conformar un gabinete altamente tecnocrático, aunque algunos fueran antiguos funcionarios del régimen stronista o parien-

2 Diario ABC Color, 15 de octubre de 2013. Disponible en: <http://m.abc.com.py/nacionales/cartes-no-le-envio-al-abuelo-628610.html>

3 Periódico de Análisis E'a, 15 de octubre de 2013. Disponible en: <http://ea.com.py/rival-de-facultad-de-goli-le-habia-dicho-que-su-abuelo-era-dictador-y-fue-asesinado-dias-despues/>

tes de aquellos, con acceso a las mejores oportunidades educativas nacionales e internacionales a causa de sus afinidades con la dictadura.

La negativa presidencial y su definición “de lo público como condición de transparencia”, inició un inesperado camino que posibilitó la revelación de la estructura profunda del Estado, con sus bases de nepotismo, corrupción e ilegalidad extrema. Legisladores de prácticamente todos los partidos políticos tradicionales habían incurrido en dichas prácticas, asegurando un poder corporativo que hunde sus raíces en la dictadura stronista, lo cual explica su fortaleza y prolongada permanencia.

Al cierre de este informe, las reacciones populares ya conformaban una gran masa de indignados que expresaban sus sentimientos e ideas a través de las más diversas y creativas sanciones ciudadanas, reacciones generadas como consecuencia de una mayor conciencia sobre los principios democráticos.

LA TIERRA

Los hechos más trágicos de los últimos años en el país se han producido en territorio campesino.

La cuestión central es el derecho al acceso a la tierra que viene siendo impedido, obstaculizado, en los dos siglos pasados por guerras internacionales y en etapas recientes por gobiernos ineficaces y corruptos que favorecieron aún más la concentración latifundista, otorgando tierras a empresarios de la agroganadería. La actual estructura de la tierra, la más desigual del mundo conforme a los datos del Censo Agropecuario de 2008, estuvo precedida por la distribución ilegal de tierras destinadas a la reforma agraria a militares, políticos, funcionarios y empresarios allegados a la dictadura stronista. Dichas actuaciones ilegales se mantuvieron con posterioridad a 1989. La reforma agraria, establecida en la Constitución Nacional de 1992 en un extenso articulado, no ha pasado del papel.

La Masacre de Marina Kue, ocurrida el 15 de junio de 2012 y en la que perdieron la vida 7 policías y 11 campesinos, fue el detonante del golpe parlamentario que destituyó a Fernando Lugo y se configuró un doloroso hito en la historia reciente del Paraguay. La cadena de hechos –que va desde la negligencia del Estado en asegurar sus posesiones de tierras, la asignación fraudulenta de tierras públicas al empresario y expresidente del Partido Colorado, Blas N. Riquelme, el posterior alquiler de parte de las mismas a empresarios brasileños y la reivindicación de las tierras como estatales por familias campesinas y su posterior ocupación– fue seguida por un operativo de desalojo ilegal y de facto, la masacre y, en la actualidad, el desarrollo de un escandaloso proceso judicial contra campesinos y campesinas que próximamente ingresará en la fase de juicio oral. Desde los poderes se pretende condenar, sin observar las garantías del debido proceso a personas acusadas, y dejar en la impunidad y el olvido el asesinato de once campesinos.

Asimismo, la militarización de tres departamentos del país y los sucesivos asesinatos de militantes y pobladores campesinos, sacuden la memoria histórica

vinculada al terrorismo de Estado. La memoria recupera etapas excesivamente dolorosas como fueron el asalto a la Colonia de la Cooperativa de Jejuí en febrero de 1975 y la represión a las comunidades donde funcionaban con éxito las Ligas Agrarias Campesinas. Sucesos terribles que fueron seguidos de procesos judiciales viciados y dejaron cientos de víctimas directas e indirectas.

Los estudios realizados en aquellas épocas por defensores de derechos humanos y organizaciones sociales muestran la dimensión del daño causado. El informe final de la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ) indica que las torturas físicas y las psicológicas aplicadas a los diferentes tipos de víctimas, así como a los tratos crueles y degradantes que padecieron las comunidades, persisten en el tiempo sin solución en la justicia. Lo singular de aquellas experiencias es que las Ligas Agrarias demostraron ser un modelo de realización posible y autosustentable. En Paraguay, como en otros países, estos intentos de un desarrollo alternativo, cuidadoso del ambiente, fueron eliminados al momento de comprobarse su viabilidad y potencial emancipador.

La Masacre de Marina Kue, las prisiones, los procesos judiciales viciados y los asesinatos posteriores de dirigentes campesinos, reconocen en los hechos históricos mencionados sus antecedentes directos.

Toda la sociedad paraguaya ha sido afectada por estas muertes, pero a diferencia de aquel tiempo, hoy la extensión del drama ha provocado acciones diversas con misiones de observación internacional, espacios en medios de prensa nacionales e internacionales, eventos en el lugar y en diferentes ciudades del mundo, donde grupos de paraguayos y paraguayas residentes se preguntan con escándalo **¿qué pasó en Curuguaty?** La más elocuente muestra del avance en la conciencia ciudadana es la presencia continua de líderes y activistas el 15 de cada mes frente al Panteón de los Héroes y los Tribunales, y en cada tramo del proceso judicial. Una muestra de solidaridad con las víctimas y con los/as abogados que generosamente asumieron la defensa.

Se percibe en la actualidad que la ciudadanía va asociando aparentes procesos distintos –las muertes en el supermercado Ycuá Bolaños y la Masacre de Marina Kue– como parte de un mismo modelo socioeconómico en el cual las personas valen menos que las vacas, los plantíos de soja o las mercancías de un comercio. Se sufre de nuevo la revictimización, pero crece la autoconciencia de la dignidad humana y la rebeldía que contribuirá a la exigibilidad de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. En esa búsqueda, la *memoria obligada* saldrá fortalecida.

LOS SITIOS DE LA MEMORIA

Desde el enfoque de memoria histórica, las piedras de un edificio, sus paredes, no corresponden a un análisis de la materia, sino al cúmulo de experiencias de las cuales sus muros fueron testigos. Así, los espacios construidos, o no, se cargan de significados y de recuerdos. Sus implicancias política y cultural, científica y jurídica para las sociedades han dado lugar a redes de protección nacionales e internacionales, como la Coalición Internacional de Sitios de Conciencia.

A nivel nacional y en cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de Verdad y Justicia, se constituyó la Red de Sitios Históricos y de Conciencia, con autoridades de ministerios y del Poder Judicial.

El documento "Principios fundamentales para las políticas públicas en materia de sitios de memoria", preparado por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, fue publicado en setiembre de 2012. Como bien sostiene dicho documento:

La articulación de las acciones represivas de los Estados latinoamericanos contra su población provino de una lectura unificadora. Así, más allá de la intensa diversidad cultural y social que se despliega en este territorio, aquellos períodos se caracterizaron por intentos comunes y en muchos casos coordinados de determinar la vida y las relaciones sociales del conjunto de la población. Los procesos de memoria que los pueblos se proponen permiten enfrentar el pasado a la vez que restituir los acontecimientos que han sido importantes en la vida de los sujetos y las comunidades y que la violencia sistemática y planificada ha escondido o tergiversado.

Agrega que el campo específico de las políticas públicas en derechos humanos debe tener en cuenta que los Estados poseen obligaciones concretas que derivan del derecho internacional de los derechos humanos, y que condicionan el contenido de dichas políticas. Enfatiza desde un enfoque que compartimos: "Los derechos humanos no solo actúan como un límite legal al ejercicio del poder estatal sino, y sobre todo, como una plataforma para la acción y transformación social. Las políticas públicas tienen como objetivo hacer que estos derechos se concreten en los planos normativo y operativo, así como en las prácticas de las instituciones y los agentes estatales, a los efectos que los Estados (...) puedan cumplir cabalmente sus obligaciones internacionales de protección y garantía".

Por ello señala que "elaborar principios sobre políticas públicas en materia de memoria sobre graves violaciones a los derechos humanos supone establecer parámetros para el diseño e implementación de medidas efectivas tendientes a garantizar el derecho de los pueblos a la memoria vinculada a un pasado caracterizado por la violencia estatal, la represión y el avasallamiento sistemático de la dignidad humana".

El documento, que podrá ser materia de difusión de las organizaciones vinculadas a los derechos humanos, señala con meridiana claridad la importancia de la creación de los sitios de memoria:

[L]a identificación, señalización y preservación de lugares donde se cometieron las graves violaciones a los derechos humanos y la creación de sitios de memoria, constituyen herramientas a disposición de los Estados a los efectos de cumplimentar sus obligaciones en

términos de justicia, verdad, memoria y reparación. Ello toda vez que dichos espacios pueden aportar información valiosa para reconstruir la verdad de lo ocurrido en torno a esas violaciones y servir como material probatorio en los procesos judiciales en curso o los que puedan abrirse en el futuro en relación a esos hechos. Asimismo, los sitios de memoria son herramientas adecuadas para la construcción de memorias vinculadas con los crímenes de Estado cometidos en el pasado a la vez que para brindar reparación simbólica a las víctimas y ofrecer garantías de no repetición a la sociedad en su conjunto.

En noviembre de 2011, la Dirección de Verdad y Justicia que coordina la Red de Sitios Históricos y de Conciencia, organizó con el Viceministerio de Justicia y Trabajo (MJT) un encuentro y homenaje frente al ex-Campo de Concentración de Emboscada. Exprisioneros políticos ancianos y jóvenes que transcurrieron su infancia entre esos muros junto con sus familiares pudieron recorrer las viejas celdas sin techos de un edificio de más de dos siglos que los había albergado desde 1976 a 1980. Estas personas fueron reunidas por primera vez a instancias de la Cruz Roja Internacional y de organizaciones solidarias como Amnistía Internacional y el Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE).

Desde hace años, el Dr. Martín Almada gestionaba una protección para el sitio a través de la presentación de recursos ante la justicia e instituciones similares, sin respuestas positivas. Por el contrario, en el enorme patio se construyó una cárcel de máxima seguridad. No obstante, hubo una promesa de dejar la parte de las celdas históricas como Museo. Sin embargo, en forma acelerada entre enero y mayo del corriente año, los compromisos y las recomendaciones de la CVJ fueron ignorados, y el Ministerio de Justicia y Trabajo ordenó el derribo de paredes, puertas y ventanas de la estructura histórica y convirtió las celdas en talleres de capacitación. Otra hilera de celdas del antiguo sector masculino fue convertida en celdas privadas. Una pequeña celda quedó como testimonio.

Las denuncias y las protestas de las víctimas fueron en vano. Igual resultado tuvo el recurso interpuesto por la Dirección de Verdad, Justicia y Reparación ante un Juzgado Civil.

Otros sitios históricos relevantes en causas que investigan crímenes de lesa humanidad son el ex-Departamento de Investigaciones y la Comisaría Tercera. El primero ya fue reconocido por la Red oficial como sitio histórico. Pese a los esfuerzos de la Dirección de Verdad Justicia y de una reciente Comisión de Exprisioneras/os, el edificio avanza hacia su destrucción por el tiempo y la falta de cuidados. Allí estuvo el despacho del jefe de la Policía, Pastor Coronel, y funcionó como una sede visible de la Operación Cóndor.

La Comisaría Tercera de la Policía, ubicada frente al Museo de las Memorias, ha corrido con mejor suerte en su mantenimiento debido a su ubicación estratégica, a pocos metros del Ministerio del Interior. En la misma funcionó el llamado "Sepulcro de los Vivos", en el que fueron hacinados durante una veintena de años los principales líderes del Partido Comunista y prisioneros de la Operación

Cóndor como Martín Almada, el argentino Amílcar Latino Santucho y el chileno Jorge Fuentes Alarcón; este último desaparecido. Sin embargo, continúan los cambios de las estructuras internas del edificio.

Otros sitios de gran importancia esperan su reconocimiento debido a los trámites que van realizando las asociaciones de víctimas. Así, la recientemente conformada Mesa de los derechos humanos y de las memorias históricas del departamento de Concepción trabaja por la señalización del puente sobre el arroyo Espajín, donde decenas de personas que concurrían a una misa y a la Marcha del Silencio en diciembre de 1988 fueron asaltadas por fuerzas parapoliciales de la dictadura y durante días sometidas a sesiones de tortura, para su posterior encierro en la cárcel de Concepción. Además, la organización apunta a la recuperación como sitio histórico de la mencionada cárcel para fines de museo y educativos.

En Cordillera, una cadena de comisarías testimonia las graves persecuciones que sufrieron sus habitantes. Las organizaciones confían en que pueda concretarse el anunciado espacio para el Museo de las Memorias en el edificio de la exdelegación de Gobierno, actual Gobernación de Caacupé. Iniciativas privadas, como la del profesor Ángel Audelio López, permiten conservar la casa natal del comandante del Frente Unido de Liberación Nacional, Agapito Valiente, espacio donde vivió largas temporadas con sus tropas durante la persecución stronista.

La cantidad de sitios vinculados a las violaciones a los derechos humanos pueden verse desde el año 2007 en el Museo de las Memorias, a través de un gran panel que sorprende a los visitantes. Sin embargo, es poco lo que se ha hecho por recuperarlos y conservarlos. El Museo de la Ex Técnica es la excepción. Sigue siendo el único reconocido como "sitio histórico y bien cultural de la República", por la legislación vigente. Por ello, ha sido posible el 13 de agosto pasado suscribir un nuevo convenio entre el Ministerio del Interior, propietario del edificio, la Fundación Celestina Pérez de Almada, organizadora y responsable del Museo, y la Mesa Memoria Histórica, que acompaña lo referente al programa cultural del mismo. Se espera un apoyo decidido que permita sostener la permanente afluencia de visitantes, en especial de estudiantes secundarios, que encuentran allí una fuente directa de aprendizaje de la historia reciente.

La Plaza de los Desaparecidos, ubicada al costado del renovado Palacio de Gobierno, muestra los continuos deseos de su eliminación para ser reemplazada por una unidad de seguridad para el Palacio, el Congreso y la nueva avenida Costanera. El pequeño espacio que dispone de una vista directa al río, con su simbolismo como destino final de miles de personas desaparecidas, no ha logrado la atención debida por la Municipalidad de Asunción. Allí se ubica la escultura que Carlos Colombino realizó con la estatua gigantesca de Stroessner del conjunto monumental del Cerro Lambaré, tras su derribo en la gestión del intendente Carlos Filizzola. Las organizaciones defienden este espacio, con la realización de actos, como la conmemoración de los cinco años del informe final de la CVJ. Su descuido contrasta con el empeño puesto en la cuestionada

restauración del Palacio de Gobierno, de muy elevado costo y tiempo de trabajo.

Todos los sitios de la memoria de la resistencia y del dolor contra el terrorismo de Estado no han recibido hasta la actualidad la debida atención por parte de los diferentes gobiernos. Mientras, a nivel regional se van constituyendo políticas públicas que involucran a estos sitios.

Esta no asunción de la responsabilidad del Estado ha llevado a que las propias comunidades afectadas elaboren simbolizaciones para representar las memorias del dolor. Así ocurre con el Memorial de las Víctimas del Ycuá Bolaños y recientemente en el terreno de la Masacre de Marina Kue. Sorprende ver el uso de la misma imagen que en el Museo de Abraham Kue representa a los mártires de las Ligas Agrarias Campesinas.

La cuestión de los sitios es una de las expresiones de la *memoria escondida, manipulada*. Para el restablecimiento del tejido social –no la reconciliación con sus represores– es indispensable que el Estado paraguayo asuma su responsabilidad con relación a todos estos sitios.

EL DUELO QUE NO SE ACABA: PERSONAS DESAPARECIDAS

Al término del periodo descrito en este informe, no existía claridad sobre la existencia de una política estatal con recursos y jerarquías administrativas definidas para la búsqueda de personas desaparecidas durante la dictadura stronista. Sí se había logrado una difusión notable de los trabajos llevados a cabo por el Dr. Rogelio Goiburú y el simbólico descubrimiento días antes de la “fecha feliz”, aniversario del nacimiento de Stroessner, de una fosa común en el distrito El Triunfo, localidad de María Auxiliadora del departamento de Itapúa. En ese lugar habrían sido escondidos los cuerpos de insurgentes de Argentina y Uruguay, adherentes al Movimiento 14 de Mayo en 1959. Al tratarse de uno de los mayores emprendimientos armados para derrocar a la dictadura, el movimiento fue reprimido con la máxima violencia, y sus muertos ultrajados y gran parte de ellos arrojados al río.

En Paraguay son muchas las familias afectadas por esta tragedia, además de las familias paraguayas exiliadas, y personas de diversos países, cuyos familiares fueron desaparecidos en suelo paraguayo.

Existen numerosos estudios que muestran las consecuencias del dolor y de una memoria, que se trasmite generacionalmente y que escinde sociedades entre represores y víctimas.

A estos hallazgos se llega a través de grandes esfuerzos iniciados durante la vigencia de la Comisión de Verdad y Justicia, y luego por la Dirección de Verdad, Justicia y Reparación, en forma conjunta con el Equipo de Antropología Forense de Argentina.

La mayor conciencia sobre este drama se ha hecho visible en diversos eventos y manifestaciones de las organizaciones de memoria.

LOS ARCHIVOS

Con motivo del vigésimo aniversario del descubrimiento del llamado “Archivo del Terror” el 22 de diciembre de 1992, hallado en el Departamento de Producciones de la Policía, fueron publicados numerosos artículos, con entrevistas a sus protagonistas principales y visibles, el Dr. Martín Almada, quien realizó la investigación, y el juez José Agustín Fernández. Debido al especial momento político en diciembre de 2012, se conmemoró el Día de la Dignidad Nacional, establecido por ley para recordar ese gran aporte a la justicia transicional, que se llevó a cabo en el Museo de las Memorias con una ceremonia ecuménica en la que fueron recordados las mujeres y hombres mártires de la lucha por la tierra en décadas pasadas y los más recientes de Curuguaty.

El aniversario contó con testimonios grabados de referentes internacionales, vinculados a la protección e investigación del archivo inicial como Alain Touraine, John Dinges, Eduardo Valenzuela y el Instituto de Investigación de Políticas Públicas, y de Peter Kornbluh y Carlos Osorio, del National Security Archive (Archivo de Seguridad Nacional). Igualmente, se presentó el aporte realizado por Martín Almada con apoyo del Equipo de la Fundación Celestina Pérez de Almada, quienes lograron ingresar a más de una decena de archivos policiales y militares que fueron paulatinamente digitalizados y puestos a disposición del Centro de Documentación del Poder Judicial.

En agosto de 2013, el más reciente trabajo se realizó sobre el acervo proveniente del Comando de la Armada Nacional, tarea que contó con el apoyo de la Oficina de la Asesora del Alto Comisionado en Derechos Humanos de la ONU para Paraguay, Dra. Liliana Valiña. El conjunto documental incluyó la copia del decreto de aceptación del campo de Marina Kue, con la firma del entonces presidente Stroessner. El pedido formulado en ocasión de la entrega, realizada en audiencia especial, fue la incorporación de este último documento a la causa penal en curso sobre la masacre de Curuguaty.

Valga señalar que los archivos y su protección constituyen parte importante del ejercicio del derecho a la verdad y la justicia. Los mismos hacen posible el cumplimiento de los recursos de Hábeas Data, a través de los cuales las víctimas pueden obtener información relevante, procesarla, iniciar juicios y gestionar indemnizaciones. En dicho proceso, las víctimas acceden además a la oportunidad de la reparación histórica y social.

A su vez, los archivos –como se ha demostrado en otros países– sirven para develar los poderes económicos y mediáticos que impulsaron los golpes de Estado, además de sostener y orientar a las dictaduras del Cono Sur. En consecuencia, los archivos sirven también para los juicios de responsabilidad penal vinculados a las más graves violaciones de los derechos humanos durante los gobiernos dictatoriales.

NECESIDAD DE RENOVACIÓN EN LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La Defensoría del Pueblo se rige por los artículos 276 al 280 de la Constitución Nacional y por la Ley N° 631/95 Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Varias son las razones para urgir el cambio de los titulares de la Defensoría del Pueblo⁴:

- El actual defensor, Manuel Páez Monges, tiene el mandato vencido desde el año 2008. Fue designado en 2001 y confirmado en el año 2004 hasta el 2008. Conforme a la Constitución Nacional, el defensor del Pueblo dura cinco años en sus funciones, y ello debe ser coincidente con el periodo del Congreso (Ley Orgánica, artículo 4).
- El periodo del actual Congreso se inició el 1 de julio del año 2013 y aún no inició el proceso para la renovación en la Defensoría. “La Cámara de Senadores deberá proponer la terna respectiva dentro de los cuarenta y cinco primeros días del inicio del periodo legislativo constitucional. Presentada la misma, la Cámara de Diputados nombrará a uno de los propuestos en un plazo similar” (Ley Orgánica, artículo 4).
- La terna que se formó para el periodo 2008-2013 quedó anulada por renuncia de uno de sus integrantes.
- El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su 107^º periodo de sesiones, celebrado en marzo de 2013, expresó:

El Comité está preocupado porque los procesos vigentes no han permitido la selección de un nuevo defensor del Pueblo desde el 2008, así como por la falta de criterios y procedimientos claros que aseguren la plena independencia y eficiencia de la Defensoría, de conformidad con los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París, artículo 2)⁵.

Por ello, el Comité recomendó al Estado paraguayo:

- El Estado parte debe garantizar a la brevedad posible la elección transparente y participativa de un defensor del Pueblo con idoneidad incuestionable. También debe crear las condiciones legislativas, reglamentarias y de recursos humanos y materiales necesarias para asegurar que la Defensoría del Pueblo desempeñe su mandato plenamente y de forma independiente, de conformidad con los Principios de París⁶.

4 Decidamos, 13 de noviembre de 2013. Disponible en: http://www.decidamos.org.py/www/index.php?option=com_k2&view=item&id=1302:urgen-convocatoria-a-candidaturas-para-defensor%C3%ADa-del-pueblo&Itemid=1

5 Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones, párr. 7, marzo de 2013.

6 *Ibid.*

- El defensor tiene funciones constitucionales muy importantes para el pueblo y no las está cumpliendo, como la defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios. Algo similar puede decirse de sus deberes y atribuciones, establecidos en la Constitución y en la Ley N° 631/95⁷.
- El defensor o defensora del Pueblo debe ser una persona reconocida por su honorabilidad e idoneidad; por su trayectoria de compromiso con los derechos humanos, justa e imparcial, independiente de los poderes políticos y económicos, capaz de relacionarse con los organismos de derechos humanos de la sociedad civil y del Estado. Estos requisitos no se están viendo en el actual defensor del Pueblo.

Por todos estos motivos, urge la renovación y el fortalecimiento técnico de la Defensoría del Pueblo.

RECOMENDACIONES

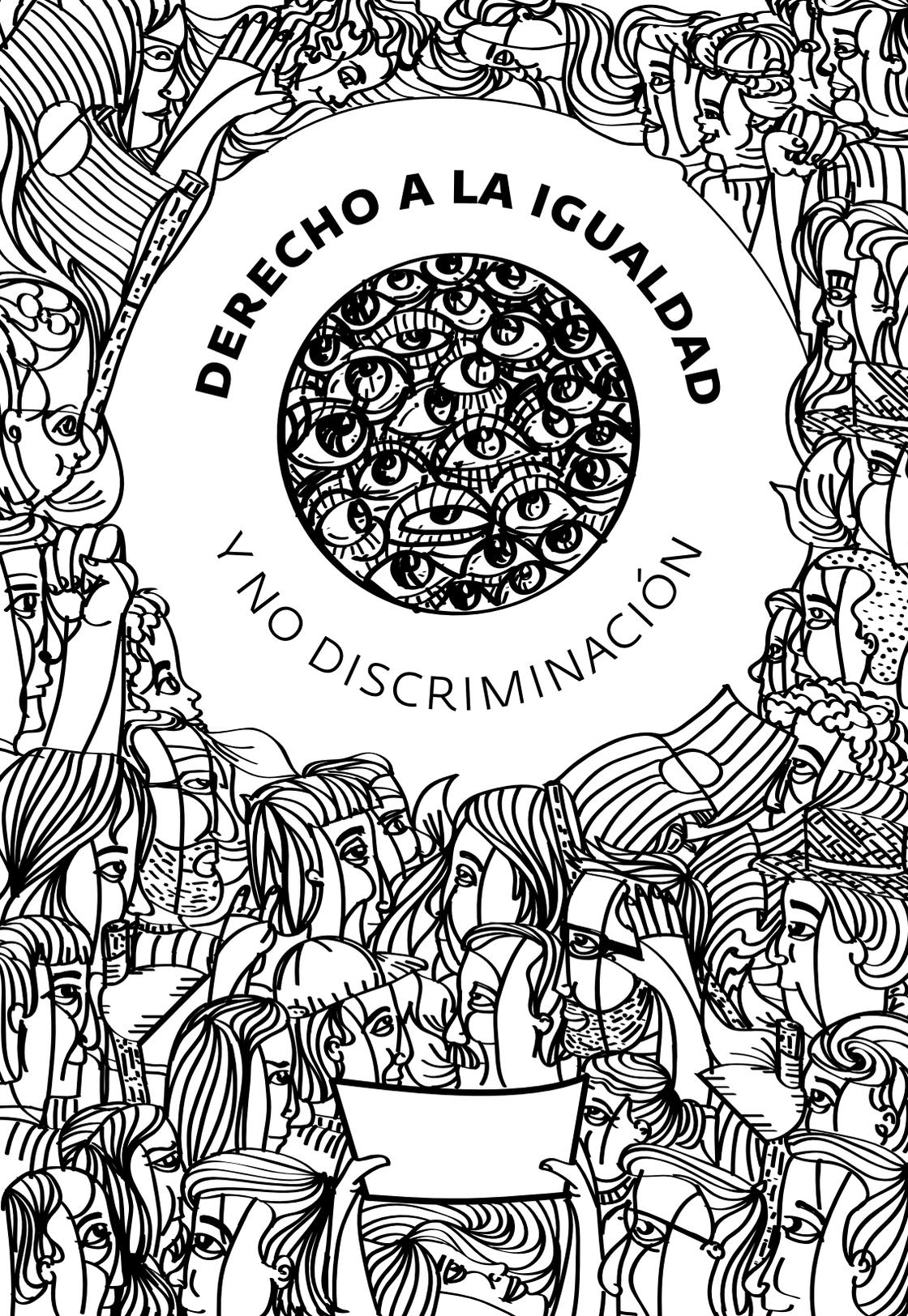
- Otorgar a la Dirección de Verdad, Justicia y Reparación los recursos adecuados para continuar la búsqueda de los ciudadanos y las ciudadanas detenidas y desaparecidas en territorio paraguayo durante la dictadura stronista.
- Asumir con urgencia desde el Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), la investigación de los hechos violatorios de los derechos humanos durante la dictadura cívico-militar encabezada por Alfredo Stroessner (1954-1989), así como la recuperación de bienes malhabidos acumulados durante la misma. Estas instituciones estatales deben actuar de acuerdo a su marco de competencias, dando cumplimiento a las recomendaciones de la CVJ.
- Incorporar estudios sobre derechos humanos en las universidades nacionales, de gestión estatal o privada, en todas sus carreras, programas, cursos de grado y de posgrado, incluyendo el derecho a la verdad y la justicia, con un enfoque integral y transversal.
- Favorecer el acceso al derecho a la verdad y la justicia a través del fortalecimiento de nuevas organizaciones de víctimas y familiares, y de la protección y puesta en valor de los sitios históricos de la dictadura stronista.

7 Recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos contra violaciones de los derechos humanos; requerir de las autoridades información; emitir censura pública por actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos; denunciar ante el Ministerio Público las violaciones de derechos humanos cometidas por personas que actúen en ejercicio de funciones oficiales, así como las de personas particulares; interponer Hábeas Corpus y solicitar amparos; elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos en el país, entre otras funciones.

- Elegir un nuevo defensor del pueblo a través del Congreso Nacional, mediante un proceso de concurso público con la participación protagónica de organizaciones sociales, de derechos humanos y de la ciudadanía en general.
- Indemnizar a las víctimas de la dictadura stronista. Para ello, el Estado, a través del Ministerio de Hacienda, debe actuar con urgencia, debido a la edad avanzada y la precaria salud de una gran parte de las víctimas. Debe cuidarse que los procedimientos aplicados eviten la revictimización.
- Fortalecer –a través de centros de formación, sindicatos y organizaciones sociales– la formación de periodistas, comunicadores, comunicadoras, formadoras y formadores de opinión pública en los campos de la historia reciente y de las memorias, a fin de favorecer el conocimiento, la comprensión y la comunicación al público con enfoque de derechos y de memoria histórica, para contribuir a la erradicación de las prácticas de criminalización de la protesta urbana y campesina.

BIBLIOGRAFÍA

- Cáceres, María Stella (2010) “Los riesgos del presente. Los usos de la memoria en la construcción de los derechos culturales” en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay. Asunción, Codehupy.
- Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur (2012) *Principios Fundamentales para las políticas públicas sobre sitios de memoria*. Buenos Aires, IPPDH. Disponible en: <http://www.ippdh.mercosur.int/Documento/Details/59>
- Naciones Unidas (2013) *Observaciones finales el tercer informe periódico de Paraguay aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones*. Comité de Derechos Humanos, CCPR-C-PRY-CO-3. Ginebra, ONU.



DERECHO A LA IGUALDAD

Y NO DISCRIMINACIÓN



CRECIENTE ATROPELLO A LOS DERECHOS
HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

¡Arriba las manos!

El periodo que abarca este informe estaba caracterizado por la corrupción institucional. Venta de tierras indígenas, desvío de fondos que involucraría a las altas esferas gubernamentales, deforestación e intentos de nuevos rumbos con aires viejos fueron algunos de los hechos más significativos ocurridos que no tuvieron precedentes en cuanto a violación de derechos de pueblos indígenas.

LORNA QUIROGA
TIERRAVIVA

INTRODUCCIÓN

Marcado por un alto nivel de corrupción a nivel general, las contradicciones del gobierno surgido del golpe parlamentario, sin líneas claras en su política, improvisando y sin voluntad siquiera para terminar lo comenzado por el gobierno depuesto, se hicieron notar rápidamente en el retroceso y las graves violaciones a los derechos de los pueblos indígenas particularmente, esto se hizo notar con la institución encargada de los temas indígenas, el Instituto Paraguayo del Indígena (Indi), que tiene a su cargo diseñar e implementar políticas eficaces y acordes con los estándares de derechos establecidos¹ para los 19 pueblos indígenas la cual estuvo sumida en una marea de irregularidades.

Como ya habíamos mencionado en el informe anterior, el Indi pasó de ocuparse de los asuntos indígenas, intentando resolver el problema de tierras –entre otros– con exiguos presupuestos, recursos humanos insuficientes y poco apoyo político, a actuar como otra sucursal inmobiliaria del Estado para la compra y venta de “inmuebles”². La venta de las tierras de los y las ayoreo de Cuyabía, ocurrida a fines del año 2012, de otras pertenecientes al pueblo Nivaclé, y la denuncia de malversación de fondos de dos cuentas bancarias destinadas a comunidades indígenas con sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), son algunos de los hechos más graves de corrupción y violación de derechos de los pueblos indígenas y, de los pocos casos, que funcionarios públicos de altos cargos están siendo investigados por la justicia. Por ello, este artículo se centrará en las violaciones de derechos humanos ocurridas contra comunidades indígenas de la región del Chaco principalmente.

La participación de los pueblos indígenas en las elecciones generales de abril pasado se dio en este contexto y el acto electoral se realizó bajo las mismas viejas prácticas de arraigada discriminación y exclusión hacia esta población.

Se volvió, entonces, a observar el “acarreo” de varias comunidades para votar acompañado, principalmente en la región chaqueña, de la “encerrona”³. Como bien manifestó la Misión de Observación de la Unión Europea (UE), aun contando con el consentimiento de los y las indígenas, esta práctica atenta contra la dignidad de las personas. Sumado a ello están las constantes visitas previas de candidatos a las comunidades, el acoso de los punteros políticos para asegurar el voto y toda la propaganda que invade meses antes con puras promesas de paraísos azules y colorados.

1 Ver Capítulo I, art.32 de la Ley N° 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas.

2 Las tierras indígenas, de propiedad colectiva, no tienen el mismo carácter que la propiedad privada, están fuera del mercado, no pueden ser comercializadas (Art. 64, Constitución Nacional). Las tierras no son solo su principal medio de subsistencia, constituyen además “un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural” (Corte IDH, 2005:79).

3 La encerrona se da principalmente en el Chaco y consiste en, una semana o días antes, encerrar a cantidades considerables de indígenas en estancias u otras comunidades cercanas al lugar de votación sin posibilidades de salir, de manera de asegurar el voto de los y las adherentes de un partido político (Misión observación electoral UE, 2013:21).

Generalmente las comunidades indígenas se encuentran alejadas de rutas y disponen de escasos o nulos medios de transporte y muy pocas posibilidades económicas para salir y ejercer su derecho al sufragio, aun si quisieran hacerlo de manera independiente. De esta manera, se les niega la posibilidad de votar con autonomía sin ser acarreados y condicionados en su elección. Siendo que en ciertas zonas superan a la población no indígena, de los 43 locales en el Chaco habilitados por el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), solo tres estaban ubicados en comunidades indígenas. El resto se encontraba a más de 20 kilómetros de cualquier asentamiento indígena⁴. De esta forma, se les niega la posibilidad de ser autoridades electorales, como miembros de la Junta Cívica, e incluso de participar en el control electoral en las mesas de votación.

Desde el 2003, comunidades indígenas han participado de las elecciones impulsando candidaturas desde sus propios movimientos⁵ de la mano de partidos políticos –como la ANR, Patria Libre, el Partido de los Trabajadores, entre otros– en la puja por ocupar lugares de decisión que les representen a nivel departamental. Esta presencia puede observarse particularmente en el departamento de Boquerón, Chaco. Este año, para las elecciones generales, este departamento fue el único que presentó candidaturas indígenas. Lo más llamativo fue la presencia de una lista integrada principalmente por mujeres indígenas de la mano del movimiento Kuña Pyrenda para la Junta Departamental. Aunque rara vez llegan a ganar las elecciones, este año un candidato indígena impulsado por el Partido Colorado logró una banca en la Junta Departamental, mostrando el poder decisivo del voto indígena en zonas donde existe una proporción importante de esta población (Morínigo, 2013:22).

La realización de todo el proceso para el Censo Nacional de Vivienda y Población Indígena 2012 se hizo también en este contexto. Como en el 2002, las y los indígenas participaron en las diferentes etapas del censo, desde la consulta del cuestionario censal hasta el relevamiento⁶, lo que permitió llegar a más comunidades/aldeas/familias. Luego de muchos meses, se obtuvieron los datos preliminares sin estar aún procesados los del Censo Nacional de Población 2012 que complementan la información referente a la población indígena. Estos datos muestran un total de población de 112.848 en 531 comunidades, 241 aldeas y 54 núcleos de familias⁷ de los 19 pueblos indígenas⁸ que habitan en el Paraguay. De la información preliminar se puede observar, como viene ocurriendo desde el censo anterior, que existe una mayor proporción de población indígena en la Región Oriental (52,3%) que en la región del Chaco (47,7%). Sin embargo, se

4 Ricardo Morínigo, Participación indígena en las elecciones generales 2013, Revista Tierraviva, N° 3. Año 2013. Tierraviva.

5 Ello sin contar con los dos partidos políticos indígenas hoy desarticulados, 19 de Abril y 11 de Octubre, que se candidatearon de la mano de dos partidos políticos, Patria Libre y País Solidario, en las elecciones de 2003 para los cargos departamentales de Presidente Hayes y Boquerón, respectivamente.

6 Para la etapa de relevamiento del censo, la DGEEC contrató a indígenas (hombres y mujeres) para diferentes cargos.

7 Las diferencias entre cada uno están definidas en "Pueblos Indígenas en el Paraguay, Resultados Preliminares 2012" publicados en la Página web de la Dirección de Encuestas, Estadísticas y Censos.

8 En el censo de 2002 se menciona a la etnia Toba de la familia lingüística Maskoy, que ya no figura en este censo.

ubican en mayor proporción en los departamentos de Boquerón y Presidente Hayes principalmente, seguidos por Amambay. En la distribución relativa de población por etnia, la Mbya Guaraní tiene mayor población con un 19% y la Manjui, Guaná y Tomáraho tienen la menor (0,3%, 0,2% y 0,1% respectivamente); advirtiéndose que “de no tomarse medidas, la disminución de estos pueblos podría acentuarse peligrosamente” (DGEEC, 2013:21).

MARCO NORMATIVO

En relación con el marco jurídico a nivel nacional, al no haberse producido modificaciones legales, nos remitimos a lo descripto sobre este aspecto en los artículos sobre derechos de los pueblos indígenas de los informes de Derechos Humanos de la Codehupy de años anteriores⁹.

LEY 904/81, ESTATUTO DE COMUNIDADES INDÍGENAS

A pocos meses de asumir el nuevo gobierno, se propone desde la Comisión de Pueblos Indígenas de la Cámara de Diputados modificar la Ley 904/81 del Estatuto de Comunidades Indígenas, argumentando la necesidad de contar con una ley marco actualizada¹⁰. A pesar de que la modificación de la ley sea necesaria, por haber quedado desfasada respecto de la Constitución de 1992 y de los estándares internacionales a los que el país suscribió posteriormente¹¹, este proyecto no había surgido de una consulta previa, libre e informada, ni siquiera había sido una propuesta concreta de las organizaciones indígenas hacia el Parlamento.

Si bien el proyecto inicial contemplaba la realización de un congreso indígena y luego se pasó a organizar una reunión informativa que finalmente también fue cancelada, es importante señalar la falta de asesoramiento y conocimiento de esta Comisión. En principio, la misma convocó a 50 líderes representantes de cada etnia en nombre de las más de 500 comunidades, 231 aldeas y 54 núcleos familiares para que “sobre la base del resultado del congreso (informe sobre los aportes recabados), se analice la presentación de un proyecto de ley que modifique o, en su caso, reemplace la ley 904/81 del Estatuto Indígena”¹². Según los estándares de derechos que este congreso planteaba, de acuerdo al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la modificación o reemplazo de esta ley,

9 En particular Óscar Ayala Amarilla (2010) *La cuestión indígena y los derechos humanos, frente a los privilegiados de siempre* en Codehupy (2010) *Yvypóra derêcho Paraguáipe – Derechos humanos en Paraguay*. Asunción, Codehupy, pp. 415-429.

10 Parte del Proyecto presentado por la Comisión de Pueblos Indígenas de la Cámara de Diputados para la realización del congreso con representantes indígenas.

11 Ver Tierraviva (2013) *Situación de los derechos a la Tierra y al Territorio de los Pueblos Indígenas en Paraguay*. Asunción, Codehupy.

12 Cámara de Diputados, Comisión de Pueblos Indígenas, Proyecto: Organización del “congreso de líderes indígenas representantes de etnias del Paraguay para la consulta de propuestas de modificación a la Ley 904/81: Estatuto Indígena”, 2013.

antes de ser discutida en el Congreso, tenía que ser consultada de manera libre, previa e informada a todas las comunidades, no debiendo ser el único espacio de consulta y validación un congreso de un día.

En este sentido, es importante mencionar que no existe una reglamentación jurídica acerca del modo de realizar la consulta a los pueblos indígenas, aunque el Convenio 169 fue ratificado en el año 1993 bajo la Ley 234/93¹³. Por otra parte, el proyecto que presentaron para realizar el congreso indígena muestra una falta de entendimiento por parte de esta Comisión sobre quiénes serían los legítimos representantes indígenas cayendo en contradicciones¹⁴. El Estado reconoce formalmente a los pueblos indígenas en la Constitución, pero a efectos prácticos y legales solo lo hace a través de las comunidades y sus líderes, conforme a la Ley 904/81. Asimismo, también reconoce a sus organizaciones vía decreto presidencial.

En un contexto político como el actual, donde senadores y diputados aprueban leyes con un marcado corte neoliberal¹⁵ contrarias a las históricas reivindicaciones populares que se opusieron y oponen a la privatización de las riquezas públicas¹⁶, el tratamiento de una ley tan vital para el reconocimiento de comunidades indígenas y el acceso a sus tierras se torna muy delicado. Las tres sentencias de la Corte IDH que recayeron sobre el Estado dan cuenta clara de la falta –histórica– de voluntad política de los poderes estatales, no solo de la ineficacia de los trámites administrativos para los que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para cumplir efectivamente con un derecho vital para los PPII como es el derecho a su tierra y territorio. De este modo la Corte IDH insta al Estado a adoptar:

(...) en su derecho interno, según lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención Americana, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un sistema eficaz

13 La Ley 234/93 es la que ratifica el Convenio 169 de la OIT, pero aún no existe una norma jurídica sobre cómo debe efectuarse la consulta. Aun así, al haber sido ratificado dicho convenio, el Estado está obligado a dar participación a los PPII en todos los temas, sean políticas públicas, leyes, proyectos de desarrollo, explotación de sus tierras, etc., que les involucren. Ellos y ellas deben ser consultados de manera libre, previa e informada, sin presiones y bajo sus tiempos. Ver: http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_o7.pdf

14 Dentro de las pocas páginas a las que tuvimos acceso, desde el título hasta el final, no queda claro quienes deberán participar.

15 El neoliberalismo plantea la reestructuración del Estado a partir de reformas que llevan a su achicamiento para dar vía libre al mercado, del cual dependerá la regulación general de la sociedad. Impulsa el libre comercio entre agentes desiguales, la desregulación del mercado, el fortalecimiento del poder del capital financiero y la privatización de servicios públicos, entre otros lineamientos, a partir de normas y condiciones más flexibles para atraer capital. Esta estrategia no excluye –desde los ejemplos históricos latinoamericanos– formas violentas y dictatoriales como tampoco la criminalización de las luchas sociales y banalización de la política. Desde este modelo, se imponen relaciones mercantiles por sobre los derechos, el consumidor por sobre el ciudadano. Un ejemplo de las consecuencias de este modelo pudo verse al finalizar la década del noventa en Argentina.

16 Uno de esos ejemplos fue la aprobación exprés de la Ley de Alianza Público-Privada, cuando se escuchó claramente a muchos parlamentarios hablando desde un paternalismo inentendible por una ciudadanía que sentaba su postura manifestándose masivamente en diferentes puntos del país en contra de la ley y siguiendo la histórica postura de los movimientos sociales contra la privatización del patrimonio y la venta de las riquezas del país.

de reclamación de tierras ancestrales o tradicionales de los pueblos indígenas que posibilite la concreción de su derecho de propiedad. Este sistema deberá consagrar normas sustantivas que garanticen: a) que se tome en cuenta la importancia que para los indígenas tiene su tierra tradicional, y b) que no baste que las tierras reclamadas estén en manos privadas y sean racionalmente explotadas para rechazar cualquier pedido de reivindicación. Además, este sistema deberá consagrar que una autoridad judicial sea la competente para resolver los conflictos que se presenten entre los derechos a la propiedad de los particulares y la de los indígenas (Corte IDH, 2010).

Es innegable que la Ley 904 debe ser modificada debido al desfase que tiene con relación a los estándares internacionales de derechos porque, además, no garantiza el acceso efectivo de los pueblos indígenas a sus tierras, entre otros aspectos¹⁷. De avanzarse con cualquier intento de modificación, además de ser consultados los pueblos indígenas adecuadamente, deberá seguirse el principio básico en derechos humanos de la progresividad y no regresividad, tomando en cuenta los estándares más altos de derechos humanos y los avances jurisprudenciales a nivel internacional, a favor en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

INMOBILIARIA INDI, PARTE II¹⁸

El año pasado este capítulo del informe de Codehupy relataba la grave violación que se había cometido contra los y las ayoreo de la comunidad Cuyabía. Las 19 familias de Cuyabía y los indicios de grupos aislados viviendo allí fueron “vendidas” junto a sus 25.000 hectáreas de tierras a un particular. El argumento fue que habían sido compradas sobrevaluadas y había que “salvaguardar los intereses del Estado”¹⁹ devolviendo el dinero. Extrañamente, luego de casi una década, las tierras se venden por el mismo monto que fueron compradas (a un valor de mercado muy inferior) a nombre de Julia Beatriz Vargas Meza.

El caso fue denunciado por los representantes convencionales de la comunidad ante la Unidad Especializada de Delitos Económicos y Anticorrupción por los hechos punibles de lesión de confianza y abandono –ente otros– resultando implicados Rubén Darío Quesnel Velázquez, expresidente del Indi, como autor, y como cómplices Julia Beatriz Vargas Meza, la compradora, y Justina Maribel Esteche Bareiro, la escribana. En este momento las tres personas han sido acu-

17 Según el análisis de la Corte IDH, el procedimiento administrativo “presenta los siguientes problemas estructurales, que impiden que el mismo pueda convivir efectivamente: a) restricción en las facultades de expropiación; b) sometimiento del procedimiento administrativo a la existencia de un acuerdo de voluntad entre las partes, y c) ausencia de diligencias técnico-científicas tendientes a encontrar una solución definitiva del problema” (Corte IDH, 2010: 38). Para un análisis más profundo se puede consultar “Situación de los derechos a la tierra y el territorio de los Pueblos Indígenas en Paraguay”. Disponible en: www.codehupy.org

18 Ver antecedentes de este tema en el artículo sobre discriminación a los pueblos indígenas del Informe de la Codehupy sobre la situación de derechos humanos en Paraguay, año 2012. Disponible en: http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&Itemid=12

19 Declaración de Rubén Quesnel a Radio Pa’i Puku, 26 de febrero de 2013.

sadas por el Ministerio Público y la querrela adhesiva²⁰ en la convicción de que se han consumado los hechos punibles citados.

En este caso, el Indi habría vendido las tierras indígenas de Cuyabía con sus 19 familias y grupos en aislamiento viviendo dentro, violando flagrantemente la Constitución Nacional de la República del Paraguay, que dice en su artículo 64 que esas tierras por pertenecer a una comunidad indígena, son inalienables, intransferibles, inembargables e indivisibles. Además de ser un acto jurídicamente inconstitucional, con la venta se expuso a la comunidad a una situación de desamparo, vulnerando su integridad física y su derecho a la vida, dado que las tierras no son solo un inmueble, sino la posibilidad de vida y subsistencia física y cultural de la comunidad.

La compradora de las tierras indígenas aparentemente cumpliría una función de "prestanombre". Se presume que la misma no disponía de ese capital para la compra y que el cheque provenía de la cuenta bancaria de la escribana que firma la venta como fedataria pública²¹

La violación de sus derechos vuelve a forzarse cuando la misma escribana que autorizó la venta es propietaria del cheque con el que se hace la compra e intenta inscribir la transferencia en Registros Públicos. La primera vez, la Dirección General de Registros Públicos dictamina que es inconstitucional dicha transferencia por violar el artículo 64 y niega la inscripción. Sin embargo, posteriormente realizan la inscripción haciendo constar la responsabilidad de Quesnel como presidente del Indi ante los Registros Públicos. Este ente, aun deslindando responsabilidad, no debería haber inscrito una transferencia que no reúne los requisitos jurídicos para su realización. La venta se realiza el 15 de noviembre de 2012, pero recién en abril de 2013 es destituido Quesnel, quien emite una resolución para revocar la transferencia, resolución que no es más que una intención formal porque una vez transferidas e inscriptas, el camino real para devolver las tierras a sus dueños es la vía judicial.

La venta de tierras aseguradas a nombre de la comunidad indígena sentaba un precedente lesivo y peligroso porque por primera vez se interpretaba que las tierras compradas para indígenas por parte del Indi eran un inmueble del Estado como podría ser el Palacio de López²², por ejemplo, susceptible de ser intercambiado como cualquier otro inmueble o ser rematado por alguna deuda contraída por el Estado. Esta interpretación contradice completamente las reglas establecidas en la Constitución respecto de las características de los territorios pertenecientes a pueblos indígenas, así como también contraviene lo establecido por la Ley N° 904/81 respecto a las funciones del Indi y el trata-

20 Diario ABC Color, 28 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/judiciales-y-policiales/indi-presento-otra-denuncia-contra-expresidente-recluido-en-tacumbu-622563.html>

21 Diario ABC Color, 20 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/judiciales-y-policiales/escribana-que-hizo-la-transferencia-fue-la-que-pago-por-tierra-indigena-630188.html>

22 Este ejemplo es tan absurdo como la venta de tierras indígenas al ser consideradas como patrimonio del estado.

miento de tierras indígenas. La norma establece que el Indi tiene entre sus roles la compra de tierras, pero no para el Estado, sino para restituir, restablecer y devolver a las comunidades indígenas parte del territorio del que fueron despojadas.

Por la propia burocracia del Estado, el Indi no puede transferirlas y titularlas inmediatamente, aunque sea un problema que viene siendo denunciado por las comunidades indígenas y organizaciones de derechos humanos desde hace mucho tiempo. La titulación a nombre de las comunidades en muchos casos está pendiente desde su compra, habiendo transcurrido décadas. De allí la gravedad de las actuaciones efectuadas desde una institución pública que ha sido creada con el mandato de contribuir a efectivizar los derechos humanos colectivos e individuales que actualmente les son reconocidos a los pueblos indígenas y sus integrantes.

Hace un mes salió a la luz otro caso muy parecido también ocurrido en el Chaco con una propiedad asegurada a una comunidad indígena que al parecer había sido vendida como parte de pago de otras tierras que el Indi habría comprado²³. Aún no se sabe si se llegó a completar este extraño intercambio en el que habrían estado involucrados nuevamente el Sr. Quesnel y la escribana Esteche Bareiro. De confirmarse, ambas personas tendrían que ser investigadas también por el hecho punible de asociación criminal.

EN NOMBRE DEL INDI, ¡ARRIBA LAS MANOS!

Después de la destitución de Rubén Quesnel, la nueva administración del Indi descubre que habían sido vaciadas dos cuentas en el Banco Nacional de Fomento (BNF) creadas para asegurar parte de los fondos para el proyecto de desarrollo comunitario de dos comunidades (Yakye Axa y Sawhoyamaya) que tienen sentencia de la Corte IDH. Las cuentas estaban a cargo del Indi pero eran independientes del presupuesto anual de la institución. Quesnel estaría nuevamente implicado junto con Marlene Mendoza y Luis Otazo, ambos funcionarios de la institución, quienes además fueron filmados por las cámaras de seguridad del BNF al retirar los Gs. 3.127.191.527 correspondientes a las mencionadas cuentas²⁴.

La denuncia se hace desde el Indi y luego se interpone una querrela adhesiva de parte de las comunidades afectadas por los hechos punibles de apropiación y lesión de confianza. Esta vez, el fiscal ordena el apresamiento de todas las personas implicadas. Una vez ocurrida su detención, Quesnel declaró involucrando al expresidente Federico Franco y a su hijo. Luego de varias declaraciones públicas, Quesnel admitió haber quitado el dinero para ser entregado a la organización Reforest Par, cuyo responsable, Óscar Veira, también ha quedado implicado. Finalmente, a partir de la comisión de estos hechos delictivos por

23 Diario Última Hora, 28 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://m.ultimahora.com/el-indi-denuncia-quesnel-entrega-irregular-san-pedro-n726618.html>

24 Diario ABC Color, 27 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/otra-denuncia-contra-quesnel-622465.html>

parte de funcionarios del Estado, ambas sentencias de la Corte IDH quedan nuevamente en estado de incumplimiento.

Las dos comunidades perjudicadas por el hecho, al tener sentencia de la Corte IDH y estar viviendo en condiciones de suma precariedad al costado de la ruta, reciben desde hace varios años asistencia básica del Estado, más o menos mensual, en alimentación, agua y salud principalmente, hasta que les sean restituidas sus tierras y puedan mudarse allí. Los fondos que se encontraban en las dos cuentas no estaban destinados a la asistencia, sino que conformaban una parte de los fondos de desarrollo comunitario para proyectos educacionales, habitacionales, agrícolas y de salud, que debían ser implementados una vez que les sean restituidas sus tierras y las comunidades estuvieran viviendo allí.

El fondo para el proyecto de desarrollo comunitario está a cargo de un Comité de Implementación integrado desde hace años por "un representante designado por las víctimas, otro por el Estado y uno designado de común acuerdo entre las víctimas y el Estado" en cumplimiento de la forma de composición dictada por la sentencia (Corte IDH, 2006:99). En el 2009 se conformó, especialmente para estos casos, la Comisión Interinstitucional responsable de las acciones necesarias para el cumplimiento de las sentencias internacionales, CICSI²⁵, que no tuvo participación en la decisión que tomaron Quesnel, Mendoza y Otazo. Las sentencias son claras en cuanto a cómo debe realizarse el cumplimiento de este punto y el Estado tenía pleno conocimiento de ello, dado que hace años ya había informado a la Corte IDH sobre la conformación de los comités de implementación en ambos casos.

LOS CASOS CON SENTENCIA DE LA CORTE IDH

En el caso de Yakye Axa, comunidad del pueblo enxet sur, ubicada en el departamento de Presidente Hayes, el Estado hace casi dos años adquirió tierras –distintas a las reclamadas²⁶– para su reasentamiento. Por el caso de esta comunidad y la violación a este derecho, Paraguay fue condenado por la Corte IDH en el año 2005, entendiéndose que negándoles las tierras, les negaba la posibilidad de vivir²⁷. Actualmente, la comunidad sigue al costado de la ruta como hace dos décadas. El Estado está obligado a asistirles en sus derechos básicos, alimentación, agua y salud. Esta asistencia se cumple de manera irregular y deficiente²⁸. Si bien ya se cuenta con las tierras para la comunidad Yakye Axa, esta aún no ha podido mudarse dado que las obras para realizar el camino de todo

25 Decreto 1595/09

26 La comunidad reclamaba tierras tituladas a nombre de la familia Domínguez Dibb, con la que no se pudo llegar a ninguna negociación para su venta. Tampoco se logró la sanción de la Ley de Expropiación, reprobada por quien era la presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado en ese momento. Finalmente, ante la imposibilidad de obtener sus tierras ancestrales, la comunidad aceptó unas distintas dentro del territorio enxet sur, pueblo del que son parte.

27 Sentencia de la Corte IDH, 17 de junio de 2005. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf

28 La asistencia no es regular, los alimentos entregados no son de buena calidad siempre. En algún momento, ni siquiera la yerba mate era apta para el consumo humano. Lo mismo ocurre con el agua proveída en épocas de sequía.

tiempo ni siquiera comenzaron y el otro camino²⁹ que actualmente se está limpiando, luego de un año, no ha culminado. Tras las repetidas lluvias se observa la imperiosa necesidad de un camino de todo tiempo, quedando en evidencia la falta de cumplimiento del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y la poca capacidad de gestión de la Cicsi.

En el caso de Sawhoyamaxa, del mismo pueblo enxet sur, no solo aún no se le han restituido sus tierras –segundo caso por el que fue condenado el Estado paraguayo por violar el mismo derecho en el año 2006³⁰–, sino que además se han desviado los fondos asegurados para el desarrollo comunitario previsto para su reasentamiento. En marzo de 2013, “luego de más de 20 años de haber sido expulsados de nuestras tierras ancestrales y vivir al costado de la ruta, viendo cómo las vacas ocupan el lugar donde antes vivíamos nosotros, donde vivían nuestros padres, nuestros abuelos, hoy decidimos volver a ocupar Sawhoyamaxa, nuestras tierras ancestrales, porque esas tierras son nuestras”, decía la comunidad en un comunicado emitido a propósito de la reocupación³¹.

Las negociaciones con el titular de las tierras se vieron frustradas varias veces. El golpe de Estado parlamentario, la mala gestión de parte del Estado para negociar y hacer valer el acuerdo de acercamiento de voluntades firmado anteriormente, fueron algunas de las situaciones que acontecieron sin lograr la compra de las tierras. La comunidad Sawhoyamaxa fue paciente, siguió todos los trámites de la complicada burocracia paraguaya, fue hasta la Corte IDH que determinó que las tierras que reclamaban eran las propias y, sabiendo que solo retornaban a su lugar de origen, estando en su derecho, entraron a sus tierras empujando al Estado a resolver su caso. En este momento, en el Congreso está en estudio el proyecto de ley de expropiación que obliga al titular de las tierras a venderlas al Estado, en este caso, para ser restituidas a sus dueños originarios, la comunidad Sawhoyamaxa. Luego de décadas de lucha, las familias pueden proyectarse a futuro y no sobre una ruta con destino a las ciudades, lejos de su cultura. Tan convencidos dicen estar que aun si el Congreso se comporta como históricamente lo ha hecho en estos casos, la comunidad no va a salir de allí³².

El tercer caso es el de Xákmok Kásek, del pueblo Sanapaná, y de la misma familia lingüística que las anteriores comunidades, ubicado en el departamento de Presidente Hayes. La sentencia de la Corte IDH³³ en este caso fue mucho más específica, diciendo que de no restituirse sus tierras luego de tres años de la sentencia, el Estado debía pagar una indemnización mensual a la comunidad³⁴. El plazo se cumplió este año. El Estado solicitó una prórroga. La Corte IDH le

29 Camino que daría cumplimiento al acuerdo amistoso kelyenmagategma.

30 Sentencia de la Corte IDH, 29 de marzo de 2006. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf

31 Sawhoyamaxa, comunicado del 21 de Marzo de 2013. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/131690067/Comunicado-Sawhoyamaxa-03-2013>

32 Disponible en: Ver: http://www.youtube.com/watch?v=qO67SSWsm_A

33 Sentencia de la Corte IDH, 24 de agosto de 2010. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf

34 Párrafos 288, 289 y 290 de la sentencia (Corte IDH, 2010:73-74)

concedió la prórroga a pesar de que el Estado durante estos 3 años no ha comenzado con las negociaciones o acercamiento con el titular de las tierras de Xákmok Kásek³⁵ en estos tres años. La comunidad también fue asistida, como las otras, de manera irregular.

¿DESIERTO? ¿VERDE? LA MUERTE SILENCIOSA ANDA CON MOTOSIERRA³⁶

El Chaco está siendo deforestado a una velocidad incontrolable para uso de la ganadería. Tan solo en el 2013 desaparecieron 14.000 hectáreas de monte³⁷. Esta es la realidad de los ayoreo totobiegosode y de grupos de este pueblo en estado de aislamiento, los jonoine-urasade totobiegosode, a los que permanentemente se les violan sus derechos a la vida, a la propiedad comunitaria del territorio y a ejercer su autonomía en la zona del Patrimonio Natural y Cultural ayoreo totobiegosode³⁸ dentro del departamento de Alto Paraguay. Durante las últimas décadas de resistencia, lucha y cuidado de su territorio, han sido incluso denunciados por invasión de inmueble ajeno en sus propias tierras por el fiscal de Filadelfia³⁹ y han sido concedidos permisos para deforestar a empresas privadas que llegaron a alambrar tierras indígenas, entre otros atropellos.

En julio de 2013, la Organización Payipie Ichadie Totobiegosode (OPIT), a través de sus representantes, denunció ante la Fiscalía General del Estado las innovaciones que constituyen delitos contra el medioambiente y delito de invasión de inmueble ajeno. Estas innovaciones estaban afectando a las propiedades comunitarias donde se asientan las comunidades Arocojandi y Chaidi inscriptas en Registros Públicos a nombre de los totobiegosode. Bajo permiso y protección policial otorgado por el juez de Primera Instancia Multifuero de Filadelfia, ingresaron maquinarias y trabajadores de la empresa Itapoti S.A. para sacar cantidades importantes de postes de palo santo y apropiarse de 15.000 hectáreas de tierras tituladas a nombre de los totobiegosode.

La OPIT que venía denunciando la transgresión a sus derechos territoriales, ambientales y culturales, se movilizó ante los nuevos atropellos. Junto con líderes de varias comunidades ayoreo guaraní ñandéva y apoyados por otras organizaciones indígenas como la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI) se manifestaron en Filadelfia, cortando la ruta Transchaco por varios días. Denunciaban la invasión de sus tierras en el núcleo de su

35 Para uno de sus líderes, Clemente Dermott, es incomprensible la decisión de la Corte IDH. El Estado solo les dio la plata de la indemnización, pero lo más importante para ellos y ellas son las tierras. Al momento de ser otorgada la prórroga, el líder se quejaba porque el Estado ni siquiera había comenzado con las negociaciones para la compra (Archivo de Audio y Video Tierraviva, Sep. 2013)

36 Se agradece a la organización Gente, Ambiente y Territorio (GAT), en especial a Jorge Vera, por la colaboración y por proveer información detallada para los casos relatados en este apartado.

37 Gente, Ambiente y Territorio (GAT), 15 de octubre de 2013. Disponible en: <http://gat.org.py/v5/index.php?detalle=6306&titu=76&sec=39>

38 Resolución MEC/DGBC N° 1/2001.

39 El fiscal interviniente José Luis Brusquetti, de la Unidad Fiscal N° 2, Fiscalía Regional de Filadelfia, Chaco, promueve la Causa N° 460/2011. Caratulada: "INVESTIGACIÓN FISCAL S/INVASIÓN DE INMUEBLE AJENO C/COMUNIDAD INDÍGENA AYOREO TOTOBIEGOSODE". El fiscal fue apartado e intervino la Fiscalía General del Estado.

patrimonio. "También encontramos unas nuevas picadas de Sur a Norte que pasan por el medio de nuestra propiedad titulada por el IBR (Instituto de Bienestar Rural) en el año 1997 a nuestro nombre"⁴⁰, señalaron en una nota.

La medida de fuerza acompañada por la actuación de sus representantes convencionales dio resultado. El juez Juan Carlos Molas dejó sin efecto su resolución, ordenó cesar los trabajos y que el personal de la firma así como la policía se retirasen del lugar. El daño al medioambiente ocasionado era irreparable, forzando a contacto involuntario y apeliando la vida de los grupos en aislamiento. No hubo multas a los responsables de la deforestación y la invasión de territorio, ni tampoco hubo sanciones desde el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados para el juez que otorgó permisos, violando leyes y derechos de este pueblo. La permanencia de personas, posiblemente empleados de la firma Itapoti S.A., continúa hasta la fecha, a pesar de haberse reiterado la denuncia ante la Fiscalía General del Estado en agosto de 2013. Esta misma firma ha sido denunciada por desmonte al no poseer un plan de uso de la tierra aprobado por el Instituto Forestal Nacional. No existen sanciones penales ni administrativas que favorezcan el aumento del respeto de normas legales y de derechos humanos de los pueblos indígenas.

Las aperturas de picadas y deforestación continuaron sobre el núcleo de la zona sur de su patrimonio, donde el año pasado se había constatado la presencia de grupos en aislamiento y también se había denunciado trabajos de deforestación por parte de la Firma River Plate S.A.⁴¹ Esta zona nuevamente vuelve a ser vulnerada. Actualmente, la firma Yaguareté Porá S.A., empresa transnacional que dice atender las normativas de origen internacional y respetar el medioambiente –por lo cual crea una reserva privada, aprobada por el Estado dentro de tierras reclamadas por los totobiegosode–, continuaría con los trabajos de deforestación poniendo en peligro a los y las aisladas que transitan por los alrededores de este núcleo. En agosto de este año, nuevamente se denunció ante el Ministerio Público y la Secretaría del Ambiente la realización de grandes operaciones y tala de árboles para apertura de picadas en el inmueble titulado a nombre de esta firma que está dentro del Núcleo Sur del patrimonio indígena⁴². Luego, las denuncias fueron presentadas ante el Consejo Nacional del Ambien-

40 Nota firmada por los líderes Porai Picanerai, Ducubaide Chiquenoi y Ojoi Etacore, entre otros, en la denuncia presentada al Fiscal General de la Nación, Oscar Verón reproducida en <http://gat.org.py/v5/index.php?detalle=529&titu=76&sec=40>

41 Ver Quiroga (2013) De la inestabilidad al golpe parlamentario, en CODEHUPY (2013) DDHH en Paraguay, Asunción: Codehupy, pp.85-99.

42 En la nota dirigida a la ministra secretaria de la Seam se señala que esta entidad es punto focal de proyectos ambientales que amparan los derechos indígenas a sus recursos naturales, como el programa de las NN.UU., "Programa Nacional Conjunto para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques en el Paraguay" (ONU REDD), el de "Manejo Sustentable de Tierras y Bosques en el Ecosistema Transfronterizo del Gran Chaco Americano (Pas CHACO)" de carácter Trinacional (PY-ARG-BOL) para el Gran Chaco Americano, cuyos objetivos se encaminan a hacer cumplir la "Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC), el Protocolo de Kyoto de la UNFCCC y la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB)".

te (Conam). A pesar de estas denuncias que han sido reiteradas⁴³, Yaguarete Porã S.A. se encontraría tramitando ante la Secretaría del Ambiente (Seam) la aprobación del plan de manejo para ser aplicado en su reserva privada del mismo nombre. En caso de ser aprobada, nuevamente, el Estado estaría violando las disposiciones de convenios internacionales y leyes nacionales que protegen y garantizan los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas en el Paraguay⁴⁴, pero sobre todo estarían forzando el contacto de los grupos en aislamiento y poniendo nuevamente en peligro sus vidas. .

La OPIT ha denunciado la trasgresión de sus derechos territoriales, ambientales y culturales ante los órganos competentes del Estado, teniendo como base las disposiciones de la Constitución Nacional, leyes nacionales vigentes⁴⁵ y otras normativas vinculantes⁴⁶; han realizado denuncias penales y sobre innovaciones en territorio indígena reiterando la solicitud de medidas cautelares (febrero de 2013) ante el Fiscal General del Estado y la Unidad Fiscal de Filadelfia sin obtener resultados y sin que los responsables directos, las firmas empresariales, sean siquiera multadas.

El año pasado este capítulo relataba la ardua tarea de la organización por preservar la vida de los aislados y de su patrimonio natural y cultural. Sin embargo, las respuestas del Estado fueron muy acotadas, sin sanciones ni una voluntad política que garanticen efectivamente sus derechos, lo cual puede ser observado en la violación reiterada de sus derechos durante este año. En la mayoría de los casos, el desmonte, como la apertura de picadas, se hace bajo conocimiento de funcionarios estatales y de los gobiernos locales, pero también bajo el conocimiento de la existencia de grupos de indígenas no contactados y de comunidades que reclaman históricamente la restitución de su territorio.

MÁS SOJA, MÁS DESPOJA⁴⁷

Aunque en el periodo a informar las violaciones a los derechos humanos de los PPII más alevosas hayan ocurrido en el Chaco, en la Región Oriental los patrones de violaciones de derechos no se han modificado. La deforestación y el acoso a comunidades indígenas por parte de empresarios dedicados al monocultivo de soja, la ganadería y el narcotráfico se intensificaron⁴⁸. A su vez, comunidades pãï tavyterã de Amambay y Concepción vieron este año nueva-

43 Ver: <http://www.baseis.org.py/base/adjuntos/Nota%20OPIT%20a%20Fisc.%20Amb%2030.o8.10.pdf>

44 En el año 2009, la Contraloría General de la República (CGR) presentó la denuncia penal (DAF N° 03, año 2009) ante la Fiscalía General del Estado por violaciones de leyes ambientales y derechos indígenas en procesos administrativos por el otorgamiento de licencia ambiental.

45 Ley 904/1981, Estatuto de las Comunidades Indígenas y la Ley 234/1993, que ratifica el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (OIT).

46 Como la Ley 253/93, Convenio sobre la Diversidad Biológica; la Ley 3051/2006 Nacional de Cultura y la Ley 946/82 De Protección de los Bienes Culturales.

47 Se agradece los documentos y entrevista con los representantes convencionales de la comunidad Makutinga pertenecientes al Grupo de Acompañamiento a Comunidades Indígenas de Itapúa (GACII).

48 Este informe hace años viene denunciando las muertes de indígenas del pueblo pãï tavyterã en manos de sicarios. Este año hubo un caso reciente que no fue posible corroborar al desaparecer los familiares de la víctima luego del crimen. Sin embargo, debemos mencionar que respecto de los casos anteriormente mencionados no hubo avances en la justicia.

mente quemarse sus viviendas y cultivos, algunas perdiéndolo todo, incluso la vida. Esto ocurre de manera cíclica cuando la sequía es prolongada y el pasto esparcido por los ganaderos para sus vacas va entrando hacia las tierras indígenas⁴⁹. A medida que se van sucediendo los incendios, sus bosques van mermando, beneficiando a los ganaderos que necesitan de tierras con buenas pasturas para expandir su negocio. La actuación de los gobiernos locales en estos casos fue muy débil, tanto para apagar los incendios como para prevenirlos. En otros lugares, el problema es la soja, como el caso de Makutinga del pueblo mbya guaraní, ubicada en el distrito de San Rafael, departamento de Itapúa. Esta comunidad, que obtiene parte de las tierras de su tekoha en el año 1995, fue permanentemente acosada por campesinos y empresarios desde que el Indi, en el año 2002, autorizara la transferencia para que las 763 hectáreas sean tituladas a nombre de Makutinga⁵⁰.

Desde ese momento, han sufrido la invasión de sus tierras y varios intentos de desalojo⁵¹. El más grave permitió la entrada de maquinaria que arrasó con lo plantado gracias al apoyo del programa de reforestación de bosque nativo impulsado por instituciones del Estado. Ello fue efectuado a partir de un documento que hacía referencia a la supuesta venta de las tierras indígenas con un título de dudosa autenticidad que se superponía al de las tierras indígenas. El acoso y la constante amenaza de perder sus tierras están acompañados por procesos administrativos y judiciales que lo permiten, violando los derechos a la propiedad comunitaria, a la vida y la integridad física de las y los miembros de Makutinga.

A fines de 2011, Antoliano Sánchez, quien dice tener el título de propiedad⁵², solicitó una acción de nulidad contra el Indi y medidas cautelares para garantizar su ingreso a las tierras de la comunidad y la explotación de las mismas. La Segunda Sala de Apelación en lo Civil y Comercial de Asunción, sin consultar al Indi⁵³, le otorgó las medidas cautelares. Con esto, a principios de este año se intentó proceder al desalojo de la comunidad, solicitando el apoyo del fiscal de

49 En algunas comunidades refirieron que, en épocas anteriores, las semillas para este pasto eran lanzadas desde aviones, incluso dentro de sus tierras. Las comunidades más afectadas fueron Jaguatí, Yvyra ija, Tajy, Jakaira, Yvypyte, entre otras.

50 Resolución N° 03/2002 en la que el Consejo del Indi autoriza la transferencia del inmueble individualizado como Finca N° 632, Padrón N° 849.

51 A fines de 2010 irrumpieron en la comunidad un grupo de personas acompañadas de efectivos policiales del Grupo Especial de Operaciones (GEO) de la Policía Nacional que dispararon contra los indígenas para ingresar con maquinarias destruyendo sus plantaciones y miles de pequeños árboles de especies nativas y frutales con rastras plantados con apoyo de la Seam, Infona, Gobernación del departamento de Itapúa y ONG locales dentro de un programa de recuperación de bosques. El señor César Zabala Serratti para poder ingresar a la comunidad utilizaría un contrato privado de compraventa de inmuebles individualizado como Finca N° 1468 del distrito de Capitán Meza, departamento de Itapúa, celebrado con el Señor Antoliano Sánchez e inscripto en forma preventiva ante la Dirección de los Registros Públicos (información proveída por GACII).

52 Esta persona obtuvo un título de propiedad con otro número de finca que coincide con las coordenadas de las tierras de Makutinga. En el número de resolución del IBR que presentó en diferentes ocasiones para legitimar su titularidad y desalojar a la comunidad aparece él como adjudicado, pero en la dirección de archivos del Indert figuran otras personas, evidenciando claramente lo que durante años se viene denunciado desde esta institución.

53 En ese documento figuraba la presencia de indígenas.

María Auxiliadora, Alfredo Báez Pedotti, para aplicar el Plan de Contingencia Interinstitucional que hubiese sido ejecutado de no ser porque la comunidad se enteró y sus representantes convencionales actuaron rápidamente notificando al Indi y a la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia, que intervinieron en el caso. Actualmente, la comunidad continúa viviendo bajo el temor de perder sus tierras y ser desalojada, ya que las medidas cautelares no han sido siquiera suspendidas temporalmente, decisión que está en manos de la Corte Suprema de Justicia en este momento y hasta llegar a su anulación puede pasar largo tiempo.

Con este último caso se hacen evidentes las faltas de garantías desde el Estado para hacer respetar los derechos de propiedad comunitaria de las comunidades, además de la discriminación incluso ante la ley que sufren las comunidades indígenas. Así, mientras el mismo Estado criminaliza penalmente ocupaciones de latifundios privados de parte de familias campesinas sin tierra, bajo el tipo penal de invasión de inmueble, las invasiones de territorios indígenas legalmente reconocidos son toleradas y facilitadas desde las instituciones estatales competentes. Esta es una clara muestra de las discriminaciones actuales, como prolongación del histórico proceso de despojo y violación de los derechos de los pueblos indígenas en el Paraguay. Salvo escasas excepciones, el actuar de autoridades estatales no hace más que dar razón a lo dicho por la Corte IDH de que el Estado paraguayo es "prófugo de la justicia"⁵⁴.

RECOMENDACIONES

- Establecer centros de votación dentro de comunidades o en zonas donde hay más densidad de población y comunidades indígenas.
- Crear mecanismos que garanticen la consulta a los pueblos indígenas y en todas las instancias y políticas del Estado que los involucre.
- Cumplir los puntos resolutivos de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos de las comunidades Yakye Axa, Sawhoyamaya y Xákmok Kásek al tiempo de dar cumplimiento al acuerdo de solución amistosa con Kelyenmagategma⁵⁵.
- Otorgar un mayor presupuesto para la compra de tierras y retomar la inclusión de representantes comunitarios y organizaciones indígenas que participen activamente en los planes del Indi.

54 Afirmación de la Corte IDH durante la supervisión de sentencias celebrada el 21 de noviembre de 2011 en San José

55 Este año no hubo un solo avance, solo la continuidad de proyectos empezados durante el gobierno de Fernando Lugo.

- Diseñar e implementar políticas integrales para la protección y goce de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, agilizando la transferencia y titulación a nombre de las comunidades.
- Diseñar e implementar de manera consulta y participativa con los pueblos indígenas una ley ambiental que proteja los territorios indígenas para garantizar sus fuentes de vida y su cultura, atendiendo las diferentes realidades como la de los ayoreo en aislamiento voluntario, entre otras.
- Elaborar participativamente e implementar un plan para desastres naturales y eventos climáticos cíclicos en el Chaco para una mejor previsión, dotación de recursos humanos, materiales y de infraestructura en la zona.
- Investigar los asesinatos de indígenas pãï tavyterã víctimas de sicarios y narcotraficantes de los departamentos de Concepción y Amambay, identificar y procesar a las personas responsables, y elaborar un plan de protección adecuada para estas comunidades.
- Garantizar la reposición de los fondos extraídos de las cuentas del BNF de las comunidades indígenas defraudadas por el expresidente del Indi durante el gobierno de Federico Franco y avanzar en los trámites pendientes de restitución de las tierras de la comunidad Sawhoyamaxa y otros.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Constitución Nacional de 1992
- Ley 904/1981, Estatuto de las Comunidades Indígenas
- Ley 234/1993, que ratifica el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (OIT).
- Ley 253/93, Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- Ley 3051/2006 de Cultura.
- Ley 946/82 de Protección de los Bienes Culturales.



MÚLTIPLES DISCRIMINACIONES QUE SE
SUPERPONEN E INTENSIFICAN

Los pueblos indígenas y el viejo rumbo de la discriminación estructural

Los pueblos indígenas reciben al nuevo gobierno en el contexto de la histórica discriminación estructural que les afecta. La ausencia de soluciones efectivas a la problemática de la tierra, de políticas integrales en materia de alimentación –acceso al agua, en el caso del Chaco– y la triple discriminación de las mujeres –por ser indígenas, por vivir en situación de pobreza y por ser mujeres– genera una profunda marginación que separa a la sociedad envolvente del mundo indígena y empuja a éste último hacia un futuro incierto. La discriminación tiene profundas raíces históricas y persiste hasta la actualidad. El viejo rumbo de la discriminación estructural continúa vivo en Paraguay.

DIANA VIVEROS

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

EDDIE ANTONIO RAMÍREZ OSORIO

PRO COMUNIDADES INDÍGENAS (PCI)

INTRODUCCIÓN

Los pueblos indígenas sufren múltiples discriminaciones que se superponen e intensifican, menoscabando y privándoles de la posibilidad del ejercicio de sus derechos. Son discriminados por motivos raciales y étnicos, por sus creencias autóctonas, por sus modos y medios de vida, por sus lenguas y, en la gran mayoría de los casos, también son discriminados por su situación socioeconómica. En el caso de las mujeres indígenas, a todas estas formas de discriminación se suma la discriminación por motivos de género. Estas situaciones tienen su raíz en la subvaloración del modo de vida indígena y de su cultura desde la cultura occidental euro-céntrica dominante. Las discriminaciones se traducen en despojos materiales y culturales que generan cada vez más desigualdad en las relaciones económicas, sociales y culturales, y aumento de las violaciones de sus derechos humanos.

Aunque el Estado cuenta con herramientas legales para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, el contexto continúa siendo grave por el inadecuado sistema de educación, el deficiente acceso al agua y la salud, la desprotección de sus derechos laborales, la falta de protección de su hábitat, la exposición al tráfico de órganos, la trata de personas y un precario funcionamiento de los mecanismos contemplados para la reivindicación de tierras reclamadas¹.

Según datos oficiales vigentes, el 38,9 % del total de indígenas de 15 y más años de edad es analfabeto, y el porcentaje de niños y niñas indígenas que nunca asistieron a una institución educativa llega al 37 %. Apenas el 12,2 % de la población indígena del país cuenta con seguro médico. La mayoría solo tiene acceso a tajamares o ríos/lagunas para su abastecimiento de agua. La tasa de mortalidad infantil entre la población indígena es de 82,2 por mil nacidos vivos frente al 39,1 de la población no indígena².

Esto sucede a pesar del marco normativo vigente en relación con los pueblos indígenas. La misma Constitución paraguaya garantiza la lucha contra la discriminación de estas minorías étnicas. El art. 63 "De la identidad étnica" reconoce "el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat. Tienen derecho, asimismo, a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interior siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución. En los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena".

Asimismo, las leyes N° 904/81 Estatuto de Comunidades Indígenas y 234/93 por la cual se ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

1 Los órganos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han dado trámite a varias denuncias relativas a comunidades indígenas contra Paraguay (Yakye Axa, Sawhoyamaya y Xamók Kásek, y en observación el caso Kelyenmagategma).

2 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), 2008.

(OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes son herramientas legales de aplicación obligatoria en la temática indígena, donde se reconocen derechos y se establecen garantías para su efectivización.

Sin embargo, el Capítulo V sobre Pueblos Indígenas³, la ley N° 234/93 y, en gran medida, la ley N° 904/81 constituyen letra muerta por la falta de voluntad de las autoridades públicas en su observancia y aplicación. Con relación a las mujeres indígenas, el Estado paraguayo ha hecho muy poco para avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones del Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), del año 2011. El Comité había expresado: “La profunda preocupación del Comité sobre la alta vulnerabilidad en relación con el derecho a la alimentación adecuada y al agua segura, especialmente en la región del Chaco paraguayo, la cual ha sido repetidamente afectada por las sequías”⁴. Estas problemáticas continúan afectando de manera grave el derecho a la alimentación y al agua de mujeres y hombres indígenas en la Región Occidental.

RAÍCES HISTÓRICAS DE LA DISCRIMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Exponemos a continuación en forma breve un recuento histórico del proceso que ha llevado a la discriminación estructural de los pueblos indígenas en el Estado paraguayo, desde el inicio de la independencia política de la nación paraguaya.

Durante toda la primera etapa de la vida independiente del Paraguay hasta mediados del siglo XX, el Estado construyó un vínculo de negación sistemática de los pueblos indígenas. La historia de la tenencia legal de tierras indígenas en Paraguay se origina en la creación de los “pueblos de indios”, durante la época colonial. La tierra de los pueblos era propiedad de la comunidad que la habitaba y su legislación permitía mantener la organización política y económica propia indígena. Este sistema de pueblos continuó hasta el siglo XIX. En el año 1848, Carlos Antonio López emitió un decreto declarando la ciudadanía paraguaya a los/as indígenas de la República y aboliendo el sistema de pueblos. Con este decreto, los/as indígenas se vieron privados de la posesión comunitaria de sus tierras.

Más adelante, el Estado paraguayo otorgó tierras a iglesias o a instituciones privadas para que se encargaran de “civilizar” a los indígenas. Con la promulgación de la ley del 7 de setiembre de 1909 que autorizaba al Poder Ejecutivo a “tomar medidas conducentes a la conversión de los indios al cristianismo y a la civilización”, el Estado paraguayo encargó a las misiones religiosas y otras entidades privadas la tarea de asentar a las comunidades indígenas en un terreno determinado, cedido por el propio Estado. En el artículo 20 de dicha ley se establece que el Poder Ejecutivo podrá disponer de tierras fiscales que no excedan las 7500 hectáreas, y conceder en propiedad a la persona o sociedad que emprenda las “reducciones”, hasta la cuarta parte de tierras a ellas destinadas. En

3 Constitución Nacional de la República del Paraguay (1992) *Título II, Parte I*.

4 Cedaw (2011) *Observaciones finales al Estado paraguayo*, párr. 34.

la mayoría de los casos, estas tierras fueron entregadas a misiones religiosas, como el caso de la Misión Anglicana y los Oblatos, Salesianos y Nuevas Tribus en el Chaco, y el Verbo Divino y la Misión Alemana en la Región Oriental.

Recién en el año 1949, el Estado asignó al Ministerio de Educación la “cuestión de los indios”, mediante un decreto que hacía específica referencia a los indígenas mbya guaraní que habitaban en ese entonces el Guairá. Por decreto N° 9318 del año 1949, el Poder Ejecutivo creó la “Curaduría de indios mbyá-guaraníes del Guairá”. La oficina dependiente del Ministerio de Educación quedó en ese entonces a cargo del antropólogo León Cadogan y funcionó hasta el año 1968. Con el arribo al poder de Alfredo Stroessner, éste otorgó funciones específicas al Ministerio del Interior, y posteriormente encargó la “cuestión indígena” al Ministerio de Defensa (como estrategia de defensa nacional ante los indios). Esta fue una reacción del gobierno, debido a que desde la sociedad civil la Asociación Indigenista del Paraguay (AIP) desarrollaba desde inicios de esa década una enérgica campaña a favor del derecho a la vida del pueblo ache-guayakí, que era literalmente cazado y asesinado. A inicios de los años 70, estos crímenes ya eran considerados en el contexto internacional como el “genocidio ache”, teniendo como abanderados de la campaña internacional a los antropólogos Mark Munzel y Bartomeu Meliá.

En el año 1958 se creó el Departamento de Asuntos Indígenas (DAI), dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, a cargo del general Marcial Samaniego (miembro de la AIP desde el año 1945) por decreto N° 1341/58. El objetivo del DAI fue “integrar a los indígenas a la sociedad nacional mediante un cambio cultural”.

En el año 1981, el Ministerio de Defensa Nacional transfirió responsabilidades al Ministerio de Educación y Culto en la temática indígena a través de la ley 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas. Esta normativa se encuentra vigente desde entonces, pero no ha sido en absoluto suficiente para mejorar la vida de las comunidades indígenas y resolver progresivamente los acuciantes problemas de acceso a la tierra indígena.

DISCRIMINACIÓN COTIDIANA HACIA LOS PUEBLOS INDÍGENAS

En la actualidad, se observan diversos tipos de discriminación sufridos diariamente por los pueblos indígenas, tanto en las comunidades rurales como en las ciudades.

LA FALTA DE RESPETO Y PROTECCIÓN DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS

En la concepción indígena, el territorio refleja una íntima relación con su modo de vida, y significa los fundamentos de sus conocimientos ancestrales y sus cosmovisiones. Las mujeres reivindican el territorio como esencia misma de su existencia, a tal punto de que identifican el avasallamiento de los derechos territoriales como una violación a sus propios cuerpos, por esa proximidad y abstracción que se relaciona con sus raíces, su cultura y su vida. En ese sentido, no es de extrañar que la reocupación que hiciera la comunidad Sawhoymaxá de su territorio usurpado por empresarios ganaderos la hayan encabezado las

mujeres, quienes tomaron la iniciativa en una asamblea popular. En un comunicado de los líderes del pueblo enxet se puede leer: "La recuperación territorial es fundamental para nosotros porque de eso depende el futuro de la comunidad, porque a esas tierras están ligadas nuestras vidas y las de nuestros hijos, nuestros padres, nuestras madres; a estas tierras están ligadas nuestra cultura, nuestra lengua, nuestras tradiciones. Sin estas tierras corremos el riesgo de desintegrarnos como comunidad⁵".

La tierra, parte de su territorio, adquiere, pues, sentido y significación a partir de su relación con la naturaleza y con los procesos sociales y económicos. Para las y los indígenas, "el territorio es lo que está en la tierra, sobre la tierra y bajo la tierra", concepción ancestral que explica su firme arraigo a estos y su defensa incansable por preservarlos para la reproducción social y cultural como pueblos autóctonos.

Para una mejor comprensión de la cosmovisión indígena es necesario relacionar tres conceptos fundamentales: historia, territorio e identidad. El territorio constituye de este modo la base de la vida, y el funcionamiento de su cultura y sociedad se basa en la relación dinámica entre estos tres conceptos, por lo que la negación produce un desequilibrio que afecta su desarrollo y desenvolvimiento.

En un encuentro de mujeres indígenas de diferentes etnias, que se realizó a finales de junio de 2013 en el predio del Seminario Metropolitano, las participantes elaboraron una declaración a través de la cual se manifestaron contra los atropellos a sus territorios⁶.

DISCRIMINACIÓN A LAS CREENCIAS Y RITOS

Puede mencionarse también que sus creencias ancestrales y ritos no son respetados. Es más, se tienen registros de que son motivo de burla por parte de la cultura dominante.

Así, un poblador indígena enxet de Presidente Hayes señala: "ya no podemos bailar nuestros bailes. La gente blanca, las iglesias, muchos macateros y visitantes consideran muchas veces que son inadecuados". Sin embargo, todas estas creencias y ritos configuran un vínculo esencial de los pueblos indígenas con sus territorios.

EL RALLY TRANSCHACO Y LA VIOLENCIA CONTRA LAS COMUNIDADES INDÍGENAS, EN ESPECIAL CONTRA LAS MUJERES

Un caso claro de avasallamiento cultural se da a través de la competencia deportiva del rally Transchaco, que se traduce en una afrenta a las comunidades indígenas que están sobreviviendo en condiciones infrahumanas por la vio-

5 Comunicado de la comunidad Sawhoyamaxa del 21 de marzo de 2013, disponible en: <http://www.gat.org.py/v5/index.php?detalle=438&titu=116&sec=84>.

6 Diario Abc Color, 3 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/locales/mujeres-indigenas-piden-respeto-a-sus-territorios-591085.html>.

lencia estructural ejercida por el Estado, sumadas a las condiciones físicas del territorio chaqueño. La gran movilización de personas atraídas por esta competencia automovilística vulnera muy especialmente los derechos de las mujeres, al ser ellas muchas veces tomadas como mercancías para ser sometidas a coacción sexual.

DISCRIMINACIÓN SOCIOECONÓMICA Y CULTURAL

En lo que respecta a indígenas que emigran a la ciudad, por lo general son objeto de discriminación étnica por el hecho de ser indígenas. A los escenarios urbanos, los pueblos indígenas llegan a causa de la falta de oportunidades de acceso a derechos básicos y de desplazamientos, en general no voluntariamente deseados. En las ciudades, es muy común indicar que “el indio es aquel que no quiere trabajar, refleja un hombre o una mujer inferior”. Así, las personas concretas son discriminadas por formar parte de pueblos y culturas consideradas inferiores y, por tanto, desde ese parámetro son valoradas las personas indígenas.

Asimismo, persiste la discriminación socioeconómica. Esto se pudo evidenciar en el último año, fundamentalmente por el fenómeno de la migración, que genera una desterritorialización de los pueblos indígenas que finaliza en su exposición en un espacio diferente, y en la probabilidad de que sean víctimas de todo tipo de acciones discriminatorias en las ciudades. Hay poca información y reflexión acerca de lo que significa el fenómeno de la migración indígena a las ciudades.

Pese a los escasos estudios sobre las migraciones indígenas actuales, es evidente que éstas generan situaciones en las cuales las mujeres son víctimas de trata y prostitución y se las expone a una mayor afectación de sus derechos relacionados con la salud, además de significar malnutrición para ellas y sus hijos e hijas por la falta de alimentos adecuados y de calidad.

Si bien hay estudios iniciales, aún no existe una caracterización de las diversas aristas del fenómeno. Sin embargo, en las ciudades “receptoras”, principalmente Asunción, a menudo se escuchan las quejas de los pobladores acerca de los y las indígenas, con un total desconocimiento de los problemas de fondo que ellos enfrentan. Se escucha, por ejemplo, “Que estos indios vuelvan a sus montes”, “Los indios ensucian las plazas”, una serie de perspectivas y valoraciones que van configurando una opinión pública sustentada en la desinformación respecto de las realidades de estas comunidades, en el desconocimiento de sus riquezas culturales, en el silenciamiento de las palabras de estos pueblos, lo que fortalece viejos estereotipos que afectan a las personas indígenas y, a la vez, empobrecen nuestra sociedad. Con esta visión dominante, no hay empleo para las personas indígenas en las ciudades. Se brindan muy pocas oportunidades a las mujeres y hombres indígenas para dedicarse a la ocupación que elijan o tan solo encontrar un empleo digno que les permita mejorar su calidad de vida. Cuando eventualmente quieren competir por algún puesto laboral, es evidente que será difícil el acceso, aunque estén capacitados para el cargo. Muchos de ellos y ellas se encuentran trabajando a cambio de víveres en estan-

cias particulares, sobre todo menonitas; esta incursión forzosa en el régimen laboral "de los blancos" y bajo condiciones de explotación degrada la identidad indígena.

INCUMPLIMIENTO ESTATAL DEL DEBER DE CONSULTA PREVIA

Es importante mencionar la intención de la Comisión de Pueblos Indígenas de la Cámara de Diputados de modificar normativas que significan derechos asignados, sin consulta previa con los afectados y afectadas⁷.

La Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras, Rurales e Indígenas (Conamuri) se manifestó al respecto a través de la declaración política emanada del 6° Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas, que tuvo lugar el 24 de noviembre último:

Consideramos como una amenaza a nuestra autodeterminación y a la soberanía de nuestros territorios el rumor acerca de la modificación de la ley 904/81 sin la participación activa a través de la consulta previa, libre e informada de todos los pueblos, y en particular de las mujeres, que ya nos hemos ganado un espacio en la sociedad y en nuestras organizaciones. Dicha tentativa viola derechos conquistados en legislaciones más recientes, incluso la propia Constitución Nacional. Entendemos que es necesaria una actualización de esta ley, pero debe surgir como una aspiración colectiva de los pueblos y bajo ningún sentido puede significar una regresión en las conquistas logradas, ni tampoco un blanqueo de la situación actual de despojo inconstitucional apañado por las propias autoridades, incluso a veces comunitarias, y casi siempre por las de los municipios, las gobernaciones y hasta el propio Estado⁸.

DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO A LA JUSTICIA

La principal discriminación que sufren los pueblos indígenas se da en términos estructurales socioeconómicos y en términos institucionales, como en el acceso a la justicia. El líder de la comunidad Sawhoyamaya, Carlos Marecos, y el director jurídico de la ONG Tierraviva, Oscar Ayala, durante el lanzamiento de la campaña "Hacer visible lo invisible"⁹, el 11 de agosto pasado, señalaron que el Estado discrimina a los pueblos indígenas negándole estructuralmente sus derechos al territorio.

7 Servicio de Apoyo Indígena (SAI), 18 de noviembre de 2013. Disponible en: http://www.sai.org.py/noticias_detalle.asp#.UpZoMcRg8vY.

8 La Vía Campesina, 26 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/mujeres-mainmenu-39/1973-paraguay-vi-encuentro-de-mujeres-indigenas-de-la-conamuri>.

9 Diario ABC Color, 11 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresasociales/denuncian-discriminacion-a-pueblos-indigenas-en-py-605525.html>.

Marecos manifestó que hace más de 23 años que vienen reclamando la restitución de sus tierras ancestrales. Durante ese tiempo han vivido al costado de una ruta, en pésimas condiciones. Denunció la inacción del Estado en cumplir con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), señalando además estar cansado de luchar sin tener una respuesta del Estado, y que por ello decidieron reocupar sus tierras ancestrales en marzo de este año. Otros líderes y lideresas como Leonardo González y Mariana Ayala también hablaron al respecto. González refirió que la comunidad Sawhoyamaxa espera una acción eficiente por parte del Estado hasta la restitución de sus tierras. Mariana Ayala enfatizó la importancia del apoyo de las personas solidarias con su lucha.

Oscar Ayala, abogado de Tierraviva, explicó que la comunidad se ha enfrentado a una lucha dolorosa que les ha exigido mucho desgaste. La injusticia que supone la violación continua de los derechos territoriales de la comunidad Sawhoyamaxa se ve agravada por el incumplimiento de los fallos de la Corte IDH, situación que expresa una ruptura del Estado de derecho al priorizarse intereses particulares desde el gobierno, en vez de honrar la institucionalidad cumpliendo la condena del órgano internacional.

Hay que señalar en este sentido que el Estado paraguayo cuenta con tres sentencias de la Corte IDH por violar el derecho a la posesión de tierras ancestrales de comunidades indígenas, tal como lo indicó el vicedirector de Comunicación de Amnistía Internacional, Frank Conde. Él denunció que no se ha cumplido de manera íntegra con ninguna de las tres sentencias emitidas por la Corte IDH. Enfatizó que el Estado no ha tenido la voluntad o capacidad política para concretar la protección a los derechos de los pueblos indígenas. También manifestó que se deben crear mecanismos eficaces y transparentes para resolver disputas de titulación de tierras, como una iniciativa del propio Estado.

UNA ACCIÓN AFIRMATIVA EN LA FACULTAD DE MEDICINA DE LA UNA

Un aspecto positivo a señalar es que la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) decidió otorgar un régimen especial de cuatro plazas para estudiantes indígenas en las carreras de Medicina y Cirugía e Instrumentación y Área Quirúrgica desde el año lectivo 2014¹⁰. Ello fue informado por el portal de información pública IP Paraguay. Si bien constituye un caso muy puntual, es deseable que esta medida afirmativa sea extendida a otras facultades, universidades y colegios.

CHACO: LAS ELECCIONES MOSTRARON LA GRAVE DISCRIMINACIÓN QUE SUFREN LOS PUEBLOS INDÍGENAS

A partir de enero del año 2013, y hasta las elecciones realizadas en el mes de abril, varias comunidades indígenas sufrieron tratos indignos por parte de representantes de partidos políticos. Las campañas políticas mostraron la peor

¹⁰ Periódico Eá, 12 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://ea.com.py/habilitan-plazas-directas-para-indigenas-en-medicina-una/>.

cara de la humillación de los pueblos indígenas. Esto se dio con prácticamente todos los grupos étnicos en la Región Occidental: desde el norte, en las comunidades ayoreo, el Chaco Central y el Bajo Chaco.

Haciendo caso omiso a la situación delicada de las comunidades y aldeas, y aprovechándose de las extremas necesidades de todo tipo, incluso de alimentos y agua en las comunidades, se han tenido prácticas avasalladoras de los derechos de quienes las integran, lo cual es expresado en el documento oficial de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (UE) en Paraguay, Elecciones Generales - 21 de abril¹¹, que en su declaración preliminar cita, entre las prácticas irregulares en el Chaco, las siguientes: compra de votos, arreo de votantes, encierro de indígenas en corralones hasta la hora de votar. La Misión ha denunciado esta última práctica definiéndola como un "atentado a la dignidad humana".

De este modo, en vez de fortalecer una construcción de ciudadanía incluyente e intercultural, las comunidades recibieron un trato degradante de parte de representantes de partidos políticos, los cuales reciben fondos públicos para su sostenimiento. Además, vale recordar que los partidos políticos se encuentran constitucionalmente obligados a promover la educación cívica de la población (art. 124), es decir, a difundir el conocimiento y la práctica de los derechos civiles, políticos y sociales, y los recursos con los que cuentan las personas para demandar su protección. A diferencia de ello, la práctica de los principales partidos políticos durante sus periodos de mayor protagonismo social –periodo electoral– no sólo no contiene aspectos educativos, sino que incluye crímenes, como lo muestran los encierros de personas para explotar sus necesidades y expropiar sus votos. Madres, mujeres jóvenes, niños y niñas, encerrados en corralones por centenares, fueron quienes más sufrieron estas situaciones.

Como ocurre en cada elección, las autoridades públicas actuaron como cómplices: autoridades electorales, Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), gobernaciones y municipalidades fueron simples espectadoras de estos delitos electorales y comunes. Pareciera que el periodo electoral blindaba a los referentes partidarios para el abuso y la violación de derechos. No actuaron en consecuencia ni el gobierno nacional ni los gobiernos locales.

Frente a estas prácticas que deben ser erradicadas, un aspecto a destacar y que contrasta con ellas es que en las elecciones generales de abril de 2013 se han presentado mujeres indígenas para competir por cargos políticos nacionales desde plataformas progresistas.

11 Delegación de la Unión Europea en Paraguay. Misión de Observación Electoral de la Unión Europea para las Elecciones Generales de 2013 en Paraguay, 12 de diciembre de 2012. Disponible en: http://eeas.europa.eu/delegations/paraguay/press_corner/all_news/news/2012/20121212_01_es.htm.

RECOMENDACIONES

- Generar las condiciones institucionales desde el Estado para la aplicación de políticas públicas a favor de los pueblos indígenas, que contribuyan a superar la discriminación estructural. En primer término, es necesario reglamentar el derecho a la consulta y el consentimiento previo libre e informado, establecido en la ley N° 234/93 para garantizar a los propios pueblos indígenas la participación en la definición de políticas, planes y programas que les afecten o involucren. También se requiere el fortalecimiento y jerarquización de la institución de aplicación del Estatuto de las Comunidades Indígenas.
- Asignar los recursos presupuestarios estatales suficientes para generar respuestas a las crecientes necesidades y demandas de los pueblos indígenas, tanto en el Chaco como en la Región Oriental.
- Sancionar de manera urgente la ley contra toda forma de discriminación.
- Implementar políticas que aborden la discriminación de género en las representaciones comunitarias, sin violar prácticas culturales cuando éstas no estén sostenidas en discriminaciones.
- Respetar, proteger y materializar los derechos de los pueblos indígenas de manera integral, de acuerdo a sus cosmovisiones particulares, a partir de la promoción por el Estado de espacios de diálogo orientados a acuerdos entre los mismos pueblos indígenas y la interlocución con las autoridades públicas competentes.
- Garantizar una urgente y adecuada atención a niñas, niños, adolescentes y adultos de los pueblos indígenas en situación de explotación sexual y trata de personas con fines de explotación sexual y con fines de explotación laboral.
- Implementar sistemas de agua potable, mecanismos de prevención de la contaminación de fuentes de agua por agrotóxicos, y programas productivos que logren la satisfacción del derecho al agua y del derecho a la alimentación adecuada en las comunidades indígenas, promoviendo especialmente la participación de mujeres y jóvenes indígenas en ellos.
- Atender la demanda de los pueblos indígenas en su derecho de ser escuchados y tenidos en cuenta para resolver los asuntos que les afectan en sus vidas y en sus comunidades. En este sentido, debe suspenderse el proceso de modificación de la ley N° 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas, y habilitar espacios de diálogo con las organizaciones indígenas para definir los mecanismos y el proceso para la discusión de la norma.
- Priorizar el cumplimiento integral de la sentencia de la Corte IDH en el caso Sawhoyamaya y en los casos de las demás comunidades indígenas que cuentan con sentencias favorables de la Corte IDH.

BIBLIOGRAFÍA

- Bello, Álvaro (2004) *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago de Chile, Cepal/GTZ.
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (2010) *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, noveno período de sesiones*. Nueva York, 19 a 30 de abril de 2010.
- DGEEC (2003) *Resultados finales del censo 2002*. Asunción, Publicaciones DGEEC.
- DGEEC (2008) *II Censo Indígena*. Asunción, Publicaciones DGEEC.
- DGEEC (2005) *Tierra y migración indígena*. Asunción, Serie Condiciones de Vida en Paraguay. Publicaciones DGEEC.



El triunfo del status quo

El año 2013 ha permitido comprobar la salud del continuismo en materia de igualdad lingüística, en un país cuyo retroceso, a partir del golpe de Estado, disfrazado oportunamente de juicio político, es a estas alturas un hecho innegable y consumado.

Se viven tiempos de invierno cívico en Paraguay. Tiempos de resguardo de las energías sociales, encapsuladas y obligadas a hibernar so pena de perderse en un inútil maremágnum de arrojados inoportunos. La militancia por los derechos lingüísticos no es la excepción. Afectada por los coletazos del golpe, debilitada a causa de las divisiones y rencillas internas que afectaron a prácticamente todos los sectores movilizados de la ciudadanía paraguaya, la lucha por la plena vigencia de las garantías lingüísticas y la defensa del patrimonio plurilingüístico y multicultural del país apenas si ha podido mantenerse en pie y seguir con sus funciones vegetativas y de sobrevivencia. Las elecciones generales de 2013 han legitimado el retorno al viejo orden conservador de la sociedad paraguaya, y en cuanto a la promoción de su riqueza lingüística, supone un acierto la designación de Ladislaa Alcaraz al frente de la Secretaría de Políticas Lingüísticas del Paraguay.

EDGAR ROLÓN

FUNDACIÓN VVY MARĀE'Y

INTRODUCCIÓN

Uno de los más eminentes estadistas de Inglaterra, William Pitt “El joven”, fue el protagonista de una ilustrativa anécdota que viene a cuento para retratar la actual situación de los derechos lingüísticos (y de los otros derechos, ¿por qué no?) en el Paraguay de hoy, el mismo que, según sus actuales gobernantes, ha iniciado el camino hacia un “nuevo rumbo”. En efecto, cuéntase que ante la noticia de la soberbia victoria de Napoleón Bonaparte en los campos de Austerlitz (Austria), en aquella batalla, librada el 2 de diciembre de 1805, la cual marcaría el cenit del poder continental del célebre corso, Pitt ordenó descolgar de la pared de su despacho el mapa de Europa, que constituía el austero ornamento de su gabinete de trabajo. Consultado acerca de tal disposición, Pitt atinó a responder con esa tersa asertividad que la tradición secular atribuye, con convincente acopio de ejemplos, a los ingleses: “Hagan de él lo que quieran. En los próximos veinte años ya no será necesario”.

Nada mejor, pues, para sugerir el actual estado de desencanto, desmovilización, abulia y ataraxia que caracteriza al cuerpo social del Paraguay, y cuyas causas eficientes no requieren de una investigación en exceso perspicaz para concluir en que provienen de la fatal aventura política denominada “juicio político” por sus defensores, y “golpe de estado” por sus detractores, la cual produjo la destitución del entonces presidente –ahora senador– Fernando Lugo y la posterior alineación del Paraguay a la corriente retrógrada y reaccionaria del antiprogresismo neoliberal más radical, en directa consonancia con la política de respuesta de los centros de poder mundial a la ola de legitimación popular sobrevenida en los pueblos de Latinoamérica a partir de la llegada al poder de Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, y –en menor medida– Luis Inacio “Lula” Da Silva en Brasil.

Este profundo giro renovador de la política en esta parte del mundo –que llegó con la fuerza de un lento pero cataclísmico tsunami de reivindicación popular– representó la apertura de innumerables horizontes de esperanza para los sectores tradicionalmente más relegados de las escasamente aggiornadas sociedades poscoloniales de Latinoamérica: campesinos, indígenas, mujeres, obreros/as, niñas y niños, personas adultas mayores, la masa popular, en fin, consideró que había sonado para ella la hora de la esperanza y se aferró con fuerza a un modelo de gestión gubernamental que se mostraba mucho más sensible a sus expectativas, leal a sus mandatos y congruente con sus ansias de justicia, reparación histórica y proyección de futuro.

En el campo lingüístico, que es el objeto de preocupación específica de este artículo, esta nueva corriente trajo consigo la puesta en discusión de los derechos lingüísticos y la paulatina legitimación y normalización de las lenguas indígenas, antaño relegadas en prácticamente todos los países de Latinoamérica al decorativo papel de sustratos de la cultura autóctona y vehículos de expresión del pintoresquismo folclórico (cuando no directamente perseguidas y anuladas), hecho que llegó a su punto quizás más alto de expresión social con la sanción en el año 2009 de la nueva Constitución del Estado Plurinacional

de Bolivia¹, en la cual se formulaba de modo explícito e imperativo un nuevo marco legal de respeto, promoción y enunciación positiva de los derechos lingüísticos con artículos como los citados a continuación:

Artículo 5

I. Son idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, que son el aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawayá, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco.

II. El Gobierno plurinacional y los gobiernos departamentales deben utilizar al menos dos idiomas oficiales. Uno de ellos debe ser el castellano, y el otro se decidirá tomando en cuenta el uso, la conveniencia, las circunstancias, las necesidades y preferencias de la población en su totalidad o del territorio en cuestión. Los demás gobiernos autónomos deben utilizar los idiomas propios de su territorio, y uno de ellos debe ser el castellano.

En el caso específico del Paraguay, la ola llegó –con atraso, de acuerdo a las características específicas de nuestro proceso histórico– y se encontró con una fuerza política y cultural hegemónica de reacción, que más temprano que tarde la cercenó con la precisión de un bisturí para implantar en su lugar, con soportes aún más rígidos que los anteriores, la vigencia del antiguo statu quo de dominación, de arrinconamiento de la diversidad, de polución del espacio lingüístico con la opresiva repetición de emisiones lingüísticas de consumo masivo que se extienden a lo largo y ancho del campo de dominio de los medios privados de comunicación, con la uniforme banalización del discurso, con el unánime empleo del código único (el castellano) y con la atosigadora exhibición de los aspectos más superficiales del proceso social como temas recurrentes de “información”: las sesiones del Congreso, las reuniones del presidente con su gabinete, las huelgas de funcionarios públicos, las campañas deportivas de la selección paraguaya de fútbol, alguna que otra presencia en primer plano (o en zoom ultra rápido) de un/a activista social campesino/a o indígena para maquillar, y así hasta que el nuevo día traiga nuevamente la novedad de que nada nuevo vuelve a pasar.

1 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPE) del año 2009. Disponible en: <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=469>.

LAS POLÍTICAS LINGÜÍSTICAS EN UN GOBIERNO NEOLIBERAL

Es éste, el presente del “nuevo rumbo”², con su discurso de filiación económica neoliberal y de alineación a la tesis etnocéntrica de que la cultura capitalista (y por ende su lenguaje) es la cultura superior, la cultura “ganadora” y, por supuesto, la cultura a imitar.

El margen de maniobra otorgado a la corriente impulsora de derechos en el tema de las lenguas se hace, pues, muy estrecho, y más aún en un contexto social en el que los problemas del día a día, los de la pura sobrevivencia a secas, ocupan prácticamente todas las energías de los ciudadanos y ciudadanas, el tema de los derechos lingüísticos resulta cuanto más lateral en el escenario central de los debates, allí donde deberían darse las discusiones que promuevan el avance, el cambio positivo hacia una sociedad de voces plurales, de múltiples y enriquecedoras formas de “decir” la realidad, utopía posible que coincide con aquellos prístinos enunciados de la Constitución Nacional, en los cuales la formulación de un país auténticamente democrático hallara su expresión más cabal:

Art. 1. De la forma del Estado y del gobierno

La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que se establecen esta Constitución y las leyes.

La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana³.

No se puede pensar en un enfoque de derechos lingüísticos en una colectividad estructurada como nación, sin antes definir claramente, en el seno de la sociedad, lo que las lenguas significan como espacio real de encuentro de las formas de ser, de ver y de sentir el mundo de una sociedad, tanto las que provienen de su constitución étnica múltiple, como las que se conforman hoy de modo diverso en el inextricable tapiz de su presente. Esta responsabilidad corre nominalmente a cargo de las entidades que para ello han sido destinadas en el ordenamiento político-jurídico de la República: en este caso, la Secretaría de Políticas Lingüísticas de la Presidencia de la República y –pese a que en un sentido más amplio y convergente– la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República.

2 Eslogan de la campaña presidencial y la gestión gubernativa del candidato de la Asociación Nacional Republicana (ANR), hoy presidente en ejercicio, Horacio Cartes.

3 Constitución de la República del Paraguay (1992). Disponible en: [http://www.icrc.org/ihl-nat.nsf/162d151af444ded4125673e0050814170fa4404138f6d39c12570530030067c/\\$FILE/Constitucion.Paraguay.ESP.pdf](http://www.icrc.org/ihl-nat.nsf/162d151af444ded4125673e0050814170fa4404138f6d39c12570530030067c/$FILE/Constitucion.Paraguay.ESP.pdf).

LA SECRETARÍA DE POLÍTICAS LINGÜÍSTICAS

La Secretaría de Políticas Lingüísticas, creada en el año 2011⁴, debería ser la encargada de afirmar, en el terreno de la acción gubernativa del Estado en esta área específica, las líneas maestras destinadas a generar progresivamente en la sociedad civil la conciencia de que la diversidad de lenguas es una riqueza y no un obstáculo; de que el emitir y recibir mensajes en la propia lengua es un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado (y convertido en uso por la sociedad civil); y de que –dada la perspectiva decididamente economicista asumida en esta posmodernidad orientada a fluctuar entre los baremos de la producción y el consumo–, a la larga, es un factor de dinamización económica sumamente eficaz, como lo demuestran hoy en día comunidades como las de Cataluña, el País Vasco, Finlandia (y, mucho antes, los cantones de la Confederación Helvética), las cuales han hecho del tema lingüístico el eje vertebrador de sus políticas de afirmación nacional y de reivindicación de la identidad cultural, la memoria y los usos culturales compartidos, factor que a la larga ha constituido el elemento de consolidación nacional y conjunción de esfuerzos que ha sido el fermento para el extraordinario despegue económico de estas naciones, consideradas hoy, de manera generalizada, como enclaves humanos de prosperidad, seguridad jurídica y desarrollo social.

Apenas a dos años de su conformación, la Secretaría de Políticas Lingüísticas ha intentado, aunque muy tímidamente, como entidad encargada de promover el uso lingüístico en libertad, asumir el rol para el cual había sido conformada. No han faltado, en efecto, tanto en la labor directiva desempeñada por sus secretarios ejecutivos hasta aquí en funciones –Carlos Villagra Marsal en el periodo 2011/13 y Ladislaa Alcaraz de Silvero, actualmente en ejercicio del cargo– el fervor, la acción y, aún más importante, la entrega íntegra de los mejores esfuerzos, de las mejores ideas y de los más auspiciosos proyectos tendientes a plasmar en la elusiva trama de la realidad las condiciones de un verdadero desenvolvimiento en libertad, respeto e igualdad de todas las lenguas del país. Dichos esfuerzos han estado muy especialmente enfocados –debido a la diglosia⁵ persistente– hacia la normalización del guaraní, lengua oficial en la letra de la ley, reducida a lengua subalterna en los usos públicos del Estado, y la incorporación creciente de las lenguas indígenas, invisibilizadas hasta aquí, en el plano de igualdad que les otorgan los tratados internacionales y las leyes de la República⁶.

4 La Secretaría de Políticas Lingüísticas de la República del Paraguay inició oficialmente sus funciones en el mes de agosto de 2011 por Decreto del presidente de la República Fernando Lugo, N° 7099.

5 "La realidad lingüística en Paraguay es confusa. Aquí se habla el español y el guaraní, esta última, una lengua autóctona que goza de políticas lingüísticas establecidas desde 1992. El guaraní, aun una lengua amparada por las leyes, vive el desprestigio social que la lleva a un consecuente abandono social en varios ámbitos" (Viviana Mejenes-Knorr). Disponible en:

6 Ley de Lenguas N° 4251, sancionada en mayo de 2011. Disponible en: <http://www.cultura.gov.py/lang/es-es/2011/05/ley-de-lenguas-n%C2%BA-4251/>.

Corresponde, en este sentido, en un marco de estricta justicia, celebrar el nombramiento de Ladislaa Alcaraz Silvero⁷ como nueva titular de la Secretaría de Políticas Lingüísticas de la Presidencia de la República, dada su trayectoria en los campos de la investigación, la docencia especializada y la militancia en favor de los derechos lingüísticos. Corresponde, de ahora en más, a ella y a su equipo, imprimir un rumbo de mayor intensidad en la gestión estatal, orientada a superar las asimetrías evidentes entre las lenguas oficiales del Paraguay, reflejada hoy, solo por citar un ejemplo, en la infinitesimal presencia del guaraní en los documentos oficiales del Estado y en la señalética de uso cotidiano.

LA CIUDAD Y LAS LENGUAS

Esta deficiencia –tal como su causa primordial– ha sido señalada por la misma titular de esta Secretaría de Políticas Lingüísticas en sus primeras declaraciones oficiales, en un gesto de sinceramiento inicial no exento de sana autocritica: la ministra explicó que un problema claro para que el ciudadano no escriba en guaraní es porque las ciudades están escritas exclusivamente en castellano, con la total ausencia de la grafía guaraní:

Ndajajepokuaái guaraní jahecha. Ñande ñahendu guaraní, ha jahecháta aveitenda oñehenduveha Mercado Cuatrope jaharõ, Abastope aháramo, pero sa'ieterei jahecha ndo jehai haguére guaraníme táva kuéra [...]. El problema no es no saber escribir. Ese no es el problema; el problema es la decisión: queremos que nuestras señaléticas de la ciudad sean bilingües, en el aeropuerto, en las calles, en los bares... Este es el problema⁸.

LOS OTROS PILARES DEL STATUS QUO

¿Es justo cargar solo sobre los hombros del Estado la responsabilidad de la fragilidad de los derechos lingüísticos en Paraguay? ¿Es correcto culpar repetidamente a los programas del Ministerio de Educación, y a los docentes, subsidiariamente, de las deficiencias de enseñanza y aprendizaje, uso y empleo de las lenguas oficiales y étnicas por parte de las y los estudiantes?

7 La flamante ministra es una destacada exponente académica de la lingüística y de la pedagogía aplicada a la enseñanza y aprendizaje de las lenguas, con énfasis en la adquisición de las habilidades de lecto-escritura por parte de niñas y niños en su primera edad escolar. Es, asimismo, licenciada en Letras con medalla de oro por la Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), promoción 1996, y ha sido desde los albores de su labor académica una profesional de notable preparación teórica y solvencia intelectual.

8 Periódico E'a. Disponible en: <http://ea.com.py/ministra-de-politicas-linguisticas-pe-viru-onemoguaheva-ko-sekretaria-pengo-michiraymi/>.

¿No acaban de persuadirse los todólogos y demás analistas, al uso de la prensa y las embotelladas redes sociales, de que el uso de la lengua es un fenómeno social y no meramente académico?⁹

Con respecto a la primera interrogante, no cabe duda que el papel del Estado es primordial en lo que se refiere a la construcción de una política de largo alcance destinada a generar las condiciones imprescindibles para la realización plena y progresiva de los derechos lingüísticos en el ámbito del uso social; pero de ninguna manera esto exime a los demás sectores de la sociedad civil de la responsabilidad de asumir una postura ante las evidencias de las anomalías lingüísticas ostensibles del país, gran parte de las cuales reciben, gracias a este silencio, estímulo y aval para su mantenimiento y profundización.

Y para hablar con mayor claridad, ¿a qué sectores nos estamos refiriendo con estas acusaciones de desdén e indiferencia ante la problemática de los derechos lingüísticos?

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LAS LENGUAS

Nos referimos en primer lugar a los medios de comunicación –radiales, escritos, televisivos y virtuales–, corporación legitimadora, como ninguna otra, del continuismo lingüístico vivido en Paraguay, mediante la entronización de una programación, dicen que dictada por las leyes ineluctables del mercado, que ordena postergar la promoción de las emisiones lingüísticas igualitarias debido a “prioridades de audiencia” dudosamente consistentes con la realidad de una población que, mal que les pese a ejecutivos de estos verdaderos holdings¹⁰ co-

9 Existe una tendencia generalizada en la prensa paraguaya, que un somero recorrido por los titulares de los periódicos puede confirmar, que consiste en una curiosa deformación del análisis, procedente de los engaños subyacentes del positivismo en boga a principios del siglo XX y de las raíces todavía más lejanas de la Ilustración. Según esta curiosa teoría, todos los problemas de una sociedad –incluidos en este caso los del uso lingüístico– tenderán a resolverse de manera progresiva e indubitable con solo mejorar el sistema educativo que el Estado y los particulares ofrecen a los ciudadanos en edad escolar. Esta afirmación, que podría ser cierta en la Esparta de Licurgo o en la Atenas de Solón, desconoce en tal grado la relatividad de la influencia del aprendizaje académico en las personas que, antes que desfasada y demodé, bien puede ser tachada de ingenua, pues desconoce, por ejemplo, que pueblos altamente alfabetizados y cultivados como la Alemania de la Segunda Pregunta Mundial y la Sudáfrica del Apartheid impusieron el lenguaje único, la cultura única y el pensamiento único, y que no lo hicieron precisamente mediante la persuasión afable y en el marco del respeto a las diferencias. Desconoce además el hecho histórico mucho más cercano a su comprensión de que durante casi dos centurias (la del 1800 y la del 1900) el objetivo declarado del sistema educativo paraguayo en el área lingüística fue la supresión del uso del guaraní mediante la represión feroz de su uso en la escuela y el desaliento de su empleo en el hogar y en la sociedad. Y hete aquí que no lo ha logrado. El guaraní sobrevivió y dio a luz, en esas épocas de resistencia, algunas de sus creaciones literarias más eminentes, como, por ejemplo, todo el inmenso ciclo poético de Emiliano R. Fernández, Rosicrán, Félix Fernández, Carlos Miguel Giménez, Darío Gómez Serrato y Teodoro S. Mongelós, por citar algunos. Es decir, que ni siquiera cuando su propósito se cifró en la destrucción de un uso social extendido, tuvo la educación (felizmente, hay que decirlo) gran éxito, y eso que nos referimos a la “escuela antigua”, notablemente mejor y más rigurosa, tal coinciden sus panegiristas que la que tenemos hoy en día. En resumen, la influencia de la educación, por lo menos en lo que atañe a la lengua, es relativa y no se compara a la del entorno familiar y social. De esto deberían tomar nota quienes toman por más práctico llenar las columnas de sus notas o artículos con denuestos contra las y los educadores o con filípicas enardecidas de elogio a los países bendecidos por su sistema educativo (v.g. Corea o Nueva Zelanda) que detenerse a realizar un análisis un poco más cercano a la objetividad y a la realidad de hechos tan complejos como el uso o el no uso de un código de comunicación por parte de los seres humanos.

10 Holding (voz inglesa): sociedad que controla las actividades de otras mediante la adquisición de la totalidad o parte de sus acciones. Definición disponible en: <http://es.thefreedictionary.com/holding>.

municipacionales, es todavía mayoritariamente multilingüe¹¹, y como tal merece ver expresada su realidad a través del lente de la cámara, a través de los titulares y noticias de los periódicos, de las voces radiales y las líneas virtuales en su lengua o, mejor dicho, en sus lenguas. No siendo así, se diría que las voces que se emiten no se dirigen a ellos y ellas, sino a sus espectros estadísticos o, peor aún, a la imagen estereotipada y fetichista de consumidores de mensajes adocenados que parecen tener de ellos y ellas estos medios de comunicación.

El lingüista catalán Joan Moles¹², conspicuo promotor transfronterizo de la igualdad lingüística en Paraguay, escribía ya hace algunos años en su blog de internet un texto que de algún modo resume la condición de utopía que parece connatural (y que no lo es) a los esfuerzos de miembros de esta comunidad, destinados obstinadamente a doblar la tradicional ola monolingüista de los sectores oligárquicos dominantes de la sociedad paraguaya, expresada en su rechazo histórico del guaraní (recordemos las épocas oscuras en que niñas y niños no podían hablarlo en sus hogares o en las escuelas so pena de recibir severos castigos corporales o psicológicos) y en su desmedido "amor" por lo extranjero, resumido en el preciso ñe'ënga¹³ popular "Ñandejára rire gringo"¹⁴. Decía Joan Moles:

Escucho diariamente emisoras de Tetã Paraguái/República del Paraguay y "hojeo" la prensa paraguaya on-line. Desde mi distancia y desde mi ignorancia se percibe claramente que Paraguái/Paraguay es un país dividido, fracturado. Con dos sociedades que no se entienden.

Una es la sociedad rica y urbana de Paraguay-Asunción –y otras ciudades– que se expresa en castellano. La otra, la sociedad pobre y empobrecida de todo el país, que se expresa en avañe'ë.

La sociedad rica de Paraguay-Asunción tiene las mismas preocupaciones y los mismos gustos que cualquier sociedad rica europea o la sociedad estadounidense: cosmética, salud, cirugía estética, viajes, gastronomía, "nueva religiosidad", coches, internet, ocio, nutrición, psicología, artesanía, decoración, fútbol, deportes... y todo esto a pesar que vive en un país pobre, con enormes y terribles desigualdades sociales.

Para esta sociedad rica, los referentes son Madrid y Washington, y en menor medida América Latina. Esta clase rica se expresa únicamente

11 Es posible, e incluso deseable, dejar atrás el limitado concepto de bilingüismo que no describe convincentemente la realidad lingüística actual del Paraguay, para pasar progresivamente al de multilingüismo, mucho más acorde con un enfoque coherente de derechos lingüísticos.

12 Joan Moles i Carrera Preocupación por el avañe'ë/guaraní. Dolor lingüístico, desarrollo y patriotismo. Disponible en: http://www.staff.uni-mainz.de/lustig/guarani/carta_moles.htm.

13 "Los ñe'ënga forman parte de la cultura guaraní. Son frases que se traspasan de boca en boca, o que se inventan según la situación, la mayoría de las veces con fines graciosos, pero otras veces son proverbios o refranes". Definición disponible en: <http://www.datamex.com.py/guarani/neaenga/>.

14 "Después de Dios, el gringo".

en castellano. Las referencias a modismos del castellano, al diccionario de la Real Academia Española (RAE), a la correcta pronunciación de palabras en castellano e incluso en francés e inglés, el lamento por la pérdida de vocablos castellano-paraguayos barridos por las “novelas” televisivas, es constante. Constante. Nunca pero ni una palabra para el avañe’ê. La vida política, económica –en sus múltiples facetas– y cultural está monopolizada por esta clase dirigente que sólo se expresa en castellano. Una clase que lamenta la influencia del portugués (y sus hablantes...) en amplias zonas del país y lo hace ondeando la bandera del castellano. Nunca con la bandera del avañe’ê, la lengua paraguaya por definición, por antonomasia. La primera. Nunca.

La sociedad pobre y empobrecida del Paraguái que se expresa en avañe’ê es como si no existiese, y de hecho “no existe”, a pesar que es la mayoría abrumadora de la población. En las emisoras de radio, el avañe’ê es la “lengua evanescente”, la “lengua de la madrugada”, la lengua que se habla a hurtadillas, a escondidas, a primera hora de la mañana, y que luego desaparece para no volver a aparecer hasta la próxima madrugada... cuando “nadie” puede escucharla y cuando no se habla de “cosas serias”. Porque el avañe’ê sirve para la música, para el folclore, para la religión y para que los campesinos se “desahoguen” explicando “sus cosas”. ¡Y qué decir de la prensa! Ningún periódico en avañe’ê y el espacio para la lengua, nulo. Y cuando se usa el avañe’ê, se usa sin ninguna voluntad de prestigiarlo. Se usa el peor modelo posible de lengua; para el avañe’ê, es como si no existiesen diccionarios ni gramáticas, ni pronunciaciones correctas. Ni nada. Nunca los locutores o los periodistas se atreverían a hacer algo así con el castellano.

Dos sociedades que viven juntas pero que no se entienden. La sociedad rica que solo habla castellano –denominémosla “criolla”, pues está formada por descendientes de las grandes familias “coloniales” y hornadas antiguas y modernas de extranjeros que inmigraron al Paraguái–, representa el 8 % de la población (411.780 personas) de la nación. Esta sociedad rica quiere que el 86 % de la población nacional (4.451.230 personas) que habla avañe’ê como primera o segunda lengua renuncie a su lengua y su identidad y asuma, como han hecho ellos, porque ya lo tenían, el castellano como única lengua. A veces sus palabras, siempre y en toda ocasión sus obras, explicitan esta dura voluntad “lingüicida”.

¡Es el mundo al revés! Una minoría lingüística que quiere imponer su modelo al resto de la nación. Estamos todavía en el modelo colonial. No hemos aprendido nada. Nada. ¿Qué les parecería que los hablantes de árabe que viven en España quisiesen imponer, hoy o dentro de veinte años, el árabe –lengua con millones de hablantes y lengua de cultura– como única lengua de España? ¿O qué les parecería que los

pocos hablantes de inglés de Puerto Rico o de Gibraltar quisiesen imponer el inglés como única lengua del Estado Libre Asociado o de España?

EL SECTOR EMPRESARIAL Y LAS LENGUAS

Otra pata, bastante sólida por cierto, de la continuidad del statu quo en materia de derechos lingüísticos en Paraguay, estriba sobre los tectónicos bloques del empresariado nacional, muy especialmente el dedicado al sector de la industria, el comercio y los servicios en general, el cual está tan alejado de la pluralidad en los usos lingüísticos que bien puede considerarse como una corporación insólitamente cegada en este aspecto. De otra manera, cuesta comprender que un grupo social que debería velar primordialmente por la llegada clara de sus bienes y productos a los potenciales consumidores/as de su mercado interno, desconozca que ellos y ellas se expresan en más de una lengua o en diferentes lenguas, y que por lo tanto su estrategia comunicacional, tanto en el nivel interno de los recursos humanos como en el externo del mercadeo y la publicidad, debe adaptarse creativamente a esta rica realidad, ofreciendo un variado y multicolor despliegue de ofertas en ambas lenguas oficiales, en las lenguas indígenas (por qué no) y, por supuesto, en las lenguas de los grupos étnicos de inmigrantes establecidos en el país, entre los cuales descuellan por su número los de habla luso-brasileña.

¿A qué se debe esta inexplicable omisión? ¿En qué presupuestos se basa? Como no existe ninguna exposición de motivos al respecto por parte de voceros de este sector, no cabe otra herramienta que la del análisis inferencial. Por una parte, se puede conjeturar que simplemente se trata de una falta de análisis más profundo por parte de empresarios/as acerca de los estratos sociales a los cuales van dirigidos los productos y bienes de mercado. Es decir, bastaría con adosar a sus estrategias comunicacionales ya existentes el dato fundamental de que están dirigidas a una clientela plurilingüe, y que, por ende, suman muchas más posibilidades de ganar espacios de venta y de fidelidad clientelar las estrategias que tengan en cuenta esta pluralidad, que la empleen en sus emisiones lingüísticas y que consigan que la marca “tal” sea hablada y recibida en la mayor cantidad de lenguas posibles que se encuentren en uso en la comunidad.

Por otra parte, y ya con un sentido de inferencia política, se podría decir que quienes dirigen estos sectores pertenecen, ya sea por razones de adscripción social o, en otros casos, ideológica, a la clase oligárquica dominante de este país, la misma que desde los años de la colonia viene pugnando por la desaparición del guaraní y de las demás lenguas autóctonas, y que, haciendo las cosas del modo que las hacen –con evidente indiferencia hacia la diversidad lingüística– lo único que logran es reproducir en el presente las formas culturales de dominación ya ensayadas en otras épocas por la misma élite monolingüe castellano-hablante a la que revelan pertenecer.

Afortunadamente, hay excepciones. Existen firmas, y no las de menor éxito, por cierto, que, conscientes de la diversidad lingüística del país, y dispuestas

a afrontar nuevos caminos de comunicación con sus consumidores, se han largado a la aventura de aprovechar la variedad lingüística para llegar con eficacia y proficiencia al mayor número posible de clientes, y sumar nichos de mercado antes ignorados y discriminados. No se vive todavía un auge en este sentido, pero el camino está trazado por precursores, entre los que se cuentan especialmente empresas dedicadas a la producción y comercialización de yerba, productos domisanitarios, gastronomía, implementos e insumos agrícolas, frutos del país, productos a granel y bastimentos de venta al por mayor en general.

EL “EFECTO MARILINA”

El complejo desenvolvimiento de la dinámica lingüística no puede escapar en esta era de la sociedad del espectáculo, cuyos rasgos fundamentales fueron magistralmente descritos por el filósofo posmoderno Guy Debord¹⁵, a la influencia inevitable de los mass media¹⁶ en la construcción de la opinión pública y la movilización del imaginario colectivo en el decurso de la instantaneidad inherente a la condición actual de conectividad (a través de las redes sociales en especial) e hiperinformación a la que estamos sometidos –quíerese o no– los seres humanos de este tiempo.

En este plano, 2013 ha visto surgir una figura mediática nueva sobre el telón de fondo de las luces de cámara de los reality shows ordinarios de la televisión nacional. Dicha figura es la de Marilina Bogado¹⁷, joven artista ganadora del programa de formato internacional “La Academia”, en su primera versión nacional. La irrupción de Marilina en la muy venida a menos escena mediática nacional no importaría novedad alguna si no fuera porque su discurso, su carisma y sus frecuentes intervenciones ante cámaras conllevan implícitos una notable puesta al día, ante los ojos y oídos de televidentes, y con una autenticidad difícilmente cuestionable, de la sorprendente vitalidad del bilingüismo paraguayo.

Marilina, de infancia y educación familiar monolingüe en guaraní por todas las trazas, personificó en prácticamente todas sus intervenciones al paraguayo y la paraguaya oriundos del interior, que entienden y explican el mundo mediante su lengua madre (el guaraní) y que, al mismo tiempo, están naturalmente insertos en el universo hispano-hablante (plenamente conscientes de su posición diglósica) y, además, están cordialmente abiertos a toda emisión lingüística allende a sus fronteras lingüísticas. La compatriota en cuestión, recién venida del sector de la gran masa rural, la de economía más precaria del

15 Guy Debord, en “La sociedad del espectáculo” (1967) sostiene que: “Toda la vida de las sociedades en las que dominan las condiciones modernas de producción se presenta como una inmensa acumulación de espectáculos. Todo lo que era vivido directamente se aparta en una representación”. Guy Debord (28 de diciembre de 1931 – 30 de noviembre de 1994) fue un revolucionario, filósofo, escritor y cineasta francés, miembro de la Internacional Letrista, del grupo radical de posguerra Socialismo o Barbarie, y fundador y principal teórico de la Internacional Situacionista. Información disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Guy_Debord.

16 Expresión proveniente de la lengua inglesa que alude a los medios masivos de comunicación.

17 Su nombre es Marilina Bogado Benítez. Tiene 18 años. Vive con su mamá. Tiene dos hermanos y una hermana melliza. Vive en Villarrica (Compañía Rincón). Información disponible en: <http://www.laacademia.com.py/marilina/>.

país, no tardó en imponerse en las preferencias de las y los teleconsumidores por su desenvoltura, por su frescura, por su predisposición a hablar y cantar en un guaraní enriquecido por el acento inconfundible de su Villarrica natal, en castellano, y hasta en inglés si fuere necesario.

Después de su triunfal y meteórica incursión inicial en el programa “La Academia”, Marilina ingresó por la puerta grande en el show televisivo de mayor audiencia y repercusión en el país, “Baila conmigo Paraguay”, y allí siguió conquistando sin esfuerzo alguno, como espontánea consecuencia de su autenticidad comunicativa y lingüística, a propios y extraños, muy particularmente a aquellas figuras mediáticas. En más de una memorable ocasión, Marilina contagió a dichas figuras con su carisma y las movió a “recordar”, y he allí el punto importante, que forman parte de una nación plurilingüe y que no es el castellano (con el mayor de los respetos hacia él) el único código oficial de su entorno.

Es, justamente, ese punto el que justifica ampliamente la inclusión del “efecto Marilina” en este informe. Más allá de lo anecdótica y fugaz que resultare, al fin, su inesperada presencia en el tornadizo tablado de los medios, queda la importante y espontánea lección que su joven figura brindó a los sectores más conservadores de la sociedad paraguaya en materia de derechos lingüísticos, es decir, aquellos que representan y justifican el vigente statu quo en dicho orden: la lección de que la lengua vive en y por sus hablantes; de que constituye un atropello y una afrenta el intento (oficial antaño, solapado hoy día) de querer confinarla a determinadas parcelas de la realidad: la lengua “x” se prescribe para el trabajo, la lengua “y” para la diversión, la lengua “m” para los altos estudios, la lengua “f” para la diplomacia, la lengua “j” para la jurisprudencia, y demás limitaciones gratuitas del mismo jaez. La lección de que son, finalmente, las personas (y no los entes estatales ni las academias, por mucho que se afanen) quienes deciden la supervivencia, el dinamismo, la renovación o el protagonismo de una lengua. Como consecuencia de ello, la consigna a cumplir deviene lógica y natural: respetar a las personas es respetar y garantizar las lenguas.

CONCLUSIONES Y DESAFÍOS

Paraguay, nación insólita como pocas en el mundo, ha de hallar –sin duda– el camino que lo conduzca hacia un estado de pleno respeto de los derechos humanos, entre los cuales se hallan los derechos lingüísticos, pero no parece estar aún, pese a los avances institucionales y legales logrados, en la senda correcta. No se trata de una tarea fácil, es cierto, pues conspiran contra ella innumerables elementos perturbadores que derivan de seculares tradiciones de discriminación y de arrinconamiento de las expresiones no oficiales o favorecidas por el segmento en posesión del poder fáctico, y, por ende, del discurso dominante en la sociedad.

Uno de esos elementos perturbadores, y quizá de los más perniciosos, radica en querer reemplazar un discurso dominante por otro; y, en el caso particular de los derechos lingüísticos, la utopía de querer reemplazar un monolingüismo vigente por otro (el guaraní por el castellano). En tal extravío caen, frecuente-

mente, y desde luego con buena intención, muchos defensores acérrimos del *avañeê*, para los cuales la consigna parece consistir en resaltar la obligatoriedad de su uso –con apoyo en el ordenamiento legal– antes que en contribuir desde sus atalayas de debate al logro de las más amplias garantías posibles para el goce de los derechos lingüísticos en toda su extensión y para todas las lenguas habladas y no habladas en el país. Ciertamente es que la situación diglósica que afecta al guaraní autoriza una justificación razonable a su vehemencia, pero no es menos cierta la frase de Rafael Barrett con la que el magnífico escritor español cerrara su estupendo artículo en defensa del guaraní, escrito en aquellos años oscuros de su proscripción¹⁸: “Tan hacederio es alterar una lengua por decreto como ensanchar el ángulo facial de los habitantes”.

Se trata de un error de estrategia, claro, pero error al fin si lo que se persigue es conquistar espacios cada vez más amplios para el guaraní en el marco del uso social.

Esto no significa que se deban retacear esfuerzos en el afán de normalizar el uso del guaraní como lengua oficial del Estado y de la sociedad civil en todas las emisiones regulares de uso ordinario en la administración, en los trámites públicos, en los litigios judiciales, en la programación de la prensa escrita, radial, televisiva y virtual, etc. Pero este esfuerzo debe conducirse de forma coherente con un enfoque de derechos que preserve y garantice, tal como lo estipulan los tratados internacionales y la ley de lenguas, el más completo respeto por la autonomía lingüística de cada ciudadano/a de la República. En ese sentido, los esfuerzos para la defensa del guaraní deberían orientarse más bien, y probablemente esto incida en una mayor satisfacción en los resultados finales, a derribar los vigentes prejuicios esgrimidos contra dicha lengua, a saber: 1) que es lengua de gente ignorante o no escolarizada; 2) que es lengua de campesinos; 3) que es lengua de gente pobre; 4) que no posee vocabulario científico; 5) que es de difícil empleo en el ámbito tecnológico; 6) que es más un patrimonio nacional que una realidad social. Esto contribuiría de modo decisivo a la conformación de una cultura de respeto al “decir y al escribir” en la sociedad paraguaya.

Por otro lado, el camino de los derechos lingüísticos en el país cuenta efectivamente con el Estado en el afán de progresar hacia una condición de garantías plenas en este ámbito. Le corresponde en parte lo que ya está haciendo: institucionalizar el tema, otorgarle recursos a su promoción, visibilizarlo en el ámbito de las posturas públicas, conformar equipos de investigación y normalización, entre otras acciones. Pero también le corresponde otro rol mucho más arduo, y hasta ahora no afrontado: el de asumir la decisión política estratégica de convertir la condición multilingüe y pluricultural en factor de proyección nacional, en eje del desarrollo social, económico y cultural del país, en principio

18 Rafael Barrett (Torrelavega, Cantabria, España, 7 de enero de 1876 - Arcachón, Francia, 17 de diciembre de 1910) fue un escritor español, narrador, ensayista y periodista que desarrolló la mayor parte de su producción literaria en Paraguay, resultando una figura destacada de la literatura paraguaya durante el siglo XX. Información disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Rafael_Barrett. La cita transcrita ha sido descargada del sitio web “La mojarra desnuda”, <http://mojarradesnuda.com.ar/inicio/index.php/galaxia-gutenberg/agora/109-barret> y pertenece al artículo “El guaraní” del citado autor.

de cohesión e identidad dentro de la diversidad. Esa es la parte del camino que aún queda por recorrer y hace largos años que se la viene aguardando.

En síntesis, el desencanto y la desmovilización enunciados en este informe han sido la tónica de este año 2013 (dejando a un lado el esperanzador encanto naïf del efecto “Marilina”). Ni siquiera el halo de legitimación del proceso de institucionalización de los derechos lingüísticos, motivado por la designación de La-dislaa Alcaraz al frente de la Secretaría de Políticas Lingüísticas, ha podido clarificar el enrarecido ambiente de dispersión y de inacción que ha caracterizado al Paraguay posgolpe parlamentario de 2012. La elocuente expresión anotada en un grafiti por un anónimo ciudadano, resume tácitamente la razón de este desencanto: “¿Qué hicieron con mi voto?”¹⁹.

Finalmente, cabe señalar que la implementación efectiva de los derechos lingüísticos en la sociedad paraguaya es un proceso y no un suceso, es decir, que requiere de la presión y la movilización de la ciudadanía consciente para su conquista. Todo avance a menester del pueblo, no como abstracción sino como presencia vigilante y exigente que promueva los cambios positivos de manera horizontal, de tal modo que el Estado no haga otra cosa que legitimar e incorporar al sistema legal las reivindicaciones que la misma sociedad demanda y obtiene. En este sentido, 2013 ha sido un año de letargo. Persiste, no obstante, la expectativa de que la sociedad paraguaya, golpeada por tantos desencantos y traiciones a su soberanía, despierte y afronte la lucha con renovado brío.

RECOMENDACIONES

PARA EL ESTADO:

- Garantizar plenamente las emisiones lingüísticas en cualquiera de las lenguas habladas en la República. Particularmente, en consideración a la situación de diglosia, el monolingüismo en guaraní.
- Generalizar el bilingüismo en los usos orales y escritos del Estado (medios públicos de televisión, radio, prensa escrita, sitios web oficiales), promoviendo mediante el ejemplo su normalización en los usos de la sociedad civil.
- Promover la incorporación de las lenguas indígenas en los usos del Estado, formalizando para ello convenios de cooperación interinstitucional entre la Secretaría de Políticas Lingüísticas y el Instituto Paraguayo del Indígena (Indi) y entre la Secretaría de Políticas Lingüísticas y la Dirección de Educación Indígena del Ministerio de Educación y Cultura.
- Disponer, tal como lo imponen las normas constitucionales y legales vigentes, el diseño y la elaboración de los documentos personales emitidos

¹⁹ Disponible en: https://www.google.com.py/search?q=graffitis+políticos+en+Asunción&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ei=4_KcUt.

por el Estado (la cédula de identidad y el pasaporte, entre otros), así como en la señalética de las carreteras y calles del país, también en la lengua guaraní.

- Afianzar el uso del guaraní, lengua en situación de diglosia, en los litigios judiciales y en los trámites de la Administración Central y de los entes autárquicos y descentralizados.
- Promover un nuevo proyecto-país inspirado en la riqueza cultural y lingüística, mediante posturas y gestos públicos resueltos, que partan desde los niveles más altos de la administración estatal, es decir, desde el Poder Ejecutivo.

PARA LA SOCIEDAD CIVIL:

- Demostrar su apego a la Constitución y a las leyes vigentes en el ámbito lingüístico, promoviendo y garantizando en la práctica los usos lingüísticos oficiales de la nación paraguaya en todos los ámbitos, regularizando el uso del guaraní en la prensa radial, escrita, televisiva y virtual.
- Aprovechar las posibilidades que brinda la inmensa variedad lingüística del país, incorporándola a los usos publicitarios, comerciales, empresariales, industriales, etc.
- Garantizar el uso de las lenguas minorizadas en los espacios de impacto mediático y popular.

BIBLIOGRAFÍA

- Corvalán, Graziella (1985) *Lengua y educación: un desafío nacional*. Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.
- Hymes, Dell (1974) Hacia una etnografía de la comunicación, en *Garvin, P. y Lastra y (ed.). Antología de etnolingüística y sociolingüística*. México, UNAM.
- Krivoschein de Canese, Natalia y Corvalán, Graziella. (1983). *El español del Paraguay en contacto con el guaraní*. Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.
- Meliá, Bartomeu (1974). Hacia una tercera lengua en el Paraguay y *Bibliografía sobre el 'bilingüismo' del Paraguay*, en Estudios paraguayos II, 2, Asunción.
- Meliá, Bartomeu. (2002). *La lengua guaraní en el Paraguay colonial*. Asunción, Cepag.
- Meliá, Bartomeu. (1988). *Una nación, dos culturas*. Asunción, Cepag.
- Morínigo, Marcos A. (1990). *Raíz y destino del guaraní*. Vol. 8. Asunción, Universidad Católica, Biblioteca Paraguaya de Antropología.
- Raiter, Alejandro. (1996). *Lenguaje en uso*. Buenos Aires, A-Z editora.
- Weinreich, Uriel. (1963). *Languages in contact*. Mouton and Co. London, Paris, The Hage.



ESTADO LAICO PARA LA IGUALDAD Y NO
DISCRIMINACIÓN

A Dios rogando... e igualdad sigue faltando

La presencia de lo religioso en el ámbito público político y estatal sigue siendo una constante en nuestro país y ha sido reivindicada desde diversos lugares de poder. Sólo algunas tímidas expresiones han reclamado la necesidad del Estado laico.

MIRTA MORAGAS MERELES*

RED CONTRA TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN**

* La autora agradece la colaboración de Line Bareiro y Rosa Posa Guinea en la elaboración de este artículo.

** La Red contra toda forma de Discriminación está integrada por: Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Asesinados por Razones Políticas del Paraguay; Aireana, Grupo por los Derechos de las Lesbianas; Amnistía Internacional Paraguay; Asociación Unidas en la Esperanza; Asociación Tatarendy; Católicas por el Derecho a Decidir, Paraguay; Centro de Documentación y Estudios; Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas; Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia; Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, Paraguay; Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco; Coordinación de Mujeres del Paraguay; Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay; Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad; Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana; Equipo Feminista de Comunicación; Fundación Vencer; Fundación Yvy Marãe'y; Grupo de Acción Gay, Lésbico y Transgénero; Grupo Luna Nueva; Las Ramonas, Organización de Feministas Jóvenes; Panambi, Asociación de Travestis, Transexuales y Transgénero del Paraguay; Paragay; Red Paraguaya de Afrodescendientes; Tierraviva a los pueblos indígenas del Chaco. Es apoyada por: Fondo de Población de las Naciones Unidas; ONU Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres; Organización Internacional del Trabajo; Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay; B'nai B'rith Internacional; Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Honorable Cámara de Senadores.

INTRODUCCIÓN

Paraguay es un Estado laico, conforme a la Constitución Nacional, que dispone, en el artículo 24, tanto la libertad religiosa como la de cultos, como que, ninguna religión tiene carácter oficial. A pesar de esto, persiste una fuerte presencia de lo religioso en lo público estatal, que, en algunos casos, obstaculiza el reconocimiento de varios derechos humanos, especialmente los vinculados a la sexualidad, aunque también se registran violaciones de otros derechos, como derecho a la educación e información.

El periodo del informe se caracteriza por una fuerte reivindicación de la laicidad desde el discurso público y por un escaso avance en términos de políticas públicas a la igualdad. "La laicidad tiene como principal objetivo la defensa de todas las libertades y derechos que se han generado en la época moderna, desde la libertad de conciencia, hasta los derechos sexuales y derechos reproductivos, pasando por la libertad de expresión, la de religión o la de poder ser lo que se es o lo que se decida ser" (Blancarte, 2008: 53).

Por lo tanto, y tal como se señalara (Cfr. Moragas, 2012: 141), no puede haber una real laicidad sin una democracia, y una democracia, para ser tal, requiere ser laica.

Actualmente, estamos viviendo un resurgimiento fuerte de grupos conservadores ligados a las iglesias, que tienen como principal objetivo oponerse al avance de derechos¹. Una de las explicaciones para la fertilidad del terreno en que aparecen tiene que ver con la escasa legitimidad democrática de las instituciones públicas y políticas. En Latinoamérica en general –y Paraguay no es la excepción–, las iglesias se ubican entre las instituciones con mayor credibilidad², y las instituciones políticas y públicas, entre las de menor credibilidad.

A partir de esto, muchos actores políticos buscan en instituciones religiosas la legitimidad perdida por la falta de satisfacción de derechos en la ciudadanía. De esta manera, una de las monedas comunes de cambio suelen ser los derechos vinculados a la igualdad y no discriminación. Los gobiernos prefieren socavar la igualdad antes que tener "líos" con las iglesias.

DISEÑO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LAICO

Cuando en la Convención Nacional Constituyente se estaba discutiendo el artículo referido a la libertad religiosa e ideológica, hubo un acuerdo en garantizar la libertad de conciencia. Transcurridas dos décadas de la sanción de la Constitución de 1992, consideramos necesario y relevante rescatar el debate que se dio al respecto en la constituyente.

1 Una de las expresiones más representativas, es la campaña "Queremos papá y mamá". Disponible en: <http://www.paraguay.com/videos/queremos-mama-y-papa-toda-autoridad-proviene-de-dios-48948>.

2 Disponible en: <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=86&page=4>.

[P]ara fundamentar mi proyecto de artículo, muy breve, en donde se expresa que se garantiza la libertad de conciencia. Yo entiendo que todo lo que expresara el preopinante, el Dr. Velázquez, es sumamente ilustrativo, pero todo eso hace a la libertad de conciencia, hace a la libertad de ir a la misa, o de ir a la macumba o de no tener ninguna religión, y creo que el hecho central de este artículo es la preocupación, en la cual hay una coincidencia total, en el sentido de garantizar la libertad de conciencia. Creo que con expresar eso, está dicho todo (ciudadano convencional Carlos Romero Pereira)³.

Sin embargo, en lo que no hubo acuerdo es en relación al reconocimiento a la iglesia católica:

[P]ara formular mis desavenencias o mis desacuerdos con todo respeto, de quienes quieren incluir la alusión a la iglesia católica, en este artículo, por un lado, se quiere garantizar una característica del Estado moderno, que [es] un Estado laico, no confesional y, por otra parte, garantizar al ciudadano la libertad de conciencia, que es un reflejo de la libertad de pensamiento y, por lo tanto, del derecho a la opción, a una doctrina, a una religión, a una ideología, a lo que ustedes quieran llamarle, siempre y cuando eso no atente las garantías que en esta Constitución están formuladas y hago un poco alusión aquí con todo respeto (ciudadano convencional Euclides Acevedo)⁴.

La respuesta a esos desacuerdos fue justamente desde la posición de la iglesia católica:

Yo estaría que, al adoptar esta postura agnóstica del Estado, de neutralidad, no estamos haciendo otra cosa que confirmar lo que ya se estableció en el Concilio Vaticano Segundo, en la declaración "Dignitatis humane", donde se dice que la libertad religiosa es un derecho civil de todos los hombres en el Estado y están las consideraciones de esta declaración, en donde en todos sus aspectos se está indicando este concepto de libertad que desde esa fecha en más tenía que mantenerse en los Estados con respecto a los problemas de religión. Por ese motivo, soy de la propuesta que debemos mantener la redacción tal como está en el proyecto base, terminando el artículo en la última fase, donde dice: "Ninguna confesión tendrá carácter oficial" (ciudadano convencional Isidro Melgarejo Pereira)⁵.

Por lo tanto, el reconocimiento de Paraguay como un Estado laico responde a un acuerdo alcanzado con las propias iglesias. Sin embargo, el artículo 24 se

3 Asamblea Nacional Constituyente (1992): *Diario de sesiones de la Comisión Redactora N° 11*, 16 de marzo de 1992. Intervención del ciudadano convencional Carlos Romero Pereira.

4 Op. Cit. Intervención del ciudadano convencional Euclides Acevedo.

5 Op. Cit. Intervención del ciudadano convencional Isidro Melgarejo Pereira.

mantuvo para determinar que la relación del Estado con la iglesia católica se basa en la independencia, cooperación y autonomía. Sin embargo, puede leerse, como parte de este diseño, al igual que la "invocación a Dios" en el preámbulo, una expresa preeminencia de la iglesia católica en otros artículos constitucionales.

La enunciación del carácter laico del Estado no fue mucho más allá de nombrar la aconfesionalidad, tanto en el diseño constitucional como en la legislación y políticas públicas, tal como se presenta a continuación.

LAICIDAD Y DEBILIDAD INSTITUCIONAL

El respeto irrestricto a la laicidad del Estado implica la separación real entre lo religioso y lo público estatal. La imposición de ideas ligadas a religiones (cualquiera éstas sean) violenta la libertad de conciencia, garantizada constitucionalmente (art. 24).

CASOS DE PRESENCIA RELIGIOSA EN LO PÚBLICO

EN SESIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES

El caso más llamativo de la presencia de lo religioso en lo público tiene que ver con lo que algunos medios de comunicación dieron en llamar "misa exótica", que se dio cuando un predicador australiano, en plena sesión del Senado, hizo arrodillar y oró con los senadores presentes⁶. Esto generó reacciones de rechazo, pero lo cierto es que nadie hizo nada para impedir que el hecho aconteciera⁷. El senador Adolfo Ferreiro (Concertación Avanza País), llegó a afirmar que esto constituyó una "ofensa para el Estado laico"⁸.

Esta es una muestra de hasta qué punto existe confusión con relación a la laicidad del Estado. Lo criticable no es que los senadores hayan asistido a un espacio de oración, sino que lo hayan hecho en el lugar y en el momento en que se encontraban en ejercicio de sus funciones públicas, suspendiendo la realización de sus funciones como legisladores para dedicarse a rezar.

EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN⁹

En varios colegios públicos a lo largo del país, en muchos casos, el acto de clausura de la educación escolar básica está tan intrínsecamente ligado a la iglesia católica que no es posible una separación. En varios casos, la entrega de títulos

6 Para ver video de la sesión: diario Última Hora, 17 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/el-predicador-vujicic-hace-arrodillar-senadores-orar-plena-sesion-n73228o.html>.

7 Diario Abc Color, 17 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/que-no-se-vuelva-a-repetir-629459.html>.

8 Periódico E'a, 17 de octubre de 2013. Disponible en: <http://ea.com.py/misa-exotica-en-el-senado-fue-una-ofensa-para-el-estado-laico-afirma-adolfo-ferreiro/>.

9 Datos relevados durante taller sobre Estado laico con jóvenes realizado el 9 de noviembre de 2013.

se realiza en la misma iglesia, acto que inicia con una misa que es obligatoria para el alumnado. A veces, incluso los títulos son bendecidos en el mismo acto. Varias personas comentaron casos de estudiantes que, ante la negativa de ir al acto por realizarse en una iglesia, tuvieron muchos obstáculos para acceder a sus títulos y, en algunos casos, han tenido retardos injustificados. Varias personas han relatado que después de mucho tiempo aún no les habían entregado sus respectivos títulos.

Este tipo de actividades constituye una violación al derecho a la educación y la libertad de conciencia. En muchos otros casos afirmaron que sus religiones no les permitían asistir a ese tipo de actos y, en otros, que simplemente tenían un desacuerdo con la imposición de la iglesia, debido a que el acto escolar debería realizarse en la misma institución educativa o en un espacio más neutral. Lo más grave de los casos mencionados es que esto supone para muchas y muchos jóvenes un injustificado problema para poder acceder a sus títulos, así como una imposición inaceptable en el marco de un Estado que no tiene religión oficial.

FERIADOS NACIONALES LIGADOS A LA RELIGIÓN CATÓLICA

En Paraguay, existen numerosos feriados ligados a la religión católica, entre ellos los del día de la Virgen de Caacupé (8 de diciembre). El presidente Federico Franco, por decreto N° 10.185, del 4 de diciembre del año 2012, declaró asueto al funcionariado público desde las 10:00 horas del día 7 de diciembre del año 2012, considerando "que la mayoría del pueblo paraguayo profesa gran devoción a la Virgen de Caacupé, realizando peregrinaciones desde distintos puntos del país hasta la Basílica de Caacupé en los días previos al 8 de diciembre"¹⁰.

El decreto, de esta manera, genera la suspensión de la provisión de servicios públicos, asumiendo como de interés general una peregrinación que no es tal y que, si bien es multitudinaria, no es realizada por todo el funcionariado, y mucho menos por toda la ciudadanía que sí requiere la no suspensión de tales servicios.

Al mismo tiempo, esto impone al conjunto de la población un feriado basado en una creencia religiosa, y no se contemplan las festividades de otras religiones.

EN EL PROCESO DE NATURALIZACIÓN

Para obtener la nacionalidad paraguaya por parte de personas extranjeras, el último paso es el juramento, a pesar de que la propia Constitución Nacional establece la posibilidad de que las autoridades, al asumir sus funciones, puedan realizar un juramento o promesa (art. 2, Disposiciones finales y transitorias). El acto de juramento de la persona que se naturaliza como paraguaya se realiza ante un integrante de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), quien efectúa la pregunta: "¿jura ante Dios y la patria...".

¹⁰ Decreto N° 10.185/2012, disponible en: <http://www.presidencia.gov.py/uploads/pdf/presidencia-g2298fc8262b713c782d4a3cb4e0739a0e22937b409f41692ed8eao653b1ea8e.pdf>.

MISA EN INSTITUCIONES PÚBLICAS

Se realizan en varias instituciones públicas, la gran mayoría en horario de trabajo. En el momento en que el funcionariado debería estar trabajando, brindando un servicio público, una parte se encuentra participando en misas, algunas incluso realizadas con cierta regularidad¹¹.

LAICIDAD Y DISCURSO PRESIDENCIAL

El presidente Horacio Cartes, desde el inicio de la campaña presidencial, invocó a Dios en todos sus discursos.

Al mismo tiempo, cuando se refirió al matrimonio entre personas del mismo sexo sostuvo que "tiene su creencia religiosa, por lo que no considera normal que se dé dicha situación"¹². Por la misma razón se mostró contrario al aborto¹³, remarcando su catolicismo.

A diferencia de sus antecesores en el cargo, como en el caso de Fernando Lugo, exobispo de la iglesia católica, y de Nicanor Duarte Frutos, identificado con la iglesia Raíces¹⁴, Horacio Cartes habla de Dios en términos más abstractos y, si bien juró la Presidencia sobre la biblia¹⁵, no deja traslucir una participación activa en el catolicismo. Sin embargo, refiere que hará lo posible para lograr que el papa Francisco visite Paraguay durante su mandato, lo que no consiguió Federico Franco, de postura fundamentalista católica.

POLÍTICAS PÚBLICAS

En políticas públicas no se han registrado avances. Continúa sin ponerse en vigencia el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad (MRPEIS)¹⁶, sin tratarse el proyecto de ley contra toda forma de discriminación

11 Ver el caso del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). Disponible en <http://www.mspbs.gov.py/digies/misa-de-accion-de-gracias-en-la-digies/>. También, el caso de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNA, Campus San Lorenzo, donde el decano hizo construir hace cinco años la Capilla de la Divina Misericordia, y se celebran misas diarias a las 7:15 horas, y día de por medio, a las 18:00 horas. Un informe de la Contraloría General de la República refiere al "Examen especial sobre denuncias presentadas en publicaciones periodísticas", entre las que se encuentra la "violación de la laicidad" en referencia con dicha capilla. Pero el examen se centró en la verificación de su financiamiento en relación con las disposiciones de la Ley de Contrataciones Públicas, tal como establece el marco de sus competencias. Disponible en: www.contraloria.gov.py/2056-facultad-de-ciencias-economicas/.

12 Periódico E'a, 1 de abril de 2013. Disponible en: <http://ea.com.py/a-cartes-el-matrimonio-homosexual-le-hace-creer-en-el-fin-del-mundo/>. Sobre el discurso de Cartes con relación a gays, lesbianas, bisexuales, personas trans e intersexuales (LGTBI), ver el artículo respectivo de este capítulo.

13 Diario La Nación, 6 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/articulo/103252-si-me-equivoco-voy-a-comer-polvo-pero-no-me-quiten-el-sueno-dice-horacio-cartes-sobre-su-candidatura.html>.

14 Sobre pertenencia de Duarte Frutos a la iglesia Raíces, ver: Bareiro, Line: *Tres Nicanores distintos y un solo presidente del Paraguay, ¿cuál será el verdadero?* Revista Novapolis. Disponible en: <http://www.novapolis.pyglobal.com/04/tresnicano.php>.

15 Diario Última Hora, 15 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/sofia-su-hija-mayor-sostendra-la-biblia-el-juramento-1713286.html>.

16 Para mayor información sobre educación integral de la sexualidad, consultar los artículos sobre derechos sexuales y derechos reproductivos del capítulo de libertad del presente informe.

y prácticamente no se observan avances en la restitución de sus tierras ancestrales a las comunidades indígenas¹⁷.

El avance que se registra a nivel interamericano, pero que no parece llegar a Paraguay, ha sido la aprobación de dos convenciones sobre discriminación: la Convención interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia y la Convención interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia. Hasta el momento, el Estado paraguayo no ha firmado ni ratificado estos instrumentos.

Ambas convenciones explicitan los deberes de los Estados con relación a la eliminación de toda forma de discriminación. La firma y ratificación, así como la aprobación del proyecto de ley contra toda forma de discriminación, son claves para el avance en políticas públicas que respeten y garanticen en forma efectiva la igualdad.

RECOMENDACIONES

Ante el nulo avance por parte del Estado paraguayo en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de laicidad, se reiteran a continuación las recomendaciones expuestas en el artículo sobre el Estado laico del informe "Derechos humanos en Paraguay 2012" de la Codehupy, al que se le añade una recomendación a partir de la aprobación de nuevos instrumentos en el ámbito del sistema interamericano.

- Garantizar la vigencia del Estado laico, tal como lo establece el artículo 24 de la Constitución Nacional.
- Firmar y ratificar las convenciones contra el racismo y contra la discriminación y armonizar la legislación interna de acuerdo a sus postulados.
- Aprobar el proyecto de ley contra toda forma de discriminación.
- Poner en vigencia el MRPEIS.
- Restituir el territorio ancestral de las comunidades indígenas, dando cumplimiento a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Blancarte, Roberto J. (2008): *Para entender el Estado laico*. México, DF. Ediciones SA de CV.
- Moragas, Mirta (2012): *Vuelta al pasado, Estado laico para la igualdad y no discriminación*, en: Codehupy (2012): *Yvypóra derécho Paraguáipe. Derechos humanos en Paraguay 2012*. Asunción: Codehupy pp. 139 - 146.

17 Para mayor información sobre derechos de los pueblos indígenas, consultar los artículos respectivos dentro del capítulo de igualdad del presente informe.



LAS PERSONAS CON VIH, GARANTES DE
DERECHOS

Reglamento con pasos muy lentos

A pesar de contar con el Decreto N° 1495 del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), por el cual se dispone la constitución de un grupo técnico que tendrá a su cargo el análisis del proyecto de reglamentación de la Ley N° 3940/09 que “establece derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el VIH/sida”, dicho documento tuvo limitaciones para avanzar a causa de la coyuntura política por la que atravesó el Paraguay, perjudicando así la aplicación de la ley hasta el momento. El marco legal fue promulgado hace más de cuatro años –el 14 diciembre de 2009– y contempla que la reglamentación debía elaborarse y aprobarse dentro de los dos meses posteriores a su vigencia. Esta reglamentación de la ley pretende brindar un soporte para su aplicación, estableciendo el marco y las líneas de acción de la normativa.

CARLOS BONZI
FUNDACIÓN VENCER

INTRODUCCIÓN

El estigma y la discriminación hacia las personas con VIH y sida están considerados como una cuestión de índole cultural, social y ética. El miedo, los mitos, tabúes y la desinformación hacia una determinada situación se transforman en actitudes de rechazo hacia las personas que viven con VIH.

El VIH y el sida son el paradigma del rechazo o expulsión social que se manifiesta a diario en diversos ámbitos, sean estos familiar, laboral, educativo, recreativos e incluso institucional, cuya existencia se basa en garantizar derechos.

Esta cuestión social se constituye en una barrera importante, que impide el pleno goce de los derechos humanos, y dificulta que los servicios de prevención, tratamiento y atención del VIH estén disponibles y lleguen a todas las personas afectadas. De hecho, no será factible conseguir el acceso universal a los mismos si no se promueve una acción coordinada para revertir las discriminaciones y avanzar hacia la plena garantía de los derechos humanos, sumando esfuerzos para el logro de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para el año 2015.

MARCO NORMATIVO

La Constitución Nacional de 1992, en el capítulo sobre las libertades, establece que toda persona tiene el derecho a ser protegida en su libertad y en su seguridad y que, en consecuencia, nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe (art. 9). Esta disposición está relacionada con el art. 33 sobre el derecho a la intimidad, que estipula que la intimidad personal y familiar, así como el respeto a la vida privada, son inviolables. Asimismo, la Constitución Nacional aclara que la conducta de las personas, en tanto no afecte al orden público establecido en la ley o a los derechos de terceros, estará exenta de la autoridad pública. De este modo se busca garantizar la protección de la intimidad, de la dignidad y de la imagen privada de las personas.

La Carta Magna reconoce además el derecho a la igualdad de todas las personas, afirmando que “todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos” y que no se admiten discriminaciones. Establece que el Estado debe remover los obstáculos e impedir los factores que mantengan o propicien dichas discriminaciones. Por ello, aclara que las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios, sino igualitarios (art. 46). Con respecto al derecho al trabajo, la Constitución Nacional enfatiza que no se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales. Agrega que el trabajo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas o mentales será especialmente amparado (art. 88).

Con relación a las leyes, cabe resaltar la vigencia de la Ley N° 3940/09 “Que establece derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el Virus de Inmunodeficiencia Humana y el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida”. La misma apunta a dar prioridad a la prevención en toda la población y plantea garantizar desde el Estado el acceso a la atención integral, incluyendo diagnóstico, medicamentos y tratamiento para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que viven con el VIH.

Si bien este instrumento legal tiene un enfoque de derechos, es un desafío ponerlo en práctica para cambiar las actitudes de estigma y discriminación, ya que existe otra iniciativa legal muy necesaria como es el Proyecto de Ley contra toda forma de discriminación, que sigue encajonada en el Parlamento, siendo Paraguay el único país del Mercosur que no cuenta con una normativa de esta naturaleza en su marco legal. La sanción de dicha ley la convertiría en una herramienta para aunar esfuerzos en la prevención y protección de las discriminaciones, para erradicar el estigma y brindar apoyo a las personas que viven y conviven con el VIH, así como a la población en mayor riesgo de adquirir el virus. Todo ello significaría un mejoramiento de la calidad de vida de estas personas.

SITUACIÓN DE LA EPIDEMIA DEL VIH/SIDA EN PARAGUAY

Según el Programa Nacional de Control del ITS/SIDA (Pronasida), de enero a junio de 2013 han existido 538 nuevos casos de VIH¹.

DISTRIBUCIÓN POR SEXO. ENERO-JUNIO 2013

VIH	Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa
Masculino	323	60,04
Femenino	215	39,96
TOTAL	538	100

Distribución de procedencia de nuevos casos de VIH en Paraguay

Departamento	Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa
Central	219	44,6
Capital	138	27,77
Alto Paraná	26	5,23
Itapúa	20	4,02
Cordillera	17	3,42
Concepción	5	1,01
San Pedro	18	3,62
Caaguazú	21	4,23
Amambay	1	0,20
Paraguarí	11	2,21

1 Programa Nacional de Control de VIH/sida/ITS (2013) *Nuevos Diagnósticos de VIH*. Disponible en: http://www.pronasida.gov.py/images/documentos/situacion_epidemiologica2013.pdf

Pte. Hayes	3	0,60
Misiones	5	1,01
Canindeyú	3	0,60
Caazapá	2	0,40
Boquerón	3	0,60
Guairá	2	0,40
Ñeembucú	0	0,00
Alto Paraguay	3	0,60
Sin datos	41	
TOTAL	538	

En materia de derechos humanos, una muestra más de la necesidad de avanzar en el cumplimiento de los mismos son las cifras referidas al VIH en nuestro país. Según datos oficiales, 4 de cada 10 personas que viven con VIH es joven. A su vez, el 80% de las transmisiones se da por vía sexual en personas de 15 a 29 años.

EL VIH/SIDA EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

La reglamentación de la Ley N° 3940/09 ha sido interrumpida por los cambios repentinos de autoridades gubernamentales a nivel nacional, tras el golpe parlamentario en el año 2012. A ello se sumó toda la concentración partidaria electoral desde inicios del año 2013, dando como resultado la asunción del nuevo gobierno el 15 de agosto de 2013. Quedó abierto así un nuevo escenario para avanzar en el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado en materia del VIH/sida. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social debe poner en marcha el Decreto N° 1495 para la reglamentación de la mencionada ley. Esto es necesario para el ejercicio y garantía plena de cada uno de los derechos reconocidos, mediante la articulación efectiva de las instituciones involucradas, en dar respuestas a nivel nacional.

El art. 12 de la Ley N° 3940/09 señala que “las instituciones educativas deben incluir en sus programas de enseñanza información basada en conocimientos científicos, actualizados, para la prevención de las ITS (Infecciones de Transmisión Sexual), y VIH, y el respeto de los derechos humanos de las PVV (personas viviendo con VIH)”. A su vez, el Estado paraguayo, específicamente el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, se han comprometido a través de la Declaración Ministerial de la ciudad de México “Prevenir con Educación” a reducir en un 75% la brecha en el número de escuelas que actualmente no han institucionalizado la educación integral en sexualidad, para los centros educativos bajo la jurisdicción del MEC. Sin embargo, hasta el momento del cierre de este informe, sigue siendo una deuda pendiente del Estado paraguayo, atendiendo que la implementación de dicho acuerdo no se ha iniciado siquiera. Esto repercute directamente en el alto índice de embarazos no planificados, muertes maternas de jóvenes y adolescentes, infecciones de transmisión sexual, la epidemia de VIH-sida,

facilitando la exposición de niñas/os, adolescente y jóvenes a situaciones de violencia, abusos y discriminación.

Cabe mencionar también que, en el marco de la Respuesta Nacional integrada a la epidemia, el Pronasida viene impulsando desde el 2012 la elaboración en forma coordinada y articulada, con las organizaciones no gubernamentales (ONG), el plan estratégico nacional para la prevención de la transmisión del virus, el tratamiento de las personas que viven con el VIH y SIDA (PVVS), como así también la promoción de la vida saludable y calidad de vida, con el fin de lograr los objetivos propuestos por dicho plan, según lo establecido en el art. 11 de la Ley N° 3940/09. La misma fue presentada al gabinete del MSPyBS, para su revisión y posterior seguimiento, aprobación, socialización y ejecución por todos los actores involucrados, interesados y comprometidos en la respuesta nacional.

ORDENANZA MUNICIPAL DISCRIMINATORIA

La Junta Municipal de Asunción aprobó, sin consultar con las organizaciones de la sociedad civil, la Ordenanza N° 278/13 que establece la portación obligatoria por las trabajadoras sexuales de un carnet con el estado serológico. Con respecto a las críticas a las disposiciones de esta ordenanza, remitimos al artículo sobre discriminación a trabajadoras y trabajadores sexuales de este informe.

Valga recordar que en setiembre de 2013 se conformó una mesa de trabajo con la Municipalidad y las organizaciones para modificar esta ordenanza discriminatoria².

RECOMENDACIONES

- El Estado paraguayo debe reglamentar la Ley N° 3940/09 y aplicarla en todas las instituciones competentes, fortaleciendo el Plan Estratégico Nacional para la respuesta al VIH/sida.
- El Estado paraguayo debe cumplir con los compromisos internacionales asumidos, especialmente la Declaración Ministerial "Prevenir con Educación" y las personas jóvenes en América Latina y el Caribe.
- El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social debe promover la participación protagónica de adolescentes y jóvenes para la revisión, ajuste y promoción de la libreta de adolescentes y jóvenes, impulsada por la mencionada institución.
- Tratar y sancionar de manera urgente el Proyecto de Ley contra toda forma de discriminación.

2 Este tema está desarrollado en el capítulo "Avance y retroceso en el reconocimiento jurídico del trabajo sexual" de Unidas en la Esperanza y Asociación Tatarendy.

BIBLIOGRAFÍA

- Programa Nacional de Control de VIH/sida/ITS (2013) *Nuevos Diagnósticos de VIH*. Disponible en: http://www.pronasida.gov.py/images/documentos/situacion_epidemiologica2013.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (2011) *Declaración política sobre el VIH y el SIDA: intensificación de nuestro esfuerzo para eliminar el VIH y el SIDA*. Nueva York, ONU. Disponible en: <http://www.un.org/es/aids/gadocs.shtml>



RIESGOS PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS
HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES QUE SE
MOVILIZAN DENTRO DEL PAÍS

Tras las huellas de la exclusión

Este artículo se centra en la migración interna y desarrolla un análisis sobre algunos factores que inciden de modo negativo en el ejercicio de los derechos humanos de las personas que optan o son forzadas a dejar sus territorios de origen para radicarse en un lugar diferente. El marco de análisis son los conceptos de integralidad e interdependencia de los derechos humanos. Se parte del principio de que el derecho a migrar es ejercido en la medida que se respetan y ejercen otros derechos humanos. Sin embargo, en los hechos se comprueba que la población migrante interna, sobre todo la más pobre, se encuentra expuesta a numerosas situaciones que atentan contra una vida digna.

PATRICIO DOBRÉE

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

INTRODUCCIÓN

El análisis de la migración interna y sus implicancias para el ejercicio de los derechos humanos es un tópico que en los últimos años ha recibido relativamente escasa atención. En este sentido, el interés de los y las especialistas ha estado más centrado en los desafíos que los flujos transnacionales de personas representan para los Estados y para los organismos que velan por el cumplimiento de los derechos humanos. Sin embargo, investigaciones recientes estiman que a nivel mundial existirían aproximadamente unas 740 millones de personas que migran dentro de las fronteras nacionales, vale decir, 4 veces más que el número de personas que se desplazan internacionalmente (PNUD, 2009).

Paraguay no escapa a esta tendencia. Entre las principales consecuencias de la expansión de la agricultura empresarial a gran escala, se registra el desplazamiento de numerosas familias de sus territorios de origen, lo cual ha dado lugar a diversas dinámicas migratorias dentro y fuera del país. La presión sobre la tierra sin duda no es la única razón por la que las personas toman la decisión de migrar, pero evidentemente su impacto es muy fuerte. Muchas veces los desplazamientos tienen un carácter forzoso debido a la falta de alternativas que padecen las personas campesinas o indígenas para reproducir sus modos de vida y asegurar la sostenibilidad de sus familias, lo que al mismo tiempo implica riesgos de violación y vulneración de sus derechos humanos.

Este artículo tiene como finalidad analizar la situación de los derechos humanos de las personas migrantes que se desplazan dentro de las fronteras del país. Es importante aclarar que no se hará referencia directa a casos paradigmáticos, sino se describirán las estructuras, tendencias y dinámicas poblacionales que determinan situaciones adversas para el ejercicio de los derechos de las personas que han dejado los territorios, donde habitualmente acontecía su vida cotidiana, para residir en un lugar diferente.

MARCO NORMATIVO

EL DERECHO A MIGRAR DESDE LA PERSPECTIVA DE LA INTEGRALIDAD Y LA INTERDEPENDENCIA

El punto de partida para analizar los derechos humanos de las personas migrantes que se desplazan dentro del país se basa en los conceptos de integralidad e interdependencia. Estas dos nociones, junto con las de universalidad, progresividad y exigibilidad, modelan los contenidos sustantivos de los derechos humanos. La integralidad, o indivisibilidad, hace referencia al hecho de que los derechos humanos conforman una totalidad que no puede ser desmembrada. De ahí que tampoco sea posible priorizar un derecho a costa de otro. Todos tienen igual valor. La interdependencia significa que los derechos humanos se encuentran interconectados y que la violación de uno puede desembocar en la violación de otros.

Colocar el acento en estos dos conceptos es relevante, porque la migración interna suele estar asociada con diversas situaciones que, si bien no cercenan el derecho a cambiar de residencia, sí menoscaban el ejercicio de otros numerosos derechos humanos. Las personas que migran internamente pudieron haber tomado esta decisión porque no encuentran suficientes garantías para llevar una vida digna en sus ámbitos de origen. Esto sucede, por ejemplo, con algunas personas jóvenes que salen de hogares campesinos para trasladarse a centros urbanos debido a las restricciones que experimentan para acceder a la tierra, al trabajo o a una suficiente alimentación. Pero, a la vez, esta vulnerabilidad tiene otra cara. Cuando se instalan en la sociedad de destino, las personas migrantes también corren alto riesgo de no acceder a condiciones de vida respetuosas de sus derechos. La discriminación, las dificultades para acceder a servicios básicos o la falta de empleo, entre varios otros factores, atentan contra el desarrollo pleno de sus capacidades.

Cuando se habla de los derechos humanos de las personas migrantes, por consiguiente, resulta fundamental tomar en cuenta su integralidad e interdependencia con otros derechos. Estos derechos no solo incluyen el derecho a circular libremente, el cual es muy importante, aunque no suficiente. También son derechos de las personas migrantes todas las demás garantías y libertades que están establecidas en la Constitución Nacional, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado, así como las demás normas que integran la legislación interna del país. En este sentido, todas las personas en Paraguay, independientemente de su condición migratoria, son sujetos de derecho y, por ende, deben gozar del conjunto de prerrogativas reconocidas como derechos en este amplio cuerpo normativo, y es obligación del Estado asegurar su pleno ejercicio en condiciones de igualdad.

ALGUNAS TENDENCIAS DE LA MIGRACIÓN INTERNA

Los cambios en la estructura demográfica del país permiten inferir, aunque con limitaciones, los procesos de migración interna que han acontecido en los últimos años. Un acelerado proceso de urbanización se ha producido en las décadas más recientes, modificando la distribución de la población según áreas urbanas y rurales. Si bien el fracaso del censo del año 2012 no permite obtener datos actualizados, las proyecciones de la Encuesta permanente de hogares (EPH) 2012 muestran que la población urbana habría alcanzado el 60 % del total, en tanto que la rural representaría el 40 % (ver tabla 1).

Tabla 1. Evolución de la población por área de residencia (1972, 1982, 1992, 2002, 2012)

	Población urbana	%	Población rural	%	Población total
1972	882.345	37	1.475.610	63	2.357.955
1982	1.295.345	43	1.734.485	57	3.029.830
1992	2.089.688	50	2.062.900	50	4.152.588
2002	2.928.437	57	2.234.761	43	5.163.198
2012*	3.929.499	60	2.670.785	40	6.600.284

Si la lectura de este dato se combina con un análisis de las transformaciones de la estructura agraria, entonces es posible argumentar de modo más consistente que se ha producido una importante movilización interna. En efecto, comparando los datos de los censos agropecuarios del año 1991 y del año 2008 se observa que en este periodo la superficie de tierra dedicada a la agricultura familiar ha disminuido en más de 15 %, mientras que la superficie ocupada por medianos y grandes productores ha aumentado en más del 35 % (ver tabla 2). La conclusión que se puede obtener es que se está produciendo un proceso de “descampesinización” de las zonas rurales como producto de la expansión de un modelo de desarrollo extractivista basado en los agronegocios.

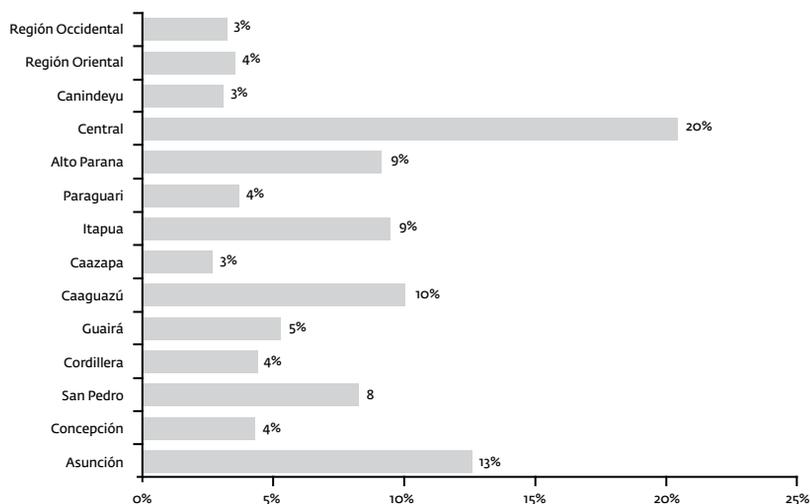
Tabla 2. Evolución de la superficie y la cantidad de fincas agropecuarias (1991, 2008)

	Cantidad de fincas		Superficie total (ha)		Variación %	
	1991	2008	1991	2008	Fincas	Superficie
Agricultura familiar	287.097	264.821	2.326.674	1.960.081	-7,7	-15,8
Medianos y grandes productores	20.124	24.828	21.491.063	29.126.813	23,4	35,5

Estos registros, a su vez, pueden complementarse con una rápida mirada de los principales departamentos de origen de la migración interna reciente. Según datos de la EPH 2012, en los últimos años las personas que se han desplazado dentro del país salieron de dos grandes grupos de departamentos (ver gráfico 1)¹. El primero está conformado por Asunción y Central. Se podría decir que las personas que forman parte de este flujo migratorio se desplazan motivadas por la búsqueda de trabajo, acceso a servicios o mejores precios en un mercado inmobiliario en alza. El segundo grupo está integrado por departamentos como Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa y San Pedro. En este caso, se trata de departamentos donde se ha concentrado la mayor expansión del agronegocio (Riquelme y Vera, 2013). Es razonable entonces afirmar que se trata de una población que ha sido expulsada de sus tierras frente al avance de un modelo productivo excluyente.

1 Este dato se obtiene cuando en las encuestas permanentes de hogares se pregunta a las personas dónde vivían hace cinco años. Si responden que residían en un lugar distinto al actual, se las considera migrantes.

Gráfico 1. Porcentaje de migrantes según departamento donde residía hace cinco años (2012)



Fuente: Elaboración propia con datos de EPH 2012.

La movilización interna de personas en Paraguay no es un hecho reciente, sino se viene produciendo desde hace mucho tiempo. El volumen de migrantes, en este sentido, se ha mantenido relativamente constante durante las dos últimas décadas. Considerando periodos quinquenales, se podría estimar que la población que migra dentro de las fronteras del país ha representado aproximadamente entre el 7 y el 10 % del total de habitantes del país (ver tabla 3). Un dato que se debe destacar es que el sentido de esta migración no es sólo rural-urbano. En los últimos años, han predominado los flujos urbano-urbano, probablemente debido a la atracción que ejercen algunas ciudades intermedias y dinámicas donde la migración se da por etapas.

Tabla 3. Evolución de la población migrante y no migrante (2000/1, 2007, 2012)

	Población migrante	%	Población no migrante	%	Población total
2000/1	595.221	10,2	5.235.362	89,8	5.830.583
2007	419.127	6,9	5.635.849	93,1	6.054.976
2012	526.464	8,0	6.073.820	92,0	6.600.284

Fuente: Elaboración propia con datos de EIH 2000/1, EPH 2007 y EPH 2012.

Ahora bien, el perfil de la población migrante tiene características específicas. Según los últimos datos disponibles (EPH 2012), existiría un ligero predominio de las mujeres migrantes (50,5 %) sobre los hombres (49,5 %). En cuanto al rango de edades, se trataría de una población muy joven. El 64,5 % de las personas que se han desplazado dentro del país tendría menos de 30 años de

edad. Complementariamente, es importante destacar que la migración interna podría afectar de modo particular a niñas, niños y adolescentes, que dejan sus comunidades de origen para desempeñarse como empleados domésticos en hogares de terceros.

Por otra parte, tomando como referencia la población migrante ocupada, en su mayoría son personas que declaran ser empleados u obreros privados (47,8 %) y trabajadores por cuenta propia (21,2 %). También existe un considerable porcentaje de personas que señalan dedicarse al trabajo doméstico (12,5 %). Es relevante subrayar la alta incidencia que tienen el trabajo por cuenta propia y el doméstico, debido a que por lo general las personas migrantes se insertan en nichos ocupacionales caracterizados por la informalidad y la restricción de derechos.

Para finalizar esta breve descripción, cabe mencionar algunas de las particularidades de la migración interna indígena. Según la Encuesta de hogares indígenas 2008, casi el 3 % de la población total indígena se habría movilizado en los últimos cinco años de un departamento a otro. Esta población migrante está conformada por más hombres (53 %) que mujeres (47 %), y se caracteriza por su juventud. La mayoría de las personas indígenas que migraron proviene de los departamentos de San Pedro, Caaguazú y Canindeyú, coincidiendo nuevamente con los territorios donde avanza la agricultura empresarial a gran escala.

LA FRÁGIL ESCENA DE LA MOVILIDAD HUMANA

Un punto de partida básico para analizar la situación de los derechos humanos de las personas migrantes es lo que el sociólogo Lelio Mármora (1990) definió como "el derecho a no migrar". Todas las personas tienen derecho a decidir de modo autónomo si desean o no abandonar el lugar donde viven para trasladarse a otro sitio. Se trata de una libertad elemental que es coartada cuando factores externos obligan a las personas a cambiar de residencia.

Como se ha visto anteriormente, la consolidación de un modelo productivo basado en la agroexportación se ha realizado a costa de la concentración de tierras, y ello ha traído como consecuencia el desplazamiento de numerosas familias campesinas que se han visto forzadas a dejar sus territorios de origen. El derecho a no migrar, en estos casos, ha sido impedido por la suspensión del ejercicio de varios derechos humanos. En este sentido, la falta de tierras cultivables no es el único factor de expulsión. El riesgo de no poder ejercer el derecho a la alimentación, por ejemplo, es un elemento a tomar en cuenta. Una investigación reciente ha dado cuenta de una importante disminución en la producción de rubros fundamentales para el sustento de las familias campesinas, como la mandioca, el poroto y el maní (Riquelme y Vera, 2013). En contrapartida, el mismo estudio registra el aumento de la importación de alimentos, lo cual implica un aumento del costo de vida para estas familias. Por otra parte, las personas que viven en el sector rural también están expuestas a condiciones que afectan el goce de su derecho a la salud y a un ambiente sano. Un estudio realizado en base a historias médicas de pacientes internados en el Hospital de Clínicas de Asunción reveló que el 90 % de las enfermedades hematológicas

registradas proviene de las zonas donde se cultiva soja y se utilizan agroquímicos². Sumados a otras cuestiones como la falta de trabajo o de acceso a servicios básicos, estos ejemplos ilustran claramente cómo la decisión de migrar muchas veces va ligada a hechos que menoscaban la dignidad de las personas.

Instalarse en un nuevo contexto social, sin embargo, no siempre significa la superación de estas contrariedades. Para numerosas personas migrantes, fundamentalmente para las más pobres, las condiciones de vida siguen siendo inaceptables. Un primer condicionante con el que se enfrentan muchas personas migrantes al llegar a la sociedad de destino es la discriminación. Ser de otro lugar o tener “pinta de pobre” son categorías socialmente construidas que establecen diferencias entre las personas, teniendo como objetivo o resultado el menoscabo de derechos. El rechazo que experimentan muchas personas indígenas que han migrado a las ciudades pone en evidencia de modo claro la matriz xenófoba que determina estas discriminaciones. Durante el año 2013, la Municipalidad de Asunción ha continuado con su plan de enjear plazas públicas para evitar que familias indígenas se instalen en ellas, como es el caso de la plaza Defensores del Chaco³. La huella de la discriminación, por otra parte, se imprime también en la experiencia de vida de niñas, niños y adolescentes afectados por la práctica del criadazgo. Todavía es frecuente en Paraguay que algunas familias recurran a personas menores de edad para realizar trabajo doméstico a cambio de techo, comida y educación. Estos niños, niñas y adolescentes dejan sus hogares de origen para instalarse en hogares de terceros, lo cual los convierte en migrantes internos. Pero los acuerdos no siempre se cumplen y es frecuente que reciban un trato diferenciado en las familias que los reciben. Aunque la medición es compleja, se estima que existen 46.993 niñas, niños y adolescentes en situación de criadazgo en Paraguay (OIT y DGEEC, 2013).

Las personas que migran dentro del país además se encuentran expuestas a otras situaciones que vulneran el ejercicio de sus derechos. La posibilidad de acceder a viviendas adecuadas suele ser bastante restringida para quienes cambian de residencia motivados por el impacto de la pobreza y la ausencia de trabajo. El crecimiento de las zonas urbanas ha estado acompañado por procesos de segregación social, y espacial y de turgurización⁴ de las condiciones de vida. Los asentamientos informales en áreas urbanas se han expandido, combinando problemas relacionados con la tenencia de la tierra, acceso a servicios básicos, transporte, saneamiento y falta de seguridad. Asimismo, el déficit habitacional es muy elevado. Los cálculos más recientes indican que existiría un déficit de casi 400.000 viviendas en áreas urbanas (Ríos y Gill, 2012).

2 Diario La Nación, 26 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/articulo/91994-cancer-ligado-a-transgenicos-aumenta-denuncia-altervida-.html>.

3 Diario La Nación, 20 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/articulo/126178-vecinos-de-nazareth-aplauden-enrejado-de-plaza-defensores.html>.

4 Turgurización: fenómeno que define cuando en un espacio viven más personas de las que deberían hacerlo, en virtud de las dimensiones de la infraestructura.

El crecimiento sin planificación de las áreas urbanas a su vez se encuentra conectado con condiciones desfavorables para el ejercicio de otros derechos, como sucede con la salud. Las constantes epidemias de dengue guardan una relación directa con la concentración de personas en las ciudades y las incompetencias municipales para asegurar un servicio de recolección de basura, entre otros factores. En octubre del año 2013, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MS-PyBS) reportó 129.832 casos de dengue en lo que iba del año⁵. La presencia de la enfermedad además supone el abarrotamiento de hospitales y centros de salud, afectando el acceso a los servicios de personas que requieren otras atenciones.

La migración interna de este modo va configurando una trama donde el riesgo de no poder acceder a condiciones de vida digna es frecuente para las personas que ocupan posiciones más desventajosas en la escala social. El acceso a un empleo digno es otro ejemplo de ello. Paraguay es un país donde la subocupación y la informalidad presentan índices muy elevados. Si bien ha mostrado una tendencia a la baja, la subocupación afecta a más del 20 % de la población económicamente activa, en tanto que el 46 % de las personas asalariadas no cuenta con contrato (DGEEC, 2013). Es razonable suponer que las personas migrantes se encuentran más expuestas a estos factores debido a que una de las principales razones de expulsión es la necesidad de encontrar trabajo, aun cuando las circunstancias sean por demás desventajosas. El caso del empleo doméstico es paradigmático en este sentido. Como se mencionó antes, el 12 % de la población migrante reciente se ocupa en este sector. En su gran mayoría, se trata de mujeres migrantes, que trabajan a cambio de salarios inferiores al mínimo vigente, durante una mayor cantidad de horas y con menos beneficios sociales que el resto de los trabajadores y las trabajadoras.

La migración, por otra parte, expone a las personas, fundamentalmente a mujeres, niñas, niños y adolescentes, a una mayor vulnerabilidad a graves hechos punibles que atentan contra sus derechos, como lo es la trata de personas. Es común que las víctimas de la trata de personas hayan deseado salir del país sin contar con los recursos suficientes para lograrlo, permaneciendo en ciudades intermedias como migrantes internas (Luna Nueva, 2005). Medir el número de personas apresadas por las redes de trata es muy difícil. Sin embargo, durante el periodo 2003-2009, la Fiscalía Especializada en Trata de Personas reportó 199 casos de trata de personas en diversos puntos del país (SM y DGEEC, 2009). Un dato que debe llamar la atención es que los principales lugares de captación corresponden mayoritariamente a los departamentos Central (21 %), Alto Paraná (14 %), Caaguazú (13 %) y Asunción (12 %), coincidiendo con los territorios que registran un mayor avance de la agricultura empresarial a gran escala y con los principales lugares de recepción de las personas que salen expulsadas de ellos⁶.

5 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2012) *Boletín epidemiológico semanal, edición N° 40, semana epidemiológica 42*, 25 de octubre de 2012. Disponible en: <http://vigisalud.mspbs.gov.py/images/documentos/boletines/2013.10.28%20boletin%20epidemiologico.pdf>.

6 Para mayores referencias en relación a la temática de la trata de personas, revisar el artículo relativo en el presente informe.

El recuento de hechos que amenazan el ejercicio de los derechos humanos de las personas migrantes sin duda podría ser mucho más amplio. Sería factible agregar otros determinantes que de igual modo condicionan la posibilidad de recibir educación, disfrutar de un ambiente saludable o producir la cultura, entre muchos otros derechos reconocidos por el marco normativo vigente en el país. En todos estos casos, la migración actúa como la frágil escena donde se debilitan algunas de las garantías básicas con las que deberían contar las personas para alcanzar su bienestar. La combinación de la pobreza, el desarraigo y el extrañamiento ante un nuevo contexto social, en este sentido, representan, para muchas personas migrantes una experiencia existencial, caracterizada cuanto menos por la incerteza y la presión de situaciones acuciantes.

CONCLUSIONES

El derecho a migrar es una libertad de la que gozan todas las personas, y como tal debería poder ser ejercido de modo voluntario y sin amenazas que comprometan la dignidad humana. Sin embargo, tal como se ha visto, los procesos de migración interna muchas veces suponen riesgos que atentan contra el ejercicio de numerosos derechos humanos. En Paraguay, el desarrollo de un modelo productivo basado en la agricultura empresarial a gran escala viene provocando desde hace varias décadas el desplazamiento forzoso de una gran cantidad de personas. Como principal garante de derechos, el Estado paraguayo tiene la obligación de adoptar medidas para facilitar condiciones de vida digna para todas las personas. Es en este sentido que se le exige el cumplimiento de un rol fuerte como mediador entre los intereses de los sectores más poderosos y los grupos más desprotegidos, teniendo como horizonte la realización del bien común.

RECOMENDACIONES

En base a los principios expuestos, se formulan las siguientes recomendaciones.

- Producir datos de calidad y apoyar investigaciones sobre la migración interna paraguaya con el objetivo de contribuir al diseño de políticas públicas dirigidas específicamente a la población que se desplaza dentro del país.
- Adoptar un enfoque integral de derechos en la formulación de políticas públicas dentro de todos los sectores, atendiendo las necesidades específicas de la población migrante y reconociendo a la vez las particularidades que presentan ciertos grupos de migrantes (mujeres, niñas, niños, adolescentes e indígenas, principalmente).
- Recuperar, asignar recursos e implementar la política de población elaborada en el año 2005, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, fortaleciendo también al Comité Interinstitucional de Población, para que cumpla la función de coordinar, monitorear y evaluar esta política.

- Fortalecer la presencia de las instituciones del Estado y de sus programas en los territorios alejados de los principales centros urbanos del país.
- Promover y apoyar la actuación de los gobiernos locales para que incluyan en sus planes de gobierno acciones que brinden garantías para el ejercicio de derechos a las personas que viven en los territorios.
- Intervenir con un enfoque de derechos en los conflictos que acontezcan entre grandes productores y las personas dedicadas a la agricultura familiar en áreas rurales.

BIBLIOGRAFÍA

- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo / DGEEC (2004) *Atlas censal del Paraguay*. Fernando de la Mora, DGEEC.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo / DGEEC (2013) *Resultados de la Encuesta permanente de hogares 2012. Principales indicadores de empleo e ingresos*. Fernando de la Mora, DGEEC.
- Luna Nueva (2005) *La trata de personas en Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual*. Buenos Aires, Organización Internacional para las Migraciones.
- Mármora, Lelio (1990) "Derechos humanos y políticas migratorias", en Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina (1990). Santiago de Chile, CIMAL-OIM, vol. 8, Nº 2-3, pp. 7-32.
- Organización Internacional del Trabajo / OIT y Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos / DGEEC (2013) *Encuesta nacional de actividades de niños, niñas y adolescentes 2011: magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay*. Asunción, OIT-DGEEC.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo / PNUD (2009) *Informe sobre desarrollo humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humano*. Nueva York, PNUD.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo / PNUD (2010) *Sector rural paraguayo: una visión general para un diálogo informado*. Asunción, PNUD.
- Riquelme, Quintín y Vera, Elsy (2013) *La otra cara de la soja. El impacto del agronegocio en la agricultura familiar y la producción de alimentos*. Asunción, Proyecto Acción Ciudadana contra el Hambre y por el Derecho a la Alimentación.
- Ríos, Silvio y Gill, Emma (2012) "Necesidad de políticas de Estado que protejan a sectores vulnerables. Marco legal vigente y situación general del derecho al hábitat y la vivienda", en Codehupy (2012) *Derechos humanos en Paraguay 2012*. Asunción, Codehupy.
- Secretaría de la Mujer (SM) de la Presidencia de la República y Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos – DGEEC (2009) *Programa de apoyo a la lucha contra la trata de personas, especialmente mujeres, niñas y niños*. Asunción: SM-DGEEC.



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

Con memoria y en protesta

Como en años anteriores, los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, personas trans e intersexuales (LGTBI) avanzan en la esfera internacional, pero siguen sin ser reconocidos en la legislación paraguaya. Si bien cabe señalar algunos gestos aislados, estamos lejos de una real formulación e implementación de políticas públicas de no discriminación. Los casos de violación de los derechos humanos de LGBTI se suceden sin tener una herramienta legal para la denuncia y la resolución como sería una ley contra toda forma de discriminación, estancada desde el año 2007 en el Parlamento.

CAROLINA ROBLEDO DESH

ROSA POSA GUINEA

AIREANA, GRUPO POR LOS DERECHOS DE LAS LESBIANAS*

* La organización agradece al Centro de Denuncias de VIH y Derechos Humanos por los casos proporcionados para este informe.

INTRODUCCIÓN

El panorama político del país –militarización, alianza público-privada y represión– configura la certeza de vivir un retroceso mayor a lo poco avanzado en periodos anteriores. La situación de lesbianas, bisexuales, gays, personas trans e intersexuales suele ser concebida como la última de la fila cuando la población entera es castigada.

Esta idea que coloca la sexualidad como un lujo prescindible también sitúa las reivindicaciones LGTBI como las que pueden esperar frente a las urgencias de la vida. Dicha perspectiva parte de la falsa premisa de que los derechos LGTBI son derechos especiales y que, además, se circunscriben a un grupo urbano y preciso. Sin embargo, la realidad es otra. Los derechos a la vida, a la integridad física, a la educación, al trabajo, a la familia, a la vivienda, son negados a causa de la orientación sexual, la identidad o expresión de género de las personas, en todos los grupos sociales, en todas las ciudades, pueblos y asentamientos, en todas las familias, instituciones, organizaciones sociales, silenciosamente o visiblemente, formando parte de una sociedad.

La sexualidad es inherente a las personas y negarla es mutilar una parte importante de la vida. Aunque las actividades sexuales concretas entre personas se realicen en la privacidad, la sexualidad recorre toda la vida pública y marca de forma contundente el acceso o negación de los derechos humanos.

Quien se ubica dentro de la norma que establece como única forma el matrimonio heterosexual y como única identidad posible ser varón o mujer dependiendo de las anatomías, al no cuestionarse nunca, pensará que la sexualidad y el género son inventos de la modernidad que nada tienen que ver con los derechos humanos. Sin embargo, cuando una travesti es asesinada por el hecho de serlo, una lesbiana violentada para ser “corregida”, un gay despedido de su trabajo por su orientación sexual, es urgente que el mismo Estado paraguayo que reconoce internacionalmente que estas violaciones de derechos humanos existen, lo haga en el ámbito nacional y pueda abrirse un camino firme hacia la igualdad¹.

MARCO NORMATIVO

En el marco legal paraguayo no han existido modificaciones respecto a la discriminación a LGTBI durante el periodo bajo análisis. En cambio, en el ámbito regional e internacional de las cuales el Estado paraguayo es parte se han logrado importantes progresos.

1 Paraguay forma parte de la Organización de Estados Americanos (OEA), donde desde hace 6 años se vienen aprobando resoluciones sobre Orientación Sexual e Identidad de Género, sin que se haya registrado ninguna oposición del Estado paraguayo. A su vez, estas declaraciones no se han traducido en acciones a nivel nacional en el ámbito público.

AVANCES EN EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS LGTBI EN LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)² Y MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)³

Después de más de diez años de lobby y negociaciones sobre una convención interamericana contra el racismo y discriminación, impulsada por el Gobierno del Brasil en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), durante la 43ª Asamblea General de los Estados Americanos realizada en Guatemala en junio del año 2013, se aprobaron la Convención contra la Discriminación Racial y formas Conexas de Intolerancia, y la Convención Contra toda forma de Discriminación e Intolerancia⁴, que incluye las categorías de orientación sexual e identidad y expresión de género, de forma expresa⁵, en un instrumento interamericano de protección de los derechos humanos. Paralelamente, se aprobó la sexta Resolución de Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad y Expresión de Género⁶, que insta a los Estados miembros a que aseguren una protección adecuada a las personas intersexuales y a que implementen políticas y procedimientos, según corresponda, que aseguren la conformidad de las prácticas médicas con los estándares reconocidos en materia de derechos humanos. Aunque Paraguay participó de la aprobación de estas convenciones, no firmó ni ratificó todavía ninguna de las dos.

FORTALECIMIENTO DE MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA LA GARANTÍA DE DERECHOS LGTBI EN LA OEA

Después de la creación de la Unidad de derechos LGTBI⁷ en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se han abierto oportunidades de denuncias específicas. Solo durante el año 2013 hubo ante la CIDH 6 audiencias temáticas sobre situación de derechos humanos LGTBI, en las cuales se abordaron los siguientes temas:

- Mujeres lesbianas.
- Personas intersex.
- Indígenas lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersex.

2 Aireana, Junio de 2013. Disponible en: http://www.aireana.org.py/2013_comunicado_coalicion_LGBTITI_OEA.html

3 Aireana, Junio de 2013. Disponible en: http://www.aireana.org.py/XXIII_RAADDHH_2013.html

4 OAS, Junio de 2013. Disponible en: <http://scm.oas.org/ag/documentos/>

5 En febrero del año 2012, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), órgano de interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), en la sentencia del caso Karen Atala vs. Chile, estableció "que la orientación sexual y la identidad de género de las personas son categorías protegidas por la Convención. Por ello está proscrita por la Convención cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la orientación sexual de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación sexual". Corte IDH, sentencia Atala Ríffo y niñas vs. Chile. Párrafo 91. Disponible en: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_esp.pdf.

6 Aireana, Junio de 2013. Disponible en: [http://www.aireana.org.py/imagenes/AG-RES.2807\(XLIII-O-13\).pdf](http://www.aireana.org.py/imagenes/AG-RES.2807(XLIII-O-13).pdf)

7 Relatoria de los derechos LGTBI desde el 8 de noviembre de 2013.

- Discriminación y violencia basadas en orientación sexual e identidad de género contra niñas y niños en Guyana.
- Personas afrodescendientes trans en Brasil.
- Denuncias de violencia contra personas trans en El Salvador.

La situación de lesbianas en Paraguay fue incluida en la audiencia temática a través de un trabajo previo y la presencia de Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas.

Al culminar el 147 período de sesiones (marzo del año 2013), la CIDH expresó su preocupación por “[...] la existencia de centros para “curar” la homosexualidad, en los que se coacciona u obliga a las mujeres lesbianas jóvenes y adultas a ingresar a estos centros y se las sujeta a toda forma de violencia, incluida la de índole física y sexual [...]. [Por esto, la CIDH urgió] a los Estados a adoptar medidas urgentes para revisar estas intervenciones médicas a personas menores de 18 años a la luz del derecho de toda persona a la integridad personal, la dignidad, la privacidad, la identidad, la autonomía, el acceso a la información, los derechos sexuales y reproductivos y la salud”⁸.

AVANCES EN EL MARCO DEL MERCOSUR

Durante la XXIII Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur (Raaddhh), realizada en Montevideo en junio del año 2013, se logró un avance para los derechos LGTBI, a través de un acuerdo firmado por los Estados que resuelve “alentar a todos los Estados partes del Mercosur y Estados Asociados a que [...] consideren la firma y ratificación a la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia, con el objetivo de continuar el combate a la discriminación en los países de la región, especialmente en referencia a la discriminación a las poblaciones LGBT”.

El Estado paraguayo no estaba presente en este acuerdo, pero considerando que las decisiones en el ámbito del Mercosur se toman *ad referéndum*, si Paraguay no manifiesta oposición en el plazo de 30 días quedará como un compromiso que deberá cumplir.

SITUACIÓN DE LAS PERSONAS LGTBI EN PARAGUAY

OBSERVACIONES DEL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS SOBRE EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos al Estado paraguayo, publicadas en marzo del año 2013, incluyen de forma explícita la discriminación a LGTBI en su párrafo 9:

8 CIDH. Comunicado de Prensa, 5 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/023.asp>.

9 Aireana, Junio de 2013. Disponible en: <http://www.aireana.org.py/imagenes/AcuerdoLGBT-XXIII-RAADDHH.pdf>

El Comité lamenta que el Estado parte todavía no haya adoptado el proyecto de ley contra toda forma de discriminación, presentado a la Cámara de Senadores en mayo del 2007, mientras prevalecen estereotipos, discriminación y marginación, en particular en contra de las mujeres, las personas con discapacidad, las personas indígenas, afrodescendientes, y las personas LGBT (arts. 2, 26, 27).

El Comité continúa señalando las obligaciones pendientes del Estado paraguayo con respecto a la no discriminación:

El Estado parte debe adoptar una legislación amplia de lucha contra la discriminación, incluyendo la protección contra la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género, y dar prioridad a la implementación de programas para erradicar los estereotipos y la discriminación, y garantizar la tolerancia y el respeto de la diversidad. El Estado parte también debe adoptar medidas para promover la igualdad de oportunidades y de acceso irrestricto y sin discriminación a todos los servicios para las mujeres, las personas con discapacidad, las personas indígenas, afrodescendientes y las personas LGBT¹⁰.

*DECLARACIONES PÚBLICAS DISCRIMINATORIAS DEL CANDIDATO
A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA HORACIO CARTES¹¹*

Descendiendo a la realidad política en la que nos insertamos, no se puede obviar que durante el periodo electoral uno de los dichos más discriminatorios del actual presidente fueron contra las personas LGTBI. Las frases tuvieron repercusiones en medios de comunicación paraguayos y de otros países. En una entrevista en la radio Chaco Boreal, el periodista Víctor Benítez le preguntó qué haría si tuviera un hijo gay. Al respecto, Horacio Cartes respondió que “me pegaría un tiro en las bolas”¹² y solo se disculpó frente a la prensa extranjera después de haber ganado las elecciones.

Estas declaraciones empezaron a mostrar algo que con el tiempo se ha ido dibujando de forma más precisa: la falta de conocimiento y de interés sobre derechos humanos que tiene el actual presidente.

*NOMBRAMIENTO EN ALTO CARGO COMUNICACIONAL DE ITAIPÚ A
UNA PERSONA RESPONSABLE DE CONDUCTAS DISCRIMINATORIAS*

Otro de los “detalles” relevantes que han evidenciado la falta de voluntad del actual gobierno de cumplir con sus obligaciones en materia de no discriminación de LGTBI fue el nombramiento de Teresa Aurora Narvaja Ramírez como superin-

10 Naciones Unidas (2013) *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay aprobadas por el Comité en su 107º periodo de sesiones*. Ginebra, Comité de Derechos Humanos, párr. 9.

11 Diario Última Hora, 11 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/cartes-se-desbococal-hablar-la-homosexualidad-n613244.html>

12 Periodico E'a, 11 de abril de 2013. Disponible en: <http://ea.com.py/nos-vienen-5-anos-de-tinieblas-con-cartes-o-con-efrain-unace-asegura-grupo-lesbico/>

tendente de comunicación social de la Itaipú Binacional. La misma propuso que los gays y las lesbianas sean encarcelados: "... se los debe apresar por atentar la tranquilidad pública y alguna otra cosa"¹³. Además de lo cuestionable de nombrar en un cargo que implica manejo de personal y supervisión de contenidos comunicacionales a una persona que discrimina y penaliza públicamente a un sector de la población, ello se da en una entidad que ha tenido avances en sus políticas institucionales. La misma Itaipú Binacional en relación con los derechos de personas LGTBI había emitido la Resolución N° 6207/11, el 9 de agosto de 2011, que establece beneficios sociales para las parejas de lesbianas y gays que trabajan en la entidad.

PRESENTACIÓN DE ANTEPROYECTO PARA DECLARAR DÍA NACIONAL DE LOS DERECHOS LGTBI

La coalición LGTBI paraguaya, formada por varias organizaciones y activistas independientes, presentó un anteproyecto de ley para que el 30 de setiembre¹⁴ sea declarado el día nacional de los derechos LGTBI. El anteproyecto fue presentado simbólicamente el día 30 de setiembre del año 2013 a la senadora Esperanza Martínez (del partido político Frente Guasu). Al cierre de este informe, el mismo no ha sido ingresado aún como proyecto de ley.

INICIATIVAS ESTATALES FAVORABLES A LOS DERECHOS LGTBI

La Secretaría Nacional de Cultura (SNC), a través de su ministra Mabel Causarano, por Resolución N° 141/2013, declaró de interés cultural la Décima Marcha del orgullo LGTBI y no discriminación, cuyo lema fue "De fiesta, con memoria y en protesta"¹⁵.

A raíz de este reconocimiento se desataron intensas demostraciones de odio y discriminación por parte de un sector de la sociedad, que se manifestaba a través de las redes sociales. El diputado del partido Asociación Nacional Republicana (ANR) Óscar Tuma sostuvo una campaña para desprestigiar esta declaración de interés cultural, llegando a manifestar que "decir que es una joda es poco"¹⁶.

La SNC se pronunció ante los ataques y defendió la declaración, argumentando que con ello se está promocionando la diversidad cultural, además de concientizar a la ciudadanía sobre los derechos de las personas. La ministra también recordó que la discriminación tiene un fortísimo componente y raíz cultural y

13 Periódico ADN Paraguayo, 11 de setiembre de 2013. Disponible en: http://www.adndigital.com.py/dev/index.php?option=com_k2&view=item&id=21075:encargada-de-prensa-una-critica-de-los-periodistas-y-la-integraci%C3%B3n&Itemid=268

14 El 30 de setiembre es considerado por las organizaciones LGTBI el día de los derechos LGTBI porque se conmemora la primera declaración pública reivindicando los derechos, realizada el 30 de setiembre de 1959. Para más información ver www.108memorias.com

15 SNC, 1 de Octubre de 2013. Disponible en: <http://www.cultura.gov.py/wp-content/uploads/2013/10/141.pdf>

16 Diario Paraguay.com, 4 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/tuma-sobre-marcha-gay-esto-es-una-joda-97688>

que la historia de la humanidad “está plagada de episodios violentos con personas de diferente opción sexual o religiosa”¹⁷.

VISITAS ÍNTIMAS PARA PAREJAS DEL MISMO SEXO

Es importante destacar que se encuentra vigente la Resolución N° 72/12 de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y Ejecución Penal del Ministerio de Justicia y Trabajo. La disposición, de fecha 7 de marzo del año 2012, “deja sin efecto la Resolución N° 51/06 emanada de la Dirección General de Institutos Penales y se establecen nuevas normas para el funcionamiento del beneficio de visitas privadas en las penitenciarías y correccionales de mujeres de la república”.

El rechazo de la solicitud hecha en el año 2011 por una ciudadana lesbiana para obtener el permiso de visita privada con su pareja, que se encontraba en el penal de San Juan Bautista, fue denunciado como un caso de discriminación en el Informe anual de la Codehupy del mismo año (Robledo, 2011:152). Finalmente, el caso tuvo un desenlace normativo favorable a los derechos humanos. Se logró un cambio en la resolución del año 2006 que especificaba que las visitas debían ser con personas “del sexo opuesto”. Dicha disposición fue modificada y la resolución vigente desde el año 2012 hace referencia al “interno/a y su pareja”, sin determinar el sexo o el género de la misma, con lo cual la posibilidad de ejercicio de sus derechos por personas LGTBI queda abierta.

CASOS DE DISCRIMINACIÓN

Los casos tomados para este informe han sido relevados por el Centro de Denuncias de VIH Sida y Derechos Humanos¹⁸ y por la línea “*Ro hendu*”¹⁹, que recibe casos de discriminación por orientación sexual o identidad y expresión de género.

En el año 2013 el Centro recibió 49 denuncias de discriminación por orientación sexual a gays y 16 denuncias de discriminación por identidad de género. Varios de estos casos en el ámbito laboral han sido resueltos gracias a la labor de mediación realizada por el mismo centro, debido a que en el sector público no existe un mecanismo concreto de denuncia y acción ante los casos de discriminación a LGTBI, agravado por la falta de una ley específica contra la discriminación.

17 Diario Paraguay.com, 4 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/ministra-defiende-declaracion-a-favor-de-marcha-gay-97684>. Ver comunicado de la SCN sobre la declaración de interés cultural: <http://www.cultura.gov.py/lang/es-es/2013/10/la-secretaria-nacional-de-cultura-manifiesta-sobre-la-declaracion-de-interes-cultural-de-la-10-marcha-lgtbi-lo-siguiente/>.

18 El Centro de Denuncias de VIH Sida y Derechos Humanos es una iniciativa de la Red de ONG que trabajan en VIH/SIDA en Paraguay, que responde a la necesidad de promover la defensa de las personas que son afectadas por cuestiones relacionadas al VIH y el SIDA, y casos de discriminación y/o violaciones a los derechos humanos derivados de la citada problemática. Por esta razón el Centro de Denuncias también atiende casos de discriminación por orientación sexual o identidad de género. <http://www.denuncias-vih.org.py>

19 Iniciativa de Aireana, Grupo por los derechos de las lesbianas. www.aireana.org.py

A continuación se exponen dos de los casos recibidos a través de la línea “*Ro hendu*”, cuyas protagonistas han autorizado que sus experiencias se hagan públicas preservando su identidad.

LESBIANAS EXPULSADAS DE UN SHOPPING POR TOMARSE DE LA MANO

Una joven y su novia fueron expulsadas del Shopping Multiplaza por los guardias de seguridad. Un beso en la mejilla y abrazos fueron el motivo por el cual fueron echadas de un sitio abierto. Los guardias que las expulsaron del local justificaron que tenían una normativa que seguir y que ellas no podían estar ahí. Ellas aceptaron retirarse no sin antes manifestar su molestia ante la diferencia que hacían con las personas, mostrándoles que frente a ellas estaba sentada una pareja heterosexual a quien no le dijeron nada.

Desde una organización se redactó una nota que fue remitida a la administración del citado shopping exigiendo una aclaración sobre los hechos ocurridos y proponiendo sensibilización sobre derechos LGTBI al personal. Unos días después de la publicación en los medios, se comunicó con la organización la gerente de marketing del Shopping, quien informó que existía una orden que prohibía a todas las parejas besarse, abrazarse y tocarse en el predio, pero que probablemente los guardias solo la cumplían con parejas gays o lésbicas. Se disculpó y dijo estar interesada en los talleres sobre no discriminación, aunque hasta la fecha no se ha vuelto a comunicar.

VÍCTIMA DE VIOLENCIA EN LA PROPIA FAMILIA

Frecuentemente lesbianas jóvenes que viven todavía con la familia de origen sufren violencia cuando esta se entera de su orientación sexual. Desde el aislamiento hasta la violencia física o sexual, pasando por restricciones de su libertad, impedimentos para que acudan a su trabajo o estudios, son las reacciones habituales en muchas familias paraguayas. La constante para estos casos es el silencio. La naturalización de la violencia hacia las mujeres y más hacia las lesbianas y la falta de vías legales claras de resolución, contribuyen a mantener en secreto una violación constante a los derechos humanos de las mujeres.

Este año, una joven lesbiana, que fue víctima de violencia sexual por parte de su padre desde que ella declaró su lesbiandad²⁰, denunció los hechos en la comisaría con el apoyo del Ministerio de la Mujer y pudo contar con el servicio del albergue para mujeres víctimas de violencia doméstica. Si bien hay mucho trabajo que hacer para salir del heterocentrismo de las políticas de género del Estado, gracias al albergue empezó a buscar caminos para salir de la situación. Al cierre de este informe la denuncia todavía no ha avanzado.

ASESINATO A UNA PERSONA TRANS

En julio de este año, Nadine, una travesti trabajadora sexual de 23 años, fue asesinada de un disparo de arma de fuego en la Zona Norte de Fernando de la Mora. Según sus compañeras, el disparo provino de una camioneta Nissan,

20 Aireana, 2013. Disponible en: <http://www.aireana.org.py/lesbiandad.html>

con chapa ASC 630. Se hicieron las denuncias correspondientes con los datos específicos, pero la fiscalía no actuó. El crimen de Nadine, al igual que otros 50 asesinatos de personas trans desde el año 1989, no ha sido investigado.

El asesinato de travestis, transexuales y transgéneros se naturaliza, asegura la organización Panambi²¹, que cita algunos comentarios que se realizaron en las redes sociales a raíz de la noticia. Por ejemplo: “es normal que las maten con la vida que llevan”, “una basura menos”. La inacción del Estado ante estos crímenes es algo más que el reflejo de una sociedad discriminatoria: es la total ausencia de voluntad ante el derecho a la vida de determinadas personas. Las instituciones del Estado incumplen su obligación de investigar y garantizar justicia, y con ello cometen violaciones a los derechos humanos, pues la desidia es la forma estatal en la que se discrimina a las personas LGTBI víctimas de crímenes y a sus personas cercanas. Estas últimas, además de la pérdida de un ser querido, sufren la impunidad y el desinterés de la policía, la fiscalía y el Poder Judicial.

RECOMENDACIONES

- Firmar y ratificar la Convención Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia aprobada en la última asamblea de la OEA celebrada en Guatemala en el año 2013.
- Firmar y ratificar la Convención Contra el Racismo y Formas Conexas de Intolerancia aprobada en la última asamblea de la OEA.
- Adecuar la legislación paraguaya a los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado.
- Aprobar el Proyecto de Ley Contra Toda Forma de Discriminación.
- Vigilar la implementación de la nueva reglamentación del uso de las visitas privadas en las instituciones penitenciarias.
- Investigar efectivamente los asesinatos de personas trans.

BIBLIOGRAFÍA

- Naciones Unidas (2013) *Observaciones finales del tercer informe periódico de Paraguay aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones*. Ginebra: Comité de Derechos Humanos, CCPR-C-PRY-CO-3.
- Robledo, Carolina (2011) *Somos más de 108*, en Codehupy (2011). *Yvypóra derécho Paraguaípe – Derechos humanos en Paraguay 2011*. Asunción: Codehupy. pp. 143-155.
- www.108memorias.com

21 Panambi. Asociación de Travestis, Transexuales y Transgéneros del Paraguay



ANÁLISIS DE LA ORDENANZA N° 278 DE 2013
SOBRE HABILITACIÓN DE CASAS DE CITAS, CLUBES
NOCTURNOS Y MOTELES URBANOS EN LA CIUDAD
DE ASUNCIÓN

Reconocimiento jurídico del trabajo sexual a partir de normas discriminatorias, ¿avance o retroceso?

“ 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 ” (art. 23, inc. 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).

La derogación de la ordenanza N° 9975 del año 1976 puede ser considerada un logro de las organizaciones que activan por el reconocimiento del trabajo sexual y la no discriminación de quienes lo realizan. Sin embargo, aunque la nueva ordenanza vigente contiene avances significativos como el reconocimiento del trabajo sexual, también establece disposiciones que implican retrocesos desde la perspectiva de la no discriminación de las trabajadoras sexuales. Artículos de dicha normativa violan derechos reconocidos en la Constitución Nacional y se contraponen a lo dispuesto en la ley N° 3940 del año 2009 que establece las orientaciones centrales en materia de políticas hacia el VIH/sida.

MARÍA LUISA OTAZÚ

BUENAVENTURA CABAÑAS

ROSA ALDANA PORTILLO ROMERO

ASOCIACIÓN UNIDAS EN LA ESPERANZA (UNES)

ASOCIACIÓN TATARENDY

INTRODUCCIÓN

La denominación “trabajo sexual” es el resultado de una larga batalla ideológica y política que, en el marco de la concepción de los derechos humanos y el respeto por la libre determinación de las personas involucradas, reemplaza al término “prostitución”. El reconocimiento legal del trabajo sexual permitirá despojar el estigma que conlleva ejercerlo.

En el año 2010, la sociedad civil generó un espacio de incidencia en la Municipalidad de Asunción, conformando una mesa de trabajo interinstitucional. Ésta fue impulsada por la asociación Unidas en la Esperanza (Unes) y apoyada por varias organizaciones sociales y organismos internacionales, para la modificación de la ordenanza municipal N° 9975/76. Dicha normativa tenía un espíritu represivo e inquisidor hacia las trabajadoras sexuales. En el marco de dicha iniciativa, se logró presentar un proyecto de ordenanza sobre trabajo sexual con el objetivo principal de brindar protección contra todo tipo de violencia, abusos y discriminaciones que puedan sufrir en el ejercicio de su labor las personas que lo realizan.

Luego de un persistente camino de lucha, la ordenanza N° 9975 fue derogada en el año 2013 a través de la puesta en vigencia de una nueva que regula la habilitación de casas de citas y el ejercicio del trabajo sexual. Esta es la primera normativa que considera a las personas que prestan el servicio sexual como trabajadoras. A pesar de que se trata de una disposición jurídica de inferior jerarquía a las leyes nacionales, constituye un inicio importante en cuanto al reconocimiento jurídico del trabajo sexual. Sin embargo, nuevas disposiciones discriminatorias que se encuentran incluidas en la ordenanza vigente dejan en evidencia con mayor intensidad la falta de una norma jurídica de alcance nacional que legisle sobre dicho servicio.

Cabe señalar además que las organizaciones de la sociedad civil que luchan por los derechos de las trabajadoras sexuales solicitaron información sobre los avances en el estudio y aprobación de dicha ordenanza, pero la Municipalidad de Asunción no las dio a conocer sino a partir de su promulgación.

Además de la modificación de las disposiciones lesivas de derechos contenidas en la ordenanza N° 278/13, es necesario que, de manera participativa y conjuntamente con las organizaciones de trabajadoras sexuales, se construya una legislación que garantice los derechos de quienes realizan este trabajo, más aún teniendo en cuenta la diversidad de las situaciones de trabajo y las condiciones de existencia de las personas que se dedican al trabajo sexual.

Dichas normativas deben contribuir a superar el tradicional trato diferenciado propio de la cultura patriarcal, que privilegia a los sectores con más poder. Con relación a la discriminación hacia las mujeres, el mismo Comité de Derechos Humanos ha señalado al Estado paraguayo que “debe redoblar sus esfuerzos para eliminar los estereotipos de género sobre el papel y las responsabilidades

de los hombres y de las mujeres en la familia y en la sociedad, y llevar adelante campañas de sensibilización al efecto¹. En el caso del trabajo sexual, ello debe traducirse en la modificación de normas que sólo responsabilizan a quienes lo ofrecen, y no a quienes lo demandan. El trabajo sexual es un trabajo que no puede ser comparado con la venta de insumos; ambas personas, quien ofrece y quien demanda, realizan una transacción donde se pone en juego la salud de los dos por igual, por lo tanto, ambos tienen la responsabilidad del cuidado de la salud y del respeto de los derechos de una y de otro.

MARCO NORMATIVO

Como ya se ha señalado, Paraguay carece hasta la actualidad de una ley sobre el trabajo sexual. Dados los prejuicios y la visión moralizante que predomina hacia la actividad, las escasas normas jurídicas que existen menoscaban de alguna manera los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales. Para aquellas personas adultas que ejercen el trabajo sexual de forma libre y voluntaria, la preocupación política del Estado debería centrarse en mejorar sus condiciones de trabajo y de protección social, de modo a garantizar que gocen de los mismos derechos laborales y de los mismos beneficios que los demás trabajadores y trabajadoras. En Paraguay, esa protección y garantía sigue siendo una materia pendiente.

La falta de legislación específica para el trabajo sexual no obsta que las personas que realizan este servicio estén protegidas por otras normas jurídicas de derechos humanos. Citamos a continuación algunas de las más relevantes.

Derecho al trabajo: conforme al artículo 86 de la Constitución del año 1992 “[t]odos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas. La ley protegerá el trabajo en todas sus formas y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables”.

Derecho a la libertad y seguridad: “Toda persona tiene derecho a ser protegida en su libertad y seguridad. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe” (artículo 9 de la Constitución Nacional).

Derecho a la igualdad y a la no discriminación: tanto en la Carta Magna (artículos 46, 47, 48) como en las principales normas de origen internacional vigentes en el país, se establece el derecho a la igualdad, así como la obligación del Estado de adoptar medidas afirmativas para remover los obstáculos que impiden la igualdad efectiva.

Derecho a la integridad personal y a una vida libre de violencia: según lo dispuesto en la Constitución Nacional (artículo 5), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 7), así como en la Convención Americana

1 Naciones Unidas (2013): Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones. Comité de Derechos Humanos, Ginebra, párr. 10.

sobre Derechos Humanos (artículo 5), ninguna persona puede ser lícitamente sometida a tratos crueles, degradantes o inhumanos. Esto significa que el Estado debe desarrollar garantías específicas para que los sectores que particularmente sufren formas de tratos inaceptables y lesivos de la integridad física, psíquica o moral, sean protegidos en sus derechos.

Asimismo, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, ley N° 605/95, plantea obligaciones para la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, estableciendo que ese derecho “incluye el derecho a ser libre de discriminación y el derecho a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación” (artículo 6).

Desde la perspectiva penal, la legislación paraguaya no penaliza el trabajo sexual, sí la rufianería y el proxenetismo. De este modo, lo que se castiga no es el ejercicio del trabajo sexual, sino la explotación del trabajo sexual de otra persona. Al mismo tiempo, se penaliza la trata de personas con fines de explotación sexual.

INICIATIVAS ESTATALES

DEROGACIÓN DE LA ORDENANZA N° 9975/76 Y PUESTA EN VIGENCIA DE LA ORDENANZA N° 278/2013

La ordenanza N° 278 del año 2013 “De habilitación de casas de citas, clubes nocturnos y moteles urbanos en la ciudad de Asunción”, recientemente promulgada por sanción ficta, contiene algunos avances en cuanto a la terminología utilizada, en comparación con la ordenanza N° 9975 del año 1976 derogada, que regulaba la misma materia. Esta última utilizaba los términos prostituta, prostíbulo y prostitución, mientras la ordenanza actual utiliza los términos de trabajadora sexual, trabajo sexual y casa de cita.

Tal como se señalara anteriormente, esta normativa constituye un avance en el reconocimiento jurídico del trabajo sexual. Sin embargo, contiene artículos que vulneran los derechos de las trabajadoras sexuales, específicamente el artículo 5 de la ordenanza, que establece: “No podrán ejercer el trabajo sexual las personas enfermas o portadoras del VIH-Sida, confirmados por estudios laboratoriales. Tampoco transitoriamente las que padecen enfermedades de transmisión sexual y otras enfermedades infecto-contagiosas, también confirmados por estudios laboratoriales”.

Esta disposición pretende prohibir el ejercicio del trabajo sexual a determinadas personas. Ante la falta de una ley especial sobre el trabajo sexual, una ordenanza no puede atribuirse esa facultad, teniendo en cuenta que resultan afectados, entre otros, el derecho al trabajo (artículo 86 de la Constitución Nacional; artículo 6 del Protocolo de San Salvador - ley N° 1040/97), el artículo 6

del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (ley N° 4/92).

A su vez, se contrapone a los artículos 4, 16, 18 y 20 de la ley N° 3940/09 sobre el VIH/sida. El artículo 4 se refiere a las características que tiene que tener la prueba laboratorial, que debe ser voluntaria, gratuita y confidencial. Mientras, la ordenanza actual pretende prohibir el trabajo sexual a las personas que viven con VIH/sida, confirmado por estudios laboratoriales. Solamente rompiendo la confidencialidad de la prueba el municipio tendría conocimiento de quienes de las trabajadoras sexuales se encuentran viviendo con VIH.

El artículo 16 establece que el Estado garantiza a todas las personas que viven y conviven con el VIH y sida el pleno ejercicio de todos los derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional para todos los habitantes de la República. La violación de cualquier derecho o garantía que les ampara será denunciable ante las autoridades judiciales, para reclamar las responsabilidades civiles, laborales y penales que correspondan.

En el artículo 18 se prohíbe toda forma de discriminación y cualquier acto degradante en perjuicio de las personas que viven y conviven con el VIH y sida. Asimismo, se prohíben las restricciones o medidas coercitivas de los derechos y garantías de estas personas cuando fuesen impuestas por la sola razón de su estado serológico real o presunto.

A su vez, conforme al artículo 9 de la citada ley, los protocolos de investigación en materia de VIH, sida e infecciones de transmisión sexual (ITS) deben ser aprobados por un Comité de Ética dependiente del ente rector. Las investigaciones deben respetar las consideraciones especiales de las personas involucradas en ellas, quienes sólo pueden ser incluidas en el protocolo existiendo consentimiento debidamente informado.

A raíz de los sucesivos reclamos realizados por las organizaciones de trabajadoras sexuales en contra de los artículos de la ordenanza mencionados anteriormente, la Municipalidad de Asunción en setiembre de este año conformó una mesa interinstitucional a fin de revisar y ajustar la normativa en cuestión. El espacio está integrado por representantes de dichas organizaciones, la municipalidad, los programas de VIH/sida y el Ministerio de la Mujer².

Al cierre del presente informe, la mesa se reunió una vez y, en el marco de ese encuentro, el intendente de Asunción manifestó al respecto: “hay nebulosa y ambigüedades en el tratamiento de ciertos temas que hay que corregir, en esta sociedad tenemos que dejar de lado ciertas conductas hipócritas y ser más reales (...). Y el ordenamiento de la ciudad se va a ir dando cuando el entendimiento entre los ciudadanos prospere (...). Debemos ser amplios, buscar no transgredir las leyes ni los acuerdos internacionales”. Además, mencionó que “una ordenanza tiene que estar acorde a la Constitución Nacional, entonces, si

2 Diario Última Hora, 3 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://m.ultimahora.com/buscan-modificar-ordenanzas-trabajadoras-sexuales-n719125.html>.

de repente alguna normativa sale del esquema que corresponda o directamente ofrezca ambigüedades, hay que corregir, y a partir de este tipo de mesa de diálogo, de trabajo, se van a ir viendo cómo solucionar (...)”³.

AVANCES REALIZADOS EN RESPUESTA AL VIH Y AL SIDA EN PARAGUAY

El Programa Nacional de Control de ITS/sida (Pronasida), dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), es el ente rector en la respuesta nacional al VIH. Desde el área de Educación y Promoción de la Salud del Pronasida se vienen desarrollando estrategias de prevención articuladas con organizaciones de la sociedad civil.

Una de las estrategias utilizadas para la prevención del VIH es la de promotores/as pares de salud comunitaria, sean estas mujeres trabajadoras sexuales, usuarios/as de drogas, usuarios/as de drogas inyectables, personas trans, hombres que tienen sexo con hombres. Se ha capacitado a promotores/as logrando así fortalecer los recursos humanos locales y mejorar la respuesta interna a la epidemia. Junto a la prevención del VIH, se da importancia a los derechos humanos y a la ciudadanía de estas poblaciones claves. También desde el ámbito local se establece la coordinación y cooperación con servicios en sus propias localidades para la promoción de la salud, así como para la atención y el fortalecimiento de los servicios. Además, se han realizado capacitaciones de consejeros pares, a través de los cuales la prevención se focaliza en el nivel individual, respetando el protocolo de atención en lo relativo a la confidencialidad, de acuerdo a lo ordenado en la ley N° 3940.

SITUACIÓN DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS SEXUALES

Este último año se han recibido menos denuncias sobre intervenciones policiales y fiscales a locales de trabajo de mujeres trabajadoras sexuales. No es posible saber con certeza si ello obedece al cambio de la coyuntura política o a que también, “gracias” a intervenciones anteriores, muchos locales conocidos como “prostíbulos” han tenido que cerrar como efecto a la continua incidencia de las organizaciones de la sociedad civil que luchan por los derechos de las trabajadoras sexuales.

Esto, por supuesto, no significa que el trabajo sexual haya terminado, disminuido o esté desapareciendo de nuestro país. Parecería que está desapareciendo de la “vista fácil”. Hoy en día, gran cantidad de edificios y de casas particulares se encuentran ocupados por “agencias”, “casa de masajes” y otros, trabajando en forma solapada. La forma en la que se realizan los controles municipales promovería estos cierres, al tiempo en que se obstaculizaría sin motivos legítimos la apertura de locales de trabajo sexual legales: “La municipalidad controla los locales, presentan un papel, quieren cerrar porque dice que es prostíbulo, no es casa de bebida, y cuando le pide que se habilite como prostíbulo, dice que no puede habilitar para eso”, comentó un informante anónimo.

3 Radio Ñandutí, 3 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://www.nanduti.com.py/v1/noticias-mas.php?id=77463>.

De este modo, se pretende solucionar el problema sin dar soluciones reales. No quieren habilitar casas de cita y cuando las encuentran, las quieren cerrar, pretendiendo aprovechar una laguna legal para estos fines, al no existir reconocimiento a nivel legal del trabajo sexual. Esto fomenta el trabajo clandestino, el proxenetismo, la explotación de mujeres, la violencia hacia las trabajadoras en los locales y la comisión de delitos en la función pública, a través de coimas para aquellos agentes del orden que las exigen para evitar el cierre. Sin embargo, al estar regulada la apertura de locales de trabajo sexual por una ordenanza, es el cumplimiento de lo dispuesto en ella lo que puede ser observado por los agentes públicos de los distintos municipios, no la consideración de si deben o no existir dichos locales.

DISCRIMINACIONES AL TRABAJO SEXUAL DE LAS PERSONAS DE MENOS RECURSOS ECONÓMICOS

En este ámbito laboral, no importa la clase social a la que se pertenezca: la violencia hacia las mujeres es patente, siendo las trabajadoras sexuales un sector de la población discriminado y estigmatizado, sobrellevando las consecuencias de su trabajo en silencio.

Muchas mujeres que están en una mejor situación económica trabajan en condiciones más favorables, disimulando la prestación de este servicio detrás de otros, como el de "modelos", "servicios de acompañantes", "masajistas". Sin embargo, estas mujeres también son víctimas de violencia física y psicológica y abusos de quienes las "contratan", sean patronos o clientes. Esto obedece a la falta de una legislación adecuada sobre trabajo sexual, que contemple, entre otras cosas, mecanismos de prevención y protección de la violencia de personas trabajadoras sexuales.

"Nos mandaban a hacer análisis, y si es que nos salía mal el de VDRL, no nos permitían trabajar hasta que nos hagamos todo el tratamiento, y si nos sale bien, entonces nos dejan trabajar, en la comisaría teníamos que hacer. Le pregunté una vez al comisario para qué es eso, y me dijo que porque nosotras andamos así, cualquiera nos puede matar, y para que ellos nos puedan ayudar, y yo hasta hace poco me di cuenta que era para ficharnos", denunció una trabajadora anónima.

"Ahora transan con el dueño, suelo verle al dueño de Candilejas y de Sirena con la policía o la municipalidad. La policía toda la noche se va ahí a pedir plata, toda la hora se van gua'u a controlar y cada vez que entran, le tienen que dar 5000 gs.", aseguró otra.

Como conclusión, debemos afirmar que se sigue exigiendo todo a la parte más débil, la balanza se inclina favoreciendo a la población masculina. No existe ninguna obligación para quienes demandan el servicio y ninguna protección para quienes lo brindan. Al exigir que sea solo la mujer quien se haga el análisis y se "fiche", se evidencia la cultura machista en la cual continuamos viviendo y la ausencia de una mirada integral a partir de la cual se reconozcan los derechos y responsabilidades de las personas que participan de esta actividad.

RECOMENDACIONES

- Eliminar normas jurídicas que estigmatizan a las mujeres trabajadoras sexuales, en especial las disposiciones discriminatorias de la ordenanza N° 278/13.
- La sanción de leyes que sean equitativas en el reconocimiento de los derechos de todas las personas, sin discriminar por razones de sexo, género, orientación, identidad o preferencias sexuales.
- Aprobar una ley integral contra la violencia de género.
- Fortalecer las instancias y mecanismos de denuncia para garantizar los derechos de las trabajadoras y trabajadores sexuales.

BIBLIOGRAFÍA

- Ordenanza N° 278 del año 2013 de habilitación de casas de citas, clubes nocturnos y moteles urbanos en la ciudad de Asunción.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
- Periódico E'a, 31 de agosto de 2013. Disponible en <http://ea.com.py/trabajadoras-sexuales-anuncian-protectora-frente-a-la-municipalidad-de-asuncion/>.
- Pronasida (2012): Informe nacional sobre los avances realizados en respuesta al VIH y al sida en Paraguay. Disponible en: [http://www.unaids.org/en/dataanalysis/knowyourresponse/countryprogressreports/2012countries/ce_PY_Narrative_Report\[1\].pdf](http://www.unaids.org/en/dataanalysis/knowyourresponse/countryprogressreports/2012countries/ce_PY_Narrative_Report[1].pdf).



DERECHOS DE LAS MUJERES

La otra mitad: resistiendo ante las desigualdades y luchando por la materialización de derechos

“En vista del estado actual de las cosas, cabe preguntar: ¿no se llegará nunca a esta mayor perfección de la especie humana, en que todos sus miembros sean libres? Teniendo en cuenta la ley del progreso, no es quimera afirmar que sí. En efecto, el lento reconocimiento de la personalidad de la mujer sigue siempre en marcha y llegará un día en que al fin conquiste su libertad para bien y provecho del género humano. El derecho que ella tiene de ser libre e igual al varón, (...), pasará a ser parte, poco a poco de la conciencia en el mundo”. (Serafina Dávalos. Humanismo, 1907)

EQUIPO REDACTOR DEL COMITÉ DE AMÉRICA LATINA Y
EL CARIBE PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA
MUJER (CLADEM PARAGUAY)

INTRODUCCIÓN

Catorce décadas han transcurrido desde que fueron plasmadas las palabras de Serafina Dávalos¹, y a pesar de que han sido reconocidos constitucionalmente los derechos de las mujeres, y Paraguay ha ratificado tratados internacionales de tutela de los derechos humanos, hasta nuestros días continúa presente la discriminación.

Este año, el Estado ha dado evidentes señales de desinterés por la promoción de los derechos humanos en general y se ha caracterizado por un importante retroceso en cuanto a los derechos humanos de las mujeres. Específicamente, fue notorio el retroceso en la gratuidad de los servicios públicos de salud, así como la carencia de insumos en los centros asistenciales, a pesar de las tasas de mortalidad materna más altas de la región.

Entre las mayores causas de vulnerabilidad que afectan a las mujeres en Paraguay, se pueden considerar la pobreza, la exacerbada cultura patriarcal y religiosa, la falta de acceso a la justicia, la falta de educación integral de la sexualidad, la insuficiente promoción del acceso de las mujeres a los cargos electivos, la discriminación legal, la ausencia de una legislación adecuada para la protección efectiva de sus derechos y la extendida precariedad laboral de las trabajadoras domésticas.

Desde el propio Poder Ejecutivo se han emitido declaraciones con expresiones de un marcado tinte machista. Según fuentes periodísticas², durante su intervención en el edificio del World Trade Center de la ciudad de Montevideo, el presidente Horacio Cartes recordó que Paraguay es un país atractivo para los inversionistas dada su fácil estructura de negocios y baja carga impositiva, y lo comparó con una "mujer bonita" que debe maquillarse todos los días para que se la mire, como la marca de un producto, por lo que se infiere que su visión del Estado es aquel de las mujeres en venta.

En el presente artículo se detallan los distintos ejes que guardan relación con los derechos vulnerados, se mencionan casos y recomendaciones.

MARCO NORMATIVO

En nuestro país se cuenta con un marco constitucional³, tratados internacionales de derechos humanos vigentes y varias normativas legales que sientan

1 Fue la primera abogada y considerada la primera feminista del Paraguay. En 1907, obtuvo el grado de doctora en Derecho, a la edad de 24 años, con la presentación de su tesis "Humanismo", que es una ferviente defensa del feminismo, a más de una crítica al sistema cultural, educativo, político y jurídico del Paraguay de ese entonces. Más información en http://www.portalguarani.com/1670_serafina_davalos.html.

2 Diario Última Hora, 26 de octubre de 2013, disponible en: <http://www.ultimahora.com/califican-machista-cartes-declaraciones-uruguay-n734942.html>.

3 Se destaca en particular la parte dogmática de la Constitución de 1992 y sus avances en el reconocimiento de derechos fundamentales. Específicamente, con referencia a los derechos humanos de las mujeres, pueden citarse los artículos 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 68, 73, 74, 75, 76, 80, 85, 86, 88, 89, 91, 100, 115 inc. 9, 10, y 117 de la Constitución Nacional.

las bases para posibilitar la igualdad en el goce de los derechos para hombres y mujeres⁴.

Este año, la Corte Suprema de Justicia aprobó la acordada N° 845/2013, por la cual estableció la implementación de las “Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes”, conocidas como “Reglas de Bangkok”. Para garantizar el cumplimiento de esta normativa, la máxima instancia judicial dispuso la creación de una comisión multidisciplinaria integrada por la Secretaría de Género, las Direcciones de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, junto con la Unidad de Supervisión de Penitenciarías del Poder Judicial. Éstas serán las encargadas de divulgar las “Reglas de Bangkok” y sensibilizar a todos los componentes de la administración de justicia, así como formular propuestas de mejoramiento del servicio, basadas en su aplicación⁵.

Las “Reglas de Bangkok” fueron aprobadas el 21 de diciembre de 2010 (R/RES/65/229) por la Asamblea General de las Naciones Unidas y tienen como objetivo instar a que magistrados/as y funcionarios/as elaboren sugerencias para mejorar las condiciones y necesidades de las mujeres privadas de libertad.

DERECHO A LA VIDA

Varios han sido los crímenes de odio⁶ sufridos por mujeres durante el presente año. Los medios de prensa han publicado numerosos casos de mujeres muertas en manos de sus parejas, víctimas de femicidio/feminicidio⁷, expresiones de las más graves de la violencia y discriminación contra las mujeres. Pese a la relevancia del problema como violación de los derechos humanos de las mujeres, aún son insuficientes las respuestas por parte del Estado para prevenirlos, investigarlos, sancionarlos, y para lograr la reparación a las víctimas.

4 Se citan las siguientes normas: Código Laboral, ley N° 213/93 y sus modificaciones; Código de la Niñez y la Adolescencia, ley N° 1680/01; Código Penal, ley N° 1160/97 y la ley N° 3440/08 que establece sus modificaciones; Código Procesal Penal, ley N° 1286/98; Código Electoral, ley N° 834/96; ley N° 1600/00 contra la violencia doméstica; ley N° 1620/00 de la función pública; ley N° 4423/11 orgánica del Ministerio de la Defensa Pública; ley N° 34/92 de creación de la Secretaría de la Mujer y ley N° 4675/12 que eleva la Secretaría de la Mujer al grado de ministerio; ley N° 2907/06 de “Aseguramiento presupuestario de los programas de salud reproductiva y de aprovisionamiento del kit de partos del MSPyBS”; acordada N° 633/2010 sobre las 100 “Reglas de Brasilia”; acordada N° 609/2010 que crea la Secretaría de Género del Poder Judicial; acordada N° 657/2010, por la cual se aprueba la Política institucional de transversalidad de género del Poder Judicial del Paraguay; resolución N° 089-012/09 del Instituto de Previsión Social.

5 Poder Judicial (2013). Disponible en: <http://www.pj.gov.py/notas/9018-corte-aprueba-implementacion-de-las-reglas-de-bangkok>.

6 Se trata de una modalidad de crimen de lesa humanidad porque quien lo comete, considera que su víctima carece de valor humano a causa de su color, sexo, orientación sexual, género, identidad de género, origen, origen étnico, status civil, nacimiento, impedimento físico o mental, condición social, edad, creencias religiosas o políticas.

7 El concepto de *femicidio* ha producido un amplio debate como efecto natural de la situación de vulnerabilidad y violencia en que se encuentran las mujeres y, muy especialmente, por la ineficacia del sistema de justicia para contener y reprimir la muerte de mujeres. El debate sobre el delito de *femicidio* gira en torno a las implicaciones de su tipificación para el sistema de justicia penal, en la importancia de visibilizar el asesinato de mujeres por razones de género y, sobre todo, ha puesto énfasis en la revictimización de las mujeres dentro del sistema de justicia y en la responsabilidad del Estado por la impunidad y la repetición de los hechos criminales, convirtiéndose el asesinato de mujeres en un crimen de Estado.

Decenas de mujeres mueren anualmente en Paraguay ante la insuficiencia del cumplimiento de las obligaciones estatales de proteger sus vidas⁸. No existen estadísticas oficiales que puedan dar cuenta de estas situaciones. A la fecha, en nuestro país, no ha habido siquiera una respuesta legislativa que garantice su prevención y las garantías de no repetición. En el marco del debate del proyecto de “ley integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, basada en asimetrías de género”, se ha impulsado la creación de tipos penales especiales que particularicen la sanción de este hecho punible.

A la precariedad de los registros de datos se suma la del análisis de violencia desde la categoría conceptual del feminicidio. La información reportada en los medios de comunicación permite constatar cómo se da –casi de forma habitual– este tipo de violencia⁹. Es preocupante la ausencia de una tipificación penal específica, así como de una cultura de género por parte de los agentes del Estado, y la falta de una formación escolar y social respecto a la violencia hacia la mujer.

Existe una carencia de políticas efectivas para la reducción del riesgo de la violencia hacia las mujeres. La vigencia de un marco legal específico no garantiza que se sancionen efectivamente los hechos de violencia, pues los sistemas de justicia tienden a relegar las causas relacionadas a los derechos de las mujeres minimizando su importancia. Si bien es importante destacar el caso Sonia Vera¹⁰, asesinada por su marido Adolfo Trotte, a quien el Tribunal de Sentencia lo condenó a 30 años de cárcel, más 10 años como medida de seguridad por la muerte de su esposa. Es la primera vez que la justicia aplica medidas de seguridad en un caso de homicidio doloso por violencia de género en nuestro país. Dicha resolución judicial genera un importante precedente. Sin embargo, la sentencia aún no ha quedado firme, pues se encuentra pendiente de resolución el recurso de apelación planteado por el condenado¹¹.

Las víctimas de violencia pueden acudir a los juzgados de toda la república, aunque enfrentan numerosos obstáculos. En muchos de los casos de feminicidio, las mujeres habían acudido a denunciar ante las autoridades los actos de violencia de los que eran víctimas y, no obstante, el sistema de justicia no protegió su integridad. Se menciona la falta de implementación de mecanismos de protección, como las órdenes de protección que son consideradas, medidas de urgente aplicación para evitar el riesgo a la integridad y vida de las mujeres que son víctimas de violencia. En el mismo sentido, tampoco ha aumentado el número de albergues para mujeres víctimas de violencia, pues hasta el cierre del presente informe existían en todo Paraguay solo dos funcionando.

8 Para una lectura más amplia, ver el artículo sobre una vida libre de violencia de este informe.

9 “La lucha contra el feminicidio en Paraguay”, disponible en: <http://www.vivaparaguay.com/new/index.php/nacionales/4-nacionales/40504-la-lucha-contra-el-feminicidio-en-paraguay>.

10 Un exbarrabrava del club Olimpia mató a Sonia Vera, su esposa, de dos tiros en la cabeza, luego de maltratarla en sucesivas ocasiones. En el hecho, la hizo arrodillar, y posteriormente su cadáver fue ocultado en un colectivo ubicado en el predio del club Olimpia, en Fernando de la Mora.

11 Ministerio de la Mujer (2013). Disponible en <http://www.mujer.gov.py/adolfo-trotte-fue-condenado-por-feminicidio-a-sonia-vera-n582>.

El caso de Lucía Sandoval¹² es un claro ejemplo, ya mencionado en el informe del año 2012. A pesar de haber denunciado previamente a su pareja ante el Juzgado de Paz y ante la Policía por violencia doméstica, Lucía sigue privada de su libertad en el Correccional de Mujeres - Casa del Buen Pastor por haberse defendido de su agresor. A su vez, sigue sin poder acceder a sus hijos, y en diciembre del presente año se iniciaría el juicio oral en su causa.

DERECHO A VIVIR SIN VIOLENCIA

Existen algunas señales de interés por parte del Estado en modificar la normativa existente en materia de violencia. Actualmente, se encuentra en discusión en el Congreso Nacional la aprobación del proyecto de "ley integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres basada en asimetrías de género". Sin embargo, se ha criticado el hecho de que no se ha dado participación a las organizaciones de mujeres, que históricamente han tenido en Paraguay un papel protagónico en la lucha por la igualdad, la no discriminación y la lucha contra la violencia de género. Cabe reconocer que el movimiento feminista históricamente ha defendido los derechos humanos de las mujeres y ha luchado para su efectivo reconocimiento legal, así como para su garantía efectiva.

Con relación al contenido del proyecto, éste no contempla la asignación de un presupuesto que sirva de base o monto mínimo que debe otorgarse para financiar la implementación de la política. Las medidas de protección son insuficientes, no abarcan a todos los tipos de violencia. Asimismo, es preocupante que la ley no introduzca una perspectiva de la diversidad de mujeres. En consecuencia, al hablar de "las mujeres", habla del estereotipo que tenemos introyectado: mujer adulta, blanca, de clase media, sin discapacidad, heterosexual.

A su vez, se inició, aunque sin continuidad, la implementación de un sistema de monitoreo de la aplicación, en las sentencias judiciales, de los instrumentos internacionales y de la ley nacional en materia de violencia. Los resultados preliminares demostraban escasa aplicación de los estándares de derechos humanos en la materia.

Entre otras formas de violencia hacia las mujeres en Paraguay, se destaca la trata de niñas, adolescentes, jóvenes y adultas con fines de explotación sexual y laboral. Con relación a la trata internacional, el control en las fronteras sigue siendo insuficiente, observándose un porcentaje realmente significativo de mujeres paraguayas (36 %) entre las víctimas de trata identificadas en Argentina¹³, siendo un crimen que afecta de forma significativa a las niñas y adolescentes.

Por otra parte, en lo que respecta a políticas públicas con perspectiva de género, el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2012-2018 (PNIO) ha incluido

12 Lucía Sandoval es una mujer que mató a su marido agresor, en ejercicio a su derecho a la legítima defensa, habiendo denunciado previamente y en reiteradas ocasiones a su pareja por violencia doméstica.

13 Inecip Argentina (2012): *La trata sexual en Argentina*. UFASE, Buenos Aires, pág. 18.

en su eje VI el tema del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; también lo ha hecho el Plan Nacional de Salud Reproductiva 2009-2013, pero no cuenta con un presupuesto específico.

DERECHO A LA SALUD

En cuanto al derecho a la salud y a los derechos sexuales y reproductivos¹⁴ de las mujeres paraguayas jóvenes, es importante destacar que, según datos oficiales reflejados en el informe "Estado de la población mundial 2013", el 20 % de los embarazos en nuestro país corresponde a adolescentes¹⁵. Lo más preocupante es que desde el año 2000 el embarazo adolescente tuvo una tendencia ascendente en Paraguay, y el incremento se registra en niñas de 10 a 14 años de edad.

El informe menciona que entre el año 2009 y 2011 hubo un incremento de nacidos vivos de madres de 10 a 14 años de edad, pasando de 590 a 611 casos, lo que representa un ascenso del 4 %. Dos de los partos diarios registrados en Paraguay corresponden a niñas de la mencionada edad. La problemática en este grupo etario va más allá de la falta de información y de oportunidades, pues se encuentra fuertemente vinculada al abuso y la violencia sexual. Es necesario con urgencia dar respuesta a esta problemática con el desarrollo de un abordaje preventivo para las niñas y adolescentes, atención integral y el respeto a sus derechos en el caso de haber sufrido violencia.

En el periodo se ha registrado un grave retroceso en la conquista por la implementación progresiva de la gratuidad de los servicios de salud pública, a pesar de que persiste una alta tasa de mortalidad materna. Igualmente, las organizaciones de mujeres han denunciado que las "Mujeres en proceso de parto no llegan a tiempo hasta los centros sanitarios y sufren complicaciones, e incluso mueren por causas previsibles, en tanto otras no recurren a los servicios por miedo al maltrato que es frecuente por parte del personal médico"¹⁶.

DERECHOS REPRODUCTIVOS

Tampoco se han atendido desde el Congreso Nacional las reiteradas observaciones de comités internacionales de derechos humanos respecto a las vulneraciones de derechos de las mujeres por causa de la penalización de la interrupción voluntaria del embarazo. Esta penalización genera que las mujeres se sometan a abortos clandestinos, sin procedimientos de asistencia adecuada, en ambientes carentes de los mínimos patrones sanitarios, con posibilidades de complicaciones posaborto como hemorragia, infertilidad, infección y muerte.

Es sabido que la criminalización y las leyes restrictivas no llevan a la eliminación ni a la reducción de los abortos provocados, además de aumentar consi-

14 Para complementar esta información, ver los artículos sobre derechos sexuales y derechos reproductivos de este informe.

15 Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA): <http://www.unfpa.org.py/noticias/template1.php?id=446>.

16 Periódico Eá, 29 de mayo de 2013, disponible en <http://ea.com.py/lamentan-retroceso-en-gratuidad-de-la-salud-y-alta-tasa-de-mortalidad-materna/>.

derablemente los riesgos de enfermedad de las mujeres o bien de mortalidad. Según los "Indicadores básicos de salud 2012" del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS)¹⁷, el número de defunciones registradas por complicaciones durante el embarazo, el parto y puerperio asciende a 100,8 por cada 100.000 nacidos vivos en el año determinado. No se identifican en el informe datos referidos a muertes maternas por abortos provocados. Sin embargo, se infiere que un porcentaje importante de muertes por complicaciones derivadas de abortos mal practicados estaría comprendido en las cifras mencionadas.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha recomendado al Estado paraguay que revise su legislación sobre el aborto, incluyendo excepciones adicionales a su prohibición, inclusive cuando el embarazo sea consecuencia de una violación o incesto¹⁸. Así también lo ha hecho el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁹, que alentó encarecidamente al Estado parte a tomar las medidas legislativas necesarias para solucionar el problema de la mortalidad de las mujeres a causa de abortos clandestinos, recomendándole que en los programas escolares los temas de educación sexual y de métodos de planificación familiar sean abordados abiertamente, de tal manera que contribuyan a prevenir los embarazos precoces e infecciones de transmisión sexual.

El Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw)²⁰ también, entre sus observaciones finales, recomendó al Estado actuar sin demora y aplicar medidas efectivas para hacer frente a la elevada tasa de mortalidad materna, impedir que las mujeres tengan que recurrir a abortos en condiciones de riesgo y suprimir las disposiciones punitivas que se aplican a las mujeres que se hayan sometido a abortos.

ENTRE LO PRIVADO Y LO PÚBLICO: LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y SU ACCESO A LOS CARGOS PÚBLICOS ELECTIVOS Y AL TRABAJO DECENTE

PARTICIPACIÓN POLÍTICA

En un año marcado por las elecciones nacionales, las cifras muestran un bajo nivel de representación de las mujeres en el Congreso Nacional y en los puestos de adopción de decisiones en el sector público. Conforme a los datos publicados por el Tribunal Superior de Justicia Electoral²¹ respecto a las últimas elecciones llevadas a cabo en abril del presente año, se colige que el porcentaje de mujeres electas en ambas cámaras del Congreso es de 17 %. Ellas ocupan el 20 % en el Senado²² y el 17 % en la Cámara de Diputados.

17 Disponible en <http://www.mspps.gov.py/v2/documentacion.php>.

18 Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2013): *Tercer informe presentado por el Estado, observaciones finales adoptadas por el Comité en su 107º período de sesiones*.

19 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas: *Segundo y tercer informes presentados por el Estado, observaciones finales adoptadas el 21 de noviembre de 2007*.

20 Comité Cedaw: *Sexto informe presentado por el Estado, observaciones finales adoptadas el 5 de octubre de 2011*.

21 Disponible en <http://www.tsje.gov.py/>.

22 En el Senado se observa un aumento del 9 al 20 %, respecto a las elecciones del año 2008.

Los porcentajes en otros órganos representativos también son bajos: en el Parlamento del Mercosur (Parlasur) se encuentran solo tres mujeres (17 %). En lo que respecta a los gobiernos departamentales, se observa que de los 17 departamentos, solo una mujer accedió al cargo de gobernadora, mientras que en las juntas departamentales se cuenta con 38 mujeres y esto representa el 17 % del total de las bancas.

Respecto a los gobiernos locales, solo el 8 % de los municipios es gobernado por una mujer, y en las juntas municipales las mujeres accedieron sólo al 22 % de las bancas.

En lo atinente al Poder Ejecutivo, de 11 ministerios, solo tres están presididos por mujeres, lo cual representa el 27 % de participación en el gabinete presidencial.

El Estado debe adoptar medidas especiales temporales tendientes a incrementar la participación de las mujeres en la vida política y pública, así como en el sector privado. Asimismo, debe redoblar sus esfuerzos para eliminar los estereotipos de género sobre el papel y las responsabilidades de los hombres y de las mujeres en la familia y en la sociedad, y llevar adelante campañas de sensibilización al efecto.

SITUACIÓN LABORAL

En relación a población económicamente activa (PEA), la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral (48,9 %) es inferior a la de los hombres (72,8 %). Las mujeres, en su mayoría, permanecen en el sector informal (8 de cada 10 mujeres): en trabajos inestables, carentes de seguro médico y protección social, trabajan un promedio de 42 horas semanales en el sector informal, con sueldos equivalentes al 70,6 % del salario de los hombres²³.

Esta situación poco favorable se vislumbra también en la tasa de desempleo y subempleo, con un porcentaje de 32,4 % para las mujeres, en comparación al 25,2 % de los hombres (relación PEA sobre edades de trabajo)²⁴.

La discriminación se observa desde las mismas páginas amarillas de los periódicos, en las que en todos los casos se solicita "buena presencia" y edades preferentemente entre 20 a 30 años para los puestos destinados a las mujeres, requisito que en general no se observa en los anuncios de puestos laborales dirigidos a hombres.

Se sigue observando una gran presencia femenina en el trabajo doméstico²⁵, el cual constituye una de las ocupaciones peor remuneradas del país y legalmente discriminadas por el Código Laboral. Paraguay ha ratificado recientemente el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre traba-

23 DGEEC (2011). Disponible en http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2011/Boletin_Empleo_EPH2011.pdf.

24 *Ibíd.*

25 Para ampliar la información sobre este tema, ver el artículo sobre trabajo doméstico de este informe.

jo decente para el sector doméstico. Cabe entonces, a partir de esta ratificación, adecuar la legislación actual a lo dispuesto en esta norma. En ese sentido, es importante destacar que hasta nuestros días el derecho a la jubilación todavía no ha sido reconocido legalmente a las/los trabajadoras domésticos y persiste la discriminación legal en cuanto al derecho al salario mínimo vigente, entre otras discriminaciones con relación al régimen laboral general. Se trata de una tarea pendiente que debe ser abordada inmediatamente por el Estado.

PUBLICIDAD LESIVA

La publicidad lesiva es aquella en la cual se refleja la cultura patriarcal existente en nuestra sociedad. Los anuncios tienen una fuerte influencia en la transmisión cultural de las ideas y de las actitudes en la educación ética de las personas. La cosificación de la imagen femenina y la violencia simbólica a través de la publicidad alimenta la violencia de género, al ser asimilado el cuerpo de la mujer a un objeto de consumo. No se observan campañas desde el gobierno que tiendan a disminuir o erradicar esta forma de discriminación.

LA DISCRIMINACIÓN QUE SUFREN LAS MUJERES INDÍGENAS

La población indígena sigue siendo discriminada en las garantías para el pleno disfrute de sus derechos humanos, en particular en el acceso y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, sufriendo una doble discriminación. Los registros que dan cuenta de su situación actual son casi inexistentes. El informe preliminar del último "Censo nacional de población y viviendas para pueblos indígenas" (año 2012) arrojó como única información sobre las mujeres el número total de ellas a nivel país y por departamento: las mujeres representan el 45 % del total de la población indígena, que es de 112.848 personas.

En la declaración del II Encuentro Kuña Guaraní Aty, realizado los días 27 y 28 de junio del año 2013 en Asunción, las mujeres de la nación guaraní expresaron su preocupación sobre situaciones de violencia y discriminación que sufren en las comunidades a causa de los atropellos a sus territorios, la contaminación del medio ambiente, la falta de atención a la salud y de acceso a una buena alimentación, por sobre todo cuando existen explotación y poca oportunidad laboral, explotación sexual, trata de personas, tráfico de órganos, reafirmando que como seres humanos no son "vendepý" (mercancía).

Al mismo tiempo en que reclaman al Estado el cumplimiento efectivo de las leyes, también exigen que el mismo Estado no atropelle los derechos de los pueblos indígenas, en particular cuando las tierras tituladas u ocupadas por comunidades indígenas son vendidas por las mismas instituciones estatales, desalojadas, despojadas y avasalladas por los grandes terratenientes con sus cultivos expansivos, especialmente de la soja, haciendo caso omiso a las denuncias realizadas por algunos miembros de las comunidades indígenas. Señalan además que la educación escolar indígena no se adecua a la realidad cul-

tural, territorial y lingüística de las comunidades originarias, ocasionando en muchos casos división y malestar al interior de éstas²⁶.

CASOS

FEMINICIDIO DE MARÍA Y SHIRLEY²⁷

El 18 de octubre de 2013 se registró la muerte de dos mujeres, María Bonín, de 59 años, y de su hija Shirley Fernández Bonín, de 27 años, quienes fueron asesinadas a balazos presuntamente por Jorge Ariel Alcaraz Araujo, de 20 años, hijo del suboficial principal Jorge Alcaraz.

Shirley, pareja de Alcaraz Araujo, lo había denunciado en la fiscalía local por violencia intrafamiliar un mes antes de este hecho. La pareja tiene una hija de dos meses y había un proceso judicial abierto por parte del padre, donde solicitaba la aplicación de un régimen de visita a la niña.

ABUSO SEXUAL EN EL CLUB CENTENARIO²⁸

El caso afecta a una adolescente que sufrió violencia sexual el 10 de noviembre del año 2012, fecha en que acudió a una fiesta de 15 años en el salón Pérez Uribe del Centenario. Aproximadamente a las 23:40 salió de ese lugar para encontrarse con su entonces pareja con el propósito de terminar la relación, que era reciente. Sin embargo, esa noche fue dopada y llevada hasta un depósito ubicado cerca de las canchas de tenis del club, donde otros dos muchachos la golpearon y sostuvieron mientras su novio abusaba de ella.

Desde una perspectiva de derechos humanos, es evidente y preocupante la revictimización que sufre la denunciante por la exposición mediática de los elementos probatorios de la causa, de lo cual son responsables médicos forenses, la Fiscalía, los abogados defensores y querellantes, que pretenden que por los medios de prensa se dilucide el caso, sin considerar los derechos humanos de la adolescente e incumpliendo lo establecido por el Código de la Niñez y la Adolescencia, en su art. 29, el cual establece la prohibición de la publicación: "Queda prohibido publicar por la prensa escrita, radial, televisiva o por cualquier otro medio de comunicación, los nombres, las fotografías o los datos que posibiliten indentificar al niño o adolescente, víctima o supuesto autor de hechos punibles (...)".

MUJERES DE TACUATI Y LATERZA CUÉ

En las visitas de observación y monitoreo de derechos humanos realizadas por la Codehupy y organizaciones miembros como Servicio Paz y Justicia Paraguay

26 Para ampliar esta información, consultar los artículos sobre derechos de los pueblos indígenas y discriminación indígena de este informe.

27 Diario Abc Color, 22 de octubre de 2013, disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/hijo-de-policia-mata-a-balazos-a-su-esposa-y-a-su-suegra-en-paraguari-630934.html>.

28 Diario La Nación, 12 de noviembre de 2012, disponible en <http://www.lanacion.com.py/articulo/146870-caso-centenario-son-los-profesionales-los-que-han-incurrido-en-una-falta-etica-critica-oscar-paciello.html>.

(Serpaj Py), Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP), Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer - Paraguay (Cladem Py) y la fundación Andrés Rivarola Queirolo (Fundar) durante el presente año, se pudo relevar testimonios de mujeres pobladoras que han sido víctimas de abuso policial fiscal poniendo en riesgo su vida, integridad y libertad en el marco de los allanamientos realizados en la comunidad como parte de la causa que investiga el asesinato del ganadero Aníbal Lindstron²⁹.

Las denuncias fueron presentadas por nota ante las autoridades competentes. En ellas, se rescatan testimonios de la señora Irma Espinoza, quien refiere que durante el allanamiento a su domicilio, con presencia de la fiscalía Ninfa Aguilar y el comisario Benegas, varios de sus utensilios de cocina fueron destruidos y/o tirados al piso por los intervinientes. Manifestó igualmente que los policías le sustrajeron sumas de dinero de su domicilio. Los intervinientes la presentaron como sospechosa de formar parte del apoyo logístico del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), por contar con botas de lluvias y zapatos. La presión psicológica ejercida sobre Irma Espinoza por parte del comisario Benegas no solo habría incluido amenazas de detención, sino acusaciones directas, como la que de haber asesinado a Lindstron, y la supuesta ilegalidad de su conducta, por el solo hecho de mantener una posición contraria al uso de agrotóxicos.

Finalmente, el caso de Lilian Noemí Coronel, quien denunció que durante el allanamiento en su domicilio el comisario Benegas amenazó a su marido con detenerlo, y que para ello "plantaría"³⁰ cocaína en su casa como prueba para inculparlo. Relató también que los efectivos policiales interrogaron a niñas y niños a punta de pistola durante los allanamientos. Recordó que algunas niñas y niños que presenciaban los procedimientos fueron puestos a un lado, apuntados con armas largas, de grueso calibre, e intimidados para que cuenten todo lo que sabían sobre la muerte de Lindstron o los autores del crimen.

AMENAZA A DEFENSORA DE DERECHOS HUMANOS

La abogada Elba Núñez, coordinadora regional del Cladem, sufrió amenazas en el presente año. Los hechos se sucedieron el día jueves 29 de agosto, cuando, aproximadamente a las 22:00 hs., mientras conversaba por teléfono celular con una persona, intercepta la comunicación una voz masculina e inicia un interrogatorio. Seguidamente, y al no responder la abogada a sus preguntas, el extraño le dice "el que nada debe, nada teme", "sos abogada y persona pública", y finalmente afirmó "mi papá es militar y vamos de seguido a Asunción y a Luque". Estos hechos suceden luego de haber acompañado la visita de observación hecha por la Codehupy con otras organizaciones sociales de derechos humanos al distrito de Tacuati (departamento de San Pedro), ante denuncias de abusos a pobladoras y pobladores de asentamientos campesinos cometidos por organismos del Estado.

29 El ganadero Luis Alberto Lindstron Picco, de 63 años, secuestrado por el EPP entre el 31 de julio y el 12 de setiembre de 2008, fue asesinado en mayo de este año en un camino interno de la estancia "Paso Itá" de Tacuati.

30 Hace referencia a la preconstitución de pruebas.

La empresa que le presta el servicio de telefonía celular no constató la intercepción en el registro de llamadas, así como tampoco ésta quedó registrada en el aparato celular. Estos hechos de amenaza e intimidación se suman a otro sucedido en octubre del año 2012, cuando la citada abogada, en su labor en la defensa de los derechos humanos, recibió una llamada de voz masculina, que le dijo en guaraní “ndekausaoñembotyvéta la tape” (por tu culpa van a seguir habiendo cierre de rutas), luego hubo murmullos entre dos personas y luego tres golpes secos uno tras otro simulando tiros, por lo cual en su oportunidad se había formulado la denuncia ante la Fiscalía.

La situación de riesgo en que los defensores/as de derechos humanos realizan su labor en Paraguay ha sido evidenciada en el informe que las organizaciones defensoras de derechos humanos han presentado el 15 de marzo último ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, durante el 147 periodo ordinario de sesiones, en la audiencia temática “Situación general de los derechos humanos en Paraguay”, espacio en el que este organismo expresó su preocupación por los asesinatos a dirigentes campesinos y la intimidación que producen estos hechos en las comunidades donde estos vivían.

El Estado paraguayo tiene el deber de garantía de los derechos humanos y la obligación de respetar el derecho a la vida y la integridad personal a través de sus agentes estatales frente a los particulares. De igual manera, tiene el deber de facilitar los medios necesarios para que los defensores/as de derechos humanos realicen libremente sus actividades, protegerlos/as cuando son objeto de amenazas para evitar atentados contra su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor; e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra combatiendo la impunidad.

CASO DE VIOLENCIA EXTREMA EN ZEBALLOS CUÉ

La joven Lici Yohana Riveros, domiciliada en el barrio Las Colinas de Loma Pyta, de 19 años, con una hija de un 1 año 5 meses, en fecha 26 de noviembre del corriente a las 14:30 hs. aproximadamente fue brutalmente golpeada por su pareja el señor Fernando Javier Alderete Paez, hijo de una conocida dirigente de base del partido colorado de la ciudad de Loma Pyta. La víctima concurre a la Fiscalía, a los efectos de realizar la denuncia correspondiente. Interín la misma se encontraba en el Ministerio Público, el agresor acudió hasta el Juzgado de Paz de Zeballos Cué, a los efectos de denunciarla por agresión y obtuvo en forma inmediata la exclusión de hogar de la misma. La víctima de violencia intrafamiliar en contadas horas paso de ser víctima a agresora, según la Resolución dictada por el Juzgado de Paz, órgano aplicador de la ley 1600/2000. El Agente Fiscal, no demostró la mínima consideración por la víctima, la expuso a la presencia del agresor, y en presencia de éste expresó que la misma podría ser imputada pues según el Agente del Ministerio Público, existió agresión mutua.

RECOMENDACIONES

- Generar un presupuesto que permita la efectiva y eficaz unificación de registros sobre la violencia hacia las mujeres con el procedimiento pertinente, en la mayor brevedad posible.
- Asegurar que las denuncias de violencia presentadas por las mujeres sean efectivamente investigadas, que los autores sean enjuiciados y condenados con sanciones apropiadas, y que las víctimas tengan acceso a centros de atención o albergues especializados en todo el país.
- Desarrollar políticas de (des)precarización y formación laboral que atiendan de manera particular la situación de las mujeres en el mercado de trabajo.
- Modificar el Código Laboral, que restringe derechos de las trabajadoras domésticas.
- Impulsar y dar sostenibilidad a las políticas referidas al acceso paritario de mujeres a los cargos de elección popular y altos cargos de la función pública.
- Despenalizar el aborto y brindar servicios de atención especializada a mujeres que recurren a los servicios de salud a raíz de complicaciones por abortos.
- Insistir en la utilización de los protocolos de atención a mujeres víctimas de violencia por parte de los diferentes operadores del sistema y mejorar la respuesta estatal frente a las denuncias de violencia contra las mujeres, garantizando el cumplimiento de las medidas de protección que – dependiendo de la legislación– dictan jueces, juezas y fiscales en casos de violencia contra las mujeres.
- Incluir en las carreras de formación de grado en general, y en la formación judicial en particular, materias relacionadas con el enfoque de igualdad de género.
- Monitorear a los/as operadoras/res de justicia en el uso y aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos que protegen los derechos de las mujeres.
- Fortalecer, dotando de recursos y personal idóneo, las instancias creadas en las diversas dependencias estatales para incluir la perspectiva de género a nivel legislativo, judicial y ejecutivo.
- Contar con una base de datos confiable y actualizada sobre el estado de la tramitación de las medidas de protección a favor de las víctimas, a fin de dar seguimiento a su ejecución.
- Reforzar o crear casas de acogida para las mujeres en situación de riesgo vital por violencia intrafamiliar, así como para sus hijos y/o dependientes. Estos albergues deben ser lugares seguros de residencia y de atención

psicosocial, a fin de favorecer la reelaboración del proyecto de vida de las víctimas de violencia.

- Fortalecer la educación escolar no sexista y antidiscriminatoria.
- Llevar a cabo campañas de sensibilización y educación dirigidas a toda la población, destacando los costos humanos y sociales de la violencia contra las mujeres, enfatizando el riesgo de muerte que ellas enfrentan.
- Fortalecer las campañas educativas y comunicacionales dirigidas a modificar los patrones socioculturales de hombres y mujeres a fin de contrarrestar las prácticas y costumbres que legitiman o exacerban la violencia contra las mujeres.
- Disponer de observatorios de criminalidad o de violencia contra las mujeres para vigilar y monitorear la situación de la violencia contra ellas.
- Recoger data específica sobre grupos de mujeres en condiciones de mayor vulnerabilidad, como las mujeres campesinas, indígenas, afrodescendientes, lesbianas, con discapacidad, entre otras.
- Documentar el patrón de persecución y criminalización a defensoras y defensores de derechos humanos y que el Estado garantice la investigación de los hechos y el cese inmediato de estas prácticas.

BIBLIOGRAFÍA

- UNFPA, <http://www.unfpa.org.py/noticias/template1.php?id=446>.
- DGEEC (2012): *Pueblos indígenas en el Paraguay. Resultados preliminares 2012. III Censo nacional de población y viviendas para pueblos indígenas. Censo 2012*. DGEEC, Asunción.
- Declaración del II Encuentro Kuña Guaraní Aty (Asunción-Territorio Guaraní, 28 de junio de 2013). Disponible en <http://www.conapi.org.py/interna.php?id=217> (consultado el 12 de noviembre de 2013).
- Cladem (2013): *Derechos sexuales y derechos reproductivos. Observaciones finales de comités monitores de Naciones Unidas y recomendaciones derivadas de organismos del Sistema Interamericano*. Lima.



UN ANÁLISIS CRÍTICO ACERCA DE LA SITUACIÓN
DEL CUMPLIMIENTO DE LA CONVENCIÓN
SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON
DISCAPACIDAD (CDPD) EN EL PARAGUAY

Paraguay, un país que no logra incluir a las personas con discapacidad

El Estado paraguayo fue examinado por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, en su noveno período de sesiones, desarrollado del 15 al 19 abril del año 2013 en Ginebra, Suiza. A partir de la consideración del Informe oficial del Estado, el Comité efectuó recomendaciones para avanzar en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la CDPD. La presentación del Informe Oficial puso de manifiesto a nivel internacional la deuda histórica del Estado en relación con las personas con discapacidad en el cumplimiento efectivo de sus derechos humanos.

LAURA RIVEROS TAPIA

COORDINADORA NACIONAL POR LA PROMOCIÓN DE
LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD
(CONAPRODIS)

INTRODUCCIÓN

El presente texto tiene como objetivo presentar un análisis sucinto de algunos artículos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que formaron parte del examen realizado por el Comité de las Naciones Unidas al Estado paraguayo, en el marco de los mecanismos de supervisión del cumplimiento de este tratado.

La República del Paraguay ratificó a través de la Ley N° 3540/08 tanto la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad como el Protocolo Facultativo de dicha Convención. En cumplimiento del art. 35 de la CDPD, el Estado paraguayo presentó su Informe Inicial respecto a la aplicación de los preceptos contenidos en la Convención, durante los días 15 y 16 de abril de este año. La delegación oficial estuvo encabezada por el embajador Juan Esteban Aguirre, representante permanente del Paraguay ante la Oficina de las Naciones Unidas y Organismos Especializados, e integrada por la directora de Asesoría, Cooperación Técnica y Relaciones Interinstitucionales y el director de Asesoría Jurídica, ambos de la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (Senadis); la directora General de Derechos Humanos de la Cancillería Nacional, representantes del Instituto de Bienestar Social y de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores del Congreso Nacional¹.

La consideración del Informe de Paraguay se realizó en el marco de la Novena Sesión del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, del 15 al 19 de abril, en la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, con sede en Ginebra, Suiza.

La sociedad civil, a través de representantes de organizaciones referentes del sector responsables de la redacción del informe alternativo sobre el cumplimiento de la CDPD, pudo ser testigo de los argumentos esgrimidos por los representantes del Estado para intentar justificar la falta de datos estadísticos sobre el sector y, por ende, la ausencia de estrategias eficaces que permitan el diseño e implementación de políticas públicas equitativas para el cumplimiento efectivo de todos los derechos de las personas con discapacidad.

El resultado del examen fue una extensa lista de recomendaciones al Estado paraguayo, entre ellas, como una de las más resaltantes, la necesidad de rectificación de la doble labor asignada a la Senadis para constituirse en el órgano responsable de la labor de implementación y de monitoreo independiente,

1 Ministerio de Relaciones Exteriores, 16 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.mre.gov.py/v1/Noticias/616-paraguay-present-informe-al-comit-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-de-la-onu.aspx>

aunque dicha institución no cumple con los Principios de París². El Comité alienta al Estado parte a que cuente con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, en particular las organizaciones de personas con discapacidad, para la preparación de sus próximos informes periódicos.

Esta asignación de doble rol fue objeto de reclamos por la sociedad civil, pero una vez más se hizo caso omiso a las organizaciones referentes y se dio continuidad a la promulgación de una ley alterada en la propuesta inicial del sector, en varios artículos de gran importancia.

MARCO NORMATIVO

Los art. 46, 47, 48 y 58 de la Constitución Nacional reconocen que las personas con discapacidad tienen derecho al disfrute de todos los derechos otorgados por la Constitución a las demás personas que viven en la República, sin discriminaciones, a más del derecho específico a que se implementen políticas que remuevan los obstáculos que impiden este disfrute en condiciones equitativas.

La Ley N° 4720/12 “Que crea la Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Senadis)” establece en el art. 2, entre las funciones del ente, tanto la formulación de las políticas nacionales en materia de discapacidad como, entre otras:

Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad. Esta facultad incluye la atribución de denunciar los posibles incumplimientos ante los organismos o instancias jurisdiccionales respectivas, y ejercer acciones y hacerse parte en aquellas causas en que estén afectados los intereses de las personas con discapacidad, de conformidad a la Ley (art. 2, inc. j).

Por otra parte, el 16 de enero del año 2013 fue promulgado el Decreto N° 10514, por el cual se reglamenta la Ley N° 4720/2012, de creación de la Senadis. En el art. 4 de este decreto se definen, entre otros, dos conceptos importantes: el concepto de inclusión y el de transversalidad. La inclusión, como acto de incluir y contener a algo o alguien, es entendida como “un enfoque que responde

2 Principios relativos al Estatuto y funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos.

En octubre de 1991, el Centro de Derechos Humanos organizó una reunión técnica internacional a fin de examinar y actualizar la información relativa a las instituciones nacionales de derechos humanos existentes. A la reunión asistieron representantes de instituciones nacionales, Estados, las Naciones Unidas, sus organismos especializados, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales. Además de intercambiar puntos de vista sobre las disposiciones vigentes, los participantes formularon un amplio conjunto de recomendaciones sobre la función y la composición, así como sobre el estatuto y las funciones de las instituciones nacionales de derechos humanos. La Comisión de Derechos Humanos hizo suyas dichas recomendaciones en marzo de 1992.

positivamente a la diversidad de las personas y a las diferencias individuales, entendiéndolo que la diversidad no es un problema, sino una oportunidad para el enriquecimiento de la sociedad, a través de la activa participación en la vida familiar, en la educación, en el trabajo y en general en todos los procesos sociales, culturales y en las comunidades”.

A su vez, la transversalidad es considerada un “principio en virtud del cual las actuaciones o políticas que desarrollan las administraciones públicas en materia de discapacidad, no se limitan únicamente a planes, programas y acciones específicos, sino que comprenden las políticas y líneas de acción de carácter general en cualquiera de los ámbitos de actuación pública o privada, en donde se tendrán en cuenta las necesidades y demandas de las personas con discapacidad”.

Asimismo, el decreto reglamenta la composición y modo de funcionamiento de la Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conadis); y la estructura organizativa y funcional de la Senadis.

DÉBILES E INSUFICIENTES INICIATIVAS ESTATALES

INADECUADA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS LEGALES A LA SENADIS

Actualmente existe una ausencia de correspondencia entre los reclamos del sector y la respuesta del Estado a los mismos. Un ejemplo de ello es la asignación de un doble rol a la Senadis: por un lado, el de coordinar las políticas en materia de derechos de las personas con discapacidad, en consulta con la Conadis, y, por otro, el de monitorear la implementación de dichas políticas.

A pesar de que anteriormente en reiteradas ocasiones se alertó a los responsables del ex Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales (Inpro) sobre la imposibilidad de que la institución cumpla con ambos roles, la ley de creación de la Senadis le ha asignado a este organismo las labores de implementación y de monitoreo independiente, sin tener en cuenta que dicha institución no cumple con los Principios de París, debido a que en su carácter de institución de Gobierno, no puede ser independiente al mismo y, por lo tanto, no puede constituirse en juez y parte de las acciones desarrolladas.

La situación mencionada generó, por una parte, indignación y frustración en las organizaciones referentes del sector, pero, por otro lado, dio paso a la alianza de la Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conaprodís) con la Defensoría del Pueblo, a través de la firma de un Convenio en fecha 12 de noviembre del presente año, a fin de poner en marcha al Comité Responsable del Monitoreo del Cumplimiento de la CDPD.

La Defensoría del Pueblo es un órgano que goza de autonomía y cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios, en plena concordancia con los Principios de París en su diseño constitucional.

PERSISTENTE FALTA DE UNA LEY CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

Otra respuesta del Estado que denota ausencia de rigor para el respeto irrestricto de los derechos de las personas con discapacidad (PcD) guarda relación con las medidas que ha tomado para promover los derechos humanos y prohibir la discriminación contra las PcD. Entre estas aún no se ha dispuesto una norma específica para prevenir, eliminar y sancionar la discriminación contra las personas con discapacidad, que defina explícitamente la denegación de ajustes razonables como una forma de discriminación.

Estos ajustes se refieren a dispositivos específicos, y en el mayor de los casos imprescindibles, para que una persona con discapacidad pueda trasladarse, ingresar, cumplir con sus funciones, interactuar con sus compañeros y compañeras de trabajo y ganar un salario en condiciones dignas.

Esta carencia de normas contribuye a que las instituciones públicas o empresas privadas que otorgan oportunidad de empleo a las personas con discapacidad aleguen falta de presupuesto para realizar los ajustes razonables, que permitan una real inclusión de las mismas en sus lugares de trabajo.

FALTA DE POLÍTICAS PARA GARANTIZAR LA PLENA INCLUSIÓN SOCIOLABORAL DE PCD

Son constantes los casos de PcD que no pueden trasladarse hacia sus empleos debido a que los transportes públicos no son accesibles, no pueden ingresar a los establecimientos laborales por la ausencia de rampas, y en el caso de que puedan ingresar deben permanecer la jornada laboral completa en un mismo espacio físico debido a la falta de áreas accesibles.

Son constantes las situaciones de desconocimiento de las potencialidades de las PcD por parte de sus empleadores, quienes les asignan tareas sencillas y mal remuneradas; así como las múltiples formas de discriminación y abusos que enfrentan en el ámbito laboral las mujeres con discapacidad, en particular mujeres con discapacidad intelectual³, psicosocial⁴ y auditiva.

CAPACITACIÓN EN LENGUA DE SEÑAS IMPULSADA DESDE LA SFP

Cabe reconocer la acción de la Secretaría de la Función Pública (SFP), que ante situaciones de discriminación de personas sordas en los organismos y entidades del Estado (OEE), y con el objetivo de contribuir a la neutralización de las barreras comunicativas, por segunda vez ha incorporado este año en las capacitaciones a los/as funcionarios/as públicos la enseñanza de la lengua de señas. Esta iniciativa es destacable, pero en la práctica muchas veces las personas que cuentan con esa competencia comunicativa para interactuar con las personas sordas, usuarias de los servicios, reciben otras funciones que les impiden actuar de nexo en la comunicación.

3 Para completar la lectura sobre este tema se recomienda leer los artículos sobre discapacidad psicosocial y discapacidad intelectual del presente informe.

4 Ídem.

LA PROMOCIÓN DE LA LENGUA DE SEÑAS EN LAS POLÍTICAS

Con referencia a la lengua de señas se menciona una información importante, aunque poco clarificada desde el Estado. En la presentación oficial ante el Comité de las Naciones Unidas se expuso en carácter de “avance significativo” la adopción de la Ley N° 4336 del año 2011 “Que establece la obligatoriedad de la lengua de señas en los informativos o noticieros de los medios de comunicación audiovisuales”.

Esta ley, hasta el momento del examen al Estado paraguayo en el mes de abril, era desconocida por la comunidad sorda de nuestro país, debido a la nula participación que tuvo la misma en su elaboración y considerando además que en la práctica los medios de comunicación televisivo no cuentan con intérpretes de lengua de señas. No obstante y atendiendo a que el Estado hizo mención de la presencia de intérpretes de lengua de señas en los medios de comunicación audiovisuales como algo sumamente positivo, las organizaciones de personas sordas buscaron información al respecto y obtuvieron como respuesta que dicha norma no puede ser aplicada a todos los medios debido a un recurso de inconstitucionalidad planteado por medios de comunicación del sector privado.

Ahora bien, la incongruencia del Estado surge debido a que, si se cuenta con un canal estatal de televisión, llamado actualmente Paraguay TV, que tampoco incorpora la figura del intérprete de lengua de señas, difícilmente se podría exigir al sector privado lo que el propio Estado no cumple.

Un aspecto preocupante y que es importante mencionar como debilidad del apoyo del Estado a los logros obtenidos por la sociedad civil, es el riesgo de que la comunidad sorda pierda un servicio que marcó un antes y un después en el acceso a la información y a la comunicación de las personas sordas de nuestro país en su lengua, la lengua de señas. En el artículo sobre discapacidad en general del Informe sobre la situación de los derechos humanos 2012 de la Codehupy⁵, se mencionaba como un avance sumamente significativo la puesta en marcha del Centro de Relevó, comunicación accesible para las personas sordas del Paraguay, dependiente de la Secretaría Técnica de Planificación (STP).

Este servicio surge con el objetivo de convertirse en una política pública inclusiva que garantice el derecho a la información y a la comunicación para las personas sordas del país. No obstante, y a siete meses de su puesta en marcha, el Estado parecería no dar cuenta de la importancia de este gran avance para la comunidad sorda, pues el apoyo de la cooperación internacional que permitió la implementación del Centro de Relevó fenece en el mes de diciembre y hasta el momento de redacción de este artículo, y a pesar de los reclamos realizados a las autoridades pertinentes, no se cuenta con presupuesto estatal que garantice la cobertura de los costos operativos que permitan la continuidad del servicio: pago a técnicos y técnicas (personas sordas) e intérpretes de lengua de señas.

5 Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2012) *Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción, Codehupy. Disponible en: http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&Itemid=12

RECOPIACIÓN DE DATOS Y PRODUCCIÓN DE ESTADÍSTICAS

Otro tema reiterativo en los informes anteriores, y por cierto crucial para la formulación de políticas públicas, es lo referente a la recopilación de datos y estadísticas que cuenten con información desagregada sobre la situación en la que se encuentran las personas con discapacidad en el país. Una de las preocupaciones del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es la falta de información por parte del Estado sobre los procedimientos utilizados para la recolección de los datos sobre las personas con discapacidad en el último Censo Poblacional, y en particular sobre los criterios utilizados para desarrollar los instrumentos del Censo.

Asimismo, la carencia de información sobre la situación de la niñez con discapacidad en el Paraguay y la ausencia de un Programa a nivel nacional, que garantice la atención integral a niños y niñas y adolescentes con discapacidad, es preocupante y debe ser revertida, pues lo que existe está limitado a la prevención y detección temprana de la discapacidad, con énfasis en el modelo médico, en detrimento del conjunto de derechos reconocidos a las niñas, niños y adolescentes con discapacidad.

El informe alternativo de la Sociedad Civil presentado al Comité de la CDPCD menciona:

[L]as inexactitudes y deficiencias en la toma de datos generó la reacción de la ciudadanía debido a que numerosos hogares no fueron censados. En los medios de comunicación masivos y las redes sociales las personas con discapacidad manifestaron su preocupación por las preguntas incorporadas al Censo referidas a las personas con discapacidad. Uno de los aspectos que generó confusión fue el uso de la palabra mongólico como aclaratoria de la pregunta de la discapacidad intelectual.

Estas inexactitudes persisten hasta el momento, pues aún no se cuentan con los datos oficiales del Censo sobre las personas con discapacidad, limitando y postergando la formulación de políticas públicas oportunas y válidas para este sector de la población.

En este sentido, el Comité ha recomendado al Estado "que recopile datos desagregados que reflejen el modelo de derechos humanos en relación con las personas con discapacidad y que consulte a las organizaciones de personas con discapacidad sobre los criterios que se emplean en la recolección de dichos datos"⁶ (párr. 77).

6 Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observaciones finales sobre el informe inicial del Paraguay, aprobadas por el Comité en su noveno periodo de sesiones (15 a 19 de abril de 2013), mayo de 2013, CRPD/C/PRY/CO/1

CASOS

El hecho de que las personas con discapacidad tengan limitaciones para ser reconocidas de modo igualitario con los demás ciudadanos ante la ley es una violación flagrante a sus derechos humanos.

En nuestro país está vigente un mecanismo de inhabilitación legal de las personas con discapacidad, revelando la falta de comprensión que se tiene sobre el alcance del art. 12 de la CDPCD.

Si bien no existen datos oficiales sobre las personas con discapacidad que han sido declaradas inhábiles judicialmente, las organizaciones de personas con discapacidad en forma permanente reciben denuncias acerca de familiares que utilizan esta figura jurídica para apropiarse de los bienes de sus parientes con discapacidad. Existen casos de personas sordas y con discapacidad intelectual, cuyos padres, madres o tutores perciben a fin de mes el salario de sus hijos/as, pues los mismos fueron declarados inhábiles para administrar sus bienes.

La declaratoria de inhabilidad representa un obstáculo para el respeto y el ejercicio pleno de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida, incluyendo, aunque no únicamente, el ámbito patrimonial.

Otra clara violación a los derechos y garantías fundamentales de las personas con discapacidad es la adopción, por parte del Estado, de medidas de privación de la libertad por motivo de discapacidad, como el internamiento de niñas, niños y adolescentes, mujeres y hombres con discapacidad en hogares de albergue y en hospitales psiquiátricos, sin su consentimiento expresado de manera libre e informada, y por periodos prolongados.

Actualmente, el Estado aplica medidas que fortalecen el modelo de la privación de libertad con motivo de discapacidad, como sucede en el caso de los hogares de albergue. El Comité ha señalado al Estado la necesidad de que "implemente una política para la desinstitutionalización progresiva de personas con discapacidad, con plazos concretos e indicadores de monitoreo, que comprenda la creación de servicios comunitarios, incluyendo servicios de salud mental desde un enfoque de derechos" (párr. 48).

La utilización de terminología peyorativa hacia las personas con discapacidad de manera reiterativa en el marco legal paraguayo, y en clara contravención a lo que estipula la Convención, refleja la persistente falta de adecuación con un enfoque de derechos.

Tal como lo indican las recomendaciones del Comité, en los propios informes del Estado para dar cuenta del cumplimiento de la Convención, se ha llegado a utilizar terminología discriminatoria:

Se sigue utilizando terminología y definiciones peyorativas de las personas con discapacidad por el Estado parte en distintas normativas e instrumentos de recolección de datos incluso en el informe inicial (CRPD/C/PRY/1) y su respuesta a la lista de cuestiones (CRPD/C/

PRY/Q/1/Add). Dicha terminología refleja la prevalencia del modelo de la caridad y del enfoque médico de la discapacidad.

Otra de las deudas pendientes y que merece una rápida y especial atención por parte del Estado es el sector de la niñez con discapacidad. Niñas y niños y adolescentes, que son invisibilizados por el sistema, en ocasiones por sus propias familias, que por falta de medios o por desconocimiento no los registran al nacer. Niños, niñas y adolescentes con discapacidad que se encuentran en situaciones de riesgo de maltrato y abuso, incluidos las niñas, niños y adolescentes indígenas con discapacidad.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones se refieren a los artículos analizados en este documento y se basan en las Observaciones finales del Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad al Estado Paraguay.

- Establecer los mecanismos legales que permitan la reformulación de la Ley 4720/12 que crea la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (Senadis), a través de la cual se asigna a la misma la labor de implementación y monitoreo independiente.
- Aprobar el proyecto de ley contra toda forma de discriminación.
- Formular leyes contra toda forma de discriminación a las personas con discapacidad incluyendo la denegación de ajustes razonables, en el ámbito laboral, y establecer mecanismos de reparación cuando sus derechos laborales hayan sido violados.
- Adoptar medidas para garantizar la libertad de expresión y opinión y el acceso a la información, en particular en los servicios e instituciones públicas o privados dirigidos al público.
- Reglamentar la Ley de Lenguas que oficializa las lenguas de señas utilizadas por las personas con discapacidad auditiva y asegurar que toda la información pública esté disponible en los modos y formatos accesibles, en línea con la Convención.
- Establecer las medidas que permitan la recopilación de datos desagregados, reflejando el modelo de derechos humanos sobre las personas con discapacidad, en consulta con las organizaciones de personas con discapacidad sobre los criterios que se emplearán en la recolección de dichos datos.
- Derogar las disposiciones legales del Código Civil que regulan el proceso de inhabilitación judicial por motivos de discapacidad y adoptar un mecanismo de revisión independiente, con el objeto de restablecer plenamente los derechos a las personas que han sido declaradas inhábiles judicialmente.

- Establecer los mecanismos de salvaguarda necesarios para las personas con discapacidad, desarrollando un modelo de apoyo en el proceso de toma de decisiones, que sea respetuoso de la autonomía, voluntad y preferencias de la persona así como el respeto de su derecho al consentimiento libre e informado para tratamiento médico, acceder a la justicia, votar, contraer matrimonio y elegir un lugar de residencia, entre otros.
- Formular y aplicar una política para la desinstitutionalización progresiva de personas con discapacidad, con plazos concretos e indicadores de monitoreo, que comprenda la creación de servicios comunitarios, incluyendo servicios de salud mental desde un enfoque de derechos.
- Armonizar la legislación vigente con el contenido y las obligaciones de la Convención.
- Promover planes y programas en materia de discapacidad con el enfoque de derechos humanos y sobre los principios fundamentales de la Convención.
- Asignar los recursos necesarios y suficientes para la implementación de una política amplia de inclusión de niñas y niños y adolescentes con discapacidad en todos los ámbitos de la vida, incluyendo la familiar y comunitaria, tal y como fue recomendado por el Comité de Derechos del Niño en sus observaciones finales frente a Paraguay (CRC/C/PRY/CO/3 para. 49).
- Investigar y documentar en qué situación se encuentran las niñas, niños y adolescentes con discapacidad, en el área rural y en las comunidades indígenas, con el objeto de brindar medidas de protección contra el abuso y el maltrato.

BIBLIOGRAFÍA

- Aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Informes iniciales presentados por los Estados Partes de conformidad con el art. 35 de la Convención –Paraguay– elaborado por el Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales (Inpro) con la colaboración y apoyo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observaciones finales sobre el informe inicial del Paraguay, aprobadas por el Comité en su noveno periodo de sesiones (15 a 19 de abril de 2013), mayo de 2013, CRPD/C/PRY/CO/1
- Informe Alternativo de las organizaciones de personas con discapacidad paraguayas, febrero de 2013. Disponible en: http://www.omct.org/files/2013/03/22170/informe_alternativo_de_paraguay___codehupy___ccpr___omct.pdf
- Naciones Unidas (2006) *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Nueva York, ONU. Disponible en: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>



DERECHO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD
INTELLECTUAL

Avances lentos pero importantes para lograr una Política Nacional de Discapacidad

**SOSTENIENDO LA CONVENCIÓN SOBRE LOS
DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD
COMO UN NORTE SEGURO PARA POLÍTICAS
INCLUSIVAS PARA EL SECTOR**

“... las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente...” (Preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, punto O)

**MARÍA JOSÉ CABEZUDO CUEVAS – DIANA ELIZECHE
ALMEIDA – NOELIA ERRECARTE – SILVIA CAÑETE
FRETES – SHIRLEY AYALA GUIMARAES
FUNDACIÓN SARAKI**

INTRODUCCIÓN

El 16 de enero del año 2013 se emitió el Decreto N° 10.514, por el cual se reglamenta la Ley N° 4720/12 que crea la Senadis¹. En este decreto se estableció la Conadis², instancia de articulación entre el Estado y la sociedad civil organizada, donde se encuentran representados los principales ministerios y secretarías del Estado y, por lo menos, siete organizaciones de y para PcD³. Dichas organizaciones y personas se encuentran actualmente en proceso de ser elegidas democráticamente. La Conadis tiene como atribución principal el diseño y formulación de las políticas nacionales, para el cumplimiento de los derechos de las PcD que la Senadis debe cumplir según el principio de transversalidad.

Sumándose a este importante avance, la Senadis, gracias al impulso de varias organizaciones de y para PcD, ha emitido la Resolución N° 323/13 por la cual "Se establece la incorporación de las recomendaciones, acuerdos, sugerencias y decisiones de la Sociedad Civil en el proceso de elaboración de Políticas Públicas en la Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad".

Esta resolución establece que la Senadis debe considerar como condición elemental, la participación activa de las organizaciones sociales en la validación y toma de decisiones relacionadas con el sector, identificando criterios formales que se deben considerar en este proceso participativo a fin de garantizar su desarrollo y legitimidad. A partir de esta normativa, se logrará vincular las conclusiones y aportes que la sociedad civil organizada viene trabajando en diferentes espacios en todo el país, con las acciones de la Conadis, para la elaboración de las políticas públicas de atención a la discapacidad.

Otro punto importante de destacar es que, en relación con los datos referentes a la población con discapacidad provistos por el Censo 2012, Oscar Barrios, Director de Estadísticas Sociales y Demográficas de la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (DGEEC), ha señalado que según datos preliminares oficiales basados en el 80% de casas censadas, existe un 11,4% de PcD. Los datos serán confirmados en noviembre del presente año, en el marco del Foro Nacional de Organizaciones de y para PcD. También se informaría acerca de datos cruzados como, por ejemplo, la cantidad de niños/as y adolescentes con discapacidad y su acceso a la educación; cantidad de personas con discapacidad en edad de trabajar y porcentaje de aquellas que están actualmente trabajando.

Se puede afirmar entonces que hay un panorama esperanzador para el sector, considerando estos importantes avances en la articulación legítima entre sociedad civil y Estado para la implementación de políticas inclusivas para las PcD, con la apertura de la Senadis, la pronta conformación de la Conadis y la participación activa que están teniendo las PcD.

1 Senadis: Secretaría Nacional de Discapacidad.

2 Conadis: Comisión Nacional de Discapacidad.

3 PcD: Personas con Discapacidad.

INICIATIVAS ESTATALES

ALGUNAS CONTINUIDADES Y AVANCES

Persistencia de figuras legales discriminatorias y falta de instancias especializadas para la garantía de derechos

Haciendo alusión al art. 12 de la CDPD⁴, sobre Igualdad de Reconocimiento como Persona ante la Ley, y al art. 16 relativo a la Protección contra la Explotación, la Violencia y el Abuso, los cuales fueron abordados en el Informe de la Co-dehupy del año 2012, la situación sigue igual. La figura de la curatela continúa vigente y se siguen presentando casos de abuso, explotación y discriminación hacia las personas con discapacidad intelectual. El Programa “Gestión de Talentos” de la Fundación Saraki, en el cual se trabaja con jóvenes con discapacidad intelectual para su acceso al trabajo, ha recepcionado numerosos casos de uso inadecuado de esta figura legal, así como otras situaciones de abusos de diferentes tipos hacia estas personas.

El Estado sigue sin establecer una instancia preparada para abordar integralmente dichos casos, las personas afectadas no saben dónde denunciarlos y así encontrar ayuda.

EDUCACIÓN

Tomando en cuenta el art 24 de la CDPD sobre la Educación, puede apreciarse un considerado avance en materia legislativa, a través del Anteproyecto de Ley de Educación Inclusiva, cuya iniciativa fue promovida desde el Senado, estableciéndose la obligación de toda entidad educativa de incluir a personas con discapacidad. Si bien el Anteproyecto original contemplaba tanto a las entidades públicas, privadas y subvencionadas, este año en la primera plenaria del Senado, se modificó sustancialmente el proyecto, excluyendo al sector privado del ámbito de cobertura de la ley. Esto fue criticado por organizaciones de y para PcD debido a que contradice el derecho a la educación y la igualdad de oportunidades, estipulados tanto en la Constitución Nacional, como en la Ley N° 3540/08, que ratifica la CDPD, en la cual se reconoce expresamente en el art. 24 el derecho a la educación de las PcD al afirmar que: “con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida”.

Con estos argumentos, organizaciones de la sociedad civil han solicitado a la Cámara de Diputados que el estudio de dicha ley propicie el carácter inclusivo sin discriminación alguna, garantizando el ámbito de cobertura a nivel nacional, sea público, privado o privado subvencionado. Las modificaciones planteadas fueron aprobadas por la Cámara de Diputados en noviembre del año 2013, se espera que las mismas puedan ser aceptadas por el Senado, que deberá estudiarlas pues se trata de la Cámara de origen.

4 CDPD: Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Con el mencionado Anteproyecto de Ley se busca:

- Garantizar una política educativa desde una perspectiva inclusiva de calidad y equidad.
- Promover el desarrollo de Proyectos Educativos y Curriculares, basados en la inclusión, la equidad y la convivencia democrática.
- Desarrollar una escuela para todos y todas, donde se garantice la accesibilidad en las instalaciones, equipos multidisciplinares de profesionales y los recursos necesarios a fin de aumentar la capacidad de los centros escolares para una respuesta exitosa a la diversidad de estudiantes.
- Reconocer las responsabilidades que les corresponden a la comunidad educativa en su conjunto (docentes, familias y alumnos) para lograr una inclusión efectiva.

TRABAJO

En el ámbito de la inclusión laboral de las PcD y, considerando el art. 27 de la CDPC referente a Trabajo y Empleo, a partir del reporte de profesionales de la Fundación Saraki, que trabajan en el programa Inclusión Laboral Efectiva, y de lo dialogado con otras organizaciones que abordan la temática, se pudo constatar que una amplia mayoría de las personas con discapacidad quedaban fuera de las posibilidades, siquiera de postularse a un empleo en el sector público.

Debido a esta situación, la Fundación Saraki presentó ante la Secretaría de la Función Pública una propuesta de modificación del Decreto Reglamentario de la Ley de Reserva de Empleos Públicos. El objetivo principal de este pedido fue el de establecer mayor paridad entre los diferentes tipos de discapacidad, al momento de convocar a los concursos públicos de oposición, asegurando que ningún sector de la discapacidad quede fuera de los cupos mínimos del 5% que por ley le corresponden. El pedido, realizado en junio del año 2013, no ha tenido respuesta alguna hasta la fecha.

En cuanto a los concursos, según reportes de profesionales del Programa Gestión de Talentos de la Fundación Saraki, en general, siguen presentando desventajas para las personas con discapacidad intelectual, debido a que de cuatro concursos que se realizaron durante este periodo en la Procuraduría General de la República, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, y durante este año, el de la Auditoría General del Poder Ejecutivo y el del Ministerio de Defensa Nacional, solo en uno de ellos se habilitó un puesto donde competían entre sí exclusivamente personas con discapacidad intelectual. En total fueron contratadas dos personas con discapacidad en el marco de estos concursos.

Otro aspecto interesante es que de las veinte personas con discapacidad intelectual que egresaron del Curso de Auxiliares de Oficina, realizado en el año 2012 por el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal) y Saraki, ocho de ellas ya consiguieron trabajo, lo cual constituye el 40% del total de personas egresadas, confirmando que a mejor preparación, mayores son

las oportunidades de inclusión laboral efectiva. Además, uno de estos jóvenes resultó ganador de un concurso público de oposición para PcD en la Auditoría General del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, aún falta una política estatal concreta de modo a asegurar la formación para el empleo de personas con discapacidad intelectual y con otras discapacidades.

Un avance que debe ser resaltado es la aprobación de la Ley N° 4962 "Que establece beneficios para los empleadores, a los efectos de incentivar la incorporación de PcD en el sector privado", generando una importante responsabilidad también para el sector privado en el proceso de inclusión de personas con discapacidad, a fin de ir disminuyendo la brecha de desempleo de esta población. Dicha normativa fue promulgada en julio del año 2013. Para su implementación, el Ministerio de Justicia y Trabajo estará coordinando reuniones con las organizaciones de y para personas con discapacidad, instituciones públicas y empresas privadas para la formulación de la reglamentación de la mencionada ley.

CASOS

Desde la Fundación Saraki se destacan en este apartado algunos de los numerosos casos de hombres y mujeres con discapacidad intelectual que han vivido situaciones de abuso de diversos tipos, relatados por las personas afectadas a profesionales de esta organización en carácter confidencial.

MATERNIDAD Y DISCAPACIDAD

Con los avances en cuanto a inclusión, enfoque de derechos y acceso normalizado a oportunidades y exigencias cotidianas, las mujeres con discapacidad intelectual participan de más espacios sociales, generan vínculos, maduran en cuanto a su autonomía.

La maternidad es ante este panorama, una posibilidad que no podemos eludir. Las mujeres gestantes deberían tener condiciones adecuadas de contención y apoyo, tanto de su pareja como de la familia que la rodea, siendo la discapacidad intelectual una condición que genera mayor vulnerabilidad.

Se han acompañado casos de mujeres jóvenes con discapacidad intelectual, que al quedar embarazadas han sido abandonadas por sus parejas.

Se suman a esta situación las dificultades que encuentran las mujeres con discapacidad intelectual de acceder a información comprensible sobre cuidados médicos durante el embarazo, aspectos relativos al respeto irrestricto de los derechos de la niña, niño y adolescente en cuanto a gozar de la asistencia alimenticia, del reconocimiento de su filiación y de otros derechos que deben ser garantizados de manera efectiva, derivados de la condición de maternidad, los cuales no están siendo abordados por los programas de maternidad del Estado.

Al respecto, la maternidad de mujeres con discapacidad intelectual se constituye en un nuevo desafío que el Estado, las familias y los profesionales del ámbito deberían asumir desde un enfoque de derechos.

VULNERABILIDAD DE LAS PCD INTELLECTUAL ANTE DELITOS DE ESTAFA

Saraki ha registrado a través de su Programa Gestión de Talentos, varios casos de estafas a personas con discapacidad intelectual. A continuación, se citan tres de ellos a modo de ejemplo.

Caso 1: un joven con discapacidad intelectual adquirió una moto, con el acompañamiento de su hermano, quien finalmente es el que la utiliza. El joven firmó los pagarés sin comprender el significado de los documentos y actualmente es considerado responsable de los atrasos en el pago de las cuotas. El hermano utilizó al joven para adquirir la moto, no le explicó la situación en la que lo implicaba y la empresa, a su vez, tampoco tuvo los recaudos necesarios para evitar el abuso, al tratarse de una persona con discapacidad intelectual.

Caso 2: una joven con discapacidad intelectual al querer hacer un préstamo en una cooperativa, se enteró de que figuraba en Inforconf⁵, a causa de una cuenta pendiente con un banco por el pago de una tarjeta de crédito que la joven nunca había solicitado.

Al realizar los trámites correspondientes para solucionar dicha situación, la joven se encontró con muchas dificultades debido a su discapacidad intelectual, particularmente de comunicación y de lecto escritura. Tras la insistencia de su facilitadora laboral de permitir que sus padres apoyen el proceso, el banco accedió.

Finalmente, se consiguió el fallo favorable a su pedido, consiguiendo el finiquito definitivo y la desvinculación de la joven del caso.

Caso 3: una vendedora de seguro odontológico, hizo firmar a un joven con discapacidad intelectual un contrato de seguro médico por un año, conjuntamente con la autorización de descuento mensual de su tarjeta de débito, sin brindarle información en profundidad sobre los servicios que ofrecían. Luego de firmar el contrato, teniendo el tiempo de análisis correspondiente a su discapacidad, el joven se dio cuenta de la existencia de cláusulas que no le gustaban del contrato. Mediante una facilitadora, solicitó que se anule el seguro, pero la respuesta de la vendedora fue que era imposible pues el plazo previsto era de un año y ya estaba firmado. Aún ante la comunicación con la empresa para explicarle que el joven es una persona con discapacidad intelectual, que posiblemente no comprendió en su totalidad la explicación de la asesora de la firma y que no está conforme con la cobertura del servicio, la empresa sostuvo que era imposible anular el contrato, que la persona ya firmó y que debía abonar el seguro por el periodo establecido.

5 Inforconf: Informaciones confidenciales.

En los tres casos analizados se observa especialmente la ausencia del Estado al momento de garantizar los derechos de las personas con discapacidad. No existe una protección específica hacia las personas con discapacidad al momento de celebrar un contrato privado, como tampoco se cuenta con un mecanismo a través del cual estos hechos puedan ser denunciados.

FALTA DE PROTECCIÓN ANTE SITUACIONES GRAVES DE ABUSO

Caso 4: una joven con discapacidad intelectual, específicamente Síndrome de Down, fue derivada a la comisaría de mujeres tras denunciar que fue abusada por su padre. La policía contactó a la Fundación Saraki y le comunicó que no tenían adónde derivarla. Además la joven, sin otros familiares significativos para ella más que el padre, no contaba con otro lugar adónde acudir más que volver a la casa paterna. La policía no tuvo en cuenta la discapacidad de la víctima, trató de comprobar la veracidad de la denuncia revictimizando a la joven. Al no contar con estructuras del Estado con capacidad incluyente para víctimas de violencia con discapacidad se presume, al cierre de este informe que es probable que la víctima haya regresado a su casa paterna.

A partir del presente caso se evidencia, entre otras cosas, que en los albergues del Estado destinados a acoger a mujeres vulneradas en sus derechos, no se dispone de programas específicos que le permita recibir y atender a toda la diversidad de mujeres.

RECOMENDACIONES

- A partir de los avances identificados en cuanto a la participación de las organizaciones de la sociedad civil mediante la Conadis en el proceso de elaboración de políticas públicas para el sector junto con la Senadis; establecer las garantías requeridas para la participación de las personas con discapacidad intelectual en este importante diálogo entre la sociedad civil organizada y las autoridades, posibilitando la participación de sus representantes en el proceso de toma de decisiones concernientes al sector, así como de sus familiares y técnicos especializados en el área.
- Incorporar las modificaciones requeridas en el plano normativo y operativo para el establecimiento de medidas de acción afirmativa que garanticen la inclusión laboral de personas con discapacidad intelectual al empleo público, considerando esto un importante precedente para que a futuro esta misma equidad pueda ampliarse efectivamente al sector privado.
- Impulsar la aplicación de la Ley que establece Beneficios Fiscales a los efectos de Incentivar la contratación de PcD en el sector privado, de manera que sean cada vez más las empresas que apuesten a la contratación laboral de personas con discapacidad.

- Realizar campañas de sensibilización con relación a los derechos de las personas con discapacidad en general y, en particular de los derechos de las personas con discapacidad intelectual, enfatizando el impacto social positivo que genera la inclusión laboral y la consiguiente posibilidad de acceder a los recursos materiales para el autosustento y la vida independiente.
- Desde la Senadis, difundir y considerar los resultados del Censo 2012 con relación a la población con discapacidad, a fin de que cada ente estatal, según sus competencias y responsabilidades, tome en cuenta estos datos en el diseño de políticas acordes a las necesidades identificadas.
- Habilitar y jerarquizar una instancia judicial con competencia específica para el conocimiento y la resolución de casos de personas con discapacidad intelectual, incluyendo la elaboración y aplicación de un protocolo de actuación, la capacitación de funcionarios/as, y la elaboración de materiales de lectura sencilla que faciliten el acceso a la información sobre estos recursos disponibles a las personas con discapacidad intelectual.
- Incluir el tema educación, en su sentido más amplio, entre las prioridades de las políticas públicas para las personas con discapacidad intelectual, dando énfasis a la formación y sensibilización de la comunidad educativa en las instituciones educativas, conformación de redes interdisciplinarias de apoyo a la inclusión educativa, implementación de una política de formación permanente y para el empleo de personas con discapacidad intelectual.
- Ampliar competencias en los servicios de salud sexual y reproductiva para personas con discapacidad.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Ley N° 3540/08.
- Ley N° 4720/12 que Crea la Secretaría Nacional Por los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Decreto N° 10.514 que Reglamenta la Ley N° 4720/12 que crea la Secretaría Nacional Por los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Ley N° 4962/13 que Establece Beneficios para los Empleadores, a los efectos de incentivar la contratación de personas con discapacidad en el sector privado.
- Anteproyecto de Ley de Educación Inclusiva, año 2013.



DERECHOS DE LAS PERSONAS CON
DISCAPACIDAD PSICOSOCIAL

Estar sin pertenecer

*Alcance de la segregación y estigmatización de
las personas con discapacidad psicosocial*

*"[...] este hospital, ya por prejuicios o por
desinterés, se ha convertido en un "depósito
humano" **

ARIANA ESCOBAR CARÍSIMO
TEÓFILO URBIETA
PARIGUAL

* Declaraciones de Teófilo Villalba, Director General del Hospital Neuropsiquiátrico, Mayo del año 2013.

INTRODUCCIÓN

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, documento que inicia el proceso de construcción del actual sistema internacional de protección de Derechos Humanos, establece en su artículo primero que todos los seres humanos nacen *libres e iguales en dignidad y derechos*. Varias décadas después se aprueba la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, instrumento internacional que destaca el principio de la *No Discriminación* y la *Inclusión* de las personas con discapacidad.

La terminología “personas con discapacidad psicosocial” se utiliza para referirse a las personas con diagnósticos psiquiátricos, usuarias o exusuarias de los servicios de salud mental. Surgió como la frase preferida de las mismas personas usuarias, exusuarias y sobrevivientes de la psiquiatría, que estuvieron participando en los procesos de redacción de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas (*Castillo y Hillman: 2009*).

La discapacidad psicosocial es un tema de incipiente tratamiento a nivel de políticas públicas en el Paraguay, dada la reciente implementación de la Política de Salud Mental existente desde el año 2011.

El antecedente inmediato es la Ley N° 3540/08, a través de la cual se aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. Esta ley aportó una nueva conceptualización sobre el abordaje debido por el Estado hacia las personas con discapacidad en el Paraguay. Al mismo tiempo, generó una nueva etapa en la lucha por la promoción y defensa de los derechos de las personas con discapacidad, y específicamente de las personas con discapacidad psicosocial.

Esta concepción determina la necesidad de que el Estado, más allá de ocuparse del tema de discapacidad desde un enfoque de los derechos, emprenda de manera urgente la reforma de actos y prácticas ejecutadas que se caracterizan principalmente por la ausencia del reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas con discapacidad psicosocial, y que profundizan la estigmatización y la discriminación del colectivo.

El silencio del Poder Legislativo con relación al Anteproyecto de Ley de Salud Mental, presentado en el año 2012, sumado a la ausencia de una ley que proteja a las personas con discapacidad psicosocial de toda forma de discriminación y la aplicación por parte de los tribunales judiciales de leyes que contrastan con el respeto a la dignidad de estas, las posiciona en una situación desfavorable –en el marco de su desarrollo personal– contextualizando sus vidas dentro de la estigmatización y la ausencia de condiciones para el pleno disfrute de derechos fundamentales como la libertad, la independencia y el acceso a oportunidades.

Frente a estas situaciones debemos mencionar el avance que constituye la conformación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (MNP), creado por Ley N° 4288/11. Este organismo, por medio de la Comisión Nacional de Prevención contra la

Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, tiene la facultad legal de hacer visitas de monitoreo a todos los lugares de encierro del país, entre ellos el Hospital Neuropsiquiátrico.

Las situaciones de detenciones arbitrarias, institucionalizaciones, segmentación, muertes y malos tratos, violencia física y sexual, exposición a condiciones peligrosas, aislamiento, así como la ausencia de tratamientos de rehabilitación, constituyen violaciones a los derechos humanos e incrementan la discapacidad psicosocial de las personas que poseen este condicionante en el Paraguay.

En abril de este año, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad realizó su novena sesión; un tema específico que el Comité abordó fue el relativo a la situación de las mujeres y niñas con discapacidad, ocasión en que la sociedad civil de Paraguay tuvo oportunidad por primera vez de exponer esta temática en forma específica. Como resultado, dicho Comité emitió recomendaciones al Estado paraguayo, las cuales deben servir de guía a las instituciones de los tres poderes –Ejecutivo, Judicial y Legislativo– para el fortalecimiento y la creación de políticas públicas e institucionales sobre este tema.

MARCO NORMATIVO

CONSTITUCIÓN PARAGUAYA

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 los mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”.

Artículo 47: “El Estado garantizará a todos los habitantes de la República:

1. la igualdad para el acceso a la justicia, a cuyo efecto allanará los obstáculos que la impidiesen;
2. la igualdad ante las leyes;
3. la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad, y
4. la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura.

Artículo 48: “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”.

Artículo 58: “Se garantizará a las personas excepcionales la atención de su salud, de su educación, de su recreación y de su formación profesional para una plena

integración social. El Estado organizará una política de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, a quienes prestará el cuidado especializado que requieran. Se reconocerá el disfrute de los derechos que esta Constitución otorga a todos los habitantes de la República, en igualdad de oportunidades, a fin de compensar sus desventajas”.

*LEY N° 3540/08 QUE PROMULGA LA CONVENCIÓN
INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS
CON DISCAPACIDAD Y SU PROTOCOLO FACULTATIVO*

Mencionamos el Artículo 12 de la Convención, el cual hace alusión a la igualdad de reconocimiento como persona ante la ley de las personas con discapacidad, en el entendimiento de que la autonomía personal debe ser tenida como el factor más importante al momento de abordar la discapacidad como un condicionante. Este artículo detalla:

1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.
2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.
3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.
4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas [...]

Por su parte, el Artículo 14 inc. 1 dispone:

“Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás:

- a) Disfruten del derecho a la libertad y seguridad de la persona;
- b) No se vean privadas de su libertad ilegal o arbitrariamente y que cualquier privación de libertad sea de conformidad con la ley, y que la existencia de una discapacidad no justifique en ningún caso una privación de la libertad”.

Estos artículos normativos se ven reforzados por el Artículo 19, que establece:

“Los Estados Partes en la presente Convención reconocen el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás, y adoptarán medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad”.

En cuanto al trato hacia las personas con discapacidad, el Artículo 15 inc. 2 señala:

“Los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de otra índole que sean efectivas para evitar que las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, sean sometidas a torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes”.

Asimismo, pueden citarse la Ley N° 1925/02 que promulga la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; la Ley N° 2479/04 que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas y la Ley N° 3585/08 que modifica los artículos 1, 4 y 6 de la Ley N° 2479/04; y el Decreto N° 6369/2011 por el cual se reglamentan las leyes citadas y además se determinan los procedimientos y mecanismos para el ejercicio de las funciones y atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, relativas al cumplimiento de dichas leyes.

Por su parte, la Ley N° 4720/2012 crea la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad y el Decreto N° 10514, del 16 de enero de 2013, reglamenta la Ley N° 4720/2012.

SITUACIÓN DE LAS POLÍTICAS ESTATALES

La Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (Senadis), creada hace un año por Ley N° 4720/2012, tiene entre sus fines el diseño de políticas públicas destinadas al sector de la discapacidad. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que al ser una institución de reciente creación, y que tuvo lugar en el marco de una coyuntura política de cambios de gobiernos, el funcionamiento de la misma es aún incipiente, lo cual dificulta que la misma sea objeto de una posible medición de resultados.

Cabe señalar la reciente creación, a inicios de noviembre de este año, de la Comisión Nacional de Discapacidad (Conadis), integrada por representantes de la sociedad civil, y encargada de apoyar la observación y aplicación de las políti-

cas públicas destinadas al cumplimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)¹.

En principio, debemos puntualizar que las personas con discapacidad psicosocial poseen importantes limitaciones al reconocimiento de su personalidad jurídica. Si bien la Constitución paraguaya reconoce derechos fundamentales, en la práctica las leyes de menor jerarquía como los códigos Civil, Procesal Civil, Laboral y Electoral cuentan con disposiciones contrarias a esos derechos y que son aplicadas por los tribunales sin cumplir con su obligación de aplicar el art. 137 de la Constitución Nacional, alejándose de los estándares establecidos por la CDPD. Como claros ejemplos se encuentran las declaraciones de incapacidad jurídica de hecho, la interdicción, la inhabilitación y la internación involuntaria de las personas con discapacidad psicosocial en el Hospital Neuropsiquiátrico como práctica común. La inexistencia de datos acerca de las internaciones originadas por órdenes judiciales es un indicador preocupante.

Las consecuencias son difíciles de revertir cuando no existe una ley de Salud Mental y otra normativa contra toda forma de discriminación que otorgue un marco de protección y asistencia a las víctimas de estos hechos, personas que en contra de su voluntad se encuentran viviendo bajo el régimen de internación. Si bien la Política de Salud Mental, aprobada en el 2011, establece el régimen² de la desmanicomialización, es difícil aún medir los resultados si no se parte de datos estadísticos ni diagnósticos poblacionales fidedignos.

Conforme a declaraciones a la prensa del director del Neuropsiquiátrico, de las 300 personas internadas regularmente en el nosocomio, al menos el 70% fueron abandonadas por sus familiares. Inclusive aquellas que poseen causas o condenas penales –y que por cuestiones de salud mental fueron derivadas al centro asistencial– una vez concluido el tratamiento psiquiátrico quedan abandonadas esperando su destino³.

Publicaciones de la Organización Mundial de la Salud reflejan que de todas las personas internadas, el 10% permanece institucionalizado por un periodo superior a los diez años, frente al 68% que se encuentra internado por un tiempo inferior a un año⁴. Esto denota el abandono que sufren los primeros por parte de sus familiares y el entorno cercano.

1 Ministerio de Justicia y Trabajo, 30 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.mjt.gov.py/interna.php?id=7016&sec=noticias>

2 La desmanicomialización es una corriente de transformación institucional que plantea la necesidad de un cambio radical de las instituciones manicomiales, en razón de los efectos negativos que la misma genera, agregando un padecimiento adicional al que ya sufre la persona que ingresa a ese tipo de institución.

3 Declaraciones de Teófilo Villalba, Director del Hospital Neuropsiquiátrico. Paraguay, 24 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/siete-de-cada-diez-abandona-a-sus-familiares-en-el-neuropsiquiatico-94098>

4 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 11 de octubre de 2023. Disponible en: <http://www.mspbs.gov.py/v2/19678-Urge-contar-con-mas-medicos-y-enfermeros-especializados-en-la-atencion-de-pacientes-psiquiatricos>.

Asimismo, la ausencia de datos oficiales de denuncias recibidas sobre violencia y malos tratos resalta la falta de una política de promoción hacia la defensa de los derechos de las personas con discapacidad y de difusión de los mecanismos de protección existentes.

Es importante mencionar la reciente conformación del MNP, que pretende revertir en cierta medida las condiciones de vida de las personas que viven en situación de encierro, entre ellas las internadas en el Neuropsiquiátrico. La Comisión Nacional del MNP ha realizado este año una visita de inspección a dicho hospital a fin de verificar la situación en la que se encuentran las personas allí internadas. Si bien a la fecha del cierre de este artículo aún no se cuenta con el informe y las recomendaciones de esta visita, se espera que ello sea un importante insumo para el abordaje de la problemática.

El presupuesto del Estado destinado a la salud y enfermedad mental es solo el 1,9% del PIB. El Hospital Psiquiátrico recibe el 66% del presupuesto destinado a la salud mental y posee una capacidad de 300 camas⁵. A su vez, existen cinco hogares sustitutos para personas con discapacidad psicosocial⁶, tres de los cuales lograron tener una autonomía económica⁷, además de los servicios de salud mental ambulatoria, que ascienden a 72 y se encuentran distribuidos en hospitales regionales y centros de salud. En Pedro Juan Caballero se cuenta con una Unidad de Salud Mental que posee servicio de internación en el hospital regional. Asimismo, en Asunción se cuenta con el centro "El Puente", destinado a la rehabilitación, acompañamiento terapéutico y terapia ocupacional de pacientes con trastornos mentales y retraso mental leve. Destacamos la existencia en Yaguarón, departamento de Paraguarí, del centro de día "Refugio para el Alma", un espacio de esparcimiento y acompañamiento terapéutico de personas con trastornos mentales, siendo el único en Paraguay con inclusión de familiares y amistades en sus proyectos⁸.

En el país solo el 2% de las médicas y médicos se dedican al área de la salud mental; existen 35 profesionales del área por cada 100.000 habitantes, siendo en su mayoría psicólogas/os. La distribución de psiquiatras es de 1 cada 100.000. Además, no existen enfermeros/as ni auxiliares con capacidad para atender a pacientes psiquiátricos. Igualmente son insuficientes la cantidad de trabajadores/as sociales y terapeutas ocupacionales, por causa de una limitada oferta académica⁹. Estas cifras denotan la necesidad de contar con mayor cantidad de especialistas para cubrir las necesidades de atención de los pacientes debido

5 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 11 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.mspps.gov.py/v2/19678-Urge-contar-con-mas-medicos-y-enfermeros-especializados-en-la-atencion-de-pacientes-psiquiatricos>

6 Informe Complementario del Estado paraguayo al Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Novena sesión, febrero de 2013. Párrafo 42.

7 ABC, 26 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/locales/medico-critica-la-manicomializacion-de-institutos-psiquiatricos-275932.html>

8 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 11 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.mspps.gov.py/v2/19678-Urge-contar-con-mas-medicos-y-enfermeros-especializados-en-la-atencion-de-pacientes-psiquiatricos>

9 Ídem.

a que el número de consultas realizadas en el 2013 asciende a 66.000¹⁰ consultas durante el año 2012.

Otro aspecto fundamental es la discriminación que sufren las personas con discapacidad psicosocial con relación al acceso y el ejercicio efectivo del derecho al trabajo, dado que los certificados de discapacidad los debe otorgar la Dirección de Salud Mental, no así la Senadis, como se realiza con otros tipos de discapacidad. Ello fue objeto de reclamos por parte de organizaciones de la sociedad civil, desde el conocimiento del Decreto N° 6369/11 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 2479/04 que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas" y de la Ley N° 3585/08 que modifica los artículos 1, 4 y 6 de la Ley N° 2479/04, y por la cual se determinan los procedimientos y mecanismos para el ejercicio de las funciones y atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, relativas al cumplimiento de dichas leyes. Esta situación no ha sido modificada por parte del Estado paraguayo, quedando de esta manera las personas con discapacidad psicosocial discriminadas y excluidas del acceso a trabajos dignos, viéndose obligadas a dedicarse en su mayoría al trabajo informal.

CASOS

DENUNCIAS SOBRE ESTADO DE PROVISIONES AL HOSPITAL NEUROPSIQUIÁTRICO

Durante finales del año 2012 y hasta mediados del año 2013, se han realizado constantes denuncias en medios de prensa sobre la falta de provisión de medicamentos y de alimentos en el Hospital Neuropsiquiátrico de Asunción.

Se tiene conocimiento de que por falta de pago a proveedores no recibían insumos para atender las necesidades de las personas usuarias del nosocomio. En el mes de mayo de este año se reportó que hacía varios meses que el Ministerio de Hacienda no liberaba los fondos, lo cual dejaba a las y los pacientes totalmente abandonados debido a su dependencia a los medicamentos. Por otra parte, esta ausencia de fondos impactó negativamente también en las personas que estaban bajo el régimen de internación del Neuropsiquiátrico, quienes se encuentran directamente bajo la tutela del Estado.

EXCLUSIÓN DE ALGUNAS DISCAPACIDADES EN EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA

Desde hace años se viene denunciando que existen personas que quedan fuera del sistema de inclusión de personas con discapacidad en la Función Pública. Los reclamos más frecuentes provienen de aquellas que poseen discapacidades psicosociales, entre otras. Estas situaciones injustas tienen lugar debido

¹⁰ Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 9 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.mspbs.gov.py/v2/19646-Cuadros-depresivos-y-trastornos-de-ansiedad-motivos-de-mayor-consulta>

a que los entes públicos contratan solo a personas con alguna discapacidad leve, lo cual plantea la necesidad de rever no solo el porcentaje de inclusión de personas con discapacidad, que está lejos de ser alcanzado, sino también el porcentaje de discapacidades incluidas.

CONCLUSIONES

La estigmatización social y los actos y prácticas discriminatorias hacia las personas con discapacidad psicosocial es una realidad constante en el país y abarca diversos aspectos.

La cadena de discriminaciones se inicia desde la aplicación de legislaciones contrarias a los paradigmas propuestos por los estándares internacionales de protección y garantía de los derechos humanos, y la resistencia a modificaciones necesarias; pasando por la deficiente atención a la salud mental y la falta de acceso a trabajos dignos que acaban por determinar el desarrollo de una vida plagada de injusticias sociales.

Es profunda la necesidad de políticas públicas que aborden la inclusión de las personas con discapacidad psicosocial y garanticen su autonomía y desarrollo personal.

Urge un cambio efectivo de las políticas de gestión que impulse la desinstitucionalización y el fomento del acompañamiento familiar y del entorno cercano para la plena inclusión comunitaria de las personas que padecen esta discapacidad.

RECOMENDACIONES

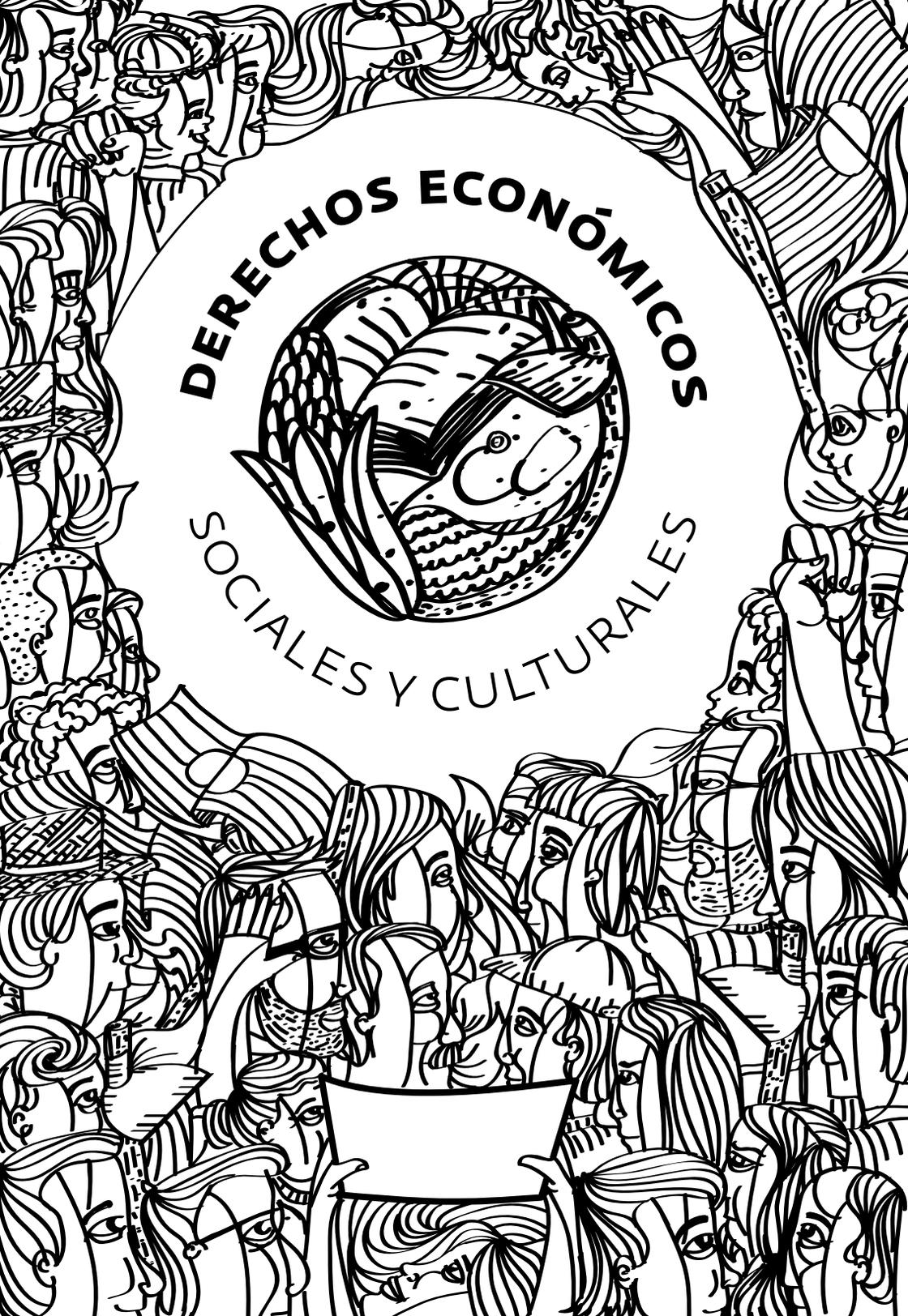
- Generar datos estadísticos y diagnósticos fidedignos sobre la población con discapacidad psicosocial, y generar datos desagregados que identifiquen a la población de hombres y mujeres que viven con este condicionante.
- Aprobar el Anteproyecto de ley de Salud Mental.
- Aprobar el proyecto de ley contra toda forma de discriminación.
- Adecuar el Código Civil, el Decreto N° 6369/11 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 2479/04 que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas y la Ley N° 3585/08 que modifica los Artículos 1, 4 y 6 de la Ley N° 2479/04 y por la cual se determinan los procedimientos y mecanismos para el ejercicio de las funciones y atribuciones de la Secretaría de la Función Pública relativas al cumplimiento de dichas leyes".
- Fortalecer las instituciones encargadas de implementar las políticas públicas relativas a la discapacidad para el diseño y ejecución de políticas

con enfoque de derechos, y reforzar las políticas destinadas a mujeres y niñas, niños y adolescentes con discapacidad psicosocial.

- Implementar las medidas necesarias para garantizar la calidad de vida y la integridad de las personas que se encuentran internadas en el Hospital Neuropsiquiátrico, reforzando medidas para evitar que la práctica de malos tratos y actos discriminatorios refuercen su estigmatización; particularmente se deben adoptar acciones destinadas a mujeres y niñas, niños y adolescentes con discapacidad psicosocial.
- Adaptar los programas de inclusión laboral para el acceso a un trabajo digno de las personas con discapacidad psicosocial, y establecer programas destinados a la formación y la capacitación de las mismas, promoviendo especialmente el acceso al trabajo digno de las mujeres.
- Impulsar campañas de sensibilización y educación destinadas a la sociedad para evitar los actos y las prácticas discriminatorias contra las personas con discapacidad psicosocial.
- Promover la capacitación y el empoderamiento de las personas con discapacidad psicosocial para la exigibilidad de sus derechos y fortalecer los grupos existentes, especialmente en el empoderamiento de las mujeres y niñas, niños y adolescentes con discapacidad psicosocial.

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Nacional del año 1992.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tcccconvs.pdf>
- Hillman, Alisson y Orlando Caballero (2009). *Invisibles y estigmatizadas. Capacidad jurídica de las personas con discapacidad psicosocial*. En "Derechos Humanos en Paraguay 2009. Disponible en: http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&Itemid=12



DERECHOS ECONÓMICOS

SOCIALES Y CULTURALES



DERECHO A LA SALUD

El derecho a la salud universal y gratuita es sostenible

Existe un propósito de someter al Estado –a sus instituciones y a sus capacidades– a la lógica del mercado y despojarlo de su función protectora e integradora. A los sujetos convertirlos en “objetos”, vaciados de su potencia simbólica creadora, sin utopías, sin lazos de unión y de solidaridad.

Nosotros tomamos otro camino, la lucha por potenciar la salud, como capacidad individual y social de sostener la vida, de inventar nuevas formas de vivir y de modificar las condiciones que las limitan.

Exigimos que el Estado garantice los derechos de protección a la salud de cada uno de los habitantes de la República. Que todos puedan ser atendidos con calidad en su salud. Que exista un sistema integral e integrado y que la seguridad social llegue a todas las personas. Exigimos vivir en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado.

MOVIMIENTO NACIONAL POR EL DERECHO A LA SALUD

INTRODUCCIÓN

El momento social es de incertidumbre y de reorganización. El 14 de octubre se conforma una Coordinadora Democrática que reúne a más de 60 gremios sindicales, sociales, campesinos, estudiantiles y organizaciones políticas progresistas en un frente de unidad de movilización y lucha contra las políticas económicas del Gobierno que pretenden beneficiar a una minoría privilegiada de la población¹. Las medidas y hechos políticos que desencadenaron el malestar y posibilitaron volver a poner en marcha la necesidad de unidad fueron un paquete de leyes de represión y ataque al Estado de derecho tales como la Ley N° 5036/13, que modifica la Ley N° 1337 de Defensa Nacional y Seguridad Interna, para permitir que las Fuerzas Armadas vuelvan a cumplir funciones policiales de seguridad interna como en la época de la "Doctrina de la Seguridad Nacional" y producir la militarización del país en zonas de extrema pobreza, quitando atribuciones del Congreso Nacional para concentrarlas en el Poder Ejecutivo, concretamente en el Presidente de la República.

En menos de tres meses de su asunción, el presidente Horacio Cartes logró la sanción, por parte del Congreso Nacional, de otras dos leyes que cambian las reglas de juego democráticas en la toma de decisión sobre las políticas de Estado. La segunda ley promulgada y vigente en la actualidad es la N° 5098/13 de Responsabilidad Fiscal, que bloquea el debate sobre el Presupuesto General de la Nación al establecer el crecimiento anual del gasto corriente primario (gasto corriente total menos intereses) del Sector Público que no podrá exceder a la tasa de inflación interanual más del 4%. La tercera es la Ley N° 5102/13 de Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública, más conocida como Alianza Público-Privada, que faculta al Ejecutivo a concesionar (sin llamarlo así) bienes y servicios públicos a empresas privadas, por hasta 40 años, sin la participación del Congreso.

Otros hechos que son rechazados por el movimiento popular son el veto del Ejecutivo al impuesto que grava la exportación de granos en estado natural, sancionado por el Congreso Nacional, mientras se realizan recortes al Presupuesto General de la Nación (PGN); el ataque por parte del Estado al derecho a la huelga y la libertad sindical (descuentos salariales a docentes en huelga e indefensión de dirigentes sindicales despedidos en el caso de los choferes de la Línea 30 del transporte público de pasajeros)².

Pero una nueva conciencia individual y colectiva acerca de la función del Estado, la memoria y resignificación de nuestra historia empieza a confluir en articulaciones que levantan consignas generales y particulares, en renovadas formas de resistencia y de lucha.

1 Radio Ñandutí, 15 de octubre de 2013. Disponible en: www.ñanduti.com.py/v1/noticias

2 Para ampliar las reflexiones sobre las características y las implicancias de las tres leyes y los conflictos sindicales, pueden consultarse los Análisis de Coyuntura, el Derecho al Trabajo y el Tema del Año: Alfredo Boccia, "Concentración de poder para un rumbo neoliberal".

Nuestro movimiento observa una arremetida neoliberal en la forma de un gobierno con intereses privados que utilizando y aprovechándose de la corrupción de los partidos tradicionales, la debilidad de las instituciones, y el reciente golpe certero a la voluntad de los ciudadanos y ciudadanas³ pone en acelerada marcha un proyecto empresarial desde el Estado mismo, para lograr sus propios objetivos y los de sus socios.

Ante este clima político, reiteramos que las políticas públicas universales como horizonte de futuro fue la estrategia que posibilitó una nueva conciencia en movimientos sociales, organizaciones políticas y la ciudadanía en general. Esta fue formulada, aprobada y ejecutada durante el gobierno constitucional de la Alianza Patriótica para el Cambio.

La gratuidad de la salud pública vigente desde la Navidad de 2008 había puesto fin a la percepción histórica de la ciudadanía de que la salud era una necesidad que debía ser pagada siempre. Así, liberó a las personas y familias de la mendicidad para acceder a ese derecho, y terminó con el clientelismo político que repartía medicamentos, sillas de ruedas y atención médica a cambio de afiliación partidaria, adhesión a una candidatura o el voto en época electoral. El gobierno de la primera alternancia democrática y pacífica del Paraguay, agosto 2008-junio 2012 había concretado la bandera reivindicativa de la salud universal y gratuita, aunque con muchas dificultades.

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) lideró dichos cambios, poniendo en marcha las acciones plasmadas en la Política Nacional para la Calidad de Vida y Salud con Equidad, marcando hitos en el avance de la cobertura y la integralidad del abordaje, asegurando la atención primaria de salud en los territorios sociales, con la participación de la comunidad, priorizando las zonas con mayor incidencia de pobreza y aislamiento de los centros urbanos.

MARCO NORMATIVO

El sustento jurídico de nuestro análisis está dado por la Constitución Nacional del Paraguay (1992), en sus arts. 6, 7 y 8 sobre la Calidad de Vida, el derecho a un Ambiente Saludable y la Protección Ambiental, y los arts. 68, 69 y 70 sobre el derecho a la salud, el Sistema Nacional de Salud y un Régimen de Bienestar Social. Así mismo, por los tratados y declaraciones internacionales vinculantes relativos a los derechos humanos en general y en particular al derecho a la salud, firmados y ratificados.

3 Nos referimos al "juicio político" realizado por el Congreso, que en dos días destituyó al presidente de la República Fernando Lugo el 21 y el 22 de junio de 2012.

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSyPBS) que desde el año 2008 ha puesto en marcha las Políticas Públicas para la Calidad de Vida y Salud con Equidad⁴.

Si bien existe, como se menciona, un marco jurídico respaldatorio del derecho a la salud, este aún sigue sufriendo graves atropellos, fundamentalmente en la discriminación en el acceso a la atención a la salud de los sectores más desprotegidos, como son las personas en situación de pobreza extrema, integrantes de pueblos indígenas, trabajadoras sexuales, transexuales y travestis, quienes en reiteradas ocasiones han manifestado el trato discriminatorio recibido en los servicios de salud. La calidad de la atención sigue siendo un tema no abordado por el sistema de salud y, aunque la gente tiene más conciencia de sus derechos, sus quejas y reclamos no reciben un tratamiento adecuado para revertir esta situación. Con relación al maltrato en los servicios de salud, las mujeres embarazadas en situación de pobreza siguen siendo las principales víctimas.

En nuestro país poco se ha avanzado en un marco legal sobre los derechos de los y las usuarias de los servicios de salud o del paciente, a diferencia de los importantes logros en la materia que registran países de la región como Brasil y Argentina, por lo que aún nos queda mucho camino por recorrer hasta alcanzar tales estándares.

De ahí la importancia de la incorporación de la Ley de Gratuidad de los Aranceles de las Prestaciones de Salud de los Establecimientos del MSPyBS, aprobada en la Cámara de Diputados el 05 de junio de 2013⁵, y que fuera aprobada con modificaciones en la Cámara de Senadores el 05 de setiembre, durante el actual período legislativo. Las modificaciones fueron introducidas por la senadora Esperanza Martínez⁶, y consisten en que la implementación de la disposición será de manera progresiva y sostenida, conforme a la disponibilidad del Presupuesto General de la Nación (PGN)⁷. La Cámara de Diputados aprobó la versión modificada el 22 de octubre pasado y lo remitió para su promulgación

4 Para tener una visión más completa del marco legal en este tema, remitimos a: Pablino Caballero (2010) "Derecho a la salud: ejercicio constante" en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2012) *Yvypóra derécho Paraguái. Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción, Codehupy, pp. 440 a 441, y también: Pablino Caballero (2011) "La difícil tarea de fortalecer la salud como derecho fundamental" en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay *Yvypóra derécho Paraguái. Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción, Codehupy, pp. 182 a 183.

5 Las proyectistas fueron las diputadas Desirée Masi y Aída Robles, del período parlamentario saliente a fines de junio. La gratuidad incluye los servicios de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de los enfermos y enfermas en los establecimientos del MSPyBS. Diario ABC Color, 06 de setiembre de 2013. Disponible en: www.abc.com.py/aprueban-la-gratuidad-de-los-aranceles-en-las-sedes-de-ministerio-de-salud-614701.html

6 Médica, exministra de Salud Pública y Bienestar Social del gobierno de FL entre el 2008-2012, y senadora a fines de la concertación opositora del Frente Guasu. Hizo una presentación para la Cámara de Senadores sobre las tendencias que ha seguido el gasto público en salud del Gobierno Central, y los cambios logrados con base en el considerable aumento del gasto público en el período señalado, en relación con el aumento de la inclusión y la equidad social.

7 Diario Hoy, 5 de setiembre de 2013. Disponible en: www.hoy.com.py/senado-aprueba-ley-de-salud-gratuita/

a la Presidencia de la República⁸. Aún habría que ver si su vigencia favorece la sostenibilidad de la gratuidad de los servicios de salud del MSPBS, situación hasta el momento del cierre de este informe resistida.

INICIATIVAS ESTATALES

A excepción de la aprobación de la nueva Ley de Gratuidad de los servicios de atención del MSPyBS en el Poder Legislativo, se observan impulsos de una contratendencia general a los procesos instalados y desarrollados durante el periodo de gobierno de Fernando Lugo, tras su destitución y la asunción del gobierno de Federico Franco a mediados del 2012. Esta tendencia continúa con mayor claridad en el nuevo gobierno de Horacio Cartes, en relación con las acciones del MSPyBS, apoyado por determinados sectores sociales y económicos de poder que se sintieron amenazados ante el fortalecimiento de la salud pública y gratuita, el énfasis en la prevención y la salud comunitaria.

El avance de la epidemia del dengue desde fines de 2012, en el contexto del ataque y la caída de la estrategia APS y de las Unidades de Salud de la Familia (USF) así como de la ausencia de trabajo comunitario y con los gobiernos locales, son una muestra de los efectos de dichas medidas en la población. Entre enero – noviembre 2013 son más de 130.000 los afectados y afectadas, y de 245 las muertes por causa de dengue reportados por el MSPBS.

RETROCESO EN LA POLÍTICA UNIVERSAL DE SALUD

En abril de 2013, en el contexto de la grave epidemia del dengue, el Dr. Antonio Arbo, ministro de Salud Pública y Bienestar Social del gobierno usurpador de Federico Franco afirmó que “el actual sistema de salud no es sostenible por mucho tiempo”, “el 75% de la población paraguaya no tiene ningún tipo de seguro. Para avanzar en un sistema como éste se debe hacer una reorganización del modelo actual”⁹.

El posicionamiento público del Ministro de Salud fue rechazado por la Alames, que decidió enfrentarlo con un comunicado a la opinión pública¹⁰ y con estrategias de movilización y comunicación social, para reivindicar y proteger el ejercicio del derecho a la salud universal, pública y gratuita a la que una gran masa de la población paraguaya había accedido recientemente.

El comunicado sintetizó las características del Sistema Nacional de Salud y el déficit de atención en que se encontraba la población mayoritaria cuando en el 2008 se lanzó la política de universalización y gratuidad progresiva de la salud pública, con la estrategia de Atención Primaria de la Salud (APS) como puerta

8 Diario La Nación, 22 de octubre de 2013. Disponible en: www.lanacion.com.py/articulo/474714/diputados-aprueban-ley-de-salud-gratuita.html

9 Última Hora, 2 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ministro-advierte-que-el-actual-sistema-salud-no-es-sostenible-mucho-tiempo-n611497.html>

10 Alames – Capítulo Paraguay, *La salud es un derecho que no se negocia*. Comunicado a la opinión pública, Asunción, 18 de abril de 2013. Disponible en: www.decidamos.org.py/alames-paraguay

de entrada y eje de articulación del sistema. El resultado positivo de esta estrategia es que el número de consultas aumentó en un 77% y el número de personas atendidas aumentó en un 58%. De esta manera se inició la construcción de un sistema solidario que no excluía a las personas. La gratuidad permitió una marcada disminución de las barreras económicas al acceso, para constituirse en una acción afirmativa para posibilitar el ejercicio del derecho a la salud, reduciendo significativamente el gasto de bolsillo de las familias y la inequidad.

Posteriormente, en julio, el Movimiento Nacional por el Derecho a la Salud y Alames alertan a la ciudadanía sobre el grave peligro de retroceso en los derechos a la salud y la vida¹¹. El ministro de Hacienda había declarado que la salud gratuita no era sostenible para el Estado, en clara alusión a las políticas y estrategias implementadas durante el gobierno de Fernando Lugo.

La respuesta del Movimiento y de la Asociación fue que desde diciembre del 2008, la eliminación de los aranceles en la atención de los servicios de salud ha permitido que más de dos millones de personas, que nunca antes habían tenido acceso al servicio, ingresen al sistema de salud. Eliminando el pago directo de bolsillo se apostó a que la salud deje de ser vista como una mercancía que hay que pagar o recibirla como un favor para ser reconocida como un derecho a ser ejercido de forma gratuita. El país no ha caído en bancarrota por la implementación de esta política, sino que, al contrario, se han tenido años de crecimiento económico.

Además se plantea que en realidad la salud no es gratuita. El tema de discusión está en cómo se financia. Actualmente en Paraguay el sistema de salud se financia principalmente a través de un sistema tributario injusto. Además de ser el país con la presión tributaria más baja del continente (apenas del 13%, mientras que otros países de la región llegan al 30%), debido a que se sostiene principalmente en el IVA, un impuesto indirecto que no redistribuye la riqueza porque en proporción a sus ingresos los que tienen menos pagan más en concepto de impuestos y los de más ingresos pagan menos. La discusión no está en si el financiamiento del sistema de salud es insostenible. La salud es un derecho. La discusión debería ser de dónde se sacan los recursos y cómo se redistribuyen.

Es por ello que se alerta a la ciudadanía de la conspiración que se venía perpetrando, pues se estaba montando una celada cuidadosamente custodiada por los medios de prensa que hacen el coro y repiten como una verdad absoluta y sin análisis la falacia de que la gratuidad de la salud pública es insostenible. Además, se le insta a manifestar su repudio y movilizarse para defender nuestras conquistas sociales.

El pronunciamiento concluye con el rechazo categórico de los argumentos de que el Estado paraguayo no cuenta con los recursos para garantizar la salud de la ciudadanía. Si durante 4 años pudo sentar las bases para un sistema universal de salud, está demostrado de forma acabada que puede seguir haciéndolo

¹¹ Diario La Nación, 13 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/articulo/133831-alertan-sobre-grave-peligro-de-retroceso-en-derechos-humanos-en-paraguay-.html>

y que los beneficios para la nación son mucho más que dinero acumulado: son vidas humanas. La vida y la salud no tienen precio y el deber del Estado de garantizar los derechos es insustituible.

RECORTES AL PRESUPUESTO DE SALUD

El proyecto del Presupuesto General de la Nación (PGN) para el año 2014 tiene un **recorte de 8,6%** para el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en relación con el presupuesto vigente. Esto representa unos **75 millones de dólares menos** (336.808 millones de guaraníes), lo que equivale aproximadamente al presupuesto anual de los 15 hospitales básicos de la zona metropolitana o al costo de mantener durante un año unas 700 Unidades de Salud Familiar (USF).

Integrantes del capítulo paraguayo de la Alames denunciaron ante el Parlamento Nacional y movilizaron a la ciudadanía en protesta ante este recorte presupuestario presentado por el actual ministro de Hacienda en representación del Poder Ejecutivo¹².

El recorte de la inversión en salud impacta directamente en el acceso a la atención y provisión de medicamentos de más de 2 millones de paraguayos que viven en situación de pobreza y para quienes el gasto de bolsillo para sostener y recuperar la salud puede significar una barrera para sobrevivir.

En la actualidad, la inversión per cápita del Estado paraguayo sigue oscilando alrededor de los 150 dólares, muy por debajo de lo que invierten otros países de la región.

El recorte presupuestario sería un grave ataque al derecho a la salud. El presupuesto de salud tuvo un incremento sustancial entre los años 2007 y 2013. Estos se tradujeron en la eliminación de la barrera arancelaria para el acceso a servicios de salud, el desarrollo de la Atención Primaria de Salud (APS), en el aumento del número de camas hospitalarias y de camas para cuidados intensivos, en el acceso a procedimientos de alta complejidad, en la desprecariación salarial y formalización del empleo de al menos 5.000 trabajadores/as de la salud y la reducción relativa de indicadores alarmantes de mortalidad, como la materna y la infantil, que se habían mantenido estáticos también por décadas.

La asociación advierte que una reducción en el presupuesto actual implicaría precarizar la ya de por sí limitada cobertura de salud y generaría mayor gasto de bolsillo adicional a los contribuyentes. Con este recorte sería imposible completar la brecha actual para llegar a 2.000 camas hospitalarias, 300 camas de terapia intensiva, 1.300 unidades de salud familiar y 125 policlínicas de especialidades para responder a las necesidades de las personas.

Alames reclamó a la Comisión Bicameral del Presupuesto y al pleno de ambas cámaras el incremento del presupuesto para el sector salud en un 20% respecto

12 Alames, *Recortes en salud afecta el presupuesto de hospitales de Asunción y el Área Metropolitana*. Comunicado a la Opinión Pública, 24 de septiembre de 2013. Disponible en: http://www.decidamos.org.py/index.php?option=com_k2&view=item&id=1249:recorte-en-salud-afecta-el-presupuesto-de-hospitales-de-asuncion%3%B3n-y-el-%3%A1rea-metropolitana&Itemid=1

al vigente en el año 2013, lo que permitirá sostener los avances y planificar un crecimiento gradual en coberturas con criterios de equidad.

Resulta un contrasentido reconocer que la salud pública requiere un aumento exponencial del presupuesto destinado a la salud para resolver incluso problemas de carácter administrativo –pago de deudas y compromisos asumidos, licitaciones no ejecutadas, pago de salarios del funcionariado actual, sin mencionar los que son necesarios para cubrir las necesidades del país–, pero se autoriza y propone un recorte presupuestario para el 2014 de alrededor de un 8,6%.

Afortunadamente, la rápida respuesta de los movimientos sociales pudo frenar el mencionado recorte, aunque aún queda pendiente el tratamiento del Presupuesto 2014 en el Parlamento.

Todo indica que la justificación de recortes presupuestarios bajo el supuesto de que el Estado no cuenta con los recursos para sostener los gastos públicos, y sobre todo del sector social, responde a la política de achicar el Estado y mercantilizar todo lo que pueda ser lucrativo para el sector empresarial. Esto encuentra su mejor respaldo en la reciente aprobación de la Ley de Alianza Público-Privada, donde expresamente se habilita al sector privado a explotar servicios que son actualmente ofrecidos por el Estado –entendidos estos como bien público– que pasarán a ser bienes de mercado.

Tampoco está claro cómo incide en el Presupuesto 2014 los recursos asignados al Fondo Nacional de Salud por el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide), del 10% del total ingresado en concepto de compensación por cesión de la energía excedente de la Itaipú al Brasil, monto acrecentado desde mayo de 2011¹³.

Todo es parte de la visión empresarial del Presidente de la República y su política expresada en el Plan Estratégico de Gobierno en los siguientes términos: “Afianzar las bases para lograr mayor incorporación de la inversión privada” y “Revisión de todos los proyectos en carpeta para replantearlos y hacerlos atractivos a la participación privada: **de micro a macro proyectos**”.

Dejando un claro mensaje de su principal interés (allanar el camino a la inversión privada) desde el que solo se beneficiarían sus poderosos aliados, profundizará cada vez más la brecha entre ricos y pobres, haciendo cada vez más ricos a los ricos y cada vez más pobres a los pobres. Paraguay tiene un 49% de la población en situación de pobreza (CEPAL, año 2011), mientras que los datos de la Encuesta Permanente de Hogares de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) 2011 refiere que la población pobre representa el 32,4% del total de habitantes del país, lo que significa que cerca de 2 millones 96 mil personas residen en hogares cuyos ingresos son inferiores al costo de una canasta básica de consumo. Mientras, la población en situación de extrema pobreza llega a 1 millón 165 mil personas aproximadamente, siendo mayor la

13 Ley N° 4758/12, art. 3°, inciso e). La suma recibida por compensación por cesión de energía de la Itaipú al Brasil será en promedio de 340 millones de dólares al año, entre el 2012 – 2023, por lo que el 10% asignado al FNS equivale a 34 millones de dólares anuales en promedio.

proporción en el área rural (29,6% de sus habitantes) que en el área urbana (10% de la población urbana).

ATAQUES A LA ESTRATEGIA DE ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD (APS)

La estrategia de Promoción de la Calidad de Vida y la Atención Primaria de Salud se expresaron en la puesta en marcha de 704 Unidades de Salud de la Familia en 234 distritos del país. En el 2012, el 41,3% de todas las consultas en salud pública se realizaron en las USF y llegaron al 30% de la población. El objetivo era llegar a 1.300 USF y 125 policlínicas de especialidades para responder a las necesidades sociales.

Los equipos de salud de la familia constituyen la materialización de la APS como principal estrategia de universalización de la salud y del abordaje integral de la salud, en donde el desarrollo integrado de la red hospitalaria, de transporte, de comunicación y apoyo diagnóstico es imprescindible. Sin embargo, ya en el Plan Estratégico del gobierno actual se puede constatar que no existe intención de seguir sosteniendo la política pública para la calidad de vida y salud, debido a que solo menciona de manera tangencial el tema de salud. Además propone llegar a los más excluidos del sistema con móviles de salud, cuya ineficiencia está más que comprobada.

La amplia aceptación de los Equipos de Salud de la Familia y los datos estadísticos en que varios programas de salud –como el de Control de Cáncer Cérvico Uterino, Planificación Familiar, Tuberculosis, Test del Piccito, entre otros– lograron un claro repunte desde la implementación de la estrategia de APS, corren el riesgo de que le den un corte drástico. Para ello se utilizan estrategias de desprestigio y desbaratamiento del modelo, dejando a los equipos de salud sin insumos, ni medicamentos, ni equipamiento ni mejoras en la infraestructura. Además, sin control ni monitoreo de su funcionamiento, reorientando las capacitaciones en el desarrollo de programas desarticulados, donde solo se privilegian las metas estadísticas de cada programa, sin una visión de conjunto en el territorio y abandonando la visión territorial del trabajo de los equipos.

La esperada profundización de la APS no se dará en este gobierno. No existe un plan de ampliación de las USF en el país, sino que, por el contrario, el recorte presupuestario presentado por el propio Ministerio de Salud constituye inicialmente una clara señal del “rumbo” que se tomará en materia de salud pública.

Por el lado de los Equipos de la Familia, la Alames accedió a reiteradas denuncias sobre la política de persecución que la administración anterior y actual del MSPyBS ejerció hacia ellos y ellas. En el mes de agosto del presente año, profesionales de los equipos denunciaron en un comunicado “el constante acoso político y difamación mediática”. El propio Ministerio, a través de la viceministra de salud, inició una campaña de desprestigio y desconfianza hacia el trabajo desarrollado por las USF.

La Dra. María Teresa Barán, viceministra de Salud, no consideró la formación de los y las profesionales de los equipos, desconociendo que los mismos accedieron a sus puestos de trabajo a través de concursos de oposición de méritos y aptitudes, fiscalizados por la Secretaría de la Función Pública. La Dirección

de Atención Primaria de Salud del Ministerio cumplió con todos los requisitos exigidos por dicha institución para la contratación de funcionarios.

Otras denuncias de los profesionales de las Unidades de Salud de la Familia refirieron los siguientes problemas: (i) Falta de herramientas e insumos básicos de salud; (ii) Retrasos en el pago de salarios y amenazas de reducción de salarios; (iii) Reducción de horas de trabajo comunitario; (iv) Amenazas de modificación de la modalidad de trabajo y de los horarios; (v) Desvío de horas de trabajo hacia guardias hospitalarias, y (vi) Excesiva burocracia (30 planillas a completar) en detrimento de la atención.

A principios de octubre pasado, la Alames emitió otro comunicado a la opinión pública¹⁴ sobre su preocupación ante el hecho de que ninguno de los integrantes de la Comisión Bicameral del Parlamento había expresado hasta ese momento su posición con respecto al recorte presupuestario para Salud Pública previsto en el Proyecto de Ley sobre el Presupuesto General de la Nación 2014. Esto a consideración de que significará un enorme retroceso en la inversión social necesaria para sostener y ampliar las conquistas ciudadanas en el acceso a derechos garantizados por la Constitución Nacional.

Además, señaló las distintas contracciones manifestadas por el Gobierno. Por un lado, desde el Ministerio de Salud se afirma que en el 2014 se inaugurarían 60 nuevas Unidades de Salud de la Familia (USF) pero, por otro, el proyecto de presupuesto presentado por el propio Ejecutivo al Parlamento prevé un recorte equivalente a 1,7 millones dólares para este programa. Con esta reducción no se podrán siquiera sostener las 743 unidades que hoy están instaladas y que ya fueron precarizadas durante el gobierno de facto de Federico Franco. Mucho menos será posible implementar las 1.300 pendientes con estándares de calidad.

POR UN SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL UNIVERSAL

El crecimiento económico y el aumento de los gastos sociales por sí mismos no garantizan la suficiente protección y seguridad social que necesita la población de acuerdo al grupo etario al que pertenezcan.

El Instituto de Previsión Social (IPS) es la institución responsable de diseñar, planificar, ejecutar, financiar, fiscalizar y evaluar los programas de seguro médico y de jubilaciones y pensiones a la población ocupada en relación de dependencia en el sector privado. Se rige por un Consejo de Administración que reúne a representantes del sector obrero, personas jubiladas, del Poder Ejecutivo y del empresariado. Gasta 59 dólares o 235.680 guaraníes per cápita y cubre al 10% de la Población Económicamente Activa (PEA) y sus familias¹⁵. Tiene cen-

14 Alames, *Comisión Bicameral no se manifiesta a favor de la Salud*. Comunicado a la Opinión Pública, Asunción, 2 de octubre de 2013.

15 Los datos cuantitativos han sido extraídos de José Carlos Rodríguez (2012) *Beneficios de una fiscalidad justa. Mirando al futuro (2010-2021)*. Disponible en: http://www.decidamos.org.py/www/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=37&view=viewdownload&catid=9&cid=95. Ver también: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013) *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2013. Trabajo Decente y Desarrollo Humano*. Asunción, PNUD. Disponible en: <http://www.undp.org/content/paraguay/es/home/library/poverty/informe-nacional-sobre-desarrollo-humano-2013/>

tenas de bienes inmobiliarios abandonados y recursos financieros cuyo depósito fortalecen a los bancos de plaza. A pesar de su autarquía económica, está sometido a los límites que el Congreso Nacional le establece y tiene una baja ejecución de las inversiones pendientes para extender y mejorar sus servicios.

La representación plural no ha posibilitado la eficiencia y expansión de las prestaciones, e incluso ha puesto escollos a la universalización de la seguridad social. Los sectores de trabajadoras y trabajadores sujetos de las acciones del IPS han tenido que luchar por leyes especiales y han apelado a instancias judiciales para acceder a su régimen de seguridad social.

Por su parte, la Caja Fiscal de los Funcionarios Públicos cubre solo jubilaciones y pensiones, y está dirigida a la cobertura de dicho derecho y servicio a los empleados públicos. Incluye a veteranos de la Guerra del Chaco, sus herederos y otros beneficiarios designados por el Parlamento.

El IPS y la Caja Fiscal se mueven sin transparencia, la mayoría de la población no conoce el funcionamiento y los problemas reales de estas instituciones. Los medios de comunicación hacen aparecer al IPS como el Hospital Central, por lo que la seguridad social tiene una connotación negativa en la población.

Solamente un 20% de la población cuenta con jubilaciones, pensiones y atención en salud desde estas instituciones. Esta franja pertenece en su gran mayoría a quintiles más ricos de la población y a las zonas urbanas. La focalización es hacia las personas que tienen trabajo en relación de dependencia. Desarticulación, desigualdades entre los que dependen de la Caja Fiscal y del IPS, y una mayoría escandalosamente excluida conforman el no sistema de seguridad social paraguayo.

Es por demás urgente promover un gran debate nacional sobre la necesidad de construir un Sistema Universal de Seguridad Social, que recupere el sentido de protección, solidaridad y garantías para la vida digna de todos los habitantes de la República. Asimismo, que no solo resulte en beneficio para los trabajadores formales, que son una minoría en nuestro país.

RECOMENDACIONES

- Coordinar y articular acciones con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), IPS y otras dependencias estatales nacionales y regionales para analizar las alternativas de solución a los efectos de los determinantes sociales de la salud de la población. Entre los principales factores a tener en cuenta se encuentran la situación de pobreza y pobreza extrema, los efectos de la agricultura empresarial de la soja y otros granos asociados con el uso intensivo de agrotóxicos, y las violaciones a las leyes ambientales sobre franjas de seguridad, deforestación o, contaminación ambiental, entre otros.

- Desarrollar investigaciones sobre el impacto del uso indiscriminado de agrotóxicos en la salud humana y recomendar las medidas de protección bajo el amparo del principio de precaución, así como revertir el marco legal que flexibiliza las restricciones sanitarias y ambientales.
- Promulgar y reglamentar la nueva ley de gratuidad de los servicios de salud del MSPyBS, además de contemplar el criterio progresivo y sostenido aplicado en la elaboración, estudio y aprobación del PGN de cada año.
- Evaluar la gestión y auditar el Fondo Nacional de Salud (FNS) referente al uso de los recursos asignados por el Fonacide en los dos últimos años, 2012 y 2013, y proponer modificaciones a la ley, con el objetivo de que el FNS incluya el financiamiento del programa APS/USF hacia el aumento progresivo de la gratuidad y universalidad de los servicios de salud del MSPyBS.
- Garantizar el acceso a la atención especializada y hospitalaria mediante la inversión sostenida en infraestructura, equipamientos, medicamentos e incorporación de recursos humanos calificados; consolidar los logros alcanzados en el desarrollo de la red integrada de servicios de salud y profundizar avances.
- Iniciar la construcción de un Sistema de Seguridad Social Universal con la participación de la ciudadanía, en articulación con el IPS, para garantizar la protección social de la población, que asegure la calidad de vida de todos y en cada territorio social, eliminando las inequidades y exclusiones.
- Capacitar permanentemente a los/as trabajadores/as de salud pública en la concepción de la salud y de la atención con enfoque de derechos.
- Implementar la Carrera Sanitaria, e implementar permanentemente el acceso a la función pública por concurso.

BIBLIOGRAFÍA

- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2011). *Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción, Codehupy.
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2012). *Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción, Codehupy.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2013*. Trabajo Decente y Desarrollo Humano. Asunción, PNUD. Disponible en: <http://www.undp.org/content/paraguay/es/home/library/poverty/informe-nacional-sobre-desarrollo-humano-2013/>
- Rodríguez, José Carlos (2012). *Beneficios de una fiscalidad justa. Mirando al futuro (2010-2021)*. Disponible en: http://www.decidamos.org.py/www/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=37&view=viewdownload&catid=9&cid=95



EL DESAFÍO DE LA SALUD MENTAL EN
SITUACIONES DE VIOLENCIA POLÍTICA

Las dificultades para una reparación simbólica

Con la ejecución de la masacre de Marina Kue-Curuguaytú hubo un intento de sustraer del inconsciente colectivo todo el ideario popular de lucha campesina que, a través de ocupaciones, intenta acceder al derecho a la tierra. En su lugar, se intenta imponer la cultura del "orden" y la "disciplina", por medio de la violencia y el miedo. A través de violaciones a los derechos humanos, se ha instaurado un tipo de orden que se basa en la idea del dominio de una persona sobre otra y de un grupo social sobre otro, sustrayendo la libertad. Este intento de borrar el pasado destruyendo la resistencia campesina lacera la dignidad e, irremediablemente, provoca sufrimientos psíquicos. En este contexto de catástrofe producida por la violencia institucional, la intervención psicosocial debe realizarse siguiendo determinadas condiciones a fin de que pueda restablecerse el tejido social que fue severamente dañado.

ADA CABALLERO

FUNDACIÓN DR. RIVAROLA QUEIROLO (FUNDAR)

INTRODUCCIÓN

El propósito de este artículo es contribuir a la comprensión de la complejidad y las dificultades a enfrentar para instalar salud mental en situaciones donde las personas han sufrido catástrofes por violencia política y viven con los efectos del hecho traumático. Más aún cuando las estructuras sociales colapsan y todos los servicios fundamentales resultan dañados.

En estos acompañamientos se considera que es necesario entender la importancia de una perspectiva del contexto, que es lo que permite establecer un espacio de significación y de reconstrucción individual y colectiva.

Al investigar nos encontramos con que el concepto de violencia es complejo y admite más de un punto de vista. El elemento esencial de la violencia es el daño físico, psicológico y moral de una persona o grupo a otra u otros grupos. Las formas abiertas de destrucción y amenazas latentes de llevarla a cabo derivan en la desconfianza y el miedo, generando un daño en el sujeto y en el grupo social, que es lo que ocurre con los y las campesinas en la zona de Curuguaty desde que ocurrió la masacre.

Cuando el generador de violencia es el Estado, la mayor dificultad es no poder contar con todas las instituciones responsables para el afrontamiento de las diversas necesidades que atraviesan las personas que sufrieron los daños. En ellas se generan sentimientos de rabia, dolor e impotencia ante la impunidad instalada como realidad, obstaculizándose de ese modo la posibilidad de encaminar el duelo hacia una reparación por las pérdidas sufridas.

MARCO NORMATIVO

La Constitución Nacional del año 1992 establece en el artículo 68 que el Estado protegerá y promoverá el derecho a la salud. La siguiente disposición constitucional refiere que se promoverá un sistema nacional de salud que ejecute acciones integradas, con miras a la coordinación de programas que den respuestas a las necesidades de la población.

Por el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) Ley N° 4/92, los Estados partes reconocen el "derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental". A su vez, prevé que entre las medidas que deberán adoptar los Estados partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad del derecho a la salud, figurarán las necesarias para: "d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad".

Por su parte, el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Ley N° 1040/97), reconoce que "[t]oda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, men-

tal y social". Dispone que con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud, los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar, entre otras que se citan, las siguientes medidas para garantizar este derecho: "b. la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado; [...] y f. la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables".

Con relación al derecho a la integridad física, psíquica y moral, la Constitución Nacional en su artículo 5 establece que ninguna persona será sometida a torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes, en concordancia a lo dispuesto por la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y el Protocolo Facultativo a dicha Convención, ambos instrumentos internacionales ratificados por el Estado paraguayo por medio de la Ley N° 69/89, la Ley N° 2754/05, respectivamente, y como –entre otros crímenes de lesa humanidad– los homicidios por razones políticas son imprescriptibles. Disposiciones similares se encuentran en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el artículo 5 del Pacto de San José de Costa Rica.

LA MASACRE DE MARINA KUE Y LAS AFECTACIONES A LA SALUD MENTAL

La masacre de Marina Kue ocurrida el 12 de junio de 2012, en la que perdieron la vida 11 campesinos y 6 policías, fue uno de los principales fundamentos para la destitución del presidente Fernando Lugo, a través de un sumarísimo juicio político, esgrimiendo "mal desempeño en sus funciones". El Ministerio Público acusa al grupo de campesinos que se hallaba ocupando esas tierras como "ideólogo y perpetrador" de dicha masacre; por lo que actualmente existen 10 campesinos y 4 campesinas acusados/as, y más de 50 procesados/as. Al mismo tiempo, el Estado ha incumplido su obligación de investigar las denuncias realizadas sobre violaciones y atropellos sufridos por los campesinos y campesinas el día de la masacre, presuntamente cometidos por agentes estatales. En la actualidad, las consecuencias de la masacre todavía siguen presentes, tanto en las personas que han sido afectadas directamente como también en el resto de la población.

La violencia estructural, que es aplicable a aquellas situaciones en las que se produce un daño en las satisfacciones de las necesidades humanas básicas (supervivencia, bienestar, identidad, libertad) como resultado de la estratificación social, es la situación conflictiva donde una parte sale ganando siempre a costa de otra. Una de las formas principales de violencia estructural es la violencia política (represión) [...] (Galtung, 2003: 35).

Esta violencia estructural no resulta ajena a ninguna sociedad actual. En nuestra cultura la respuesta a situaciones de violencia política suele ser de negación colectiva; el silencio es una respuesta común y el miedo tiende a instalarse

como control social. La violencia política es muy grave porque es el funcionamiento del Estado, encargado de brindar protección y seguridad a la población, quien utiliza el poder del que dispone para causar violencia.

Si los objetivos de la masacre fueron la paralización de las defensas de los campesinos y las campesinas que estaban ocupando las tierras, la ruptura de su voluntad, así como la destrucción de su capacidad de resistencia a través del terror y de un tormento sangriento, entonces los "ideólogos y perpetradores" de la masacre habrían aplicado el manual completo sobre cómo desmantelar la personalidad de un ser humano y la identidad de una comunidad.

Se describen seguidamente algunas de las secuelas de esta catástrofe.

REACCIONES ANTE SITUACIONES DISRUPTIVAS

A partir del "evento disruptivo" constituido por la masacre, donde se produce una ruptura abrupta del equilibrio cotidiano que tenían esas personas, surgen las necesidades reparatorias de quienes han sobrevivido.

Hay un impacto simbólico, asociado a la identidad de ser una persona campesina, implicada en la pérdida de las tierras y las dificultades en el sostén económico. La mayoría de los campesinos que fueron asesinados aportaban a la sustentabilidad del hogar. En consecuencia, varias madres y algunos niños y niñas se vieron forzados a buscar otras formas de generar ingresos económicos.

Muchos niños, niñas y adolescentes quedaron huérfanos e interrumpieron sus estudios a causa de la situación traumática que les tocó padecer.

Estas lesiones de derechos fundamentales produjeron efectos colectivos en las estructuras, en los liderazgos y, finalmente, en la capacidad de funcionamiento grupal y familiar.

DIFICULTADES DE LAS PERSONAS DAÑADAS PARA ENCONTRAR APOYO PSICOSOCIAL

El apoyo psicosocial es fundamental para enfrentar los hechos traumáticos. En este sentido, en nuestro país la población se encuentra desprotegida desde el Estado ante la inexistencia de una infraestructura para este fin. Por su parte, desde el ámbito privado, las acciones que se llevan a cabo suelen estar a cargo de organizaciones sociales que, a pesar de las buenas intenciones en sus objetivos, en algunos casos resultan aisladas. Otra dificultad que limita la posibilidad de intervención es la falta de financiación, tanto pública como privada, para las organizaciones que atienden el campo de la salud mental.

La comunidad relata que después de la masacre por primera vez se acercaron al lugar profesionales identificados como psicólogos enviados por reparticiones del Estado, quienes realizaban una vez al mes visitas domiciliarias a las familias de los campesinos asesinados. De acuerdo a estos relatos, la función de estos profesionales sería la de recabar información para ser usada en contra de los y las habitantes del lugar. Se refieren a ellos como "pyraques" (delatores). Mencionan que tenían más interés en saber sobre la organización de la Comisión

de Víctimas que en los pormenores de sus padecimientos psíquicos. Llegaron a señalar que les daban informaciones erradas sobre la situación jurídica del caso.

LA MENTIRA COMO FORMA DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Los medios de comunicación masivos, privados y públicos, lejos de cumplir con su función de informar objetivamente, se constituyeron, en muchos casos, en mecanismos para confundir y engañar.

Estas confusiones y engaños se realizan a través de *estigmatizaciones morales* hacia el sector campesino, utilizando el poder del lenguaje. Los *marcan* como "criminales", "terroristas del Ejército del Pueblo Paraguayo" (EPP), "haraganes", "invasores", etc. En este sentido, los medios de comunicación en general han funcionado como instrumentos de legitimación de la violencia ejercida contra esta población. La misma que, además de estas estigmatizaciones, sufre otros tipos de violencia, como la pérdida de sus proyectos de vida y el aislamiento que opera como mecanismo de protección. La mayoría de los campesinos/as invirtió deseos, sueños, proyectos de bienestar para quienes reivindicaban sus derechos a esas tierras y que con sus familias confiaban obtener.

EL MIEDO COMO FORMA DE CONTROL SOCIAL

Con la masacre de Curuguaty se instaló una profunda desorientación y miedo. Correlativamente, se desató la persecución, especialmente hacia las familias de las víctimas, hacia testigos de los hechos y hacia dirigentes campesinos/as. De este modo, se habría apuntado a lograr el control sobre las personas de esa zona, como un claro mensaje para todo el campesinado que lucha por tener tierras, con el objetivo de frenarlos.

A su vez, al criminalizar/estigmatizar al sector campesino esta masacre funciona como herramienta para ubicar a toda la sociedad en una situación de desorientación, de inseguridad y miedo hacia las comunidades campesinas de ciertas zonas del país. De esta manera, queda habilitada la máxima autoridad del país a desempeñar el papel de "padre protector" dispuesto a "defender la Patria" y a un pueblo que queda situado en posición de vulnerabilidad.

La masacre permitió que se legitimen una vez más violaciones a los derechos humanos por el propio aparato estatal, al argumentar que las luchas y formas de resistencia campesina son en realidad "asociaciones criminales".

EXPERIENCIA CON LOS ACUSADOS EN PRISIÓN CARCELARIA Y PRISIÓN DOMICILIARIA

La privación de libertad de forma arbitraria tiene un impacto psicológico individual y familiar. La ruptura de proyectos de vida, el paso indefinido del tiempo, las condiciones de detención y las posibles consecuencias del encierro dan cuenta de esto.

La forma arbitraria es uno de los mecanismos utilizados en apresamientos por motivación política (Martín Berastain, 2010: 64). Esta situación aparece visible

en el caso Marina Kue, que al apresar a los líderes de las luchas, encerrándolos en prisiones lejanas a su comunidad, consigue aislarlos de sus compañeros/as, familiares y todo vínculo cercano; intentando de este modo debilitarlos/as y debilitar la lucha. Se trata de una situación generadora de impotencia para quienes sufren el aislamiento y de sentimientos de congoja en la comunidad ante la falta de sus líderes.

Actualmente, son cinco hombres que cumplen prisión preventiva y seis mujeres las que se encuentran en prisión domiciliaria¹. Cuatro de ellas consiguieron la prisión domiciliaria mediante la medida extrema de huelga de hambre, y dos mujeres embarazadas por medio de la presión social para que puedan dar a luz fuera de la cárcel. Las visitas de familiares a las personas que se encuentran privadas de libertad se ven dificultadas por la distancia y la falta de recursos económicos.

Dentro de la prisión continuarían las violaciones de derechos de quienes fueron acusados de intentar asesinar a los seis policías en la masacre. Existen denuncias de que no reciben adecuada asistencia médica; ejemplo de ello lo constituye el caso de uno de los encarcelados, quien padeció seis meses una bala incrustada en la mandíbula y, a pesar de dos intervenciones quirúrgicas en un hospital público, todavía le aquejan molestias para ingerir alimentos y sufre frecuentes infecciones locales².

Las mujeres que obtuvieron prisión domiciliaria por embarazo en el mes de marzo del presente año 2013 no recibían la autorización del juzgado para poder trasladarse a recibir atención médica, ni siquiera para el momento del parto. Ellas mencionaron que incluso tuvieron que pagar a los policías para que las trasladen en la patrullera hasta el hospital. Recién en el mes de junio, cuando acudieron a la audiencia preliminar, pudieron obtener la autorización para recibir controles prenatales.

Sumado a todo ello, estas personas están en la situación de sentirse “una carga” para sus familiares, ya que no pueden trabajar y ven cómo en sus hogares cada día cuesta más la subsistencia. Esto también les genera frustración, impotencia e indignación.

EL DESAFÍO DEL ACOMPAÑAMIENTO PSICOSOCIAL

Entendiendo el “acompañamiento” como una apertura de espacios de expresión y reconocimiento del impacto emocional que los hechos violentos ocasionaron en las personas afectadas, se busca otorgar elementos de apoyo para disminuir el sufrimiento, intentando que las mismas puedan lograr la reconstrucción de lazos familiares y sociales.

1 La adolescente RRVO tiene una medida transitoria de internación conforme a lo establecido en el Código de la Niñez y la Adolescencia.

2 Este caso se describe ampliamente en el artículo sobre tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes de este Informe.

En este sentido, el acompañamiento psicosocial se constituye como un proceso que tiende a fortalecer la posibilidad de reconocimiento por parte de las personas afectadas de sus propias capacidades, a fin de que puedan apropiarse de los logros en el trabajo de recuperación.

Por la magnitud del impacto sufrido, se refuerza la necesidad de un tiempo prudente para que se dé un vínculo de confianza entre las personas afectadas y los profesionales involucrados. Es fundamental que estos últimos tengan claro que estas personas han sido violentadas en sus derechos humanos y, desde ese lugar, se realice la escucha e intervención correspondientes. No debe olvidarse que sus padecimientos son el resultado de una experiencia traumática infringida en el marco de lo que se conoce como violencia institucional (Lira et al., 1989: 39; 40).

Es de suma importancia que este trabajo de acompañamiento psicosocial sea sostenido en el tiempo, con una planificación realizada al menos por dos años como mínimo. Como ya señaláramos, es el Estado el que debe llevar adelante este trabajo en circunstancias como las que aquí se describen. En ausencia del mismo, es necesaria una estrategia integral, articulando acciones entre diferentes organizaciones sociales para llevar a cabo esta tarea, que de ningún modo puede realizarse de forma aislada, siendo necesario un abordaje integral y con enfoque de derechos.

Desde la Fundación Dr. Rivarola Queirolo (Fundar) se viene realizando el acompañamiento psicosocial a familiares de los campesinos asesinados, y a quienes se encuentran en situación de prisión carcelaria y de prisión domiciliaria. El trabajo se realiza desde los lineamientos expuestos en el marco del reconocimiento y respeto a las diferentes subjetividades.

DIFICULTADES PARA EL TRABAJO DE REPARACIÓN ANTE EL DUELO

El pedido concreto al Estado por parte de las familias de las víctimas y, también, de las personas que están privadas de libertad, es que les sean entregadas las tierras de Marina Kue. Consideran esto como un modo de dignificar la memoria de los muertos y la lucha por la tierra. Al no realizarse este "acto de justicia" se ve dificultada la reparación simbólica necesaria para el trabajo de duelo.

A más de ello, a partir del acompañamiento psicosocial realizado, es posible visualizar que las dificultades existentes para que estas personas y la comunidad puedan encontrar las vías factibles de reparación son de diversa índole: la falta de claridad sobre los hechos que produjeron la masacre, la ausencia de respuestas ante los reclamos de la comunidad, el desmembramiento de las familias por las razones expuestas anteriormente, las situaciones de hostigamiento por parte de las autoridades, entre otras. Frente a esto, se suma la inmensa dificultad para una articulación en el acompañamiento psicosocial por parte de los diferentes actores sociales involucrados. Este contexto dificulta seriamente el trabajo de elaboración simbólica, objetivo primordial de nuestra tarea.

Se trata de seguir un horizonte ético para el restablecimiento de la dignidad de las personas afectadas. Queda claro que sin la existencia de un cambio estructural, el mismo se encuentra amenazado.

RECOMENDACIONES

- Exigir al Estado una investigación profunda y objetiva sobre los acontecimientos ocurridos en Curuguaty el 15 de junio de 2012 a fin de llegar a la verdad.
- Exigir al estado el cumplimiento de su función en el campo de la salud/salud mental para una eficiente atención a las personas afectadas.
- Exigir el cese de la violencia de Estado y la criminalización de las luchas campesinas. Denunciar a los responsables de la utilización de personas que han sufrido daños, respondiendo a intereses partidarios.
- Evitar la victimización de las personas sobrevivientes y familiares.
- Respetar los procesos locales de participación social y política.
- Propulsar una normativa para evitar abusos y la desvirtuación de la información de los medios de comunicación.
- Garantizar la participación y el protagonismo en las búsquedas de reparación por parte de las personas que sufrieron daños.

BIBLIOGRAFÍA

- Benyakar, Moty (2002). *Salud Mental en situaciones de Desastres*. **Revista Neurología, Neurocirugía y Psiquiatría**. Buenos Aires. Disponible en: <http://desastres.usac.edu.gt/documentos/pdf/spa/doc14422/doc14422.pdf>
- Benyakar, Moty (2006) *Lo Disruptivo. Amenazas individuales y colectivas: el psiquismo ante guerras, terrorismos y catástrofes sociales*. Buenos Aires, Ed. Biblos.
- Martín Berastain, Carlos (2010) *Manual sobre perspectiva psicosocial en la investigación de derechos humanos*. Bilbao, Hegoa. CEJIL.
- Freud, Sigmund (2011) *Tótem y tabú y otras obras 1913-1914*. Obras completas. Buenos Aires, Ed. Amorrortu.
- Galtung, Johan (1999) *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Bilbao, Ed. Bakeaz.
- Klein, Naomi (2008) *La Doctrina del Shock. El auge del Capitalismo del Desastre*. Buenos Aires, Ed. Paidós.
- Laplanche y Pontalis (2001) *Diccionario de Psicoanálisis*. Barcelona, Ed. Labor.

- Lira, Elizabeth, David Becker y María Isabel Castillo (1989). *Psicoterapia de víctimas de la represión política bajo dictadura: un desafío terapéutico, teórico y político*. Elizabeth Lira y David Becker en *Todo es según el dolor con el que se mire*. Ed. Instituto Latinoamericano de Salud Mental y Derechos Humanos. Santiago de Chile.
- Michel Fariña, Juan (2002) *Un horizonte en quiebra*. Buenos Aires, Ed. Eudeba.
- Cátedra de Psicología, Ética y DDHH de la Facultad de Psicología UBA. *Ética y catástrofes. Intervención en crisis y emergencias sociales*. CD Room. IBIS (International Bioethical Information System). Disponible en: <http://www.eticayddhh.org/index.php/multimedias>
- Pérez Sales, Pau (2007) *Salud mental, violencia política y catástrofes*. En Rodríguez A. *Psiquiatría y sociedad. La salud mental frente al cambio social*. Instituto Colombiano del Sistema Nervioso. Universidad de El Bosque. Colombia.



DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

Cada vez más lejos del *karu porã* *

“Sacarle al pueblo su comida y en compensación ofrecerle otra cosa, por decir lo menos, ‘comida para pobres’, o basura, o chatarra, es un acto violatorio del más elemental de los derechos humanos de las personas”^{oo}.

“La cocina campesina en su mejor expresión representa una forma de comer de la naturaleza sin destruirla, y de vivir del trabajo propio y/o ajeno sin explotación, una relación comensal en su sentido biológico, el de vivir de otro organismo sin dañarlo. No se trata de glorificar la cultura de la comida campesina indiscriminadamente para refugiarse en un tradicionalismo férreo, sino de evaluar el comer campesino como parte integral de una forma de vida históricamente constituida que ofrece potenciales respuestas a las múltiples crisis de la coyuntura presente, un presente en que millones de paraguayos sufren hambre y desnutrición por no poder acceder a alimentos sanos, y millones más sufren la desnutrición crónica, la diabetes, el sobrepeso y la obesidad que produce una dieta cargada con alimentos industriales; es un presente en que las riquezas naturales y humanas del país se destruyen para engordar las vacas y los pollos que van a ir a los países centrales, y millones de personas aguantan la pobreza para garantizar el lucro de unos pocos individuos y corporaciones. Paradójicamente, los mismos actores que se jactan de ‘alimentar al mundo’ privan a la población paraguaya de alimentos suficientes y de la posibilidad de cultivarlos; los responsables de la crisis alimentaria y ambiental en el país también son responsables de llevar a los campesinos y su forma de vida a la extinción” (Doughman, 2011:323-326).

MILENA PEREIRA FUKUOKA

EQUIPO ACADÉMICO DEL INFORME 2013 - CODEHUPY

* Expresión del idioma guaraní que refiere a la “buena alimentación”

^{oo} Tomás Palau, Prólogo, en: Doughman, R. *La Chipa y la Soja. La pugna gastro-política en la frontera agroexportadora del Este paraguayo*, Asunción, BASE IS, 2011, p. 15.

INTRODUCCIÓN

En el tiempo transcurrido desde octubre de 2012 se ha afirmado la tendencia regresiva, iniciada en junio de ese año, en relación con las políticas vinculadas al derecho a la alimentación en el país. El debilitamiento del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave), de la Secretaría de Acción Social (SAS), del Instituto Paraguayo del Indígena (Indi), del Viceministerio de Agricultura; el abandono de la Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 (PPDS) y la invisibilización del Gabinete Social en su rol de coordinación; la plena aplicación de la normativa de legalización de algodón y maíz transgénicos, así como la acentuación del carácter represivo de las políticas de seguridad aplicadas sobre poblaciones campesinas, caracterizan en buena medida el marco político-institucional actual.

Además, el sostenimiento de un sistema de connivencia estatal con el uso de agrotóxicos por grandes explotaciones sojeras, en perjuicio de la vida, la salud y los recursos alimentarios y naturales de las comunidades campesinas e indígenas, ha ocasionado en los últimos meses del año 2013 algunas de las más graves situaciones de conflicto social y violencia contra comunidades rurales que han decidido impedir con sus cuerpos nuevas siembras de transgénicos y nuevas fumigaciones, ante la total inacción de las instituciones competentes del Estado en su rol de control y la sistémica denegación de acceso a la justicia a las familias campesinas e indígenas, por parte de fiscales ambientales y jueces obligados constitucionalmente a tutelar esos derechos afectados.

"MARCA PAÍS": RÉCORD EN CIFRAS DE DESNUTRICIÓN, RÉCORDS EN CARNE Y SOJA EXPORTADA

EL PARAGUAY DEL HAMBRE

Las estadísticas oficiales respecto de la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza en la población corresponden al año 2011, debido a que no se cuenta hasta el momento con datos al respecto ni del Censo Nacional 2012 ni de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH 2012). En relación con esta última, solo se han hecho públicos resultados preliminares relativos al total poblacional y al empleo¹.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el 25% de la población en Paraguay sufre hambre, es decir, una de cada cuatro personas. De acuerdo a los datos de población de la EPH 2012, unas 1.650.000 mujeres y hombres de diferentes edades son las que se levantan, viven el día y se acuestan cada noche con hambre en el campo y la ciudad².

1 Según los resultados preliminares de la EPH 2012, el total poblacional llegaría a 6.600.284 personas. Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos, *Principales resultados Encuesta Permanente de Hogares 2012*, Fernando de la Mora, DGEEC, septiembre 2013, p. 4.

2 Última Hora, 17 de octubre de 2013. Disponible en: <http://m.ultimahora.com/uno-cada-cuatro-paraguayos-pasa-hambre-paraguay-segun-la-fao-n732168.html>
Periódico de Investigación y Análisis E'a, 17 de octubre de 2012. Disponible en: <http://ea.com.py/fao-recordo-que-1-600-000-personas-sufren-hambre-en-paraguay/>

La normalización del escándalo que representa el aumento del hambre en el contexto de superproducción de proteína alimentaria en las tierras paraguayas, podría tal vez verse alterada si se observa lo que ha venido ocurriendo en otras sociedades, con mucho menos recursos naturales y productivos. El Estado paraguayo ha logrado obtener en el año 2013 la calificación “roja” o de alarma por haber sido, junto con Costa Rica y Guatemala, los países que aumentaron en vez de disminuir el número de personas con hambre y en el porcentaje de la población que la padece desde 1990.

Cabe recordar que en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 (CMA), los Estados acordaron la meta de reducir a la mitad el número absoluto de personas que sufren hambre para el año 2015; mientras en el objetivo N° 1, de erradicar la pobreza extrema y el hambre en el mundo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 2000), se buscó reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre entre los años 1990 y 2015. Según la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (IFAD, por sus siglas en inglés) y el Programa Mundial de Alimentos (WFP, por sus siglas en inglés), 38 países han alcanzado este objetivo, 18 de los cuales han logrado incluso la meta más estricta establecida durante la CMA³. Así, América Latina pasó de 57,4 millones de personas subnutridas en el 1990/1992 a 39,8 millones en 2011/2013, con una reducción del 30,6%. La proporción de personas subnutridas en la población total de América Latina disminuyó en el mismo periodo del 13,8% al 7,1%, lo cual significa una reducción del 48,5%. **En el caso del Paraguay, el país pasó de 0,9 millones de personas subnutridas, esto es, unas 900.000 personas en 1990/1992, a 1,5 millones de personas en 2011/2013, con un aumento en el total de personas subnutridas del 69,6%. Con respecto a la proporción de personas subnutridas en la población total, Paraguay pasó del 20,2% en 1990/1992 al 22,3% en 2011/2013, un aumento del 10,5%⁴.**

Vale señalar que ningún país del Caribe experimentó aumento en el porcentaje de la población subnutrida entre los años 1990 y 2013 y que solamente Haití, con sus múltiples tragedias naturales y crisis políticas, aumentó un 11,9% en el número total de personas subnutridas en estas dos décadas. En América Latina, Paraguay, Costa Rica y Guatemala aumentaron el porcentaje de población subnutrida. En el caso de Costa Rica, pasó de ser un país con menos del 5% de población con problemas de desnutrición hasta el año 2010 a un 8,2% en el período 2011/2013. Guatemala, por su parte, es un país azotado por huracanes y tormentas tropicales altamente dañinas, aunque otros factores también debieron influir en el aumento de la desnutrición de su población. Los países que han logrado mantener o alcanzar cifras inferiores al 5% con respecto a la población subnutrida son Cuba, Argentina, Chile, México y Venezuela.

3 FAO, IFAD and WFP, *The State of Food Insecurity in the World 2013. The multiple dimensions of food security*, Rome, FAO, 2013, p. 4.

4 Ibid. p. 45.

EL PARAGUAY DE LA CARNE

Paraguay ha experimentado crecimientos económicos en los últimos años, y en 2012 se han faenado en frigoríficos y mataderos 1.503.440 bovinos y 7.417.257 cerdos; mientras las aves faenadas en plantas inspeccionadas fueron 47.287.559. Aumentando el porcentaje de bovinos faenados destinado para el consumo interno en comparación con el año 2010, el 20% del millón y medio quedó para este fin y el 80% fue exportado⁵. Como lo señala el Informe Económico del Banco Central del Paraguay respecto del año 2012 –citado más abajo *in extenso*– este aumento de la oferta interna de carne vacuna se habría debido al brote de fiebre aftosa declarado en septiembre de 2011, que cerró mercados externos y obligó a aumentar la oferta local. Tras la superación de este foco, los récords de exportación logrados desde el año 2009, por la Asociación Rural del Paraguay (ARP), se habrían vuelto a recuperar este año, con exportaciones de carne y menudencias vacunas que llegaron en setiembre de 2013 a 937 millones de dólares estadounidenses. Según la ARP, los cinco primeros destinos de exportación siguen siendo Rusia, seguido de Brasil, Chile, Israel y Hong Kong. En cuanto a las exportaciones totales de productos y subproductos de origen animal, a finales de setiembre de este año se registraba una venta por 1.120 millones de dólares⁶. A partir de estos datos, puede estimarse que la ARP mejoraría lugares en el ranking mundial de exportación de carne vacuna, habiéndose situado en 2012 en el noveno puesto⁷.

EL PARAGUAY DE LA SOJA

La Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas (Capeco) publicaba que, conforme a datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos correspondientes a la zafra 2012/2013, las empresas productoras de soja en Paraguay siguen ubicadas en el sexto puesto a nivel mundial y las exportadoras en el cuarto lugar, superando a mayores productores como China e India⁸. De 5,9 millones de toneladas de soja cosechadas en el año 2008, la zafra 2012/2013 llegó a 9,3 millones de toneladas, ocupando unas 3,1 millones de hectáreas y generando negocios por más de 4.000 millones de dólares en cada temporada⁹.

POBREZA, EXTREMA POBREZA Y CAÍDA DEL BIENESTAR HUMANO

En el *Panorama Social de América Latina 2012* de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), se señala que en América Latina la cantidad de personas en situación de extrema pobreza/indigencia es de 66 millones.

5 Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal, *Anuario 2013. Faenamiento*, Asunción, Senacsa, 2013, pp. 92-96.

6 Asociación Rural del Paraguay, "Otro record en exportaciones de carne", 8 de octubre de 2013. Disponible en: http://www.arp.org.py/index.php?option=com_content&view=article&id=906:otro-record-en-exportaciones-de-carne&catid=1:noticias&Itemid=85

7 Última Hora, 25 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/paraguay-cierra-2012-como-noveno-mayor-exportador-carne-n587733.html>

8 Disponible en: <http://www.capeco.org.py/>

9 Última Hora, 17 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/con-nuevo-escenario-se-inicia-hoy-la-campana-20132014-la-soja-n732089.html>

Conforme a datos del año 2011, los países que se encontraban en situación de pobreza estaban encabezados por Paraguay (49,6%), República Dominicana (42,2%) y Colombia (34,2%). Similar era la situación con relación a la extrema pobreza, Paraguay (28%), República Dominicana (20,3%) y Colombia (20,7%), aunque faltan datos de varios países¹⁰.

Por su parte, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) realiza una medición compuesta sobre salud, educación e ingresos, buscando enfatizar que las personas y sus capacidades deben ser el criterio más importante para evaluar el desarrollo de un país, no solo el crecimiento económico. De acuerdo a los datos divulgados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 2013, de un total de 187 países, Paraguay retrocedió del puesto 109 al 111 en el IDH 2012. En lo que respecta a Sudamérica, Chile se ubicaba en el puesto 40, seguido por Argentina (45), como únicos representantes con desarrollo humano muy alto. Luego estaban Uruguay (51), Venezuela (71), Perú (77), Brasil (85), Ecuador (89) y Colombia (91), que ostentan un índice alto. Bolivia se ubicaba en el puesto 108¹¹.

MARCO NORMATIVO

Con relación al marco jurídico a nivel nacional, se remite a lo descrito sobre estos aspectos en el artículo sobre el derecho a la alimentación adecuada del Informe "Derechos humanos en Paraguay 2011" de la Codehupy¹². A ello solo cabe agregar algunas referencias. La primera es la aprobación de las "Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional", mencionada en el artículo sobre derecho a la alimentación del año 2012. Estas continúan sin una mínima divulgación en el país y las políticas públicas nacionales van cada vez más a contramano de lo indicado en estas directrices.

Debe señalarse también la entrada en vigor del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales desde el 5 de mayo del año 2013. El mismo afirma la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos y fortalece el acceso a la justicia por las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales¹³. El Estado paraguayo firmó

10 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama Social de América Latina 2012*, p. 14. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012DocI-Rev.pdf>. No se incluyen datos del año 2011 respecto de Bolivia, Guatemala, Honduras, El Salvador, México y Nicaragua.

11 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/idh/yIPParaguay>, "Paraguay retrocede en una América Latina más desigual", 25 de abril de 2013, disponible en: http://www.adndigital.com.py/dev/index.php?option=com_k2&view=item&id=8963:paraguay-retrocede-en-una-am%C3%A9rica-latina-m%C3%A1s-desigual&Itemid=268

12 Derechos Humanos en Paraguay, Informe de la Codehupy año 2011. Disponible en: http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&Itemid=12

13 Con relación a la entrada en vigencia, véase: <http://www.escri-net.org/node/365190>

este protocolo el 6 de octubre del año 2009 y hasta la actualidad no lo ha ratificado¹⁴.

ALGUNOS ASPECTOS RELEVANTES DEL PERIODO BAJO ESTUDIO

CONTINUIDADES Y RETROCESOS

Ojos que siguen sin querer ver: la inseguridad alimentaria

La inseguridad alimentaria puede ser entendida como la disponibilidad limitada o incierta de acceder a alimentos nutricionalmente adecuados e inocuos, o la capacidad limitada e incierta de adquirir alimentos adecuados, en formas socialmente aceptables. Es un concepto que se refiere a la satisfacción del nivel mínimo del derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA). No alude a la posibilidad de comer lo que se acostumbra o desea y a acceder a ello en forma digna, sino al acceso a lo básico para reproducir la vida sin afectar la salud.

Pese al acentuado crecimiento de la extrema pobreza en las dos últimas décadas, el Estado paraguayo continúa sin efectuar una encuesta nacional de alimentación y nutrición, habiéndose realizado la última en el año 1976. Desde el año 1983, se realizan anualmente las Encuestas Permanentes de Hogares (EPH). Lo que se ha hecho a pedido de la FAO fue incluir módulos con preguntas relativas a consumo alimenticio y antropometría infantil, así como sobre gastos alimentarios del hogar y consumo de sal yodada, en las encuestas de hogares de algunos años. Así, se efectuó en las Encuestas Integradas de Hogares (EIH) 1997/1998 y 2000/2001 y en la EPH 2005. La limitación de esta vía está en la forma de captar datos, ya que las encuestas no habrían sido muestreadas para identificar la desnutrición¹⁵. Es lo único con lo que se contaría a nivel nacional hasta la fecha del cierre de este artículo.

Existen profesionales que, a partir de los datos de las encuestas de hogares de la DGEEC, los procesan y divulgan. Sin embargo, el Estado se mantiene reacio a producir y procesar datos alimentarios y nutricionales para utilizarlos en el mejoramiento de políticas públicas, en particular en la identificación de la incidencia de la inseguridad alimentaria en la población, los sectores y lugares más afectados, y las causas vinculadas a la misma. Ello denota la persistencia estatal en el incumplimiento de obligaciones en un aspecto básico para la garantía del DHAA, que es el de contar con información actualizada respecto de la situación nutricional de la población que posibilite adoptar las medidas pertinentes en el menor tiempo posible.

El rezago del Paraguay en la materia es aún más notorio en razón de que en el continente se han ido desarrollando diferentes instrumentos para la medición específica de la inseguridad alimentaria, siendo los más conocidos la Escala de Inseguridad Alimentaria de Estados Unidos (HFSSM, por sus siglas en inglés),

14 Disponible en: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-ag&chapter=4&lang=en

15 Milena Pereira Fukuoka, *El Estado y la garantía del derecho a la alimentación adecuada en Paraguay*, Asunción, Base Is, 2011, pp. 228-229.

la Escala Brasileña de Inseguridad Alimentaria (EBIA) y la Escala Lorenzana validada y aplicada en Colombia. Inclusive, con base en las mismas y buscando mejorarlas, se ha desarrollado recientemente la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA), como escala mejorada de medición de la inseguridad alimentaria basada en la experiencia en los hogares con esta condición¹⁶.

Atendiendo los datos sobre el crecimiento de la desnutrición publicados por la FAO en el año 2013, se considera urgente la realización de una encuesta nacional nutricional muestreada a tal efecto, que incluya preguntas específicas para medir situaciones de inseguridad alimentaria y que alcance a todos los departamentos, incluidos Alto Paraguay y Boquerón.

Problemas de alimentación en el sector trabajador empleado, subempleado, desempleado y cuentapropista

De modo concomitante con el aumento de la desnutrición en el país, el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) recibido por el factor trabajo en el Paraguay –esto es, la participación de los ingresos del sector trabajo en el PIB¹⁷– habría experimentado una caída bajando del 65% en el periodo 1997-2002 a menos de 50% en 2008¹⁸. A su vez, mientras desde el año 2002 existe una recuperación del PIB per cápita (cifra que incluye los ingresos del capital junto con los del trabajo), el ingreso laboral por trabajador/a presentaba en el año 2008 un valor inferior en 18% respecto del nivel de ingreso registrado en 1997/1998¹⁹.

Con respecto a la evolución del salario mínimo, este habría mostrado un estancamiento en términos reales durante todo el periodo que va de 1997 a 2008²⁰. Las centrales sindicales vienen denunciado la caída del poder adquisitivo del salario mínimo ante las subas de precios, tanto de la canasta básica de alimentos como de la canasta básica de consumo general.

Por su parte, los informes económicos del Banco Central del Paraguay (BCP) en los años 2010 y 2011 señalan que los precios de los alimentos tuvieron incrementos interanuales, mayores a los registrados por los demás segmentos del índice de precios al consumidor. Además, en dichos informes se ha destacado que los importantes aumentos de precios de la carne vacuna, experimentados en los años 2010 y 2011, guardan relación principalmente con el aumento de las ventas a los mercados mundiales²¹. El informe del año 2012 del BCP menciona que la inflación interanual de los alimentos durante el año 2012 observó una

16 FAO/Comité Científico de la ELCSA, *Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). Manual de uso y aplicación*, Santiago de Chile, FAO, mayo de 2012. Disponible en: <http://www.fao.org/aic/file/media/pubs/2012/elcsa.pdf>

17 Vía remuneraciones para trabajadores/as asalariados/as e ingresos de trabajadoras/es por cuenta propia.

18 Fuente BCP, citado en Cynthia González et al. *Comportamiento del empleo e ingresos en el Paraguay. Análisis de una década (1997-2008)*, Asunción, CADEP, 2011, pp. 25-26.

19 Cfr. Cynthia González et al. op. cit., pp. 24-25, con base en EH (DGEEC) de 1997 a 2008.

20 *Ibid.*, p. 27.

21 BCP, *Informes económicos de los años 2010 y 2011*.

trayectoria similar a la verificada en la inflación total, pero con patrones interanuales de subas y caídas más pronunciadas. Sostiene que:

“En gran medida este comportamiento de los alimentos se debió a la reducción de los precios de la carne vacuna, consecuencia directa del brote de fiebre aftosa declarado en el mes de setiembre del año 2011. La salida forzosa de Paraguay de la mayor parte de los mercados externos, como consecuencia de la pérdida del status de país libre de aftosa con régimen de vacunación, desembocó en exiguas exportaciones de carne vacuna durante los primeros meses del año 2012, situación que llevó a los frigoríficos a ofertar una parte de su producción al mercado doméstico, presionando con ello a la baja los precios de los diferentes cortes vacunos, principalmente los cortes premium”²².

Aumento de la exportación de carne y de su precio, más inflación y menos consumo

Tras el foco de aftosa declarado en septiembre de 2011, los precios promedios de los cortes de carne vacuna fueron disminuyendo paulatinamente y, en mayo del año 2012, descendieron hasta un 22%, según los registros de la Dirección de Defensa al Consumidor del Ministerio de Industria y Comercio (MIC). En el año 2013, con la recuperación de las exportaciones, los precios de la carne vacuna se elevaron nuevamente. Las exportaciones de productos y subproductos de origen animal, desde el primero de enero de este año hasta el cierre de octubre, crecieron un 34,4% con relación al año pasado²³. Del mismo modo, solo en el mes de octubre de 2013, el incremento en el precio de la carne vacuna fue de un 7,8% según portavoces del BCP²⁴. Asimismo, de acuerdo a monitoreos del MIC la carne habría acumulado un incremento de 27% en los últimos meses de 2013. A noviembre de este año, medios de prensa recordaban que tras la aparición de los focos de aftosa, los precios cárnicos llegaron a caer un 45% en promedio, pero se afirmaba que dada la proyección del BCP y del sector ganadero, todo apuntaría a que con “el ritmo de envíos y con las nuevas oportunidades que abre la recuperación del estatus de país sin aftosa [...] se registren los mismos niveles de precio, que en el primer semestre del año 2011, es decir, cuando algunos cortes de primera, como el lomito, llegaron a superar la barrera de los G. 50.000 el kilo”. Esto, sumado a la suba sostenida de los panificados, implicaría una mayor presión inflacionaria²⁵.

22 Banco Central del Paraguay, *Informe Económico Preliminar 2012*, Asunción, BCP, s.f. p. 6. Las cursivas corresponden al original. Disponible en: https://www.bcp.gov.py/userfiles/files/attachments/article/149/Informe_Economico_Preliminar_2012_qreemplaza_o3o113.pdf, consultado en fecha 15 de noviembre de 2013.

23 Red de Inversiones y Exportaciones del MIC: <http://www.rediex.gov.py/exportacion-de-carne-crece-34-y-los-precios-internos-se-recuperan-not247>, citando al Diario ABC Color del 13 de noviembre de 2013.

24 Diario Última Hora, 2 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://m.ultimahora.com/subas-el-precio-carne-y-panificados-encarecen-la-canasta-n73689o.html>

25 Última Hora, 17 de noviembre. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/golpe-al-bolsillo-la-carne-alcanzara-precio-historico-2014-n741391.html>

Con relación al impacto de la suba de precios de alimentos, en el aumento de la extrema pobreza, ya en el año 2010 el Gabinete Social de la Presidencia de la República había reconocido que el aumento de los precios de los alimentos contrarresta los efectos positivos de la expansión económica en los sectores en situación de mayor vulnerabilidad, incrementando la pobreza extrema²⁶.

Problemas salariales

La insuficiencia del monto del salario mínimo para llevar una vida digna fue señalada por técnicos del PNUD en un informe en noviembre de este año. Según datos del mismo, solo el 16,3% de la población paraguaya contaría con un empleo decente que le permite tener equidad, libertad, dignidad y seguridad. Para determinar los porcentajes se utilizó un indicador de calidad de empleo con cuatro filtros distintos: personas ocupadas, personas ocupadas que tienen un ingreso que supera la línea de pobreza, seguro de salud y jubilación.

Desde esta perspectiva, el salario piso que necesita una persona para vivir dignamente en la ciudad de Asunción es de G. 3.000.000, aproximadamente²⁷. Cabe recordar que el monto del salario mínimo legal es de G. 1.658.232, el cual debería satisfacer las necesidades de la persona trabajadora y su familia. En realidad, dados los precios actuales de la canasta básica de alimentos, la sola cobertura de las necesidades alimentarias de una familia tipo que vive de un salario mínimo dificultaría el acceso a los demás derechos de subsistencia: vivienda, salud, transporte. Además, debe mencionarse la persistencia de la discriminación salarial al trabajo doméstico remunerado y al trabajo en establecimientos ganaderos, mediante la cual se considera legal pagar en efectivo solo el 40% del salario mínimo a las trabajadoras domésticas, y del 35 al 49% –de acuerdo al tamaño del establecimiento ganadero– a las personas que trabajan en las haciendas rurales²⁸.

Cada vez más lejos del karu porã

En el artículo sobre derecho a la alimentación adecuada del año 2011 se había descrito el problema de la caída de la producción diversificada de alimentos a nivel nacional, la total desregulación de la exportación de carne al exterior y sus impactos en la disponibilidad de alimentos y en la accesibilidad a los mismos por parte de la población con menos recursos económicos. Se señalaba que en forma concomitante con la expansión de la frontera agroganadera se había generado la reducción de la producción de alimentos diversificados para

26 Gabinete Social de la Presidencia de la República, *Objetivos de Desarrollo del Milenio 2010. Primer Informe de Gobierno*, Asunción, 2011, p. 17.

27 Periódico de Investigación y Análisis E'a, 5 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://ea.com.py/el-salario-minimo-para-vivir-dignamente-es-de-gs-3-millones-segun-economista/>

28 Por disposiciones inconstitucionales del Código Laboral vigente se acepta como "legal" pagar a las trabajadoras/es domésticas/os el 40% del salario mínimo en efectivo. El salario legal en efectivo sería entonces de 663.000 guaraníes. A su vez, por Resolución N° 504/2011 del Ministerio de Justicia y Trabajo, los trabajadores/as de una estancia ganadera de hasta 4.000 cabezas de ganado tiene derecho a un salario mensual en efectivo de 589.256 guaraníes, esto es, el 35% del salario mínimo general. Si el establecimiento tiene más de 4.000 cabezas de ganado, el salario efectivo mensual llega al 49% del mínimo legal general.

consumo local, pese a que la población paraguaya se había duplicado en treinta años. Se explicaba que productos básicos en la alimentación de los hogares paraguayos, en particular de la población campesina e indígena del país, como el poroto, el maní y la mandioca se habían reducido de modo alarmante, de acuerdo a datos de la FAO. También se mencionaban datos del Senave relativos al marcado aumento de la importación de alimentos, sobre todo de cereales, frutas, hortalizas y legumbres²⁹.

Los últimos datos que se han encontrado de FAO, relativos al año 2011, muestran un aumento en la producción de mandioca y de poroto, pasándose de 2.218.530 toneladas de mandioca en 2008 a 2.453.837 toneladas en 2011 (aunque aún muy lejos de las 3.890.940 toneladas alcanzadas en 1988). La producción de porotos pasó de 44.628 toneladas en 2008 a 53.253 en 2011 (aumentando, pero lejos de las 70.655 toneladas alcanzadas en 1978)³⁰. En relación con la producción de maní no se han encontrado datos actualizados de la FAO. Cabe recordar que en el año 2008 se alcanzaron 29.988 toneladas de maní, frente a las 44.550 del año 1988. Según las proyecciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), la producción de maní en la zafra 2011/2012 llegaría a 23.750 toneladas, cayendo más de 6.000 toneladas con respecto al año 2008.

Con relación al aumento de la producción de carne y la caída del consumo per cápita de dicho alimento en el país, en el informe de derechos humanos de la Codehupy 2011 se destacaba esta paradoja. En el reporte anual de la FAO sobre agricultura y alimentación en el año 2009 se había examinado específicamente las dinámicas de la ganadería en el mundo, con datos detallados por países y regiones, mostrando que el consumo per cápita de carne en Paraguay había caído de 77 kilos de carne anual en el año 1995 a 32 kilos en el año 2005, constituyendo el mayor índice de reducción en América Latina³¹. Si bien no se han encontrado nuevos datos de FAO al respecto, medios de prensa han divulgado datos del Viceministerio de Ganadería, señalando que con el cierre de mercados de exportación por causa del brote de aftosa, los precios de la carne vacuna en el mercado interno habían bajado, incrementado el promedio de consumo de la misma. En el año 2011 –el año de mayor encarecimiento de la carne– dicho consumo había caído a 24,5 kilos per cápita, y se proyectaba un aumento en 2012, que llegaría hasta los 30 kilos promedio per cápita³². Atendiendo la relación histórica existente entre aumento de la exportación, aumento del precio

29 Milena Pereira Fukuoka, "El derecho a la alimentación es relegado por la priorización del lucro", en Codehupy, *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos humanos en Paraguay 2011*, Asunción, Codehupy, 2011, pp. 203-205.

30 Fuente: Elaboración propia con base en los datos del sistema de estadística de la FAO (FAOSTAT). La estimación de producción de mandioca para la zafra 2011/2012 del MAG era de 2.408.000 toneladas. La estimación de producción de poroto para el mismo periodo era de 56.250 toneladas. Fuente: MAG, Actualidad agropecuaria del Paraguay 2012. Disponible en: <http://www.mag.gov.py/dgp/dgp/ACTUALIDAD%20AGROPECUARIA%20PY%202012.pdf>

31 Milena Pereira Fukuoka, op. cit., p. 204.

32 Última Hora, 30 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/precios-bajos-carne-alzan-30-kg-el-consumo-per-capita-nivel-pais-n532592.html>

de la carne en el mercado nacional y caída del consumo per cápita, puede preverse una nueva caída en el consumo.

INICIATIVAS FAVORABLES AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Presentación del Proyecto de Ley de Soberanía, Seguridad alimentaria y nutricional y Derecho a la Alimentación

Ante la paralización del Anteproyecto de Ley Marco de Soberanía, Seguridad alimentaria y nutricional y Derecho a la Alimentación, referida en el informe de derechos humanos del año 2012, el mismo habría sido presentado como proyecto de ley el 17 de octubre del año 2013 por la bancada del Frente Guasu en la Cámara de Senadores. Si bien puede ser considerado un gesto importante la presentación de este proyecto en el Congreso, llama la atención la debilidad de la exposición de motivos con la cual fue puesto a consideración de la opinión pública³³.

El anteproyecto había sido el resultado de un arduo trabajo político-técnico, entre organizaciones campesinas, organizaciones indígenas, organizaciones no gubernamentales y las distintas agencias del Poder Ejecutivo con competencia en la materia, realizado desde febrero hasta abril del año 2012, con base en anteproyectos trabajados por organizaciones sociales desde hacía varios años. El mismo presenta una perspectiva integral respecto de la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación, desarrollando sus contenidos, estableciendo la estructura institucional para su realización efectiva, identificando las principales políticas a ser implementadas desde el Estado, instituyendo los mecanismos de participación social en la toma de decisiones sobre prioridades y en la evaluación de los avances, así como los recursos administrativos –o garantías secundarias– en casos de vulneración de este derecho, como complemento de las acciones judiciales.

En la exposición de motivos del proyecto de ley presentado no se realiza ningún tipo de explicación sobre el contenido específico de la ley; no se exponen los múltiples argumentos que existen y que constan en bibliografía publicada sobre la necesidad, relevancia y pertinencia de esta ley; no se contextualiza el atraso del Estado paraguayo en la materia en comparación con los avances existentes en los demás países de la región; no se da cuenta de la total descoordinación existente a nivel de agencias del Poder Ejecutivo, sus contradicciones y vacíos respecto de la garantía de este derecho humano, y ni siquiera se exponen cifras sobre la situación de extrema pobreza, debilitamiento de la agricultura campesina e indígena y caída de la producción diversificada de alimentos para consumo nacional, como algunos de los aspectos más graves que lesionan el derecho a la alimentación de cada vez más personas en el país.

33 Expediente S-136273. Sistema de Información Legislativa. Disponible en: <http://silzpy.senado.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F101631>, consultado en fecha 9 de noviembre de 2013.

Tampoco se ha conocido que la presentación formal del proyecto en la Cámara Alta haya estado precedida de un proceso de participación ciudadana que permitiera recuperar y ampliar la base de apoyo de la propuesta legal, cuya construcción fue iniciada durante los primeros meses del año 2012. Se desconoce cuál es la estrategia de quienes han presentado el proyecto en el Senado para lograr dictámenes favorables en las comisiones³⁴ y la posterior aprobación por los plenos, lo que se avizora difícil dada la reconocida orientación política contraria a derechos sociales que predomina ampliamente en el Congreso Nacional. Urge que dicha estrategia, si existe, sea implementada involucrando a la ciudadanía.

Anuncio de programa integral de nutrición infanto-juvenil

En cuanto a iniciativas del actual Ejecutivo para favorecer el derecho a la alimentación, puede referirse el anuncio de la existencia de una “firme voluntad del Presidente de la República por un programa integral de nutrición infanto-juvenil”, anunciada por el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN). El presidente de la República, Horacio Cartes, había manifestado que está trabajando de forma coordinada con la FAO, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el INAN y el Ministerio de Educación y Cultura “para mejorar la calidad de vida y el rendimiento escolar de miles de niños paraguayos”. No se encuentran otras informaciones al respecto en el sitio web del INAN y, al parecer, el propio instituto carecería de mayores datos divulgables, pues solo remite a la “página oficial” de Horacio Cartes en la red social Facebook³⁵.

POLÍTICA ESTATAL SOCIOECONÓMICA Y JUDICIAL CONTRARIA AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Como muestra este breve recuento de resultados, la política socioeconómica de fomento a la agroexportación de soja y carne, fortalecida desde hace dos décadas por el Estado paraguayos, ha significado un intenso aumento de la desnutrición en la población y la caída del bienestar humano de amplios sectores sociales.

La falta de control estatal del uso de agrotóxicos por explotaciones sojeras, en perjuicio de comunidades campesinas e indígenas aledañas, empeora el impacto social de este modo de producción. Remitimos a los artículos de este informe que abordan las represiones efectuadas contra comunidades campesinas que se oponen a la nueva siembra de soja ante la total falta de garantías por parte del Estado respecto de la protección de sus derechos. Estos resultan afectados en cada ciclo sojero por las cíclicas fumigaciones aplicadas sin consideración de las normas ambientales.

34 El proyecto de ley fue derivado a las comisiones de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo; Hacienda y Presupuesto; Salud Pública y Seguridad Social; Cuentas y Control de la Administración Financiera del Estado; y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores.

35 Disponible en: <http://inan.gov.py/newweb?p=2035>

Es decisivo el rol del Poder Judicial y del Ministerio Público en el estado de indefensión en el que se encuentran cientos de comunidades rurales afectadas de manera continua por este patrón de hechos en sus derechos a la vida, a la salud, a la alimentación adecuada y a vivir en un ambiente saludable.

Valga mencionar como ejemplos los casos de la comunidad indígena Campo Agua'e y de la comunidad campesina Yerutí, ambas del departamento de Canindeyú. El primero ya había sido expuesto en el artículo sobre derecho a la alimentación del año 2010, explicando las afectaciones al agua y a los recursos alimentarios que las fumigaciones generaban en dicha comunidad indígena y el mal desempeño persistente de las autoridades judiciales en la tramitación del proceso penal en curso³⁶. Pese a existir desde el año 2009 denuncia formal de la comunidad ante la fiscalía de delitos ambientales de Curuguaty por fumigaciones sin barreras realizadas a menos de diez metros de la escuela y las viviendas indígenas, incluso en horarios de clase, generando síntomas de intoxicación en niñas, niños, jóvenes y personas adultas; pese a haberse presentado querrela adhesiva y acusación, incluyendo un informe realizado por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción junto con dos instituciones educativas francesas, dando cuenta de la contaminación de las fuentes de agua de la comunidad con glifosato³⁷, hasta la fecha no se ha logrado sanción alguna y los empresarios brasileños acusados de delitos ambientales cuentan con sobreseimiento provisional.

En el caso de la colonia Yerutí, fue presentada una acción de amparo en enero del año 2011, tras la muerte del joven campesino Rubén Portillo y la intoxicación de más de veinte personas de la comunidad. En la causa penal abierta por la misma fiscalía de Curuguaty, hasta la actualidad no se ha condenado a ninguna persona por las fumigaciones ilegales realizadas en torno a la comunidad y constatadas por instituciones estatales.

Por sus actuaciones en dichos casos fueron presentadas en diciembre del año 2012 y enero del año 2013 denuncias ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y ante la Fiscalía General del Estado contra **el juez penal de garantías de la capital, Pedro Mayor Martínez**, por haberse negado sin causa legal a resolver el mencionado amparo, incurriendo en la prohibición prevista en el artículo 136 de la Constitución Nacional; contra **el juez penal de garantías de Curuguaty, José Dolores Benítez**, por la comisión de los delitos de frustración de la persecución penal, prevaricato y el delito ambiental agravado tipificado en la Ley N° 716/96, en la causa penal por hechos punibles contra la comunidad indígena Campo Agua'e y en el amparo promovido por personas pobladoras de la colonia campesina Yerutí; contra **el exfiscal ambiental de Curuguaty Mi-**

36 Milena Pereira Fukuoka, "Cuestión de modelos. El derecho a la alimentación adecuada y la necesidad de paradigmas alternativos de desarrollo", en Codehupy, *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos humanos en Paraguay 2010*, Asunción, Codehupy, 2010, pp. 470-471.

37 Véase: Facultad de Ciencias y Tecnología de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción y Escuelas Nacionales Superiores de Geología (ENSG) y de Agronomía (ENSAIA) del Instituto Nacional Politécnico de Lorena (INPL), Francia, "Diagnóstico de la presencia de glifosato en arroyos superficiales de los Departamentos de Canindeyú y San Pedro", Marzo 2011.

guel Ángel Rojas –ascendido a juez civil de Coronel Oviedo– por la comisión del delito de frustración de la persecución penal y del delito ambiental agravado tipificado en la Ley N° 716/96, en la causa penal abierta por hechos punibles contra la comunidad indígena Campo Agua'e.

Si bien fueron presentados en el mes de marzo de 2013 urgimientos para el tratamiento de las denuncias al Jurado de Enjuiciamiento y al fiscal general del Estado, a noviembre de este año, habiendo transcurrido diez meses desde la presentación de las denuncias, no se ha tenido adelanto alguno en el proceso de juzgamiento de los magistrados denunciados. De este modo, a estas comunidades no les quedaría a nivel nacional ninguna acción legal por intentar para obtener algo de justicia.

RECOMENDACIONES

- Realizar estudios específicos para evaluar el acceso a la justicia paraguaya por parte de comunidades campesinas e indígenas, en casos de afectación por fumigaciones con agrotóxicos.
- Efectuar una encuesta nacional nutricional, que incluya preguntas específicas para medir situaciones de inseguridad alimentaria y que alcance a todos los departamentos del país, incluidos los de Alto Paraguay y Boquerón.
- Implementar impuestos directos y progresivos que graven la renta del sector agroexportador con tasas impositivas que se incrementen conforme al nivel de las ganancias.
- Derogar las discriminaciones legales al trabajo doméstico remunerado y la reglamentación inconstitucional, que discrimina el trabajo en establecimientos ganaderos.
- Fortalecer el sistema de inspección de las condiciones de trabajo del Viceministerio del Trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central del Paraguay, *Informe Económico Preliminar 2012*. Asunción, BCP, s.f. https://www.bcp.gov.py/userfiles/files/attachments/article/149/Informe_Economico_Preliminar_2012_qreemplaza_o3o113.pdf, consultado en fecha 15 de noviembre de 2013.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama Social de América Latina 2012*. Disponible en:
- <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012/DoCl-Rev.pdf>

- Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (2013) *Principales resultados Encuesta Permanente de Hogares 2012*, Fernando de la Mora, DGEEC.
- Doughman, Richard (2011) *La Chipa y la Soja. La pugna gastro-política en la frontera agroexportadora del Este paraguayo*, Asunción, BASE IS.
- FAO, IFAD and WFP (2013) *The State of Food Insecurity in the World 2013. The multiple dimensions of food security*. Rome, FAO.
- FAO/Comité Científico de la ELCSA (2012) *Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). Manual de uso y aplicación*, Santiago de Chile, FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/alc/file/media/pubs/2012/elcsa.pdf>
- Gabinete Social de la Presidencia de la República (2011) *Objetivos de Desarrollo del Milenio 2010. Primer Informe de Gobierno*. Asunción.
- González, Cynthia et al. (2011) *Comportamiento del empleo e ingresos en el Paraguay. Análisis de una década (1997-2008)*. Asunción, CADEP.
- MAG, Actualidad agropecuaria del Paraguay 2012. Disponible en: <http://www.mag.gov.py/dgp/dgp/ACTUALIDAD%20AGROPECUARIA%20PY%202012.pdf>
- Pereira Fukuoka, Milena "Cuestión de modelos. El derecho a la alimentación adecuada y la necesidad de paradigmas alternativos de desarrollo", en Codehupy, Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos humanos en Paraguay 2010. Asunción, Codehupy.
- Pereira Fukuoka, Milena (2011) *El Estado y la garantía del derecho a la alimentación adecuada en Paraguay*, Asunción, Base IS.
- Pereira Fukuoka, Milena (2011) "El derecho a la alimentación es relegado por la priorización del lucro", en Codehupy, Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos humanos en Paraguay 2011. Asunción, Codehupy.
- Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (2013) *Anuario 2013. Faenamamiento*. Asunción, Senacsa.



EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA,
NEGADO A LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL CHACO

A pesar de un marco normativo propicio y específico, el derecho a la alimentación de las personas indígenas continúa siendo vulnerado

La garantía del derecho a la alimentación adecuada es aún una materia pendiente, negada a los pueblos indígenas del Chaco. El despojo de sus territorios y sus recursos naturales, que les impide seguir accediendo a una alimentación culturalmente adecuada, el acceso insuficiente al agua en las comunidades, y la falta de respuestas efectivas en materia de políticas públicas articuladas para prevenir, asistir y mitigar los riesgos, hace que este derecho se vea especialmente vulnerado. Los pueblos indígenas viven en extrema pobreza, tienen bajo acceso a salud y educación, subsisten en condiciones de extrema vulnerabilidad, con un horizonte poco alentador en el contexto de la gestión del nuevo periodo del gobierno central.

EDDIE ANTONIO RAMÍREZ OSORIO
PRO COMUNIDADES INDÍGENAS (PCI)

INTRODUCCIÓN

UN CONTEXTO DE NEGACIÓN DE DERECHOS

De acuerdo a los datos del censo indígena 2012, la población total de personas indígenas en el país asciende a 112.848, disminuyendo el porcentaje de personas indígenas que viven en la Región Occidental de 49,3 % en 2002 a 47,7% en 2012¹. De este total, 58.375 serían hombres y 54.473 serían mujeres².

Los pueblos indígenas del Chaco viven en un contexto de negación del derecho a la alimentación. Al respecto, puede señalarse que a finales de 2013 los problemas se han incrementado y agudizado por las cíclicas sequías y falta de agua. La situación delicada y compleja se da fundamentalmente por la negación del acceso a sus territorios y por sus escasas tierras tituladas, que generan numerosas dificultades para el acceso a alimentos y agua.

Los principales problemas en materia alimentaria que enfrentan las comunidades son:

- la tierra en la que están asentadas en forma precaria no reúne las condiciones para la producción diversificada. El despojo de sus territorios y sus recursos naturales les impide continuar accediendo a una alimentación culturalmente adecuada;
- el acceso insuficiente al agua;
- la falta de una respuesta efectiva en materia de políticas públicas articuladas para prevenir, asistir y mitigar los efectos sistemáticos de sequías e inundaciones;
- la falta de garantías para la vida de las personas que integran los pueblos en aislamiento voluntario.

Por la extrema pobreza, las comunidades y aldeas indígenas³ se ven obligadas a sostenerse con la realización de “changas” que realizan los varones en las colonias menonitas y estancias de empresarios ganaderos. En las comunidades, se dedican a la cría de animales mayores y menores en pequeña escala, y las mujeres desarrollan prácticas de autoconsumo en chacras y huertas, siendo esto, sin embargo, aún insuficiente y escaso. Por ende, dichas comunidades desarrollan sus medios de vida en condiciones muy precarias y, en general, sin cobertura de servicios de salud para la gran mayoría⁴.

1 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2013): III censo nacional de población y viviendas para pueblos indígenas. Resultados preliminares 2012. Fernando de la Mora, DGEEC, p. 19.

2 *Ibid.*, p. 25.

3 Las comunidades indígenas del Chaco, en su mayoría, cuentan con varias aldeas. Estas se conforman en el perímetro comprendido de sus tierras tituladas o reivindicadas.

4 Las comunidades cercanas a las colonias menonitas son la excepción. Cuentan con la Asistencia Médica Hospitalaria, un tipo de seguro que rige únicamente en la zona de influencia de dichas colonias.

Para agravar aún más esta situación estructural, durante los años 2012 y 2013 se produjeron eventos climáticos adversos: a la recordada inundación del año 2012 le ha sucedido nuevamente una severa sequía en el año 2013. Se cuenta con cifras dramáticas respecto de los impactos de esa situación: de 14.000 familias indígenas asentadas en el Chaco paraguayo, un total de 1260 se han encontrado en inseguridad alimentaria severa y aproximadamente 6160 en inseguridad alimentaria moderada con riesgo de medios de vida⁵, lo que significa que están en riesgo de pérdida de sus medios de vida.

La dificultad de acceso al agua sigue siendo el principal factor limitante para la disponibilidad de los alimentos. La cantidad de agua para consumo por persona es insuficiente, y mucho más para su uso en producción para el autoconsumo: la agricultura y la cría de animales menores, como las aves, ovejas y cabras, etc.

A causa de la sequía, las fuentes de agua disponibles en las comunidades – como lagunas, ríos y tajamares– se secan. Las infraestructuras existentes en las comunidades no son suficientes y ellos no tienen la capacidad de adquirirlas por medios propios debido a sus altos costos. Esta situación histórica se ha mantenido durante el periodo bajo análisis.

MARCO NORMATIVO

La Constitución Nacional de la República del Paraguay, la ley N° 904/81 y la ley N° 234/93 son las principales herramientas legales que sirven como instrumentos de aplicación obligatoria en los procesos ligados a las tierras y territorios de los pueblos indígenas. La Constitución Nacional señala explícitamente en el capítulo V, artículo 62, la preexistencia de los pueblos indígenas al Estado paraguayo y, en los artículos subsiguientes, se reconocen y se garantizan varios derechos estrechamente vinculados al ejercicio de sus derechos fundamentales: la preservación y desarrollo de su identidad étnica en el respectivo hábitat, el derecho de aplicación de sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interior. El artículo 64, de particular importancia, establece que las comunidades indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. Asimismo, obliga de manera taxativa al Estado a proveer gratuitamente de estas tierras, las cuales, según la Constitución Nacional, serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; de igual manera, estarán exentas de tri-

5 Programa Mundial de Alimentos: Evaluación de seguridad alimentaria en emergencia (ESAE) en las zonas afectadas por inundaciones en el Chaco paraguayo. El informe identifica causas estructurales, como el inadecuado acceso a recursos y medios de vida: tierra, educación, vivienda, bienes, servicios básicos; pobreza (el 57 % de la población indígena del Paraguay vive en situación de pobreza extrema), salud, agua y saneamiento. Datos sustentados por el "Estudio de línea base para caracterizar las condiciones de vulnerabilidad de los medios de vida en las comunidades indígenas del Chaco paraguayo amenazadas por sequía", realizado en proyecto ECHO/-AM/BUD/2011/91001, implementado por Coopi-Oxfam-PCI.

buto. Además, se prohíbe la remoción o traslado de su hábitat sin su expreso consentimiento.

La ley N° 234/93, que aprueba el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, señala en su artículo 13 que el Estado paraguayo debe aplicar las disposiciones del Convenio, así como respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos indígenas reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, y, en particular, los aspectos colectivos de esa relación.

La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 del Convenio 169 deberá incluir el concepto de “territorios”, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna u otra manera.

Tanto la ley N° 234/93 como la ley N° 904/81, que establece el Estatuto de Comunidades Indígenas, reconocen los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y territorios. En ambas normativas se puede encontrar varios artículos que hacen referencia a su derecho de la consulta y consentimiento libre.

EL ESTADO SIGUE AUSENTE, A PESAR DEL CAMBIO POLÍTICO

El nuevo gobierno de Horacio Cartes no ha hecho pública una política, plan o programa específico tendiente a garantizar la realización de derechos de los pueblos indígenas del Chaco. Continúan produciéndose los impactos negativos que se derivan de las omisiones de las principales instituciones obligadas a proteger y promover el derecho a la alimentación de estas comunidades. Existe una muy escasa coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales. Y son estos últimos los que de manera autónoma han articulado esfuerzos con organizaciones de la sociedad civil a fin de encontrar soluciones a los problemas más acuciantes. Se destacan iniciativas de algunos municipios y gobiernos departamentales, como en el caso de Presidente Hayes, cuyo gobernador, Pablo Contessi, convocó en octubre de 2013 a una mesa intersectorial con representantes de Naciones Unidas, municipalidades del departamento y organizaciones de la sociedad civil para abordar a través de respuestas concretas el problema de la falta de alimentos y agua de las comunidades indígenas. Se citan algunos de los compromisos asumidos: lograr una base de datos sobre agua y alimentación de comunidades indígenas del departamento; articular sinergias concretas de cara a 2014 en intervenciones en alimentación y agua; y generar acuerdos para la firma de convenios interinstitucionales con organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo, dada la orientación general expuesta en el nuevo programa del gobierno central, se abre una coyuntura que hace temer la acentuación de las asimetrías y desigualdades en la región, con un fuerte impulso a los sectores con mayor poder socioeconómico a través de proyectos de infraestructura, que

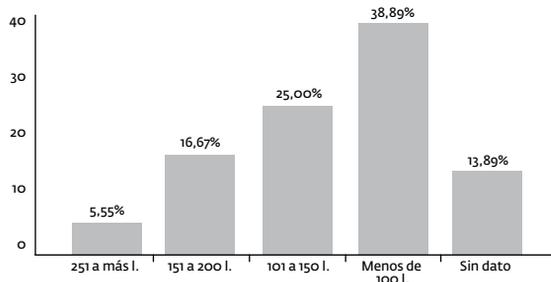
deberían tener en cuenta los intereses y la palabra de las comunidades indígenas afectadas. Todo ello, sumado a la falta de políticas con un enfoque de derechos hacia dichas comunidades, podría significar un mayor avasallamiento de los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad, en particular de los pueblos indígenas.

El Estado sigue sin cumplir con recomendaciones específicas de Cedaw sobre derecho a la alimentación de mujeres indígenas del Chaco

Hay que mencionar que no se han registrado mayores avances respecto del cumplimiento de las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), emitidas el 3 de octubre de 2011 como “Observaciones finales al Paraguay”, en las que se expresa enfáticamente –en el punto 34, referido a la situación de las mujeres indígenas– “la profunda preocupación del Comité sobre la alta vulnerabilidad en relación con el derecho a la alimentación adecuada y al agua segura, especialmente en la región del Chaco paraguayo, la cual ha sido repetidamente afectada por las sequías”.

El Comité también había recomendado al Estado paraguayo que “fortalezca sus esfuerzos en la realización del derecho a la alimentación adecuada y al agua de una manera consultada y participativa, involucrando a las mujeres indígenas, en orden a lograr resultados culturalmente adecuados”.

Disponibilidad de agua total diarios

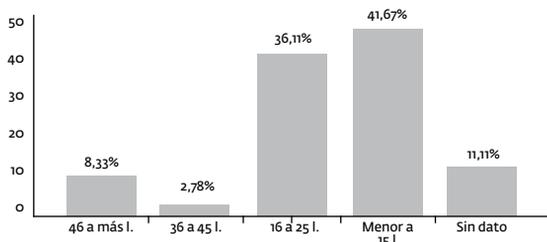


Fuente: Elaboración propia. Pro Comunidades Indígenas 201

Muy baja disponibilidad de agua y pérdida de cultivos ha agravado la situación de la alimentación de numerosas comunidades y aldeas indígenas del Chaco.

La situación de las comunidades indígenas en relación al acceso al agua refleja la vulneración del derecho humano a la alimentación adecuada. Un estudio realizado por la organización Pro Comunidades Indígenas sobre la disponibilidad de agua en seis comunidades (Lamenxai, Diez Leguas, Kayawe Atog, Keslasma, Nepoxen, La Herencia) y sus 32 aldeas muestra que el 41,67% de accede a menos 15 litros de agua por día por persona.

Disponibilidad de agua para beber



Fuente: Elaboración propia. Pro Comunidades Indígenas 2013

Según los estándares internacionales⁶ sobre la cantidad mínima de agua diaria requerida para una persona, no puede ser inferior a 15 litros diarios para consumo humano. En estas comunidades, el 38,89 % accede a menos de 100 litros por día, incluyendo además el aseo diario, limpieza del hogar y otros usos. Ante estos datos, es necesario resaltar que para que las familias cuenten con agua en sus hogares, las mujeres y los niños se ven obligadas a caminar un promedio de tres kilómetros por día, y traer el líquido en baldes con agua que llevan sobre sus cabezas, extrayéndolo de los tajamares y/o lagunas.

Un caso concreto de la falta de disponibilidad y acceso al agua se da en la aldea “Primavera” de la comunidad La Herencia, donde las familias no cuentan con “sistemas de agua” de ningún tipo.

En lo referente a cultivos, en el periodo que abarca este informe hubo pérdidas en las seis comunidades, en aproximadamente el 70 %, según el estudio de Pro Comunidades Indígenas. Esas pérdidas se dieron a consecuencia de las heladas y las sequías.

Hay que destacar que la comunidad La Herencia cuenta con cuatro escuelas, sin embargo ninguna de ellas recibe la merienda escolar. Esta situación fue denunciada por la dirigente Celsa Mendoza, presidenta de la organización de mujeres Bajo la Sombra de un Árbol de Algarrobo, en el Congreso Nacional, el 16 de octubre pasado, en ocasión del Día Mundial de la Alimentación, donde enfáticamente señaló que hay “hambre en la población infantil, mientras las autoridades no cumplen con sus obligaciones, por lo menos con la merienda escolar”.

Aquí hay que destacar la ausencia de la Dirección del Buen Vivir de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, y su omiso accionar, que afecta directamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes indígenas.

6 Proyecto Esfera. Carta humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria. Pág. 89. 2011

RECOMENDACIONES

- Respetar y promover, por parte del Estado, el derecho humano a alimentación adecuada de los pueblos indígenas, propiciando mecanismos para el acceso, uso, consolidación y gestión de sus tierras y territorios.
- Coordinar políticas públicas que den una respuesta efectiva en materia alimentaria y acceso al agua de las comunidades indígenas, en articulación con autoridades locales, del gobierno central, organizaciones de la sociedad civil y comunitarias, implementando procesos de consulta a las comunidades y respetando sus opiniones y pareceres, garantizando la participación en la toma de decisiones.
- Respetar los modos y medios de vida de las comunidades indígenas, fortaleciendo sus mecanismos tradicionales de subsistencia, y construyendo capacidades de consolidación y diseminación de buenas prácticas adaptadas, ya desarrolladas con las comunidades, como parte de la filosofía del buen vivir, en coordinación con las autoridades de los gobiernos locales y del gobierno central.
- Desarrollar e implementar planes operativos de políticas orientadas a dar respuesta inmediata a los pueblos indígenas en materia de alimentación, con el compromiso del mejoramiento de sus capacidades de gestión.
- Exigir a las instituciones del Estado paraguayo con competencia en la materia el cumplimiento de las recomendaciones del comité Cedaw en relación con el derecho al agua y a la alimentación de las comunidades indígenas del Chaco, implementando programas específicos que proporcionen soluciones concretas a la situación de las mujeres indígenas de la Región Occidental.
- Dar cumplimiento por parte del Estado y otros actores relacionados a la alimentación de los pueblos indígenas a las "Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional", publicadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en Roma, en 2012, en los puntos específicos relacionados a la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, el reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia, las tierras, pesquerías y bosques públicos, y los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Ramírez Osorio, Hugo Daniel (2006): *Incidencia del Foro de Articulación Chaqueña (ACHA) en el sistema político del Chaco Central*. Universidad Católica.
- Misión de Observación Electoral de la UE Paraguay, elecciones generales - 21 de abril, declaración preliminar.
- http://eeas.europa.eu/delegations/paraguay/press_corner/all_news/news/2012/20121212_01_es.htm.
- PMA: *Evaluación de seguridad alimentaria en emergencia (ESAE) en las zonas afectadas por inundaciones en el Chaco paraguayo*.
- OIT (2005): *Servidumbre por deudas y marginación en el Chaco de Paraguay*.
- Coopi, Oxfam, PCI (2013): *Estudio de línea base para caracterizar las condiciones de vulnerabilidad de los medios de vida en las comunidades indígenas del Chaco paraguayo amenazadas por sequía*. ECHO/-AM/BUD/2011/91001.
- Ayala, Óscar (2009): Derecho de los pueblos indígenas, en *Derechos humanos en Paraguay 2009*, Codehupy. Asunción.
- Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1992.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989): *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. Organización de las Naciones Unidas.
- Grünberg, Georg (1997): *El Chaco sustentable y posible*, en Revista Acción, N° 171, marzo de 1997.
- Kalisch, Hannes (2000): *Hacia el protagonismo propio. Base conceptual para el relacionamiento con comunidades indígenas*. Pro Comunidades Indígenas, Filadelfia.
- DGEEC (2005): *Tierra y migración indígena*. Serie Condiciones de Vida en Paraguay. DGEEC, Asunción.
- Pro Comunidades Indígenas (2013): *Estudio de línea de base de 6 comunidades (32 aldeas) indígenas del departamento de Presidente Hayes*. PCI, Filadelfia.
- Ramírez Osorio, Hugo (2006): *Incidencia del Foro de Articulación Chaqueña (Acha) en el sistema político del Chaco central*. Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción", Asunción, 169 págs.
- Redespi (2010): *Algunas observaciones compartidas por los miembros de la Redespi sobre la propuesta de planificación estratégica del Indi 2010-2013*.
- Vázquez, Fabricio (2006): *El Chaco en transición: de la disponibilidad de "tierras" de 1990 a los nuevos "territorios" en 2008*. Asunción.
- Pro Comunidades Indígenas (2009): *Estado nutricional de menores de 5 años en comunidades indígenas del Chaco*. Pro Comunidades Indígenas, Filadelfia.



DERECHO AL AGUA

Identidad, derechos, tarifas y contaminación

La identidad paraguaya se define a través del agua, ya que la palabra guaraní “y” (“agua” en castellano) determina el nombre del Paraguay. El agua como parte de la vida y la cultura es anterior incluso a la definición de derechos humanos. Actualmente el acceso al agua potable y saneamiento, indispensable para el cumplimiento de todos los derechos humanos, debe ser garantizado por el Estado, pero está en riesgo.

YENY VILLALBA Y

EQUIPO ACADÉMICO DEL INFORME 2013 - CODEHUPY

INTRODUCCIÓN

Si bien se considera el derecho al agua como un derecho del consumidor, “es un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado”, ya que es “(...) indispensable para una vida humana digna (...)”, elemento que debiera estar sin alteraciones conforme su estado natural, disponible para todas las personas sin discriminación “(...) suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico (...)”.

Sucesivos artículos sobre el derecho al agua contenidos en los informes anuales de la Codehupy, han mostrado diversas problemáticas en torno a la garantía de este derecho humano. Al año 2013 no se han dado mayores avances para la instalación de una cultura del manejo responsable del agua; por ello, en el presente artículo se plantea una reflexión y recomendaciones teniendo en cuenta que, además de su visibilidad como derecho humano, su arraigado concepto como elemento de distribución y consumo se halla regulado en la normativa internacional e interna.

Las estrategias y planes de ampliación de distribución del gobierno central y los gobiernos locales, los programas de desarrollo de organismos multilaterales, entidades no gubernamentales e internacionales plantean la importancia de una mejor gobernanza del agua y de parar la contaminación de las nacientes y los cauces, sobre todo porque esta contaminación afecta la salud de las personas, el ambiente y los recursos naturales, y las actividades productivas, como la agricultura y la ganadería. Un desarrollo económico y social inclusivo en el Paraguay se encuentra íntimamente vinculado al uso adecuado de los recursos hídricos, siendo que la propia identidad de la nación se relaciona con el agua, la cual le da nombre y sitúa al país en una posición estratégica y rica.

MARCO NORMATIVO

La Constitución Nacional de 1992 reconoce el derecho de todas las personas a la calidad de vida, a vivir en un ambiente saludable y a la salud, los cuales incluyen el derecho al agua (arts. 6, 7 y 68). A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), Ley N° 4/92, establece el derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud (arts. 11 y 12).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), órgano de vigilancia e interpretación autorizada del Pidesc, ha establecido en el año 2002 las implicancias de la vigencia del derecho al agua para los Estados partes del pacto en la Observación General N° 15 sobre el derecho al agua.

1 Naciones Unidas (2002) *Decenio Internacional para la Acción 'El agua fuente de vida'* (2005-2015). Nueva York, ONU. Disponible en http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml

El Comité define el derecho humano al agua del siguiente modo: "El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico"².

Este documento enumera las obligaciones generales y específicas de los Estados con respecto a este derecho fundamental. Define además que el acceso a un saneamiento adecuado es parte del derecho al agua porque la falta de acceso al mismo "constituye la principal causa de contaminación del agua y de las enfermedades relacionadas con el agua" (OG 15, párrafo 1). A través de esta observación, el Comité DESC proporciona orientaciones para las políticas, las leyes y la acción administrativa de los gobiernos, con parámetros que permiten evaluar las deficiencias y desafíos en la materia. Así, desde el enfoque de derechos humanos se destacaría ante todo la responsabilidad de los Estados de hacer todo lo posible para garantizar el derecho al agua a toda persona, sin discriminación³.

La definición del derecho al agua contiene tres factores fundamentales o componentes del derecho humano al agua que siempre deben ser garantizados para su realización: disponibilidad, accesibilidad y calidad.

Componentes del derecho humano al agua ⁴		
Disponibilidad	Accesibilidad	Calidad
<p>Implica que tiene que existir una fuente donde las personas puedan obtener una cantidad suficiente de agua para uso personal y doméstico. Estos usos abarcan el consumo, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica.</p> <p>No solo debe haber suficiente agua para satisfacer las necesidades básicas diarias, sino que el abastecimiento tiene que ser continuo.</p>	<p>De poco serviría que existiera una fuente de agua si las personas no tienen acceso a ella. Para asegurar la accesibilidad física es necesario que la distancia a la fuente no sea excesiva y que el camino no esté bloqueado o presente peligro.</p> <p>Asimismo, es de suma importancia que las personas puedan pagar los costos derivados del uso del agua. Si el agua no es asequible, la accesibilidad física estará garantizada, pero no así la económica.</p>	<p>El agua debe tener también la calidad adecuada. Ha de ser salubre, lo que significa que no pueda suponer una amenaza para la salud de quienes la utilizan. Asimismo, su sabor, olor y color han de ser aceptables.</p> <p>Para proteger la calidad del abastecimiento de agua, es de especial importancia contar con un saneamiento adecuado, dado que la contaminación con bacterias fecales es la principal causa de la mayoría de las enfermedades asociadas al agua.</p>

2 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2002) *Observación general N° 15 El derecho al agua*, párr. 2. U.N. Doc. E/C.12/2002/11.

3 Cfr. Pan para el Mundo y FIAN Internacional (2009) *¿Cómo identificar y tratar las violaciones del derecho humano al agua?* Segunda edición revisada y actualizada, Stuttgart, Pan para el Mundo/FIAN Internacional, pp. 3-5.

4 Pan para el Mundo y FIAN Internacional, op.cit., p. 6.

SITUACIÓN GENERAL DEL DERECHO AL AGUA

Las instituciones del sector público responsables del servicio de agua para la población del Paraguay son la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (Essap) y el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa), dependiente del MSPyBS. Dichos entes se distribuyen la responsabilidad por la cobertura de agua potable. Existen también otros prestadores como ser gobernaciones, municipalidades, Secretaría de Acción Social (SAS), empresas privadas, que prestan sus servicios a poblaciones bajo la responsabilidad tanto de Senasa como de Essap.

Uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es el de reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento. El avance en los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento constituía asimismo el objetivo de uno de los programas emblemáticos de la Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020, elaborada por el Gabinete Social de la Presidencia de la República.

Con relación a las cifras de acceso a agua en el país, se habría logrado pasar de una cobertura de 43,6% en 1998 a 75,2% en 2010⁵. La cobertura de Essap/Senasa sería muy baja, llegando solo a la mitad de dichos hogares. Los hogares en situación de mayor pobreza han recurrido a otras alternativas de acceso a agua como las redes comunitarias, los servicios que ofrecen las empresas privadas, y la utilización de pozos con o sin bomba⁶. A su vez, conforme cifras oficiales, el 81% de la población accedería a fuentes de agua mejorada⁷.

Son los hogares indígenas los que presentan un muy elevado déficit de acceso a agua potable, constituyendo este uno de los principales factores que menoscaban la calidad de vida en estas comunidades, sobre todo en determinadas zonas del país como en la Región Occidental y en zonas de cultivos mecanizados de la Región Oriental. El acceso al agua procedente de Essap/Senasa llegaría a solo 1,4% de los hogares indígenas, mientras que las redes comunitarias proveen de agua a 4,5% de estos hogares. El 22,2% se provee de pozo sin bomba; y la mayoría de los hogares indígenas solo tiene acceso a aljibe (21,3%) y a tajarar o río (37,8%)⁸.

5 Gabinete Social de la Presidencia de la República (2011) *Objetivos de Desarrollo del Milenio 2010. Primer Informe de Gobierno*, p. 118. Citado en: Unidad Técnica Pro ENEP/STP, *Situación económica, social y ambiental en Paraguay*, Asunción, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República, abril 2012, pp. 25-26.

6 Cinthia González (2011) "Paraguay: inversiones en infraestructura de servicios básicos para reducir la pobreza" en *Inversión Pública y Reducción de la Pobreza en América Latina*, Río de Janeiro, Konrad Adenauer, pp. 110-111. Citado en: Unidad Técnica Pro ENEP/STP, op.cit.

7 Gabinete Social de la Presidencia de la República, op.cit.

8 Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos *Encuesta de Hogares Indígenas 2008*, citado en: Unidad Técnica Pro ENEP/STP, op.cit.

9 Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos, *Encuesta Permanente de Hogares de 2010*, referido en Unidad Técnica Pro ENEP/STP, op.cit.

Desde la perspectiva del saneamiento, solo el 8,6% de los hogares a nivel país cuenta con servicios de alcantarillado sanitario, prácticamente inexistentes en el sector rural⁹.

DIFICULTADES PARA LA GARANTÍA DEL DERECHO AL AGUA DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS

DEFICIENTE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Los conflictos por el derecho al agua desde el punto de vista de consumo de un bien se encaminan por lo general en largos procesos administrativo-judiciales. Los casos judicializados tienen que ver con planteamientos de cumplimiento de contrato por la prestación de servicio y adecuación tarifaria. En el ámbito administrativo, las oficinas de defensa del consumidor atienden sobre todo casos relativos a la calidad del agua y quejas de personas usuarias de empresas permisionarias.

El fraccionamiento en las instituciones encargadas de la planificación y el control para lograr los estándares mínimos de disposición y acceso (20 a 100 litros por día por persona, *suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible*) coinciden con lo señalado por la relatora de las Naciones Unidas en cuanto a la "planificación insuficiente y fragmentación institucional" y con el informe sobre la situación del Agua Potable y Saneamiento en Paraguay indicado por la OPS en el año 2010¹⁰. La relatora especial de la ONU sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento menciona en su reporte de julio de 2013 que

[S]iguen faltando planificación y coordinación institucional a la hora de hacer efectivos a largo plazo los derechos al agua y el saneamiento. Las competencias en materia de agua y saneamiento están a menudo distribuidas tanto horizontalmente (repartidas entre varias autoridades nacionales) como verticalmente (entre gobiernos centrales, regionales y locales). También hay otros actores que intervienen, como los proveedores de servicios públicos o privados, los donantes internacionales, los organismos reguladores o las organizaciones de la sociedad civil¹¹.

El Estado paraguayo con su mapeo institucional ha reconocido descoordinación, superposición y duplicación de funciones en la normativa referencial, con al menos tres guías de las instituciones que supervisan desde sus roles la calidad del agua potable: "(...) las guías establecidas por la Digesa, basadas en las

10 Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), Representación en Paraguay (2010). *Actualización del análisis sectorial de agua potable y saneamiento de Paraguay*. Programa Conjunto Fortaleciendo capacidades para la Definición y aplicación de Políticas de Agua Potable y Saneamiento. (PNUD, UNICEF, OPS/OMS y OIT) e instituciones del Estado paraguayo (STP, MOPC, MSPyBS, Erssan).

11 Naciones Unidas A/HRC/24/44. Asamblea General. 11 de julio de 2013. Consejo de Derechos Humanos. 24º período de sesiones. Tema 3 de la agenda. *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque (2013) Párrafo 26.

guías de la OPS-OMS, las disposiciones normativas del Erssan y la norma del Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN)". Al respecto se menciona en el informe técnico de referencia como crítica que "(...) la existencia de tres normativas sobre un tema tan importante para la salud por tres organismos diferentes del Estado demuestra que existe una falta de coordinación sectorial, debida a la falta de un ente que haya ejercido el rol de rectoría del sector¹².

¿Cómo organizar el real acceso al agua en Paraguay frente a la creciente demanda, descoordinación estatal y la exclusión de personas en extrema pobreza que diariamente no cuentan con seguridad de vivienda, agua y saneamiento, seguridad alimentaria dados los niveles de extrema pobreza que las hacen especialmente vulnerables a la falta de acceso al agua potable?

*NUEVO MARCO LEGAL DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA
QUE INCLUYE LOS SERVICIOS DE AGUA*

Sumado a la crisis ambiental y la demanda creciente, al año 2013 no se ha podido concretar un sistema de registro de casos de conflicto con las aguaterías privadas y una gobernanza y soberanía respecto al agua como recurso generador de riquezas, una riqueza que se debe redistribuir para que alcance a todas las personas su beneficio, sin comprometer la sostenibilidad ni el goce de este derecho humano a las generaciones futuras.

Referentes de organizaciones sociales de Codehupy han planteado que las inversiones previstas por el gobierno pondrían en riesgo las reservas de agua debido a que, ante la situación de ingobernabilidad del agua, la implementación de la Ley de Alianza Público-Privada se enfocaría en recursos tales como el agua, no entendiéndola como un derecho humano a ser garantizado por el Estado paraguayo, sino como una mercancía de interés para las empresas inversionistas.

En este sentido se consideraba que:

[L]a "Ley de Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de los Bienes y Servicios a cargo del Estado", conocida como Ley de Alianza Público-Privada (APP), promulgada por el Poder Ejecutivo en la primera semana de noviembre [de 2013] y que permite la inversión privada en el rubro de "provisión de agua potable y servicios de saneamiento y efluentes", a través de la cual empresas podrían invertir en la instalación de aguateras que provean el vital líquido a las viviendas que no lo tienen (...).

Con este criterio estaría en peligro todo nuestro sistema de aguas subterráneas y aguas superficiales y se va a beneficiar principalmente el sector privado, cuando en realidad el derecho al agua debe ser una política de Estado. Sacar y embotellar agua es un negocio. El agua

¹² *Ibíd* 1.

no puede ser un servicio, es un derecho. Al ser un servicio, uno debe pagarlo, ya sea a las embotelladoras o a las aguaterías. Al ser un derecho, el Estado debe garantizar el acceso a agua potable para toda la comunidad, incluidos los sectores que no pueden pagar por ella. Una empresa privada tiene la intención de ganar plata; no se puede sustituir el Estado por una empresa privada (...) quedó patente que el Gobierno está viendo el acceso al agua como un negocio, como un servicio al que accederán los que tienen más facilidades económicas, cuando hay sectores que hoy, menos que nunca, van a poder acceder al agua mineral¹³.

Por esta razón, el experto ambientalista Víctor Benítez consideró urgente que se informe a la población de que el acceso al agua potable es un derecho de las personas, de modo que la gente pueda reclamar este derecho. También con relación al afianzamiento de la Alianza Público-Privada, es importante mencionar el posible impacto que pueden tener estas intervenciones, sustentadas en promesa de inversión y trabajo, en la sostenibilidad del ejercicio del derecho al agua. Como lo indica en su informe de este año, la relatora especial para el Derecho al Agua expresó:

En épocas de expansión económica, los Estados deberían planificar la forma de hacer efectivos a largo plazo los derechos al agua y el saneamiento, para garantizar así que se dé prioridad al agua destinada al consumo personal y uso doméstico y evitar la duplicación de esfuerzos, el desperdicio de recursos y el vacío de poder en el que ninguna institución asume la responsabilidad del abastecimiento de agua y el saneamiento. Si bien se presentan problemas, en particular las diferentes prioridades de las instituciones, la corrupción, las luchas de poder, la falta de atención al funcionamiento y mantenimiento y la falta de una regulación, supervisión y rendición de cuentas independientes, estos se abordan con mayor facilidad en tiempos de crecimiento económico, puesto que los Estados no se ven apremiados y disponen de más recursos. El establecimiento en tiempos de bonanza de sistemas de agua y saneamiento que funcionen correctamente ayudará a resistir la presión añadida que supone la escasez de recursos en tiempos de crisis.

En su primer informe de los cien días y en el plan de gobierno del presidente Horacio Cartes no se encontraron menciones sobre el derecho al agua, ni sobre la necesidad de mejorar los niveles de coordinación institucional.

¹³ Mariana Ladaga (2013). Diario La Nación, "Ciudad del Este embotellada", 18 de noviembre de 2013. Disponible en <http://www.lanacion.com.py/articulo/147490-ciudad-del-este-botellada.html>

FALTA DE INFORMACIÓN PÚBLICA ACTUALIZADA SOBRE UTILIZACIÓN DEL AGUA Y DEBILIDAD DE LOS MECANISMOS DE EXIGIBILIDAD Y JUSTICIABILIDAD DE ESTE DERECHO

Se desconoce el total de empresas, fábricas, embotelladoras de bebidas, establecimientos ganaderos y agroindustriales que utilizan en la actualidad grandes cantidades de este líquido vital en el país. Se desconoce si, como en otros casos, la población media solventa y redistribuye desde sus pagos tarifarios el costo de mantenimiento de infraestructuras para el control necesario del Estado sobre este bien.

Además de la falta de rendición de cuentas de las instituciones del sector, lo que sí se conoce y persiste son los casos de denuncias de vecinos/as sobre las deficientes condiciones de las instalaciones de reservorios de agua en la ciudad de San Lorenzo¹⁴; la utilización de la conexión de agua potable como herramienta proselitista, como en el caso de asentamientos humanos en la ciudad de Luque¹⁵; la intervención por desvíos o, como se cita en medios "robo de agua", por instalación de conexiones clandestinas en la ciudad de Lambaré¹⁶, entre otros casos.

Los engorrosos procedimientos de denuncia contra las aguaterías han significado un desaliento para que usuarias y usuarios realicen los reclamos respectivos. Aun así, no se ha dado un mejoramiento de las respuestas a los reclamos. Continúa existiendo una oficina de defensa al consumidor central y otra en la Municipalidad de Asunción, con un sistema de registro de casos.

Es necesario que las diferentes dependencias estatales mejoren los canales y la coordinación en las repuestas a las personas usuarias y que sin demora sean solucionados los conflictos. Tratándose de asentamientos precarios, la vulnerabilidad de los reclamantes frente a las empresas proveedoras de servicio de agua potable resultará desigual sin un acompañamiento técnico de las instituciones públicas del sector, el cual debe ser previsto e implementado.

FALTA DE AGUA Y CONTAMINACIÓN DE FUENTES DE AGUA QUE AFECTAN A COMUNIDADES INDÍGENAS Y CAMPESINAS

Preocupa el tratamiento del agua como recurso por sobre el concepto del derecho humano; la necesidad de reinstalarlo como tal es una necesaria estrategia de sensibilización y toma de conocimiento para la apropiación y adecuada defensa de este derecho, su justiciabilidad, más allá del sentido de consumidores.

Existen denuncias sobre contaminaciones en el campo a los cauces de los arroyos, los niveles de contaminación de reservas de agua dulce, las sequías constantes y la intermitencia en la disposición del agua, el pagar por ella sin una

14 San Lorenzo Py, 4 de setiembre de 2012. Disponible en: <http://www.sanlorenzopy.com/11027/>. Ver también Diario Última Hora, 6 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://m.ultimahora.com/en-san-lorenzo-se-inicio-una-disputa-territorio-y-agua-la-essap-y-una-aguateria-privada-n719924.html>

15 Info Luque, abril de 2013. Disponible en: <http://www.infoluque.com.py/noticias/385.htm>

16 Diario Última Hora, 15 de febrero de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/fiscal-interviene-aguateria-que-robaba-agua-essap-n600920.html>

seguridad de su composición y rendición de cuentas permanente de las entidades gubernamentales dispuestas para su control. Esto genera un escenario de inseguridad no solo por el sistema de tratamiento y distribución, sino por cuál será la suerte que correrá el agua con la implementación de la ley conocida como de Alianza Público-Privada.

En relación a la grave falta de acceso al agua potable que afecta a comunidades indígenas de la Región Occidental, remitimos al artículo sobre el Derecho a la Alimentación de los Pueblos Indígenas del Chaco del presente informe.

Otro problema que lesiona el derecho al agua de comunidades campesinas e indígenas es la contaminación de las fuentes de agua de las que se abastecen las comunidades. En un estudio publicado en el año 2012 se analiza la situación de comunidades rurales de la Región Oriental en relación a la posibilidad de ejercicio del derecho a la alimentación y al agua. En todos los casos de comunidades campesinas e indígenas situadas en zonas aledañas a la producción mecanizada con uso de productos agroquímicos, las mismas denunciaban la contaminación de los arroyos y pozos con dichos productos y los efectos dañinos que ello producía en la salud y en la producción de alimentos. En parte del estudio puede leerse: "Las personas entrevistadas manifestaron que cuando se fumiga la soja se enferman y se mueren los animales, que el agua es peligrosa después de la fumigación, que las personas tienen fiebre, dolor de cabeza, dolor de estómago y vómitos, especialmente las niñas y los niños". Según el documento, las sustancias tóxicas serían arrastradas por la lluvia y el viento hasta las viviendas, chacras y fuentes de agua¹⁷.

RECOMENDACIONES

- Mejorar los niveles de articulación institucional, entendiéndose que de ello depende el disfrute del derecho al agua y de otros derechos como la salud, la vida en un medio ambiente sano, la alimentación y la dignidad.
- Iniciar campañas de concientización sobre la importancia del derecho humano al agua, su manejo responsable y los mecanismos de seguimiento ante la contaminación de las nacientes y los cauces de los ríos, lagos y arroyos.
- Mejorar los sistemas de respuesta a denuncias y reclamos de personas usuarias, en particular los mecanismos de solución de los conflictos con las aguaterías.
- Conformar el comité interinstitucional de evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas, establecido en el art. 9, inciso o de la Ley N° 2459/04 que crea el Senave: "constituir, con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Secretaría del Medio Ambiente, el Servicio Nacional de Salud

17 Milena Pereira Fukuoka, Richard Doughman y Jorge González (2012) *Agresiones al derecho a la alimentación. Situación en comunidades campesinas e indígenas*. Asunción, Base IS.

Animal (Senacsa) y demás instituciones afines, comités de evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas para la salud humana, animal y vegetal y/o el medio ambiente".

BIBLIOGRAFÍA

- Naciones Unidas (2002) *Decenio Internacional para la Acción 'El agua fuente de vida' (2005-2015)*. Nueva York, ONU. Disponible en http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml
- Naciones Unidas (2013) *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento*. Nueva York, ONU. Disponible en: http://www.zaragoza.es/ciudad/medioambiente/onu/es/detallePer_Onu?id=740
- Pan para el Mundo y FIAN Internacional (2009) *¿Cómo identificar y tratar las violaciones del derecho humano al agua?* Segunda edición revisada y actualizada, Stuttgart, Pan para el Mundo/FIAN Internacional.
- Pereira Fukuoka, Milena; Richard Doughman y Jorge González (2012) *Agresiones al derecho a la alimentación. Situación en comunidades campesinas e indígenas*. Asunción, Base IS.
- Unidad Técnica Pro ENEP/STP (2012) *Situación económica, social y ambiental en Paraguay*. Asunción, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República. Disponible en: <http://enep.org.py/documentos/diagnostico-pais-ut-2012/>



DERECHO A LA EDUCACIÓN

Tensiones entre la Soja, la Militarización y el Derecho

El reducido sesgo que una mirada sectorial aplica al análisis de la situación del derecho a la educación impide distinguir los impactos que la expansión del cultivo de soja registra en la posibilidad del disfrute de este derecho en Paraguay. Ello ocurre pese a insistentes recomendaciones formuladas al Estado paraguayo por relatores especiales del sistema internacional de protección de derechos humanos. El panorama se complica cuando a esa situación se le suma la ampliación territorial de procedimientos represivos en un marco de militarización permanente, particularmente en territorios rurales.

RAMÓN CORVALÁN

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA – PARAGUAY (SERPAJ – PY)

INTRODUCCIÓN

El 5 de noviembre de 2013, pobladores de Capiibary, departamento de San Pedro, fueron desalojados de la finca N° 1105, propiedad del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert). La finca se encuentra a la altura del kilómetro 212 de la ruta X Las Residentas, y comprende unas 2600 hectáreas, de las cuales el abogado Gustavo de Gásperi se apropió adulterando el título de propiedad.

El desalojo, realizado desde tempranas horas, implicó la participación de un contingente de 400 hombres y dos helicópteros que cercaron la propiedad. Durante el procedimiento se destruyeron las casas de 270 familias y se realizaron arrestos e imputaciones con una orden viciada emitida por la fiscalía María Luján Estigarribia, ya que el organismo competente es el juzgado. Testimonios recogidos describen que a pesar de que no hubo ninguna resistencia de la comunidad, la policía actuó con mucha violencia. Asimismo, se produjeron 15 detenciones extorsivas, en las que los campesinos tuvieron que pagar 400.000 guaraníes para recuperar su libertad.

En este contexto, se registró, conforme a los relatos, el momento más desgarrador cuando fue derrumbada y quemada la escuela del asentamiento, que está reconocida por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), además de asfixiar con gases lacrimógenos a niños y niñas. Hasta la bandera de la escuela fue quemada¹. El ministro del Interior, Francisco De Vargas, declaró lo siguiente acerca de los procedimientos: "Sostenemos que la acción policial fue adecuada, sostenemos que la comitiva policial fue atacada. Hubo que recurrir lastimosamente a la fuerza"².

Hasta el momento de la entrega de este artículo, las autoridades del MEC no habían realizado declaración alguna en relación con este hecho. En realidad, este silencio prosigue a la igual ausencia de posicionamiento en relación con la situación de aproximadamente 500 escuelas en el país rodeadas de plantaciones de soja (Red por una América Latina Libre de Transgénicos, 2013: 12). Debe señalarse que la Dirección de Educación Escolar Básica del MEC, conjuntamente con la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (Cepra) y el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave), llevó adelante una investigación sobre la situación de los establecimientos escolares rodeados por cultivos de soja. Para fines de 2010 se llevaba contabilizadas unas 264 escuelas rodeadas por el cultivo. Estos datos se desprendían de apenas tres departamentos. En Alto Paraná se registraban los principales casos, con 164 escuelas. En Itapúa existían 93, mientras que en parte de San Pedro, donde aún faltaba el relevamiento de ciertas zonas, había 7. Aún faltaban los datos de

1 Periódico E'a, 25 de noviembre de 2013. Disponible en <http://ea.com.py/campesinos-desalojados-en-capiibary-uardan-respuesta-del-estado-al-costado-de-la-ruta/>, consultado 25 de noviembre de 2013.

2 Periódico E'a, 20 de noviembre de 2013. Disponible en <http://ea.com.py/ministro-del-interior-dice-que-represion-quema-de-escuela-y-casas-de-campesinos-fueron-acciones-adecuadas/>, consultado 22 de noviembre de 2013.

otros departamentos como Canindeyú, uno de los principales productores de soja; Caaguazú, Concepción, Amambay, entre otros.

En ese momento, la responsable de la Dirección de Educación Escolar Básica, Marta López, afirmaba que la situación resultaba alarmante, y que muchas instituciones habían cerrado a consecuencia de la migración de las personas pobladoras que huían de la soja, y de sus químicos, ya que éstos matan todo lo que no sea soja transgénica. No pueden producir nada en sus chacras. "Este modelo de producción está arrasando las comunidades", había señalado la directora de Educación Básica. Debe destacarse que es habitual que los caminos vecinales y viviendas no cuenten con una franja de protección donde hay campos experimentales de soja transgénica³.

Frente al silencio oficial, las denuncias encuentran canales alternos. Es así que la Misión de Observación Internacional de la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay, realizada entre el 11 al 15 de noviembre de 2013 en los departamentos de Concepción, San Pedro, Canindeyú y Presidente Hayes, señaló en el punto 7 de su informe preliminar: "Hemos recibido información y expresiones de fuerte rechazo ante la concentración de la tierra y la masiva implementación del modelo sojero, que conlleva el uso de agrotóxicos que afectan la salud de las personas y el ambiente. A pesar de esto, el Estado asocia las reivindicaciones por el acceso a la tierra y por un ambiente sano a una problemática de seguridad interna que legitima abusos de autoridad y la instalación de un estado de excepción permanente". El punto 8 prosigue: "Como resultado de ello, familias enteras se encuentran sin condiciones mínimas para desarrollar una vida digna. El despojo que sufren trasciende el aspecto territorial y se traduce en la vulneración integral de sus derechos, su cultura y formas de vida".

En este contexto, la Misión de Observación Internacional, incluyó entre los patrones de violaciones de derechos humanos identificados: "el acceso a la salud y a la educación, pues las zonas visitadas carecen de centros sanitarios y educativos capaces de satisfacer las necesidades básicas por carecer de infraestructuras mínimas para ello".

Por su parte, la Mesa Memoria Histórica y Archivos de la Represión 1954-1989, en un pronunciamiento surgido del *Encuentro Oñondivepa* con referentes, víctimas y luchadores/as de la dictadura del departamento de Caaguazú, el 23 de noviembre de este año, incluyó entre sus denuncias lo siguiente con relación al cultivo extensivo de la soja y su correspondiente fumigación masiva⁴:

[H]oy en día se envenenan cursos de agua, frutas, y otros cultivos que alimentan y son el sustento de las familias: tenemos mujeres embarazadas que han abortado como efecto de la exposición al veneno de la fumigación, niños que nacen incompletos o malformados, como

3 Periódico E'a digital, 7 de diciembre de 2010. Disponible en <http://ea.com.py/los-ninos-del-sojal-mas-de-260-escuelas-se-hunden-en-un-mar-de-soja/>, consultado 22 de noviembre de 2013.

4 Disponible en: www.serpajpy.org.py/?p=2269.

lo llaman, problemas en la piel, dolores de cabeza, náuseas y mareos, y cuando salimos a defendernos de esto recibimos represión, balas, apresamiento, se criminaliza la defensa de la vida y la brutalidad policial ante estos casos es de público conocimiento.

También el pronunciamiento hace mención al tema educación:

[H]ace cinco años fue entregado este informe [se refiere al informe final de la Comisión Verdad y Justicia] y hasta hoy ninguna institución del Estado ha tomado en consideración sus recomendaciones para su inclusión en los planes sociales o programas de gobierno. Por ejemplo, en el tema de la educación, nuestros niños, niñas y jóvenes están creciendo desconociendo esta parte importante de nuestra historia que es la dictadura; desconocen hasta el significado de esta palabra. Actualmente, la educación no tiene fundamentos de derechos humanos, y eso es muy peligroso, porque una educación que no incorpora la educación en derechos humanos, es una educación incompleta, débil y que no asegura una formación integral a los niños y jóvenes.

Actualmente, este es el contexto para analizar las posibilidades efectivas del disfrute del derecho a la educación en Paraguay.

MARCO NORMATIVO

LA INTERDEPENDENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS

En su informe preliminar, la Misión de Observación Internacional de la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay señala un elemento que enmarca dichas posibilidades. En el punto 5, dice: “La Misión observa con especial preocupación la precariedad e irregularidad de la institucionalidad estatal en materia de derechos humanos”. A propósito de esto, debe recordarse que el tercer considerando del preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos destaca: “Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”.

Esta estrecha relación entre el derecho a la educación, los planes de desarrollo, los conflictos sociales y la protección de los derechos humanos, constituye un tema insistente en los informes de los relatores especiales sobre el derecho a la educación. Cuando Katarina Tomasevski cumplía dicha función –y luego de una misión a Colombia realizada del 1 al 10 de octubre del 2003– elaboró un informe en el que señalaba que: “Las obligaciones internacionales del Estado en derechos humanos comprometen a todas sus instancias a incorporar los derechos humanos en todas las estrategias, políticas y acciones, y requieren del

concurso de todas las ramas del poder público. La relatora especial subraya sus recomendaciones relacionadas con un diseño del plan de desarrollo que tenga un eje transversal de derechos humanos” (Tomasevski, 2004: 16).

Luego destacaba: “No puede imaginarse la realización del derecho a la educación sin la protección de los derechos humanos, profesionales, sindicales y académicos de los educadores y estudiantes. La relatora especial recomienda al Gobierno que afirme enfáticamente la legitimidad y necesidad de la enseñanza, aprendizaje y defensa de derechos humanos” (Tomasevski, 2004: 18).

Al reconocer el carácter violento y militarizado de la sociedad colombiana, la relatora especial afirmaba la “tarea enorme” que se impone a la educación. Y para ello recomendaba “la desvinculación de la escuela del conflicto y su definición y protección como “espacio de paz” y para la reconstrucción de un proyecto de vida para la niñez y juventud victimizada por violencia y desplazamiento forzado” (Tomasevski, 2004:20). Esta recomendación se apoyaba en el hecho registrado por la relatora especial de que “el Ejército y la Policía han intervenido en varias escuelas de sectores marginales para realizar actividades de estrategia militar y de “acción psicológica” con la población civil; en ellas realizan labores de educación, instrucción militar y establecen bases para sus actividades de seguridad” (Tomasevski, 2004: 20).

Al mismo tiempo, la relatora especial subrayaba “su recomendación al Gobierno de aclarar la legitimidad de los derechos humanos y de desarrollar su enseñanza y aprendizaje con plena participación de los defensores de derechos humanos, el personal docente y los alumnos y alumnas” (Tomasevski, 2004: 22).

Por su parte, Vernor Muñoz, actualmente exrelator especial sobre el derecho a la educación, en su informe del año 2006, puntualizaba la vinculación entre crecimiento económico y derecho a la educación:

[E]l crecimiento económico no siempre conduce al desarrollo humano, ni un presupuesto adecuado para la educación garantiza que los recursos se inviertan en beneficio de quienes más lo necesitan. Por consiguiente, es incorrecto considerar la realización del derecho a la educación como factor determinante de la eficacia productiva o comercial, especialmente porque no existe una relación clara entre renta per cápita y equidad social. Además, esta perspectiva utilitarista va en contra de la dignidad de los grupos tradicionalmente discriminados, puesto que desvía la atención de sus necesidades y tergiversa los objetivos esenciales de la educación. Este paradigma no ha servido para crear conciencia entre los gobiernos y las organizaciones financieras y ha provocado retrasos o negativas a la hora de modificar las políticas públicas que validan y perpetúan la discriminación (Muñoz, 2006: 9-10).

Ante esto, Muñoz plantea la educación en derechos humanos como eje del derecho a la educación: “El fomento de una educación de alta calidad basada en el

estudio, la experiencia y la práctica diaria de los derechos humanos es esencial para construir una sociedad libre de toda forma de prejuicio, exclusión y discriminación. Además, el aprendizaje es un proceso que abarca toda la vida de la persona y que por tanto debe ser visto como una experiencia permanente. Resulta también esencial que este proceso permanente se acerque a los derechos humanos con el fin de ayudar a las personas y sociedades a realizar una cultura de los derechos humanos" (Muñoz, 2009: 10).

El entonces relator especial distinguía algunas características de esta educación: "El objetivo debe ser la promoción de los conocimientos, las competencias y las aptitudes dentro de un sistema político en el que prevalezcan la dignidad y los excelsos valores de humanidad, diversidad, paz, solidaridad y cooperación mutua". Además, el relator especial opina que "el aprendizaje permanente que no tenga en cuenta los derechos de todos, y especialmente si no incluye el aprendizaje sobre los derechos humanos, contradice las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos" (Muñoz, 2009: 14).

Con estas puntualizaciones, puede percibirse la situación de riesgo en que se encuentra el derecho a la educación en un contexto definido por "la precariedad e irregularidad de la institucionalidad estatal en materia de derechos humanos". "Por ello, luchar por el derecho a una educación gratuita y de calidad para todos implica no sólo exigir más presupuesto para la educación, sino también más presupuesto para la salud, la vivienda, el trabajo, la seguridad social, y mejores condiciones de vida de la población en general. El derecho a la educación implica asegurar los derechos económicos y sociales que permiten liberar tiempo y asegurar condiciones esenciales para aprender, disfrutar del aprendizaje y aprovecharlo para mejorar la propia calidad de vida" (Torres, 2005: 22).

MUCHO RUIDO Y POCAS NUECES

En los primeros meses del año, la temática educativa motivó desde la realización de debates hasta la producción y difusión de documentos que abordaban la situación de la educación pública en el país con propuestas de solución.

A manera de muestra, se hace referencia a algunos de los documentos difundidos. El programa Paraguay Debate difundió su "Nota de política no. 5", con el título *El desafío de construir una educación integral para niños, niñas y adolescentes*; asimismo, su serie "Diálogo de políticas" se inicia con el documento *Propuesta de políticas educativas. Aprobadas en la segunda reunión convocada por Cerneco con líderes en educación, de la sociedad civil*. También el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) dio a conocer un documento sobre *Propuestas de políticas públicas* que contiene un capítulo sobre educación.

De los tres documentos, el del PLRA es el que aborda el análisis situacional apelando al esquema de las "4 A" propuesto por la exrelatora especial Katarina Tomasevsky para describir los componentes básicos del derecho a la educación. Asimismo, en el mismo documento, dentro de las propuestas de solución, se plantea la necesidad de "implementar el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos de manera transversal en el sistema educativo".

En los otros documentos, el análisis situacional se realiza relevando problemas puntuales como la persistencia de la deserción y repetición, bajo desempeño de estudiantes en conocimiento cívico, déficit en formación docente, entre otros. No se refieren al tema de educación en derechos humanos y en la *Nota de política no. 5*, en todo caso, se propone incentivar prácticas democráticas en la perspectiva de la educación cívica y la ciudadanía.

Asimismo, en los tres documentos predomina la visión sectorial del problema educativo y, por tanto, situaciones planteadas al derecho a la educación por la expansión del cultivo de soja no se abordan. Este tema tampoco aparece entre los desafíos pendientes presentados por la actual ministra de Educación al asumir la cartera del ministerio en agosto de 2013, pese a que el problema ya había sido formulado por el relator especial sobre el derecho a la educación en su informe presentado en abril del año 2010, resultado de su misión en Paraguay (realizada entre el 14 y el 22 de abril del 2009). Bajo el ítem *Desafíos del sistema educativo*, el relator especial había señalado:

Muchas de las familias que viven en las áreas rurales no son propietarias de sus tierras, lo cual agrava la situación de vulnerabilidad social que enfrentan. Esta situación ha empeorado en virtud de la concentración de tierras en manos de empresas extranjeras que acumulan tierras (muchas veces por medio de la coerción o del despojo forzado de las familias campesinas) para dedicarlas al cultivo de soja. En los últimos años, la producción de la soja se ha extendido rápidamente, multiplicándose por la superficie cultivada y concentrando la producción en grandes explotaciones de más de 100 ha. La mayoría de la producción de soja se realiza en monocultivos industrializados con fines de exportación.

El relator especial fue informado de la aplicación indiscriminada y descontrolada de agrotóxicos utilizados para el cultivo de la soja en las comunidades rurales donde se encuentran las escuelas. El relator especial nota con preocupación que este cultivo de la soja implica un uso intensivo de herbicidas, que ha conducido a numerosos casos de intoxicaciones agudas y crónicas en las comunidades al lado de los campos de soja. Actualmente, no existiría ningún seguimiento sistemático de las intoxicaciones, que producen un serio impacto en la salud de las personas afectadas.

A consecuencia de las fumigaciones de los monocultivos, muchos de los cuales se encuentran situados cerca de las aldeas y escuelas, se presentan interrupciones en la jornada escolar y se agrava la exposición a los agroquímicos de las comunidades, especialmente de los niños y las niñas, también afectando el acceso a la educación de estos niños y niñas (Muñoz, 2010: 18).

Igualmente, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, en su examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención, incluyó entre sus "Observaciones finales a Paraguay" en el año 2010: "Aplique todas las medidas necesarias, con inclusión de estudios

y evaluaciones, para hacer frente a las consecuencias extremadamente negativas de la fumigación con productos fitosanitarios en las comunidades rurales”.

Pese, entonces, al ruido previo generado durante el periodo de campaña electoral para las elecciones presidenciales en torno a la situación educativa del país, estos problemas no fueron considerados ni en los debates promovidos desde la sociedad civil y menos aún en las declaraciones oficiales, particularmente de parte de las autoridades del MEC.

LA CUESTIÓN DOCENTE

Una huelga convocada por la Federación de Educadores del Paraguay (FEP), que duró 26 días –del 29 de julio al 28 de agosto–, concluyó con una demanda de calificación de la misma con la Procuraduría General de la República y el MEC, que obtuvo una sentencia definitiva en sede judicial (SD no. 259) el 6 de noviembre de 2013, declarando ilegal la huelga. Asimismo, se produjo la adopción de una medida administrativa, mencionada como logro en el informe de gestión de los 100 días por parte de la ministra de Educación, Marta Lafuente, en los siguientes términos: “Por primera vez, y en cumplimiento de las normas vigentes, el MEC ha realizado el no pago de salario por los días no trabajados y en defensa de la educación como un servicio público imprescindible conforme al art. 373 del Código Laboral y el art. 29 de la Ley 1725 y la suspensión de jornadas sindicales” (MEC, 2013: 7). Posteriormente, la medida fue apelada por la FEP. El informe de Gestión también menciona la “instalación de mesas de trabajo permanente con los 21 gremios del sector educativo que representan a 124 asociaciones, con un total de 58.000 docentes sindicalizados”. Las mesas se organizan en tres grupos de trabajo: 1) condiciones salariales y laborales; 2) calidad educativa; y 3) necesidades institucionales y gestión de leyes (MEC, 2013: 7).

El tratamiento mediático de la huelga se organizó en base a la tensión entre dos posturas: condenar a las y los docentes o apoyar al MEC. Con esto se dificultó abordar la complejidad de la cuestión docente.

Al respecto, la especialista Rosa María Torres señala que “el tema docente sigue siendo el gran talón de Aquiles de los sistemas escolares en América Latina y Caribe. En esta región, la retórica acerca de la importancia de los docentes para la educación se ha mantenido viva a lo largo de las tres últimas décadas, en franco contraste con el deterioro experimentado por los docentes a lo largo de este mismo periodo” (Torres, 2005: 88). Desde la perspectiva del derecho a la educación, no puede reducirse la cuestión docente a un problema de capacitación y/o actualización porque el modelo convencional de formación y capacitación ya resulta inadecuado y obsoleto (Torres, 2005: 91). Urge “la apuesta por una transformación de la cultura docente, en el marco de una transformación profunda de la cultura educativa y escolar” que supone que: “el fortalecimiento profesional de los docentes como agentes de desarrollo y cambio educativo, comunitario y social, implica al mismo tiempo –y junto con ellos– transformar el modelo escolar convencional, un modelo atrasado, rígido y jerárquico, pensado para docentes-ejecutores y docentes-instructores, no para docentes reflexivos, creativos, autónomos, en proceso permanente de aprendizaje” (To-

rres, 2005: 93). La pregunta, entonces, sería: ¿las mesas instaladas por el MEC estarían apuntando hacia esta manera de pensar la cuestión docente?

EL PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS

En fecha 16 de octubre de 2013, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto N° 494 por el cual se deja sin efecto el decreto número 10.261 de fecha 17 de diciembre de 2012 “por el cual se crea la Dirección General de Educación en Derechos Humanos, dependiente del Viceministerio de Culto del Ministerio de Educación y Cultura”. A partir de esta decisión administrativa, la Dirección de Educación en Derechos Humanos pasa a integrar la Dirección de Desarrollo Educativo, desde donde se estaría impulsando las actividades vinculadas al proceso de implementación del referido plan.

Debe mencionarse que la implementación de este plan se vincula estrechamente con algunas de las observaciones efectuadas por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre el tercer informe periódico de Paraguay, aprobadas por el Comité en su 107 periodo de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013). El Comité había tomado “nota de la adopción del Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH) por el Decreto N° 10.747. No obstante, el Comité lamenta que el plan adoptado no refleje plenamente los acuerdos y consensos alcanzados tras el proceso participativo de elaboración del proyecto de plan que involucró a instituciones estatales y a la sociedad civil”. Por ello es que, conforme a la observación del Comité, “el Estado parte debe garantizar el respeto de los procesos participativos de elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos. En este sentido, el Estado parte debe revisar los cambios introducidos sin concertación al proyecto de Plan Nacional de Derechos Humanos e incluir el presupuesto adecuado para su implementación efectiva, así como mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas, con participación de la sociedad civil y uso de los indicadores de derechos humanos”.

Al respecto, como resultado de un trabajo conjunto entre el MEC, el Ministerio de Justicia y Trabajo y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se lanzó una publicación titulada *Indicadores de derechos humanos: derecho a la educación* y con ello se cuenta con una herramienta para incorporar la perspectiva de derecho en todas las actividades vinculadas a la elaboración de una política pública en el sector de la educación pública.

RECOMENDACIONES

Conforme lo aclara el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, “el derecho a la educación, como todos los derechos humanos, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir”. Por su parte, “la obligación de respetar exige que los Estados Partes eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. La obligación de proteger impo-

ne a los Estados Partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros”.

Desde esta perspectiva, y teniendo en cuenta que el impacto de la expansión del cultivo de soja incluye la afectación del acceso a la educación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y que los procesos de militarización igualmente derivan en situaciones similares, se reitera la recomendación del año 2012 con relación a la necesidad de avanzar progresivamente en la implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos. Se recomienda además:

- garantizar efectivamente la protección de los derechos humanos, profesionales, sindicales y académicos de las/os educadores y estudiantes;
- afirmar desde los poderes públicos de manera enfática la legitimidad y necesidad de la enseñanza, aprendizaje y defensa de derechos humanos con plena participación de los defensores y defensoras de derechos humanos, el personal docente y los alumnos y alumnas;
- desvincular los establecimientos escolares de los procesos de militarización y definirlos y protegerlos como “espacio de paz” y para la reconstrucción de un proyecto de vida para la niñez y juventud victimizada por violencia y desplazamiento forzado.

BIBLIOGRAFÍA

- MEC (2013) *Informe de avance de gestión. Fortalecimiento institucional*. Asunción, MEC.
- MUÑOZ, Vernor (2009) *Informe del relator especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación*. A/64/273. Naciones Unidas.
- MUÑOZ, Vernor (2006) *Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación de las niñas. Informe del relator especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación*. E/CN.4/2006/45. Naciones Unidas.
- TOMASEVSKI, Katarina (2004) *Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación. Informe de la relatora especial*. E/CN.4/2004/45/Add.2. Naciones Unidas.
- TORRES, Rosa María (2005) *Justicia educativa y justicia económica. 12 tesis para el cambio educativo*. Ecuador, Fe y Alegría.



La necesidad imperiosa de democratizar las universidades

De acuerdo a lo establecido en la Ley de Educación Superior vigente en Paraguay, son principios constitutivos de la educación superior, entre otros, el respeto a toda persona, su dignidad y derechos humanos; la libertad de opinión y el pluralismo cultural, ideológico, político y religioso; la democracia, el Estado social de derecho y la solidaridad. Estos principios nos indican el espíritu que debe primar en las instituciones de este nivel educativo en aras de fortalecer el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, como expresa el art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.*

FERNANDO KRUG

FORO POR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

* Ley N° 4995/2013 de Educación Superior, art. 5, inc b, c, d.

INTRODUCCIÓN

El sistema de educación superior paraguayo está conformado por las universidades, institutos superiores e institutos de formación profesional (instituciones de formación docente e institutos técnicos superiores)¹. En su conjunto, se constituye en el nivel más excluyente en el sistema educativo del país, teniendo en cuenta que el 69 % de la población en edad de acceder a la educación superior de grado (19 a 25 años) hoy no asiste a ninguna institución educativa².

En disonancia con lo pregonado por los principios democráticos de las leyes vigentes, hoy se ha desatado una seguidilla de persecuciones en algunas universidades contra estudiantes y docentes que no concuerdan con el manejo institucional por parte de las autoridades de turno, lo que dificulta el ejercicio de los derechos consagrados en las normativas nacionales e internacionales.

Sumarios, sanciones y denuncias penales han sido algunas de las medidas que se han efectuado contra estudiantes organizados y docentes críticos a las autoridades en facultades de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), con el factor común de ser impulsados con motivos poco claros y a través de procesos llenos de irregularidades³.

Se hacen cotidianas las instrucciones de sumarios administrativos y sanciones consecuentes para estudiantes de la UNA en el mismo momento en que se va rearticulando el movimiento estudiantil universitario en Paraguay, o está dando indicios de atravesar ese proceso, dadas las protestas que han ido organizándose desde el año 2012 y durante 2013 en reclamo por manejos administrativos poco transparentes y formas poco democráticas de conducir las facultades.

Los consejos directivos de diversas facultades de la Universidad Nacional – como Ingeniería y Filosofía– han optado por limitar las libertades de expresión, opinión y pensamiento, en defensa de sus miembros interpelados por participar de decisiones poco favorecedoras para el sector estudiantil. Al obrar de este modo en las esferas directivas, en función de intereses personales o de pequeños grupos, se desconocen los fines de la educación superior según lo establecido en el artículo 73 de la Constitución Nacional: “El desarrollo pleno de la personalidad humana, y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social [...] el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos”.

En la “Observación general N° 13 sobre el derecho a la educación”, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas sostiene que para el disfrute del derecho a la educación es imprescindible la libertad académica. Ésta se refiere a “la libertad del individuo para expresar libremente sus opiniones sobre la institución o el sistema en el que trabaja, para desempeñar

1 Viceministerio de Educación Superior (2012) *Datos de la educación superior*. Segunda edición.

2 Molinier, Lila, Foro por el Derecho a la Educación (2013) *Caracterización de sistema educativo, sistema de educación superior*. Asunción, p. 42.

3 Diario Última Hora, 24 de setiembre de 2013. Disponible en <http://www.ultimahora.com/de-sumarios-y-denuncias-n725347.html>.

sus funciones sin discriminación ni miedo a la represión del Estado o cualquier otra institución⁴. De este modo, la posibilidad de que las posturas críticas, incluso hacia la institución, sean libremente expresadas sin que esto suscite presiones de ningún tipo, es fundamental para docentes y estudiantes.

Así también, la educación está intrínsecamente ligada con la necesidad de fomentar la participación activa de las personas en los procesos institucionales, sociales y/o políticos, por lo que la Ley General de Educación vigente manifiesta como uno de los fines del sistema educativo nacional: la "preparación para participar en la vida social, política y cultural, como actor reflexivo y creador en el contexto de una sociedad democrática, libre, y solidaria"⁵.

Los centros de estudiantes son importantes para esta tarea de la educación ya que se constituyen en una herramienta para la difusión de valores democráticos, permiten la participación y el goce del derecho a asociarse libremente, establecido en el art. 42 de la Constitución Nacional.

La Ley General de Educación, en su artículo 125, inc. D, menciona que es un derecho de las y los estudiantes: "integrar libremente asociaciones, cooperativas, clubes, centros estudiantiles u otras organizaciones comunitarias, legalmente constituidas". Sin embargo, estudiantes de la Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo (Unves) han denunciado la vulneración de su derecho a agremiarse, ya que las autoridades de la mencionada institución obstaculizan con distintos medios la conformación de centros de estudiantes.

SUMARIOS A ESTUDIANTES EN LA UNA

Los sumarios son instrumentos administrativos de investigación, utilizados para determinar la responsabilidad o no de una persona indagada en la comisión de una falta. Se ha vuelto frecuente la apertura de sumarios a estudiantes y docentes en la UNA, lo cual ha sido denunciado por movimientos estudiantiles al ser considerados una forma de amedrentamiento.

En la Facultad de Filosofía fueron sometidos a sumario los estudiantes María Ríos y Marcos Rojas por formular una denuncia sobre presunto fraude en las elecciones de representantes estudiantiles ante el Consejo Directivo, en los comicios realizados en octubre de 2012.

El Consejo determinó que la denuncia era improcedente, por lo que no investigó el caso en el que miembros de mesa de la filial de Villarrica habrían hecho el conteo de votos a puertas cerradas (aunque el escrutinio debe ser público, conforme al Código Electoral). A más de ello, el Consejo decidió dar apertura a sumarios por supuesta usurpación de cargos por parte de los estudiantes que habían efectuado la denuncia.

4 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general N° 13. El derecho a la educación*, párr. 39. E/C.12/1999/10.

5 Ley N° 1264/98 General de Educación, art. 9 inciso h.

Una serie de manifestaciones fueron realizadas en contra de los sumarios en Filosofía UNA, entendidos como arbitrarios, lo cual desembocó en la suspensión por 60 días a la estudiante María Ríos y por 90 días al estudiante Marcos Rojas, durante los cuales éstos quedaban sin posibilidad de asistir a clases, presentar trabajos prácticos o rendir exámenes parciales. El Consejo Directivo aplicó la sanción por "falta de respeto" y por "dirigir tumultos", a pesar de que los estudiantes ejercían su derecho constitucional a manifestarse⁶.

En la Facultad de Ingeniería también se procedió a sumariar a Esteban Caligaris y Eduardo Becker por causa de opiniones realizadas por ambos estudiantes a través de sus cuentas en las redes sociales de Facebook y Twitter, con relación a las autoridades de dicha facultad, evidenciándose de esta manera una intención de coartar la libertad de expresión y opinión⁷.

Los argumentos específicos del sumario no fueron conocidos por los estudiantes afectados, ya que el juez instructor no les permitió acceder al expediente. Esta situación vulnera disposiciones de la Constitución Nacional y de tratados internacionales de derechos humanos vigentes en el país, los cuales establecen el derecho de toda persona que sea sometida a un proceso del que pueda derivarse pena o sanción a conocer previa y detalladamente los hechos que se le atribuyen.

El proceso fue llevado adelante por el abogado Julio Romero Chamorro, quien se desempeña como funcionario de la Facultad de Ingeniería. Él había firmado en carácter de testigo una nota de intimación notarial a Eduardo Becker utilizada como prueba en el caso⁸. De este modo, el juez instructor no puede ser considerado imparcial, ya que fue presentado como testigo por la parte denunciante. Se trata de otra vulneración al debido proceso, que incluye el derecho constitucional de toda persona a ser juzgada por jueces independientes e imparciales (art. 16).

Una fuerte movilización de estudiantes de ingeniería y otras facultades hizo que se descartara una inminente suspensión injustificada contra los mencionados estudiantes. Aun así, el proceso continuaría siendo sostenido por el decano Isacio Vallejos y los demás miembros del Consejo Directivo⁹.

Es un contrasentido para la universidad que, en lugar de promover el pensamiento crítico, la tolerancia a las opiniones disidentes, la formación en el marco de valores democráticos, se impulsen medidas de control y disciplinamiento contra las y los estudiantes. Esto confronta con las finalidades de la educación en Paraguay, de acuerdo a la Constitución, en su art. 73; la Ley N° 1264/98 General de Educación, en su art. 9; y la Ley de Educación Superior, en su art. 5.

6 Constitución Nacional, art. 32, De la libertad de reunión y de manifestación.

7 Periódico E'a, 28 de mayo del 2013.

8 Declaraciones de Eduardo Becker, publicación del Frente Estudiantil por la Educación, agosto de 2013.

9 Diario Abc Color, 30 de agosto de 2013. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/sumarian-a-universitarios-por-publicaciones-en-redes-sociales-612508.html>.

IRREGULARIDADES EN CONCURSOS DOCENTES EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL

Docentes de la Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional de Asunción se vieron afectados por la falta de transparencia en los concursos para encargar, y denunciaron una serie de maniobras por parte de la decana María Angélica González y el Consejo Directivo¹⁰.

Las denuncias formuladas por el grupo de docentes afectados son:

- casos de resultados preliminares que dieron ganadora a una persona y, sin los procedimientos legales correspondientes, la realización de revisiones y cambios de resultados para favorecer a otras personas;
- casos en los que directamente se habría hecho desaparecer la carpeta del concursante para llamar a un supuesto nuevo concurso sin notificar al afectado y adjudicando posteriormente la cátedra a una persona amiga del coordinador, en detrimento de quien originalmente se presentó a concurso;
- casos en los que directamente se restó puntaje a algunas personas concursantes para favorecer a personas amigas de las autoridades de turno;
- casos en los que habrían existido maniobras de carpetas para modificar resultados y sacar la cátedra a quien inicialmente la ganó.

Las/os docentes afectados concurren a una revisión de carpetas y resultados con la presencia de abogados y una escribana, pero las autoridades de la casa de estudios negaron la presencia de éstos, pese a que se trata de un acto público. La revisión de carpetas y resultados finalmente no se realizó.

Como ya se ha mencionado, de acuerdo a las observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el pleno goce del derecho a la educación requiere de la libertad académica del cuerpo docente y de estudiantes.

El Frente Estudiantil por la Educación –instancia que nuclea a movimientos estudiantiles de diferentes universidades– denunció sucesivas veces la falta de garantías para el ejercicio de los derechos a la organización, expresión, opinión y manifestación en la UNA y en la Unves.

Esta organización también ha denunciado los sumarios y obstáculos administrativos (inscripciones, multas) que se hacen recurrentes en la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales en perjuicio de estudiantes y docentes.

CINCUENTA Y DOS ESTUDIANTES Y UN DOCENTE DENUNCIADOS POR LA DECANA DE LA FACULTAD DE FILOSOFÍA DE LA UNA

La decana de la Facultad de Filosofía, María Angélica González, por intermedio de su asesor jurídico, presentó una denuncia al Ministerio Público donde sindicaba a 52 estudiantes y un docente de haber cometido los hechos punibles de coacción, coacción grave y privación de libertad.

¹⁰ Periódico E'a, 7 de mayo del 2013.

La denuncia se basaba en una serie de movilizaciones que tuvieron su punto de origen en el paro de los/as estudiantes de la carrera de Psicología - especialidad Clínica por la destitución de la profesora Norma Copari, considerada por ellos injusta y arbitraria.

A partir de las protestas de estudiantes de Psicología Clínica, se fueron plegando estudiantes de otras carreras y, por resolución de la asamblea del gremio estudiantil, se presentó un pliego de exigencias a las autoridades de la facultad.

Entre los pedidos, se exigía: un balance de los gastos anuales de la facultad; la reincorporación de la docente Norma Copari; la revisión pública de los resultados del concurso para encargaduría de cátedra; la anulación de las suspensiones a estudiantes y la posibilidad de inscripción extemporal de estudiantes con dificultades.

A criterio de los estudiantes afectados en la causa, la denuncia presentada por la decana respondería a una intención de frenar las movilizaciones y amedrentar a la organización estudiantil.

Esta situación, en la que las conducciones de las facultades promueven limitantes para la actuación de estudiantes y docentes como contralores de la administración institucional y como agentes importantes en la construcción de la agenda educativa, produce efectos adversos a la necesaria democratización de las universidades, en el marco de construcción de un efectivo Estado social de derecho.

NEGOCIO FAMILIAR Y REPRESIÓN A LA ORGANIZACIÓN ESTUDIANTIL

La Unves, creada en el año 2007, con sede central en Villarrica y filiales en diferentes puntos del país, se ha constituido en un medio de lucro para familias enteras, según publicaciones sobre nombramientos en ésta por parte del rector de la universidad, José Félix González Fernández, y figuras políticas vinculadas a la gestión de la casa de estudios, como el exdiputado Cándido Aguilera de la Asociación Nacional Republicana y Gustavo Musi¹¹ de UNACE.

Toda una red familiar habría sido instalada en cargos de la citada universidad. En lo que respecta a la familia del rector, su esposa, María Rosa Forteza de González, tiene asignados a su nombre 10 rubros; su hijo, José Manuel González Forteza, se desempeña como decano en la Facultad de Ciencias Económicas de la sede de Paraguarí; la esposa de su hijo, Noelia Cristina Santos, figura como decana de la Facultad de Ciencias Químicas, Físicas y Matemáticas¹².

Esta gestión, en la cual se han denunciado casos de desvíos de dinero, además del uso irregular de fondos por asignaciones de rubros a familiares o amigos, atenta contra el derecho al acceso y la calidad en la educación de un gran número de personas.

11 Diario *ABC Color*, 1 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/universidad-de-la-familia-602192.html>.

12 *Ibíd.*

Así también, estudiantes nucleados en el Movimiento Estudiantil Guaireño denunciaron la prohibición expresa de formar centros de estudiantes por parte del rector y los decanos de la Unves, sumados a la falta de reconocimiento de la organización estudiantil en el estatuto de la universidad. Indicaron que las autoridades se oponen a la constitución de centros de estudiantes porque eso permitiría el involucramiento de estudiantes en el control del manejo de la universidad y demostraría una resistencia por parte de las autoridades a que el proceso educativo se desarrolle en un ambiente basado en el respeto de los derechos y la transparencia en la gestión.

Iniciativas de estudiantes de la Unves oponiéndose al uso indebido de los fondos de la institución en detrimento de la calidad educativa se han observado a lo largo del año. A inicios del año 2013, un grupo de estudiantes, docentes y ciudadanía se manifestaba en contra de la designación de Norma Zárate –esposa del senador Juan Darío Monges– como decana de la sede Paraguarí.

Esta manifestación en contra de la designación por motivos político-partidarios fue brutalmente reprimida por las fuerzas públicas estatales; ello se habría efectuado a pedido de las autoridades de la sede, que buscaban impedir una manifestación sostenida de forma pacífica.

RECOMENDACIONES

- Incorporar en las normativas relativas a la educación superior la pauta de respeto al ejercicio del derecho a la organización y manifestación de las y los estudiantes, y verificar su cumplimiento.
- Generar un amplio y participativo proceso de construcción de los instrumentos necesarios para implementar la carrera docente universitaria, a ser aplicados en todas las universidades públicas del país. Posteriormente, someter a concursos públicos objetivos todas las cátedras existentes, de modo a generar una real democratización y renovación en el plantel de docentes universitarios en Paraguay.
- Cesar las persecuciones en las universidades contra estudiantes y docentes críticos.
- El rector de la UNA, Pedro González, y el Consejo Superior Universitario deben tomar intervención en los casos de las facultades de Filosofía, Ingeniería y Ciencias Exactas, garantizando los derechos de estudiantes afectados y aplicando las sanciones que correspondan a las autoridades académicas que se hayan extralimitado en sus funciones.
- Desarrollar herramientas legales efectivas para la defensa de los derechos humanos de todas las personas que integran la comunidad universitaria, sin perjuicio de la autonomía de la institución.



DERECHOS CULTURALES

Derechos culturales bajo amenaza y violaciones constantes

Los derechos culturales en Paraguay sufrieron un retroceso sensible para la ciudadanía. Los organismos del Estado no destinaron fondos, ni esfuerzos importantes, para cumplir con necesidades básicas del sector. La cultura popular y la de los pueblos originarios se encuentran cada vez más abandonadas. No se generaron nuevas normativas ni programas de fomento; y algunos espacios creados para la difusión fueron cancelados o vaciados de contenido cultural en el periodo en que abarca este informe. El Estado no promovió la creación de espacios culturales ni la articulación y/o fortalecimiento con organizaciones socioculturales, a través de procesos participativos. En algunos casos tuvo injerencia en asuntos internos de gremios sociales, con negativos resultados, sentando grave precedente. Además, la justicia provocó serio daño en un fallo polémico de condena por supuesto plagio literario.

MIGUEL H. LÓPEZ

COALICIÓN PARAGUAYA PARA LA DIVERSIDAD CULTURAL

INTRODUCCIÓN

En este informe se pretende reflejar los diversos aspectos que hacen a la situación actual de los derechos culturales. En lo concerniente a este punto, en el periodo comprendido entre octubre de 2012 y octubre de 2013, de los casos y situaciones que se describen, se refleja la existencia de vacíos en la implementación concreta de políticas públicas, que beneficien de manera equitativa y solvente a todos los sectores de la población. De igual manera, queda clara la inexistencia de iniciativas y la falta de aplicación de mecanismos tendientes a promocionar, fomentar y/o proteger programas, proyectos y propuestas, impulsados desde la sociedad cultural organizada o no, así como las que eventualmente el Estado hubiere generado.

MARCO NORMATIVO

El Estado paraguayo contempla en su andamiaje jurídico los derechos culturales, que se encuentran establecidos en el derecho positivo (Constitución Nacional, tratados y convenios internacionales, y demás normas, según el orden de prelación establecida), y establece un marco general para la definición de políticas públicas culturales, desde donde se debe proyectar la protección y garantía de tales derechos.

La Constitución Nacional reconoce el derecho a la identidad étnica (art. 63), a la participación (art. 63). El Estado ha ratificado la Convención Unesco sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, por medio de la Ley N° 3229/07. Se encuentran vigentes la Ley N° 3051/06 Nacional de Cultura; la N° 4251/10 de Lenguas, el Decreto N° 4982, por el cual se amplía y modifica el Decreto N° 14427/42, y se crea un Consejo Asesor para la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo de la Presidencia de la República (Sicom). Asimismo, integra el marco normativo la Ley N° 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas. También se reconocen las disposiciones y principios señalados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas, en la cual se establece que "los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su derecho económico, social y cultural".

CULTURA Y PROCESOS CULTURALES

La cultura por definición es holística y se compone por todo aquello que hace a las expresiones humanas y sus creaciones –o bienes culturales– en función a estas. En tanto, los procesos culturales están constituidos por la creación, circulación y utilización de bienes culturales.

La inexistencia inexistencia de iniciativas y la falta de aplicación de mecanismos tendientes a promocionar, fomentar y/o proteger programas, proyectos y propuestas impulsados desde la sociedad cultural organizada o no, y por parte

del Estado, fue un punto determinante de la impronta negativa que representa-representó el gobierno de Federico Franco (junio de 2012-agosto de 2013), surgido de un quiebre democrático, vía juicio político al expresidente Fernando Lugo. En ese período no existió continuidad de los programas y/o iniciativas que la Secretaría Nacional de Cultura (SNC) había impulsado bajo la administración de Ticio Escobar, durante el gobierno de Lugo, más allá de las carencias y negligencias que también evidenciaba. Es por ello que se afirma que desde el Estado no existieron gestos reales y efectivos para garantizar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos culturales.

Con el advenimiento del nuevo gobierno de Horacio Cartes (colorado, derecha conservadora) en agosto de 2013 y el nombramiento en la Secretaría Nacional de Cultura (SNC) de la arquitecta Mabel Causarano, se aplican medidas y decisiones que bajo la denominación de reorganización interna producen omisiones importantes dejando fuera de visibilidad, cobertura y protección a vastos sectores de la producción, gestión y promoción cultural en los diversos grupos sociales del país. En lo que va del nuevo mandato, no se vislumbran señales claras que ayuden a determinar el rumbo que tomarán las políticas públicas en este tema, que según las manifestaciones genéricas oficiales tendrán como eje la búsqueda del desarrollo y la superación de la pobreza, sin mayores definiciones de modos y mecanismos de realización ni articulación con la creación de bienes culturales –materiales e inmateriales– en general.

INICIATIVAS ESTATALES

El Estado, en el período que analizamos, no representó, ni en presencia ni en acciones, una salvaguarda ni garantía para el desarrollo y defensa de políticas públicas. Tras la inauguración de un proceso calificado internacionalmente como gobierno surgido de un quiebre democrático, el gobierno de Federico Franco nombra como ministra de la SNC a Graciela Bartolozzi y desde esta gestión gubernamental sobrevino la paralización casi total de la actividad pública en materia de políticas culturales.

En esta etapa, la Secretaría encargada de promover y proteger los derechos culturales se abocó casi con exclusividad a tareas administrativas y de oficina. En ese contexto, no surgieron mayores novedades o avances posibles. Lo que movilizó al sector de la producción, la gestión y la creación fueron las iniciativas particulares o colectivas, o en su defecto, eventuales acciones desde gobiernos locales (municipalidades y gobernaciones). Si bien en 2013 se recordaban los 200 años de la proclamación y ratificación de la Independencia patria, lo que conllevaba una extensión de los festejos del Bicentenario iniciado en 2011, la promoción cultural estuvo ausente desde el Estado. Esta paralización afectó definitivamente en todos los niveles a la aplicación y ejercicio del derecho al aludimos.

De esta manera, los riesgos y asimetrías en materia de creación, protección y difusión del patrimonio cultural material e inmaterial, de las culturas ancestrales de pueblos originarios, de las industrias culturales y de las artes escénicas, siguieron vigentes y en muchos casos se potenciaron. Esta situación provocó la no ejecución de programas y proyectos adjudicados con fondos públicos o la desactivación definitiva de áreas enteras, como la atención a las culturas originarias y sus expresiones culturales, que se redujeron a asuntos meramente protocolares o administrativos, cuando no exiguos y testimoniales. La protección y promoción de la diversidad cultural en su espectro totalizante fue casi inexistente.

La situación originada en junio de 2012 provocó que Paraguay fuera suspendido en organismos regionales como el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Con relación al Mercosur, nuestro país aún no se reinsertó, pese a que la medida de carácter política fuera levantada, tras las elecciones generales de abril de 2013, por los demás miembros del bloque (Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela). Esta situación también mantiene al Estado paraguayo fuera de espacios importantes de interlocución y promoción para los derechos culturales dentro del llamado Mercosur Cultural, lo que se agrava con el retraso en el pago de cuotas y compromisos importantes de programas de fomento internacional, provocándose de esta manera la paralización de proyectos adjudicados. Esto es visible en todas las áreas, principalmente en el ámbito de la creación audiovisual, un incipiente sector que viene impulsando iniciativas progresivas dentro de las industrias culturales.

Desde el Estado tampoco hubo impulso o generación de normativas o nuevas estructuras legales, que tiendan a amparar y promover la generación o creación de marcos, medios y fomentos para el cumplimiento de los derechos culturales de un modo abarcante e igualitario, dentro de la lógica y el espíritu de la Convención Unesco sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. Por el contrario, se promovieron órdenes y decisiones para eliminar sistemáticamente de los medios del Estado y del Gobierno voces divergentes, críticas y espacios de promoción de otras iniciativas, con contenidos culturales o afines de producción de industria cultural no alineados al nuevo sesgo ideológico del Gobierno.

CASOS

1. En materia de problemas vinculados al ejercicio de los derechos culturales, el 2013 tuvo como pico polémico y mediático el caso de la condena a 2 años y 6 meses de prisión, actualmente en apelación ante la Corte Suprema de Justicia, del escritor Nelson Aguilara. El mismo fue demandado por la escritora María Eugenia Garay Zuccolillo por plagio de la obra "El túnel del tiempo" en el libro "Karumbita la patriota", escrita por el condenado. Este hecho provocó la reacción generalizada en repudio de la medida y el propio gremio de escritores (Sociedad de Escritores del Paraguay) se sumó a la protesta. Numerosos referentes del ámbito cultural consideraron la sentencia como un atentado contra la creación literaria, al sostener con argumentos

- y análisis la inexistencia del delito denunciado. Organizaciones culturales sostienen que la decisión de los jueces atenta contra principios ineludibles de justicia y ponen una mordaza peligrosa a la creación diversa de la literatura, expresión genuina de las culturas humanas.
2. En octubre de este año uno de los gremios del sector cultural más referenciales, el Centro Paraguayo de Teatro (Cepate), sufrió un quiebre interno, situación que hasta el momento de este informe se mantenía irreconciliable, lo cual tuvo como trastienda la notoria injerencia de funcionarios del Gobierno y la promoción de medidas lesivas al respeto a los principios de pluralidad, participación y democracia. Las elecciones de autoridades terminaron en la justicia, con un fuerte impacto negativo y polarización entre quienes promueven la realización y creación escénica en el país. A esta situación se sumó el constante acoso, recrudecido en el año 2013, contra la organización debido a que desde la Municipalidad de Asunción, a través de la Dirección de Cultura, se pretendía desalojar la sede del Cepate ocupada desde hace más de dos décadas, mediante convenios de carácter cultural con la Comuna. Esta medida pretende convertir el espacio en oficinas burocráticas y busca dejar sin sede al gremio de teatreros. De efectivizarse, hará desaparecer un importante espacio de encuentros y de desarrollo de programas y puestas del sector y de otras organizaciones afines y hermanas.
 3. Con la asunción del nuevo gobierno en agosto último, la Secretaría Nacional de Cultura sufrió un profundo cambio en su estructura. Como consecuencia desaparecieron áreas o direcciones fundamentales o necesarias como la de cultura comunitaria, generando la invisibilización y la absorción de estas áreas en dos grandes direcciones generales, que centralizaron poder y decisión, provocando la pérdida de dinamismo, autonomía y ejecución efectiva de programas y proyectos del sector. Esta situación va acompañada de una poco clara definición de objetivos y planes para los próximos 5 años de gestión en el sector. Lo que hasta ahora fue presentado como eje fundamental del gobierno en cultura es la promoción de tareas tendientes a la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo. Esta posibilidad no se tradujo hasta el momento en definiciones claras y concretas en los planes, evidenciándose esta situación en los primeros 100 días de gobierno. Si bien se promovieron adjudicaciones a proyectos ciudadanos de baja asignación, esto no refleja ser parte de un programa articulado de política nacional de cultura. A esto debe sumarse la promoción de una ley que pretendía modificar la pertenencia y estructura del Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (Fondec), una de las pocas instancias de fomento cultural en el país. El Ejecutivo pretendía centralizar el poder, reduciendo la pluralidad en la conformación del Consejo Directivo y, por ende, teniendo mayor peso sobre las definiciones de las aplicaciones de los fondos. Si bien habría la posibilidad de ampliar la inversión en cultura, mediante la reducción impositiva al sector privado, aplicando el principio del mecenazgo, el

Fondec iba a estar en la práctica sujeto a las decisiones de la SNC restando autonomía e independencia al organismo.

4. Paraguay sigue adeudando importantes cuotas de fomentos internacionales para creaciones culturales, principalmente en el sector audiovisual, como Ibermedia y todos los programas afines. Si bien existe una promesa de que se honrarán los compromisos heredados de administraciones anteriores, el Estado, a través de la SNC, no incluyó estos recursos en su presupuesto para el año 2014. La actual administración analiza la posibilidad de utilizar otros fondos, destinados a fomento de proyectos participativos, bajo riesgo de generar una orfandad y desamparo mayor en las expresiones y creaciones culturales de diversos sectores y estamentos de la sociedad.
5. El nuevo gobierno desnaturalizó y vació de su filosofía pública la TV Pública, dependiente de la Secretaría de Información y Comunicación (SICOM), convirtiéndola en Paraguay TV Digital, con un sesgo marcadamente comercial. Esto provocó el debilitamiento de la programación que, si bien era deficiente, mantenía ciertos rangos de creación y producción local, con contenidos que difícilmente interesen a los canales de aire. La misión, visión y valores de la TV pasaron de tener una orientación altamente cultural, con incipientes trabajos que apuntaban a la pluralidad y diversidad, quedando modificada sustancialmente. Ya bajo el gobierno franquista, el canal había girado el perfil hacia los deportes, disminuyendo ostensiblemente la inversión en nuevas creaciones y producciones locales.
6. El Canal Educativo Arandu Rape quedó fuera de funcionamiento. Esta iniciativa, que difundía componentes y contenidos culturales y educativos, terminó desapareciendo en parte por irregularidades en la adjudicación de la producción de programas y contratación de señal de cable, por la vía de la excepción sin cumplir todos los procedimientos y en parte por la presión y mala gestión de sectores públicos y agrupaciones privadas del sector, que desencadenaron una situación de crisis que terminó quebrando la continuidad del proyecto.
7. El Consejo Asesor de la Sicom para la TV y Radio Nacional o Pública, desactivado por el gobierno de Franco, no fue reactivado por el gobierno de Cartes. El Consejo había producido el primer borrador de ley para dar marco de creación y amparo a la primera TV Pública del Paraguay. El inicio de las audiencias públicas para la discusión del anteproyecto de creación de la TV Pública quedó cancelado sin aviso.
8. En el periodo analizado siguió la ausencia de apoyo e incentivo a una campaña que comunique y difunda los derechos culturales en todas las instancias. La población en general y las colectividades culturales siguen desconociendo las normativas que promueven, incentivan y protegen sus derechos. Dentro de las instancias del Estado, encargadas de las mecánicas y dinámicas culturales, la ignorancia sobre estos derechos y su tipificación es elevada, generándose en consecuencia lesiones permanentes y omisiones sistemáticas.

9. Como en el período anterior analizado, en éste, empeoró la falta de apoyo al fortalecimiento de las organizaciones existentes. Tampoco se impulsaron iniciativas para la creación de nuevas agrupaciones, en áreas aún no organizadas, que propicien la planificación y articulación real con las organizaciones de la sociedad ya constituidas. No existe desde el Estado ensamble con los sectores de la sociedad organizada, profesionales y referentes de la cultura de un modo sistemático, efectivo y pleno.
10. Bajo la administración de la ministra-secretaria ejecutiva Bartolozzi, el Consejo Nacional de Cultura quedó de facto sin convocatoria. Esto provocó un retraso importante en el funcionamiento de esta instancia creada por la Ley Nacional de Cultura como coadyuvante y asesor de los trabajos de la SNC. Recién en el mes de octubre de este año –a más de un año de quedar a la deriva– el Consejo volvió a sesionar de un modo más sostenido, aunque de momento las plenarios fueron solo de posiciones y reconocimiento.
11. No fue resuelto el problema de rechazos sistemáticos a las iniciativas de postulación de proyectos al Fondo para la Diversidad Cultural de la Unesco, desde la Coalición Paraguaya para la Diversidad Cultural, así como otras iniciativas de trabajo conjunto e incumplimiento, por parte de la Secretaría Nacional de Cultura, del convenio firmado el 22 de abril de 2009.
12. No hubo avances significativos para el diseño participativo de políticas públicas para el desarrollo de las artes, o aplicación de un Plan Nacional de Cultura.
13. Tras la asunción del gobierno de Cartes, se reactivaron algunos espacios en el ámbito de la SNC, como la Mesa Técnica del Audiovisual. Sin embargo, la Dirección del Audiovisual quedó en la práctica anulada, al ser designada al frente una funcionaria sin capacidad ni facultad de decisión, bajo mando centralizado de la nueva superdirección de diversidad creada. La nueva directora del audiovisual limita su función a la de un secretariado de la Dirección General de Cultura, Diversidad y Procesos Culturales. Los sectores del audiovisual se mostraron en desacuerdo con este procedimiento y comenzaron a generar iniciativas para que el espacio efectivamente permita el desarrollo de políticas tendientes a fortalecer al sector.
14. El Paraguay sigue sin contar con una ley de cine y audiovisual que permita centros de formación cinematográfica, el impulso de la industria y fondos para la creación. Si bien en 2013 el sector siguió creciendo y generando una producción más continua, la falta de marco legal de fomento sigue conspirando contra la posibilidad del desarrollo de una industria audiovisual. Los apoyos públicos, a parte de escasos, siguieron sesgados y dirigidos, privilegiando a algunos, a veces con sentido hasta propagandístico, y dejando en la orfandad a otros proyectos, evidenciando la falta de institucionalidad y de políticas estatales sólidas y definidas.
15. Todo proyecto, programa o política pública que esté orientado a los pueblos originarios o que puedan afectarlos, deben ser consultados previa-

mente con las comunidades involucradas y llegar a un consenso para su realización. Para ello, las instituciones estatales correspondientes deben suministrar información pertinente para que los pueblos indígenas interesados puedan tomar decisiones. Por ejemplo, la Secretaría Nacional de Cultura cuenta con una Dirección Indígena, pero ningún indígena integra esa dirección.

16. Bajo la administración de la ministra Bartolozzi se produjeron reiteradas denuncias de masivos despidos y congelamiento de proyectos y programas de promoción y desarrollo cultural. Un sector de la comunidad cultural cuestiona la inacción de la actual autoridad y el desmantelamiento de sectores enteros, como el de danza o las artes escénicas. Asimismo, todo lo referente a proyectos y programas sobre culturas populares se encuentra en incertidumbre. Hasta el momento, y tras cuatro meses de asumir el nuevo gobierno, no se conocen aún los motivos administrativos heredados del gobierno anterior.
17. Existe desidia en la protección y promoción del Ballet Nacional de Paraguay, dependiente de la Dirección Nacional de Creación, anulando condiciones de presupuesto y de producción de obras en escena, reduciendo el plantel de bailarines y contratando a semiprofesionales en el área.
18. Negligencia de la Secretaría Nacional de Cultura en la gestión anterior y en la nueva, en relación con la construcción de políticas públicas para personas que se desempeñan como creadoras, e intérpretes, profesionales de la danza y la escena. Asimismo, la falta de creación y/o definición de subsidios o ayudas a los espacios culturales de los pocos grupos que aún tratan de mantener los espacios de creación, como el caso de Ni-Mhu, Hara Teatro y otros, así como a los grupos del interior del país. Falta de programas de formación y capacitación. No existen espacios ni infraestructura para los creadores de la escena, como un Teatro Nacional o un Centro de las Artes, que permitan una programación y espacio físico para la producción escénica nacional.

RECOMENDACIONES

Luego de analizar los avances y las limitaciones en materia de cumplimiento por parte del Estado paraguayo de los derechos culturales en el último año de gestión, señalamos las siguientes recomendaciones, ya hechas en el periodo pasado y que no sufrieron variación sustancial.

- Apoyar el incentivo de una campaña de capacitación e información que permita la difusión y concienciación de los derechos culturales.
- Fomentar el fortalecimiento de las organizaciones existentes y promover la creación de nuevas en áreas aún no organizadas de los derechos culturales.

Otra recomendación de gran relevancia es la inmediata aplicación, en todos los términos, de la Convención Unesco (el incumplimiento de este punto expone al país a una denuncia internacional) que implica:

- Implementar una pronta articulación con la organización de la sociedad civil, Coalición Paraguaya para la Diversidad Cultural, creada para coadyuvar a la aplicación de la Convención Unesco 2005, integrante de la Federación Internacional de Coaliciones para la Diversidad Cultural (FICDC), reconocida por la Unesco.
 - Incentivar y promover la postulación de proyectos al Fondo para la Diversidad Cultural de la Unesco y cumplimiento por parte de la SNC del convenio firmado el 22 de abril de 2009, con la Coalición Paraguaya para la Diversidad Cultural.
 - Diseñar de manera participativa políticas públicas para el desarrollo de las artes o implementación de un Plan Nacional de Cultura, propiciando una administración equitativa de fondos obtenidos para cultura, teniendo en cuenta las necesidades prioritarias de los sectores, considerando los diferentes diagnósticos emanados desde la comunidad cultural, incluyendo las demandas de los pueblos originarios y afrodescendientes.
- Recomponer la Dirección del Audiovisual de la Secretaría Nacional de Cultura, brindando legitimidad en articulación y consenso con la comunidad audiovisualista, cumpliendo con el compromiso explícito de definir y designar a quien reúna el perfil de una persona que ayude a defender y promover la construcción de una plataforma para constituir la industria del cine en el país. Crear el marco de confianza en el sector para la restitución de importantes fondos y proyectos, en un marco de seriedad sobre gestiones internacionales en nombre de los trabajadores del audiovisual.
 - Aprobar una ley de cine y audiovisual, que permita centros de formación cinematográfica, el impulso de la industria y fondos para la creación.
 - Que la TV Pública, cuya denominación fue modificada, efectivamente sea recuperada en sus fines originales y construida con objetivos plurales, democráticos y participativos, sumando un acompañamiento de las diferentes instancias.
 - Que todo proyecto, programa o actividad de políticas públicas orientados a los pueblos indígenas, en su fase de elaboración, ejecución y evaluación, cuenten con la participación y la consulta activa de las comunidades indígenas.
 - Reactivar proyectos y programas de promoción y desarrollo cultural de la SNC. Asimismo, todo lo referente a proyectos y programas sobre culturas populares. Transparencia e informes sobre la gestión administrativa de la SNC, sobre los motivos administrativos heredados del gobierno anterior.

- Promover la continuidad, desarrollo e investigación en la Academia de la Lengua Guaraní, primera instancia lingüística de una lengua nativa en todo el continente.
- Implementar fondos que fomenten y apoyen la cultura y su proyección, revitalización y promoción, creando plataformas y espacios para la creación y difusión; generación de centros de formación en arte, gratuita y pública, que den oportunidad y abarque a toda la población. Cuidar que el Fondec siga siendo uno de los fondos existentes, manteniendo su autonomía e independencia, con la constitución de un consejo ecuánime en criterios artísticos, seleccionado con participación de la comunidad cultural e implementación de una reglamentación para el área de Mecenazgo por parte del Ministerio de Hacienda.
- Iniciar una urgente medida de protección y promoción del Ballet Nacional de Paraguay dependiente de la Dirección Nacional de Creación y Diversidad Cultural de la SNC, con condiciones de presupuesto y de producción de obras en escena, recomponiendo el plantel de bailarines y contratando a profesionales en el área. Implementar una sede del ballet, con condiciones de salubridad y técnicas apropiadas, como lo merece una compañía de nivel internacional que representa al país, valorizando nuestra identidad y patrimonio intangible.
- Implementar desde la Secretaría Nacional de Cultura de políticas públicas para los creadores, e intérpretes profesionales de la escena, que contemplen subsidios o ayudas a los espacios culturales, espacios de creación, en capital e interior del país. Implementar programas para formación de formadores y capacitaciones para profesionales de la escena. Creación de espacios e infraestructura para los creadores de la escena, como un Teatro Nacional o un Centro de las Artes, que permitan una programación y espacio físico para la producción escénica nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Corte Suprema de Justicia (2010) Digesto Cultural de la República del Paraguay. Asunción.
- Secretaría Nacional de Cultura (2009) Mandu´á – Memoria de la Secretaría Nacional de Cultura. Asunción, SNC.
- Schargorodsky, Héctor (2010) Políticas para la Creatividad – Guía para el Desarrollo de Industrias Culturales y Creativas. Buenos Aires, Unesco.



DERECHO AL TRABAJO

Nueva ley de inserción al empleo juvenil, crisis sindicales y movilización social

En la coyuntura anual se incorporó una nueva ley al marco legal existente en materia laboral y se desarrollaron conflictos gremiales importantes asociados con la demanda de mejores condiciones laborales y de protección, y la vulneración de los derechos laborales, en el contexto de la débil estructura del empleo en el país.

LILA MOLINIER

TAPE'A

INTRODUCCIÓN

En el contexto pre y poselectoral de abril pasado, se movilizaron las presiones hacia el grupo parlamentario saliente para concretar la sanción de la nueva ley de inserción del empleo juvenil, sector afectado por la pobreza y la exclusión social existente, en el marco de un proyecto de mayor incidencia en la política de empleo juvenil en relación con la política económica reinante.

Igualmente, se produjo la demanda por las modificaciones a la Ley del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público, Sección III: Magisterio Nacional, para mejorar las condiciones de retiro laboral de los docentes, encabezada por la Federación de Educadores del Paraguay (FEP), y complementada con otras demandas de otras organizaciones de docentes, relacionadas con el pedido de ampliación presupuestaria para el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), del presupuesto ejecutado en el presente año, a ser destinada al pago de beneficios y cuentas pendientes.

Tras la asunción al mando del nuevo gobierno, el 15 de agosto, otro conflicto laboral que ocupó los espacios de los medios de comunicación y las calles fue protagonizado por los funcionarios públicos incorporados durante el gobierno saliente de Federico Franco, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), principalmente, y despedidos por el gobierno entrante, tan solo un año después de que se produjera igual situación tras la destitución de Fernando Lugo, en junio de 2012, mediante el golpe parlamentario.

Mientras, otro conflicto laboral fue protagonizado por choferes del transporte público de pasajeros de la Línea 30 Asunción-Luque, evidenciando la grave violación de los derechos laborales por parte de la empresa, y la mezcla de despreocupación e impotencia del Viceministerio del Trabajo y de Seguridad Social para revertirla con los argumentos legales, hasta que la presión sindical y social llegó al límite.

Todos estos conflictos se relacionan con la vulneración de derechos laborales por parte de las propias instituciones del Estado, por un lado, y por las empresas del sector privado, por el otro, en el contexto de la débil estructura del empleo que el país mantiene, según los indicadores monitoreados en el presente informe, asociada con el peso de la subocupación y la informalidad, referentes a la brecha que la separa del empleo decente y la promoción del desarrollo humano, conforme al ejercicio de los derechos laborales, integrado con los demás derechos básicos.

Por el lado de la investigación social necesaria para identificar, reflexionar y accionar sobre el problema, se cuenta con dos nuevas publicaciones sobre la situación del empleo en Paraguay, en relación con la promoción del trabajo decente y el desarrollo humano. Una de ellas es el "Informe nacional sobre desarrollo humano Paraguay 2013", que está dedicado al estudio de la situación del empleo en este país en el último decenio, con base en la investigación sobre los resultados de las encuestas de hogares, principalmente, y desde el enfo-

que del trabajo decente y su estrecha relación con el desarrollo humano¹. La segunda es sobre el trabajo infantil y adolescente, con base en los resultados de la encuesta nacional, específicamente levantada en el año 2011, para ofrecer su medición y caracterización rigurosa, dentro del contexto socioeconómico nacional².

MARCO NORMATIVO

LA NUEVA INCORPORACIÓN

La Ley N° 4951/13 de Inserción del Empleo Juvenil (Ley IEJ), discutida y resistida durante un par de años, ganó su aprobación por la Cámara de Senadores en diciembre de 2012; fue sancionada por la Cámara de Diputados a fines de mayo del presente año y promulgada a menos de dos meses del final del gobierno de Federico Franco³, en un contexto en el que sigue vigente la Ley N° 1980/02 del Primer Empleo, pues no se estableció su derogación.

La nueva ley es un régimen especial que establece modalidades y normas para fomentar el primer empleo y la inserción laboral de las y los jóvenes, con criterios de equidad de género y condiciones de vida, a favor de los sectores pobres y pobres extremos, varones y mujeres, a través de subsidios del Estado a las empresas involucradas, dentro de los límites establecidos de manera específica. Además, refiere al fondo de subsidio de la ley y dispone sobre la forma y los recursos que lo integran.

En los términos de la ley, el objetivo es fomentar la formación, capacitación e inserción al empleo formal de jóvenes de 18 a 29 años, por medio de cinco modalidades específicas, y crear las condiciones para disminuir las inequidades existentes que les afectan en relación con sus posibilidades de acceso y permanencia en el mercado laboral (art. 1).

Establece un número máximo de beneficiarios por empresa, que no podrá exceder del 20 % (2 de cada 10 o 1 de cada 5) del número total de trabajadores y trabajadoras de la empresa (artículo 6) y, en caso de que exista más de un joven contratado bajo el régimen establecido por la ley, el 50 % de ellos deberá ser integrado por mujeres (art. 7).

1 Disponible en: www.py.undp.org/paraguay/es/home.

2 OIT, DGEEC (2013) *Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay. Encuesta nacional de actividades de niños, niñas y adolescentes 2011*. Disponible en: www.ilo.org.

3 Ley N° 4951/2013, promulgada el 24 de junio pasado. Su elaboración fue seguida por la Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil, integrada por representantes de las instituciones estatales encargadas, entre ellas el Viceministerio del Trabajo y la Seguridad Social y el Viceministerio de la Juventud, representantes de gremios empresariales y de trabajadores.

MODALIDADES Y PERSONAS BENEFICIARIAS

Las modalidades contempladas para la inserción al empleo juvenil son: (i) la capacitación laboral; (ii) la práctica laboral; (iii) la beca trabajo; (iv) el contrato de primer empleo formal; y (v) el contrato de aprendizaje (artículo 3), las cuales son reguladas por la ley⁴.

Las tres últimas modalidades (beca trabajo, contrato de primer empleo formal y contrato de aprendizaje) serán para uso exclusivo de las y los jóvenes que integren alguno de los siguientes grupos⁵: (i) jóvenes discapacitados, con al menos el 33 % de discapacidad certificada por la Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Senadis); (ii) jóvenes pobres extremos (cuyo hogar se encuentre dentro del 20 % más pobre del país); (iii) mujeres jóvenes pobres extremas y pobres (30 % de hogares más pobres del país); (iv) jóvenes con hijos a cargo, que sean jefes o jefas de hogar o del núcleo familiar (en el caso de hogares extendidos) del mismo grupo anterior; y (v) jóvenes trabajadores y trabajadoras domésticas con más de un año en dicha ocupación⁶.

Las cinco modalidades contempladas son tipos especiales de contratos que relacionan a las y los jóvenes con los empleadores públicos y privados, y tienen una duración máxima de un año, tiempo que no podrá ser ampliado por la misma empresa o por otra para las y los mismos jóvenes (art. 16). Sin embargo, se especifica que las empresas podrán contratar a las y los beneficiarios bajo la capacitación laboral o práctica laboral, y luego bajo el régimen del contrato del primer empleo, siempre y cuando sean jóvenes con los requisitos planteados en el art. 5 (art. 9).

En el caso de las y los jóvenes que ya tienen contratos de trabajo vigente y quieren acogerse al régimen de inserción de la Ley IEJ, se establecen dos requisitos, además de pertenecer a los beneficiados según el art. 5: (i) ganar igual o más que el salario mínimo y (ii) tener cobertura de salud y aportes a la seguridad social (art. 8). También, para sus empleadores, empleadoras, las empresas en cuestión, se establecen requisitos relacionados con su formalidad: inscripción en el Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social⁷, acreditación de pago de aporte patronal de seguridad social, un año de antigüedad en el mercado, inscripción como contribuyente y encontrarse en situación regular de cumplimiento con sus obligaciones tributarias.

Cualquiera sea la modalidad contratada, las y los jóvenes beneficiarios deberán asistir a una capacitación, coordinada por la autoridad competente, sobre

4 Ley IEJ, Título II, Capítulos 1-5.

5 Ley IEJ, art. 5. En la reglamentación de la ley se detallará la forma de certificar que los beneficiarios cumplan con las características establecidas.

6 En el caso de las mujeres jóvenes y los jóvenes (varones y mujeres) jefes de hogar, se incluye a toda la población pobre extrema y parcialmente a los pobres no extremos, por eso se habla del 30 % de la población más pobre del país.

7 El Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social pasó a constituirse en el Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social por medio de la sanción de la ley por la Cámara de Senadores, el 7 de noviembre de 2013. Disponible en: www.abc.com.py/nacionales/sancionan-creacion-del-ministerio-del-trabajo-636880.html.

los derechos laborales y no discriminación en el trabajo, que no podrá ser inferior a 10 horas (art. 21).

En cuanto a las garantías a la protección y seguridad social de las y los jóvenes beneficiarios, la ley aprobada constituye un avance en relación con el proyecto original, pues determina que en tres de las modalidades (beca trabajo, contrato de primer empleo y contrato de aprendizaje) las y los jóvenes deberán contar con seguro médico del Instituto de Previsión Social (IPS); el beneficio de maternidad según lo estipulado en la legislación laboral; y el aporte a la jubilación, que será del 9 % del salario. En las modalidades de capacitación laboral y práctica laboral, las empresas deberán otorgar un seguro médico privado a las y los jóvenes (art. 23)⁸.

Además, incluye otro mecanismo de protección social inusual, pues el Estado debe garantizar el servicio de "guardería infantil", con personal idóneo y especializado, para las y los hijos menores de 10 años de edad de las y los jóvenes beneficiarios de cualquiera de las modalidades durante la duración del contrato, y la ley establece tres opciones dentro de las cuales el Estado podrá definir dicho servicio: (a) el Estado presta directamente el servicio de guardería; (b) otorga un subsidio adicional a las y los jóvenes, equivalentes al costo promedio del servicio de guardería por cada hijo; (c) realiza acuerdos con guarderías privadas para que presten el servicio; y (d) alianzas público-privadas entre empresas, municipios, gobernaciones y otros (art. 22)⁹.

En síntesis, las cinco modalidades benefician a jóvenes varones y mujeres con discapacidad; de los sectores pobres y pobres extremos; y a las trabajadoras y trabajadores domésticos con más de un año de experiencia laboral. También benefician a los empleadores que solicitan ingresar al régimen, cumpliendo los requisitos establecidos, para captar jóvenes de ambos sexos, informados de sus derechos laborales, con apoyo del subsidio del Estado. Por lo demás, los derechos y obligaciones de los sujetos de la ley se registrarán por las disposiciones del Código del Trabajo (art. 19).

Considerando el contexto económico, institucional y cultural del país, la nueva ley plantea desafíos de formalización, gestión institucional pública y de las empresas beneficiadas, y de disponibilidad de financiamiento específico, tanto a las empresas beneficiarias como al Estado. Por el lado de la autoridad de aplicación, el nuevo Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (MTSS) deberá crear oficinas especializadas por cada modalidad específica de inserción para

8 El Viceministerio de la Juventud, participante de la mesa nacional que elaboró el proyecto, había objetado el subsidio del Estado a las empresas involucradas y las modalidades de contrato como la capacitación, pasantías y beca trabajo para la inserción al empleo juvenil, como formas de vulneración de derechos laborales. MEC, 25 de abril de 2012. Disponible en: www.mec.gov.py/viceministerio-de-la-juventud-292130.

9 La figura de "guardería" no corresponde para la atención de los niños y niñas menores de 10 años, pues este grupo de edad está estructurado en subgrupos que requieren de atención diferenciada para su protección y promoción integral; maternales para los menores de 3 años; jardín y preescolar de 3 a 5; y educación escolar básica de 6 a 9 años; y de la salud y nutrición, preventiva y curativa. Además, hay redes de servicios públicos y privados en este sector, particularmente en las zonas urbanas, por lo que las opciones referidas en la ley suenan muy generales y abstractas.

promoverla; firmar, llevar y cerrar los contratos en relación con las y los jóvenes beneficiarios y las empresas involucradas; ocuparse de la gestión de las modalidades, con todas sus implicancias, incluyendo mecanismos de protección social para los hijos e hijas menores de 10 años; y administrar mecanismos para auditar a las empresas beneficiadas (arts. 10, 11 y 12).

SUBSIDIOS

La ley prevé subsidios e incentivos del Estado a las empresas parte de los contratos en todas las modalidades incluidas¹⁰, en proporciones y plazos determinados en forma diferenciada, según cada modalidad y circunstancias indicadas¹¹, sin discriminar a empleadores y empresas nacionales o extranjeras.

Los subsidios del Estado más importantes son los otorgados en el caso del contrato del primer empleo y el contrato de aprendizaje. La ley establece que los recursos para el pago de dichos subsidios (arts. 54 y 61) provendrán del aporte patronal establecido en el inciso f del artículo 7 de la ley N° 1652/00 "Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral"¹². Al asignar dichos fondos al subsidio a las empresas a través de las modalidades de inserción del empleo juvenil, la ley permite el retorno de dichos aportes asociados al factor variable y pasible de ser de menor magnitud y peso dentro de los activos de inversión de las empresas, como sucede en el caso de las que tienen una alta densidad tecnológica y altos niveles de rentabilidad. Por otro lado, en dichas condiciones la nueva ley amplía el alcance del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal), y de sus programas tendientes a la formación y capacitación laboral de jóvenes buscadores del primer empleo, microempresarios y pequeños productores rurales¹³, aunque está por verse su eficacia.

Tan sólo los aspectos señalados aquí muestran que estamos ante estructuras institucionales y normativas en cambio, que no solo requerirá de un cierto tiempo para su consolidación, sino de definiciones coherentes, integrales y progresivas para que apunten al trabajo decente y la calidad de vida de la juventud paraguaya.

Las y los jóvenes beneficiarios forman parte de una franja de más de 1.000.000 de jóvenes afectados en un importante segmento por la pobreza y la exclusión social, relacionadas con la situación de pobreza de sus familias, la necesidad y falta de empleo, el subempleo, el rezago y la exclusión educativa.

10 También prevé implementar un sello de reconocimiento de responsabilidad social a las empresas que utilicen las modalidades contempladas en la presente ley, de acuerdo con los criterios fijados por el MTSS, y las empresas reconocidas serán ranqueadas en forma periódica (art. 24). A iguales ofertas, tendrán preferencia en las licitaciones públicas las empresas que accedan al sello de reconocimiento de responsabilidad social (art. 25).

11 XXX

12 Se refiere al 1% del aporte patronal sobre las remuneraciones pagadas a los trabajadores de las empresas privadas, y que por este medio será reasignado específicamente a una de las líneas del sistema, la promoción del primer empleo de jóvenes pobres y pobres extremos.

13 Disponible en: www.mjt.gov.py/sinafocal.

LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES Y LOS CONFLICTOS SINDICALES

LA HUELGA DE CHOFERES DE LA LÍNEA 30 DE PASAJEROS ASUNCIÓN-LUQUE

Las medidas de presión ejercidas por choferes de la empresa de transporte de pasajeros Vanguardia - Línea 30, que cubre el itinerario Asunción-Luque, se iniciaron el 25 de julio y terminaron el 28 de septiembre de 2013, al revertirse el despido de la mayoría, y con la firma del acuerdo tripartito entre los trabajadores afectados, la empresa y el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT).

Las formas de lucha fueron extremas: incluyeron la crucifixión de los 10 choferes despedidos, la huelga de hambre de 14 y la vigilia permanente de miembros del sindicato, familiares y sectores solidarios frente a las oficinas del MJT. Las causas se debían al despido de ocho choferes por la creación del sindicato de choferes de la empresa, para luchar por mejorar sus condiciones laborales. Los otros dos, por denunciar a autoridades del Viceministerio de Trabajo la jornada extendida de trabajo, superior a las ocho horas diarias y 48 horas semanales; salario asignado por un número determinado de viajes por día, así como la falta de seguridad social, a cargo del IPS (seguro médico, jubilaciones y pensiones, y otros servicios), de carácter contributivo y obligatorio, destinado a los trabajadores y trabajadoras del sector privado¹⁴.

La experiencia de la huelga mostró la grave violación de los derechos laborales de los choferes de la Línea 30 por parte de la empresa, frecuente en el sector, a pesar de la mediación permanente de las centrales sindicales ante las autoridades ministeriales para urgir el cumplimiento de sus derechos laborales.

La movilización de los choferes y las negociaciones de las centrales sindicales ante el Viceministerio del Trabajo habían logrado el ajuste del salario mínimo para los choferes a 1.674.820 guaraníes¹⁵, por resolución N° 504 del 27 de abril de 2011, y por otra resolución, el aumento del salario mensual a 2.549.526 guaraníes para los choferes que también son cobradores del pasaje. Esta medida fue apelada por inconstitucional por los gremios empresariales del transporte público, y el fallo de la Corte Suprema de Justicia, de mayo del presente año 2013, fue favorable a los empresarios, al disponer la vigencia del salario mínimo para los choferes, por lo que 25 líneas de transporte se plegaron a dicha medida¹⁶.

La grave situación laboral evidenciada por la huelga de los trabajadores sindicalizados de la Línea 30 incluye el hecho de que las reuniones para la organización

14 Diario Última Hora, 28 de septiembre de 2013. Disponible en: www.ultimahora.com.py/se-levanta-la-huelga-de-choferes-de-la-línea-30-63-dias-n726685.

15 El salario mínimo vigente, que no ha variado desde abril de 2011, es de 1.658.322 guaraníes, y el ajuste fijado por el VJT fue del 1 % sobre dicho monto. En el caso de los choferes que cobran el boleto a los pasajeros, la mayoría del transporte de pasajeros de Asunción y Gran Asunción, el aumento incluyó un plus de casi el 50 % de dicho mínimo.

16 Diario Última Hora, 17 de mayo de 2013. Disponible en: www.ultimahora.com.py/corte-redujo-el-salario-los-choferes-25-empresas-transporte-n620576.html.

y creación del sindicato fueron mantenidas en secreto por temor a las represalias de la empresa, lo cual de todas maneras ocurrió, y es una violación flagrante del derecho de organización previsto por el Código del Trabajo y garantizado en el art. 96 de la Constitución vigente. También evidenció la debilidad de la administración ministerial, tanto la saliente como la entrante, para revertirlas con los argumentos y procedimientos legales, así como para ejercer su función mediadora en la administración del conflicto obrero-patronal del sector.

Las imágenes de los huelguistas crucificados recorrieron el mundo a través de la cobertura de las agencias de noticias y, en particular, en el contexto de la reunión de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, realizada en Asunción el 2 de septiembre pasado, con la presencia de los delegados de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Uruguay, Venezuela y de países europeos, quienes calificaron el hecho de lamentable, al igual que la falta de libertad de sindicalización en el sector de los trabajadores del transporte público¹⁷. También tuvo un mayor impacto en el marco de la movilización convocada por dicho congreso en relación con la cumbre de poderes solicitada y efectuada el día 4 en la residencia presidencial, donde se planteó la grave situación social, sindical y campesina a los presidentes de los tres poderes del Estado. Como respuesta, el gobierno nacional instaló mesas de trabajo sectorial con los ministros y secretarios de Estado responsables, bajo la coordinación de la ministra de Justicia y Trabajo, y sus actividades se iniciaron al día siguiente.

Tres semanas después, se levantó la huelga y se logró la reposición al trabajo de ocho de los trabajadores crucificados, y que los otros dos casos judicializados continúen su proceso¹⁸. Quedaron pendientes del avance de las negociaciones las demás reivindicaciones.

LA HUELGA DE LOS GREMIOS DOCENTES

Desde fines de 2012, en el contexto de las internas partidarias, la FEP logró la aprobación en la Cámara de Senadores del proyecto de modificación de la Ley N° 2345/04 de Jubilaciones y Pensiones del Funcionario Público para Docentes del Magisterio Nacional en forma general y, en particular, a fines de mayo de 2013. El proyecto consistía en la modificación de los artículos 8, 13, 14 y 15, que permitan a los docentes jubilarse a los 25 y 28 años de servicio con el 90 % y el 93 % del sueldo activo actual, respectivamente.

La lucha tuvo varios picos de tensión. El contexto de la movilización de los gremios docentes fue la agenda legislativa del nuevo periodo iniciado el 1 de julio

17 Esto fue expresado por los delegados, en sus discursos, durante el desarrollo del Congreso Unitario Sindical, Campesino y Social del día 3 de septiembre de 2013 "Por la justicia social en el país". Dicho congreso también contó con la adhesión de la concertación y alianzas de partidos políticos opositores al gobierno actual, con el objetivo de luchar contra lo que consideran el proyecto neoliberal. Ver Periódico E' a, 21 de agosto de 2013. Disponible en: www.ea.com.py/trabajadores-campesinos-e-indigenas-rumbo-al-congreso-unitario/ y www.cutautentica.org.py/gran-repercusion-nacional-e-internacional-de-la-movilizacion-realizada-en-paraguay.

18 Diario E' a, 28 de septiembre de 2013. Disponible en: www.ea.com.py/se-levanta-huelga-de-los-choferes-de-la-linea-30/.

del presente año 2013, la elaboración del proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación 2014 por el gobierno saliente de Federico Franco y su negociación con el actual. La FEP inició la primera huelga de tres días el 29 de julio, a la que se sumaron durante dos días otros dos gremios (Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay y Comando Sindical)¹⁹ para demandar la ampliación presupuestaria en función del pago de los beneficios postergados y de deudas acumuladas por el MEC (escalafón progresivo por antigüedad; equiparación al salario mínimo para docentes de la educación permanente; regularización de pagos a reemplazantes por maternidad y bonificación por gastos de representación de directores de la educación escolar básica)²⁰.

Pero la situación se agravó. La Cámara de Diputados postergó por 30 días el estudio del proyecto de modificación de la Ley de Jubilaciones para Docentes y Manuel Ferreira, ministro de Hacienda del gobierno saliente de Federico Franco, aseguró en declaraciones a la prensa que no enviaría al Congreso Nacional el pedido de ampliación de los gremios docentes ni de otro sector por el compromiso asumido con el equipo del gobierno entrante, de no dejarles un "agujero fiscal"²¹. La FEP decidió continuar la huelga en forma indefinida, mientras los otros dos gremios decidieron levantarla tras la negociación con un sector de los diputados, que ofrecieron alternativas a la solicitud de ampliación presupuestaria.

El 28 de agosto, la Cámara de Diputados rechazó la modificación de la Ley de Jubilaciones y Pensiones con el argumento de que el aumento de los beneficios de jubilación para los docentes profundizará el déficit de la caja de jubilaciones y pensiones de los docentes del magisterio nacional, y los privilegios del gremio frente a otros grupos de trabajadores públicos y privados. Un día antes, el Ministerio de Hacienda había emitido un comunicado²², en el que mostraba que las y los docentes del magisterio nacional cuentan con condiciones más favorables de jubilación que el resto de los funcionarios públicos porque pueden jubilarse con 25 años de aporte, 50 años de edad, percibiendo el equivalente al 87 % de sus haberes, en tanto que un funcionario de la administración pública debe reunir 25 años de aporte y contar con 62 años de edad para percibir apenas el 48,79 % del promedio de lo que percibió durante los últimos cinco años²³. Esto es así porque la Ley de Jubilaciones y Pensiones en cuestión tiene un desfase entre ambos grupos de trabajadores a favor de los docentes. Además, los docentes jubilados y pensionados cuentan con seguro médico de IPS, no así los

19 El Comando Sindical nuclea a 14 sindicatos de trabajadores de la educación pública.

20 Diario Abc Color, 29 de julio de 2013. Disponible en: www.abc.com.py/clases-se-reinician-hoy-segun-el-mec-pero-docentes-están-en-huelga.

21 Portal ADN Digital, 30 de julio de 2013. Disponible en: www.adndigital.com.py/huelga-docente-unas-10-mil-escuelas-se-quedaron-sin-clases.

22 Diario Abc Color, 27 de agosto de 2013. Disponible en: www.abc.com.py/docentes-tienen-la-mejor-jubilacion.html.

23 En números concretos, un docente con un salario de 2.000.000 de guaraníes, 25 años de aporte y 45 años de edad, se jubila con un monto de G. 1.740.000 mensuales, mientras que, en contrapartida, un funcionario con 25 años de aporte, 50 años de edad y salario de G. 2.000.000, llega a jubilarse con tan solo 960.000 guaraníes mensuales.

funcionarios públicos. También expresaba que el proyecto de ley de reforma jubilatoria pretendida por los docentes no solamente es inviable a nivel financiero, pues acentuaría exponencialmente el déficit de la caja fiscal, sino que además constituiría un mayor y excesivo privilegio en detrimento de los demás sectores aportantes. Lo que omitió el comunicado del Ministerio de Hacienda es que el desfase y los privilegios relativos demostrados en el caso de los docentes del magisterio nacional también lo tienen los funcionarios miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, motivo por el cual ambas cajas son deficitarias.

Tras el levantamiento de la huelga de docentes, el conflicto entre los gremios docentes y el MEC se profundizó con el pedido y la declaración de la ilegalidad de la huelga²⁴ y, sobre todo, por la decisión de la ministra de descontar 15 días de salarios a más de 18.200 docentes miembros de la FEP que completaron casi un mes de huelga²⁵. Ambos hechos son considerados violatorios del derecho a la huelga y medidas de amedrentamiento, dentro de un debate en el que también fue planteada la vulneración del derecho a la educación de las y los niños y adolescentes durante el transcurso de los sucesivos paros²⁶.

LOS DESPIDOS Y LA MOVILIZACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS DESPEDIDOS

A tan sólo un año de distancia, se repiten los despidos masivos de funcionarios públicos, esta vez afiliados y simpatizantes del PLRA, incorporados durante el año de mandato de Federico Franco, y el grupo remanente de trabajadores del destituido gobierno de Fernando Lugo, en junio de 2012²⁷. La "coloradización" del funcionariado del gobierno de Horacio Cartes no solo implica el cambio de afiliación partidaria del funcionariado, sino la reiteración de la modalidad de inserción y salida del empleo público de carácter discriminatorio y grave, al margen de la Ley N° 1626/00 de la Función Pública vigente.

Justamente, dicha ley tiene por objeto regular la relación laboral de los funcionarios y empleados públicos, el personal de confianza, el contratado y el auxiliar que presten servicio en los organismos del sector público, de la Administración Central, los entes descentralizados y gobiernos departamentales y municipales. Como tal, establece mecanismos, procedimientos e instrumentos y, como autoridad de aplicación, la Secretaría de la Función Pública (SFP), para apuntar a la formación de la carrera del funcionariado público con criterio

24 Periódico E´a, 7 de noviembre de 2013. Disponible en: www.ea.com.py/juez-declara-ilegal-la-huelga-por-ser-politica-y-estar-dirigida-al-congreso.

25 Diario Abc Color, 1 de octubre de 2013. Disponible en: www.abc.com.py/mas-de-18.000-docentes-no-cobraron-por-15-de-26-que-duro-la-huelga.

26 Véase los términos del debate en el presente informe 2013, en derecho a la educación (Ramón Corvalán) y derecho de niñas, niños y adolescentes.

27 Para ampliar sobre la situación similar generada por el ascenso al gobierno de Federico Franco, ver Codehupuy (2012) *Derechos humanos en Paraguay 2012*. Disponible en: www.codehupuy.org.py.

técnico y ético suficiente, en relación con los requisitos de incorporación, funciones, deberes y obligaciones²⁸.

Para mediados de octubre, Humberto Peralta, ministro-secretario ejecutivo de la SFP, admitió más de 4000 despedidos de los ministerios de Agricultura y Ganadería, Salud Pública y Bienestar Social y Educación y Cultura, de Itaipú, Yacuyretá y Petropar, entre otros, debido a la superpoblación de dichas instituciones y la falta de recursos para el pago de salarios y prestaciones sociales. Durante el último año del gobierno de Federico Franco, el número de funcionarios y funcionarias incorporados sumarían 17.000 en total. La lógica del nuevo gobierno sería "ordenar la casa", pues no se hicieron los concursos correspondientes, a excepción de los 8000 contratados por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). Unos 600 despedidos y despedidas ocupaban cargos de confianza, y el gobierno actual necesita reemplazarlos. En el caso de la Secretaría de Acción Social (SAS), fueron desvinculadas 518 personas, pero se les invita a participar del concurso para los 715 cargos requeridos²⁹. En el caso del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), los despedidos eran funcionarios administrativos y técnicos nombrados con antigüedad de más de dos años³⁰.

Los partidos PLRA, del gobierno saliente, y Colorado, al que pertenece el gobierno entrante, se acusan mutuamente porque el primero califica los despidos como persecución política, y el segundo responde que los contratos masivos realizados por el gobierno liberal eran de los afiliados políticos, sin mediar concurso, y muchos sin funciones concretas. En medio de estas acusaciones y movilizaciones de descontentos y amenazas, fueron transparentadas la nómina de funcionarios y el monto de los sueldos del personal incorporado por la nueva administración del Congreso Nacional, que inició sus sesiones el 1 de julio pasado, solicitada durante tres meses por los medios de comunicación, lo que era rechazado por los presidentes de ambas cámaras.

Esta publicación, junto con el acceso a la base de datos sobre la totalidad del personal nombrado y contratado por el sector público en octubre, permitió a la prensa y a los sectores de interés la posibilidad de contar con la información pública. En este contexto, fueron evidenciados el nepotismo y la superposición de cargos y sueldos entre numerosos funcionarios, asociados directa o indirectamente con los líderes políticos del gobierno entrante, del gobierno central, los tres poderes del Estado, entidades descentralizadas y de los gobiernos departamentales y municipales³¹.

28 Disponible en: www.sfp.gov.py

29 Portal Paraguay.com, 20 de septiembre de 2013. Disponible en www.paraguay.com/nacionales/purga-de-funcionarios-publicos-suman-4.000-los-despedidos-97.327/página. Diario La Nación, 14 de octubre de 2013. Disponible en www.lanación.com.py/articulo/143870-gobierno-dice-que-despidos-de-funcionarios-liberales-son-legales.html.

30 Diario Abc Color, 14 de octubre de 2013. Disponible en: www.abc.com.py/despuestos-se-manifiestan-frente-al-indert-628202.html.

31 El diario asunceno Abc Color habilitó la sección "Se busca funcionario público", que permite ingresar a la base de datos del sistema de recursos humanos del Estado. Disponible en: www.abc.com.py.

La creciente indignación y la convocatoria a la movilización ciudadana por esos hechos evidenciados, en el contexto de los despidos masivos, y el grave problema de falta de empleo y salario digno de grandes sectores de la población, explican el descontento social actualmente reinante.

LOS INDICADORES MONITOREADOS

En este segundo año de monitoreo realizado por la Codehupy, establecemos, en el contexto del informe anual sobre derechos humanos en Paraguay, una comparación entre los valores consignados en 2011 y en 2012 sobre un número determinado de indicadores de la situación laboral.

El objetivo es observarlos y evaluarlos para establecer vínculos con el monitoreo del ejercicio del derecho al trabajo, asociado con el marco legal e institucional vigente, y establecer recomendaciones de medidas que favorezcan la ejecución de políticas públicas en defensa, protección y promoción de los derechos laborales, en la perspectiva de la promoción y defensa del trabajo decente y de los derechos humanos en general. La fuente oficial de información en la que nos basamos es la encuesta permanente de hogares de 2011 y 2012, de la DGEEC³², según variables e indicadores sistematizados en determinados cuadros de síntesis de resultados, al 31 de diciembre de cada año.

ACCESO AL TRABAJO DECENTE Y PRODUCTIVO

El objetivo del desarrollo humano está asociado con el trabajo decente y productivo, por lo que es importante observar la situación que describen las variables e indicadores del empleo y perfilar la brecha existente respecto del nivel buscado.

A fines del año 2012, la tasa de actividad o el porcentaje de población económicamente activa (PEA) sobre la población en edad de trabajar fue del 64 %, promedio nacional, que aumenta en el caso de los hombres en las zonas rurales (77 %), nivel más elevado que la de los hombres en las zonas urbanas (73 %). En el caso de las mujeres, su inserción laboral es más baja que la de los hombres, pero está en crecimiento tanto en las zonas urbanas (55 %) como en las rurales (52 %) (Cuadro 1). En comparación con el año anterior, 2011, la tasa de actividad, que mide la inserción laboral de la población en edad de trabajar³³, aumentó en casi todas las áreas consideradas, excepto en el caso de los hombres de las zonas rurales, que muestra décimas de diferencia hacia la baja.

Dentro de la PEA total, la población ocupada tiene un nivel bastante elevado, y levemente más favorable a los hombres (96 %) que a las mujeres (94 %). Au-

32 Agradecemos la atención deferente de la DGEEC al proporcionarnos los datos procesados pero no publicados de los resultados de las encuestas de hogares.

33 En Paraguay, la edad de trabajar incluye a la población de 10 años en adelante, frente a otros países de la región, que abarcan desde los 12 años y más.

mentó menos del 1 % respecto del año anterior, beneficiando más a las mujeres tanto rurales como urbanas.

Este pequeño repunte de los ocupados y ocupadas del área rural y urbano en 2012 no es consistente a nivel macroeconómico con la crisis de la producción agrícola y del PIB de dicho año, del -1,2 %, como se puede ver en el análisis de coyuntura económica del presente informe, por lo que hay que seguir analizando la situación que reportan las evidencias estadísticas por sector.

Cuadro 1: Acceso al trabajo. Año 2011, 2012

Año	Total país	total país		rural		urbano		población pobre	
		hombres	mujeres	hombres	mujeres	hombres	mujeres	hombres	mujeres
1. Tasa de actividad o población económicamente activa (PEA) sobre población en edad de trabajar, de 10 años y más									
2011	60,7%	72,8%	48,9%	77,4%	45,2%	69,6%	51,2%	nd	
2012	64,3%	74,7%	53,8%	77,1%	51,6%	73,0%	55,1%	nd	
2. Tasa de PEA ocupada (PEAO)									
2011	94,4%	95,6%	92,6%	96,5%	94,2%	94,9%	91,8%	nd	
2012	95,1%	96,1%	93,9%	97,7%	96,0%	94,9%	92,7%	nd	
3. Tasa de PEAO en el sector primario (agricultura, ganadería, forestal, caza, pesca)									
2011	26,4%	30,6%	20,2%	63,6%	51,6%	4,8%	2,9%	59,9%	46,2%
2012	27,2%	30,1%	23,0%	63,6%	56,4%	4,7%	4,1%	nd	
4. Tasa de PEAO en el sector secundario (construcción, manufactura, minería)									
2011	17,1%	22,8%	8,5%	14,1%	4,4%	29,6%	10,8%	16,1%	6,2%
2012	16,1%	21,7%	8,1%	14,9%	4,7%	26,8%	10,0%	nd	
5. Tasa de PEAO en el sector terciario (servicios, bienes públicos, comercio, finanzas, gobierno, servicios a hogares, otros)									
2011	56,3%	46,4%	71,2%	22,3%	43,8%	65,3%	86,3%	24,0%	47,2%
2012	56,7%	48,2%	68,9%	21,5%	38,9%	68,5%	85,9%	nd	

FUENTE: DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2011 y 2012

En ese sentido, la población económicamente activa y ocupada (PEAO) en el sector terciario (producción de bienes y servicios públicos, de gobierno, hogares, comercio y finanzas) es la más importante, pues absorbe más de la mitad de los ocupados (57 %) sobre el total, y es más favorable a las mujeres (69 %) que a los hombres (48 %), y de las zonas urbanas en particular (86 % y 69 %, respectivamente). Considerando la condición de pobreza de la PEAO del sector

en 2011³⁴, ésta ocupa la misma proporción de mujeres que el sector primario, y favoreció más a las mujeres pobres (47%), cerca de 1 de cada 2 ocupadas, mientras que ocupa a 1 de cada 4 hombres pobres (24%).

Le sigue la PEAO del sector primario, que ocupa al 27 % del total, la mitad del sector terciario. Favorece más a los hombres (64 %) y mujeres (56 %) de las zonas rurales, y estas últimas estarían en aumento respecto de 2011. La incidencia de la pobreza es la más alta. Ocupa a 6 de cada 10 hombres pobres activos (60 %) y llega casi a la mitad de las mujeres activas pobres (46 %).

Por último, se encuentra la PEAO del sector secundario (construcción, manufactura, minería), que en 2012 muestra una leve reducción en las zonas urbanas y un leve aumento en las rurales, tanto para los hombres como las mujeres de dichas zonas. Emplea al 16 % de la población ocupada del total país, y beneficia más a los hombres (27 %) que a las mujeres (10 %) de las zonas urbanas. En las zonas rurales, la ocupación también favorece más a los hombres (15 %) que a las mujeres (5 %). La incidencia en la ocupación de la población pobre es la más baja de los tres, sobre todo para las mujeres (6 %), mientras que en la de los hombres es más alta (16 %).

Esta descripción se corresponde con la estructura de la producción de bienes y servicios, donde son predominantes los servicios comerciales y financieros, comunales, de gobierno y domésticos, como se puede ver en el análisis de la coyuntura económica. Van seguidos, en segundo lugar, por la producción primaria, con predominancia de la agricultura, y en tercer lugar por la producción secundaria, con predominio de la industria manufacturera y la mayor inserción de los hombres.

También responde al hecho de la creciente inserción laboral de las mujeres, con predominancia en el sector terciario y un considerable aporte en el sector primario. Pero ¿cuáles son las condiciones en que se da dicha inserción? ¿Cuáles son sus características e implicancias en la presente coyuntura? ¿Cuáles son las perspectivas que se visualizan? Son preguntas que se deben buscar responder en relación con el proceso de producción y crecimiento de los bienes y servicios, así como de las políticas públicas³⁵.

PROTECCIÓN CONTRA EL DESEMPLEO Y EL SUBEMPLEO

El desempleo y el subempleo son variables del empleo que reducen las capacidades y posibilidades de obtener autonomía económica a las personas en edad activa, por lo que tienden a reducir el nivel y la calidad de vida de la población. En consecuencia, deben significar una alerta para las políticas públicas.

Según los indicadores observados, una primera situación a destacar es que el promedio de horas trabajadas semanalmente por la población de 15 años y más en 2012 descendió en todos los casos considerados respecto de 2011, tanto para los hombres como para las mujeres, a nivel país, de las zonas urbanas y rurales (cuadro 2). En segundo lugar, se destaca que el promedio de horas trabajadas

34 Las estadísticas de pobreza de 2012 no están aún disponibles, pero consideramos que ayuda como referencia aproximada.

35 Ver análisis de coyuntura económica 2012-2013, derecho a la reforma agraria y derecho a la alimentación del presente informe.

en las zonas urbanas es mayor que en las rurales, para hombres y mujeres. Finalmente, que las horas trabajadas por los hombres son mayores que las de las mujeres en las tres áreas.

Sin embargo, el total de horas trabajadas varía de un máximo de 49 a un mínimo de 43 horas semanales para los hombres urbanos y rurales, respectivamente, y de 42 a 33 horas semanales para las mujeres urbanas y rurales, respectivamente, siendo la cantidad de horas trabajadas por las mujeres rurales la menor de todas³⁶.

En cuanto a condición de pobreza, aquí se dimensiona en forma más sintética su incidencia, pues en el año 2011, con horarios de 2 a 4 horas mayores que los de 2012, casi la mitad de los hombres trabajadores son pobres, mientras que entre las mujeres, son 4 de cada 10 ocupadas.

Cuadro 2. Desempleo y subempleo

Año	Total país	total país		rural		urbano		población pobre	
		hombres	mujeres	hombres	mujeres	hombres	mujeres	hombres	mujeres
1. Promedio de horas trabajadas semanalmente por la población ocupada de 15 años y más									
2011		50	43	47	38	51	45	47	37
2012		47	39	43	33	49	42	nd	
2. Tasa de desempleo abierto									
2011	5,6%	4,4%	7,4%	3,5%	5,8%	5,1%	8,2%	6,6%	11,6%
2012	4,9%	3,9%	6,1%	2,3%	4,0%	5,1%	7,3%	nd	
3. Tasa de subocupación total									
2011	22,0%	20,4%	24,3%	20,3%	22,2%	20,5%	25,4%	23,4%	28,7%
2012	20,1%	18,9%	23,0%	19,0%	23,1%	18,7%	22,9%	nd	
4. Tasa de subocupación visible									
2011	5,1%	2,9%	8,2%	3,4%	9,6%	2,6%	7,4%	3,5%	11,3%
2012	6,8%	5,1%	9,3%	6,2%	12,8%	4,2%	7,4%	nd	
5. Tasa de subocupación invisible									
2011	16,9%	17,5%	16,1%	16,9%	12,6%	18,0%	18,0%	20,0%	17,5%
2012	13,7%	13,8%	13,7%	12,8%	10,4%	14,5%	15,5%	nd	

FUENTE: DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2011 y 2012

En cuanto al desempleo, las estadísticas oficiales refieren a una reducción del promedio nacional cercano al 1 % respecto de 2011, lo cual es consistente con el

³⁶ Aquí es probable que el registro de horas trabajadas por las mujeres rurales económicamente activas y ocupadas presente dificultades para discriminar de las horas empleadas en el trabajo doméstico, la cosecha de la producción para el autoconsumo de la familia, entre otros.

aumento del empleo consignado y visto en el punto anterior, aunque no lo es en términos macros en relación con la crisis del PIB del -1,2 %, como se ha dicho.

El promedio de desempleo a nivel país se mantiene relativamente bajo en 2012, casi de 5 %, en un contexto regional y mundial en el que ha aumentado considerablemente, en particular en las economías en crisis. Afecta más a las mujeres que a los hombres, sobre todo en las zonas urbanas, donde presenta el nivel más alto, mayor al 7 %. En 2011, el porcentaje más elevado de desempleo abierto se encontraba entre las mujeres pobres (12 %).

Por otra parte, la debilidad característica del mercado laboral paraguayo sigue siendo el subempleo, aunque en el 2012 también muestra un leve descenso respecto de 2011, para mujeres y hombres, a excepción de las mujeres de zonas rurales, para las que aumentó.

El promedio de subocupación en 2012 es del 20 %, y afecta a 19 de cada 100 hombres, y a 23 de cada 100 mujeres, con una variación mínima por zona urbana y rural, y una mayor incidencia entre las mujeres pobres (29 %).

Dentro de este total, la subocupación invisible, en la que las personas que trabajan 30 horas y más a la semana pero no perciben el salario mínimo legal mensual, son las más numerosas. Afecta más a las mujeres ocupadas urbanas, seguidas de los hombres de esta zona que en las zonas rurales. En 2011, el promedio más elevado de subocupación invisible estuvo entre los hombres (20 %) y las mujeres pobres (18 %).

En cuanto a la subocupación visible, en la que las y los trabajadores tienen empleos por debajo de las 30 horas semanales y no perciben el salario mínimo mensual, los indicadores muestran que la situación empeoró en 2012 en relación con 2011. Al parecer, la subocupación visible habría sido una de las formas asumidas por las personas incorporadas a la ocupación (en aumento en el período interanual), pues ambos (ocupación y subocupación) aumentan en todos los casos, para hombres y mujeres, de las zonas urbanas y rurales, afectando más a las mujeres rurales y urbanas. En 2011, la subocupación visible había afectado más a las mujeres pobres (11 %) que a los hombres pobres (4 %). Esta hipótesis es consistente con la reducción de las horas trabajadas semanalmente que se ha visto y del ingreso que describimos más abajo.

La subocupación hace que por lo menos una quinta parte de las personas activas y ocupadas tengan empleos de baja productividad e inseguros. En estos casos no se puede hablar de trabajo decente y productivo.

CONDICIONES DE TRABAJO JUSTAS Y SEGURAS

Las implicancias del hecho observado en el punto anterior es que las condiciones de trabajo no son justas ni seguras para todos y todas, y que un importante segmento de la población activa y ocupada tenga empleos inseguros y de baja productividad

EL INGRESO MENSUAL

En relación con el ingreso mensual percibido por la población ocupada, las estadísticas oficiales indican que en 2012 los ingresos promedios se redujeron para los hombres y las mujeres, a nivel del promedio país como de las zonas urbanas y rurales, en relación con los ingresos percibidos en 2011, y que solo en el caso de los hombres de las zonas urbanas el ingreso promedio percibido supera en 39 % al salario mínimo legal (SML), lo cual impacta en el promedio país, con un ingreso promedio superior en 13 % al salario de referencia.

En el caso de los hombres rurales, el ingreso mensual alcanza sólo el 79 % del SML. Además, en todos los casos, las mujeres perciben salarios por debajo del mínimo legal; en las zonas rurales es 52 % del SML, mientras que en las urbanas, es igual al salario mínimo. En el caso de la población pobre, los hombres perciben el equivalente al 45 % y las mujeres al 29 % del SML (cuadro 3). La proporción del ingreso laboral medio de las mujeres frente al de los hombres aumentó, sin embargo, y varía entre un mínimo percibido por los mujeres rurales, del 66 %, y un máximo percibido por las mujeres urbanas, del 72 %.

Cuadro 3. Condiciones de trabajo. Ingreso Año 2011, 2012

Año	Total país	total país		rural		urbano		población pobre	
		hombres	mujeres	hombres	mujeres	hombres	mujeres	hombres	mujeres

1. Ingreso promedio de la PEAO según ocupación principal. En miles de guaraníes corrientes de 2011 y 2012

2011	1.867	2.122	1.487	1.687	1.040	2.403	1.698	740	477
2012	1.699	1.913	1.393	1.305	866	2.309	1.657	nd	

2. Proporción del ingreso laboral medio de las mujeres frente a la de los hombres */

2011			70%		62%		71%		64%
2012			73%		66%		72%	nd	

*/ Con iguales características según años de instrucción // El salario mínimo vigente desde abril 2011 = 1.658.232

FUENTE: DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2011 y 2012

Se observa que la regla general es que los ingresos de la población ocupada pobre, en particular de las mujeres pobres, es considerablemente menor al SML. En segundo lugar, que, en el grupo de la población pobre, las mujeres tienen ingresos aún menores que los hombres pobres. En tercer lugar, los ingresos más altos, los obtienen los hombres activos y ocupados de las zonas urbanas, siempre tratándose de la actividad principal.

El promedio de ingreso mensual más elevado entre las mujeres es el de las de las zonas urbanas, y se encuentra muy cercano al SML. Mientras las mujeres rurales y mujeres pobres alcanzan un promedio de 62 y 64 %, respectivamente, de los hombres de estos sectores, lo cual indica de manera general la discriminación laboral de la que son objeto las mujeres en general.

SEGURO MÉDICO, JUBILACIONES Y PENSIONES

El derecho a la protección social a través del seguro médico frente a los riesgos de enfermedad, accidentes, el embarazo y el parto en el caso de las mujeres es cubierto en Paraguay a través del programa del IPS para las y los trabajadores del sector privado, el magisterio nacional, del sector público y privado, las y los docentes de las universidades públicas, y de algunas otras instituciones y empresas públicas. Tiene un déficit de cobertura y evasión elevados, pues es de carácter obligatorio para el sector privado, pero está en aumento. La mayoría de los funcionarios públicos percibe una bonificación para ese efecto, y sus asociaciones contratan seguros privados. Considerando el conjunto de programas de seguro médico a los que las y los trabajadores tienen acceso a 2012, con preponderancia del IPS, hay un promedio de 27 % a nivel país (cuadro 4). En el caso de las mujeres de zonas urbanas, el promedio aumenta a 43 %, y de los hombres a 38 %; a nivel rural, está cubierta un poco más del 10 % en cada caso. En el caso de las y los trabajadores pobres, en 2011 no llega a cubrir al 10 % en cada caso.

En cuanto al derecho a la seguridad social de largo plazo, la cobertura de los riesgos de vejez e invalidez también tiene al IPS como principal ejecutor, aunque es mucho más selectivo que la cobertura del seguro de salud, pues los funcionarios públicos, incluidos las y los docentes del magisterio nacional y de las universidades públicas, son cubiertos por la Caja Fiscal de Funcionarios Públicos, administrada por la Dirección General de Pensiones Contributivas del Ministerio de Hacienda. El nivel de cobertura y, por lo mismo, de acceso a este derecho es mucho más bajo que el del seguro médico. Según las estadísticas oficiales, en 2012 sólo ha crecido en forma relativa en el caso de las y los trabajadores de las zonas urbanas, favoreciendo más a los hombres (28 %) que a las mujeres (25 %).

Cuadro 4. Condiciones de trabajo. Seguro médico, y jubilaciones y pensiones.
Año 2011, 2012

Año	Total país	total país		rural		urbano		población pobre	
		hombres	mujeres	hombres	mujeres	hombres	mujeres	hombres	mujeres
Seguro médico									
2011	24,4%	32,0%	10,9%	13,7%	34,9%	42,1%	8,4%	7,2%	477
2012	26,6%	31,9%	11,1%	12,5%	38,4%	42,8%	nd		
Jubilaciones y pensiones									
2011	18,0%	19,1%	6,9%	5,6%	26,6%	26,5%	6,5%	2,9%	64%
2012	19,2%	18,0%	7,5%	5,3%	28,1%	25,1%	nd		

FUENTE: DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2011 y 2012

Su incidencia en la población pobre es bajísima, del 7 % en el caso de los hombres y menos del 3 % de las mujeres. El Programa de Pensión Alimentaria para personas adultas con 65 años y más, gestionado desde fines de 2008 por la Dirección General de Pensiones no Contributivas del Ministerio de Hacienda, cubre al sector pobre y pobre extremo. A octubre de 2013, beneficia a más de 90.000 personas y constituye una estrategia sostenible que debe fortalecerse y sustituir a las pensiones graciables aprobadas por ley en el Congreso Nacional, caso por caso, a propuesta de los parlamentarios.

CAPACITACIÓN, MEJORA DE HABILIDADES Y DESARROLLO PROFESIONAL

En un contexto general-país en el que la población de 25 años y más tiene un promedio de 8 años de estudio, que aumenta a 9,5 en las zonas urbanas y baja a 5,7 en las rurales, con escasa variación entre hombres y mujeres³⁷, la capacitación y formación laboral son fundamentales para mejorar las habilidades y el desarrollo profesional, aunque dentro de los límites de la formación escolar, salvo excepciones.

Las estadísticas oficiales registran, en ese sentido, que el porcentaje de participación en la capacitación de la población de 25 a 59 años de edad es considerablemente más alto en el caso de los hombres que de las mujeres, aunque entre éstas va en aumento en el periodo interanual. La incidencia de la población pobre es considerablemente alta, sobre todo en el caso de los hombres (93 %) frente a las mujeres, que también es elevada (51 %), por lo que habrá que seguir observando, manteniendo cierta reserva.

Cuadro 5. Capacitación

Año	Total país	total país		rural		urbano		población pobre	
		hombres	mujeres	hombres	mujeres	hombres	mujeres	hombres	mujeres
Tasa de participación de la población de 25 a 59 años de edad									
2011		95,3%	65,7%	95,9%	61,4%	95,0%	68,0%	93,3%	50,9%
2012	84,0%	95,4%	72,8%	95,6%	71,3%	95,4%	73,7%	nd	

FUENTE: DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2011 y 2012

37 DGEEC (2012) *Encuesta de hogares 2012, principales resultados*. Disponible en: www.dgeec.gov.py.

RECOMENDACIONES

- Fortalecer el recientemente creado MTSS, con base en el VMTSS, como estrategia para aumentar y mejorar la actuación del Estado en el diseño y la gestión de políticas laborales que apunten fundamentalmente al trabajo digno-decente, en virtud de un mejoramiento de las condiciones laborales de las y los trabajadores en el país, y de su calidad de vida, así como de sus familias.
- Un aspecto importante en este país es la formación y el mejoramiento de la capacidad mediadora de los conflictos laborales en función de dichos objetivos.
- El fortalecimiento institucional del ministerio debe pasar por la promoción de la calificación profesional de los funcionarios directivos y técnicos en materia de los derechos laborales y humanos, y en los distintos factores que los determinan, en el proceso de desarrollo.
- En ese sentido, el MTSS debe propiciar la capacitación y la permanente actualización de sus directivos y funcionarios, y para ello, entre otras fuentes, cuenta con investigaciones y publicaciones recientes citadas en este informe, como las gestionadas con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en relación con la situación del empleo y del trabajo infantil y adolescente en Paraguay, en su contexto socioeconómico.
- En cuanto a la nueva Ley N° 4951/13 de Inserción del Empleo Juvenil, le cabe garantizar una reglamentación capaz de convertir a la ley en una herramienta eficaz para aumentar y mejorar la inserción del empleo juvenil, que faciliten la formulación, aprobación y administración de contratos apegados a la vigencia del Estado de derecho, al aumento de la equidad y la justicia social, sin concesiones con los privilegios, la discrecionalidad y la especulación a la que están apegados los sectores empresariales y de mayor ingreso y acumulación de capital.
- En el corto plazo, la reglamentación de la Ley de Inserción al Empleo Juvenil deberá considerar la consistencia de sus disposiciones con las de la Ley del Primer Empleo (N° 1980/2002) y la Ley N° 4457/2012 para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, recientemente regulada, aplicables solo a las dos primeras³⁸, ya que este tipo de empresas son mayoritarias, y su promoción establece flexibilizaciones laborales que deben ser revisadas con referencia a la inserción del empleo juvenil

38 Ley Mipymes, art. 6. El decreto N° 11.453/2013, que reglamenta dicha ley, fue emitido por Federico Franco el 23 de julio de 2013, tres semanas antes de dejar el gobierno a su sucesor. En ella, se establece que los trabajadores y trabajadoras cuentan con cobertura del seguro social de salud del IPS, no así la jubilación ni pensión, pues las empresas no son obligadas a cotizar la parte correspondiente a dicha prestación de largo plazo.

- Es necesario que el MTSS priorice la agenda para avanzar en el logro de mayores y mejores empleos productivos, que garanticen el acceso a la protección y la seguridad social para mujeres y hombres, jóvenes y adultos, en las zonas urbanas y rurales.
- En ese sentido, es fundamental que instale foros de reflexión e instancias de consulta y acción con las instituciones públicas de protección y seguridad social, como el IPS, el MSPBS, las cajas obligatorias de los funcionarios públicos del gobierno central, las instituciones descentralizadas, las municipalidades, en función de aumentar la transparencia, el acceso a la información pública y la administración eficiente de los fondos de interés social, y su acrecentamiento.
- En coordinación y articulación con la SFP, promover y propiciar la ejecución de mecanismos, procedimientos e instrumentos legales y programáticos para un mayor impulso y fortalecimiento a la carrera del funcionariado público en los tres niveles del Estado, de modo a aumentar su profesionalización y su desempeño en beneficio de la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- OIT, DGEEC (2013) *Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay. Encuesta nacional de actividades de niños, niñas y adolescentes 2011*. Disponible en: www.ilo.org.
- PNUD, OIT (2013) *Informe nacional sobre desarrollo humano Paraguay 2013. Trabajo decente y desarrollo humano*. Asunción.



EL PARLAMENTO DEBE CUMPLIR CON SUS
OBLIGACIONES INTERNACIONALES Y ACABAR
CON ESTA HISTÓRICA DISCRIMINACIÓN

¡A pasos de la eliminación de la discriminación hacia las trabajadoras domésticas!

El proyecto de ley sobre trabajo doméstico presentado por el senador Derlis Osorio en agosto del año 2013 fue una oportunidad para las organizaciones de trabajadoras domésticas de posicionar sus demandas. Una mesa de trabajo propuso modificaciones al proyecto, que fueron acompañadas por el parlamentario. En la actualidad, distintas bancadas del Parlamento se han comprometido a favor del proyecto. El 2014 puede ser un gran año para eliminar por fin la discriminación hacia el sector doméstico.

SINDICATO DE TRABAJADORAS DOMÉSTICAS Y AFINES
DE ITAPÚA (SINTRADI), SINDICATO DE TRABAJADORAS
DOMÉSTICAS DEL PARAGUAY (SINTRADOP), ASOCIACIÓN
DE EMPLEADAS DOMÉSTICAS DEL PARAGUAY (ADESP) Y
CENTRO DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA PARA
EL DESARROLLO (CIMDE)

INTRODUCCIÓN

El reconocimiento de los derechos de las mujeres no ha sido una conquista fácil, como se ha podido observar tanto en la historia universal como en la paraguaya. Ello lo han vivenciado grupos de mujeres y organizaciones en años de lucha, logrando reivindicaciones en distintos niveles, como el social, económico y político.

La lucha actual de las organizaciones de trabajadoras domésticas por la modificación de la legislación y el reconocimiento de la igualdad en cuanto al acceso y goce de los derechos laborales tampoco ha significado una tarea fácil en una sociedad que subvalora el trabajo de las mujeres en el hogar y donde además de las cuestiones de género, prevalece de manera marcada la cuestión de clase, pues son las niñas, adolescentes y mujeres en situación de pobreza las que se dedican a prestar servicios en hogares de terceros particulares.

Después de años de trabajo, se ha presentado el proyecto de ley que modifica el Código del Trabajo - ley N° 213/93 respecto al trabajo doméstico. Dicho proyecto actualmente se encuentra en estudio en la Cámara de Senadores. La propuesta de reforma legal propone equiparar las condiciones de trabajo doméstico a las de los demás trabajadores/as del país, reconociendo el derecho al salario mínimo legal, jornada máxima de ocho horas de trabajo, derecho a preaviso, bonificación familiar, horas extras, jubilación, entre otros, además de plantear cuestiones que afectan de manera directa al sector, como ser las inspecciones por parte de la autoridad administrativa en los lugares de trabajo, las agencias de empleo y los centros de atención a las trabajadoras domésticas.

El proyecto actual cuenta con un amplio consenso por parte de actores sociales y políticos, y constituye un paso fundamental del Estado paraguayo en la eliminación de normas discriminatorias, cumpliendo recomendaciones de organismos internacionales en materia de derechos humanos¹.

1 El comité que supervisa el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por ley N° 5/92, señaló en marzo del año 2013 que: "El Comité está preocupado por las condiciones de trabajo de las y los trabajadores domésticos y por la falta de protección de sus derechos (arts. 3, 8 y 26). El Estado parte debe garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las y los trabajadores domésticos de conformidad con los principios del artículo 8 del Pacto y protegiéndoles en contra de cualquier situación de servidumbre doméstica. El Estado parte también debe establecer mecanismos de control efectivos para garantizar el respeto de estos derechos por los empleadores, así como el acceso a la justicia de las y los trabajadores domésticos para hacer valer los mismos, y la investigación y sanción de su violación" (párr. 18, 107ª período de sesiones, 11 a 28 de marzo de 2013). En el mismo sentido, el comité que supervisa el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Comité Cedaw), ratificada por ley N° 1215/86, señaló al Estado paraguayo que, entre otras cosas, "modifique la legislación a fin de mejorar las condiciones laborales de los trabajadores domésticos, incluido el acceso a las prestaciones de la seguridad social" (párr. 29 E/C.12/PRY/CO/3). El comité que da seguimiento al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ley N° 4/92) expresó en el año 2007 que "le preocupa que la remuneración de los empleados domésticos, en su mayoría mujeres, es de solo 40 % del salario mínimo. Aunque observa que a dichos empleados el empleador les proporciona vivienda y alimentos, el Comité considera que dicho porcentaje del salario mínimo es insuficiente para llevar un nivel de vida adecuado. Al Comité también le preocupa que los trabajadores domésticos tengan jornadas laborales hasta por 12 horas, en muchos casos sin seguro social, ni pago de horas extras" (párr.15 E/C.12/PRY/CO/3). Y recomendó a Paraguay que "modifique los artículos del Código Laboral que establecen condiciones discriminatorias al trabajo doméstico, y que incremente el número de inspecciones laborales en este sector" (párr. 26 E/C.12/PRY/CO/3).

CARACTERÍSTICAS Y CONDICIONES DEL TRABAJO DOMÉSTICO EN PARAGUAY

Un estudio reciente sobre el sector² devela que más de 231 mil personas ofrecen su fuerza de trabajo como trabajadoras domésticas, siendo el 92 % mujeres, tornándose así en la tercera ocupación más importante de las mujeres en el país. Actualmente, cerca de 198 mil se encuentran trabajando, frente a 33 mil desempleadas, lo que quiere decir que 1 de cada 7 mujeres se encuentra actualmente ocupada en el sector doméstico³.

La encuesta devela que el promedio de edad de las trabajadoras domésticas es de 33 años; no obstante, 1 de cada 5 no supera los 20 años de edad, y muchas son menores de 18 años. En el trabajo doméstico sin retiro predominan las jóvenes menores de 25 años (55,7 %). Respecto a la tenencia de cédula de identidad, se observa que el 95 % de ellas cuentan con ésta, pero este porcentaje disminuye a 91 % en el caso de las trabajadoras sin retiro, lo que significa que cerca del 9 % de las trabajadoras domésticas sin retiro no existe para los registros públicos paraguayos, siendo gran parte de ellas menores de 20 años de edad, como fuera señalado.

A su vez, 3 de cada 10 trabajadoras domésticas son jefas de hogar, lo que implica que cerca del 24 % sustenta con sus ingresos el hogar. Otra de las caracterizaciones del sector muestra que 4 de cada 10 utiliza el idioma guaraní y castellano para comunicarse y que esta cantidad ha aumentado en la zona urbana, disminuyendo el monolingüismo guaraní en casi 10 puntos entre los años 2010 y 2011, lo cual se presenta en un alto porcentaje en las zonas rurales (48 % frente a 26 % del área urbana).

Los índices educativos muestran que el 95 % de las trabajadoras domésticas saben leer y escribir; el 51 % de ellas alcanzó el nivel primario; 29 % terminó la secundaria y otro 18,6 % tiene más de 12 años de estudio. Las brechas entre las zonas rurales y urbanas son una constante.

Las condiciones de trabajo revelan además cómo el sector se encuentra desprotegido legal y fácticamente. Sólo el 12,3 % de las empleadas domésticas cuenta con el seguro médico obligatorio, cuando al menos 1 de cada 3 reportó haber estado enferma o accidentada. El 30 % se encuentra en situación de pobreza, siendo el caso más crítico entre las desempleadas del sector, donde el porcentaje de pobreza aumenta a 54,7 % y 38 % en situación de pobreza extrema.

Por último, se señala que, en promedio, una trabajadora doméstica percibe Gs. 876.482 mensuales y más del 40 % trabaja más de 48 horas semanales; otro 7 % trabaja más de 73 horas por semana. Sólo el 18,7 % declaró tener vacaciones anuales.

2 UNFPA (2013) *Características y condiciones del trabajo doméstico remunerado en el Paraguay. Conociendo una realidad invisible*. Documento de Trabajo 10. Programa Conjunto Oportunidades "Juventud, Empleo y Migración" Asunción, 2013

3 Se estima que hay un poco más de 17 mil hombres trabajando en esta actividad como jardineros, guardias y choferes.

Estas estadísticas dan cuenta de una realidad que no podía ser distinta frente a una legislación y una cultura que discrimina y desvaloriza el trabajo doméstico, de ahí que consecuentemente los índices de pobreza en el sector son elevados, al igual que la carga horaria, el bajo índice de aseguramiento médico, de salario, etc.

HACIA LA MODIFICACIÓN DE UN MARCO JURÍDICO DISCRIMINATIVO

El trabajo doméstico está regulado de manera “especial” en el Código del Trabajo, desde los artículos 148 al 156. Éste disminuye considerablemente la base mínima de derechos laborales, colocando a este sector laboral en condiciones inferiores en relación a otros trabajadores y trabajadoras del país. Así, el Código del Trabajo establece que el sueldo mínimo de las trabajadoras domésticas es el 40 % del salario mínimo legal⁴, jornada laboral de hasta 12 horas sin derecho al cobro por horas extras, sin derecho a la estabilidad laboral, un régimen distinto del preaviso que facilita los despidos, y sólo desde el año 2009 la ampliación de seguro de salud a todo el territorio del país, no así la jubilación⁵.

Desde hace años, organizaciones de trabajadoras domésticas, principalmente de la capital y más recientemente de los departamentos de Itapúa, Misiones y Caaguazú, se han organizado y capacitado, con el apoyo de varias instituciones estatales como el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) y el Ministerio de la Mujer (MM), organizaciones no gubernamentales y agencias de las Naciones Unidas como ONU Mujeres y además, la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En este marco amplio, se trabajó en un documento base que proponía la reforma del Código del Trabajo en los artículos que regulan el contrato del trabajo doméstico, equiparando los derechos de las trabajadoras domésticas con los derechos reconocidos a los/as trabajadores/as del país mediante una ley especial.

En agosto del año 2013, Derlis Osorio, senador por la Asociación Nacional Republicana (ANR), presentó como proyecto de ley el documento que venía siendo discutido por los sindicatos y organizaciones de trabajadoras domésticas⁶. No obstante, éste mantenía la discriminación salarial, fijando el salario en el 60 % del mínimo legal; además, no reconocía el derecho a la asignación familiar y otras regulaciones pertinentes en el marco del trabajo doméstico, que derivan

4 Algunas personas, juristas o no, interpretan que el porcentaje del pago en efectivo del 40 % es así porque las trabajadoras domésticas se alimentan y muchas se alojan en las casas donde trabajan y, por lo tanto, el otro 60 % se paga “en especie”. Dicha explicación tampoco se ajusta a derecho, porque el mismo Código Laboral establece que el pago “en especie” solo puede ser hecho hasta el 30 % del salario mínimo o del salario percibido y de manera “excepcional”. Si fuera el caso, el sueldo de las trabajadoras domésticas debería ser 70 % del mínimo, no 40 %, y ello debería de ocurrir sólo ocasionalmente. Por lo tanto, no estamos ante una categoría de “forma de pago”, sino ante una clara discriminación legal que excluye del régimen general a un sector de la población que se dedica a la prestación de dicho servicio.

5 Y, como fuera mencionado, con bajo índice de aseguramiento, ya que sólo el 12 % cuenta con seguro social obligatorio.

6 El proyecto puede ser consultado directamente en <http://silzpy.senado.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F101188>. Se encuentra actualmente en estudio en las comisiones de Legislación, Equidad y Género, Desarrollo Humano y Derechos Humanos.

de una realidad nacional y del cumplimiento del Convenio N° 189 de la OIT⁷ por parte del Estado paraguayo.

A raíz de la presentación del mencionado proyecto de ley “Del trabajo doméstico”, los sindicatos y asociaciones de trabajadoras domésticas del país, junto a instituciones estatales, organizaciones no gubernamentales y agencias de Naciones Unidas, convocaron y dieron inicio a la conformación de una mesa para la revisión del proyecto de ley de trabajo doméstico⁸. Esta mesa, reunida en cuatro talleres, debatió y consensuó modificaciones al proyecto presentado por el senador Osorio. El proyectista estuvo de acuerdo con las modificaciones planteadas y las asumió como suyas, dándoles entrada en la Cámara de Senadores y a las comisiones a las que fue girado el proyecto.

A continuación, se presenta a modo de cuadro, como resumen, algunas de las modificaciones planteadas por el proyecto de ley de trabajo doméstico en comparación con el régimen legal actual.

Derecho	Regulación actual	Proyecto + propuestas de la mesa
Definición de las categorías de trabajo	Tareas propias del hogar como limpieza, cocina, plancha, además los choferes, jardineros, etc.	Se define a las tareas propias del hogar y se separan los oficios de las tareas de cuidado.
Edad para el trabajo	16 años con autorización de los padres y siempre que se garantice su salud y educación.	18 años, al ser considerado una forma de trabajo peligroso por el decreto N° 4951/05 y Convenio N° 138 de OIT ⁹ .

- 7 La mesa estuvo conformada por: organizaciones sindicales: Sintradop, Adesp, Sintradi, Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT – A) y Central Nacional de Trabajadores (CNT); instituciones públicas: MM, Instituto de Previsión Social (IPS) y MJT; comisiones asesoras de la Cámara de Senadores: Comisión de Desarrollo Social y Comisión de Equidad y Género; organizaciones de la sociedad civil: Centro de Documentación y Estudios (CDE), Fundación Justicia y Género (Fujusgen Py), Asociación de Amas de Casa del Paraguay, Liga de Amas de Casa del Paraguay y Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política de la Universidad Católica (Cidsep UC), además de la OIT y ONU Mujeres. Esta mesa fue acompañada en todo momento por el asesor del senador Derlis Osorio, el abogado Leopoldo López.
- 8 El Convenio N° 189 sobre trabajo decente para trabajadores y trabajadoras domésticas fue ratificado por el Estado paraguayo mediante la ley N° 4819/12. El Convenio entró en vigor el 5 de septiembre del año 2013 con la ratificación de dos países, y para el Estado paraguayo entrará a regir un año después de su depósito, el cual se cumple el 7 de mayo del año 2014.
- 9 Actualmente, el trabajo doméstico para personas menores de 18 años es considerado un “trabajo peligroso” conforme el decreto N° 4951/05 que reglamenta la ley N° 1657 por el cual el Estado paraguayo ratificó el Convenio N° 182 de la OIT referente a las peores formas del trabajo infantil. El decreto prohíbe el trabajo doméstico a personas menores de 18 años. No obstante, establece que “excepcionalmente” podrá autorizarse a partir de los 16 años. La reglamentación respecto a cuáles serían las circunstancias excepcionales, la autoridad y trámite, no ha sido establecida hasta la fecha y se aplican las normas del Código de la Niñez y la Adolescencia. Las organizaciones de trabajadoras domésticas debatieron este punto y señalaron que ellas no querían “el mismo futuro” para sus hijas y que si ellas ganan el salario mínimo, sus hijas ya no tendrán que trabajar, ya que mejorará su condición económica. La mesa consideró –y fue uno de los principales puntos de discusión– que el trabajo doméstico constituye un trabajo peligroso por realizarse “puertas adentro”, es decir, en recintos privados, y por lo tanto pueden y se dan efectivamente abusos de toda naturaleza. Mientras el Estado no garantice las condiciones en que esta labor se realiza, se estimó pertinente aumentar la edad mínima, cumpliendo además una de las responsabilidades del Estado en esta materia, la cual constituye la elevación progresiva de la edad mínima para admisión al empleo conforme el artículo 1 del Convenio N° 138 de la OIT.

Contrato	No es obligatorio.	Obligatorio.
Salario mínimo	40 % del mínimo legal.	100 % del mínimo, conforme la Constitución y el Convenio 189 de OIT.
Jornada de trabajo	12 horas.	8 horas.
Pago por horas extras	No previsto.	Sí, se aplica la norma general.
Bonificación familiar	No previsto.	Sí, se aplica la norma general.
Descanso diario	12 horas de descanso absoluto, 10 para el sueño.	Al regularse la jornada máxima de trabajo, se consideró mejor excluir este artículo.
Descanso semanal	No tiene derecho al descanso semanal obligatorio ni días feriados.	Sí, derecho a un día de descanso semanal y los feriados legales.
Preaviso	Durante el primer año, 7 días. Más de un año de antigüedad, 15 días.	Régimen general: Primer año, 30 días; de 1 a 5 años, 45 días; de 5 a 10 años, 60 días; más de 10 años, 90 días.
Estabilidad laboral	No tiene.	Sí, se incorpora.
IPS	Solo cobertura médica.	Régimen general de salud y jubilación o aporte por el régimen de pluriempleo ¹⁰ .
Inspección del trabajo	No hay.	Sí, debe ser reglamentada por el MJT estableciendo criterios y velando por el derecho a la intimidad de la patronal.
Agencias de empleo	No reguladas.	Sí, deben ser reguladas por el MJT.
Instancias de mediación y denuncia	No reguladas.	Se brinda institucionalidad a los CATD ¹¹ .
Protección gremial	No hay.	Sí, se remite a las normas del Código Laboral.

¹⁰ Se propone el aseguramiento de las personas trabajadoras domésticas al régimen general del IPS (salud y jubilación), así como el porcentaje de aporte, que es el mismo que los cotizantes en general sobre la base del salario mínimo legal. La única diferencia es que remite a las normas del pluriempleo en el caso de prestar servicios a más de un empleador. Aunque la trabajadora no alcance el sueldo mínimo, el IPS la incluye como jornalero/a y, por lo tanto, tiene acceso a los servicios de salud y jubilación.

¹¹ Los Centros de Atención a las Trabajadoras Domésticas (CATD) dependen del MJT; sin embargo, hasta la fecha solo se encuentran en la capital. La mesa propuso su inclusión en el proyecto a los efectos de dotarlos de institucionalidad, presupuesto y personal en todo el territorio nacional.

AUDIENCIA PÚBLICA Y COMPROMISOS POLÍTICOS CON LAS TRABAJADORAS DOMÉSTICAS

El 19 de noviembre del año 2013, en la Sala Bicameral del Congreso Nacional, se llevó a cabo una audiencia pública sobre el proyecto de ley de trabajo doméstico, a la cual asistieron más de 200 personas. Gran parte de ellas eran las mismas trabajadoras domésticas de todo el país, quienes prestaron testimonio sobre su vida diaria y la discriminación que sufren, y exigieron a los/as parlamentarios/as la aprobación del proyecto con las modificaciones propuestas por la mesa de trabajo.

En cuanto a los/as parlamentarios/as, asistieron el proyectista, senador Derlis Osorio, y las senadoras Blanca Ovelar (ANR), Emilia Alfaro de Franco y Blanca Fonseca (Partido Liberal Radical Auténtico, PLRA), Esperanza Martínez y Hugo Richer (Frente Guasu) y el senador Adolfo Ferreiro (Avanza País). Las y los senadores asumieron una postura favorable en relación con el proyecto, comprometiéndose a estudiarlo y aprobarlo en la brevedad en nombre de sus bancadas, compartiendo su importancia y expresando la necesidad del Estado de eliminar la discriminación legal de las trabajadoras domésticas.

Asimismo, participaron organizaciones de la sociedad civil que apoyan y promueven la aprobación del proyecto, además de organismos internacionales. En dicha ocasión, la experta del Comité Cedaw, Line Bareiro, recordó a los/as parlamentarios/as las recomendaciones de este órgano respecto a la modificación de la legislación en materia de trabajo doméstico y el deber por parte del Estado de asegurar que se realice la modificación legal conforme a los estándares de derechos humanos en materia de no discriminación. Un pedido concreto de las organizaciones de trabajadoras domésticas fue que el proyecto de ley sea aprobado con las modificaciones propuestas por la mesa; de lo contrario, solicitaron al proyectista retirarlo. Esta es una posición política que toman las organizaciones en cuanto a no negociar el cumplimiento o reconocimientos restrictivos respecto de sus derechos.

Por último, cabe mencionar que el año 2014 será clave para lograr el estudio y aprobación del proyecto con las modificaciones señaladas, para lo cual será fundamental una fuerte incidencia legislativa estratégica de parte de las organizaciones de trabajadoras domésticas de todo el país y un desafío para el Parlamento, el cual deberá escuchar las voces de sus mandantes y dar cumplimiento a los compromisos asumidos ante la comunidad internacional.

RECOMENDACIONES

- Las comisiones de Legislación, Equidad y Género, Desarrollo Social y Derechos Humanos de la Cámara de Senadores deben dictaminar en la brevedad por la aprobación con las modificaciones del proyecto de ley de trabajo doméstico planteadas por la mesa de trabajo.
- El pleno de la Cámara de Senadores debe debatir y aprobar el proyecto con las modificaciones de la mesa, para su posterior estudio en la Cámara de Diputados, la cual también debe aprobar el proyecto para su promulgación por parte del Poder Ejecutivo.
- Las instituciones públicas involucradas, como el MM, MJT y el IPS, deben incidir en el Parlamento para la aprobación del proyecto con las modificaciones señaladas por la mesa, prestando apoyo a las organizaciones de trabajadoras domésticas y brindando la asistencia técnica necesaria a las comisiones y parlamentarios/as.

BIBLIOGRAFÍA

- UNFPA (2013) *Características y condiciones del trabajo doméstico remunerado en el Paraguay. Conociendo una realidad invisible*. Documento de Trabajo 10. Asunción, Programa Conjunto Oportunidades "Juventud, empleo y migración".

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Código del Trabajo, ley N° 213/93.
- Ley N° 1215/86 que ratifica la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.
- Ley N° 5/92 que ratifica el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Ley N° 4819/12 que ratifica el Convenio N° 189 sobre trabajo decente para trabajadores y trabajadoras domésticas.
- Ley N° 1657 por el cual el Estado paraguayo ratificó el Convenio N° 182 de la OIT referente a las peores formas del trabajo infantil.
- Decreto N° 4951/05 que reglamenta la ley N° 1657.
- Código de la Niñez y la Adolescencia, ley N° 1680/01.



DERECHO A LA VIVIENDA

Crecientes demandas y desafíos para la política nacional de vivienda

El Sistema Nacional de la Vivienda debe impulsar acuerdos amplios entre diversos sectores, pues es necesario fortalecer sus capacidades de gestión para satisfacer la demanda de un universo cada vez mayor de personas que requieren programas de acceso a la vivienda. Debe incluirse además a familias y comunidades de escasos recursos a través de programas integrales, y prestarse especial atención a las necesidades de los pueblos indígenas, que encuentran numerosas dificultades para el acceso a viviendas adecuadas. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha explicado que el derecho a la vivienda adecuada tiene varios aspectos, como la seguridad jurídica, la ubicación, la habitabilidad y la adecuación cultural. Estos aspectos deben ser tenidos en cuenta para medir el grado de cumplimiento de este derecho.

DR. ARQ. SILVIO RÍOS

ARQ. EMMA GILL

CENTRO DE DESARROLLO, HÁBITAT Y MEDIO AMBIENTE
(CEDES/HÁBITAT)

MARCO NORMATIVO

La Constitución Nacional del año 1992 establece los derechos a la calidad de vida, al ambiente saludable y a la vivienda digna en sus artículos 6, 7 y 100, respectivamente. El art. 100 estipula que “Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna. El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho, y promoverá planes de vivienda de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados”.

El derecho a la vivienda digna es reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en el artículo 11, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, ley N° 4/92), y en otros instrumentos internacionales¹.

Con relación a las observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) sobre el derecho a la vivienda, es importante mencionar que éste fue establecido en 1985 para monitorear la implementación del PIDESC. En la práctica, las observaciones generales de este Comité han constituido un medio eficaz para generar “jurisprudencia” consensuada sobre el alcance y contenido de este pacto, pues es el órgano de interpretación autorizada de las normas consagradas en éste (Villán Durán, 2001).

El Comité DESC, en su observación general N° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada, establece que:

[E]l derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. **Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.** Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, **“la dignidad inherente a la persona humana”, de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término “vivienda” se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos.** En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender

1 Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (apartado iii del párrafo e) del art. 5), la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (párrafo 2, art. 14), Convención sobre los Derechos del Niño (párrafo 3, art. 27), Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (art. 10), Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos (párrafo 8 de la sección III), Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (párrafo 1, art. 8) y en la recomendación N° 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de las personas trabajadoras.

en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: "el concepto de 'vivienda adecuada' ...significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonablez.

A su vez, el Comité DESC emitió en 1997 la observación general N° 7, también relativa al derecho a la vivienda y vinculada específicamente a la prohibición de los desalojos forzosos. En ésta, el término "desalojos forzosos" se define como "el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos"³.

Dicha observación general establece que dadas "la interrelación y la interdependencia que existen entre todos los derechos humanos, los desalojos forzosos violan frecuentemente otros derechos humanos". Estipula que el "desalojo forzoso y el derribo de viviendas como medida punitiva son también incompatibles con las normas del Pacto". Cuando se considere que el desalojo está justificado, éste "debería llevarse a cabo con estricto cumplimiento de las disposiciones pertinentes de las normas internacionales de derechos humanos y respetando los principios generales de la razón y la proporcionalidad". Asimismo, el Comité señala expresamente las obligaciones del Estado en casos de desalojos, incluso legales, esto es, justificados: "Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda"⁴.

Este sería el marco general de actuación del Estado paraguayo con relación al derecho a la vivienda de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción.

MARCO INSTITUCIONAL

En relación con el marco institucional para la garantía del derecho a la vivienda digna, la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat⁵ (Senavitat), conforme

2 Comité DESC de la ONU (1991) *Observación general N° 4. El derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). E/1991/23. Los resaltados son nuestros.

3 Comité DESC de la ONU (1997) *Observación general N° 7. El derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos. E/1998/22, anexo IV.

4 *Ibíd.*

5 Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. Disponible en: www.senavitat.gov.py.

a la ley N° 3909 del año 2010, sería "la única institución rectora y responsable de las políticas de vivienda en el país".

Sin embargo, otras instituciones públicas también cumplirían funciones relacionadas al derecho a la vivienda en el país. Puede mencionarse en tal sentido a la Secretaría de Acción Social (SAS), el Instituto Paraguayo del Indígena (Indi), el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (Cepra), el Instituto Nacional de Cooperativismo (Incoop), el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa), la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (Essap), el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (Erssan) y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). Con relación a las competencias en la materia de cada una de estas instituciones, se remite al artículo sobre el derecho a la vivienda del informe 2012 de la Codehupy⁶.

Valga mencionar también la existencia de la Mesa Intersectorial de Vivienda y Hábitat del Paraguay (MIVHPY), la cual es una instancia interinstitucional que integra al sector público, a las universidades y ONG que trabajan en el sector, y que colabora con propuestas aplicables a las políticas del ramo.

Con respecto al déficit de viviendas, en el sitio web de la Senavitat se puede acceder al documento de estudio del déficit, con base en el censo 2002, que fuera publicado en el 2009⁷. Éste sirve de referencia en lo que a necesidades básicas insatisfechas en este campo se refiere.

CAMBIO DE GOBIERNO Y PRIMERAS REPERCUSIONES

El año 2013 ha sido un año caracterizado por la intensa actividad electoral y por el cambio de gobierno que se produjo en el mes de agosto pasado, motivo por el cual las acciones emanadas de la agenda del nuevo gobierno se dieron a partir de dicho mes, luego de asumir el gobierno actual. Dentro del lapso de tiempo que se dio entre finales de abril y comienzos de agosto de 2013, se ha producido la afectación de todas las instituciones del país en general, incluyendo a la Senavitat como ente rector en el campo de la vivienda. Se produjo un paro generalizado de obras públicas, esgrimiéndose como causa la falta de recursos para financiarlas. Ello también caracterizó el inicio del año 2013 en lo relativo a los procesos de construcción en curso.

A noviembre de 2013, esta situación se va destrabando lentamente. La Senavitat ha reiniciado las actividades, poniendo énfasis en la terminación de obras inconclusas por el mencionado paro. Como en todo cambio de gobierno, diver-

6 Silvio Ríos y Emma Gill, "Marco legal vigente y situación general del derecho al hábitat y la vivienda", en Codehupy (2012) *Yvypóra derécho Paraguái-pe - Derechos humanos en Paraguay 2012*. Asunción, Codehupy, pp. 312-314.

7 El documento de estudio del déficit habitacional se encuentra disponible en su versión completa en la página web de la Senavitat, www.senavitat.gov.py.

sas actividades han sido reformuladas por las nuevas autoridades. Al momento de la redacción de este artículo, el nuevo gobierno ha anunciado un plan para construir aproximadamente unas 29.000 soluciones habitacionales con tecnología tradicional, y otras con conceptos de prefabricación, en el periodo 2013-2014, en sitios a definir en los "territorios sociales", gobernaciones, municipios, y con atención a los pueblos indígenas.

FUNCIONAMIENTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA SOCIAL

Desde el año 2010, el Fondo Nacional de la Vivienda Social (Fonavis), que fuera establecido por la ley N° 3637/09, se encuentra vigente, permitiendo, conforme a lo dispuesto en ésta, implementar el programa "Subsidio nacional de la vivienda social", aplicado a programas habitacionales del Consejo Nacional de la Vivienda (o la institución que lo reemplace), que sean dirigidos a estratos socioeconómicos que necesitan una ayuda especial del Estado para el acceso a la vivienda y "viabilizar en forma continua y constante la ejecución de programas habitacionales dirigidos a los sectores de pobreza y extrema pobreza".

Desde la entrada en vigencia de la normativa mencionada, la Senavitat y el programa Fonavis reciben fondos del Presupuesto General de Gastos de la Nación para aplicar a los programas de vivienda, lo cual puede ser reconocido como uno de los más importantes avances que la nueva legislación aporta.

El Fonavis permite que organizaciones denominadas "Servicios de asistencia técnica", registradas en la Senavitat, desarrollen acciones conjuntas con las comunidades, incorporando potencialmente formas de participación de ellas en la selección de las viviendas y en los procesos de construcción.

El problema se presenta por el alto número de personas que se registran para ser beneficiarias del programa, buscando poder recibir dicho subsidio habitacional para la vivienda social frente a los recursos estatales asignados para dar respuesta a esta demanda. Conforme a cifras extraoficiales, la cantidad de personas inscriptas alcanzó un número cercano a las 70.000. Con un ritmo de producción del orden de 4000 viviendas/año, se tardaría más de 15 años en atender a las personas solicitantes.

EL PLAN NACIONAL DE HÁBITAT Y VIVIENDA

La resolución N° 512 de la Senavitat de fecha 3 de marzo del año 2011 establecía que: "Vista la necesidad de planificar y ejecutar propuestas de vivienda y hábitat a mediano y largo plazo, a fin de otorgar sostenibilidad a los planes y programas iniciados, se dispone la formulación, diseño y elaboración del Plan Nacional del Hábitat y Vivienda (Planhavi), considerando aspectos de ordenamiento territorial y planificación urbano-rural que propicien el progreso eco-

nómico y social considerando la propuesta de Política para el Desarrollo Social 2010-2020”.

En el mes de mayo de 2012 fueron presentados los resultados del plan, y en octubre del mismo año fue publicado el documento impreso del plan⁸. El Planhavi fue realizado por equipos de especialistas del país y contó con el apoyo de diversas agencias de cooperación internacional, además de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Asunción (UNA)⁹. El Ing. Eliodoro Marecos Ibarrola, ministro-secretario ejecutivo de la Senavitat, aprobó el Planhavi mediante resolución N° 2567 en fecha 23 de noviembre de 2012, disponiendo su implementación en las acciones futuras de la institución¹⁰.

LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA Y EL DECRETO REGLAMENTARIO N° 7519/11

Como fue señalado en el informe de derechos humanos del año 2012, la ley N° 2329/03 creó el marco legal de la “administración de la cooperativas de vivienda y el fondo para viviendas cooperativas”. En 2007, a través del decreto N° 11.465, se reglamentó dicha ley.

De acuerdo a este marco normativo, la modalidad de “vivienda cooperativa” puede considerarse la más adecuada para aquellos grupos que aceptan realizar en forma participativa la construcción de su “barrio” o “edificio”. Esta modalidad contempla, además de la financiación de las viviendas, un proceso de capacitación que va incluso más allá de la culminación de las obras. La ley prevé además el concepto de la propiedad cooperativa de la tierra, conforme lo establece el art. 5 de la ley N° 2329/03 sobre la relación jurídica entre el beneficiario y la cooperativa.

Las cooperativas de vivienda pueden ser:

de propietarios [...];

de usuarios: son las cooperativas de vivienda conformadas no sólo para la construcción de vivienda y el pago, sino su uso y habitación. La propiedad de las viviendas y de la infraestructura del barrio que no forme parte del dominio público es de la cooperativa de vivienda, de acuerdo con la aprobación pertinente, y las familias que ocupen las viviendas son usuarias de las mismas. El miembro titular de la

8 El documento del Planhavi también se encuentra disponible en la página web de la Senavitat, en <http://www.senavitat.gov.py>.

9 Se contó con el aporte de las agencias de cooperación internacional GIZ y CIM de Alemania, AusAID de Australia y la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) de Chile. Asimismo, se dispuso del asesoramiento de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte (Fada) de la UNA.

10 Senavitat. Disponible en: <http://www.senavitat.gov.py/sitioplanhavi/2012/11/28/ministro-de-la-senavitat-aprueba-planhavi-mediante-resolucion-no-2567/>.

cooperativa de vivienda posee, junto a su familia, el derecho de uso sobre la vivienda por 50 años, renovable.

Esta es una de las formas más avanzadas que se han identificado para evitar que una persona inscrita y beneficiada por un programa del Estado dirigido a mejorar una situación de vulnerabilidad con respecto al derecho a la vivienda logre posteriormente "lucrar" con la venta de lo que le fuera facilitado con fondos públicos.

LOS NUEVOS PROGRAMAS DE VIVIENDA Y LA CRECIENTE DEMANDA

Por la situación de déficit fiscal que ha paralizado mucha de la actividad del Estado en este año, el Presupuesto General de Gastos de la Nación para el año 2013 no ha sido aún cumplido. En la actualidad se están ejecutando proyectos previstos con recursos del año 2012, lo que supone un serio atraso al desarrollo de los proyectos de vivienda. Las nuevas autoridades de la Senavitat han manifestado, a través de medios de prensa, la previsión de importantes recursos para la vivienda en el año 2014, esperándose incluso algún tipo de apoyo de la cooperación internacional, lo que aún no estaría definido.

La Senavitat debe responder hoy a un diverso universo de personas que exigen el goce del derecho a la vivienda en Paraguay. Esta institución se ha fijado metas, las cuales, de concretarse, pueden aumentar la respuesta del Estado atendiendo a la población específica y en situación de vulnerabilidad. En la actualidad se encuentran vigentes unos 10 programas específicos para diversas modalidades de vivienda y con distintos perfiles orientados a la población de escasos recursos, aunque también a otros sectores, como ser la clase media también necesitada de vivienda.

Con algunas excepciones, estos otros programas se implementan por lo general a través de la vía de la licitación, con resultados tipo "llave en mano", lo cual se estima apropiado para toda aquella población de ingresos formales que busca vivienda y que dispone de ingresos regulares. El programa Fonavis está diseñado para servir a los sectores de menores recursos y posibilita la participación comunitaria en los procesos. Otorga también por vía de los "Servicios de asistencia técnica" un acompañamiento social a los proyectos, antes y durante el tiempo de ejecución, lo que puede ser calificado como muy adecuado cuando se trata de viviendas para los sectores más carenciados, tanto campesinos como indígenas.

DESAFÍOS DE LA SENAVITAT

El reto principal para la Senavitat sería el de lograr dar respuesta en los plazos adecuados a la concreción de los subsidios a la vivienda social para poder es-

tablecer programas conjuntos con el sector privado, el cual se encuentra otorgando los créditos complementarios a dichos subsidios. Debe señalarse que la burocracia –que hasta la actualidad se considera necesaria para avanzar en los proyectos, atendiendo la responsabilidad de los/as funcionarios/as que manejan fondos públicos, en especial aquellos dirigidos a los sectores de menores recursos– constituye hoy una barrera para que el crédito complementario con el sector privado se concrete.

SOLUCIONES SANITARIAS DOMICILIARIAS EN EL HÁBITAT RURAL

En el campo del saneamiento ambiental, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, a través del Senasa, desarrolló en el año 2012 acciones de construcción de lo que se denomina la “Unidad sanitaria básica”, surgida en el marco del cumplimiento de uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Tratándose de programas innovadores, sería deseable que las instituciones encargadas de ellos evalúen los programas, de forma a buscar ajustar o corregir aquello que puede ser mejorado.

Como ya fue expresado en el informe de derechos humanos del año 2012, las propuestas alternativas que busquen introducir e instalar formas de cocción por medio de la electricidad, a través de las denominadas cocinas de inducción magnética, también requieren ser testadas para decidir su incorporación a programas del Estado. Este camino podría representar una forma de reducción del uso de la leña y un avance en la calidad de vida de familias rurales, pero habrá de esperarse aún dicha evaluación para llevarlo a la práctica.

COOPERACIÓN SENAVITAT Y SAS

Ambas instituciones han acordado coordinar acciones para que la Senavitat ejecute acciones en asentamientos ubicados en los sitios denominados “territorios sociales”. En base a la consideración de que es “la responsabilidad del Estado la provisión de servicios básicos a los sectores sociales más vulnerables”, este convenio busca satisfacer el derecho de sectores en situación de pobreza a la vivienda digna con los servicios conexos, con participación de asociaciones y grupos sociales organizados en las acciones gubernamentales encaminadas a atender su problemática.

Dependiendo de los recursos presupuestarios, se abre la posibilidad de que la tierra comprada por la SAS para regularizar la situación legal de numerosos asentamientos, ubicados en la periferia de ciudades de todo el país, pueda ser objeto de programas de viviendas estatales, aún cuando éstas requieren de procesos de ajuste de los títulos y aprobación de los proyectos de loteamiento en forma previa a la inscripción como postulantes a “subsidio habitacional”.

ACCESO A LA VIVIENDA DE PUEBLOS INDÍGENAS

De acuerdo a este postulado, todos los individuos que tengan derecho a una vivienda adecuada también deben tener acceso a ella. Hay que garantizar cierto grado de prioridad en la esfera de la vivienda a grupos desfavorecidos.

En recientes reuniones con comunidades indígenas de todo el país, la Senavitat, en forma conjunta con el Indi, expresaron su intención de facilitar el acceso a la vivienda de este sector poblacional en el año 2014, ocupándose actualmente de concluir obras que habían quedado sin finalizar.

En el área de los subsidios, es necesario destacar que la Senavitat ha destinado desde 2012 un número de subsidios a personas con discapacidad, lo cual abre una nueva modalidad de proyecto muy importante para estos grupos en situación de vulnerabilidad.

DESALOJOS FORZOSOS A COMUNIDADES CAMPESINAS

Con relación a los desalojos forzosos de comunidades campesinas efectuados por instituciones estatales desde el mes de octubre de 2012, incluyendo quema de viviendas, cultivos e instalaciones construidas por las familias rurales, se remite a los artículos de este informe que dan cuenta de estos hechos¹¹.

RECOMENDACIONES

- Crear y promover el Sistema Nacional de la Vivienda, bajo la dirección de la Senavitat, con amplia participación de otras instituciones gubernamentales competentes, así como de organizaciones de la sociedad civil y organizaciones sociales de base. Dicho sistema debe impulsar acuerdos que trasciendan el campo de la política partidaria para desarrollar propuestas nacionales que tengan la fuerza de provenir de acuerdos amplios entre sectores diversos.
- Promover los programas de vivienda "llave en mano", pues pueden ser la solución deseable para personas que tienen ingresos regulares y aceptan participar en programas desarrollados con estas formas. Integrar, a través del Fonavis, a las familias de escasos recursos en procesos de acompañamiento social, impulsando soluciones participativas que contemplen propuestas surgidas desde las propias comunidades.
- Promover programas integrales para el trabajo con sectores en situación de pobreza. Desde una perspectiva integral, la vivienda es parte de una

11 Véase el artículo sobre detenciones ilegales y arbitrarias del presente informe.

propuesta que atiende también la capacitación en aspectos que ayudarán luego a mejorar los ingresos de las personas.

- Dotar de energía eléctrica y servicio de agua potable a las familias rurales que lo requieren. Esto debería ser complementado con programas de garantía de la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación.

BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Nacional de la Vivienda, Secretaría Técnica de Planificación, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Equipo Asesor Internacional del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile, Agencia de Cooperación Internacional de Chile (2009) *Déficit habitacional del Paraguay*. Asunción, Conavi, STP, DGEEC, MINVU, AGCI. Disponible en: <http://www.senavitat.gov.py>.
- Comité DESC de la ONU (1991) *Observación general N° 4. El derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). E/1991/23.
- Comité DESC de la ONU (1997) *Observación general N° 7. El derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos. E/1998/22.
- Senavitat (2012) *Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay*. Asunción, Senavitat.
- Ríos, Silvio y Gill, Emma Gill (2012) "Marco legal vigente y situación general del derecho al hábitat y la vivienda", en Codehupy (2012) *Yvypóra derécho Paraguáipe - Derechos humanos en Paraguay 2012*. Asunción, Codehupy.
- Villán Durán, Carlos (2001) "El derecho a la alimentación en el derecho internacional", en *Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España*, No. 4.



DE LA REFORMA AGRARIA EN LA CONSTITUCIÓN
NACIONAL DE 1992 A LA CONTRARREFORMA
AGRARIA DEL PODER TERRATENIENTE

La contrarreforma agraria toma fuerza

La reforma agraria es de tal importancia para el desarrollo rural del país y para la vigencia de los derechos humanos que tiene rango constitucional, donde es claramente definida en objetivos y líneas de acción. Pero del texto al hecho hay un abismal trecho. En la realidad, lo que se está verificando con una particular fuerza desde el juicio político de junio del año 2012 es una acelerada contrarreforma agraria impulsada por el sector terrateniente, gremios empresariales, empresas transnacionales y los gobiernos sucesivos de Federico Franco y Horacio Cartes.

LUIS ROJAS VILLAGRA

BASE INVESTIGACIONES SOCIALES (BASE IS)

INTRODUCCIÓN

A lo largo del último año se ha tenido en el país un progresivo debilitamiento de las pocas políticas tendientes a hacer efectiva la reforma agraria y el desarrollo rural, al tiempo de darse impulso a las políticas favorables a la biotecnología y los agronegocios, expandiendo el alcance de la agricultura y la ganadería empresarial, en el marco de la profundización de un modelo económico extractivista, constituido básicamente para la producción y exportación de materias primas hacia el mercado internacional. Tanto en el gobierno de Franco como en el de Cartes se observa una apuesta total a la biotecnología para la producción agrícola, promoviendo la liberación comercial de semillas genéticamente modificadas, las que conllevan la mecanización masiva de la agricultura y el uso intensivo de agrotóxicos y fertilizantes químicos.

La estructura de tenencia de la tierra en Paraguay, la más concentrada del mundo según un informe del Banco Mundial¹, sustentado en estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)², ha visto reforzada aún más su tendencia a la concentración de la tierra en los últimos años, observándose cada vez menos propietarios que poseen una mayor cantidad de tierras. Los datos arrojados por el “Censo agropecuario nacional 2008”, entre los que se destacó el hecho de que el 2,5 % de las fincas posee el 85 % de las tierras censadas, confirman que el modelo productivo empresarial, organizado para la producción a gran escala de rubros con alta demanda en el mercado externo (soja, maíz, trigo, carne y poco más), por ser intensivo en inversión de capital y en la explotación de la tierra, va profundizando su mayor concentración, ocasionando la progresiva desaparición de las pequeñas fincas rurales, mayoritariamente campesinas. En el último año, la irresolución de conflictos en torno a tierras consideradas públicas en manos de empresarios privados, como los de Marina Kue, Ñacunday, Colonia Barbero y Laterza Kue, además de la decisión política del gobierno de Franco de no impulsar mensuras judiciales, han impedido el acceso a la tierra a miles de familias campesinas e indígenas. Esta orientación la resume muy bien el productor de soja Rubén Sanabria, de la Coordinadora Agrícola del Paraguay (CAP), al decir que “las preocupaciones de los productores en el 2012 fueron las ocupaciones de tierra, las mensuras judiciales mal ejecutadas y los hechos de violencia que se registraron durante el gobierno de Fernando Lugo (...). Se superaron esos difíciles momentos”³.

En el último año también tomó cuerpo el histórico debate sobre el bajo aporte tributario del sector agropecuario, con proyectos de ley de tributos a la exportación, a las ganancias y a la venta de productos agrícolas que fueron y vinieron

1 Banco Mundial (2007): *Impuesto inmobiliario: herramienta clave para la descentralización fiscal y el mejor uso de la tierra*. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTPARAGUAY/SPANISH/Resources/VolumEspanolFinal.pdf>.

2 Arroja un índice de Gini de 0,93 para Paraguay. Cuanto más aproximado a 0, existe mayor igualdad; cuanto más aproximado a 1, se tiene una mayor desigualdad.

3 *Abc Color*, 31 de diciembre 2012.

de una cámara del Congreso a la otra, hasta que, finalmente, por la fuerte presión de los gremios de grandes productores rurales y el acuerdo del gobierno Cartes, se aprobó una propuesta que no corregirá el bajo aporte del sector ni la inequidad tributaria hoy existente en el país, sino, por el contrario, la mantendrá.

MARCO NORMATIVO

El capítulo IX de la Constitución Nacional relativo a los derechos económicos y la reforma agraria contiene, en su sección II, los objetivos y las bases que deben contemplarse para llevar a cabo este mandato constitucional.

Constitucionalmente, la reforma agraria consiste en la integración del campesinado, como actor productivo, a las actividades económicas, a partir de una estructura equitativa, equilibrada, de distribución de la tierra, eliminando progresivamente los latifundios, desconcentrando la propiedad de la tierra, promocionando la participación de las mujeres, fomentando a pequeños y medianos productores, diversificando los rubros producidos, conservando la naturaleza.

El artículo 114 establece que "La reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural. Ella consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación. Se adoptarán sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra".

En el artículo 115 se dispone que "La reforma agraria y el desarrollo rural se efectuarán de acuerdo con las siguientes bases: 1) la adopción de un sistema tributario y de otras medidas que estimulen la producción, desalienten el latifundio y garanticen el desarrollo de la pequeña y mediana propiedad rural (...); 2) la racionalización y regularización del uso de la tierra y de las prácticas de cultivo para impedir su degradación (...); 4) la programación de asentamientos campesinos; la adjudicación de parcelas de tierras en propiedad a los beneficiarios de la reforma agraria, previendo la infraestructura necesaria para su asentamiento y arraigo, con énfasis en la vialidad, la educación y la salud; 7) la defensa y la preservación del ambiente (...); 8) la creación del seguro agrícola (...); 10) la participación de la mujer campesina, en igualdad con el hombre, en los planes de la reforma agraria (...); 12) el apoyo preferente a los connacionales en los planes de la reforma agraria (...)". Estos mandatos constitucionales fueron desarrollados en parte en el Estatuto Agrario, sancionado por la ley N° 1863/02.

A nivel internacional, el acceso a la tierra por parte del campesinado es contemplado como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, vinculado especialmente al derecho a la alimentación adecuada y al derecho a la vivienda, consagrados en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). De importancia para la democratización y regularización de estructuras de tierra latifundiaras como la existente en Paraguay,

son la difusión y aplicación de las "Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional" de la FAO, aprobadas en el año 2012.

INICIATIVAS ESTATALES

EL INDERT Y LA POLÍTICA DE TIERRAS

Muchos de los problemas que impiden el acceso a la tierra a miles de familias campesinas. Se originan en la deficiente gestión del organismo de aplicación de la política de tierras, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), así como la corrupción que impera en él. La mayoría de los conflictos de tierras no resueltos tiene una de sus causas principales en la falta de respuesta del Indert. Esta situación de negligencia hacia el sector campesino empeoró notablemente bajo el gobierno de Franco al suspender una serie de medidas judiciales que el instituto venía impulsando durante el gobierno de Lugo, como el caso de Ñacunday y las propiedades de Barthe. El gobierno de facto desistió de intentar recuperar tierras malhabidas o excedentes fiscales con el argumento de que priorizaría la titulación de las tierras de los asentamientos existentes. En este sentido, la Asociación de Productores de Soja (APS)⁴ propuso al gobierno que detenga la compra de tierras para campesinos y campesinas hasta regularizar por completo las colonias existentes.

En el mismo periodo, la política de distribución de tierras ha tenido un muy bajo impacto debido en gran medida a que se redujo casi exclusivamente a la compra de tierras por parte del Indert, utilizando solo en casos muy aislados el recurso de la expropiación, así como el de la recuperación de tierras fiscales apropiadas indebidamente por particulares. Por su bajo impacto, la exclusiva compra de tierras no es el mecanismo adecuado para una política de reforma agraria y redistribución de tierras, dados los altos precios de las tierras en el mercado y el bajo presupuesto con que se ha contado para este fin. Además, la tierra es un bien limitado que debe cumplir una función económica y social para lograr la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población.

En las pocas licitaciones de tierras que ha llamado el Indert en el último año, han surgido problemas. A fines del año 2012 se cancelaron licitaciones en Alto Paraná y Canindeyú por diversas irregularidades detectadas en el proceso, principalmente por la superposición de títulos de propiedades ofertadas con otros títulos de particulares, de colonias del Indert o de parques nacionales. Existen claras sospechas que detrás de estas licitaciones existe una red de estafadores que lucran con la tierra, que incluiría a jueces, escribanos, funcionarios del Indert, del Servicio Nacional de Catastro y del Registro Público.

4 Abc Color, 15 de agosto de 2012.

Uno de los pocos aspectos positivos que se puede mencionar fue la resolución N° 2816/12, por la que el Indert declaró "colonia de hecho" a unas 14.000 hectáreas del distrito de Itakyry, en la zona conocida como Chino Cué, con lo cual solo se deberá pagar el precio fiscal de la tierra a quienes demuestren tener su propiedad. Allí viven aproximadamente unas 2265 familias campesinas desde hace 15 años. La declaración de colonia de hecho, lejos de ser una política pública, es el resultado del esfuerzo y la perseverancia de las y los pobladores de dichas tierras, que han luchado infatigablemente hasta lograr ese objetivo.

EL FONDO DE INVERSIÓN PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (FIDES)

Para realizar inversiones en los asentamientos campesinos, el Indert cuenta con el Fides, creado en la misma ley de creación del instituto. Este fondo, así como el Indert, tendrán en 2014 menos recursos para inversiones, dado que el Congreso Nacional aprobó una modificación tributaria⁵ que incluyó la derogación de parte de un artículo de la carta orgánica del Indert, que establecía como fuentes de financiamiento propias de la institución, a través del Fides, el 80 % del impuesto a la renta agropecuaria (Imagro) y el 5 % de los royalties derivados de la explotación hidroeléctrica. Con esta modificación se perdió parte de los recursos institucionales del Indert (cerca del 25 % de su presupuesto total), lo cual muy difícilmente pueda ser cubierto con recursos provenientes de otras fuentes de financiamiento. De hecho, el proyecto de presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso para 2014 ya presentó un recorte global del 31 % en relación con 2013, mientras que para la compra de tierras el recorte proyectado es nada menos que del 43 %.

Más allá del impacto económico directo de esta modificación legislativa, su componente simbólico es más que significativo. Al restar fondos a la agricultura familiar campesina, se indica claramente que este sector no es prioritario para el gobierno y el Congreso Nacional, que han mostrado en los últimos años una clara opción por la agricultura empresarial de gran escala. Contrariando los mandatos constitucionales, estas medidas son regresivas respecto de la realización de derechos económicos, sociales y culturales del sector campesino, uno de los más afectados actualmente por la pobreza y la extrema pobreza. Como reafirmación de esta tendencia, el presidente Cartes, en su discurso de asunción del 15 de agosto de 2013, no ha expresado una sola palabra sobre el campesinado y el problema de la tierra, y nombró como presidente del Indert a un político sin conocimiento de la realidad campesina, que ha dicho que su prioridad será tener una política "austera" para evitar el despilfarro del dinero público. Con esta orientación, la reforma agraria cada vez está más lejos de la realidad en Paraguay.

5 El 10 de septiembre de 2013 fue aprobada la ley N° 5061 que crea el Iragro, dentro de la cual se incluyeron disposiciones que afectan al Fides y al Indert en su conjunto.

CENSO RURAL

Con mucho ruido, el presidente del Indert durante el gobierno de Federico Franco, Luis Ortigoza, impulsó el Programa de Regularización Jurídica de la Tenencia de Tierras y Diagnóstico de Colonias, conocido como censo rural, con un presupuesto de 4 millones de dólares. El objetivo anunciado fue conocer la situación real de las colonias del Indert, a sus ocupantes actuales, las personas destinatarias originales, la utilización de esas tierras, los servicios básicos a los que acceden, e incluso detectar las irregularidades existentes en las colonias en materia de tenencia de tierras. El plan incluía un censo demográfico en las 1147 colonias administradas por el ente, a las que corresponden aproximadamente 230.000 lotes rurales, de los cuales se estima que 122.000 todavía no están regularizados. Para la ejecución, el Indert firmó un contrato con la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (Adepo), la que administraría los fondos y coordinaría las tareas del censo con el ente gubernamental.

La ejecución se inició el 7 de febrero del año 2013 en la colonia Kororoí del distrito de Santa Rosa del Aguaray, San Pedro. El trabajo del censo se realizó entre febrero y marzo del mismo año en colonias de San Pedro y Caaguazú, con múltiples dificultades. A raíz de denuncias en los medios de comunicación de supuestos malos manejos administrativos por parte de la Adepo, el Indert resolvió realizar una auditoría financiera y de gestión, en la cual, según las personas asignadas, se detectaron una serie de irregularidades administrativas en la ejecución del proyecto. Según el informe de auditoría presentado, existieron erogaciones no justificadas por cerca de 700 millones de guaraníes, de los 7500 millones transferidos a la Adepo, además de otras faltas administrativas y de documentación. Esto dio pie a que el siguiente presidente del Indert, Juan Carlos Ramírez Montalbettí⁶, rescindiera unilateralmente el contrato firmado con la Adepo el 27 de junio pasado.

El presidente de la Adepo, Hugo Pereira, denunció el pedido de coima por parte de funcionarios del Indert a cambio de no revelar irregularidades supuestamente detectadas en la auditoría realizada al programa. A raíz de esto, el presidente del Indert removió a dos de los funcionarios vinculados: el auditor general del ente y el coordinador del censo por parte del Indert. Posteriormente, el Indert remitió a la Fiscalía los antecedentes y las posibles irregularidades ocurridas en el censo rural.

El promocionado censo rural terminó abruptamente, en medio de acusaciones de corrupción entre ambas instituciones, pedidos de coimas, etc. No obstante, en un informe parcial del censo se consignaron algunos aspectos de los diagnósticos realizados, donde los campesinos y campesinas señalaron sus críticas hacia la gestión del propio Indert, de las que extraemos las siguientes:

6 Luis Ortigoza fue destituido una semana antes de las elecciones generales de abril por la cuestionada compra de una propiedad de la firma San Agustín en el departamento de Cordillera.

7 Adepo, Indert (2013): *Informe de avance, proyecto de regularización jurídica de la tenencia de la tierra y diagnóstico de colonias*.

se declaran desmotivados, pues algunos de ellos ya han pagado la totalidad de sus lotes y aún no han recibido sus títulos;

tienen desconfianza hacia la institución para tramitar los títulos;

no llegan los reclamos a las instancias correspondientes (canales de comunicación ineficientes);

alegan que a pesar de no contar siempre con dinero, tienen voluntad de pagar sus lotes, pero que la desconfianza en los funcionarios hace que no lo hagan;

sienten la falta de acompañamiento del Estado;

se dan ventas y compras de tierras por parte de funcionarios sin conocimiento y sin aprobación de los campesinos que viven en las colonias.

SISTEMA TRIBUTARIO

Desde hace varios años se viene señalando que el sector agropecuario realiza un bajísimo aporte en impuestos al Estado, al tiempo de ser uno de los más rentables del país, en especial el de la agricultura mecanizada y la ganadería. Este sector ha venido aportando en concepto de Imagro solo el 0,2 % de los ingresos tributarios de Hacienda, y apenas el 2 % en concepto de IVA. Luego de varios intentos fallidos en años anteriores, en diciembre de 2012 el Senado dio media sanción al proyecto de creación del impuesto a la exportación de soja, maíz, trigo y girasol en estado natural. Para que este impuesto no sea aprobado en la Cámara de Diputados, la Unión de Gremios de la Producción (UGP), conjuntamente con el ministro de Hacienda, Manuel Ferreira Brusquetti, presentaron al Congreso Nacional el proyecto de ley que proponía modificar el Imagro, convirtiéndolo en el Iragro, además de extender el IVA al sector agropecuario. Por la presión de los gremios empresariales y el visto bueno del gobierno Cartes, finalmente este último proyecto fue aprobado por el Congreso, y el impuesto a la exportación antes mencionado fue vetado por el propio Cartes.

Con estos cambios aprobados no se modificará nada del injusto sistema tributario paraguayo. El Iragro solo aumenta la tasa del impuesto a la renta para los medianos y un sector de los pequeños productores, mientras que para los grandes productores mantiene la tasa anterior, de 10 %. El IVA agropecuario gravará todos los productos agropecuarios con una tasa variable de entre 5 y 10 %, con lo cual se castigará a la población en general, dado su impacto en los productos de la canasta básica alimentaria, mientras que para los exportadores de productos agrícolas en estado natural o industrializados se prevé la devolución del 50 % del IVA. Con esto se refuerza el carácter regresivo e injusto del sistema tributario, al aumentar el alcance y el peso del impuesto considerado como el más injusto, el IVA, que no considera la capacidad contributiva de quien tiene que pagarlo. Estos cambios responden a la vieja consigna de “cambiar algo para no cambiar nada”.

Esta situación de injusticia tributaria se ve agravada con las devoluciones que realiza el Ministerio de Hacienda a las empresas agroexportadoras en concep-

to de IVA por actividades de exportación. Hacienda devolvió en concepto de crédito fiscal a Cargill un monto de Gs. 145.325 millones (US\$ 33,4 millones) entre los años 2008 y 2013; a ADM Paraguay SA, Gs. 72.454 millones (US\$ 16,6 millones); y a Bunge, Gs. 39.332 millones (US\$ 9 millones)⁸. Esta devolución se basa en la ley N° 125/91, artículo 84, que establece que las exportaciones están exoneradas del impuesto. Según un informe del Ministerio de Hacienda, en ese periodo, el importe devuelto en concepto de IVA, representa el 4 % del total de la recaudación impositiva global. Con estas informaciones se puede deducir que es casi inexistente el aporte final de las empresas agroexportadoras al Estado en concepto de impuestos.

IMPULSO A LA BIOTECNOLOGÍA

La zafra 2012/2013 marca un nuevo récord para el sector productor y exportador de soja gracias al decidido apoyo estatal, al buen clima, la imparable expansión de la superficie cultivada y un aumento en el rendimiento. Según la Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas (Capeco), la producción llegó a 9.367.298 toneladas, con un rendimiento promedio de 2967 kilos por hectárea, sobre una superficie total de 3.157.600 hectáreas, lo que significó un aumento de 200.000 hectáreas (7%) con relación a la zafra anterior. Alto Paraná fue el departamento de mayor superficie y producción, seguido de Itapúa y Canindeyú, mientras que los departamentos donde más crecieron los cultivos de soja fueron Misiones y Amambay. Esta "superzafra" dejó una ganancia de 660 dólares por hectárea en promedio⁹. El precio internacional de la soja fue de 520 dólares, del que las agroexportadoras deducen 120 dólares por costos de logística, con lo que el productor o productora recibe 400 dólares, que, por las casi 3 toneladas de rendimiento promedio por hectárea, da un ingreso cercano a los 1200 dólares por hectárea. Restando los costos de producción por hectárea, que estuvieron en torno a los 500 dólares, queda una ganancia neta de entre 650 y 700 dólares por hectárea. Considerando que la superficie sembrada fue de 3.157.600 hectáreas, se estima que el sector productor de soja ganó en la última zafra la enorme suma de 2.084.000.000 de dólares netos. A modo comparativo, este monto representa casi el 50 % del presupuesto ejecutado por toda la Administración Central del Estado en el año 2012. Y, aún así, es un sector que se opone a pagar más impuestos.

El gobierno de Federico Franco dio un apoyo absoluto a este sector. En octubre del año 2012, el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave) derogó la resolución N° 355/12, que reglamentaba el uso propio de semillas de variedades protegidas inscritas en el Registro Nacional de Cultivares Protegidos. La resolución disponía que para productores/as con superficies de hasta 100 hectáreas, los agricultores/as podían reservar semillas provenientes de su propio cultivo para un segundo año, sin necesidad de tener una autorización del obtentor/a. En el mismo mes, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) liberó para el uso comercial cuatro tipos de maíz genéticamente mo-

8 Abc Color, 11 de junio de 2013.

9 Datos de Capeco. Disponibles en www.capeco.org.py.

dificado, rubro no habilitado hasta entonces en el país. Fueron liberados los eventos VT Triple Pro y MON810 de Monsanto, el BT11 de Syngenta y el TC1507 de Dow AgroSciences. Esto se sumó al algodón transgénico de Monsanto, autorizado excepcionalmente por Franco sin cumplir el proceso regulatorio. En noviembre del año 2012, el Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria (IPTA) y la empresa Monsanto firmaron un convenio de cooperación para insertar los eventos transgénicos BT y RR en las variedades de algodón del IPTA 212 y 232. A su vez, Monsanto ofreció incorporar otros eventos a las variedades nacionales de maíz y soja.

En febrero del año 2013, el MAG liberó, mediante la resolución N° 153/13, una nueva variedad de soja transgénica de Monsanto, la BtRR2Y, que contiene los eventos apilados MON 87701 y MON 89788, conocida como soja "Intacta". Posteriormente, en junio de 2013, el MAG autorizó la liberación comercial del algodón transgénico de la empresa Monsanto, el MON 1445 (RR, tolerante a glifosato) y el MON 1445 x MON 531 (Bt-RR, resistente a insectos y al glifosato), que habían sido autorizados de forma excepcional en el año 2012 por Franco. Finalmente, a fines de junio de 2013, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) dio el dictamen favorable para la liberación del maíz transgénico de Monsanto, denominado NK603. El ministro de Agricultura de entonces, Rody Godoy, señaló que era inminente la liberación de esta semilla, afirmando que contaba con todos los dictámenes técnicos requeridos y que la intención del presidente Franco era autorizarla lo antes posible. Cabe mencionar que esta variedad de maíz es fuertemente cuestionada por el equipo del científico francés Gilles Eric Seralini, de la Universidad de Caen, por sus potenciales riesgos para la salud humana. Además de los organismos genéticamente modificados (OGM) aprobados, hay otros nueve eventos transgénicos que se encuentran en etapa de análisis en los campos del IPTA, con los cuales el país llegaría a habilitar 16 eventos transgénicos en solo dos años. Los gobiernos de Franco y Cartes han abierto las puertas de par en par a la biotecnología y los cultivos en gran escala, sin tener en cuenta los profundos impactos negativos que tiene su aplicación para la población rural, la producción de alimentos y la naturaleza.

El propio presidente de la APS, Regis Mereles, en referencia a la soja transgénica, reconoció que "la tecnología RR por la cual se paga las regalías ha perdido su eficacia como herbicida por el tiempo de uso, y si no se mezcla con otro producto de otro origen, no resulta efectivo para el productor (...) entonces por qué hay que seguir pagando¹⁰". Mereles se refería a las regalías que deben abonar a Monsanto por utilizar la semilla de soja RR, afirmando que su patente ya había caducado. El pleito fue a la justicia, que falló a favor de la empresa transnacional, por lo que los productores tuvieron que volver a pagar en la última zafra. La APS dijo que Monsanto estafó a los productores por 40 millones de dólares en ese concepto, dado que al entregar sus granos en los silos, los productores

10 Abc Color, 29 de noviembre de 2012.

sufrieron un descuento compulsivo de 4,4 dólares por tonelada por la patente de la soja RR.

La disputa por ganancias entre la empresa transnacional y los/as productores/as de soja ha permitido observar que Monsanto cobró casi 40 millones de dólares en una zafra por su patente de soja, mientras que el Estado paraguayo cobró el año pasado solo 16 millones de dólares en concepto de Imagro, recaudación que incluye a la totalidad de productoras/es rurales, de ganado, soja, etc.

CASOS

SAN AGUSTÍN

El caso que le costó el cargo al expresidente del Indert, Luis Ortigoza, fue la compra de 5742 hectáreas de la empresa San Agustín en el distrito de Altos, departamento de Cordillera. Es un caso muy relevante porque expresa el fuerte componente de intereses económicos y políticos que definen en muchos casos la política de compra de tierras, perjudicando la realización de los derechos de las familias campesinas. Dicha operación está fundamentamente sospechada de ser la moneda de cambio para que el partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Unace) diera su apoyo, como lo hizo, a la candidatura del liberal Efraín Alegre para las elecciones presidenciales de abril del año 2013. En esta compra de tierras se han detectado múltiples y graves irregularidades. El padre del senador del Unace Jorge Oviedo Matto es uno de los accionistas de la empresa San Agustín. El pago por las tierras se concretó en pleno feriado (el 27 de marzo de 2013, miércoles santo), abonando 48.235 millones de guaraníes a Arnaldo Jara, representante legal de la empresa y a la vez administrador del Unace. El pago se hizo en función a la última tasación efectuada por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) el 28 de diciembre de 2012, cuando tasaron en 10.500.000 de guaraníes la hectárea, mientras que en el mismo mes, el 3 de diciembre de 2012, se había tasado en solo 5.300.000 de guaraníes. La junta asesora del Indert aprobó la compra el mismo día que se hizo la última tasación. Otra irregularidad es que la ley que expropió esta finca en el año 1996 fue derogada en el año 2002, porque la propiedad en cuestión no reunía las condiciones para los fines de la reforma agraria. En un informe del Indert de agosto de 2012 sobre estas tierras se especificaba que el 70 % del inmueble es anegadizo y solo sirve para olerías (ladrillos) y ganadería. A más de ello, la empresa San Agustín se encontraba en situación de quiebra, con una prohibición de innovar y contratar vigente por orden del juez Silvino Delvalle, por lo cual no podía vender ningún inmueble. Posteriormente, la Fiscalía imputó por el delito de lesión de confianza a Luis Ortigoza y a tres miembros de la junta consultiva del Indert (los representantes del Ministerio de Hacienda, las gobernaciones y las municipalidades) que aprobaron la operación, dado el precio sobrefacturado de la adquisición. También fueron imputados una escribana, el contador de la empresa y los peritos tasadores. Dos semanas después de que se conociera

esta escandalosa operación (y una semana antes de las elecciones generales), el presidente Franco destituyó a Ortigoza, nombrando en su lugar a Juan Carlos Ramírez Montalbetti.

LATERZA KUE

Al caso expuesto anteriormente se suman otros de mayor gravedad, en los cuales existían situaciones conflictivas donde el peligro de hechos de violencia era real, pero se argumentaba falta de presupuesto por parte del Indert, lo que impedía su resolución. Uno de estos casos es el del asentamiento campesino Laterza Kue, distrito de Mariscal López, Caaguazú, donde campesinos y campesinas se movilizaron a lo largo del año 2013 exigiendo una solución a la precaria situación de su asentamiento. En el lugar, las empresas Entre Ríos y Bioenergy han venido comprando derecheras en varias zonas del distrito. La comunidad campesina ha denunciado amenazas de desalojo, de muerte y amedrentamientos de todo tipo por parte de las empresas para que vendan sus derecheras. Incluso denunciaron que personas funcionarias de la empresa acompañadas de policías recorrían la comunidad ofreciendo 10 millones de guaraníes por las derecheras, amenazando a quienes se negaban a venderlas.

El 26 de marzo de 2013, un día antes de concretar la compra de las tierras de San Agustín, Luis Ortigoza declaraba que la falta de presupuesto le impedía al Indert comprar las 3000 hectáreas del asentamiento Laterza Kue para regularizar la situación. El 1 de junio del año 2013 fue asesinado un colono brasileño, que, según las y los pobladores, era uno de los que se resistía a vender su tierra a la empresa mencionada. Las posibilidades de enfrentamientos eran altas, por lo cual la iglesia católica, a través del obispo de Caaguazú, medió ante el Indert buscando una rápida definición. Campesinos y campesinas denunciaron la masiva deforestación llevada a cabo por la empresa Entre Ríos. Se ha propuesto expropiar las tierras, o comprarlas, pero hasta el momento de cierre de este informe no se tomó una decisión al respecto.

ÑACUNDAY

Otro caso emblemático ha sido el de las tierras de Tranquilo Favero en Ñacunday. La mensura judicial había sido desestimada por el Indert en el mes de julio del año 2012, por lo que los carperos, mujeres y hombres organizados en la comisión Santa Lucía, realizaron diversas medidas de presión, entre ellas una huelga de hambre solicitando la expropiación de parte de dichas tierras, pero no han tenido respuesta. Son cerca de 200 familias que siguen viviendo en precarias carpas, buscando acceder a un pedazo de tierra. Actualmente las propiedades de Tranquilo Favero en la zona alcanzan 44.000 hectáreas (32.244 en Ñacunday, el resto en la vecina localidad de Mayor Otaño). El grupo Favero ocupa el 38 % de las 85.000 hectáreas que conforman Ñacunday. Las actividades económicas del grupo no han traído mayor beneficio a las 8000 personas habitantes del distrito, pues gran parte de ellas vive en situación de pobreza y pobreza extrema. Lo que el grupo aporta en impuesto inmobiliario al municipio por su extensísima propiedad es ínfimo, así como al gobierno central por otros impuestos. Ante la ausencia del Estado paraguayo, la empresa se jacta

de su responsabilidad social, pues “hace asistencia social en la zona y ayudan a dos escuelas proveyendo rubros a docentes, e incluso a los carperos, con dinero en efectivo”¹¹. Todo apunta a que el dudoso origen de las tierras de Favero en Ñacunday no podrá ser esclarecido, ni revertido en alguna proporción a las familias campesinas.

MARINA KUE

Este caso es negativamente emblemático porque visibiliza lo extremadamente difícil que es para los campesinos y campesinas acceder a la tierra, aunque tengan los argumentos y la razón de su lado. A pesar de todas las pruebas existentes, no se ha podido declarar estas tierras como fiscales por el sometimiento de las instancias judiciales a los poderes fácticos. En su momento, el propio presidente del Indert, Luis Ortigoza, declaró que la empresa Campos Morombi mintió en la demanda con la que ganó el juicio de usucapión, porque sostuvo en el año 2005 que hacía 30 años que utilizaba esas tierras, a pesar de que, según documentos de la Armada Nacional, esta institución ocupó el lugar hasta el año 2004.

Integrantes de organizaciones campesinas que forman parte de Vía Campesina y familiares de las víctimas de la masacre de Curuguay se reunieron con ministros de la Corte Suprema de Justicia buscando que ésta se pronuncie en la brevedad posible sobre la propiedad de las tierras en disputa (unas 2000 hectáreas) entre la empresa Campos Morombi y el Estado paraguayo. El expresidente del Indert, Juan Carlos Ramírez Montalbetti, se manifestó sobre este tema afirmando que esas tierras claramente son del Estado, por lo que nunca se debió plantear un juicio de usucapión, como lo hizo la empresa Campos Morombi. Al momento de este informe, la Corte Suprema aún no se había pronunciado en relación a la titularidad de las tierras en disputa. Sin embargo, la Fiscalía General del Estado se pronunció al respecto mediante un dictamen del 25 de junio de 2013, firmado por el fiscal adjunto Marco Alcaraz, a favor de la postura de la empresa Campos Morombi. No es un dictamen vinculante pero puede incidir en la decisión de la Corte Suprema.

Sin este aspecto de fondo resuelto, igualmente la jueza Janine Ríos decidió elevar a juicio oral y público a 12 campesinos y campesinas acusadas en el caso de la masacre de Curuguay, ocurrido el 15 de junio de 2012.

COLONIA BARBERO

Desde el año 2012, la comunidad pobladora de la colonia Barbero, en San Pedro del Ycuamandiyú, exige la realización de la mensura judicial sobre estas tierras, puesto que gran parte fue apropiada ilegalmente por empresas agroganaderas de la zona. Las 17.434 hectáreas de la colonia fueron donadas por el gobierno de Italia para la reforma agraria, pero las estancias de ganaderos ocupan aproximadamente 5000 hectáreas de estas tierras. Entre varias medidas de presión, el 4 de febrero del año 2013 los pobladores y pobladoras

11 Última Hora, 13 de marzo de 2013: *Favero ocupa 41% de Ñacunday, uno de los distritos más pobres del Sur.*

ingresaron a cuatro de los establecimientos ganaderos para lograr la realización de la mensura, consiguiendo que el juez Silvano Delvalle fije la fecha para su realización el 25 de febrero de 2013. Ese día se inició la mensura y continuó hasta el 1 de marzo. Sin embargo, el informe de este trabajo no se ha hecho público. Posteriormente, en el mes de julio el Indert se allanó a la demanda que le entabló el abogado de la empresa La Blanca, aceptando que sus títulos son anteriores a los de la colonia Barbero. Alegaron que esta aceptación se dio en base a un dictamen de la asesoría jurídica del Indert. En ningún momento hubo transparencia en este caso, siendo nuevamente perjudicadas las familias campesinas.

ASESINATO DE CAMPESINOS

En el último año se ha vuelto a instalar en el país el asesinato selectivo de dirigentes campesinos, en el marco de la lucha por la tierra. Estos hechos tienen un impacto negativo en la lucha por la reforma agraria, el arraigo de las familias campesinas y la realización de sus derechos. El caso Marina Kue se vio aún más ensombrecido con el asesinato del dirigente de la comisión de víctimas de la masacre, Vidal Vega, muerto en su casa el 1 de diciembre del año 2012 a manos de dos hombres que llegaron en la madrugada. Vidal era colaborador de la Plataforma de Estudios e Investigación de Conflictos Campesinos (PEICC), que llevaba la investigación paralela a la de la Fiscalía en el caso de la masacre, y mantenía una posición crítica a la versión del fiscal Jaíl Rachid.

Un asesinato relacionado con la expansión sojera fue el del dirigente campesino Benjamín Lezcano, ocurrido el 19 de febrero del año 2013 frente a su casa, en el Núcleo 3 de Arroyito, distrito de Horqueta, Concepción. Lezcano era un activo dirigente que se oponía a las plantaciones de soja en esa zona del país, así como a las semillas transgénicas. Los vecinos y vecinas de Lezcano están convencidos que su muerte fue por encargo de sojeros. Un intento de asesinato se registró el 11 de marzo de 2013 en el distrito de Yuty, Caazapá, donde empleados de un sojero identificado como Aldemar Bubans intentaron asesinar a dos campesinos, miembros de la Organización de Lucha por la Tierra (OLT). El grupo campesino acampaba al costado de una propiedad de 5000 hectáreas sembradas de soja, y ambos campesinos sufrieron heridas graves en el ataque.

El 14 de agosto del año 2013 fue asesinado el dirigente de la Organización Campesina Regional Concepción (OCRC) Lorenzo Areco, quien se desempeñaba como director de catastro en la Municipalidad de Yby Yaú, Concepción. Era un activo dirigente de dicha organización y del asentamiento Reconquista, donde habían logrado la titulación colectiva de la tierra, lo que desató resquemor en sectores conservadores de la zona.

Ninguno de los casos mencionados han sido aclarados o abordados seriamente por las autoridades judiciales.

RECOMENDACIONES

- Iniciar un proceso de saneamiento del Indert, impulsando el castigo a los responsables de los innumerables casos de corrupción y de negociados con las tierras públicas.
- Impulsar una renovada política de acceso y distribución de tierras para las familias campesinas, revitalizando dos instrumentos esenciales: las expropiaciones y la recuperación de excedentes fiscales, tierras malhabidas, etc. Para ello se requiere de un saneamiento del Poder Judicial, de modo a que no obstaculice los procesos de regularización de tierras.
- Incrementar el presupuesto destinado a la reforma agraria, en especial para la compra de tierras y la inversión en los asentamientos. Reponer las fuentes de financiamiento propias del Fides: el Iragro (anteriormente Imagro) y los royalties.
- Corregir el injusto sistema tributario en relación al sector agropecuario, para que éste aporte en proporción a sus ingresos. Es urgente la corrección del impuesto inmobiliario, para que se cobre el impuesto sobre el valor de mercado de los inmuebles rurales.
- Frenar y evaluar la política de liberación masiva de semillas transgénicas, por sus altos impactos negativos a nivel social y ambiental.
- Fortalecer los controles ambientales en un contexto de uso masivo de agrotóxicos y de fuerte deforestación, castigando efectivamente a quienes transgreden las normas ambientales.
- Desarrollar una política integral de apoyo a la agricultura familiar campesina, que permita el arraigo y el desarrollo del potencial de las familias campesinas, en la perspectiva de lograr la soberanía y seguridad alimentarias.
- Investigar, juzgar y condenar el asesinato de campesinos y campesinas, evitando que estos hechos queden en la impunidad.

BIBLIOGRAFÍA

- MAG (2008): *Censo agropecuario nacional*.
- Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1992.
- Adepo, Indert (2013): *Informe de avance, proyecto de regularización jurídica de la tenencia de la tierra y diagnóstico de colonias*.
- BASE IS (2012, 2013): informes del Observatorio del Derecho a la Tierra, programa Democratización y Construcción de la Paz (DCP).
- Banco Mundial (2007): *Impuesto inmobiliario: herramienta clave para la descentralización fiscal y el mejor uso de la tierra*.



DESTRUCCIÓN DEL AGUA, EL SUELO, LOS
BOSQUES, LAS SEMILLAS Y LA BIODIVERSIDAD
ENTERA EN PARAGUAY

Pasar de las aciagas regresiones ambientales actuales a una ecología constitucional y práctica

La construcción de sociedades sustentables es un proceso que empieza con un aprendizaje basado en el respeto a todas las formas de vida.

Como señala el antropólogo Víctor Hugo Ramos, en la actualidad son necesarios “cambios de paradigmas y de vida”, pues los desafíos que enfrentamos como parte de la especie humana, en torno al orden de nuestra sobrevivencia como personas y como miembros de nuestra especie, son cruciales e inéditos. Se presenta ante nosotros la necesidad imperiosa de cambiar de rumbo, de hacer cambios fundamentales, cambios de paradigmas y de modos de relacionamiento entre nosotros y con la naturaleza .

Lamentablemente, el Paraguay se encuentra sumido en un intenso e irracional proceso de destrucción de los recursos naturales, de agresión a las diversas formas de vida en el territorio, motivados por el afán de acumulación de capital con base en la sobreexplotación de los seres humanos y de la naturaleza toda. Este proceso de depredación se ha intensificado desde junio de 2012. El actual gobierno de Horacio Cartes ha dictado medidas ambientales a favor de las explotaciones agroganaderas que –por su absoluta irracionalidad– han despertado críticas incluso en sectores afines a dicho modelo de acumulación.

INTRODUCCIÓN

Un análisis general de la actuación estatal en el periodo bajo estudio muestra muy pocos resultados positivos de gestión, generándose una alarmante situación por las violaciones masivas y sistemáticas al derecho a vivir en un ambiente saludable y al mandato constitucional de protección ambiental, establecidos en los arts. 7 y 8 de la Constitución de 1992. Esta violación sistémica se debe sobre todo a la falta de cumplimiento de las garantías legales existentes, y ha empeorado con la sanción y puesta en vigencia de normas jurídicas regresivas en materia de derechos humanos.

HACIA CAMBIOS DE PARADIGMA EN LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS

Como se ha sostenido desde espacios de pensamiento crítico, la construcción de sociedades sustentables es un proceso que empieza con un aprendizaje basado en el respeto a todas las formas de vida.

Ante la crisis ecológica producida por el modo de vida dominante desde hace algunos siglos, también en el campo de los derechos humanos se han desarrollado reflexiones y discusiones importantes en torno a las relaciones entre los derechos de las personas y los derechos de la naturaleza, de la "Pachamama", reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador del año 2008¹. Por considerarlo de interés para su contraste con el pensamiento político-jurídico dominante en Paraguay, se transcriben las disposiciones contenidas en el capítulo relativo a los derechos de la naturaleza:

DERECHOS DE LA NATURALEZA

Art. 71. La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

¹ Constitución de la República del Ecuador 2008. Disponible en: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf. Los resaltados son nuestros.

Art. 72. La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados.

En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.

Art. 73. El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.

Se prohíbe la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional².

Art. 74. Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir.

Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.

Se comparte la posición de que el desplazamiento desde el antropocentrismo a la visión "antihumanista" no es la cuestión. Más bien se trata de construir una perspectiva diferente a las categorías que nos vienen del mundo central y del modo en que fue concebida la modernidad. Como sostiene Eugenio Zaffaroni:

La ecología constitucional, en el marco de la concepción que proviene de nuestras culturas originarias, lejos de negar la dignidad humana la recupera de su camino perdido por el afán de dominación y acumulación indefinida de cosas.

Esto no significa ningún romanticismo que idealice a las culturas originarias y al modo de vida de nuestros pueblos precolonizados. Nadie puede pretender negar la técnica, el uso de instrumentos, el beneficio de usar prudentemente de la naturaleza. No se trata de un sueño regresivo a la *vida primitiva*, sino de actuar con nuestra tecnología pero conforme a las pautas éticas originarias en su relación con todos los entes. Si nuestra condición humana nos dota de una mayor

² Coherente con el art. 15 sobre el ambiente sano que prohíbe expresamente el desarrollo, producción, tenencia, comercialización, importación, transporte, almacenamiento y uso de "contaminantes orgánicos persistentes altamente tóxicos, agroquímicos internacionalmente prohibidos, y las tecnologías y agentes biológicos experimentales nocivos y organismos genéticamente modificados perjudiciales para la salud humana o que atenten contra la soberanía alimentaria o los ecosistemas".

capacidad para idear instrumentos y herramientas, cabe pensar que no lo hace para que nos destruyamos mejor entre nosotros y hagamos lo mismo con los otros entes hasta aniquilar las condiciones de nuestra habitabilidad en el planeta³.

Para el fortalecimiento de una cultura realmente respetuosa de la vida en todas sus formas, es importante la educación ambiental como una herramienta de las varias que deben implementarse, para empezar a desandar el camino de destrucción de la naturaleza que estamos transitando, y comenzar a cumplir los postulados contenidos en el texto de la Constitución desde 1992. La propia Política Ambiental Nacional del Paraguay plantea como objetivo principal: "Conservar y adecuar el uso del patrimonio natural y cultural del Paraguay para garantizar la sustentabilidad del desarrollo, la distribución equitativa de sus beneficios, la justicia ambiental y la calidad de vida de la población presente y futura"⁴.

El patrimonio común en Paraguay está constituido en parte por los bienes naturales que conforman los ecosistemas ubicados en el territorio de este país, entre los cuales se destacan los recursos hídricos y los bosques, que son fuentes de vida y hogar de biodiversidad autóctona que debe ser conservada, protegida y, en cada vez más casos, restaurada.

RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES EN MATERIA AMBIENTAL

Las competencias y responsabilidades estatales en cuanto a la actuación socioambiental recae principalmente en varios órganos del Poder Ejecutivo como la Secretaría del Ambiente (Seam), que depende directamente del Presidente de la República y se encuentra regulada por la Ley N° 1561 del año 2000 "Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente", y por los decretos reglamentarios de dicha normativa legal. La Seam es, a su vez, autoridad de aplicación de numerosas leyes. También el Instituto Forestal Nacional (Infona) es una institución con responsabilidades relevantes en la materia. Este instituto fue creado a través de la Ley N° 3468/08.

Además, como poderes del Estado garantes de derechos, tanto el Judicial como el Legislativo poseen obligaciones vinculadas a la protección socioambiental. La Corte Suprema de Justicia creó en febrero de 2013 una dirección específica de derecho ambiental, vía Acordada⁵. El Ministerio Público cuenta con una Dirección del Medio Ambiente, con Unidades Fiscales Especializadas de Delitos

3 Eugenio Raúl Zaffaroni (2012) *La pachamama y el humano*. Buenos Aires, Ediciones Madres de Plaza de Mayo, pp. 123-128.

4 Política Ambiental Nacional del Paraguay (PAN), punto 2.4. Disponible en: <http://www.gat.org.py/gat/baseslegales/SEAM-Politicaambientalnacional.pdf>, consultada en fecha 3 de diciembre de 2013.

5 Acordada N° 802 del 19 de febrero de 2013 "Por la que se crea la Dirección de Derecho Ambiental de la Corte Suprema de Justicia". Disponible en: <http://www.pj.gov.py/images/contenido/acordadas/acordada802.pdf>

Ambientales en diferentes lugares del país, y con una “Guía para Fiscales para la investigación de Hechos Punibles contra el Ambiente y las Bases Naturales de la Vida Humana”⁶. En vista a las actuaciones de las y los fiscales especializados en delitos ambientales en general, sobre todo con relación a delitos que afectan a comunidades campesinas e indígenas, en la actualidad dicha guía debe ser uno de los manuales de procedimiento menos aplicados que existen en el Estado paraguayo.

El Poder Legislativo constituye un actor público fundamental. El mismo cuenta con comisiones asesoras permanentes en ambas cámaras, la Comisión de Energía, Recursos Naturales, Población, Ambiente, Producción y Desarrollo Sostenible en el Senado y la Comisión de Ecología, Recursos Naturales y Medio Ambiente en la Cámara de Diputados. Del Parlamento Nacional depende la Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales (Conaderna), creada por la Ley N° 40 del año 1990. De acuerdo a esta ley, la Conaderna es la responsable de orientar y coordinar la acción de todos los organismos que desarrollen actividades para la defensa del ecosistema, y debe rendir al menos un informe semestral sobre sus actividades al Congreso de la Nación.

Los tres poderes del Estado, y las agencias citadas de modo particular, deben ser los principales garantes y propulsores de la conservación, protección y restauración de los bienes naturales. Están obligados a trabajar articuladamente dentro del sector público, en los niveles central, departamental y municipal, y con los organismos de la sociedad civil existentes en el país. Este trabajo coordinado hasta la fecha es una tarea pendiente.

ALGUNAS ACTUACIONES ESTATALES EN EL PERIODO BAJO ESTUDIO

VIGENCIA DE LA LEY DE “DEFORESTACIÓN CERO” EXTENDIDA HASTA EL AÑO 2018

El 13 de setiembre de 2013 fue promulgada la Ley N° 5045, que modifica los arts. 2 y 3 de la Ley N° 2524/04 “De Prohibición en la Región Oriental de las Actividades de Transformación y Conversión de Superficies con cobertura de bosques”⁷. Organizaciones ambientalistas han considerado que esta ley, a pesar de ser de cumplimiento deficiente, ha servido como una herramienta para desacelerar el proceso de destrucción de bosques en la región. Han estimado, sin embargo, que su vigencia por tiempo tan limitado y su aplicabilidad solo para la Región Oriental son aspectos a mejorar para la vigencia de una normativa que realmente garantice la protección de ecosistemas en todo el territorio nacional.

La temporalidad fijada en la Ley N° 2524 y sostenida en las modificaciones representa una seria amenaza latente, un recordatorio de que los bienes natura-

6 La Guía se encuentra disponible en: http://www.ministeriopublico.gov.py/contenidos/paginas/delitos_ecologicos/index.php.

7 Modificada por Ley N° 3139/06 y ampliada por Ley N° 3663/08.

les del país tienen fecha de vencimiento en el imaginario de algunas autoridades nacionales.

DECRETO PRESIDENCIAL QUE FAVORECE EL AVANCE DE LA CRIMINAL DEFORESTACIÓN EXISTENTE Y DEL DRENAJE DE HUMEDALES

La protección de los bosques tiene un rol clave en términos de protección de la biodiversidad, cambio climático, protección del suelo y los territorios. Por tanto, aquellos forman parte del patrimonio nacional.

El periodo actual se ha caracterizado por una sistemática violación de las normativas referentes a la protección de los bosques en el país, irrespetando la Ley N° 2524 del año 2004 y su modificatoria a través de la Ley N° 5045/13 que extiende su vigencia hasta el 2018, la Ley N° 422/73 y la Ley N° 4241/10⁸.

Esta violación a las leyes forestales impacta de forma directa en las comunidades cuyas vidas dependen de los bosques, como las comunidades indígenas, y artesanas y artesanos del país que realizan arte en madera de especies de árboles que van desapareciendo.

Un caso resaltante de los tantos perpetrados impunemente es el del área ocupada por el Bosque Atlántico del Alto Paraná, Región Oriental, específicamente en el departamento de Caazapá, distrito de Tava'i, en donde se deforestaron más de 260 hectáreas de bosque. Este caso se detectó durante un monitoreo de la *World Wildlife Fund* (WWF).

En cuanto al Chaco paraguayo se ha constatado la mayor deforestación entre los países que comparten la ecoregión. Si bien dicha región no cuenta con protección especial, ni siquiera se cumple con el 25% de cobertura de bosque nativo que debe mantener de acuerdo a la ley forestal. Según organizaciones ambientalistas, se deforesta a razón de 1.000 hectáreas por día de forma indiscriminada, lo cual indica la magnitud del problema para la búsqueda de conservación de ecosistemas⁹.

La gran deforestación existente eleva al Paraguay, junto con Malasia y Camboya, entre los países líderes en pérdida forestal en el mundo¹⁰.

A pesar de la importancia fundamental de los bosques y de la enorme amenaza que sufren todos los ecosistemas en el país, el presidente de la República Horacio Cartes, a través del Decreto N° 453 reglamentario de la Ley N° 294/93 (de Evaluación de Impacto Ambiental), promulgado en fecha 8 de octubre de 2013,

8 Ley N° 2524/04 "De prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques", modificada por Ley N° 3139/06 y ampliada por Ley N° 3663/08. Ley N° 422 de 1973 "Ley Forestal". Ley N° 4241 de 2010 "De reestablecimiento de bosques protectores dentro del territorio nacional".

9 Datos obtenidos de denuncias públicas realizadas por miembros de la Asociación Guyrá Paraguayo, organización ambientalista no gubernamental que realiza un monitoreo satelital de los recursos boscosos del país.

10 Datos obtenidos del Mapa global de alta resolución que muestra la extensión de bosques y junglas, así como la pérdida de vegetación y masa forestal, elaborado por la empresa Google y un equipo de científicos liderado por Matthew Hansen, profesor de ciencias geográficas en la Universidad de Maryland.

estableció medidas que debilitan aún más las protecciones a los bosques, a la naturaleza en general y a las personas.

El art. 2 inciso b del Decreto N° 453 detalla las actividades de explotación agrícola ganadera, forestal y granjera que a partir de su vigencia requerirán la obtención de una declaración de impacto ambiental. Las requerirán solo las explotaciones de quinientas o más hectáreas en la Región Oriental y de dos mil o más hectáreas en la Región Occidental. Por ende, las de una extensión inferior a aquella ya no tendrán obligación de presentar estudio de impacto ambiental. En el inciso citado anteriormente también se establece que el drenaje de humedales es pasible de ser licenciado, a pesar de que el Paraguay ha aprobado el convenio RAMSAR sobre los humedales y las disposiciones de la Ley 3239 de 2007 "De recursos hídricos del Paraguay" que prohíben específicamente esta actividad.

DEROGACIÓN DE SALVAGUARDAS AMBIENTALES PARA LA APROBACIÓN DE EVENTOS TRANSGÉNICOS

Las aprobaciones de parte del Gobierno de introducción de diferentes eventos transgénicos sin el procedimiento legal obligatorio constituyen un grave retroceso, incumpliendo las disposiciones establecidas en el Estatuto Agrario, Ley N° 1.863/02. Las aprobaciones se realizaron sin el debido estudio de impacto ambiental que establece la Ley N° 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental y a través de Resoluciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

Hay que recordar que luego del golpe parlamentario, el 12 de setiembre del año 2012, el gobierno de Federico Franco emitió el Decreto N° 9699 que creó la Comisión Nacional de Bioseguridad Agropecuaria y Forestal (Conbio). En esta normativa se establece que el Ministerio de Agricultura y Ganadería es la única autoridad competente para aprobar o rechazar eventos transgénicos a ser incorporados en la actividad agropecuaria y forestal (art. 19). De esta forma se desarticuló a la Comisión de Bioseguridad y Biotecnología (Combio)¹¹ que era un ente más democrático, privando de competencias en la aprobación de dichos transgénicos a la Seam y al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), además de excluir a las organizaciones de la sociedad civil también integrantes de la Cambio. Uno de los casos de liberación de eventos transgénicos ha sido el otorgado por Resolución N° 153 del MAG del 11 de febrero de 2013 "Por la cual se autoriza a la empresa Monsanto Paraguay S.A. la liberación comercial de la soja que contiene los eventos apilados MON 87701 x MON 89788 (SOJA BtRR2Y, SOJA INTACTA)".

La aprobación de estos eventos transgénicos ha resultado en un avance de la frontera agrícola que acapara tierras de la reforma agraria y expulsa de sus

¹¹ La Comisión Nacional de Bioseguridad se estableció por el Decreto N° 18481/97 con el objetivo de atender, analizar y recomendar todo lo referente a la introducción, ensayos de campo, investigación y liberación al ambiente de plantas transgénicas en el país. La Comisión Nacional de Bioseguridad está integrada por representantes de las autoridades de aplicación –Seam, MAG, MSPyBS–, instituciones científicas y representantes de la sociedad civil.

territorios a personas campesinas e indígenas productoras de alimentos. Las mismas ya no pueden competir contra un modelo que irrumpe en la práctica sin competidor aparente y sin barreras institucionales que lo regulen.

Esta expulsión es facilitada por la impunidad ante el incumplimiento por el sistema de producción agrícola incluso de las elementales obligaciones establecidas en la Ley N° 3742/09 "De control de productos fitosanitarios de uso agrícola". No se implementan las barreras vivas y las franjas de protección debidas en los cultivos transgénicos localizados en numerosas fincas de los departamentos de Canindeyú, Alto Paraná, Itapúa, Caazapá, Caaguazú, San Pedro y Concepción, principalmente. La autoridad de aplicación de dicha normativa es el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave), que no cuenta con un adecuado sistema de control para fiscalizar la efectiva aplicación de estas disposiciones legales, y el mínimo que existía ha sido debilitado aún más desde junio de 2012.

Se han denunciado numerosos casos de violaciones a la Ley N° 3742 en los departamentos de Canindeyú, Alto Paraná, San Pedro, Itapúa, afectando la salud, la alimentación, el derecho al agua y el ambiente de las comunidades locales¹².

La aprobación indiscriminada y sin los estudios científicos pertinentes de las diferentes variedades de transgénicos, ha significado, además de un tremendo deterioro de la institucionalidad pública ambiental, una violación abierta a la Ley N° 2309 del año 2003 "Que aprueba el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica". En especial, a lo dispuesto en el art. 2 numeral 2 que establece: "Las Partes velarán por que el desarrollo, la manipulación, el transporte, la utilización, la transferencia y la liberación de cualesquiera organismos vivos modificados se realicen de forma que se eviten o se reduzcan los riesgos para la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana".

Los eventos transgénicos aprobados en los últimos meses, de acuerdo al marco constitucional y legal vigente, debían haber pasado por un proceso de evaluación que determine los riesgos posibles en cuanto a la salud humana, los posibles daños al suelo, al aire, a los recursos hídricos, a la biodiversidad, incluyendo a las semillas nativas. Por otra parte, también debieron haber sido sometidos a una evaluación de su impacto en la profundización de las violaciones de derechos económicos, sociales y culturales en el país, en particular los de personas indígenas y campesinas, tal como ya había sido expuesto por organizaciones sociales, de derechos humanos y ambientalistas durante la Campaña "No al maíz transgénico", desarrollada desde el mes de agosto del año 2010.

12 Un caso resaltante, por ejemplo, es el de la comunidad Maracaná, distrito de Curuguaty. Sobre otros casos a los cuales se ha dado seguimiento, véanse los artículos sobre el derecho al agua, sobre el derecho a la alimentación adecuada y sobre derechos de los pueblos indígenas contenidos en este informe.

PROYECTO DE LEY EN CURSO APUNTA A DEBILITAR AÚN MÁS LAS PROTECCIONES A LAS PERSONAS Y EL AMBIENTE EN LA APROBACIÓN DE EVENTOS TRANSGÉNICOS

El 7 de setiembre de 2011 fue presentado en la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley de Bioseguridad, que ya anticipaba lo que sectores de poder económico y político harían en la práctica desde junio de 2012. El proyecto fue presentado por diputados de la Asociación Nacional Republicana (ANR) y del partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Unace), Herminio Dávalos, Andrés Retamozo, César Ariel Oviedo y David Ocampos.

El proyecto de ley elimina a sectores importantes de la Comisión Nacional de Bioseguridad Agropecuaria y Forestal (Conbio), contemplada en la nueva propuesta legislativa (art. 7). A diferencia de la Combio, la Comisión de Bioseguridad Agropecuaria y Forestal (Conbio) ya no contempla la participación de sectores de la sociedad civil. De acuerdo al art. 9 de dicho proyecto, la Seam y el Senave cuentan con un representante cada una de un total de once. El art. 22, por su parte, establece que la "Evaluación de Riesgo realizada por la Conbio con los alcances establecidos en la presente ley excluye la necesidad de una Evaluación de Impacto Ambiental de la solicitud presentada por el interesado".

El proyecto de ley ya ha recibido dictámenes de varias de las comisiones a las que fue derivado, dos de ellos en setiembre de 2013¹³. Ninguno de los dictámenes ha sido por el rechazo¹⁴.

LA SITUACIÓN DEL LAGO YPACARAÍ

El lago Ypacaraí es considerado el más emblemático del Paraguay y forma parte de la cuenca que lleva el mismo nombre. En los últimos meses, la contaminación del agua por causa de desechos industriales y otros ha ido aumentando de manera acelerada, hasta llegar a niveles de contaminación impensados, generando una problemática social que no solo afecta a los pobladores del lugar, sino al país en general.

La contaminación del lago habría sido causada, entre otros factores, por:

- La enorme cantidad de aporte de nutrientes vertidos en la cuenca y en el espejo de agua del lago, por curtiembres, fábricas y empresas de producción e industrialización de alimentos, desde agosto de 2012 hasta la fecha;
- El avance de emprendimientos inmobiliarios, aprobados sin instalación de los debidos tratamientos de efluentes domiciliarios que persistiría hasta el cierre del presente artículo;
- La violenta deforestación y destrucción de hábitats adyacentes al lago en un proceso acelerado en el último año, duplicando la tasa de deforestación, de

13 Congreso de la Nación, Sistema de Información Legislativa. Disponible en: <http://silpy.congreso.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F4730>

14 Sobre uno de los dictámenes emitidos, véase: Sobrevivencia, 26 de abril de 2012. Disponible en: <http://www.sobrevivencia.org.py/v1/?tag=comision-nacional-de-bioseguridad-conbio>

acuerdo a informes de organizaciones que realizan monitoreo de las áreas boscosas;

- La destrucción de humedales de suma importancia, que a su vez tienen protección especial, para plantaciones de arroz, como es el caso de los humedales del Ñeembucú a mediados del año 2013. Durante estos hechos las autoridades nacionales, en especial la Secretaría del Ambiente, el Instituto Forestal Nacional y la Unidad Fiscal Especializada en Delitos Ambientales competente, no procedieron según lo establecido en las leyes orgánicas que rigen sus actuaciones.

La suma de la irresponsabilidad de sectores privados y el incumplimiento de sus obligaciones legales por las autoridades estatales competentes, han producido efectos sumamente dañinos al lago, los cuales persisten hasta la fecha y permanecerán por tiempo incierto, según lo estiman especialistas en materia ambiental.

Este es un caso paradigmático en cuanto a la violación de los derechos a un ambiente saludable y también en cuanto al derecho humano al agua, debido a que el deterioro de la cuenca del lago genera pérdidas de biodiversidad, destrucción de ecosistemas claves y dificultades en el acceso al agua a las comunidades locales. Además, ha producido y seguirá produciendo elevadas pérdidas económicas a artesanos, artesanas y comerciantes locales.

RECOMENDACIONES

- Crear un Ministerio del Ambiente que tenga a su cargo la gestión sustentable de los bosques y del agua, a fin de fortalecer la institucionalidad en materia ambiental, dotándolo de mayor presupuesto y capacidad de acción preventiva y correctiva.
- Garantizar el cumplimiento de las normativas ambientales que protegen los parques nacionales.
- Restaurar los ecosistemas clave en toda la cuenca del lago Ypacaraí.
- Modificar el Decreto N° 9699 de 2012 que crea la Comisión Nacional de Bioseguridad Agropecuaria y Forestal, otorgando un peso preponderante a la instancia ambiental para la toma de decisiones y dando mayor participación a la Universidad Nacional.
- Revertir con urgencia la actual y extendida inoperancia del Ministerio Público con relación a los delitos ambientales, a través de la realización de sumarios a los y las agentes fiscales que han desempeñado negligentemente sus funciones y la designación a través de concursos públicos objetivos de nuevas/os fiscales.

- Crear un ente de control y fiscalización de las licencias ambientales.
- Sancionar y promulgar normas jurídicas que garanticen la participación del Consejo Nacional del Ambiente y de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de la Política Nacional Ambiental.
- Fortalecer las organizaciones locales, como los comités de gestión y los consejos de aguas por cuencas hídricas.
- Sancionar una ley que prohíba la deforestación en todo el territorio nacional por tiempo indefinido.
- Conformar el comité interinstitucional de evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas, establecido en el art. 9, inciso o de la Ley N° 2459/04 que crea el Senave: "constituir, con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Secretaría del Medio Ambiente, el Servicio Nacional de Salud Animal (Senacsa) y demás instituciones afines, comités de evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas para la salud humana, animal y vegetal y/o el medio ambiente".
- Reglamentar la Ley N° 3239 de los recursos hídricos del Paraguay, y hacerlo conforme a lo dispuesto en la Constitución y en los tratados internacionales vigentes.
- Rechazar el Proyecto de Ley de Bioseguridad actualmente bajo estudio en el Congreso Nacional.
- Aumentar el presupuesto asignado para la educación ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

- Política Ambiental Nacional del Paraguay. Disponible en: <http://www.gat.org.py/gat/baseslegales/SEAM-Politicaambientalnacional.pdf>, consultada en fecha 3 de diciembre de 2013.
- Secretaría del Ambiente (s/f) *Leyes ambientales bajo responsabilidad de la Seam*. Asunción, Seam. Disponible en: <http://www.seam.gov.py/images/stories/seam/documentos/paraguaysilvestre/leyesambientales.pdf>
- Zaffaroni, Eugenio Raúl (2012) *La pachamama y el humano*. Buenos Aires, Ediciones Madres de Plaza de Mayo.

DERECHO A LA LIBERTAD





PROHIBICIÓN DE LA ESCLAVITUD Y LA TRATA

La trata de personas: desafíos que permanecen a pesar del nuevo marco jurídico vigente

Desde hace un año, en Paraguay se cuenta con la Ley N° 4788/12 Integral contra la Trata de Personas, que tiene como objetivos establecer mecanismos y ejecutar acciones de prevención, atención, protección y reparación de las personas victimizadas por el crimen de la trata con diversos fines. Sin embargo, aún no se ha avanzado en la creación de la secretaría operativa que debe implementar el Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas, debido a que aún no se han previsto los recursos presupuestarios necesarios. Este contrasentido implica que si bien se cuenta con herramientas legales y programas, que en su concepción constituyen acciones políticas válidas, en la práctica no pueden implementarse de manera integral y efectiva. Mientras tanto, muchas personas en situaciones de trata, especialmente mujeres y niñas, no tienen garantizada una protección real y efectiva que el Estado tiene la obligación de brindar.

ELIZABETH DURÉ

BASE INVESTIGACIONES SOCIALES (BASE IS)

INTRODUCCIÓN

La trata de personas con fines sexuales, laborales, extracción de órganos o matrimonio forzado “es concebida hoy como un delito transnacional, que también puede ser realizado dentro de un país en la modalidad de trata interna” (Inecip, Grupo Luna Nueva, 2012). La Constitución Nacional establece en el art. 10 que: “Están proscritas la esclavitud, las servidumbres personales y la trata de personas. La ley podrá establecer cargas sociales en favor del Estado”.

A nivel internacional, la herramienta más importante es el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, conocida como Protocolo de Palermo, ratificado en nuestro país por Ley N° 2396/04, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. En relación a la protección de niñas, niños y adolescentes, se cuenta además con el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía, ratificado por Ley N° 2134/04.

El marco jurídico internacional sirvió de base para la elaboración, aprobación y promulgación de la Ley Integral contra la Trata de Personas, N° 4788/12¹, la cual constituye una herramienta normativa muy importante para el combate de las diversas formas de tráfico y trata de personas, logrando que la legislación paraguaya se adecue a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos considerando lo establecido por los protocolos mencionados. En dicha ley está tipificada la trata de personas, tanto en el territorio nacional (denominada trata interna) como internacional, fuera de las fronteras (denominada trata internacional), y el enfoque integral establecido por la normativa posibilita no solo la intervención en la persecución y la punición del crimen de la trata, sino la creación de políticas públicas de prevención, atención y reparación para las personas, especialmente para mujeres en situación o supervivientes de trata y tráfico.

En el proceso de aprobación de la ley, ha sido de suma importancia la incidencia de organizaciones de la sociedad civil –posterior a la difusión del primer anteproyecto elaborado por la entonces Secretaría de la Mujer en el año 2009– debido a que inicialmente la propuesta no tipificaba la trata interna². La incorporación de dicha tipificación es considerada un gran avance, sobre todo atendiendo que diversas investigaciones realizadas en los últimos años develaron que la trata interna es la antesala de la trata internacional.

1 La Ley N° 4788/12 Integral contra la Trata de Personas tiene como objeto: “Prevenir y sancionar la trata de personas en cualquiera de sus manifestaciones, perpetrada en el territorio nacional y en el extranjero. Es también su objeto el proteger y asistir a las víctimas, fortaleciendo la acción estatal contra este hecho punible”.

2 El primer anteproyecto fue elaborado por Celso Castillo para la Secretaría de la Mujer. Inecip y el Grupo Luna Nueva realizaron un análisis exhaustivo y crítico con foros abiertos de debate y como resultado acercaron una propuesta de texto elaborada por Juan Köhn Gallardo.

Asimismo, en enero del año 2012, por decreto N° 8309, fue aprobada la "Política nacional para la prevención y combate a la trata de personas", en la cual se señala la elaboración de un plan nacional de combate a la trata de personas, así como la implementación de principios, directrices y acciones de prevención, persecución y atención a víctimas de trata, de conformidad con la política nacional aprobada. Dicha política se encuentra orientada a la adopción de medidas que permitan prevenir el crimen, brindar protección y asistencia para garantizar el respeto a los derechos humanos de todas las víctimas o posibles víctimas de la trata de personas, tanto en el territorio nacional como en el exterior, así como para fortalecer las acciones de persecución a organizaciones criminales, en el marco de la investigación, judicialización y sanción del crimen.

En la lucha contra la trata de personas, especialmente de mujeres y niñas, se dieron algunos avances en el ámbito gubernamental, entre los que se destacan la creación de una instancia con rango de Dirección General en el Ministerio de la Mujer³, la aprobación y promulgación de la Ley N° 4788/12, así como de la "Política nacional para la prevención y combate a la trata de personas" y la creación del Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas⁴, la puesta en funcionamiento de los centros regionales de atención a víctimas de violencia basada en el género y la trata de personas en cuatro departamentos del país⁵.

Asimismo, se crearon unidades especializadas en la Policía Nacional y se reforzó la Unidad de Trata del Ministerio Público para abordar la temática. La creación de instancias especializadas constituye un adelanto significativo al constituirse en herramientas para la implementación efectiva de políticas públicas en la lucha contra la trata de personas.

Sin embargo, entre octubre de 2012 y noviembre de 2013, los organismos gubernamentales han implementado acciones aisladas y descoordinadas, a pesar de la existencia de la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas en el Paraguay, que funciona desde el año 2005. Esta instancia ha sido reconocida por decreto N° 5093 del Poder Ejecutivo, y se encuentra conformada por dependencias de los tres poderes del Estado y por organizaciones de la sociedad civil. La Mesa tiene como misión "la articulación de la política nacional y elaboración de directrices para las acciones preventivas, represión y sanción al delito de trata de personas. La coordinación general está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, por medio de la Dirección General de Asuntos Especiales"⁶. Esta instancia no funciona con la regularidad y celeridad que requiere la temática, especialmente si se considera el creciente aumento de personas en situaciones de trata con fines laborales y sexuales. Desde la Se-

3 En diciembre del año 2012 se creó, en el Ministerio de la Mujer, la Dirección General para el Combate de la Trata de Mujeres.

4 Artículo 49 de la Ley N° 4788/12.

5 El Ministerio de la Mujer habilitó centros regionales en las ciudades de Pedro Juan Caballero, Ciudad del Este, Filadelfia y Curuguaty. Disponible en: <http://www.mujer.gov.py/centros-regionales-r1>.

6 Información disponible en: <http://www.mre.gov.py/DACPE/Interna.aspx?int=22>.

cretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) también se contaba con un espacio en el que participaban organizaciones de la sociedad civil.

Vale destacar que, posterior a la destitución del gobierno de Fernando Lugo, instancias como las citadas, paralizaron sus actividades o sus equipos humanos fueron desarticulados, generándose un retroceso en materia de protección y garantía de los derechos de personas en situaciones de trata. Es así que las acciones y propuestas de comunicación, capacitación, difusión o la promulgación de un instrumento legal coherente con los marcos jurídicos internacionales pueden constituirse en acciones dispersas si no se coordinan de forma eficiente y si no se cuenta con los recursos humanos y presupuestarios necesarios. A partir de la asunción de las nuevas autoridades del gobierno actual de Horacio Cartes, se han reiniciado las reuniones de la Mesa Interinstitucional y la SNNA ha convocado a una primera reunión a organizaciones de la sociedad civil, que abordan las cuestiones de trata y explotación sexual.

Conforme a lo dispuesto en el art. 49 de la Ley N° 4788/12 y como parte de la implementación efectiva de una política pública en materia de lucha contra la trata, debe crearse una secretaría operativa para la implementación del programa nacional⁷. Sin embargo, a casi un año de la promulgación de la ley, el Ministerio de la Mujer (MM), ente responsable de llevar adelante y coordinar interinamente el programa, no ha previsto recursos propios en el presupuesto del año 2014, para concretar la creación de dicha secretaría. Consultada sobre los recursos asignados para la lucha contra la trata, la diputada nacional Rocío Casco, presidenta de la Comisión Asesora de Equidad Social y Género de la Cámara de Diputados, confirmó que el MM no incluyó recursos destinados a la lucha contra la trata en el Presupuesto General de la Nación 2014, expresando que se encuentra estudiando la posibilidad futura de un "presupuesto de ley protegido" con recursos destinados a la lucha contra la trata y la explotación de mujeres.

La situación se agudiza debido a que la ejecución de las iniciativas desde esta instancia dependen casi exclusivamente de los recursos de la cooperación internacional. El MM manifiesta en su memoria de gestión 2008-2013, que se logró un gran avance en cuanto a la ampliación del presupuesto institucional, indicando que el 350 % procede de Fuente 10 (F10) y que el 1700 % de Fuente 30 (F30). Se considera pertinente aclarar que los recursos de F30 son recursos de inversión, préstamos o donaciones de la cooperación internacional que, cuando finalizan, traen como consecuencia que las acciones y programas se paralicen o desaparezcan.

La dependencia de los recursos externos incide directamente en la sostenibilidad a futuro y en la implementación de lo que debería considerarse una política pública para la lucha contra el crimen de la trata de personas. Los recursos con los que contará el MM permitirán mantener el equipo operativo con que cuen-

7 El programa dependerá del Ministerio de la Mujer en tanto sea creada la secretaría operativa que lleve adelante dicho programa.

ta la Dirección General de Trata de dicho ministerio. Las acciones específicas, como el funcionamiento del albergue y la reinserción de mujeres y adolescentes, probablemente se vean interrumpidas⁸.

Mientras tanto, varias mujeres de sectores vulnerabilizados en sus derechos, entre ellas adolescentes de pueblos originarios, trans⁹ y campesinas, continúan viviendo en situaciones de trata con fines sexuales y laborales, tal como han referido algunos medios masivos de comunicación. Respecto a los casos de trata internacional, algunos detectados durante 2013, tuvieron como destino dos países que constituyen los principales de la trata internacional de mujeres y adolescentes paraguayas: Argentina¹⁰ y España¹¹.

En cuanto a la trata interna, continúa invisibilizada, pues al ser Paraguay el país de origen de la trata internacional, debe tenerse en cuenta que muchas de las adolescentes y mujeres en situación de trata internacional con fines sexuales o laborales, antes fueron víctimas de trata en el territorio nacional.

INICIATIVAS ESTATALES

En abril del año 2013 se realizaron elecciones generales en Paraguay, resultando ganador el empresario y candidato del Partido Colorado, Horacio Cartes, quien asumió el gobierno en agosto del mismo año¹². Cabe señalar que la lógica en los procesos que se dan durante los cambios de gobierno evidencia la ausencia de políticas estatales, pues los integrantes del gobierno entrante destinan un tiempo importante a la revisión de la gestión del equipo que le precedió¹³, paralizando así las acciones en ejecución.

Es relevante mencionar que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité Cedaw, por su sigla en inglés) ha examinado al Estado paraguayo en noviembre del año 2011, luego del sexto informe periódico que éste presentó sobre los derechos de las mujeres, además de las "Observaciones finales al Estado", en las cuales se explicitan motivos de preocupación y recomendaciones sobre la igualdad y la no discriminación de las mujeres en Paraguay. En el mencionado documento, el Comité solicita al Estado paraguayo "que en el plazo de dos años, proporcione información por escrito sobre las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones que figuran en los párrafos

8 Las acciones de la Dirección de Trata de Mujeres funcionarán hasta diciembre del año 2013 con fondos del CAF (Banco de Desarrollo de América Latina).

9 Travestis, transexuales, transgéneros.

10 Diario Abc Color, 27 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/paraguaya-victima-de-trata-desbarata-una-red-en-argentina-622518.html>.

11 Portal Paraguay.com, 13 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/desbaratan-red-de-trata-de-personas-93104>.

12 Horacio Cartes proviene del sector empresarial y responde a los intereses de sectores dominantes como las transnacionales, sojeros, ganaderos.

13 Es esencial señalar que el gobierno de facto de Federico Franco desarticuló y paralizó programas, acciones y propuestas implementadas por el gobierno Lugo.

Nº 23 y 31, respectivamente". El párrafo 23 hace referencia a la trata de mujeres y niñas, y explotación de la prostitución¹⁴; por su parte, el 31 refiere al derecho a la salud de las mujeres.

En el informe enviado por el Ministerio de la Mujer al Comité se describen las diversas iniciativas implementadas desde las instancias estatales en la lucha contra la trata de personas, las cuales en su mayoría se refieren a propuestas implementadas en años anteriores. Se informa sobre el fortalecimiento de instancias, específicamente de la Unidad Especializada del MM. Sin embargo, existe una grave omisión en materia de trata y explotación con fines sexuales o laborales de niñas y adolescentes.

LOS AVANCES IDENTIFICADOS SON:

- Creación de la Dirección General de Trata de Mujeres en el Ministerio de la Mujer¹⁵;
- Aprobación de la Política nacional para la prevención y combate a la trata de personas en Paraguay 2010-2019;
- Dirección de Asuntos Internacionales de la Dirección General de Migraciones (que se ocupa de casos específicos de trata). Departamento Antitrata de Personas y Delitos Conexos de la Policía Nacional;
- Creación de centros regionales de atención a víctimas de violencia y trata de mujeres;
- Fortalecimiento de las unidades especializadas contra la trata de personas del Ministerio Público.

Sin embargo, como hemos señalado anteriormente, llama la atención que, pese a la creación de todas estas dependencias e instancias específicas en materia de trata de personas, el Estado aún no fortalezca la implementación de las acciones de manera coordinada y sostenida para dar una respuesta integral y con enfoque de derechos, no solo en el marco de la investigación y persecución penal del hecho punible, sino en cuanto a la atención y restitución de los derechos humanos vulnerados de las víctimas.

MINISTERIO DE LA MUJER

El MM cumple, desde diciembre del año 2012, una importante función, pues, según lo establecido en la Ley Nº 4788/12, art. 51: "En tanto sea creada una instancia especial para el efecto, el Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas, dependerá del Ministerio de la Mujer". Sin embargo, la Dirección General de Trata de Personas cuenta con un

¹⁴ El plazo para la presentación requerida por el Comité Cedaw es noviembre del año 2013, y el Estado deberá informar sobre los avances implementados para el cumplimiento de las recomendaciones referidas.

¹⁵ Creada en diciembre del año 2012. Información remitida por el MM en el informe del Estado paraguayo al Comité Cedaw sobre los párrafos Nº 23 y 31. El informe fue remitido por el Ministerio de la Mujer a Codehupy el 14 de octubre de 2013. MINMUJER/DM/VIND/DRI/SGNº125.

equipo integrado con pocos recursos humanos¹⁶, insuficiente para responder a la creciente y diversa demanda en cuanto a la atención y reintegración de mujeres en situaciones tanto de trata interna como de trata internacional. Igualmente, el equipo necesita una formación que permita garantizar la atención con enfoque de derechos a personas trans y mujeres indígenas en situaciones de trata.

Asimismo, desde el MM se han implementado diversas campañas de sensibilización, utilizando medios masivos de comunicación escritos, televisivos y radiales, cuya estrategia y efectividad se deberían analizar, pero diversas organizaciones afirmaron desconocer las propuestas o programas que se implementan desde esta instancia gubernamental. Referentes entrevistadas de las organizaciones Unidas en la Esperanza (Unes) y Panambi, asociación de travestis transexuales y transgéneros de Paraguay, refirieron que no acceden a información sobre las propuestas, acciones o programas dirigidos a trabajadoras sexuales y personas trans que pueden encontrarse en situaciones de trata. A esto se le suma el escaso conocimiento que se tiene de la Ley N° 4788/12 por falta de difusión. Si bien el MM informa que se han impreso 1500 ejemplares para su difusión, esto no es directamente proporcional a la repercusión social, ni asegura el conocimiento masivo de la norma.

En materia de otras acciones que deben ser implementadas por el Estado, existe un vacío en relación con el delineamiento e implementación de propuestas de prevención, atención y reparación de las personas trans. Al respecto, activistas de Panambi¹⁷ manifiestan que “el Estado no nos reconoce y muchas veces es quien más nos discrimina”. Refieren que el MM incurre en discriminación ya que no cuenta con políticas, ni propuestas específicas para las personas trans.

La ausencia de políticas dirigidas a garantizar la atención de situaciones de trata y explotación con fines laborales y sexuales de mujeres y adolescentes de pueblos originarios, fue denunciada por lideresas de organizaciones pai tytytera y de la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (Conamuri), exigiendo que el Estado las escuche y las tenga en cuenta¹⁸.

MINISTERIO DEL INTERIOR

En este estamento del Estado se han creado instancias específicas para el abordaje de la trata de personas y de mujeres, tales como la Dirección de Asuntos Internacionales de la Dirección General de Migraciones y el Departamento Antitrata de Personas y Delitos Conexos de la Policía Nacional.

16 Incluyendo a la directora, el equipo consta de 5 personas. En contraposición, según informaciones brindadas en entrevista por la abogada Teresa Martínez, la Unidad especializada del Ministerio Público cuenta con un equipo de aproximadamente 40 personas.

17 Entrevistas realizadas a Yrem Rotela y Marie Betancourt, integrantes de la Asociación Panambi.

18 Durante la presentación y difusión de materiales sobre violencia y trata de mujeres jóvenes indígenas, dos mujeres manifestaron que no reciben atención cuando denuncian casos en las fiscalías de sus departamentos (Concepción y Amambay). Actividad organizada por Base 15 en Asunción, el 27 de noviembre del año 2012.

La comisaria Marina Franco, responsable del Departamento Antitrata de Personas y Delitos Conexos de la Policía Nacional, manifestó que si bien se realizan capacitaciones al personal a fin de que cuenten con la formación y capacidad para intervenir en las situaciones de trata, en diversas ocasiones este se traslada de jurisdicción, lo que hace necesario que el nuevo personal deba ser capacitado¹⁹. La Policía Nacional cuenta con tres oficinas regionales, en Alto Paraná, Caaguazú y Encarnación, consideradas zonas de origen y traslado de personas con fines de trata y explotación sexual, regiones en las cuales se necesita implementar estrategias con énfasis en la prevención de la trata de personas.

No obstante de estos avances, no deja de preocupar que la Policía Nacional sea señalada por las organizaciones de la sociedad civil como el órgano que genera mayor desconfianza por el papel represivo y el alto grado de corrupción que impera en dicha institución, ya que está indicada de actuar como cómplice de quienes son agentes para la captación, el traslado de mujeres, adolescentes y niñas en situaciones de trata con fines de explotación sexual²⁰.

MINISTERIO PÚBLICO

A su vez, en la Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas del Ministerio Público se ha designado a tres fiscalas, considerándose ello como parte de los avances más importantes. Actualmente, la unidad cuenta con infraestructura y un equipo técnico multidisciplinario y capacitado para la intervención en casos de trata con competencia a nivel nacional, pero con oficinas centralizadas en Asunción, lo cual constituye un obstáculo al acceso a la justicia de personas victimizadas del interior del país.

El Ministerio Público es una instancia de investigación que actúa sobre hechos consumados. La coordinadora de la unidad mencionada es la fiscal Teresa Martínez, quien manifiesta que la persecución penal no debería ser la única acción que sostenga la lucha contra la trata y explotación sexual de mujeres, y señala los vacíos en la prevención debido a que la unidad a su cargo interviene cuando ya se consumó el hecho punible. Más allá de esta limitación, cabe señalar que esta unidad del Ministerio Público es la única instancia a nivel nacional que cuenta con información actualizada sobre la investigación penal de la trata de personas en Paraguay, donde se especifican 83 casos en el periodo correspondiente a los años 2010 y 2011. Además, se informa que, desde enero a octubre del corriente año, ingresaron 37 causas de trata al Ministerio Público.

Otra de las debilidades en materia de prevención y combate a la trata de personas se refiere a la ausencia de un registro unificado que permita el acceso a información estadística, que dé cuenta de manera desagregada sobre la mag-

19 Intervención en el conversatorio "Alcances y desafíos de la Ley Integral contra la Trata de Personas", 25 de septiembre del año 2013, Salón Bicameral del Congreso, Asunción.

20 Integrantes del Bañado Tacumbú refrieron la inacción de la Policía Nacional cuando se realizan denuncias sobre trata y explotación de mujeres y niñas. Asimismo, denunciaron que las intervenciones de la Fiscalía no tienen resultados porque explotadores de la trata son informados antes de la intervención. Véase: IV Foro Bañadense contra la violencia hacia la mujer, mesa de análisis sobre trata y explotación sexual, 25 de noviembre del año 2013.

nitud de la trata en el ámbito nacional e internacional, ya que este vacío impide que las acciones se sostengan en informaciones específicas y fidedignas. Los datos proveídos por el MM especifican que fueron atendidas en el año 2013, 20 mujeres (7 adolescentes y 13 mujeres adultas), mientras que 9 fueron acogidas en el albergue, 7 adolescentes y 2 mujeres adultas. Consultada respecto a las dificultades para la obtención de datos estadísticos, la directora general de esta dirección específica del MM, manifestó que no se implementa el registro unificado por "falta de voluntad política" y por la ausencia de recursos humanos que se encarguen de esta función en las diferentes dependencias estatales²¹.

De acuerdo a todo lo observado, pese a la existencia de marcos jurídicos y mecanismos legales, las políticas resultan ineficaces si las instancias gubernamentales responsables no cuentan con recursos propios que deben ser incorporados en el Presupuesto General de Gastos de la Nación y no se asegura la coordinación real, integral y sistemática para que la lucha contra la trata de personas sea sostenida e implementada como política de Estado, y no solo del gobierno de turno.

CASOS

Las situaciones que se describen a continuación no están judicializadas y fueron proveídas por referentes y activistas de organizaciones sociales. Se considera pertinente incorporar en este apartado la mirada de Unes, asociación de mujeres trabajadoras sexuales, cuyas integrantes manifiestan que, si bien valoran la existencia y vigencia de la Ley N° 4788/12 como un avance en el ámbito legal, se debe debatir la diferencia entre explotación y trata con fines sexuales y el trabajo sexual²². En los últimos años se ha denunciado sobre situaciones de trata y explotación con fines sexuales de niñas y adolescentes indígenas. En noviembre del año 2013, una operación realizada por la Unidad Especializada de Trata de Personas del Ministerio Público con apoyo del fiscal de la ciudad de Luque, permitió la detención de un cacique que explotaba a niñas²³. Es pertinente aclarar que la intervención en situaciones de trata y explotación de mujeres y varones jóvenes de pueblos originarios debe darse en el marco del respeto de las normas consuetudinarias, y que el Estado tiene la obligación de trabajar con integrantes y organizaciones de pueblos indígenas para que incorporen su cosmovisión en el abordaje y la intervención en situaciones de trata y en toda política dirigida a los pueblos originarios.

21 Entrevista realizada a Luz Gamelia Ibarra para el informe alternativo de la sociedad civil sobre los párrafos N° 23 y 31 del Comité Cedaw, 25 de octubre de 2013.

22 Entrevista realizada en octubre del año 2013 para el informe Cedaw a referentes de Unes.

23 Portal PPN.com.py, 27 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.ppn.com.py/html/noticias/noticia-ver.asp?id=1068306&desc=Fiscalia-desbarato-red-de-proxenas-e-impulo-a-responsable>.

TRATA INTERNA DE MUJER ADOLESCENTE INDÍGENA²⁴

Caso A: se trata de una adolescente indígena oriunda de una comunidad cercana a Pedro Juan Caballero, Amambay, que estudiaba y trabajaba en Ciudad del Este, Alto Paraná. Su familia, al perder contacto con ella, inicia su búsqueda y se les informa que fue a otro lugar a trabajar. La familia, que contactó con las autoridades de la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente (Codeni) y del Ministerio Público, manifestó que en dichas instancias no les prestaron atención, y que las autoridades justificaban el hecho sosteniendo que “probablemente se fue con alguien”. La familia, como parte de una asociación indígena, se dirigió a medios de comunicación alternativos, como las radios comunitarias, para fortalecer la búsqueda en el departamento de Caaguazú, donde se presume que se encontraría la adolescente. Desde estos medios de comunicación se logró movilizar una red de búsqueda, y finalmente la adolescente fue ubicada en las cercanías de la terminal de la ciudad de Coronel Oviedo y regresó a su comunidad, donde vive actualmente, pero con evidentes signos de trauma psicológico.

La informante refiere que la adolescente no quiere volver a trabajar, tampoco estudiar y no quiere hablar de lo que le ha sucedido. Las asociaciones indígenas denuncian que A no es la única adolescente o joven que ha estado en situación de trata con fines sexuales, y afirman que cuando acuden ante una autoridad o instancia gubernamental, no reciben apoyo y son discriminadas por ser indígenas. Hasta octubre del año 2013 no tenían conocimiento del funcionamiento del Centro Regional de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia y Trata del Ministerio de la Mujer, habilitado en la ciudad de Pedro Juan Caballero²⁵.

TRATA INTERNA CON FINES LABORALES DE JOVEN VARÓN

Caso B: se trata de un joven indígena que fue contratado para trabajar en el monte²⁶. Después de varios meses fue encontrado su cuerpo sin vida, con evidentes signos de muerte violenta y fue entregado a su familia. La familia denunció el hecho ante la Policía Nacional y al Ministerio Público, y manifestó que en ambas instancias no recibió la atención requerida. Quienes narraron el hecho manifiestan que el caso de B no es el único, y que las autoridades hacen caso omiso a las denuncias presentadas. En el departamento de Amambay, donde se relevó la información, es común que los adolescentes y jóvenes varones sean contratados para realizar “trabajos en el monte” porque no tienen

24 Situación de trata interna presentada por participantes indígenas en el encuentro sobre violencia y trata de mujeres jóvenes realizado por Base IS en Pedro Juan Caballero, en diciembre del año 2012. Más informaciones sobre demandas de las mujeres al Estado paraguayo, en: <http://mastermundo.com/librosbase/Demandas.pdf>.

25 En octubre del año 2013, en el marco de un proyecto implementado por Base IS con el apoyo de ONU Mujeres, se realizó una jornada donde mujeres de tres asociaciones pai tavytera presentaron a autoridades del departamento sus demandas con relación a la trata y la violencia. En dicho espacio participaron integrantes del equipo del Centro Regional de Atención a Mujeres presentando los servicios que prestan.

26 Realizar trabajos en el monte, en el departamento de Amambay, en muchos casos significa trabajos en plantaciones de marihuana. Eso implica situaciones de riesgos para la vida de quien “entra a trabajar en el monte”, por las mafias que están implicadas en torno a las plantaciones ilegales de marihuana.

otras oportunidades laborales. Las autoridades departamentales conocen la situación a la que se exponen los jóvenes indígenas, pero son cómplices por su inacción ante esta violación de derechos. Al igual que en el caso de la adolescente en situación de trata interna, las autoridades ante las cuales se realizaron las denuncias, no intervinieron para garantizar los derechos de estas personas²⁷.

ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE TRATA CON FINES SEXUALES²⁸

Organizaciones sociales que realizan acciones educativas y de prevención en el Bañado Tacumbú, han denunciado en repetidas ocasiones la modalidad de trata interna por vía fluvial. En el Bañado están instalados varios astilleros, y es un punto de llegada y salida de barcazas que luego se trasladan hasta Concepción. La denuncia refiere que varias adolescentes son tratadas y trasladadas con fines de explotación sexual, permaneciendo en los barcos por uno o varios meses. Las denuncias no prosperan debido a que, en ocasiones en que se realizaron las intervenciones, la información fue filtrada antes. La trata interna por vía fluvial se agudiza cerca de fin de año por el movimiento intenso de llegadas y salidas de barcazas. Con la nueva ley antitrata, donde se prevén operaciones encubiertas y la figura del agente encubierto, es posible que esta forma de trata interna sea investigada.

RECOMENDACIONES

- El Ministerio de la Mujer (MM), organismo responsable, debe contar con recursos específicos para la creación de la secretaría operativa del Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de Trata.
- El MM debe trabajar con los pueblos originarios para incorporar su visión en las políticas o acciones destinadas a la atención de las situaciones de trata de mujeres, adolescentes y varones jóvenes de pueblos indígenas.
- Diseñar propuestas comunicacionales culturalmente adecuadas y con la incorporación del enfoque de género, derechos y diversidad sexual para la difusión de la Ley N° 4788/12.
- La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) debe crear un albergue para niñas, niños y adolescentes, mujeres-varones, personas trans y de los pueblos originarios, donde se brinde la atención y protección adecuada al grupo poblacional de 0 a 18 años de edad, con especificidad en la atención.

²⁷ Cabe aclarar que muchas veces las organizaciones sociales realizan la denuncia una vez y, como la respuesta no es la esperada, no vuelven a acercarse a las autoridades competentes.

²⁸ Situación mencionada por referente de Camsat del Bañado Tacumbú y confirmada por educadora del Grupo Luna Nueva.

- Implementar acciones de educación, prevención y sensibilización sobre la trata de manera general y, en particular, visibilizando específicamente a sectores vulnerabilizados en sus derechos, como lo son las personas trans, de pueblos originarios y trabajadoras sexuales.
- Implementar en escuelas y colegios acciones educativas de prevención e información sobre trata y todos sus fines, y su relación con la explotación sexual, laboral, específicamente en aquellas instituciones situadas en zonas de origen de trata interna e internacional.
- El Estado debe contar con un sistema de información actualizada, sistematizada y desagregada que permita recibir las denuncias, analizarlas y dimensionar el fenómeno de la trata de personas, y actuar en consecuencia de manera oportuna y estratégica en lo que refiere al combate y a la prevención de este flagelo.

BIBLIOGRAFÍA

- Comité Cedaw (2011) *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*. Ginebra.
- Centro de Documentación y Estudios (CDE), Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos Humanos del Paraguay (Cladem Paraguay), Coordinadora de Mujeres del Paraguay (CMP), Codehupy y Equipo Feminista de Comunicación (EFC) (2012). *Informe Sombra Cedaw 2005-2011. Vigilancia ciudadana por los derechos de las mujeres en Paraguay*. Asunción: CDE, Cladem, CMP, Codehupy, EFC.
- MM (2013) *Informe intermedio del Estado paraguayo al Comité Cedaw sobre los párrafos N° 23 y 31*. Asunción.
- Relatoría del Taller sobre demandas de violencia y trata de las mujeres jóvenes indígenas, 19 y 20 de diciembre de 2012, con participación de cuatro asociaciones indígenas llamadas a participar del proyecto: la Asociación Pãi Vavytera Rekopave, la Asociación Pãi Retã Joaju, la Asociación Pãi Reko Jopotyra y la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (Conamuri) con organizaciones del Chaco paraguayo y del departamento de Concepción. Base IS (documento inédito).
- MM (2013) *Dejando huellas camino a la igualdad. Periodo 2008/2013*. Asunción.
- Grupo Luna Nueva (2012) *Asumir ser trans en Paraguay. Una aproximación a las problemáticas y vivencias de las personas trans*. Asunción.
- Base IS (2013) *Situaciones de violencia y trata contra las mujeres jóvenes indígenas*. Asunción.
- Base IS, Sobrevivencia, ONU Mujeres (2013) *Problemática de la violencia y trata contra las mujeres jóvenes indígenas. Demandas al Estado paraguayo*. Asunción.



DETENCIONES ILEGALES Y ARBITRARIAS

Militarización legalizada y detenciones arbitrarias para una normalidad posgolpe

A partir de la reforma de la Ley N° 1337/97 de Defensa Nacional y Seguridad Interna (realizada en agosto del año 2013 por la Ley N° 5036/13), la militarización del Norte del país ha implicado la entrada en escena de las Fuerzas Armadas como un nuevo actor con competencia para detener y retener personas, con lo que se vulnera el derecho a la libertad de las poblaciones afectadas, se ha reforzado el riesgo de violencia directa y se ha fortalecido la violencia estructural y cultural sobre las comunidades bajo militarización. La Masacre de Curuguaty, como ejemplo de la actuación abusiva y poco ajustada a la ley de parte de la policía, la fiscalía y el juzgado, ha quedado instalada en el ejercicio cotidiano de esas instituciones según muestran otros casos como el de Laterza Kue.

PELAO CARVALLO*

ÁPE PARAGUAY, COMUNICACIÓN Y MIGRACIÓN /
ARTICULACIÓN CURUGUATY

* El autor agradece la colaboración de Diana González Rivarola para la elaboración de este artículo.

INTRODUCCIÓN

Desde el último trimestre del año pasado, y de manera sostenida a propósito de la carrera electoral, los tiempos del posgolpe en Paraguay han estado marcados por el ímpetu de normalización obligatoria del país, resumido en los dichos del presidente Horacio Cartes de tener un Paraguay vendible y anunciante. Esta normalización, único signo de unidad nacional (todas las organizaciones políticas afectadas directa o indirectamente por el golpe de Estado parlamentario de junio del año 2012 participaron del proceso electoral 2013), asume características de continuidad de la situación vivida durante el mes donde fue propiciado el mencionado golpe: actualmente comunidades completas son detenidas por la policía, los desalojos son anticipados mediáticamente para frenar cualquier acusatoria en contra de las detenciones ilegales y arbitrarias.

Por otro lado, se manipula a la opinión pública mediante un discurso político-mediático a partir de una falsa oposición entre aquellos derechos humanos que son contrarios al orden (derecho a la vida, a la libertad, a la manifestación, a la organización) versus el derecho a la propiedad, a la seguridad, etc. De esta manera se promueve una absolutización de estos últimos derechos, que no está respaldada ni por la Constitución Nacional ni por las normas de derechos humanos internacionales, y se neutraliza la efectividad pública de cualquier discurso de derechos en defensa de quienes son arbitrariamente detenidos o encarcelados.

A partir de la reforma de la Ley N° 5036/13, las Fuerzas Armadas (FF.AA.) pueden ser empleadas en tareas de seguridad interna, esto es, en la prevención de delitos y, bajo dirección judicial en su investigación, en la preservación de los derechos y la seguridad de las personas y entidades y sus bienes, entre otras. Estas competencias, que la Constitución Nacional vigente confiere en exclusividad a la Policía Nacional, han sido otorgadas por una mayoría parlamentaria a las Fuerzas Armadas, con la sola condición de que el Presidente de la República así lo decida y lo informe al Congreso.

La mencionada modificación legal fue inmediatamente utilizada para la militarización del Norte del país, con efectos perjudiciales a los derechos de campesinas, campesinos y personas pobladoras de zonas rurales en general.

MARCO NORMATIVO

En la Masacre de Curuguaty se constata que las viejas prácticas discriminatorias, que son base de muchas de las detenciones arbitrarias e ilegítimas realizadas en Paraguay por parte de la Policía y el Ministerio Público, continúan operando, en especial sobre grupos específicos de nuestra sociedad como jóvenes pobres y la comunidad trans¹.

¹ Comunidad de personas trans: travestis, transexuales y transgénero.

Los cambios legales en materia de defensa y seguridad son contrarios al derecho a la seguridad y a la integridad personal del que son titulares todas las personas que viven en el Paraguay. A su vez, pretenden derogar, inconstitucionalmente, expresas garantías con las que la República del Paraguay, mediante su Constitución Nacional, busca salvaguardar tanto la libertad como la seguridad de sus habitantes, en específico en los artículos 5, 9, 10, 11 y 12. El artículo 12 de la Carta Magna es explícito en dar garantías contra la arbitrariedad en las detenciones: "Nadie será detenido ni arrestado sin orden escrita de autoridad competente, salvo caso de ser sorprendido en flagrante comisión de delito que mereciese pena corporal". El desarrollo del citado artículo ahonda en las formas en que debe desarrollarse, en la práctica, esa garantía constitucional. Asimismo, el Código Procesal Penal reglamenta las condiciones que configuran una detención.

En el ámbito internacional, Paraguay ha ratificado una serie de pactos y convenciones que obligan a proteger la libertad de sus habitantes y ciudadanos. Forman parte de este conjunto de normas jurídicas de origen internacional, entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Ley N° 5/92; el Pacto de San José de Costa Rica, Ley N° 1/89; la Convención sobre los Derechos del Niño, Ley N° 57/90; y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará, Ley N° 605/95. Todos ellos, en artículos específicos, afirman el derecho humano a no ser privado de la libertad arbitrariamente y a la seguridad personal.

INICIATIVAS ESTATALES

En este período se destacan sobre todo dos acciones del Poder Ejecutivo que inciden en la capacidad de respuesta a las afectaciones a la libertad de las personas: el Plan Nacional de Derechos Humanos, decretado por el gobierno de Federico Franco, y la reforma de la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna, realizada en el gobierno de Horacio Cartes.

PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS: EXCLUSIÓN DISCRIMINATORIA DE LA PROTECCIÓN DE DIVERSOS SECTORES SOCIALES

El gobierno de Federico Franco, el 6 de marzo del año 2013, en pleno período electoral, por Decreto N° 10747 aprueba las políticas públicas en materia de derechos humanos y pone en fase de implementación el Plan Nacional de Derechos Humanos, en una versión que, desde la Codehupy, ha sido denunciada por apartarse de la propuesta construida durante años de trabajo y consensuada por las organizaciones de derechos humanos y la institucionalidad estatal en la materia. En especial se ha cuestionado la exclusión de recomendaciones específicas sobre igualdad y no discriminación, la eliminación de lo referido a discriminación por orientación sexual e identidad de género, el aval a la flexi-

bilización del estándar de protección legal con relación al control de productos fitosanitarios de uso agrícola, retroceso en los estándares con relación al cumplimiento de acuerdos y sentencias emanadas de organismos internacionales de derechos humanos, eliminación de un listado de leyes a ser cumplidas, leyes a modificar, leyes a sustituir, y de proyectos a considerar y aprobar y, sobre todo, porque se promulgó un Plan sin elementos que faciliten la operativización del mismo. Lo transcurrido a lo largo del año ha venido a demostrar que estos temores estaban lejos de ser infundados. El Decreto N° 10747 se considera con pocos visos de realización efectiva, incluso con todos los recortes que tuvo la propuesta original. Como se ha visto en los informes de años anteriores, en esta temática la discriminación institucionalizada –como en el caso de las personas trans– es una de las mayores fuentes de detenciones arbitrarias e ilegales.

MODIFICACION DE LA LEY DE DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD CIUDADANA

Apenas asumido, el gobierno de Horacio Cartes consigue la aprobación parlamentaria a la Reforma a la Ley 1337/99 de Defensa Nacional y Seguridad Interna. Con esta reforma el poder ejecutivo puede (y se ha hecho) utilizar a las fuerzas armadas ante eventos que el propio poder ejecutivo considere como “terroristas” en cualquier grado y también cuando el mismo poder resuelva considerar cualquier situación o actuación como una amenaza a cualquier autoridad legítimamente constituida” En lo práctico, dentro del marco de militarización de la zona norte del país, se ha pasado a una policialización de las fuerzas armadas, (como contrapartida de la militarización de las funciones policiales y de la propia policía) al integrarlas en las problemáticas de seguridad interna, con ello se han incrementado exponencialmente las posibilidades de generación de situaciones de violencia directa en los conflictos sociales, en la medida de que la formación militar y su armamento está diseñado para otro tipo de conflictividades, bajo un paradigma de resolución bélica de las diferencias. Esta policialización de las fuerzas armadas las ha convertido en otro actor con capacidad de detención de personas, lo que se constata viene a incrementar las afectaciones al derecho a la libertad en Paraguay.

MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA

Una nota favorable a la libertad y seguridad de las personas fue la puesta en acción del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (MNP), que es un ente autárquico e independiente, creado por la Ley N° 4288/2011. El Mecanismo Nacional ha sido fruto de un largo proceso que busca hacer operativa una instancia que reafirme a nivel nacional los convenios y pactos de prevención de la tortura, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y en garantía de la seguridad e integridad personal, ratificados por el Estado paraguayo.

CASOS

LATERZA KUE

En Laterza Kue, una colonia con más de 40 años de existencia situada en el departamento de Caaguazú, viven más de 119 familias con una ocupación que ya tiene derecheras. Desde el año 2010 se mantiene un conflicto con la empresa Bioenergy, empresa denunciada por los vecinos por intentar la “compra forzosa, amedrentando a los vecinos para que vendan sus derecheras”. El conflicto se agrava tras el asesinato, el 30 de junio del año 2013, del campesino Antonio Moreira, llamado “Porcaso”, quien fue ejecutado frente a su vivienda por un grupo comando luego de haberse negado sistemáticamente a vender sus tierras, según denunció la comunidad.

Concomitante a la afectación del derecho a la libertad de las personas amenazadas, es el desplazamiento forzoso y la obligación de tener que dejar de vivir donde se quiere o donde se pertenece. En Laterza Kue se ha denunciado la quema de tres viviendas en los meses de julio, agosto y setiembre del año 2013. Otras personas han sido fácticamente desalojadas, mediante el mecanismo de “compra forzada”, que consiste en amenazas y amedrentamientos sostenidos por agentes civiles y policiales. A los vecinos desplazados no se les deja volver a ocupar sus parcelas, los árboles frutales, chacras y pozos de agua han sido destruidos, las casas han sido tumbadas y los cables de electricidad han sido cortados.

Integrantes de la comunidad fueron detenidos y sufrieron restricciones a su libertad. Esta situación en su conjunto afectó a la comunidad en general, cuyos pobladores han padecido además una situación de aislamiento forzoso. Alrededor de la comunidad fue instalada una valla de más de 3000 metros, fue derrumbado un puente que comunicaba con la ciudad de Santa Teresa dejando solo dos entradas en la comunidad, en las cuales se instalaron puestos de control de la Agrupación de Protección Ecológica y Rural (APER) de la Policía Nacional, que ha prohibido el ingreso de mercaderías a la comunidad, provocando desabastecimiento y hambre. Las restricciones al movimiento de personas afectan a niñas, niños y adolescentes, quienes son retenidos por horas en las entradas de la comunidad, impidiéndoles cumplir con sus horarios escolares, así como violentando a niñas y adolescentes en las retenciones que la policía realiza. Estas retenciones han tenido consecuencias en la disminución de la asistencia a las escuelas por parte de los niños y las niñas de la comunidad. Las retenciones afectan incluso a personas en situación de urgencia de salud, a quienes sí bien no se les ha impedido salir, sí se les ha dificultado el reingreso a la comunidad.

La situación llegó a tal grado de gravedad que autoridades del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) y congresistas² se refirieron al

2 Diario ABC Color, 19 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/centinela/preocupa-presencia-de-policias-de-aper-597158.html>

tema, yendo al lugar. Aun así, el 18 de octubre del año 2013, policías de la APER aprehendieron a tres vecinos del asentamiento en horas de la madrugada. La Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC) denunció la tortura de uno de ellos, quien habría sufrido un traumatismo de cráneo. Los detenidos fueron los campesinos Jorge Daniel Torales, Silvio Domínguez y Gilberto Domínguez, luego apresados en la comisaría de J. Eulogio Estigarribia (Campo 9). La detención es arbitraria, puesto que sobrepasa la medida cautelar que les autorizaba a circular libremente por el asentamiento.

En Laterza Kue se ha producido una intensificación del grado de acción represiva estatal hacia comunidades campesinas, yendo más allá de detenciones ilegales y arbitrarias individuales. Al ser objeto de graves limitaciones al derecho a la libertad, una comunidad entera es afectada en su capacidad de gestionar la vida cotidiana por las acciones que policía, fiscalía y juzgado realizan contra la totalidad de la vida comunitaria.

TACUATÍ POTY Y SANGUINA CUE

En Tacuatí, departamento de San Pedro, también se vivencian los efectos de la militarización. Durante el mes de octubre del año 2013, se denunció que agentes de la policía realizaban detenciones arbitrarias con el objeto de solicitar grandes sumas de dinero para la posterior liberación de las personas.

Asimismo, en la colonia Primavera de la zona de Sanguina Cue, se efectuaron dos allanamientos en casas de dirigentes sociales de la comunidad, los campesinos Zenen Samudio y Martín Rotela, quienes vienen luchando contra el avance de la soja. El allanamiento se llevó a cabo con aproximadamente 20 efectivos policiales, militares y fiscales, reteniendo a las familias en las casas. Otro caso ilustrativo ocurrió en junio de este mismo año con la detención e incomunicación durante 24 horas de Joel David Coronel, de 22 años, epiléptico, quien durante todo ese tiempo estuvo impedido de recibir medicación y cuidado de sus familiares.

CAAGUZÚ POTY, YHÚ

A principios de octubre del año 2013, el método fiscal-policial se vuelve a repetir: desalojo de tierras en litigio en las que las familias campesinas desalojadas cuentan con documentos que acreditan la posesión de la tierra. Son detenidos ilegalmente dos dirigentes campesinos, José Gil Ibarra y Fidelino Benítez, y enviados a la cárcel de Coronel Oviedo.

MARINA KUE

La situación de las personas detenidas e imputadas ilegal y arbitrariamente a propósito de este caso no ha variado, agravándose por el paso del tiempo y las resoluciones judiciales y penitenciarias que ahondan en la situación de indefensión a la que están sometidas. La audiencia preliminar ha concluido con el resultado de llevar a las personas acusadas a juicio oral, convalidando el pro-

ceso de investigación y aceptando al pie de la letra las conclusiones del fiscal Jalil Rachid, basadas en la investigación de una sola hipótesis y en la muerte de víctimas de uno solo de los sectores. La labor fiscal ha sido cuestionada por diversos organismos de derechos humanos, entre ellos el propio Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas y por expertos juristas.

Las detenciones ilegales han desembocado así en una cadena de violaciones de derechos de las personas apresadas, continuando en la actualidad la afectación a la libertad y la violación de otros derechos civiles, con perspectivas de una mayor lesión ante la falta de garantías de un juicio imparcial.

DETENCIONES ARBITRARIAS LESIONANDO EL DERECHO A MANIFESTARSE

El 9 de julio del año 2013, la actriz Malena Bareiro fue detenida por la policía y llevada a la Comisaría Tercera Metropolitana, mientras se manifestaba a las puertas de la sede del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), en la ciudad de Asunción, en ocasión de un homenaje de dicho partido al presidente en su momento, Federico Franco, que se encontraba finalizando su mandato³. Malena Bareiro representaba, en silencio, al ahora expresidente Franco, caracterizada para ello con maquillaje, atuendo y banda tricolor. La actriz fue golpeada, amenazada y objeto de burlas durante su detención. Este hecho es representativo de las diversas detenciones, retenciones, verificaciones de identidad abusivas y otro tipo de acciones policiales contra la libertad de desplazamiento y manifestación de las personas que se han sucedido a partir del golpe de Estado parlamentario desde el 22 de junio del año 2012, y que se siguen repitiendo como parte de un patrón de violencia sistemática que se evidencia en la represión policial y militar durante las protestas sociales.

RECOMENDACIONES

- Derogar la Ley N° 5036/13 que reforma la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna.
- Investigar la actuación policial, fiscal y judicial en casos como el de Laterza Kue.
- Reconocer desde las instituciones responsables del Estado el daño causado a la comunidad de Laterza Kue y reparar dicho daño.
- Generar mecanismos institucionales en el ámbito de la Policía Nacional y de la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público para prevenir, investigar y sancionar las detenciones ilegales y arbitrarias, identificando a las personas responsables e impulsando las sanciones que correspondan, en los ámbitos administrativo, civil y penal.

3 HOY, 9 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/detienen-a-una-mujer-por-escrachar-a-federico-franco/>

- Implementar programas de capacitación en derechos y garantías, en especial en comunidades y sectores particularmente afectados por detenciones ilegales y arbitrarias.
- Considerar la comisión de detenciones ilegales y arbitrarias como una falta grave en la carrera policial y militar, que debe ser objeto de sanciones que permitan proteger a la ciudadanía del riesgo de nuevos abusos por parte del autor.

BIBLIOGRAFÍA

- Informes de la Codehupy sobre la situación de los Derechos Humanos en Paraguay (Años 2005; 2008 y 2010). Codehupy. Asunción
- Centro de Derechos Humanos Universidad Diego Portales. Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2011. Ediciones Universidad Diego Portales. Santiago de Chile, 2011.
- Comité de Iglesias. Informe Anual sobre Situación de los Derechos Humanos en el Paraguay 2006. Comité de Iglesias. Asunción, 2006.
- Pereira, Hugo (2013) *¿Qué se juega en el Departamento de Concepción? Riqueza natural, posición geoestratégica privilegiada y altos intereses externos en estrecha relación con intereses locales*. Asunción, Serpaj Py.
- Coronel, Cristina y Abel Irala (2012) *Paraguay: Respuestas del Estado a los conflictos sociales*. Asunción, Serpaj Py.
- Amnistía Internacional. Paraguay en Informe 2011 Amnistía Internacional el estado de los derechos humanos en el mundo. Amnistía Internacional. Madrid, 2011.
- Colectivo Utopía Contagiosa Política Noviolenta y lucha social. Alternativa noviolenta a la defensa militar. Libros en Acción. Madrid, 2012.
- Codehupy. Informe sombra al pacto internacional de derechos civiles y políticos. Codehupy. Asunción, 2006.
- Valencia Villa, Alejandro (2011) *Memorias compartidas: las comisiones de verdad de Paraguay y Ecuador*, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2011) *Contribución de las políticas de verdad, justicia y reparación a las democracias en América Latina*. IIDH. San José de Costa Rica.
- Archivo de Publicaciones periódicas de la Biblioteca Popular Libertaria Félix Cantalicio Aracayú.



EL PROCESO DE CRIMINALIZACIÓN SECUNDARIA DEL SISTEMA PENAL PARAGUAYO ES ALTAMENTE SELECTIVO, DISCRIMINATORIO, PREJUDICIOSO Y PROTEGE LOS INTERESES DE GRUPOS DE PODER

Sistema de garantías cede ante grupos de poder

Apesar de la disminución normativa de principios y garantías operadas desde el Parlamento nacional en los últimos años, el sistema penal paraguayo en su dimensión normativa mantiene aún los principales rasgos garantistas que buscan dar racionalidad a la intervención penal estatal. Sin embargo, en su fase de aplicación o criminalización secundaria actúa abiertamente contra estos enunciados, convirtiéndose en un aparato de represión y protección de intereses de grupos de poder.

JUAN A. MARTENS

INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS
PENALES Y SOCIALES DEL PARAGUAY (INECIP-PARAGUAY)

INTRODUCCIÓN

El sistema de garantías, conocido también como *debido proceso*, es un conjunto de normas y principios del sistema penal, que está concebido para dar racionalidad a la intervención penal estatal, disminuyendo la arbitrariedad (Ferrajoli, 2006).

Por tanto, incluye un conjunto de derechos de los ciudadanos y ciudadanas y determinadas obligaciones de las y los operadores de justicia, tales como policías, jueces y juezas y fiscales/as, enunciados en la Constitución Nacional¹, tratados internacionales², así como en los códigos Penal³ y Procesal Penal⁴.

A pesar de que en los últimos años ha habido un retroceso y disminución de garantías procesales a través de la sanción de leyes de emergencia desde el Parlamento, normativamente el sistema jurídico penal paraguayo aún puede considerarse garantista, es decir, que está dotado de normas que de cumplirse darán racionalidad a la intervención punitiva (Orrego y Martens, 2007).

Sin embargo, existe una enorme brecha entre la enunciación normativa (criminalización primaria) y la actuación de las y los operadores de justicia, ya sea por falta de interés o por desconocimiento; por falta de infraestructura o simplemente para la protección de intereses económicos, políticos, religiosos o de clase.

De este modo, el sistema penal paraguayo es altamente clasista, selectivo, discriminatorio, o como dice Zaffaroni (2006), la criminalización secundaria, esa que es ejercida sobre personas concretas, recae en buena parte sobre quienes portan un estereotipo criminal, instalado en el imaginario colectivo, no es solo clasista, sino también sexista, etaria, racista y, por supuesto, prejuiciosa.

-
- 1 Artículo 17. En el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción, toda persona tiene derecho a: 1) que sea presumida su inocencia; 2) que se le juzgue en juicio público, salvo los casos contemplados por el magistrado para salvaguardar otros derechos; 3) que no se le condene sin juicio previo fundado en una ley anterior al hecho del proceso, ni que se le juzgue por tribunales especiales; 4) que no se le juzgue más de una vez por el mismo hecho. No se pueden reabrir procesos fenecidos, salvo la revisión favorable de sentencias penales establecidas en los casos previstos por la ley procesal; 5) que se defienda por sí misma o sea asistida por defensores de su elección; 6) que el Estado le provea de un defensor gratuito, en caso de no disponer de medios económicos para solventarlo; 7) la comunicación previa y detallada de la imputación, así como a disponer de copias, medios y plazos indispensables para la preparación de su defensa en libre comunicación; 8) que ofrezca, practique, controle e impugne pruebas; 9) que no se le opongan pruebas obtenidas o actuaciones producidas en violación de las normas jurídicas; 10) el acceso, por sí o por intermedio de su defensor, a las actuaciones procesales, las cuales en ningún caso podrán ser secretas para ellos. El sumario no se prolongará más allá del plazo establecido por la ley, y a 11) la indemnización por el Estado en caso de condena por error judicial.
 - 2 Por ejemplo, en tratados ratificados y vigentes en Paraguay, como ser el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto de San José de Costa Rica, principalmente.
 - 3 Sobre todo, los artículos 1, 2 y 4, es decir, los principios de legalidad, reprochabilidad y proporcionalidad; y el de prevención.
 - 4 En general, los contenidos en el Título I, Principios y Garantías Procesales. Artículos 1 al 13, tales como: juicio previo, juez natural, independencia e imparcialidad, inocencia, duda, inviolabilidad de la defensa, intérprete, único proceso, igualdad de oportunidades procesales e interpretación.

En los apartados siguientes, se hace referencia a algunas de las principales violaciones al debido proceso constatadas durante el periodo de este informe, sin pretender con ello invisibilizar ni restar importancia a las demás violaciones que también han existido.

NORMALIZACIÓN DE PRÁCTICAS ILEGALES

Como se ha dicho anteriormente, la vigencia de las reglas del debido proceso depende del cumplimiento, por parte de las y los operadores de justicia, de una serie de formalidades a la hora de detener, enjuiciar y condenar a las personas sometidas al proceso penal. Por tanto, esto se corrobora en la actuación cotidiana de policías, fiscales, jueces y demás funcionarios/as judiciales.

Las entrevistas y la revisión documental realizadas para este informe dan cuenta de que la actuación arbitraria y discriminatoria de las y los operadores de justicia es generalizada, sistemática y está cada vez más normalizada en el imaginario colectivo, sin que siquiera sean castigadas las personas responsables⁵. Es más, en muchos casos ya ni producen indignación.

Excepcionalmente, se mediatizan algunos casos en donde se constatan públicamente estas arbitrariedades que sufren cotidianamente las personas sometidas a proceso. Sin embargo, a diario ocurren rupturas de las formas procesales en distintos casos, sin que llame siquiera la atención de las y los operadores, y menos aún de la prensa, ya sea por el tipo de hecho punible investigado o por las partes involucradas.

La situación descrita es la que permite afirmar que el sistema penal paraguayo, a pesar de enunciados garantistas, en su fase de criminalización primaria sigue teniendo como característica principal la selectividad y la arbitrariedad en su fase de criminalización secundaria.

La percepción generalizada de los abogados y abogadas litigantes a quienes se consultó es preocupante, debido a que no solo manifiestan su absoluta desconfianza en el aparato de justicia, sino que mencionan una creciente y apresurada mercantilización de la justicia penal.

Realizar un análisis exhaustivo de la vigencia de cada una de las garantías penales y procesales es imposible en un informe de estas características, por lo que se han seleccionado solo algunas de ellas para dar cuenta de su situación durante el año 2013.

AUSENCIA DE JUEZ EN LAS AUDIENCIAS

Es sabido y está establecido legalmente que el acceso a un juez o jueza natural es una garantía básica de toda persona procesada. En la práctica esto equivale a que, por un lado, sea el juez o jueza del lugar quien intervenga en la causa; y,

5 Las fuentes de información de este artículo son los operadores de justicia y la revisión documental de expedientes y carpetas fiscales. Se realizaron entrevistas a abogados/as litigantes y a jueces, fiscales y policías de distintas circunscripciones.

por otro, sea él o ella y no otra persona funcionaria judicial quien asista a los actos jurídicos y escuche la pretensión manifestada por las partes.

Pues, aunque parezca increíble, la práctica judicial paraguaya se caracteriza por la no asistencia de los jueces y juezas a las audiencias. Un abogado litigante de Asunción y Pedro Juan Caballero resume esta situación con la siguiente frase: "Todos los días cometemos delitos en los tribunales, pues firmamos actas donde dicen que la audiencia se ha realizado en presencia del juez, cuando muchas veces ni siquiera lo conocemos personalmente"⁶.

Esta práctica no es exclusiva de un solo lugar, sin embargo, se acentúa en aquellas circunscripciones con mayor carga laboral, tales como Asunción y el área metropolitana de la capital, Ciudad del Este y Encarnación⁷.

"En lo que va del año 2013, en ninguna audiencia de imposición de medidas donde asistí participó el juez de garantías. Es el dactilógrafo quien escucha y anota. No hay ningún contacto con el juez. El juez ni sabe a quién va a mandar preso"⁸.

"Los jueces no solamente no asisten a las audiencias de imposición de medidas⁹, sino tampoco a las audiencias preliminares¹⁰. Existen jueces que firman una semana después de realizados los actos procesales".

A pesar de que la presencia del juez o jueza en las audiencias es una obligación, actualmente se ha convertido en una excepción o en un privilegio del que pocas personas procesadas pueden disfrutar, dependiendo del poder adquisitivo o político que tengan o del nivel de mediatización de sus casos.

PRISIÓN PREVENTIVA COMO REGLA

Existen presupuestos legales para la aplicación de la prisión preventiva pues, según el modelo constitucional, debe ser usada excepcionalmente, y en los casos estrictamente necesarios. Este mandato fue recogido en los artículos 242, 243 y 244 de la Ley Procesal Penal del año 1997.

Sin embargo, poco tiempo después de la vigencia plena del Código Procesal Penal (CPP), en el año 2000, se inició una contraofensiva policial y mediática contra el nuevo modelo procesal, teniendo como argumento principal la facilidad con que los *delinquentes* recuperan la libertad (Martens y Orrego, 2008).

Sin importar que la campaña se haya basado en mentiras o medias verdades, el instituto de la prisión preventiva fue el primero en sufrir modificaciones a través de la sanción de la Ley N° 2493, de 20 de octubre de 2004, en la que se

6 Entrevistado N° 10. Asunción.

7 En este sentido se expresaron entrevistados de Asunción, Ciudad del Este, Misiones, Pilar, Capiatá, Concepción, San Estanislao, Encarnación, Edelira.

8 Entrevistado N° 12. San Lorenzo.

9 Es la audiencia donde, una vez imputada una persona, el juez decide si aplica o no una medida restrictiva a la libertad mientras dura el proceso de investigación penal.

10 Es la audiencia donde un juez decide si las pruebas recolectadas por el fiscal, en la etapa de investigación, merecen que el caso sea discutido en un juicio oral y público.

limitó los procesos en los cuales se pueden obtener medidas alternativas a la prisión preventiva¹¹.

“Nuestros jueces en vez de ser de garantías son de prisiones. Cada vez es más complicado conseguir una medida alternativa. De entrada no te dan, después puede ser que consigas, eso sí, si la fiscalía no se opone¹².”

“En los pocos casos que la ley aún permite obtener medidas alternativas a la prisión no vas a conseguir si tu cliente es pobre o está mediatizado su caso, o cuando son de esos delitos burdos y pobres como el caso de los motochorros¹³, los ladrones de celulares, todos a la cárcel¹⁴.”

Esta tasación de la prisión preventiva incide también directamente en el aumento de la población penitenciaria en Paraguay, como se analiza en el capítulo correspondiente.

ILEGALIDADES EN LAS INVESTIGACIONES Y ACUSACIONES FISCALES

El Ministerio Público como órgano requirente de actos procesales como los allanamientos, las imputaciones y/o acusaciones se suele constituir en el origen de las violaciones de las reglas del debido proceso, agravadas por la falta de control jurisdiccional de estos pedidos por unos jueces de garantías temerosos de cumplir la ley.

Esta falta de control se observa con claridad en los casos de los allanamientos e imputaciones realizadas para la búsqueda y procesamiento de personas supuestamente integrantes del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), según denuncias de organizaciones de derechos humanos¹⁵ y del propio Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (MNP)¹⁶.

El MNP sostiene que “de la documentación y de las entrevistas mantenidas con defensores, fiscales y otras autoridades se concluye que en las intervenciones que se llevan a cabo en la zona Norte del país, la actuación fiscal, judicial y penal no se ajusta a las normativas establecidas en el CPP, se rompen formas procesales y se afectan principios que sostienen el sistema de garantías constitucionales establecidas para acceder a la verdad cumpliendo estándares de respeto a la dignidad humana”.

11 Está prohibido en los hechos tipificados como crimen que lleve aparejado la vulneración de la vida o de la integridad física, como resultado de una conducta dolosa o esté procesado en otras causas por la comisión de crímenes.

12 Entrevistada N° 01. Abogada. Asunción.

13 Denominación que se da en Paraguay a personas que hurtan objetos montadas en una motocicleta.

14 Entrevistada N° 02. Abogado. Ciudad del Este.

15 Comunicación del 7 de noviembre a la Fiscalía General del Estado y otros organismos de control realizada por 13 organizaciones, entre ellas Serpaj, Codehupy e INECIP-Paraguay.

16 Informe de Visita de fecha 8 y 9 de julio del año 2013.

La falta de control jurisdiccional sobre la acusación fiscal permitió también elevar a juicio oral y público una causa con varios vicios, como en el Caso Curuguaty¹⁷.

El 9 de octubre del año 2013, a pesar de la oposición de la defensa alegando vicios procesales, la jueza Yanine Ríos, sin realizar ningún tipo de control de la actuación fiscal, decidió que el caso debía ser elevado a la etapa de juicio oral y público.

Algunos de los vicios más graves se refieren a la introducción de pruebas preconstituidas, la violación del derecho a la defensa y la vulneración de la cadena de custodia. Respecto a las pruebas, la fiscalía recurrió a pruebas incriminatorias que carecen de validez en el derecho paraguayo, como son los informes policiales basados en supuestos informantes anónimos o confidenciales. Este tipo de pruebas violan el derecho de la defensa de conocer a los testigos de cargo, para que se los pueda llamar a declarar en la etapa correspondiente¹⁸.

Con relación a la vulneración de la cadena de custodia, la misma se produjo en diversas oportunidades. El caso de la "evidencia M17" no es el único, pero es bien representativo. Esta evidencia es la séptima escopeta incorporada al acervo probatorio y está documentadamente demostrado que no fue hallada en Marina Kue el 15 de junio de 2012, sino denunciada como robada en una estancia de otro lugar siete días después. La importancia de esta prueba falsa radica en que es la única escopeta que dio positivo a la prueba de reactivos de nitritos, es decir, la única que había sido disparada recientemente¹⁹.

FALTA DE CONTROL JUDICIAL DE LAS ACUSACIONES FISCALES. EL EFECTO BONZI QUE RESTA INDEPENDENCIA JUDICIAL

La estructura procesal paraguaya asigna al juez de garantías el control de la investigación fiscal. Sin embargo, las audiencias preliminares se han convertido en un acto procesal de mero trámite para llegar al juicio oral y público.

Esta falta de control jurisdiccional es muy frecuente en los mandamientos de allanamientos. El artículo 189 del CPP manda que se precise el motivo y que además se indiquen exactamente los objetos o las personas buscadas y las diligencias a realizar. En la práctica se libran órdenes genéricas, que ni siquiera señalan la dirección exacta de la casa allanada.

En los procedimientos, en el contexto de la militarización de la zona Norte, las violaciones a este artículo se han vuelto una rutina, que persiste a pesar de

17 Se denomina así en este informe a la causa penal abierta luego de la Masacre de Curuguaty, ocurrida el 15 de junio del año 2012, en el marco de un desalojo a campesinos que ocupaban unas tierras, cuya expropiación exigían. Murieron 11 campesinos y seis efectivos policiales.

18 Análisis de la acusación realizada por Hugo Valiente y Dante Leguizamón.

19 Análisis de la acusación realizada por Hugo Valiente y Dante Leguizamón.

las denuncias realizadas por integrantes de organizaciones de derechos humanos²⁰ y del MNP²¹.

El MNP ha sostenido que un allanamiento basado en una orden irregular, en donde se mantiene en privación de su libertad a las personas integrantes de la vivienda intervenida, "constituye trato cruel, pues aumenta la sensación de inseguridad de los que sufren el allanamiento"²².

"Los habitantes de los inmuebles allanados desconocen el motivo de la presencia policial/fiscal y lo que buscan en sus casas. Las personas presentes desconocen el destino que tendrán sus pertenencias, como por ejemplo teléfonos móviles, medicamentos, banderas, etc."²³.

A su vez, desde la destitución del juez Gustavo Bonzi por el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM)²⁴ tras su decisión de sobreseer y devolver la libertad a 14 personas acusadas sin prueba alguna y mantenidas en prisión durante meses, supuestamente por apoyar logísticamente el secuestro del ganadero Luis Lindstron, jueces de garantías de distintos puntos del país han manifestado su temor de decidir conforme a justicia, respetando el marco jurídico vigente, por miedo a las represalias y a la destitución, más aún cuando se trata de casos mediatizados, de narcotráfico y/o de delitos sexuales.

En el caso del juez Bonzi, el JEM de oficio –antes de que la Cámara de Apelación resuelva el pedido de nulidad de la liberación– ya destituyó al juez de primera instancia en diciembre del año 2011. Dicha destitución se basó en una interpretación contraria a derecho respecto de las obligaciones de los juzgados penales y de su deber de aplicación de las garantías procesales sin discriminaciones.

A partir de dicho precedente, la falta de condiciones para la independencia e imparcialidad de los juzgados de garantía se habría acentuado: "Los jueces de garantías solo convalidan. No hacen ningún control sobre el trabajo fiscal, no se animan, temen a los fiscales, al Jurado de Enjuiciamiento, a los políticos, temen a todo"²⁵.

El *efecto Bonzi* podría describirse, por tanto, como un miedo generalizado de los jueces y juezas de aplicar la ley, conforme a derecho, cuando se trata de

20 El 7 de noviembre del año 2013, 13 organizaciones de derechos humanos, entre ellas Serpaj, Codehupy e INEPIP, comunicaron a la Fiscalía General del Estado y a otras instituciones con competencia una serie de irregularidades cometidas por funcionarios de justicia en los departamentos de Concepción y San Pedro.

21 Conclusiones del informe de Visita de fecha 8 y 9 de julio del año 2013.

22 *Ibíd.*

23 *Ibíd.*

24 Gustavo Bonzi, juez penal de garantías de Yby Ya'u, departamento de Concepción, fue destituido por el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados el 20 de diciembre del año 2011. Bonzi había liberado a 14 personas acusadas de secuestro, entre otros delitos cometidos contra el ganadero Lindstron, a quienes el Ministerio Público no les había dicho con precisión los hechos cometidos para ser enjuiciados y privados preventivamente de libertad.

25 Entrevistada N° 13. San Lorenzo.

casos mediatizados o en los que están comprometidos intereses de grupos de poder²⁶.

Puede observarse al mismo tiempo una actuación opuesta del JEM cuando se trata de violaciones del derecho de acceso a la justicia de comunidades campesinas e indígenas, sobre todo de aquellas afectadas por el uso de agroquímicos. Como se describe en el artículo sobre derecho a la alimentación de este informe, el JEM se mostraría reticente a considerar denuncias graves de mal desempeño de funciones y comisión de delitos por parte de fiscales y jueces, cuando las personas perjudicadas por estas conductas son personas campesinas e indígenas. Al mismo tiempo, ello favorece la impunidad de ciertos tipos de delitos, acentuando el carácter selectivo y discriminatorio de la aplicación de la ley penal.

FALTA DE OBJETIVIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO

El artículo 54 del CPP obliga a la Fiscalía a aplicar un criterio objetivo en sus investigaciones, es decir, debe buscar las pruebas de cargo y de descargo en relación con la persona imputada.

Sin embargo, los abogados y abogadas a quienes se entrevistó han coincidido en manifestar que excepcionalmente el Ministerio Público aplica este criterio, “ya que lo único que quiere la fiscalía es condenar, es más, muchas veces te obligan a negociar con ellos porque o si no te llevan a juicio y te condenan²⁷”.

En el caso Curuguaty, por las dimensiones y el contexto en que se produjo el hecho, tuvieron mucha repercusión mediática las violaciones del debido proceso que se dieron.

Respecto a la objetividad en dicho caso, en un análisis realizado sobre la acusación fiscal se refiere:

[N]o se han analizado las pruebas de descargo, puesto que estas no se produjeron. No se recogieron testimonios que provengan de los civiles presentes en el lugar. El mismo fiscal de la causa señaló que si un campesino se presentaba a declarar como testigo –ya sea por su propia voluntad o propuesto por la defensa– quedaría detenido, sería involucrado en la causa y su testimonio, por lo tanto, quedaría invalidado. No se peritaron las armas de la policía, a efectos de establecer la trayectoria y el origen de los proyectiles que acabaron con la vida de los civiles. Tampoco se practicaron las pericias de reactivos químicos de nitritos, nitratos, plomo y bario de las manos de los agentes policiales intervinientes²⁸.

26 Investigadores de la Universidad Nacional de Pilar (UNP) están realizando un estudio a nivel nacional sobre los efectos en la independencia de los jueces de garantías a partir de la destitución del juez Gustavo Bonzi.

27 Entrevistada N° 23. Capiatá.

28 Análisis de la acusación en el caso Curuguaty realizado por Hugo Valiente y Dante Leguizamón.

En este mismo caso, el Comité de Derechos Humanos del sistema de Naciones Unidas al término del 107º período de sesiones, que se celebró en Ginebra en marzo del año 2013, había manifestado su preocupación sobre la falta de objetividad del Ministerio Público en el siguiente sentido:

[E]l Comité está preocupado por las alegaciones de importantes irregularidades en el accionar del Ministerio Público, la judicatura y las fuerzas de seguridad con ocasión del allanamiento en Curuguaty en junio de 2012. En particular, el Comité está preocupado por la información recibida que demuestra falta de imparcialidad e independencia en los procesos de investigación desarrollados²⁹; y, por otro, que el Estado parte debe asegurar la investigación inmediata, independiente e imparcial de la muerte de 17 personas con ocasión del allanamiento de Curuguaty el 15 de junio de 2012, así como de todos los hechos vinculados que han sido denunciados por las víctimas, en particular torturas, detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales y posibles violaciones del debido proceso³⁰.

RECOMENDACIONES

- Realizar investigaciones, por parte de los órganos de control, tanto del Ministerio Público como del Poder Judicial, de la actuación irregular de fiscales y jueces, en el marco de la militarización en la zona Norte, principalmente.
- Capacitar a operadores de justicia sobre la observancia del marco constitucional, nacional e internacional en materia de derechos humanos.
- Que la Corte Suprema de Justicia exija a los jueces de garantías el estricto cumplimiento de sus competencias legales ejerciendo control jurisdiccional sobre los requerimientos fiscales.
- Exigir a los agentes del Ministerio Público, desde la Fiscalía General del Estado, el ejercicio profesional en el marco del principio de objetividad y apego irrestricto a las normas procesales vigentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Comité de Derechos Humanos *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay aprobadas por el Comité en su 107 período de sesiones*. (11 a 28 de marzo de 2013).

²⁹ Párrafo 23, primera parte.

³⁰ Párrafo 23, segunda parte.

- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2012) *Informe de Derechos Humanos sobre el caso Marina Kue*. Asunción, Codehupy.
- Ferrajoli, Luigi (2006) *Derecho y Razón*. Madrid, Editorial Trotta.
- Martens, Juan y Roque Orrego (2008) "Aumento del uso del sistema penal para perseguir a organizaciones sociales" en *Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción, Codehupy.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura *Informe de Visita. Departamento de San Pedro, Santa Rosa del Aguay, Tacuatî y Tacuatî Poty*, 8 y 9 de julio de 2013.
- Orrego, Roque y Juan Martens (2007) "El Estado se prepara para legalizar sus persistentes violaciones a la libertad, socavando las garantías procesales" en *Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción, Codehupy.
- Zaffaroni, Raúl (2006) *El enemigo en el derecho penal*. Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez.
- Zaffaroni, Raúl (2011) *La cuestión criminal*. Buenos Aires, Planeta.



EL INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO
TRANSFORMA ACTUACIONES ESTATALES EN PURA
VIOLENCIA

El caso Curuguay

La vigencia de un sistema de justicia independiente e imparcial, que aplique de modo estricto las reglas y principios vigentes que garantizan los derechos procesales, constituye el pilar de un Estado de Derecho. En esta forma de Estado, las libertades fundamentales y los demás derechos civiles no pueden estar sujetos a intereses particulares o al regateo político.

VICENTE MORALES*

* Es uno de los abogados defensores de 11 campesinas y campesinos procesados en el caso Curuguay.

BREVES ANTECEDENTES SOBRE LA DISCUSIÓN DE LA TIERRA EN MARINA KUE

El proceso judicial a las personas imputadas y acusadas de cometer hechos punibles en torno a la masacre de Curuguaty (o de Marina Kue) es, por el contrario, el ejemplo más claro de pisoteo al Estado de Derecho, a las leyes vigentes, y de más flagrante violación del derecho al debido proceso y a la igualdad ante la ley de las personas sometidas al proceso penal en curso. Como consecuencia de ello, el Estado lesiona los derechos de libertad de quienes se encuentran en prisión preventiva y prisión domiciliaria. A su vez, la falta de investigación fiscal respecto de las responsabilidades en la muerte de los 11 campesinos configura una discriminación prohibida por el derecho vigente, además de afectar el derecho a la verdad, la justicia y la memoria de la sociedad en su conjunto.

Todas estas ilegalidades se producen en función del sostenimiento del relato histórico que los principales sectores de poder económico y político del país pretenden mantener, exhibiendo que son dichos poderes –y no la Constitución– quienes ostentan la supremacía real en la sociedad paraguaya.

JUICIO DE USUCAPIÓN PLANTEADO POR CAMPOS MOROMBÍ SAC Y A

Por definición, la usucapión es una figura jurídica con la que se puede acceder a la propiedad de un bien inmueble mediante su posesión continuada durante el tiempo de 20 años ininterrumpidos, según lo establece nuestra legislación.

En el juicio “Campos Morombí SAC y A c/ La Industrial Paraguaya SA s/ prescripción adquisitiva de dominio (usucapión), Exp. N° 72, folio 52, año 2005”, la empresa Campos Morombí SAC y A inició una demanda contra La Industrial Paraguaya SA con relación al inmueble que esta última firma había donado a la Armada Paraguaya en el año 1967. En esa demanda, el abogado de Campos Morombí SAC y A identificó a Marina Kue con la finca N° 9 del distrito de Curuguaty, desprendimiento de la finca madre N° 30 del distrito de Hernandarias.

El 21 de diciembre de 2005, el juez de Curuguaty, Carlos Goiburú, dictó la sentencia definitiva N° 97, la cual resultó favorable a Campos Morombí SAC y A. Varios años después, Víctor Peña Gamba, abogado de Campos Morombí, solicitó la “rectificación” del número de finca en esa sentencia.

En esa solicitud, Campos Morombí pretendía nada menos que se modificara “la identidad” del inmueble. Según su escrito de petición, en lugar de decir “finca n° 9 del distrito de Curuguaty”, el inmueble debió de haber sido identificado como la “finca N° 30 del distrito de Hernandarias”. En otras palabras, Campos Morombí “había ganado” su juicio de usucapión con un número de finca que no corresponde a Marina Kue, sino tal vez a otro inmueble. Por esta razón, desde el año 2005, Campos Morombí nunca ha podido inscribir a su nombre la tierra de Marina Kue.

En cualquier procedimiento, una pretensión como esta, de “rectificación” de una sentencia, debía haber sido rechazada por el juez. Esta situación jurídica

no tiene solución por esa vía, pues la figura de la “rectificación” no existe en el sistema jurídico paraguayo.

Sin embargo, el 29 de junio de 2009, otro magistrado, el juez penal José Benítez, quien posteriormente sería el juez del caso de la masacre de Curuguaty, interinando (reemplazando) al juez Carlos Goiburú en el juicio de usucapión, resolvió “hacer lugar a la “rectificación” planteada, dejando establecido que la superficie de la fracción usucapida corresponde a la “finca N° 30 madre del distrito de Hernandarias”. Esto significa que modificó groseramente la sentencia que se encontraba firme desde hacía casi tres años, otorgando una identificación (individualización) distinta al inmueble, favoreciendo así a la empresa Campos Morombí.

Todos los antecedentes del conflicto de tierras en Marina Kue, con abrumadora cantidad de evidencia documentada, reflejan que ha existido en todo momento una decisiva responsabilidad de la administración de justicia en la convalidación de hechos ilegales.

El incidente deducido por el abogado de Campos Morombí SAC y A debió ser rechazado por improcedente. Sin embargo, contra toda imparcialidad y contra la legislación aplicable, la “rectificación” fue burdamente concedida. Así, el objeto y los alcances de la sentencia fueron modificados en beneficio directo de una de las partes.

El funcionariado judicial está obligado a guardar independencia e imparcialidad. Existe una importante cantidad de normas jurídicas constitucionales, originadas en tratados internacionales de derechos humanos vigentes, y contenidas en códigos y leyes de origen nacional, que buscan garantizar la independencia en el ejercicio de la magistratura judicial. Todas las maniobras procesales citadas constituyen, cuando menos, mal desempeño de funciones, por parcialidad manifiesta hacia Campos Morombí SAC y A.

EL PENOSO EPISODIO DEL 15 DE JUNIO DE 2012

Es conocido lo ocurrido aquel día en sus trazos gruesos. La acusación fiscal señala que unos pocos campesinos “emboscaron” a policías que llevaban a cabo un procedimiento de allanamiento en la tierra conocida como Marina Kue.

Campos Morombí SAC y A había presentado una denuncia por invasión de inmueble ajeno y otros supuestos hechos punibles, solicitando en carácter de propietarios “auxilio judicial y desalojo”. Ya se han referido las razones por las cuales Campos Morombí no era, ni es “titular” de las tierras de Marina Kue.

Esta construcción de los hechos, que pretende instalar el representante del Ministerio Público, plantea en sí misma un absurdo, incluso si se la observa tan solo desde el sentido común, pues no más de 35 campesinos y campesinas con sus hijos/as de meses, con frío, con enfermedades por la humedad y la precariedad de las condiciones sanitarias en general en el lugar, tenían preparado un

plan para matar policías. Según esa historia, este grupo emboscó a los más de 250 policías, quienes estaban equipados con helicóptero, camionetas, armas automáticas, gases, chalecos, caballos, pistolas, tonfas, granadas, escudos, escopetas y más.

La acusación construye hechos que necesita para criminalizar a las y los campesinos y llevarlos a condena sin argumentos. Esto es así porque solo se han tomado evidencias para robustecer cargos contra las personas procesadas; sin embargo, han sido omitidos todos los planteamientos y denuncias que se realizaron en su oportunidad –ocultamiento de pruebas, posibles ejecuciones–, evitándose una investigación consistente que podría haber llevado a otra conclusión.

El representante del Ministerio Público manifiesta que la policía tiene atribuciones para el “uso de la fuerza”, por lo tanto, si fueron atacados, simplemente respondieron. Sin embargo, no se investigó mínimamente en qué consistió esa respuesta; no se investigaron ni se valoraron los elementos que podrían establecer otras responsabilidades distintas respecto de lo ocurrido ese día.

UN PROCESO JUDICIAL CON IRREGULARIDADES ESCANDALOSAS

El 16 de diciembre de 2012, fecha de la presentación de la acusación pública, el agente fiscal Jalil Rachid acusó, entre otros, a 11 de las personas procesadas, a nueve de ellas por los tipos penales de homicidio doloso en grado de tentativa, invasión de inmueble ajeno y asociación criminal, y a dos de ellos por invasión de inmueble ajeno y asociación criminal.

El juez José Benítez había fijado como fecha para la audiencia preliminar el día 14 de febrero de 2013 en la ciudad de Coronel Oviedo. Ese día, la defensa presentó una recusación en contra del magistrado, por la parcialidad manifiesta que ya se señalaba unos párrafos antes, dada su actuación en la “rectificación” de una sentencia firme para beneficiar a Campos Morombí. El juez José Benítez se apartó de la causa.

Ese mismo día, la defensa recusó también al fiscal Jalil Rachid, entre otras razones por mantener pública y notoria amistad con una persona con un parentesco muy cercano al señor Blas N. Riquelme, presidente de la firma Campos Morombí SAC y A. La recusación fue rechazada y el agente fiscal fue confirmado en la causa con bullicioso apoyo público institucional.

A partir de ese momento es designada para llevar adelante el proceso la jueza Janine Ríos. Desde entonces, en varias ocasiones se ha suspendido la audiencia preliminar por diversas torpezas cometidas por esta jueza. En una de las ocasiones fue la propia Fiscalía la que solicitó la suspensión para evitar nulidades posteriores.

LA AUDIENCIA PRELIMINAR

La audiencia preliminar es un acto de muchísima importancia en el proceso penal. Es la segunda de las tres etapas de nuestro sistema penal. La Audiencia Preliminar tiene como objetivo la depuración de la causa a los efectos de que el juzgador, luego de sustanciados todos los trámites a los cuales está obligado por ley, resuelva si se dan los presupuestos jurídicos para que las personas procesadas y acusadas pasen a juicio oral y público y, en tal caso, sanear, depurar los elementos probatorios que podrán ser válidamente expuestos en dicho juicio. Las personas que no son señaladas para ir a juicio quedan desvinculadas del proceso a través de algunos de los modos de terminación previstos en la ley procesal penal.

La defensa ha presentado 11 planteamientos de impugnación de actos y nulidades producidas durante el proceso penal en el caso Marina Kue, además de las pruebas de parte por las personas procesadas.

Interposición de incidente de nulidad absoluta de las dos actas de acusación fiscal

El art. 353 del Código Procesal Penal prevé la posibilidad del señalamiento de los vicios formales en la acusación.

En el extenso escrito de acusación, en el relato de los hechos se habla de uno solo de los procesados en dos o tres oportunidades; de los demás no se habla. La acusación no dice de qué modo han participado las demás personas procesadas, no hay referencias de en qué lugar se encontraban cuando ocurrieron los hechos; no se establece con la claridad que exige la ley vigente de qué forma han participado las 10 personas. Solo al final de la acusación se mezcla a estas mujeres y hombres en un confuso escrito. La defensa no puede saber de qué cargos tiene que defender a estas personas procesadas si la acusación no lo refiere con claridad. No se establece qué porción de los hechos le correspondió a cada uno/a. La acusación, en este sentido, es genérica y ambigua, por lo tanto, nula.

Este incidente de la defensa fue rechazado sin mayores argumentos por la juzgadora.

LAS 9 CAJAS

En el escrito de acusación debe establecerse con total precisión la descripción del material probatorio presentado por el Ministerio Público. Esto significa que deben estar claramente detallados y listados en la acusación, señalándose cada una de las evidencias, describiendo su naturaleza, tipo, forma, color, marca si existiera alguna, descripción del estado en que cada una se encuentra, etc. Es decir, se las debe detallar una por una, y además se debe definir de qué manera van a ser usadas en un eventual juicio oral, y qué se pretende probar con cada una de ellas.

En los escritos de acusación del agente fiscal aparece un breve listado de unas pocas pruebas supuestamente individualizadas, refiriéndose al contenido de la caja I¹ y de la caja II², y seguidamente se describen dichas pruebas.

Así se había listado el supuesto contenido existente en tres cajas cerradas. En otras palabras, el fiscal presenta una cantidad descomunal de pruebas que no están detalladas en la acusación, solo manifiesta que se encuentran embaldadas en tres cajas, y su contenido listado con un sistema alfanumérico. Las pruebas no fueron individualizadas, como lo exige la ley.

El escrito de acusación es el más importante que puede producir el Ministerio Público. De hecho, es el que señala a los supuestos autores y los hechos por los que son responsables, además de precisar, como ya se dijo, las pruebas que el Ministerio Público pretende que sean incorporadas al proceso para su análisis.

La defensa se opuso tenazmente a la admisión de estos elementos probatorios por este vicio en su presentación y en la forma en que se pretendía que sean introducidos al proceso.

Uno de los representantes del Ministerio Público llegó a afirmar, en defensa de "sus pruebas" (y sus actuaciones), que el escrito de acusación es una mera formalidad casi sin importancia.

La audiencia, que llevaba casi un mes de tramitación, perdía seriedad y se convertía en un acto tragicómico.

La jueza estableció que para "depurar este error del Ministerio Público" (esto está grabado por todos los medios de comunicación) en una siguiente jornada ordenaría abrir las cajas para que todas las personas conociéramos sus contenidos. La acusación se había presentado más de seis meses atrás de esta audiencia, y ni la defensa, ni las personas procesadas conocían la existencia de las cajas cerradas y mucho menos su contenido.

La magistrada se veía muy nerviosa, perdía la calma, levantaba la voz al público, tenía presiones y sufría crisis de presión alta, ella misma lo señalaba; además suspendía el acto de manera continua.

Cuando aparecen las cajas en la sala de audiencias para su apertura y exhibición, hubo una sorpresa más: las cajas resultaron no ser tres, sino nueve, y todas con contenido completamente desconocido, con el mismo sistema de listado (alfanumérico).

1 Contenido de la caja I: 1) evidencia identificada como "M 70", 2) evidencia identificada como "M 01", 3) evidencia identificada como "M 113", 4) evidencia identificada como "M 112", evidencia identificada como "M 71", 5) evidencia identificada como "M 41", 6) evidencia identificada como "M 72", 7) evidencia identificada como "M 94", 8) evidencia identificada como "M 115".

2 Contenido de la Caja II: 1) evidencia identificada como "M 104", 2) evidencia identificada como "M 101", 3) evidencia identificada como "M 110", 4) evidencia identificada como "M 93", 5) evidencia identificada como "M 105".

La jueza comenzó a prohibir arbitrariamente la entrada del público a la sala de audiencias, aturdida, confundida e intentando seguir adelante. Esos días, en los medios de comunicación y redes sociales aparecían todo tipo de chistes por lo raro de las nueve cajas y su contenido, que incluía cocos, cortaúñas, honditas, botella de gaseosa, cinturones, papel higiénico, un carné de afiliación al Partido Colorado, un tornillo, entre otros numerosos materiales que fueron motivos de burla.

Los medios de comunicación a fines a la idea de criminalizar sin pruebas a campesinas y campesinos dejaron de comentar la audiencia por el bajísimo nivel de profesionalismo, además de la sensación generalizada de lo mal llevado que estaba el proceso, por la escandalosa cantidad de arbitrariedades que se producían, imposibles de ignorarlas o tergiversarlas.

UN INCIDENTE DE PREJUDICIALIDAD

Es de público conocimiento que la cuestión de la titularidad de la tierra de Marina Kue está siendo judicialmente discutida.

Recordemos:

La Industrial Paraguaya SA había donado la tierra al Estado paraguayo en 1967;

- Campos Morombí SAC y A “obtuvo resolución favorable” en un juicio de usucapión repleto de irregularidades en 2005;
- el Estado paraguayo reclama judicialmente la nulidad de esa sentencia fraudulenta que le fue favorable a Campos Morombí SAC y A;
- en la actualidad, la tierra conocida como Marina Kue se encuentra aún inscrita a nombre de la firma La Industrial Paraguaya SA.

En otras palabras, la justicia es quien tiene que decidir si esas tierras son propiedad del Estado paraguayo por haberle sido donadas o de La Industrial Paraguaya SA por estar inscritas a su nombre en los registros públicos hasta el día de hoy.

El hecho punible de invasión de inmueble ajeno, previsto en el art. 142 del Código Penal, requiere que exista una negativa expresa del titular del inmueble sobre la presencia de ocupantes en una tierra que es de su propiedad. La ley exige que esté presente en los elementos de juicio la oposición del propietario a la presencia de estas personas en su inmueble.

El representante del Ministerio Público invierte la interpretación de este artículo de la ley penal diciendo que los campesinos/as no tenían autorización para estar allí, por lo tanto, “son invasores”. Pareciera que esta conclusión no es más que una inocente torpeza, o una visión simplista de poco vuelo intelectual. Ojalá fuera solo eso. La idea consiste en forzar perversamente la interpretación de la ley construyendo una inversión de su sentido con la finalidad de criminalizar a las personas campesinas.

El hecho de que un individuo se encuentre en una propiedad ajena no significa que necesaria o automáticamente sea un invasor. Con ese criterio podría ocurrir, por ejemplo, que cuando ingresamos a un supermercado, o a una estación de servicio, o a un shopping, estaríamos invadiendo, por lo tanto, inmediatamente un fiscal debería procesarnos.

Lo que ocurre en la esfera penal es que si un individuo ingresa a un supermercado, se presume –a priori– que cuenta con el consentimiento (tácito) del propietario; dicho de otro modo, se presume la inocencia, no la culpabilidad. Ahora, si un guardia o empleado de la empresa (el supermercado) invita a nuestro personaje a retirarse del lugar por cualquier motivo, entonces y desde ese instante esa persona pasa a la condición de encontrarse en un inmueble ajeno sin el consentimiento del titular y, por lo tanto, debe retirarse.

Campos Morombí SAC y A se oponía (o desautorizaba) la presencia de ocupantes en Marina Kue, pero esta empresa no es la propietaria del inmueble, o sea, no es el titular, como lo exige el Código Penal respecto de quién tiene derecho a oponerse o a no prestar su consentimiento.

Como se ha expresado, la titularidad del inmueble en cuestión está siendo intensamente discutida en el ámbito judicial, por lo tanto, Campos Morombí SAC y A no tiene y nunca tuvo derecho a autorizar ni desautorizar asunto alguno en esas tierras; no cuenta con las atribuciones legales para otorgar ni negar consentimiento a nadie en Marina Kue por una razón muy simple: no es el titular, no lo era en ese momento y sigue sin serlo hasta hoy.

Marina Kue está inscrita en los registros públicos a nombre de la firma La Industrial Paraguaya SA. Esa es la verdad real y jurídica hasta el momento de la publicación de este artículo.

Así las cosas, el núcleo de la discusión en el incidente planteado es la no existencia de un propietario legalmente declarado (titular). La defensa ha planteado un incidente de prejudicialidad, con el cual el proceso debe ser suspendido hasta tanto esté decidido por resolución judicial quién es el titular de la tierra, para luego de ello proseguir con el juicio principal en relación con el hecho punible de invasión de inmueble ajeno.

Cualquiera de las partes que pretenda se defina por decisión judicial un asunto o requisito jurídico ausente y distinto del principal, hace imposible la prosecución del juicio

El efecto del planteamiento de un incidente previo durante un juicio consiste en que, admitido el incidente, el juicio principal debe suspenderse hasta tanto se resuelva lo planteado en materia incidental.

Lo pretendido por la defensa en el incidente es accesorio y se encuentra ligado directamente al asunto principal. Esto es lo que hace imprescindible una resolución previa por parte del magistrado/a antes de continuar con el juicio principal. Esta decisión judicial podría ser acertada, desacertada, favorable o

desfavorable, pero tiene que ser previa a la continuación del juicio. Una vez tramitado el incidente y resuelto lo planteado, podrá continuar el juicio.

Resolución de la audiencia preliminar, fundamento de la decisión de rechazo del incidente de prejudicialidad planteado por la defensa

El día 9 de octubre de 2013 fue dictado el auto de apertura a juicio oral y público N° 59, el cual dice textualmente:

La defensa equivoca desacertadamente (sic) el camino al pretender que un juzgado de garantías entre a estudiar el fondo de la cuestión que como ellos [la defensa] inúmeras veces manifestaron que es una cuestión a ser resuelta única y exclusivamente por la Corte Suprema de Justicia, instancia en la cual se halla pendiente de resolución, vale decir, determinar quién es el titular del inmueble en cuestión, por lo que mal esta A quo [esta jueza] podría resolver cuestiones que no son de su competencia.

Este fundamento tergiversado en la resolución pretende zonzamente otorgar robustez jurídica a la arbitraria decisión. La defensa jamás ha solicitado a esta jueza que sea quien decida al respecto de la titularidad de la tierra, esto es falso. Lo planteado en el incidente es algo completamente distinto: se ha solicitado la suspensión del proceso en relación con la acusación por invasión de inmueble ajeno justamente hasta que quien tenga que decidir al respecto (por resolución judicial), se pronuncie, para que en este proceso penal se pueda conocer quién es el titular, como lo exige la ley, y entonces prosiga la audiencia.

Continúa diciendo la resolución judicial:

Por otro lado y no menos importante, es el hecho de que el objeto en estudio, son los hechos punibles cometidos en el lugar denominado "Marina Cue", no quien es el propietario de ese predio, ergo, lo que importa acá es hallar la verdad real de los hechos acaecidos aquel aciago día en que diecisiete compatriotas perdieron la vida.

Esto también es falso, pues sí es importante quién es el propietario de ese predio: el art. 142 del Código Penal exige conocer quién es el titular, pues es uno de los elementos constitutivos del tipo penal de invasión de inmueble ajeno. Es decir, se trata del primer elemento para la configuración de un hecho punible que es la tipicidad de la conducta; a partir de su configuración debe estudiarse su antijuridicidad y la reprochabilidad de la persona a quien se postula como autora. Se trata de un requisito legal, no de un capricho que la magistrada puede ignorar, como lo hizo a través del AI N° 59.

Continúa la citada resolución: "[...] no es menos cierto que hacer lugar al presente incidente resulta totalmente improcedente; sin embargo, considera esta magistrada la pertinencia de admitir in totum (en su totalidad) las pruebas ofrecidas, de conformidad a los principios que rigen [...]"

Esta es otra aberración procesal. La magistrada no dio trámite alguno al incidente, pues, como ya se ha señalado, se trata de un incidente previo y, por lo tanto, una vez planteado, debe ser resuelto (en todo caso rechazado si lo considera "...totalmente improcedente"), y recién entonces es posible proseguir con la audiencia legalmente.

No se han producido esas pruebas, y al concluir la audiencia preliminar, la jueza resolvió: "no hacer lugar al incidente", admitiendo sin embargo las pruebas que debían haberse tratado en el incidente, o sea, admitió pruebas para que sean valoradas después de rechazado aquello que se pretendía probar con ellas.

El día de la lectura de las resoluciones, antes de comenzar la audiencia, la defensa intentó presentar un escrito. Al ingresar la jueza a la sala, la defensa le solicitó que le fuera recibido lo que pretendía presentar. La jueza respondió que sería "dentro de la audiencia" y ordenó se iniciara inmediatamente la lectura de la resolución, no dando oportunidad a la presentación. Esto lo corroboraron todas las personas presentes, trabajadoras y trabajadores de medios que cubrían el acto; se encuentra grabado, filmado y fotografiado.

Al terminar la lectura de las resoluciones y la disposición de elevación de la causa a juicio oral en relación a los 11 procesados/as, la jueza invitó a la defensa a que presentara su escrito. Es decir, una vez ya concluida la lectura total de las decisiones judiciales, convirtiendo en inocua cualquier presentación que se hiciera con posterioridad a ellas. La audiencia preliminar había culminado.

EL JUICIO ORAL Y PÚBLICO

La resolución que decide elevar la causa a juicio oral y público es irrecurrible, esto significa que la ley procesal prohíbe que sea revisada por una instancia superior.

Al tiempo de la publicación de este informe, se espera la fijación de la fecha del juicio oral y público.

El derecho penal es objetivo, no se condena a nadie en base a construcciones literarias o simples hipótesis sobre hechos que no ocurrieron. Una condena no se sustenta en conjeturas, y mucho menos en razonamientos ideológicos, morales o religiosos. El principio de objetividad no es una abstracción teórica, existen fórmulas precisas para su estudio, con fundamentos académicos claros, que llevarán a las conclusiones y la decisión de lo jurídicamente cierto.

Este principio es el que garantiza la verdadera seguridad jurídica: se juzga en base a leyes previamente escritas y a las pruebas producidas. No hay espacio para inferencias, suposiciones ni caprichos.

Este sistema de justicia y el respeto a las reglas a las que nos sometemos son los mecanismos que garantizan el Estado de Derecho, las libertades de las personas y el acceso al estado de bienestar, dependiendo este último directamente de los niveles de satisfacción de derechos de quienes componen una comunidad.

En una sociedad justa, las libertades básicas y los demás derechos establecidos en la Constitución y en las leyes nunca están sujetos a intereses particulares o al regateo político.

OBSERVACIONES FINALES DEL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL TERCER INFORME PERIÓDICO DE PARAGUAY 2013³

Es importante recordar que a partir del examen realizado por el Comité de Derechos Humanos al tercer informe periódico de Paraguay (CCPR/C/PRY/3), en sesiones celebradas los días 11 y 12 de marzo de 2013, el Comité elaboró las observaciones finales y recomendaciones al Estado paraguayo, entre las cuales señaló su preocupación en torno a las irregularidades presentadas en el caso Curuguaty, y lo hizo en la observación N° 23 en los siguientes términos:

El Comité está preocupado por las alegaciones de importantes irregularidades en el accionar del Ministerio Público, la judicatura y las fuerzas de seguridad con ocasión del allanamiento en Curuguaty en junio de 2012. En particular, el Comité está preocupado por la información recibida que demuestra falta de imparcialidad e independencia en los procesos de investigación desarrollados (art. 6, 7, 14).

Con relación a esta situación observada, el Comité recomienda al Estado:

[D]ebe asegurar la investigación inmediata, independiente e imparcial de la muerte de 17 personas con ocasión del allanamiento de Curuguaty el 15 de junio de 2012, así como de todos los hechos vinculados que han sido denunciados por las víctimas, en particular torturas, detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales y posibles violaciones del debido proceso, incluyendo en el caso del adolescente condenado y de las dos mujeres en estado avanzado de embarazo en prisión preventiva.

3 Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2013) Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre el tercer informe periódico de Paraguay aprobado por el comité en su 107º periodo de sesiones. Ginebra. CCPR/C/PRY. Disponible en: www.hchr.org.py/docs/busador.html.



EN LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS, LA CANTIDAD DE PERSONAS PRISIONIZADAS AUMENTÓ UN 54,3 POR CIENTO, MIENTRAS QUE SOLO ENTRE EL 2012 Y 2013 SE INCREMENTÓ EN UN 19,5 POR CIENTO.

El populismo penal se refleja también en el aumento de la población encarcelada

Las cárceles reflejan claramente la política penal paraguaya, que es cada vez más clasista y menos garantista en su fase de criminalización secundaria con un sostenido aumento de personas prisionizadas. A pesar de este incremento poblacional, no se han realizado inversiones en infraestructuras ni en personal que garantice trato digno a los/as internos/as, por lo que se les priva no solo de la libertad, sino de otros derechos humanos fundamentales.

JUAN A. MARTENS

XIMENA LÓPEZ

INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS
PENALES Y SOCIALES DEL PARAGUAY (INECIP-PARAGUAY)

INTRODUCCIÓN

El régimen penitenciario paraguayo no ha variado en los últimos años. La Ley Penitenciaria vigente es de 1970 y desde el 11 de octubre de 2006 está en estudio en el Parlamento un proyecto de Código de Ejecución Penal¹. Mientras, la vida de los presos y presas está regida por disposiciones del Código Procesal Penal, acordadas de la Corte Suprema de Justicia y resoluciones de la Dirección de Institutos Penales.

Si bien la administración penitenciaria depende exclusivamente del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), los cambios políticos que se sucedieron en los últimos años no han incidido para una mejoría de las condiciones de vida de los reclusos y reclusas.

Tanto es así que las cárceles paraguayas siguen vulnerando, y cada vez más, derechos humanos fundamentales, poniendo en riesgo la vida y la integridad física y psíquica de los y las internos/as, a quienes someten a condiciones de vida indignas de manera cotidiana.

Las pésimas condiciones de vida se han ido agravando con el aumento sostenido de la población penal, sin que se realicen las inversiones necesarias para garantizar un encierro acorde al mandato constitucional. Tanto es así que en setiembre de 2013, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) solicitó al Ministerio de Justicia y Trabajo el cierre de las puertas de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, no permitiendo el ingreso de nuevos internos.

LA CÁRCEL COMO DEPÓSITO DE POBLACIÓN EXCEDENTE

Si bien el mandato constitucional de la pena de prisión es la readaptación (artículo 20), el Estado paraguayo ni en los tiempos del *welfarismo penal*² ha estructurado su sistema penitenciario para procurar el cumplimiento de esta obligación y viene manteniendo en condiciones muy precarias a los reclusos y reclusas. De nada han servido las recomendaciones de organismos nacionales e internacionales que se han pronunciado al respecto³.

En estos tiempos, donde los Estados vienen desmantelando las ayudas sociales y apuestan a la represión y a la mano dura ante demandas sociales (Bauman, 2012; Pavarini, 2000), las cárceles se han constituido claramente en depósitos de población excedente. Paraguay no es la excepción.

-
- 1 Presentado por la Comisión Nacional de Reforma Penal y Penitenciaria, bajo el expediente N° 7681b.
 - 2 David Garland denomina *welfarismo penal* al modelo de justicia penal del Estado de Bienestar, ideológicamente asentado en la noción de la desviación como un producto social, tratable o manejable por esa vía y fuertemente orientado hacia un modelo correccionalista de tratamiento penitenciario con fuerte influencia de tendencias positivistas. Garland David (2005). *La cultura del control, crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona, Gedisea.
 - 3 Año tras año, en esta sección del Informe de Derechos Humanos de la Codehupy se viene describiendo las condiciones de encierro de las personas encarceladas en Paraguay, que dan cuenta de que la cárcel no solo priva de la libertad, sino también de derechos como el acceso a la salud, a la educación, e incluso a raciones diarias de alimentación y agua potable.

Población constituida en su mayoría por quienes por diversos motivos, estructurales principalmente, no se han podido incorporar al circuito económico y son presentados como amenazas, como residuos humanos, que deben separarse del resto de la sociedad. Estos "residuos humanos" ya no pueden trasladarse a distantes vertederos ni ubicarse firmemente en zonas prohibidas para la vida "normal". Por consiguiente, tienen que ser encerrados en contenedores herméticos (Bauman, 2012).

En este sentido, Garland (2005) explica que las cárceles de hoy ya no funcionan como el último recurso del sector correccional, sino de modo mucho más explícito como mecanismo de exclusión y de control.

El director de la mayor penitenciaría del país, Artemio Vera, califica de irrecuperables a al menos mil de los cuatro mil presos con que cuenta la cárcel que administra⁴.

En este grupo de personas se encuentran toxicómanos, delincuentes contra la propiedad; y, en general, aquellas personas que tempranamente han tenido contacto con el sistema penal y no han encontrado en él ningún tipo de acompañamiento.

Como sostiene Zaffaroni (2011), las cárceles están pobladas de delincuentes burdos y toscos, relacionados con delitos contra la propiedad y/o la pobreza, en todas sus manifestaciones. En Tacumbú, en enero de 2013, el 48 por ciento de los condenados lo eran por delitos contra la propiedad; el 33 por ciento por otros delitos, como el abuso sexual, la violencia familiar y la asociación criminal; solo el 9,9 por ciento estaba condenado por homicidio, y apenas el 8,5 por ciento por drogas⁵.

AUMENTO SOSTENIDO DE LA POBLACIÓN PENAL

En los últimos cinco años, la población penal aumentó en un 54 por ciento, mientras que solo entre el año 2012 y el año 2013 aumentó un 19,5 por ciento. El parte diario de población penal de fecha 28 de octubre de 2013 daba cuenta de que existían 9.266 reclusos/as en todo el país. Cinco años atrás, el 17 de octubre de 2008, eran solamente 6.003 personas.

El aumento de la población penal repercute de manera directa en las condiciones de vida en los reclusorios, ya que el aumento poblacional no va acompañado de inversiones que les garanticen vida digna a todas las personas privadas de libertad.

Existen varios factores que inciden en el aumento de la población penal, que no están directamente relacionados con el aumento de la delincuencia, sino más bien con el fortalecimiento de un modelo de derecho penal del enemigo, que implica constantes endurecimientos del sistema de medidas alternativas; la identificación de ciertas personas como entes peligrosos, y un discurso criminológico mediático basado en el terror y en crímenes excepcionales, pero presentados como rutinarios.

4 ABC Color, 25 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/mil-presidarios-irrecuperables-642946.html>

5 Datos recogidos para la tesis de maestría en Criminología, presentada por Juan A. Martens a la Universidad de Barcelona.

Así es que aparecen personas que no son tratadas como tales, sino como enemigos. Para Zaffaroni (2006) la esencia del trato diferencial que se depara al enemigo consiste en que el derecho le niega su condición de persona. Solo es considerado bajo el aspecto de ente peligroso o dañino. En la medida en que se trate a un ser humano como algo meramente peligroso y, por tanto, necesitado de pura contención, se le quita o niega su carácter de persona, aunque se le reconozcan ciertos derechos.

Entrevistas realizadas a defensores públicos de distintos lugares del país dan cuenta de la vigencia del derecho penal del enemigo en la práctica judicial paraguaya.

Mis defendidos son por lo general gente de escasos recursos, que ya han pasado varias veces por el sistema penal, el típico cliente como se dice (...) en esos casos, las audiencias son meros trámites (...) ya sabemos luego que el juez no está en las audiencias, pero igual... yo sé que sí o sí van a ir adentro (...) por más que la policía le haya traído como chivo expiatorio (...)⁶.

El hecho de ser defendido por un defensor público ya es un estigma para el procesado (...) y más aún si tiene antecedentes y mala pinta (...) y más aún si personas que han cometido delitos contra la propiedad, calificados como robo (...) directo van adentro, no hay discusión, ni necesidad de fundamentación (...)⁷.

En el siguiente cuadro se ve que la población carcelaria no ha parado de crecer en los últimos años:

Cuadro I

Año	Total de reclusos/as	Tasa por 100.000 hab.
1998	3.900	74,7
2008	6.003	96,3
2009	6.281	99,5
2012	7.748	116,1
2013	9.266	136,1

Fuente: Elaboración propia con base en el parte diario de la Dirección de Institutos Penales del MJT de fechas: 17 de octubre de 2008; 9 de noviembre de 2009; 2 de agosto de 2012; 28 de octubre de 2013; y la "Proyección de población por sexo y grupo de edad, según área urbana y rural de la DGEEC", del Censo 2002.

CONDICIONES DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD QUE VULNERAN OTROS DERECHOS

Desde hace varios años, se viene denunciando desde este capítulo del informe las constantes violaciones a los derechos humanos que devienen de la privación de libertad. Así, las condiciones estructurales de los centros penitenciarios

⁶ Entrevista a defensora pública de Asunción.

⁷ Entrevista a defensora pública de San Lorenzo.

rios, la falta de promoción de políticas públicas tendientes a la protección y garantía de acceso a derechos fundamentales básicos, y un marco normativo que avala la intromisión de la criminología mediática en la decisión de jueces y juezas encargados de aplicar la prisión preventiva⁸, aleja cada vez más al Estado de cumplir con el mandato constitucional de readaptación de aquellas personas a quienes mantiene bajo su tutela.

Se destaca la labor realizada por parte del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) en la elaboración del informe especial sobre el estado de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú. En el mismo se relevan datos sobre las condiciones de detención que sufren el 45,7% de las personas de sexo masculino privadas de libertad en el Paraguay⁹.

El instrumento elaborado cuenta con información detallada y pertinente sobre condiciones de hacinamiento, servicios básicos de salud y medicación, alimentación y vestimenta, sistema de sanciones, situación de pobreza y condiciones de reclusión de grupos en situación de vulnerabilidad, entre otras variables que reflejan claramente la situación calamitosa del sistema penitenciario en el Paraguay¹⁰.

Dicho documento destaca que "la superpoblación y el hacinamiento son factores decisivos en la calidad de vida de los internos. El hacinamiento es en sí mismo, una violación de derechos y garantías, a la vez que un factor que contribuye a producir otras formas de vulneración de otros derechos fundamentales (...)"¹¹.

Entre unas de las principales consideraciones finales realizadas por el MNP en su informe, refiere que "las situaciones constatadas no son coyunturales o pasajeras, sino estructurales e históricas. Por tanto pueden ser calificadas de tratos crueles, inhumanos y degradantes y, en algunos casos, configurar tortura (...)"¹².

En este mismo sentido, el Comité Contra la Tortura de la ONU ha señalado al Estado paraguay que "[El Estado d]ebería adoptar medidas urgentes para que las condiciones de detención en las comisarías, las prisiones y otros centros de detención estén en consonancia con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos (...)"¹³.

8 Martens y Orrego (2012) "La peligrosidad Judicial" en *Derechos Humanos en Paraguay 2012*, Codehupy, pp. 381- 387.

9 Informe especial-IMP N° 29/13 El estado de los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú.

10 Si bien dicho informe releva datos de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, Inecip-Py y Codehupy han constatado los mismos patrones en otras penitenciarías del país, principalmente la penitenciaría de Mujeres "Casa del Buen Pastor" y la penitenciaría de CDE.

11 Informe especial-IMP N° 29/13 El estado de los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, p. 18.

12 *Ibíd.*, p. 51.

13 Comité Contra la Tortura, CAT/C/PRY/CO/4-6, 14 Dic.2011, Párr. 19.

PRÁCTICAS SISTEMÁTICAS DE TORTURAS DENTRO DE LAS PENITENCIARIAS

Como condimento adicional a las condiciones deplorables de detención registradas en nuestro país por las distintas instancias mencionadas anteriormente, se añaden las prácticas sostenidas de uso abusivo de la fuerza por parte de los funcionarios penitenciarios, quienes de manera cotidiana recurren generalmente a este tipo de prácticas, sin más motivos que los de anular y degradar la dignidad de aquellas personas que se encuentran privadas de su libertad.

La Codehupy ha recibido información de fuentes confiables sobre situaciones que viven internos e internas diariamente. Los mismos son sometidos a castigos corporales, agresiones verbales y aislamientos arbitrarios, cuyo único fin consiste en la eliminación y la anulación de la personalidad humana de aquel o aquella que se encuentra sometida a estos abusos.

En este sentido, no se puede dejar de mencionar la falta de investigación de este tipo de hechos por parte de las autoridades competentes, que avalan con la impunidad las prácticas de torturas dentro de los centros de privación de libertad. Tampoco se han implementado mecanismos de denuncias que resguarden a las víctimas de estos actos que, por la situación de encierro, se encuentran todavía más expuestas a represalias por parte de los funcionarios públicos que debieran resguardar y proteger la vida e integridad física de las personas privadas de libertad.

RECOMENDACIONES

- El Estado debe implementar todas las recomendaciones realizadas por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en su *Informe especial-IMP N° 29/13 El estado de los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú*.
- El Estado debe implementar todas las recomendaciones realizadas por el Comité Contra la Tortura de las Naciones Unidas en sus observaciones finales para Paraguay, en el marco del examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención.

BIBLIOGRAFÍA

- Bauman, Zygmunt (2012) *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Buenos Aires, Paidós.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2013) *Informe Especial. Tacumbú. El estado de los derechos humanos de las personas privadas de libertad*. Disponible en: <http://mnp.gov.py/documentos/Tacumbu.pdf>
- Garland, David (2005) *La cultura del control*. Barcelona, Gedisa.
- Zaffaroni, Raúl. (2011) *La cuestión criminal*. Buenos Aires, Planeta.
- Zaffaroni, Raúl (2006) *El enemigo en el derecho penal*. Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez.



EL DISCURSO DE LUCHA CONTRA EL EJÉRCITO DEL PUEBLO PARAGUAYO (EPP) COMO EXCUSA PARA LA PROTECCIÓN ESTATAL A GRUPOS DE PODER

Persiste un modelo de seguridad militarizado y excluyente

Tres gobiernos se han sucedido en los últimos cinco años. Todos de distintos signos políticos e ideológicos. Sin embargo, el denominador común ha sido la profundización de una práctica de seguridad militarizada y excluyente, que reprime y criminaliza la pobreza y a las organizaciones sociales favoreciendo un modelo de producción extractivista y de monocultivos, bajo el discurso de lucha contra el EPP. Éste se ha constituido de esta forma en la principal excusa para proteger desde el gobierno y con las fuerzas públicas los intereses de los sectores más conservadores de la sociedad paraguaya.

JUAN A. MARTENS

INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS
PENALES Y SOCIALES DEL PARAGUAY (INECIP-PARAGUAY)

INTRODUCCIÓN¹

En los últimos cinco años, se ha ido profundizando de manera sostenida un modelo de seguridad militarizado que excluye a la mayoría de la población y protege a través de las fuerzas públicas, es decir, policiales y militares, los intereses políticos y económicos, principalmente, de un pequeño grupo: empresas sojeras, ganaderas, terratenientes, capital trasnacional y empresas agrícolas brasileñas.

Si bien el método, y en cierta manera, el discurso legitimante ha ido variando, se pueden distinguir algunas características comunes que nos indican que más allá del partido gobernante, el modelo de seguridad impuesto obedece también a una estrategia de dominación global.

En general, los discursos sobre seguridad se vienen construyendo básicamente sobre los siguientes ejes: 1) la creciente criminalidad y la necesidad de una lucha frontal en su contra, pero vaciada de contenido, pues no abordan las reformas estructurales necesarias para dotar de eficiencia a las fuerzas y cuerpos de seguridad; 2) el delito callejero y/o burdo relacionado con la pobreza se presenta como el principal problema, dejando de lado los de "cuello blanco" y los no mediatizados; 3) un concepto reduccionista que implica solamente la protección de la propiedad (de quienes tienen); y 4) la existencia de un enemigo interno, difuso, pero cada vez más relacionado con los movimientos campesinos.

La corrupción e ineficiencia policial es identificada como problema para la seguridad, presentándola como incapaz para la lucha contra el crimen organizado, principalmente. Sin embargo, no se plantean estrategias para profesionalizarla, ni para garantizarle condiciones dignas de trabajo y remuneración acorde a la responsabilidad.

Construida la imagen de ineficiencia e inutilidad policial, se instaló la idea de la necesaria intervención militar. Por eso, uno de los primeros actos de gobierno del presidente Horacio Cartes fue dotarles de competencia para intervenir en seguridad interna, a través de la modificación de algunos artículos de la Ley N^o 1337/97 de "Defensa nacional y seguridad interna"². Sin embargo, a tres meses de vigencia de la medida, las fuerzas militares también son presentadas como incapaces de resolver el problema, por lo que desde distintas esferas del Minis-

1 El concepto de seguridad no es unívoco. En general, su extensión y contenido dependen del marco teórico que se adopte, pero en la República del Paraguay en ningún caso puede apartarse de la Constitución Nacional del año 1992. Sin embargo, existe un claro divorcio entre modelo normativo y práctica institucional. Atendiendo esta complejidad, todos los años en este capítulo se ha ido analizando distintos aspectos de ésta, tales como el legado stronista de la Policía Nacional (2008); la inexistencia de un plan de seguridad y la discordancia entre discurso democrático en el Ministerio del Interior y las continuas prácticas abusivas (2009); la seguridad ciudadana a contra cara de la ciudadanía (2010); la utilización del miedo para la imposición de un modelo de seguridad anticonstitucional (2011); y el miedo de la población a causa de la falta de gestión de la seguridad (2012).

2 Fue complementado por un decreto del Poder Ejecutivo, el N^o 103, del 24 de agosto de 2013 "Por el cual se dispone el empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas de la Nación en operaciones de defensa interna, en los departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay".

terio del Interior y de Defensa se viene insinuando la necesidad de una cooperación extranjera en el terreno de Colombia y Estados Unidos.

Este sería el principal objetivo: la instalación en Paraguay de bases militares estadounidenses o de algún estado satélite suyo, ya sean de hecho o de derecho, debido a su posición geopolítica estratégica en el cono sur y la existencia de recursos naturales sin explotación comercial.

AUMENTO DE LA VIOLENCIA SIMBÓLICA

Cumpliendo la receta del neoliberalismo más conservador, Horacio Cartes se plantea un gobierno de la población excedente y la domesticación de los resistentes con mano dura: militarización, represión, criminalización, condenas elevadas y la fijación en el imaginario colectivo de la existencia de un grupo terrorista cuya persecución justifica todo.

Sus políticas se ubican en lo que se denomina *Estado de guarnición*, que, de manera gradual pero implacable, cada vez protege más los intereses de las corporaciones transnacionales globales, al tiempo que eleva el nivel de represión y militarización en el frente doméstico (Bauman, 2012).

Para ello, no sólo cuenta con un cuerpo institucional (Policía, Poder Judicial, Fiscalía) altamente prebendario y con actuaciones sistemáticamente contrarias a la Constitución Nacional, sino además con una prensa afín a la defensa de los intereses de grupos de poder de facto.

En esta línea se inscriben los desalojos a comunidades campesinas en tierras cuya titularidad legal se discute en la justicia, efectuados en sus primeros 100 días de gobierno. La intervención estatal en todos los casos se caracterizó por el uso desproporcional de la fuerza física y simbólica, la destrucción de viviendas, enseres y cultivos de las familias ocupantes, así como de instituciones educativas públicas que funcionaban en esas comunidades.

A su vez, los medios de comunicación masivos, ligados a grupos empresariales, presentan estas intervenciones como necesarias y como violentos y/o criminales a quienes integran organizaciones campesinas, que legítimamente expresan su disconformidad ante los abusos cometidos por las fuerzas públicas.

En los sucesos de Maracaná, distrito de Curuguaty, departamento de Canindeyú, del 16 de noviembre del año 2013 queda evidenciada la postura sesgada de los medios, que estigmatiza la lucha social, y la campesina en particular.

Tanto el diario *Abc Color*³, vinculado a Aldo Zuccolillo, como el diario *Última Hora*⁴, del grupo empresarial Vierci, calificaron de enfrentamiento lo que fue un reclamo ciudadano ante una detención arbitraria. Ese día, un grupo de personas que pertenecen a la Federación Nacional Campesina (FNC) intentó acer-

3 Diario *Abc Color*, 16 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/policia-herido-tras-intervencion-en-con-entre-campesinos-640095.html>.

4 Diario *Última Hora*, 16 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/heridos-enfrentamiento-campesinos-y-policias-curuguaty-n741261.html>.

carse a una comitiva policial para reclamar por la aprehensión de tres de sus dirigentes⁵, y éstos respondieron con armas de fuego, dejando dos heridos, uno en el abdomen y otro en el brazo, mientras que un policía fue golpeado con un pedazo de madera lanzado aparentemente desde el grupo campesino.

El patrón de violencia en los desalojos y represiones a integrantes de organizaciones campesinas es un práctica sistemática que solo ha variado de decibeles según los tiempos políticos (Martens y Orrego, 2008). Sin embargo, la diferencia quizá sustancial del Ministerio del Interior de Cartes en comparación con sus predecesores es que éste ni siquiera sostiene un discurso políticamente correcto y el grado de violencia simbólica desplegada⁶, expresada en la aparatosidad de los procedimientos, la cantidad de personas, armas y maquinarias empleadas, es desproporcional con relación a la complejidad y/o peligrosidad de las operaciones.

En el caso del desalojo a los miembros de la comisión vecinal Joaju, en el distrito de Ybyra Rovana, departamento de Canindeyú, ocurrido el 31 de octubre del año 2013, se emplearon incluso dos helicópteros. La Organización de Lucha por la Tierra (OLT), que nuclea a los integrantes de esta comisión vecinal, denunció en un comunicado que la policía realizó el desalojo a balazos, reprimiendo además brutalmente, dejando una persona herida de bala, que tuvo que esconderse para salvar su vida.

El desalojo de Laterza Kue, ocurrido el 10 de octubre de 2013, se produjo con la participación de unos 300 efectivos policiales y se utilizaron palas topadoras que iban destruyendo viviendas, cultivos y la escuela comunitaria. La profesora Natalia González denunció que varias mujeres, incluidas niñas, fueron detenidas por intentar filmar el procedimiento.

Un comunicado de la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC) con relación al procedimiento informaba: "Las fuerzas represivas empezaron a atacar a los campesinos con gases lacrimógenos y balines de goma, de ese ataque resultaron heridos cinco campesinos, incluyendo niños y adultos, ya que el procedimiento se dio cuando los niños salían de la escuela".

En Tapiracuai Loma, distrito de Capiibary, departamento de San Pedro, y en Saltos del Guairá, departamento de Canindeyú, se produjeron también desalojos el 5 de noviembre y 24 de octubre, respectivamente, del mismo año. En el primero, destruyeron casas, cultivos y la escuela comunitaria. La comunidad se dispersó para no ser detenida⁷; en tanto que en Saltos del Guairá detuvieron

5 Desde el 15 de noviembre de 2013, varios pobladores y pobladoras del asentamiento Heber Duré realizaban acciones directas para impedir la fumigación de sojales pertenecientes a empresarios brasileños instalados en la comunidad. Ante esta acción ciudadana, los empresarios consiguieron el auxilio de las fuerzas policiales para garantizar la fumigación de sus cultivos, lo que provocó la indignación de los manifestantes, que realizaron acciones directas no violentas como impedir el ingreso de las máquinas. La policía detuvo a tres personas sin sustento en indicios de hechos punibles.

6 Rafael Filizzola, ministro del Interior de Fernando Lugo, mantenía un discurso políticamente correcto, mientras seguían las prácticas abusivas en la Policía Nacional (Martens, 2008).

7 Diario Última hora, 10 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/situacion-capiibary-se-torna-critica-desalojo-n739256.html>.

a 94 personas, 85 hombres y 9 mujeres, y se incautaron irregularmente las motocicletas de los y las ocupantes⁸.

MILITARIZACIÓN Y MÁS REPRESIÓN

La militarización de la política de seguridad viene siendo alertada desde distintos espacios y su profundización, a partir de la asunción de Rafael Filizzola como ministro del Interior, en el gobierno de Fernando Lugo, es vista como un peligro desde un enfoque integral de seguridad (Martens, 2009; Martens y Orrego, 2011).

Desde entonces se ha ido fortaleciendo gradualmente, llegando a su culmen con la sanción de las modificaciones de la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna y su decreto reglamentario, del 24 de agosto de 2013, nueve días después de la asunción de Horacio Cartes como presidente de la República.

Esta modificación legislativa habilitó el empleo de fuerzas e infraestructura militares en operaciones de seguridad interna, básicamente en la búsqueda de integrantes del autodenominado EPP, un grupo criminal que opera en la zona de los departamentos de Concepción y San Pedro, principalmente, realizando asesinatos, secuestros, ataques a comisarías, destrucción de establecimientos ganaderos supuestamente como forma de lucha política.

Ciertamente, estos ataques producen indignación ciudadana, más aún cuando en torno a ellos se difunden informaciones distorsionadas o medias verdades, construyendo una realidad casi paralela desde los medios de comunicación masivos de la capital, que invisibilizan otras problemáticas y los abusos de poder que se cometen en la supuesta lucha contra el EPP.

De esta manera, se instala el miedo y la existencia de un enemigo interno que justifica la represión, donde las garantías procesales y la denuncia de su incumplimiento se presentan como obstáculos para la seguridad.

Desde el inicio de las operaciones conjuntas entre policías y militares, se han denunciado múltiples situaciones de abusos de poder por parte de ambas fuerzas, principalmente en los allanamientos y la detención de personas, que siguen impunes y sin visos de solución⁹. Los abusos denunciados incluyen torturas físicas y psíquicas, detenciones ilegales, amedrentamientos, despla-

8 Diario Última Hora, 25 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/94-personas-detenido-un-desalojo-canindeyu-n734501.html>.

9 Los abusos denunciados por la pobladora IE responden a un patrón de actuación de la fuerza pública. Ella refiere que durante el allanamiento a su domicilio, con presencia de la fiscal Ninfa Aguilar y el comisario Benegas, varios de sus utensilios de cocina fueron destruidos y/o tirados al piso por los intervinientes. Manifestó igualmente que los policías le sustrajeron la suma de 35.000 guaraníes que tenía en el ropero de su casa, dentro de su habitación. Comentó que luego de varias insistencias y reclamos logró que le devolvieran parte del dinero a través de una grieta de la pared de su casa, sin que logre ver a la persona que se lo devolvió. A su vez, LC manifestó que durante el allanamiento en su domicilio el comisario Benegas amenazó a su marido que le llevaría detenido, y que con tal de llevarlo preso plantaría como prueba cocaína en su casa para inculparlo (hechos comunicados por organizaciones de derechos humanos a la Fiscalía General del Estado el 7 de noviembre de 2013).

zamientos forzados, en un contexto de absoluto abandono del Estado en las áreas de salud, educación, transporte y asistencia técnica¹⁰.

Con relación a la excusa del EPP para la persecución social, la misión de observación internacional observó que:

[C]on el argumento de la persecución al enemigo interno (EPP), desde el primer estado de excepción decretado en 2010, el Estado paraguayo ha profundizado sus prácticas represivas, a través de la asignación de funciones de seguridad interna a los cuerpos militares; la ampliación territorial de los procedimientos represivos; el creciente uso de la violencia física y simbólica y la aprobación de normas legales que disminuyen las garantías. Observamos que, lejos de llevar la seguridad a los departamentos militarizados, lo que se produce es la desarticulación del tejido social, el debilitamiento de los vínculos comunitarios y de las propias organizaciones sociales, a través del amedrentamiento constante¹¹.

Esta militarización y el recrudecimiento de la represión se inscriben en la lógica de la protección del capital. Son distintos mecanismos tendientes a subordinar a los pueblos a las lógicas políticas del gran capital, para asegurar el control de los territorios, de los bienes de la naturaleza, de las poblaciones que los habitan, y para reducir, aislar o domesticar las disidencias (Korol y Longo, 2009).

NECESARIA INTERVENCIÓN MILITAR EXTRANJERA

Paraguay sigue sin contar con un plan de seguridad construido en forma democrática y participativa, como ya se ha hecho notar en ediciones anteriores de este informe (Martens, 2009, 2011); su policía, caracterizada por una cultura heredada del stronismo, por su ineficiencia y por el prebendarismo, convertida en Policía Nacional (Martens y Orrego, 2008), carente de una formación y capacitación adecuada, es la encargada de garantizar la seguridad de los paraguayos y paraguayas.

La inexistencia de reformas estructurales en las filas policiales, que la convierte en una institución cada vez más incapaz de enfrentar las problemáticas de seguridad, así como la intervención militar en las tareas de seguridad interna, sin resultado alguno, a tres meses de actividad, tendría la intención real de instalar la inevitable intervención de organismos de seguridad extranjeros, ante la imposibilidad de las fuerzas públicas paraguayas de controlar la situación.

¹⁰ En varias circunstancias y situaciones, el Servicio Paz y Justicia (Serpaj) ha constatado y denunciado ante las autoridades nacionales estos abusos. Estos también fueron constatados por una misión de observación internacional integrada por un grupo de 43 representantes de organizaciones, redes e instituciones de Suecia, EEUU, Colombia, Chile, Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, que entre el 11 y 14 de noviembre desarrollaron la misión con el objetivo de relevar la situación de los derechos humanos de los/as campesinos/as e indígenas de los departamentos de Presidente Hayes, Concepción, San Pedro y Canindeyú, en el marco de la implementación de la Ley N° 1337 de Defensa Nacional y Seguridad Interna.

¹¹ Extracto del informe final.

La intervención conjunta en la lucha contra el EPP en los departamentos de Concepción y San Pedro supone un gasto enorme a las arcas públicas, cuya falta de resultados empieza a evidenciarse. El 20 de noviembre de este año, el propio ministro de Defensa, Bernardino Soto Estigarribia, admitió que a pesar del gasto que suponen las fuerzas de tareas conjuntas (alrededor de 800 millones de guaraníes al mes), aún no se tienen resultados¹².

En este contexto, se va instalando en el imaginario colectivo la necesidad de prevenir una intervención militar extranjera para controlar la situación. En más de una ocasión el ministro del Interior, Francisco José de Vargas, estrechamente vinculado a la embajada estadounidense, insinuó la necesidad de la cooperación de ese país, presentada como ineludible para garantizar la eficiencia de los operativos.

Al mismo tiempo, los medios de comunicación ligados a grandes grupos económicos presentan como positivas estas insinuaciones. El 2 de octubre de 2013, el diario *Abc Color* informó que "El Gobierno confirmó que varios países ofrecen ayuda a Paraguay en la lucha contra el grupo de criminales autodenominado EPP. Se mencionó que entre ellos se encuentra Estados Unidos"¹³.

La noticia incluye las declaraciones del ministro del Interior, quien sostiene que "Tenemos la colaboración de diferentes gobiernos, no quiero entrar en detalles, pero se ha ofrecido colaboración de diferentes países". Indicó que "eso es absolutamente positivo".

A su vez, el diario *La Nación* informó que "Estados Unidos y Colombia ofrecen ayuda en lucha contra el EPP". El medio sostiene que el ministro De Vargas dejó entrever que en breve se estaría concretando dicha cooperación internacional¹⁴.

Ni siquiera se siguen patrones novedosos para legitimar el ingreso militar extranjero, es decir, se continúa con la misma receta utilizada en otros países: deslegitimización de las fuerzas públicas; aparente descontrol del conflicto; medios de comunicación que aumentan la sensación de inseguridad; y continuos hechos delictivos enormemente mediatizados.

RECOMENDACIONES

- Elaborar un plan de seguridad democrático y participativo con un enfoque de derecho y seguridad humana.
- Profesionalizar, dotar de recursos y salarios dignos a las fuerzas policiales.
- Investigar y sancionar los abusos cometidos por parte de las fuerzas de seguridad.
- Derogar las modificaciones de la Ley N° 5036/13 de Defensa Nacional y Seguridad Interna.

12 *Diario Hoy*, 20 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/moda/invierten-gs.-800-millones-mensuales-en-el-norte>.

13 *Diario Abc Color*, 2 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/estudian-apoyo-de-eeuu-en-lucha-contra-epp-624128.html>.

14 *Diario La Nación*, 3 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/jjoo2012/articulo/142742-eeuu-y-colombia-ofrecen-ayuda-en-lucha-contra-epp.html>.

BIBLIOGRAFÍA

- Bauman, Z. (2012) *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. 1ª ed. 5ª reimp. Buenos Aires: Paidós.
- Shearing, C. y Wood, J. (2007) *Pensar la seguridad*. Barcelona: Gedisa.
- Korol, C. y Longo, R. (2009) *Criminalización de la pobreza y de la protesta social*. El Colectivo América Latina: Buenos Aires.
- Martens, J. y Orrego, R. "Sólo un plan de seguridad democrático garantizará este derecho a todos y todas", en Codehupy (2011) *Derechos humanos en Paraguay 2011*. Asunción: Codehupy.
- Martens, J. "Discurso democrático en el Ministerio del Interior, continuas prácticas abusivas en la Policía Nacional", en Codehupy (2009) *Derechos humanos en Paraguay 2009*. Asunción: Codehupy.
- Martens, J. y Orrego, R. "Campesinos y campesinas siguen siendo torturados y muertos", en Codehupy (2008) *Derechos humanos en Paraguay 2008*. Asunción: Codehupy.



AVANZADA EMPRESARIAL AL AMPARO ESTATAL
CONTRA LAS CONQUISTAS POPULARES

Las libertades de información y expresión bajo amenaza

El 2013 nuevamente tiñó de sangre el campo de la comunicación. Las luchas entre poderes fácticos segaron la vida de un comunicador. En paralelo, el modelo de acumulación empresarial, con su representación gubernamental surgida tras las elecciones de abril pasado, representa severas amenazas al respeto de los derechos humanos. Entre ellos, los derechos laborales de los y las periodistas y la libre información y expresión. La concentración de medios en pocas manos persiste y se agudiza. La respuesta popular deberá ser unitaria y masiva para enfrentar con éxito este "nuevo", y peligroso, rumbo.

VICENTE PÁEZ*

SINDICATO DE PERIODISTAS DEL PARAGUAY (SPP)

* El autor agradece a la Comisión Directiva del SPP y a Zulema Alcaraz por su colaboración.

INTRODUCCIÓN

La impunidad sigue siendo marca registrada en los crímenes contra los y las periodistas. Carlos Manuel Artaza, comunicador institucional, cayó abatido bajo las balas asesinas en abril pasado en Pedro Juan Caballero. Escasos resultados se tienen para castigar a las personas responsables de este homicidio.

Tras el fin del período del gobierno de facto irrupido tras el golpe parlamentario de 2012, el gobierno electo en abril avanza para concentrar aún más los medios económicos en manos de unos pocos. Esto va en detrimento de los intentos por democratizar la comunicación y las mejoras de las condiciones laborales de los trabajadores y trabajadoras de la prensa y la comunicación.

En este sentido el Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) reafirma que no puede existir una verdadera libertad de expresión y una comunicación de calidad al servicio de la ciudadanía sin libertad sindical y sin condiciones dignas de trabajo¹.

Al amparo del Estado, los distintos medios de comunicación incurrir sistemáticamente en todo tipo de abusos. Las patronales, lejos de defender la libertad de expresión, se convierten en su principal verdugo. Violan la libre expresión, atacan la libertad sindical y el derecho a la organización, cuando metódicamente persiguen a los trabajadores y trabajadoras, a los delegados, socios y socias del sindicato, promoviendo incluso incentivos antisindicales en prácticamente todos los medios de comunicación.

Todo esto tiende a agravarse bajo el gobierno de Horacio Cartes.

MARCO NORMATIVO

El sistema normativo paraguayo establece garantías a la libertad de expresión, tanto en la Constitución Nacional como en normas internacionales, incorporadas al orden jurídico nacional.

El artículo 26 de la Constitución Nacional dispone:

[S]e garantizan la libre expresión y la libertad de prensa, así como la difusión del pensamiento y de la opinión, sin censura alguna, sin más limitaciones que las dispuestas en esta Constitución; en consecuencia, no se dictará ninguna ley que las imposibilite o las restrinja. No habrá delitos de prensa, sino delitos comunes cometidos por medio de la prensa. Toda persona tiene derecho a generar, procesar o difundir información, como igualmente a la utilización de cualquier instrumento lícito y apto para tales fines.

1 Sindicato de Periodistas del Paraguay, 15 de octubre de 2013. Disponible en: <http://periodistaspy.blogspot.com/2013/10/spp-alerta-sobre-politicas-neoliberales.html#more>

La Carta Magna, en su artículo 28, garantiza el derecho a informarse:

[S]e reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuaníme. Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo. Toda persona afectada por la difusión de una información falsa, distorsionada o ambigua tiene derecho a exigir su rectificación o su aclaración por el mismo medio y en las mismas condiciones que haya sido divulgada, sin perjuicio de los demás derechos compensatorios.

También se consagra constitucionalmente la libertad de ejercicio del periodismo, a través del artículo 29, estableciendo que no requiere de autorización previa, y garantizando a los periodistas que no serán obligados a actuar contra los dictados de su conciencia ni a revelar sus fuentes de información, entre otras garantías.

En lo concerniente a disposiciones internacionales, la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona a la libertad de opinión y de expresión. Esto incluye que la persona no sea molestada a causa de sus opiniones, así como en lo que se refiera a la libertad de investigar y recibir información y opinión, y difundirlas (artículo 19).

Asimismo, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), o Pacto de San José de Costa Rica, Ley N° 1/89, reconoce la libertad de pensamiento y expresión (artículo 13), incluyendo, además de lo dispuesto en la Declaración Universal, la prohibición de la censura; la delimitación de responsabilidades en función de los derechos de las demás personas y protección de la seguridad, el orden, la salud y la moral públicas, la proscripción de los medios directos e indirectos de restricción; la regulación de los espectáculos públicos y la prohibición de la propaganda a favor de la guerra y la apología del odio.

En este mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) aprobó en el año 2000 la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, en la cual se desarrolla más ampliamente lo dispuesto por el artículo 13 de la CADH y se incorporan al sistema interamericano de derechos humanos los estándares internacionales para una defensa más efectiva del ejercicio de este derecho.

CRÍMENES E IMPUNIDAD

El comunicador Carlos Manuel Artaza fue blanco del ataque artero de los grupos delictivos que operan en la frontera con Brasil. Artaza, quien trabajaba para la Gobernación del Amambay, cayó abatido el 25 de abril de 2013, tras ser víctima, horas antes, de un atentado cuando arribaba a su domicilio en la capital del departamento amambaiense.

El atentado ocurrió en el marco de disputas políticas. A la vez, este tipo de ataques apunta a acallar a los trabajadores y las trabajadoras de prensa que

denuncian los negocios ilegales, de diverso tipo, que en recurrentes ocasiones tienen respaldo de los operadores políticos y de las autoridades públicas.

Artaza pasa a componer la infausta nómina de periodistas víctimas de asesinato. Santiago Leguizamón (1991), Calixto Mendoza (1997), Benito Román Jara (2000), Salvador Medina (2001), Yamila Cantero (2002), Samuel Román (2004), Ángela Acosta (2006), Tito Palma (2007), Martín Ocampos (2009) y Merardo Romero (2011), quienes ofendieron sus vidas en el ejercicio del oficio periodístico. También Marcelino Vázquez, dueño de la radio "Sin Fronteras" de Pedro Juan Caballero, fue asesinado este año.

El manto de impunidad cubrió casi la totalidad de estos homicidios. Construir una justicia verdadera y al servicio de la gente es la tarea.

En este cuadro de inseguridad, el SPP reclamó a quienes son responsables públicos de la seguridad y de la justicia que asuman su rol frente a los amedrentamientos a los periodistas de Pedro Juan Caballero. Fueron amenazados Aníbal Gómez Caballero, Emerson Dutra Alarcón y Cándido Figueredo, entre otros.

En la agenda de víctimas de estos amedrentamientos, se incluye a los periodistas de radios comunitarias Javier Silva, en el departamento de Concepción, y Alcides Villamayor, secretario general de la Asociación Paraguaya de Comunicación Comunitaria (Comunica).

PRECARIZACIÓN Y DESPIDOS INJUSTIFICADOS

La precarización de las condiciones de trabajo, la violación de la estabilidad laboral, así como los despidos injustificados, son prácticas recurrentes de las empresas de comunicación. Todo esto ante la inacción –o incluso complicidad– de los entes responsables de velar por los derechos laborales, como el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), el Instituto de Previsión Social (IPS) y la justicia en lo laboral. Algunos casos son referenciales.

En este contexto, el Canal 4 Telefuturo, de la empresa Tv Acción del Grupo A.J. Vierci, dispuso en junio pasado el cese unilateral del contrato de trabajo de 7 trabajadores y trabajadoras.

Fueron notificados de sus despidos Nicolás Lithix, Daniel Ríos, Noelia Díaz Esquivel, Víctor Alderete, Marcelo Burgos, Pedro Guggiari y Antonio Fabio. Díaz Esquivel inició las acciones gremiales y legales para su reincorporación al empleo, pues cuenta con la estabilidad especial en el trabajo, tras más de 10 años del ejercicio de sus funciones en la empresa televisiva. No existió argumento alguno que justificara la notificación de despido de la periodista ni fueron cumplidos los procedimientos respectivos previstos ante eventuales causales de cesantía².

Tras la denuncia ante el Viceministerio del Trabajo por parte de la periodista, el Canal 4 entabló inusitadamente una demanda contra la trabajadora, argumen-

2 Periódico de Interpretación y Análisis E'a, 10 de julio de 2013. Disponible en: <http://ea.com.py/convocana-manifestacion-contra-despidos-en-telefuturo/>

tando un supuesto abandono de trabajo, a pesar de que la afectada había sido notificada, telegrama colacionado de por medio, de su salida de la empresa.

“Esta actitud habla muy mal del medio, porque se supone que los medios de comunicación son el cuarto poder, porque su rol es velar por el cumplimiento de los derechos. Sin embargo, son ellos mismos los que violan los derechos de los trabajadores y encima mienten impunemente. Creo que pierden credibilidad y ética para el ejercicio de su rol social”, dijo la periodista, quien persiste, junto con el SPP, en las acciones ante la justicia para lograr su reincorporación a su puesto de trabajo.

Asimismo, trabajadores y trabajadoras de los diarios La Nación y Crónica, que forman parte del Grupo Nación de Comunicaciones, reclaman la regularización del pago salarial para la totalidad del plantel de la empresa. A la precariedad en que desempeñan sus funciones, como la falta de pago de la empresa de los aportes al Instituto de Previsión Social, se sumó el despido injustificado de ocho trabajadores y trabajadoras. Cristian Ojeda, Rodrigo Marín, Publio Cabañas, Héctor Ortiz, Hernán Burguez, Swan Núñez, David Arana y Valeriano Domínguez fueron cesados. Algunas de estas personas cobraron sus indemnizaciones en forma parcelada, en abierta violación a la ley por parte de la patronal. Ambos diarios son producidos por la Editorial y Gráfica Intersudamericana, dirigida por Alejandro Domínguez Wilson Smith, actual vicepresidente de la Asociación Paraguaya de Fútbol e hijo del empresario Osvaldo Domínguez Dibb, fundador de la compañía.

El periodista Paulo López fue despedido injustificadamente del diario ABC Color por negarse a manipular una información sobre el gobierno de Cuba, orden que fue dada por los supuestos intereses políticos e ideológicos del director del medio, Aldo Zuccolillo. El periodista relató que, por un tiempo, le permitieron publicar artículos con su firma sobre temas internacionales. Sin embargo, luego comenzó la seguidilla de censuras porque sus artículos colisionaban con los intereses políticos e ideológicos del diario.

La empresa (Abc Color) ha reducido implícitamente mi trabajo a copiar y pegar cables en consideración de la cantidad de artículos que me ha censurado por razones evidentemente ideológicas, puesto que no comulgo con el credo editorial del diario. Cabe añadir que al haber incurrido en estas prácticas de censura no solo violaron mi derecho a la libertad de expresión, sino también el derecho a la información de los lectores de acceder a una fuente plural de informaciones y opiniones, expresó López³.

A los medios que incumplen las normas laborales se añadió la agencia española de noticias EFE. La persecución laboral y posterior despido injustificado de Luis Báez y Ricardo Grance fueron denunciados por el SPP. Al infundado despido en junio de 2012 de Báez, por su rechazo a realizar también la labor de cama-

3 RT, 15 de julio de 2013. Disponible en: <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/100032-abc-despide-periodista-negarse-manipular-castro>

rógrafo –tarea totalmente ajena a sus funciones específicas–, se sumó la salida de Grance, en abril pasado, como corolario del régimen de hostigamiento que viven los trabajadores desde la llegada de la actual directora, Julia Rodríguez, a mediados de 2011. Báez litigó judicialmente para el cobro de la totalidad de sus haberes indemnizatorios.

La TV Pública siguió con su política de despidos entre fines de 2012 y principios de 2013. Entre ellos estuvieron Gerardo Denis, delegado del SPP ante dicho medio, Juan Eduardo Bernabé, Renate Costa, Augusto Netto y Carmen Ruiz.

Más de 50 comunicadores y comunicadoras del servicio público fueron despedidos tras la irrupción del gobierno de facto de Federico Franco. Esto aconteció tanto en Asunción como en otras ciudades, como el caso de Pilar, donde la radio pública Carlos Antonio López despidió a varios periodistas y precarizó las condiciones de otros, luego del golpe de Estado parlamentario y luego de la llegada del gobierno de Cartes. A la vez, en Radio Nacional del Paraguay, en Asunción, fueron cancelados varios programas críticos al gobierno de facto de Franco y posteriormente a Cartes.

El SPP reclama la reposición de la periodista Alba Miryam Flecha, quien fuera despedida en un procedimiento ilegal por parte de la Itaipú Binacional. La trabajadora cumplió con todos los requisitos legales para su designación en el área de comunicación de la entidad y desempeñó con profesionalismo su función. Intempestivamente, con la llegada de la administración de James Spalding al frente de Itaipú, fue notificada de su despido⁴.

Otra empresa que registra ataques a los derechos laborales es el Diario 5 Días. Dicho medio aplicó un sistema de pago fraccionado de indemnización en flagrante violación a la ley. Una de las víctimas fue, tras haber sido despedida sin justificación alguna, la periodista Rossana Escobar Mendieta, quien engrosó la lista de despedidos iniciados el año anterior.

LA JUSTICIA COMO ELEMENTO COERCITIVO

Presionar a los y las periodistas a través de acciones judiciales es otra línea para cercenar el trabajo informativo.

El periodista Alberto Núñez, corresponsal del diario Crónica en Capiibary, departamento de San Pedro, fue querellado y condenado tras una publicación referente a un profesional de la salud. En agosto pasado, el juez penal de sentencias de San Estanislao, Tito Derlis Gauto, condenó al corresponsal a la pena de multa de 10 millones de guaraníes como resarcimiento al odontólogo René Meza Ayala. El fallo fue apelado ante la Cámara de Apelaciones que ratificó la sentencia, ante lo cual se planteó un recurso ante la Corte Suprema de Justicia. El manejo empresarial fue irresponsable, tanto desde la titulación del texto así como en la defensa del trabajador. El juez, asimismo, no habría respetado los derechos procesales del imputado.

4 Diario La Nación, 27 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/articulo/148409-spp-denuncia-despido-ilegal-en-itaipu.html>

Decisiones injustas, como la de la jueza Olga Elizabeth Ruiz González, del departamento de San Pedro, son otra muestra de esta presión. La magistrada ordenó la captura y posterior reclusión en la penitenciaría regional sampedrana del periodista Orlando Benítez, corresponsal del diario Popular, Unicanal y el diario ADN. Esto muestra cuán vulnerables son las garantías para el ejercicio del periodismo. A través de acciones gremiales, se logró evitar el traslado de Benítez a dicha penitenciaría. Luego pudo recuperar su libertad, tras su breve reclusión en sede policial.

Aníbal Gómez Caballero, trabajador de la radio Oasis, de Pedro Juan Caballero, Amambay, también soporta un proceso judicial a instancias del senador Robert Acevedo.

Yilda Alegre, Susana Cantero y Tomás González, periodistas que trabajan en la Radio Sembrador de Presidente Hayes, también fueron procesados por exponer sus perspectivas sobre la realidad ante la ciudadanía, a través del medio de comunicación en que desempeñan labores.

CENSURA Y BARRERAS AL ACCESO A LA INFORMACIÓN

La censura sigue vigente. Casos de censura y exclusión se dieron en los debates presidenciales televisivos, difundidos por los canales privados, en los cuales solo cuatro de los once candidatos y candidatas a la Presidencia de la República participaron. La exclusión de siete postulantes mostró la sistemática línea de privilegiar a los candidatos con más recursos económicos, en detrimento del derecho que tienen las/os candidatas y la ciudadanía a que se divulguen todas las propuestas y candidaturas existentes.

Asimismo, un caso gráfico se dio con la falta de divulgación de las cláusulas del proyecto de ley de Alianza Público-Privada. Una de las muestras fue un artículo elaborado por Ricardo Canese, referente a los riesgos que conlleva dicho proyecto, luego convertido en ley. El SPP denunció la censura de dicho material por el diario ABC Color.

A la vez, el golpe asestado por el Congreso al libre acceso a información pública fue repudiado por los trabajadores y trabajadoras de prensa. El legislativo emitió resoluciones en las que se negaba a otorgar datos, sobre el número de funcionarias y funcionarios de dicha institución y sus respectivos salarios. Con esto, el propio Congreso está vedando a la ciudadanía un derecho constitucional, señaló un pronunciamiento del SPP.

CONCENTRACIÓN DE MEDIOS Y ATAQUES A COMUNITARIAS

La creciente concentración de medios de comunicación en pocas manos se traduce casi directamente en multiplicación de funciones para los trabajadores y las trabajadoras, y no siempre con aumento de sus beneficios. Es resaltante la complicidad de las instituciones públicas, que deberían controlar y hacer cumplir las leyes, tanto laborales como las que previenen el monopolio del espectro radioeléctrico del país. Tal es el caso de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel).

Precisamente fue esta entidad la que, maniobra formal mediante, acrecentó la violación de la Ley N° 642/95 de Telecomunicaciones, pues ya el empresario Ángel González contaba con licencias de los canales de televisión 9 y 5, en un hecho irregular. Actualmente, dispone de dos nuevas frecuencias de alcance nacional, las que correspondían a los canales 8 de Ciudad del Este y 7 de Encarnación, que estaban asignados para tener alcance regional.

En este escenario de concentración mediática sigue vigente la ley que restringe los derechos de las emisoras comunitarias, cuya puesta en práctica es exigida por la Unión de Radiodifusores de Paraguay, gremio empresarial opuesto a la democratización del espectro radioeléctrico. Dicha Ley es la N° 4179 (que "modifica y amplía los artículos 57, 58, 70, 73 y 100 de la Ley N° 642/95 de Telecomunicaciones), que cercena el alcance de las radios comunitarias, por un lado, y prohíbe el acceso a fondos de apoyo público-privado, para el mantenimiento y operación de las emisoras comunitarias. Además, establece posibles sanciones penales para los y las activistas de las organizaciones sociales que no se adecuen a esta inconstitucional norma⁵.

CONCLUSIONES

La instauración abierta del modelo empresarial en el gobierno, a través de Horacio Cartes, tras el fin del período de facto de Federico Franco, genera un desafío y mueve a una profunda reflexión acerca de la agenda popular en defensa de las garantías a las libertades obtenidas tras décadas de ardua lucha social.

La articulación del movimiento social es una urgente necesidad, para defender la libertad de expresión y de información, así como de los derechos laborales, como parte de los derechos humanos.

En un país donde la institucionalidad es una deuda pendiente, las organizaciones sociales tienen la obligación de asumir el compromiso de revertir este cuadro. El pueblo está llamado a acudir en masa y organizadamente.

RECOMENDACIONES

- Fomentar la creación y el fortalecimiento de medios alternativos de comunicación, a fin de que la ciudadanía tenga acceso plural a la información, y los comunicadores y las comunicadoras puedan expresar libremente sus opiniones.

5 Demoinfo, 9 de octubre de 2013. Disponible en: http://www.demoinfo.com.py/index.php?option=com_content&view=article&id=570:paraguay-radios-comunitarias-temen-persecucion&catid=2:publicadas&Itemid=7

- Inspeccionar de oficio a las empresas de comunicación en un trabajo conjunto entre el MJT y el IPS, y garantizar que la libertad sindical y el derecho a la organización de los trabajadores y trabajadoras puedan ser ejercidos sin presiones ni miedos.
- Controlar en forma más rigurosa a las empresas de comunicación, que incumplen con las leyes laborales, así como asegurar la investigación y sanción judicial a las personas responsables.
- Democratizar la comunicación, a través de la ampliación del espectro radioeléctrico para las radios comunitarias y la desmonopolización de los medios comerciales de comunicación.
- Derogar la ley que modifica artículos de la Ley de Telecomunicaciones, violatoria de derechos de las emisoras comunitarias.
- Retirar las licencias a los operadores que cuenten con más de una frecuencia de radio y televisión.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaraz, Zulema (2010) "Escasos avances ante los oligopolios de la información, la impunidad judicial y la precarización laboral de los periodistas" en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, *Derechos humanos en Paraguay 2010*. Asunción, Codehupy.
- Benítez Aldana, Pedro (2010) *Informe sobre libertad de expresión y medios en Paraguay*. Asunción, SPP.
- Informe de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (Amarc), sobre la Ley N° 4179/2010, que establece restricciones a las radios comunitarias en Paraguay, mediante la modificación de la Ley N° 642/95 de Telecomunicaciones, diciembre de 2010.
- Relatoría Especial para Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos.



A VEINTE AÑOS DE LA DECLARACIÓN DE LOS
PRIMEROS OBJETORES DE CONCIENCIA EN
PARAGUAY

Persistencia de la deuda del Estado para garantizar plenamente este derecho

Han transcurrido más de dos décadas en las cuales el Estado no ha implementado acciones concretas para garantizar el libre y pleno ejercicio de este derecho, sino más bien ha puesto obstáculos. Ejemplos concretos son la implementación de la Ley N° 4013/10 –claramente inconstitucional, que lesiona la objeción de conciencia y otros derechos fundamentales en relación–, la extrema lentitud por parte de integrantes de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en la respuesta a las acciones de inconstitucionalidad, planteadas contra dicha ley, así como también la desidia desde los poderes Ejecutivo y Legislativo para impulsar una derogación de la misma.

VIDAL ACEVEDO

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA – PARAGUAY (SERPAJ – PY)

* El autor agradece la colaboración de Ángel Domínguez.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, el servicio militar ya no es visto como legítimo y/o necesario por una gran cantidad de jóvenes y personas adultas de este país, que creen que desde los cuarteles no se sirve ni se defiende a la patria. Muchos de ellos comparten nuevos paradigmas de defensa sustentados en el respeto de los derechos humanos, que deben ser garantizados por el Estado.

Remitida al plano del militarismo, la objeción de conciencia “es la desobediencia a las obligaciones militares, a la participación en las guerras, o como negativa a realizar las obligaciones militares en general”. Y en un sentido amplio, la objeción de conciencia implica el desarrollo de los derechos humanos, concretamente de la libertad de conciencia, la cual está íntimamente unida a las restantes libertades públicas. Además, es una forma de concretar la dignidad humana.

Teniendo en cuenta esta definición y la persistencia de violaciones a libertades fundamentales por parte del Estado paraguayo, incluyendo la falta de garantías para el ejercicio libre y pleno de este derecho, en el periodo de este informe vemos que el Estado mantiene un perfil autoritario que se hace evidente en cuanto a acciones negativas o falta de acciones respecto también de otros derechos.

MARCO NORMATIVO

El Estado paraguayo estableció el derecho a la objeción de conciencia a partir de la Constitución Nacional del año 1992. El artículo 37 la introduce de modo general: “Se reconoce la objeción de conciencia por razones éticas o religiosas para los casos en que esta Constitución y la ley la admitan”. El artículo 129 reconoce de manera específica la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio (SMO) en el párrafo quinto, que expresa: “Quienes declaren su objeción de conciencia prestarán servicio en beneficio de la población civil, a través de centros asistenciales designados por ley y bajo jurisdicción civil”.

En relación con la participación de las mujeres, el citado artículo constitucional expresa: “Las mujeres no prestarán servicio militar si no como auxiliares en caso de conflicto armado internacional”. La participación de mujeres en cuanto al respeto y cumplimiento del derecho a la objeción de conciencia es sumamente importante. Si bien el SMO obliga solo a hombres, numerosas mujeres se han declarado objetoras de conciencia, cuestionando el machismo institucionalizado y todas las formas de dominación hacia las mujeres.

1 Rois, Juan Carlos, Hugo Valiente y Juan Carlos Yuste, 1996. *La objeción de conciencia al servicio militar, Régimen Constitucional*, Serpaj-Py, Asunción, p. 29.

A nivel internacional, el derecho a la objeción de conciencia está reconocido en varios pactos o convenciones, estando presente desde la propia génesis del sistema de protección universal de derechos humanos. Así, el artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos del año 1948 establece: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia".

Con este sentido el derecho a la objeción de conciencia es incorporado al sistema jurídico nacional, a través de la Ley N° 5/92 que ratifica el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 18 sobre libertad de pensamiento, de conciencia y de religión). Disposiciones parecidas o relacionadas se encuentran contenidas en la Ley N° 1/89 que ratifica la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (artículos 12 y 13 referentes a libertad de conciencia y de religión, y a la libertad de pensamiento y expresión, respectivamente).

El SMO afecta de modo directo a las personas jóvenes. Cabe mencionar por ello lo dispuesto en la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes:

Artículo 12: Derecho a la objeción de conciencia:

- 1- Los jóvenes tienen derecho a formular la objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio.
- 2- Los Estados parte se comprometen a promover las medidas legislativas pertinentes para garantizar el ejercicio de este derecho y **avanzar en la eliminación progresiva del servicio militar obligatorio**².
- 3- Los Estados parte se comprometen a asegurar que los jóvenes menores de 18 años no serán llamados a filas ni involucrados de modo alguno en hostilidades militares.

La Cumbre Iberoamericana del año 2011, de la cual formó parte el Estado paraguayo, en su declaración final alentó a los Estados que aún no lo han hecho a considerar su adhesión a la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes³. Paraguay ha suscrito esta convención, pero hasta la fecha de este informe no la ha ratificado⁴.

Por otro lado, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó diversas resoluciones en la línea del reconocimiento del derecho a la objeción de conciencia, como la Resolución N° 73 que hace un llamamiento a los Estados para que "[...] reconozcan que la objeción de conciencia sea considerada como

² Los resaltados son nuestros.

³ Declaración de Asunción–XXI Cumbre Iberoamericana Paraguay 2011, 29 de octubre de 2011. Disponible en: <http://segib.org/cumbres/files/2011/03/Declaracion-Asuncion-ESP.pdf>

⁴ Las firmas y ratificaciones por países pueden ser encontradas en: <http://www.laconvencion.org/index.php?secciones/mapa>.

un ejercicio legítimo del derecho de libertad de conciencia, pensamiento y religión, reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”.

Igualmente, se han dado otras resoluciones que establecen estándares universales en materia de objeción de conciencia, las cuales pueden ser sintetizadas en los siguientes puntos:

- La objeción de conciencia debe ser reconocida en cualquier circunstancia en que sea alegada, aun estando la persona prestando el SMO (objeción sobrevenida).
- No pueden establecerse diferencias o discriminaciones con base en la distinta naturaleza de los motivos por los cuales se objeta, ya sean estos religiosos, éticos o ideológicos.
- Los organismos estatales encargados de la gestión de la objeción de conciencia deben ser conformados en forma imparcial, sin utilizar procedimientos inquisitivos para la comprobación de los motivos alegados.
- Los Estados tienen la obligación de proporcionar información sobre la objeción de conciencia al servicio militar a todas las personas afectadas por el SMO.
- De reconocerse formas de servicio alternativo, estos deben ser de naturaleza civil no combatiente, en beneficio del interés público y de una naturaleza no punitiva.

SITUACIÓN ACTUAL DE LA OBJECIÓN DE CONCIENCIA RESPECTO A LA VIGENCIA DE LA LEY N° 4013/10

El 17 de junio del año 2010, durante el gobierno de Fernando Lugo, se promulgó la Ley N° 4013/10 “Que reglamenta el derecho a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio y establece el servicio sustitutivo obligatorio al mismo en beneficio de la población civil”.

Desde el punto de vista jurídico, esta ley vulnera el derecho a la objeción de conciencia y otros derechos de las y los jóvenes que deseen declararse como tales. Varios puntos de esta ley han sido cuestionados debido a su carácter inconstitucional por las organizaciones que trabajan por la vigencia y el respeto de este derecho. Uno de los principales cuestionamientos guarda relación con el artículo 5, que expresa inicialmente que “la Declaración de Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio deberá contener”; y en su inciso b) expresa: “las razones éticas o religiosas en que se funda”. Este inciso viola el párrafo 5 del artículo 129 y el artículo 24 de la Constitución Nacional, ya que la ley exige al joven que se declara objetor que justifique y explique las razones de su objeción. Se vulnera de este modo lo dispuesto en la primera parte del artículo 129 de la Constitución Nacional, el cual prevé como único requisito o condición la decla-

ración de la condición de objetor, sin exigir ningún tipo de justificación. Además, el artículo 24 de la Carta Magna establece que "nadie puede ser molestado, indagado u obligado a declarar por causa de sus creencias o de su ideología".

Otro de los artículos cuestionados es el 4º, que establece un plazo para el ejercicio del derecho en estos términos: "La Declaración de Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio deberá ser formulada por el objetor, a más tardar, dentro de los 20 (veinte) días siguientes al que correspondería que fuere enrolado a las Fuerzas Armadas para prestar dicho servicio". Este artículo **establece la prescriptibilidad del derecho a la objeción de conciencia**. Sin embargo, al tratarse de un derecho humano, una de sus características es la imprescriptibilidad; esto significa que su ejercicio no tiene límites de tiempo, es un derecho que puede ejercerse antes, durante o después de la prestación del servicio militar.

El artículo 7 de la ley crea el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia (CNOc) al SMO. Se trata básicamente del ente encargado de la aplicación efectiva de la ley. De acuerdo a este artículo, el CNOc estará conformado por el Defensor del Pueblo, quien lo presidirá, un representante de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, un representante de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, un representante del Ministerio de Defensa Nacional y un representante de los objetores de conciencia, elegido por sorteo entre aquellos que hayan presentado su objeción en los últimos cinco años de promulgada la ley. Aquí el cuestionamiento tiene que ver con que **un representante del Ministerio de Defensa forme parte del mismo, ya que esto podría constituir una injerencia de la jurisdicción militar en la jurisdicción civil**. De este modo se desvirtúa el carácter de la objeción de conciencia, cuyo tratamiento debe darse solamente en el ámbito civil.

Se cuestiona también la constitucionalidad del artículo 8 en cuanto a las funciones del Consejo y, principalmente, a lo dispuesto en el inciso b) "comunicar a las Fuerzas Armadas de la Nación las presentaciones recibidas y **considerarlas**" y el inciso d), respecto a declarar la **procedencia** de la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio formulada por el declarante. Aquí es importante señalar que la declaración de objeción de conciencia debe implicar el reconocimiento directo de la condición de objetor por parte de las autoridades públicas. La Constitución no sujeta el ejercicio de este derecho a ningún proceso de análisis y aprobación sobre la declaración del objetor y, por ello, no prevé criterios para la admisión o rechazo de la misma. Al abrir un proceso de "consideración" de las declaraciones de objeción, **se está facultando inconstitucionalmente al Consejo a investigar las razones por las cuales un joven se declara objetor, y a determinar si esas razones son válidas o no**. Esto confiere un carácter inquisidor al Consejo, ya que la ley le está otorgando la función de analizar y juzgar las declaraciones de objeción de conciencia de las y los jóvenes que deseen ejercer este derecho fundamental.

Estas disposiciones de la ley, que obstaculizan el ejercicio libre y pleno del derecho a la objeción de conciencia, implican un retroceso democrático para el

país, pues los poderes estatales incumplen sus obligaciones con actuaciones regresivas que afectan un derecho civil. Restringir el derecho a la objeción de conciencia al SMO reconocido constitucionalmente, modificando las condiciones previstas en la norma superior para su ejercicio, imponiendo exigencias inconstitucionales para ejercer este derecho y legitimando criterios arbitrarios para la procedencia e improcedencia de la declaración, son aspectos que vulneran el artículo 129 de la Constitución Nacional.

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADAS ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (CSJ)

En función a estos cuestionamientos y críticas a la citada ley, fueron presentadas acciones de inconstitucionalidad a la CSJ. En tal sentido, Serpaj – Py y el Movimiento de Objeción de Conciencia – Paraguay (MOC-Py) han impulsado la presentación de tres acciones de inconstitucionalidad hasta el momento⁵, habiendo sido la primera de ellas rechazada por la Corte, según la resolución, por defectos de forma. Es de esperar que la CSJ, respecto a las siguientes acciones presentadas, pueda expedirse sobre el fondo de la cuestión, cual es la inconstitucionalidad de esta ley; y que, en caso de que la Corte haga lugar a la acción, ello tenga un impacto político favorable en el Poder Legislativo para proceder a la derogación de dicha ley.

Así, actualmente las dos acciones se encuentran pendientes de resolución en la Sala Constitucional de la CSJ, integrada por el presidente de la Corte, Dr. Antonio Fretes, el Dr. Víctor Núñez y la Dra. Gladys Bareiro de Módica.

ACCIÓN PRESENTADA EN COINCIDENCIA CON LOS VEINTE AÑOS DE LA DECLARACIÓN DE LOS PRIMEROS OBJETORES EN PARAGUAY

En setiembre del año 2013 se cumplieron 20 años de la declaración de los cinco primeros objetores de conciencia⁶ al servicio militar obligatorio. En una parte del manifiesto público presentado hace 20 años, los cinco jóvenes expresaban: “Somos partidarios del desarrollo de la personalidad humana, la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y el respeto a los derechos humanos, y entendemos que todo ello es contrario a la lógica militar”.

Como forma de conmemorar esta fecha organizaciones de la sociedad civil que trabajan por el ejercicio pleno de este derecho constitucional, volvieron a reunir a cuatro de los cinco primeros objetores y acompañaron a estos en la presentación de una acción de inconstitucionalidad contra la Ley N° 4013/10, con similares fundamentos a los mencionados más arriba.

5 De acuerdo a la legislación nacional, las acciones de inconstitucionalidad contra una ley tienen efecto *inter partes*, es decir que, en caso de prosperar, las mismas sólo afectan favorablemente a quienes han peticionado la acción; no tienen efecto *erga omnes*, lo cual significa que una acción de inconstitucionalidad que prospere beneficia a todas las personas que son alcanzadas por los efectos de la ley.

6 Orlando Castillo, Mario Franco Olivetti, Miguel Ángel Verón, Pablo Angulo y Rodrigo Villagra.

TRÁMITE PARA LA DECLARACIÓN DE OBJECCIÓN, ANTES Y DESPUÉS DE LA LEY 4013/10

Con relación al proceso de institucionalización del ejercicio de este derecho, se debe mencionar que antes de la promulgación de la Ley N° 4013/10, los jóvenes objetores se declaraban como tales en la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados o en algunas juntas departamentales (a excepción de los dos primeros grupos de objetores, que se declararon como tales a través de recursos judiciales). El trámite gratuito consistía en llenar un formulario con sus datos personales, adjuntando fotocopia de la cédula de identidad y dos fotos tipo carnet. Hasta la fecha de la promulgación de la Ley N° 4013/10, la cantidad de objetores de conciencia en el país era de 145.254 jóvenes.

Si bien el Estado a través del Poder Ejecutivo durante el mandato de Lugo emitió el Decreto N° 6363, por el cual se conforma el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, hasta la realización de este informe dicho Consejo no entró en funcionamiento, siendo la "Dirección de Objeción de Conciencia" de la Defensoría del Pueblo el organismo donde se reciben las declaraciones de objetores/as de conciencia para su posterior sometimiento a la consideración del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio.

El trámite no tiene costo, pero se diferencia del anterior en las informaciones exigidas en el formulario, ya que en uno de sus ítems el objetor debe argumentar las razones de su declaración (ítem 13). Este ítem, en particular, posee un carácter inconstitucional al exigir al joven exponer los motivos por los cuales declara la objeción, como ya se ha señalado en este mismo artículo⁷.

ACTIVIDAD PARLAMENTARIA CON RELACIÓN A LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA

En el periodo de este informe, en cuanto a este derecho, el trabajo del Parlamento fue prácticamente nulo desde el golpe parlamentario del 22 de junio de 2012, ya que no se registró ningún tipo de avance impulsado desde el Congreso.

En el nuevo periodo legislativo iniciado en julio del 2013, lo concerniente a la objeción de conciencia desde la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados se limitó a la designación del diputado nacional José Ledesma como representante titular y a la diputada nacional Rocío Casco como suplente ante el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia al SMO. La Comisión de Derechos Humanos del Senado designó al senador Nelson Darío Aguinagalde. Estas designaciones no pasan de ser hasta el momento una mera formalidad, puesto que la mencionada comisión no ha entrado en funcionamiento.

⁷ Para ver información complementaria sobre el formulario, puede consultarse en Vidal Acevedo y otros, "La objeción de conciencia en tiempos de golpe", en *Informe Derechos Humanos en Paraguay 2012*, Codehupy 2012, pp. 414 y 415.

DECLARACIONES DE RESERVISTAS Y ALTOS MANDOS CASTRENSES SOBRE EL SERVICIO MILITAR

En noviembre del año 2012, jefes de la Dirección General de Reclutamiento, Reserva y Movilización (Dígermov) expresaron que buscarán atraer nuevamente a jóvenes a los cuarteles, realizarán campañas de difusión, spots publicitarios e irán a los colegios, con la premisa de convencer a los jóvenes para cumplir con el servicio militar obligatorio⁸.

Igualmente, los reservistas organizados de las Fuerzas Armadas (FF.AA.), que a partir de los festejos del Bicentenario de la Independencia Nacional en el año 2011 empezaron a tener mayor visibilidad, anunciaron que presentarían un anteproyecto al Poder Legislativo, denominado "servicio militar técnico y social". El anteproyecto contemplaría la instrucción militar y también en profesiones técnicas (mandos medios) y sería destinado a varones y mujeres⁹.

Así también, el viceministro de Defensa Nacional Gral. (R) Víctor Picagua se manifestó a favor de replantear el SMO, afirmando que "se tendría que enfocar desde otra perspectiva, desde otro ángulo, y aprovechar esta figura constitucional, que prevé la objeción de conciencia, para que nuestros jóvenes se sumen a actividades en las que puedan ser más útiles a la sociedad"¹⁰.

Estas expresiones de modificación del servicio militar evidenciarían que algunos sectores de la sociedad aún mantienen rémoras de un pasado reciente, en el que muchos altos jefes militares fueron beneficiados mediante la utilización de mano de obra gratuita de jóvenes por medio del SMO. Asimismo, incluir durante la prestación del servicio militar la capacitación para mandos medios no constituye un camino deseable, como lo indica la numerosa cantidad de jóvenes que ya no concurre a los cuarteles. De 15.000 conscriptos que las FF.AA. tenían en la década de los años 80 y 90, en el presente año, según el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional y Ley N° 4848/13 del Presupuesto General de la Nación (PGN), solo tienen presupuestada la cantidad de 5.514 jóvenes para prestar el SMO.

8 Diario ABC Color, 24 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/ffaa-hara-campana-para-llevar-jovenes-a-cuarteles-481627.html>

9 Diario ABC Color, 7 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/intentaran-nuevo-tipo-de-servicio-militar-557831.html>

10 Diario ABC Color, 30 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/jefe-castrense-pide-replantear-el-servicio-militar-623346.html>

RECOMENDACIONES

- Enmendar el artículo 129 de la Constitución Nacional, estableciendo la voluntariedad o la abolición del servicio militar actualmente obligatorio.
- Derogar la Ley N° 4013/10 por vulnerar disposiciones constitucionales y afectar los derechos de los/as objetores/as de conciencia.
- La Sala Constitucional de la CSJ debe resolver sin demora las acciones de inconstitucionalidad presentadas contra la Ley N° 4013/10.
- Establecer un sistema nacional de voluntariado, excluyendo discriminaciones para prestación de servicio a beneficio de la ciudadanía.
- Ratificar la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Nacional de 1992.
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, Informes *Derechos Humanos en Paraguay*, capítulos sobre “el derecho a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio”, años 2011/2012.
- Rois, Juan Carlos y otros (1996) *La objeción de conciencia al servicio militar. Régimen Constitucional*. Asunción, Serpaj – Py.



LIBERTAD DE REUNIÓN, MANIFESTACIÓN
Y ASOCIACIÓN

Se endurece represión policial a manifestaciones ciudadanas y nuevas formas de protesta pacíficas

El derecho a la reunión y manifestación es ejercido por numerosas organizaciones sociales como mecanismo para exigir al Estado demandas que hacen al cumplimiento de derechos civiles y políticos, y sobre todo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Desde el 22 junio de 2012, ciudadanos y ciudadanas han salido a las calles a hacer escuchar sus reclamos. El escrache parece la medida adoptada por la ciudadanía para protestar contra las autoridades. La Policía Nacional ha recordado la vigencia de la ley del marchódromo. Las señales de voluntad política para que su ejercicio no conlleve represiones y agresiones por parte de las fuerzas del orden se ven matizadas con hechos de represión violenta, sobre todo en el interior del país, en comunidades más vulneradas en sus derechos.

ADELAIDA CRISTINA GALEANO

DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA

INTRODUCCIÓN

La participación de todos los sectores ciudadanos garantiza una democracia efectiva y de calidad. Se deben crear condiciones adecuadas desde el Estado para que dicha participación sea posible desde un accionar que permita que todos los ciudadanos y ciudadanas puedan ejercer su derecho a participar, sin discriminación alguna.

La ciudadanía tiene derecho a participar en grupos y asociaciones. Las instituciones del Estado deben generar las condiciones para que esto ocurra; además, dichas instituciones deben abstenerse de imponer obstáculos a la formación y participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Si bien el derecho a participar no es absoluto y está sometido a los límites expuestos en las leyes, en ese marco debe estar contenida la acción estatal.

Desde el 22 de junio de 2012, se hicieron frecuentes manifestaciones, sobre todo en Asunción. Las protestas contra el golpe parlamentario fueron constantes, así como los escraches al presidente Federico Franco. Las represiones estuvieron también presentes en algunos casos sin provocación y, en otros, con amenazas de sanciones contra las violaciones de la ley de marchódromo.

En agosto de 2013, el presidente Horacio Cartes logra el apoyo parlamentario para militarizar el norte del país. Clyde Soto señala al respecto:

La reciente modificación de la Ley de Defensa da amplia potestad al Poder Ejecutivo para decidir sobre la utilización de las Fuerzas Armadas para operaciones de seguridad interna. El argumento de base es el peligro de las acciones de un grupo armado autodenominado EPP, cuyas actuaciones –sospechosamente– siempre preceden a recrudescimientos de la represión o a la instalación de este tipo de medidas atentatorias del sistema democrático¹.

En ese sentido, indica además que esta situación genera como consecuencia:

[La] criminalización de la lucha social: existe un permanente acoso a las organizaciones sociales que se oponen al sustrato central del modelo económico; es decir, a la alta concentración de la tierra, derivada de tierras malhabidas de larga data. El movimiento campesino es así foco de las represiones y persecuciones más encarnizadas, así como otras organizaciones y personas que podrían molestar en el avance sobre las tierras.

1 Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana. Disponible en http://www.decidamos.org.py/www/index.php?option=com_k2&view=item&id=1310:paraguay-del-golpe-al-retorno-criminalizaci%C3%B3n-de-la-lucha-social-y-derechos-humanos-en-el-nuevo-escenario-pol%C3%ADtico-por-clyde-soto&Itemid=1, revisado el 30 de noviembre de 2013.

MARCO NORMATIVO

LEGISLACIÓN NACIONAL

Las libertades de reunión, manifestación y asociación son derechos humanos que a la vez permiten ejercer y promover otros derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales; asimismo, constituyen formas muy importantes de participación ciudadana. Toda legislación sobre estos derechos debe ser establecida de forma a permitir su libre ejercicio, sin obstáculos ni interferencias más que los establecidos en la Constitución Nacional.

El artículo 32 de la Constitución hace referencia al derecho de reunión y manifestación:

Las personas tienen derecho a reunirse y a manifestarse pacíficamente, sin armas y con fines lícitos, sin necesidad de permiso, así como el derecho a no ser obligadas a participar de tales actos. La ley sólo podrá reglamentar su ejercicio en lugares de tránsito público, en horarios determinados, preservando derechos de terceros y el orden público establecido en la ley.

Este artículo constitucional está reglamentado por la Ley del Marchódromo (N° 1066/97), la cual define y establece los mecanismos de reunión pública en los siguientes artículos:

Art. 1. Todos los habitantes de la República tienen el derecho de reunirse y manifestarse pública y pacíficamente para considerar cuestiones que atañen a intereses públicos o privados. Nadie puede obligar a las personas por ningún medio a sumarse o adherir a reuniones o manifestaciones.

Art. 2. La reunión es pública cuando se realiza en lugares públicos, tales como plazas, calles, parques o en lugares abiertos al público tales como iglesias, teatros, campos de deportes.

Art. 3. En la ciudad de Asunción, las personas podrán ejercer el derecho de reunirse y de manifestarse pacíficamente a partir de las 19 horas hasta las 24 horas en días laborales, y, en días domingos y feriados, desde las 6 hasta la misma hora del día siguiente.

Art. 4. En la ciudad de Asunción, se establecen como lugares permanentes para reuniones públicas las plazas situadas dentro de los perímetros formados por las calles Pdte. Eligio Ayala, México, 25 de Mayo y Antequera; la Avda. República y las calles 14 de Mayo, El Paraguayo Independiente y AlberdÍ; y las calles Estrella, Ntra. Sra. de la Asunción, Oliva e Independencia Nacional. El acto no podrá sobrepasar de 12 horas seguidas a contar del inicio de la reunión. Las personas reunidas deberán desconcentrarse al término del acto en forma pacífica y en grupos no mayores de 50 personas.

Respecto al derecho de asociación, el art. 42 de la Constitución establece la libertad de asociarse o agremiarse con fines lícitos: "Toda persona es libre de asociarse con fines lícitos, así como nadie está obligado a pertenecer a determinada asociación, la forma de colegiación profesional será reglamentada por la ley, están prohibidas las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar".

En varias oportunidades, la Policía Nacional ha recordado que está en vigencia la Ley del Marchódromo. En diversas ediciones de este informe se ha señalado el carácter inapropiado de la ley, en menoscabo al derecho de reunión y manifestación, principalmente en dos aspectos: la fijación de horarios específicos para realizar manifestaciones y la prohibición de que éstas se realicen frente a determinadas instituciones públicas.

Con relación a la "Libertad de asociación", la Ley Orgánica Municipal (Nº 3966/2010) establece en su art. 65: "La organización, funciones y otros aspectos relativos al régimen jurídico de las comisiones vecinales serán determinadas por ordenanza. El reconocimiento de las comisiones vecinales creadas será efectuado por resolución de la Intendencia municipal".

Además, garantiza la libertad de asociación en el art. 67: "La ciudadanía puede darse las formas de organización que estime más apropiadas para el desarrollo de sus intereses, de conformidad con el artículo 42 de la Constitución Nacional".

En relación a la "Libertad de asociación para organizaciones estudiantiles secundarias", el Código de la Niñez y Adolescencia (ley Nº 1680/2001) establece en el art. 21 que el sistema educativo deberá garantizar al niño, niña y adolescente el derecho a la organización y participación en entidades estudiantiles.

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

Las **libertades de reunión y manifestación** se encuentran establecidas en el art. 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP): "Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás".

Así también está contemplado en el art. 15 de la Convención Americana: "Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás".

Ambos instrumentos fueron firmados y ratificados por el Estado paraguayo, así como otros que también forman parte de los compromisos internacionales, pero que no son vinculantes, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (OEA, 1948) y la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (ONU, 1999).

En cuanto a la **libertad de expresión**, el PIDCP (ley Nº 5/92) expresa en el artículo 22: "Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses".

DERECHOS DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN EJERCIDOS EN CONTEXTOS DE REPRESIÓN

Antes de cumplir una semana en el gobierno, el presidente Horacio Cartes presentó el proyecto de ley "Que modifica los arts. 2, 3 y 56 de la Ley Nº 1337/99 de Defensa Nacional y Seguridad Interna" con el argumento de combatir eficientemente al autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP). El Congreso tardó sólo tres días en aprobar esta ley, que posteriormente fue promulgada por el Poder Ejecutivo.

La Codehupy solicitó por nota a los líderes de bancada del Congreso rechazar dichas modificaciones en razón a los siguientes argumentos:

- 1) El proyecto de ley atenta contra el artículo 3 de la Constitución Nacional, debido a que rompe con el principio de equilibrio entre los poderes del Estado al otorgar al Poder Ejecutivo mayores facultades en perjuicio de los demás poderes del Estado y escapando del control de los otros poderes; y
- 2) el proyecto de ley permite que en la práctica el Poder Ejecutivo instale un estado de excepción en forma permanente, sin límite de tiempo, y sin aprobación ni control del Poder Legislativo.

Entre los días 11 y 14 de noviembre de 2013, un grupo de 43 representantes de organizaciones, redes e instituciones de Suecia, Estados Unidos, Colombia, Chile, Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay desarrolló una misión de observación internacional con el objetivo de relevar la situación de los derechos humanos de los/as campesinos/as e indígenas de los departamentos de Presidente Hayes, Concepción, San Pedro y Canindeyú, en el marco de la implementación de la Ley Nº 1337 De Defensa Nacional y Seguridad Interna².

En su informe preliminar, la misión ha cotejado, a través de la observación y el testimonio de pobladores, pobladoras, autoridades locales, regionales

2 Integraron la misión de observación representantes de las siguientes organizaciones: Diakonia, Centro Cooperativo Sueco, Fellowship of Reconciliation USA (FOR USA), Madres de Plaza de Mayo - Línea Fundadora, Jubileo Sur/Américas, Servicio Paz y Justicia en América Latina (Serpaj AL); Serpaj Argentina, Serpaj Uruguay, Corporación Serpaj (Chile); Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil); Instituto Espacio y Memoria (IEM); Latinamerican Working Group; Coordinadora Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU); Serpaj Paraguay; Codehupy; Coordinadora de Mujeres Rurales e Indígenas (Conamuri); Base Investigaciones Sociales (Base IS); Coordinadora de Víctimas del Ycaá Bolaños; Callescuola; Fundación Celestina Pérez Almada; Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana; Tierraviva; Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA); Articulación Curuguaty; Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip); Federación Nacional Campesina (FNC); Mesa Memoria Histórica; Fundación Andrés Rivarola (Fundar); Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (Cladem); Cladem Paraguay; Sobrevivencia; Demoinfo; Internacional de Resistentes a la Guerra (IRG); La Comuna; Mesa de los Derechos Humanos y de las Memorias Históricas del Departamento de Concepción; Coordinación de Mujeres del Paraguay.

y nacionales, patrones de violaciones a derechos humanos fundamentales, como el derecho a la asociación y a la manifestación, pues los dirigentes sociales son hostigados/as, amenazados/as y criminalizados/as por sus labores de reivindicación de derechos como el acceso a la salud, a la educación, a la tierra, vinculándoseles con el grupo ilegal autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo³.

INTERVENCIONES INAPROPIADAS DE LA POLICÍA EN REUNIONES Y MANIFESTACIONES PACÍFICAS

REPRESIÓN ANTE MANIFESTACIÓN EN PROTESTA POR LA LEY DE ALIANZA PÚBLICO-PRIVADA

Luego de que la Cámara de Diputados diera luz verde al proyecto de alianza público-privada, se produjo un enfrentamiento grave entre agentes del orden y manifestantes, dejando como saldo varias personas con heridas de distinta consideración. Lo llamativo de esta situación es que a las pocas horas se emite un comunicado desde el Departamento de Relaciones Públicas de la Policía Nacional, a cargo de la comisaria Elisa Ledesma, en el que señala lo siguiente:

El Comando Institucional felicita a todo el personal policial por el alto nivel profesional demostrado durante la cobertura de seguridad desplegada por la marcha realizada el día de la fecha, donde hizo empleo de los elementos convencionales para restablecer el orden público quebrantado, conforme lo establece la ley.

Por último, el comunicado expresaba que “agradece a los manifestantes, quienes demostraron cordura y respeto hacia las personas y sus bienes”⁴.

CONTROLAN LOCAL DE CODEHUPY

Uno de los hechos más graves de hostigamiento a defensores de derechos humanos se produjo en la noche del 22 de agosto de este año, cuando cinco patrulleras de la Policía Nacional, con efectivos de la Comisaría N° 18 del Área Metropolitana (Asunción), se apostaron frente al local de la Codehupy, al momento que en su interior se realizaba una reunión con la participación de varias

3 Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana. (2013). Disponible en: http://www.decidamos.org.py/www/index.php?option=com_k2&view=item&id=1306:informe-preliminar-de-la-misi%C3%B3n-de-observaci%C3%B3n-internacional-de-la-situaci%C3%B3n-de-los-derechos-humanos-en-paraguay&Itemid=1.

4 Diario Última Hora, 28 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/policia-reprime-y-comando-institucional-felicita-n735542.html>.

organizaciones sociales y de derechos humanos sobre la Ley de Defensa Nacional y de Seguridad Interna, aprobada por el Poder Legislativo.

A raíz de la aprobación del proyecto de ley, un grupo de organizaciones y grupos ciudadanos se manifestó en repudio a las modificaciones implementadas a la Ley de Defensa. Al terminar, varios de los presentes se dirigieron al local de la Codehupy para definir qué acciones seguir en relación al tema. Durante esta reunión, la Policía permaneció con patrulleras y efectivos antimotines frente al local de la organización.

“Llegaron primero dos patrulleras, luego otras dos y por último una quinta y un transporte con efectivos de la Fuerza de Operaciones de la Policía Especializada (FOPE), unidad de fuerzas especiales de la Policía Nacional del Paraguay, y se apostaron en las esquinas. Uno de los policías se acercó a la oficina de la Codehupy para preguntar de qué se trataba la reunión y si se necesitaba algo, pero le dije que la manifestación ya había terminado y que no necesitaban entrar dentro del local. Es un despropósito asignar tantos recursos como en la época de la dictadura, cuando se custodiaba una casa particular donde se reúnen opositores. Realmente es muy difícil no hacer la asociación con la época de la dictadura stronista”, explicó Fernando Rojas, integrante de la organización Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana (organización miembro de la Codehupy). “Las patrulleras se quedaron durante toda la reunión –alrededor de dos horas–, de 19:30 a 21:30 horas”, refirió.

Si bien no hubo una explicación desde el Ministerio del Interior, sí hubo declaraciones a un medio de prensa de parte del comisario Juan González, de la Comisaría Tercera, quien manifestó al diario Última Hora:

[L]a vigilancia a la reunión se realizó de manera preventiva, ya que ellos podían salir a manifestarse, sentarse en la calle o escribir por las paredes, desastre ellos hacen a veces (...). El pelotón de la FOPE nunca se bajó y que no se tocó el pelo a nadie (...). La función de la Policía en esa reunión era brindar garantía de seguridad porque podían marchar de vuelta. En caso de registrarse sentatas o marchas, la función de los efectivos policiales iba a ser organizar los desvíos⁵.

5 Diario Última Hora, 23 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/codehupy-denuncia-amedrentamiento-policial-reunion-n7158o6.html>.

DIVERSIDAD DE LUCHAS, RESISTENCIAS Y RECLAMOS DE DIFERENTES SECTORES

DEFENSA DE LA SALUD Y DEL MEDIO AMBIENTE

La población urbana estimada para el año 2013 asciende a 4.016.934, con una leve predominancia de mujeres, que alcanzan el 51,1 %, y los hombres conforman el 48,9 %. La población rural estimada para el año 2013 es de 2.766.440. En esta área habita mayor cantidad de hombres (52,8 %) frente a las mujeres (47,2 %). De acuerdo a la proyección de población, Paraguay es un país mayoritariamente urbano, con 59,2 % de concentración poblacional en esta área y 40,8 % en la rural⁶.

En diversas localidades hay denuncias reiteradas de fumigaciones de cultivos de soja que violentan los procedimientos establecidos en la ley N° 3742/09 "De control de productos fitosanitarios de uso agrícola"⁷.

De acuerdo a la investigación realizada por Ely Vera y Quintín Riquelme "La otra cara de la soja. El impacto del agronegocio sobre la producción de alimentos y la agricultura familiar campesina en el Paraguay", realizado en el marco del proyecto Acción Ciudadana contra el Hambre y por el Derecho a la Alimentación, en 10 años unas 900.000 personas provenientes del campo se sumaron a la población de los centros urbanos.

Una de las consecuencias de la expansión de la soja es el desplazamiento debido, entre otros factores, a las fumigaciones masivas de los terrenos. Al respecto, el informe de la misión de observación internacional señala que:

Hemos recibido información y expresiones de fuerte rechazo ante la concentración de la tierra y la masiva implementación del modelo sojero que conlleva el uso de agrotóxicos que afectan la salud de las personas y el ambiente. A pesar de esto, el Estado asocia las reivindicaciones por el acceso a la tierra y por un ambiente sano a una problemática de seguridad interna que legitima abusos de autoridad y la instalación de un estado de excepción permanente.

6 STP, DGEEC. (2013). *Paraguay Proyección de la población por sexo y edad, áreas U-R, 2000-2030*.

7 La citada ley establece las franjas de protección: "Artículo 67.- En los casos de pulverización aérea de productos fitosanitarios de uso agrícola, se establece una franja de protección de 200 metros entre la zona de aplicación y todo asentamiento humano, centros educativos, centros y puestos de salud, templos, plazas, lugares de concurrencia pública y cursos de agua en general. Artículo 68.- En los casos de aplicación terrestre, se establecen las siguientes franjas de protección: a. una franja de protección de 100 metros entre el área de tratamiento con productos fitosanitarios y todo asentamiento humano, centros educativos, centros y puestos de salud, templos, plazas y otros lugares de concurrencia pública para los plaguicidas de uso agrícola; b. una franja de protección de 100 metros entre el área de tratamiento con productos fitosanitarios de cualquier clasificación toxicológica y todo curso de agua natural; c. en casos de cultivos colindantes a caminos vecinales poblados, objeto de aplicación de productos fitosanitarios, se deberá contar con barreras vivas de protección con un ancho mínimo de cinco metros y una altura mínima de dos metros. En caso de no existir dicha barrera viva, se dejará una franja de protección de 50 metros de distancia de caminos vecinales poblados para la aplicación de plaguicidas".

Entre las tantas denuncias de las comunidades campesinas, las más graves se refieren a la protección policial y judicial que se brinda a los sojeros para realizar las fumigaciones. Entre las comunidades más afectadas se encuentran Maracañá y Luz Bella, en los departamentos de Canindeyú y San Pedro, respectivamente.

LATERZA KUE

Luego de 40 años de conflicto, el 10 de octubre de este año, 150 familias fueron desalojadas violentamente del asentamiento Laterza Kue, ubicado en el distrito de Mariscal López, en el departamento de Caaguazú, en un allanamiento encabezado por el fiscal Troadio Galeano.

Aproximadamente a las 8:30, el agente fiscal acompañado por 60 efectivos de la Policía Nacional pertenecientes al Grupo Especial de Operaciones (GEO) y la Agrupación de Protección Ecológica y Rural (Aper) y con patrulleras de la comisaría y subcomisarias del distrito, llegaron al asentamiento al mando del jefe de orden y seguridad de Caaguazú, comisario principal Obdulio Diarte. La orden de allanamiento fue emitida por Ángel Rafael Baranda, juez penal de garantías de la unidad N° 2 de Caaguazú, sobre desacato a la orden de no innovar dentro del mencionado asentamiento, dictada por la jueza de primera instancia del primer turno en lo civil y comercial, Gladys Escobar Melgarejo⁸.

Por su parte, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) anunciaba en su página web oficial como logro de los primeros 100 días de gobierno la recuperación de estas tierras:

Dos puntos relacionados con la tenencia de la tierra han marcado estos 100 días de gestión: la entrega histórica del título de propiedad a la asociación campesina San Isidro del Jejuí, luego de 43 años de gestión; y la gestión meteórica ante la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía General del Estado, el Congreso Nacional y la Presidencia de la República, permitió obtener y registrar como finca N° 1 a la colonia Laterza Kué a favor de sus ocupantes, que llevan una lucha de 40 años⁹.

Pobladores/as del asentamiento no ven aún solución definitiva al conflicto, según señaló el concejal departamental Néstor Núñez en entrevista realizada en el programa "Espacio ciudadano", emitido por radio Fe y Alegría el 27 de noviembre.

8 Diario Abc Color, 10 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/desajo-con-incidentes-en-laterza-cue-627048.html>.

9 Indert. Disponible en: <http://www.indert.gov.py/web/index.php/component/k2/item/332-indert-recuperara-tierras-adquiridas-de-forma-irregular>

YCUÁ BOLAÑOS, CASI 10 AÑOS DE LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD

La lucha de la Coordinadora del Ycuá Bolaños se inició el 1 de agosto de 2004, con el incendio del supermercado –que provocó la muerte a cerca de 400 personas, hirió a otras 206 y seis personas hasta la fecha continúan desaparecidas–, y ha tenido un largo andar de reclamos y manifestaciones a lo largo de estos casi 10 años. La coordinadora recuerda a sus seres queridos al inicio de cada mes y el acto central es el 1 de agosto. Este aniversario advertían sobre la privatización de la justicia y el rechazo al posible nombramiento de Enrique Riera Escudero como integrante del Consejo de la Magistratura en representación del Poder Ejecutivo, que finalmente sucedió, y fue elegido presidente de dicha institución judicial. Enrique Riera y Martín Burt, ambos intendentes de la ciudad de Asunción en diferentes periodos, nunca fueron juzgados por mal desempeño en sus funciones por la tragedia del Ycuá Bolaños.

Actualmente, la coordinadora realiza el seguimiento de la expropiación del local del siniestrado supermercado para construir un espacio de memoria.

VÍCTIMAS DE LA DICTADURA URGEN NOMBRAMIENTO DE NUEVO DEFENSOR DEL PUEBLO

El 2 de noviembre, en la Plaza de los Héroes, se realizó un acto “Para decir no a las dictaduras, no a la impunidad, no a la reivindicación del régimen stronista”. Hasta el momento, los bienes malhabidos no fueron recuperados¹⁰. Además manifestaron una gran preocupación en torno a la situación de la Defensoría del Pueblo, cuyo titular tiene mandato vencido desde el 2008 y no se han realizado mínimos intentos para la renovación correspondiente.

MARCHA LGBT, DECLARADA DE INTERÉS CULTURAL

El objetivo de esta actividad es concienciar a la población de personas lesbianas, gay, bisexuales y trans (LGBT) sobre la importancia de la lucha por los derechos de igualdad, sensibilizar al resto de la población y al gobierno actual de la importancia de generar leyes contra toda forma de discriminación.

La Secretaría Nacional de Cultura declaró de interés cultural el evento. La resolución N° 141/2013 señalaba, entre otras cosas:

10ª marcha del Orgullo LGBT de fiesta, con orgullo y en protesta. Entre los argumentos esgrimidos es que los objetivos de la Secretaría Nacional de Cultura, establecidos en el artículo 6 de la Ley N° 3051 Nacional de Cultura, expresan en sus incisos: b) fomentar el desarrollo los procesos culturales; d) proteger los derechos de las personas e instituciones dedicadas a actividades culturales; g) atender las

¹⁰ Para acceder a mayor información sobre este tema, ver el artículo sobre derecho a la verdad, memoria, justicia y reparación de este informe.

demandas, sugerencias e inquietudes provenientes de diferentes sectores sociales y culturales.

Esta medida fue violentamente rechazada desde el Parlamento, a través del diputado colorado Oscar Tuma y ciertos sectores religiosos. A pesar de ello, la marcha se realizó el 4 de octubre de forma pacífica y sin incidentes.

PROTESTAS EN EDUCACIÓN

Unos 40.000 docentes de la Federación de Educadores del Paraguay (FEP) iniciaron una huelga en el mes de junio. Exigieron la modificación de la Ley de Jubilación Docente. La huelga fue levantada en el mes de agosto¹¹.

Por otro lado, el Poder Ejecutivo promulgó el 3 de agosto la Ley N° 4995 de Educación Superior (LES), que regulará la educación en el tercer nivel del sistema educativo nacional. El presidente en ese momento, Federico Franco, rubricó esta ley polémica, que fue sancionada el 27 de junio pasado, luego de 11 años de estudio de la propuesta de ley en el Congreso Nacional. La LES tiene como fin regular la educación superior como parte del sistema educativo nacional, definir los tipos de instituciones que la integran, establecer sus normativas y los mecanismos que aseguren la calidad y la pertinencia de los servicios que prestan las instituciones que la conforman, incluyendo la investigación. Hubo convocatorias en contra del proyecto de ley, pero ésta fue aprobada sin mayores trámites¹².

MARCHAS Y ESCRACHES A PARTIR DEL #15NPY

En los últimos meses, surgió un grupo de ciudadanos organizados y autoconvocados a través de las redes sociales, dando un nuevo dinamismo a este tipo de protesta. El movimiento se denominó "#15Npy":

La organización funciona en base a equipos de trabajo, y todo se decide por consenso, en reuniones grupales o a través de los foros en internet. Hay acuerdos generales sobre algunos puntos básicos, como lograr el desafuero de Víctor Bogado, pedir la renuncia de los 23 senadores que votaron por la impunidad, reclamar el desbloqueo de las listas sábanas, entre otros puntos, y que la próxima movilización, a mediados de diciembre, será para exigir el saneamiento del Poder Judicial¹³.

La novedad de esta protesta es que se unieron a ella comercios, restaurantes, locales gastronómicos y diversos tipos de negocios, adhiriéndose a la iniciativa de negar el derecho de admisión a los 23 senadores que votaron por el rechazo

11 Para acceder a mayor información sobre este tema, ver el artículo sobre derecho a la educación de este informe.

12 *Ibíd.*

13 Diario Última Hora, 27 de noviembre. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/aunque-bogado-sea-desaforado-vamos-rodear-el-parlamento-n744603.html>.

al desafuero del senador Víctor Bogado el 14 de noviembre. La presión ciudadana tras una multitudinaria caravana realizada el 20 de noviembre, en la que participaron más de 10.000 vehículos que rodearon la Costanera de Asunción, hizo que el 29 de noviembre finalmente la Cámara de Senadores votara por el desafuero del senador.

El antecedente de esta movilización se inicia en el mes de agosto, a partir de la presión ciudadana ejercida por las redes sociales, donde se exigía que se diera a conocer la lista de funcionarios y funcionarias, con sus respectivos salarios, especialmente del funcionariado vinculado al Parlamento. Esto generó un sinnúmero de protestas ciudadanas, que de a poco fueron saliendo a las calles. Una de las causas de la indignación fue tener elementos que vinculaban al senador Víctor Bogado con el nombramiento irregular y cobro de doble salario de la niñera de sus hijas. La Fiscalía solicitó el desafuero del senador, y en un primer momento la cámara lo rechazó, el 14 de noviembre, con 23 votos en contra del desafuero y 22 a favor¹⁴. Finalmente, como se mencionó anteriormente, el senador fue desafuero por el voto de sus pares.

La siguiente convocatoria es el 12 de diciembre frente al Poder Judicial. Aún es pronto para analizar si este fenómeno se extenderá a otros sectores, como lo señalan los impulsores de esta campaña.

BAJO EJERCICIO DE CIUDADANÍA: EL DERECHO DE ASOCIACIÓN

Pocas novedades se presentan respecto de la situación de este derecho en comparación al informe del periodo anterior. Sigue siendo necesaria una mayor acción desde el Estado para promover y garantizar un mayor ejercicio del derecho de asociación.

Nuestro país se ha caracterizado por un bajo ejercicio de ciudadanía, que se expresa en asociaciones y movimientos que exigen derechos a las diferentes instancias del Estado¹⁵. Pero, como está señalado en el informe de situación de este capítulo de 2012, según la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), las estadísticas señalan que más de un millón de personas están integradas a algún tipo de asociación. El mayor porcentaje de personas asociadas pertenece a partidos o movimientos políticos (43,5 %); también un importante porcentaje está congregado en grupos o movimientos religiosos (21,1 %). A las comisiones vecinales está asociado el 10,1 % de ciudadanos y ciudadanas, mientras que en centros de estudiantes de colegios y universidades se encuentra el 0,7 % de la ciudadanía que forma parte de organizaciones¹⁶.

En relación a la asociación sindical de trabajadores y trabajadoras, el "Informe nacional de desarrollo humano Paraguay 2013: trabajo decente y desarrollo

14 Diario Abc Color, 14 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/salvan-a-victor-bogado-639383.html>.

15 Rivarola, Milda (2009) *Transición desde las memorias*. Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana, Asunción.

16 Según datos de la DGEEC del año 2008.

humano¹⁷ refiere que: “La sindicalización de la población asalariada, excluyendo a empleados y empleadas domésticas, es de 100.182 personas, o 1 (6,8 %) de cada 15 personas ocupadas asalariadas, según la EPH 2011”.

CENTROS DE ESTUDIANTES

El 5 de agosto de 2013 se firma un convenio de cooperación entre el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (Fenaes) para la creación y promoción de centros de estudiantes¹⁸. El MEC, mediante la resolución N° 16.557, dispone la articulación de medidas, en las instituciones educativas del nivel medio, tendientes a la implementación efectiva del “Proyecto estratégico de conformación de centros de estudiantes”, impulsado por el Viceministerio de la Juventud. Sin embargo, a partir del cambio de administración, no se tienen mayores datos sobre los resultados de esta cooperación.

La Fenaes realizó una movilización el 25 de noviembre en todo el país, en el que reclaman cuatro puntos principales: 1) lograr que el 7 % del producto interno bruto (PIB) se invierta en educación, 2) rechazar la disminución del presupuesto para el área educativa, 3) pedir la dignificación de la labor docente y 4) exigir la derogación de la Ley de Alianza Público-Privada. La movilización se realizó en diferentes departamentos, como Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, Misiones y en Asunción.

COMISIONES VECINALES

La Ley Orgánica Municipal de 2010 se caracteriza por garantizar autonomía e independencia a las organizaciones comunitarias. A través de iniciativas de algunas redes de organizaciones vecinales, se observa una mayor visibilidad de las comisiones vecinales y participación en asuntos municipales a través de pedidos y reclamos que son tratados en las reuniones de la Junta Municipal de Asunción, a los cuales se da al menos una respuesta verbal y se remiten a la Intendencia Municipal. Lamentablemente, no existe registro de todas las acciones que se realizan. Se observa que, por medio de estas iniciativas, algunas comisiones vecinales de Asunción y del departamento Central acceden a financiamiento de sus proyectos, referidos a empedrados de calles, hermoseamiento de plazas, alcantarillado y otros relacionados con los servicios básicos.

Si bien numerosas comisiones vecinales en el país reciben fondos provenientes de los presupuestos municipales para financiar proyectos a realizar en barrios y comunidades, es importante no perder de vista que los servicios básicos son derechos sociales, económicos y culturales y deben ser parte de políticas públi-

17 PNUD (2013) *Informe nacional sobre desarrollo humano Paraguay 2013*. Asunción. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/paraguay/docs/Informe%20nacional%20sobre%20Desarrollo%20Humano%20Paraguay%202013.pdf>.

18 MEC. Disponible en: <http://mec.gov.py/cms/entradas/293449-firma-de-convenio-de-cooperacion-mec-fenaes>.

cas elaboradas, planificadas e implementadas desde el Estado a través de sus diferentes instancias y, en este caso, a través de los gobiernos locales.

CONCLUSIONES

En el escenario del derecho de reunión y manifestación, es necesario llamar la atención sobre retrocesos que empiezan a suceder con las violentas represiones a manifestantes pacíficos, que buscan impedir que ciudadanos y ciudadanas participen e incidan en los asuntos públicos de un país. Por tanto, en un Estado social de derecho, el ejercicio de la reunión y manifestación debe ser garantizado no solamente por la ley sino por la adecuada actuación de los agentes estatales (autoridades y efectivos policiales).

Es preocupante que algunos de estos casos, por encima de lo que establece la ley, como el caso de las fumigaciones con agrotóxicos, tengan acompañamiento policial y fiscal.

El fortalecimiento del ejercicio de reunión y manifestación ciudadana se logrará en la medida que el Estado lo promueva y se abstenga de intervenir cuando se realizan de forma pacífica, hechos que, con el gobierno que asumió tras el quiebre del proceso democrático, no suceden, pues, por el contrario, se implementan acciones tendientes a tratar de desmovilizar a la población.

Respecto del derecho de asociación, atendiendo que el primer ejercicio de ciudadanía se da en las escuelas y colegios, es fundamental atender en el ámbito educativo la conformación de centros de estudiantes, los cuales precisan ser priorizados para lograr su instalación efectiva en la mayor cantidad de instituciones educativas y promover su desarrollo.

Finalmente, las comisiones vecinales son espacios importantes de participación ciudadana, que movilizan y reúnen a la gente. Por tanto, es clave que sean independientes y autónomas, tanto de los gobiernos locales como de partidos y movimientos políticos que forman parte de tales gobiernos.

RECOMENDACIONES

DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN

El Ministerio del Interior debe:

- tomar medidas efectivas que impidan que la policía reprima manifestaciones pacíficas;
- investigar a los funcionarios policiales que han utilizado la violencia desproporcionada en reuniones y manifestaciones, ignorando las normas y procedimientos para el uso de la fuerza por parte de funcionarios y funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley;

- evitar utilizar prácticas y mecanismos de control que infundan miedo y desmovilicen a la población, como la filmación de manifestaciones o actos públicos, y las agresiones públicas por parte de efectivos policiales;
- realizar un seguimiento a la implementación en la práctica del proceso de formación a los efectivos policiales, fiscales y fiscalas en el alcance del derecho a la libertad de reunión y manifestación y en el uso racional de la fuerza y el respeto irrestricto a los derechos humanos, incorporando los instrumentos de las Naciones Unidas como los "Principios básicos de uso de la fuerza" y el "Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley".

El Poder Legislativo debe:

- cumplir con la observación del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que recomienda la modificación de la ley 1066/97 o Ley del Marchódromo para asegurar el libre ejercicio del derecho a la manifestación pacífica.

DERECHO DE ASOCIACIÓN

El Poder Ejecutivo, a través de los ministerios y secretarías que tengan competencia sobre las siguientes recomendaciones, debe:

- aumentar el número de colegios que cuenten con centros de estudiantes, promoviendo un proceso de participación activa y democrática por parte de las y los estudiantes;
- capacitar a docentes, directivos y directivas, sobre los instrumentos y mecanismos nacionales e internacionales que garantizan el derecho a la asociación, así como prácticas y contenidos que promuevan la participación ciudadana;
- difundir el principio de la participación de niñas, niños y adolescentes, que incluye la libertad de asociarse.

Las municipalidades y gobernaciones deben:

- realizar un relevamiento cualitativo y cuantitativo respecto a las organizaciones y asociaciones existentes a nivel local y nacional, a fin de contar con información que permita orientar las acciones necesarias para mejorar el nivel de participación ciudadana;
- implementar efectivamente los canales de participación ciudadana que se encuentran establecidos en la Constitución Nacional y otras leyes, como las audiencias públicas, referéndum, iniciativa popular a nivel nacional y municipal, acceso a información pública y otros;
- establecer propuestas concretas de financiamiento a las comisiones vecinales, que no faciliten ni promuevan el prebendarismo y/o clientelismo.

DERECHOS DE REUNIÓN, MANIFESTACIÓN Y ASOCIACIÓN

El Poder Ejecutivo debe:

- dar respuestas concretas a los reclamos realizados mediante el ejercicio de los derechos a la asociación, reunión y manifestación, implementando acciones concretas y medidas administrativas y jurídicas a través de las instituciones públicas encargadas de garantizar el cumplimiento efectivo de derechos.

BIBLIOGRAFÍA

- Rivarola, Milda (2009) *Transición desde las memorias*. Asunción, Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana.
- "Libertades de asociación y reunión, afectadas por intervenciones violentas", en Codehupy (2012) *Derechos humanos en Paraguay 2012*. Asunción, Codehupy.
- "Evitar la violencia y toda forma contra el libre ejercicio de reuniones y manifestaciones pacíficas", en Codehupy (2010) *Derechos humanos en Paraguay 2010*. Asunción, Codehupy.
- "Es urgente crear mejores condiciones desde el Estado para el libre ejercicio de estos derechos", en Codehupy (2011) *Derechos humanos en Paraguay 2011*. Asunción, Codehupy.
- Datos de la DGEEC, disponibles en www.dgeec.gov.py.
- Informe preliminar de la misión de observación internacional en Paraguay, del 11 al 15 de noviembre de 2013.



DERECHOS SEXUALES

Adolescentes, niñas y niños, principales víctimas de la falta de garantías

La falta de visibilidad y garantía efectiva del ejercicio de los derechos sexuales en Paraguay encuentra como principales víctimas a niñas, niños y adolescentes. Esto se ve traducido, como consecuencia, en los altos índices de abuso sexual y embarazo precoz, incluso en niñas de 10 a 12 años de edad. Estos temas fueron noticias en algunos medios de comunicación, sin que esto genere algún accionar concreto por parte de las autoridades, tanto en el periodo del gobierno anterior como del actual. Se espera que el “nuevo rumbo” tome algún camino más concreto en materia de educación integral de la sexualidad y de la prevención del abuso sexual, aunque escasas posibilidades se vislumbran.

MIRTA MORAGAS MERELES*

ARTICULACIÓN NACIONAL DE LA CAMPAÑA POR LA
CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS SEXUALES Y LOS
DERECHOS REPRODUCTIVOS**

* La autora agradece la colaboración de Sandra Fessler, Margarita Rehnfeldt y Rosa Posa Guinea para la elaboración de este artículo.

** Integrada por: Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas; Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA); Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer - Paraguay (Cladem-Py); Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP); Centro de Documentación y Estudios (CDE); *Kuña Rôga*; Las Ramonas; Paragay y Sociedad Paraguaya de Estudios sobre Sexualidad Humana (Spesh).

INTRODUCCIÓN

El período del informe se caracteriza por nulos avances y algunos retrocesos, principalmente en información sobre sexualidad para adolescentes, esta vez desde el Ministerio de Salud. Se ha podido visibilizar –principalmente a través de los medios de comunicación– los impactos negativos de la falta de información sobre sexualidad y reproducción¹.

El gobierno de facto (Cfr. Moragas et al, 2012: 434), retrocedió gravemente en lo poco existente en relación a información sobre sexualidad, tanto desde el MSPBS como desde el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Mediáticamente, desde el ámbito de la salud (MSPBS), se responsabilizó de la situación a la “falta de educación”², sin que esto represente una asunción de la corresponsabilidad y una mirada desde un enfoque integral y de derechos por parte de ambas instancias.

El MEC, en tanto, observaba impávido la situación alarmante que se generaba ante las noticias de embarazos adolescentes y de abuso sexual en niñas, niños y adolescentes, sin considerar siquiera, en razón a la gravedad de los casos, la posibilidad de propiciar acciones tendientes a la implementación del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad (MRPEIS). Sin embargo, ha aceptado propuestas sesgadas, como las planteadas por revistas como la denominada “Saber Amar”³.

MARCO NORMATIVO Y RECOMENDACIONES AL ESTADO

Los derechos sexuales tienen rango constitucional (art. 25) y se encuentran garantizados en varios instrumentos internacionales ratificados por Paraguay (Cfr. Moragas et al, 2012: 434).

No existe en este período cambios legislativos al respecto: continúa sin tratarse el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal y, al momento de la redacción de este artículo, solo se registra como avance un dictamen de aprobación de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuentas de la Cámara de Senadores⁴.

En marzo del presente año, el Estado paraguayo fue examinado por el Comité de Derechos Humanos sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Dere-

1 El tema de embarazo adolescente se aborda más extensamente en el artículo sobre derechos reproductivos en este capítulo.

2 Diario Hoy, 10 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/alarmente-crecimiento-de-ninas-menores-embarazadas>.

3 “Saber Amar” se suma a iniciativas como “Decisiones” (Cfr. Moragas et al, 2012: 437) y “Protege tu corazón” (<http://www.protegetucorazon.com/paises/paraguay/>), que plantean principalmente la abstinencia sexual hasta el matrimonio y la desinformación con respecto a los métodos anticonceptivos modernos.

4 Expediente de tramitación S-085059. Disponible en: <http://sil2py.senado.gov.py/CONSULTASILpy/war/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F2191>.

chos Civiles y Políticos. En dicha ocasión, el Comité expresó su preocupación por la falta de aprobación del proyecto de ley contra toda forma de discriminación, observando además que se deben incluir políticas para “promover la igualdad de oportunidades y de acceso irrestricto y sin discriminación a todos los servicios para (...) personas LGBT”⁵.

Sobre la educación y servicios en salud sexual y reproductiva, el Comité manifestó que:

“[E]l Estado parte debe multiplicar y asegurar la aplicación de programas de educación y sensibilización a nivel formal (escuelas y colegios públicos y privados) e informal (medios de comunicación y otros) sobre la importancia del uso de anticonceptivos y los derechos a la salud sexual y reproductiva”⁶.

En relación con la trata de personas, el Comité expresó que:

“El Estado parte debe intensificar sus esfuerzos para poner fin a la trata de personas, en particular de mujeres y niños con fines de explotación sexual y trabajo infantil (...)”⁷.

A su vez, en abril de este año, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad examinó al Estado paraguayo. Con relación a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres con discapacidad, el Comité expresó su preocupación por “la falta de información relativa a los riesgos de violencia que enfrentan las mujeres, incluida la esterilización forzada, la explotación sexual y económica, el abuso y la trata de personas”⁸.

También manifestó que:

“le preocupa la escasa información sobre servicios de salud para la atención de las personas con discapacidad, en particular, de la existencia de estos servicios a nivel comunitario, incluyendo servicios relacionados con el VIH. También le preocupa al comité los bajos niveles de accesibilidad en los servicios médicos generales y especializados, incluyendo las barreras de acceso a las instalaciones físicas y el equipo y mobiliario médico, y la discriminación en la prestación de los servicios de salud sexual y reproductiva”⁹.

5 Comité de Derechos Humanos (2013). *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones*. Párrafo 9. Para información ampliada sobre derechos de las personas LGBTBI, ver el artículo respectivo del capítulo de igualdad del presente informe.

6 Ídem, párrafo 13.

7 Ídem, párrafo 17. Sobre el tema de trata de personas, ver el artículo respectivo dentro de este capítulo.

8 Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2013). *Observaciones finales sobre el informe inicial del Paraguay, aprobados por el comité en su noveno período de sesiones (15 al 19 de abril de 2013)*. CRPD/PRY/CO/1, párrafo 17.

9 Ídem, párrafo 59.

El Comité pidió al Estado parte que tome las medidas necesarias para asegurar que todos los servicios de salud sean plenamente accesibles para las personas con discapacidad en todo nivel, incluyendo el comunitario, y que estas medidas tengan en cuenta la dimensión de género¹⁰.

INICIATIVAS ESTATALES

EDUCACIÓN INTEGRAL DE LA SEXUALIDAD, UNA DEUDA AÚN PENDIENTE

Según la “Encuesta nacional de juventud”, el 31 % de los jóvenes paraguayos/as tuvo su primera relación sexual entre los 15 y 16 años de edad. Los porcentajes acumulados señalan que el 58,6 % de las y los jóvenes se han iniciado sexualmente antes de cumplir los 18 años de edad¹¹.

Estos datos muestran la urgente necesidad de poner en ejecución el MRPEIS. Como se ha hecho mención, preocupa que no se han registrado iniciativas ni avances en torno a su ejecución. Por el contrario, el gobierno saliente ha retrocedido en los estándares en educación integral de la sexualidad, con enfoque de derechos y género.

Asimismo, este año se dio a conocer una evaluación del grado de avance en los compromisos asumidos en el marco de la declaración ministerial “Prevenir con educación”. La declaración “fue firmada por ministros de Educación y Salud de 30 países latinoamericanos y del Caribe (entre ellos Paraguay), en la Ciudad de México en agosto de 2008, previo a la XVII Conferencia Mundial sobre VIH/Sida”¹².

La declaración ministerial “Prevenir con educación” contempla los siguientes compromisos: la introducción de temas de educación sexual en todos los grados de educación básica; la difusión de mensajes de educación sexual en los medios de comunicación; la capacitación a los y las maestras en formación y en servicio; y la evaluación de la implementación de los programas, así como ampliar la cobertura de salud sexual y reproductiva para los y las adolescentes.

Las metas plasmadas en la declaración son:

Para el año 2015, se habrá reducido en 75 % la brecha en el número de escuelas bajo la jurisdicción de los ministerios de Educación y Cultura que no imparten educación integral en sexualidad.

¹⁰ Ídem, párrafo 60.

¹¹ Diario *ABC Color*, 8 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresas-locales/iniciacion-sexual-a-los-15-anos-620117.html>.

¹² Extraído de <http://www.prevenirconeducacion.org/index.php/declaracion-ministerial>

Para el año 2015, se reducirá en 50 % la brecha en el número de adolescentes y jóvenes sin cobertura de servicios de salud que atiendan apropiadamente sus necesidades de salud sexual y reproductiva¹³.

Este año se dio a conocer una evaluación de la implementación de la declaración por parte de Paraguay hasta el año 2011. El documento revela que en nuestro país se ha avanzado tan sólo 18 % en la implementación general de los compromisos asumidos. Este escaso avance se debe principalmente al ámbito de la salud, debido a que en el de educación el avance que se registra es del 0%¹⁴. Los avances en salud se refieren principalmente a servicios de salud diferenciados para adolescentes.

Como parte de una clara evidencia de la ausencia de la implementación de una educación integral de la sexualidad, a escasos días de dejar su cargo, el anterior ministro de Educación y Cultura, Horacio Galeano Perrone, por resolución N° 18.537, del 9 de agosto de 2013, declaró de interés educativo la colección de las revistas "Educación integral de la sexualidad-Saber amar" de la editorial Logos. Dichas publicaciones se apartan de la visión de integralidad, perspectiva de género y no discriminación, que ha sido planteada y sostenida por el MRPEIS. Esta declaración, por lo tanto, evidencia un claro retroceso en el marco de lo poco que se ha avanzado desde el ámbito de educación.

Jóvenes de organizaciones han reclamado al actual gobierno sobre la falta de implementación de una educación integral de la sexualidad¹⁵. Las y los jóvenes fueron recibidos por autoridades del MEC, quienes se comprometieron a convocarles nuevamente a una mesa de diálogo para avanzar al respecto. Sin embargo, hasta el cierre de este informe no se había realizado ninguna reunión.

SERVICIOS DE SALUD DIFERENCIADOS PARA ADOLESCENTES

Se han registrado iniciativas limitadas para brindar servicios de salud diferenciados para adolescentes. Tal es el caso del departamento Central, donde se habilitó uno de estos servicios¹⁶. En contrapartida, en el departamento de Alto Paraná se reclamaba la necesidad de contar con el servicio debido al alto número de embarazos adolescentes registrados¹⁷.

LIBRETA DE SALUD ADOLESCENTE, GRANDES RETROCESOS

La primera libreta de salud de la adolescente fue elaborada por un equipo interdisciplinario y fue validada incluso por adolescentes de colegios de Asunción,

¹³ Ídem.

¹⁴ Federación Internacional de Planificación de la Familia (IPPF): *Evaluación de la implementación de la declaración ministerial "Prevenir con educación"*. Disponible en: <http://www.ippfwhr.org/sites/default/files/SudamericaEvaluacionDeclaracionMinisterial2011.pdf>.

¹⁵ Diario ABC Color, 1 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresalocales/jovenes-exigen-al-estado-informacion-sobre-sexualidad-623592.html>.

¹⁶ Diario ABC Color, 2 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/ministerio-de-salud-instalara-clinica-para-adolescentes-591029.html>.

¹⁷ Diario ABC Color, 17 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresasuplementos/tres-fronteras/casos-de-embarazo-precoz-596350.html>.

en el año 2010¹⁸. Dicha libreta fue criticada duramente por la iglesia y grupos conservadores¹⁹.

A raíz de esto, en agosto del año 2013, a pocos días de finalizar el gobierno anterior, el ministro Antonio Arbo, del MSPBS, presentó la segunda versión de la libreta de salud de la y el adolescente. Esta versión introdujo informaciones sin base científica y, en muchos casos, sin respaldo de fuente. Asimismo, la libreta plantea como prioritarios y “más saludables” métodos de planificación “naturales”²⁰, sin brindar información sobre su eficacia y los riesgos cuando no son utilizados correctamente. Sin embargo, cuando se refiere a métodos modernos de anticoncepción, se hace énfasis en que no son 100 % seguros y en los riesgos de su utilización.

ALGUNOS EJEMPLOS DEL CONTENIDO DE LA LIBRETA DE LA ADOLESCENTE

En la página 8 se enfatiza que “la abstinencia sexual y el retraso en el inicio de las relaciones sexuales son las mejores formas de protegerte de un embarazo precoz y de infecciones de transmisión sexual”, sin informar que existen otras alternativas y dejar abierta la posibilidad de elegir. Si tomamos en cuenta los citados datos de inicio de las relaciones sexuales, se puede observar la necesidad de enfatizar en las opciones que puede tener un o una adolescente que quiere iniciar o ya ha iniciado su vida sexual.

En la página 9, cuando se enumeran las “ventajas de esperar” para iniciar las relaciones sexuales, se menciona que esto evita “problemas físicos o emocionales”, así como “contraer matrimonio bajo presión”. Lo primero es una afirmación sin base ni consenso en el ámbito científico. Lo segundo es una posible consecuencia de orden social y no de salud, partiendo claramente de una visión parcial de la sexualidad y de su finalidad.

Cuando se enumeran los métodos naturales, se refiere a que “son los métodos más saludables” (página 33). No enumera las fallas relativas a la mala práctica de este tipo de métodos ni a los riesgos que esto conlleva. Tampoco señala con claridad las diferencias que pueden haber en el funcionamiento de un cuerpo en relación a otro.

Se incluye de manera extensa el tema aborto y sus consecuencias. Se explica la existencia de un supuesto “síndrome post aborto” y se citan cifras en relación a las consecuencias en la salud mental, en caso de que ocurriese un aborto. En relación a esto, toda la información mencionada carece de respaldo científico y

18 Ver la primera versión de la libreta en el siguiente enlace: www.mspbs.gov.py/documentacion/index.php?f=libreta_hombre.pdf.

19 Diario Última Hora, 27 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/obispos-critican-libreta-salud-dirigida-adolescentes-n580555.html>.

20 También llamados “métodos tradicionales”, que están basados en el conocimiento de la mujer de su fertilidad y dependen en gran medida de la cooperación de la pareja. Ver métodos en: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44074/1/9780978856304_spa.pdf.

evidencia el objetivo de infundir miedo en las adolescentes, y no contempla la causal despenalizada del aborto, permitida por nuestra legislación²¹.

ALGUNOS EJEMPLOS DE LA LIBRETA DEL ADOLESCENTE

Refiere que el preservativo es efectivo en 80 % para prevenir el VIH/sida. No cita ninguna fuente fiable y muestra incongruencias en relación a lo difundido por organismos especializados en salud, en cuanto a que el preservativo masculino es el método más efectivo para la reducción del VIH/sida²². Esta desinformación es sumamente grave, tomando en consideración la alta incidencia del VIH en personas jóvenes y que ninguno de los métodos naturales citados como los "más saludables" posibilita la prevención del VIH/sida²³.

Cuando se explican las funciones del pene (página 10), se indica que una de ellas es "liberar espermatozoides para la procreación en la unión íntima de una relación amorosa entre varón y mujer". Esta afirmación, además de no ser una información científica, es discriminativamente sesgada y parte de la base de que todas las relaciones sexuales deben estar basadas en el "amor", negando e incluso invisibilizando otras situaciones, incluso la violencia sexual.

Todo esto permite afirmar que ninguna de las dos libretas aborda adecuadamente el tema del abuso sexual, ni indica qué puede hacer un/a adolescente cuando es víctima de este hecho punible y teniendo en consideración las altas cifras de embarazo adolescente y su relación con el abuso sexual. De este modo, contar con información integral como forma de prevención se hace más que necesario.

Debido a las graves críticas manifestadas, los errores y omisiones señalados, el nuevo gobierno abrió un pequeño espacio de validación para editar una tercera versión de la libreta²⁴. No obstante, al momento de cierre de este informe no se ha conocido la nueva edición.

CASOS

ABUSO SEXUAL EN NIÑAS/OS Y ADOLESCENTES

La información dada a conocer por el Hospital de Clínicas revela que "se detectó que el 65 % de las adolescentes concurrentes han sido víctimas de algún tipo de

21 Art. 109, ley 3440/08, que modifica el Código Penal: "4°.- No obra antijurídicamente el que produjera indirectamente la muerte de un feto, si esto, según los conocimientos y las experiencias del arte médico, fuera necesario para proteger de un peligro serio la vida de la madre".

22 Según la Organización Mundial de la Salud, la mayor parte de las fallas en el uso del preservativo (alrededor del 10 %) se debe a la manera de utilizarlo, y no a su eficacia. Ver declaraciones: http://elpais.com/diario/2003/10/11/sociedad/1065823203_850215.html; <http://www.unaids.org/es/resources/presscentre/featurestories/2009/march/20090319preventionposition/>.

23 Para ampliar la información sobre VIH/sida, ver el artículo respectivo en el capítulo de igualdad.

24 Entrevista a integrantes de Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA) y Kuña Róga, los grupos de jóvenes Pytyvoharas en derechos sexuales y reproductivos y Presencia Joven (Encarnación), que participaron de una reunión de validación de la libreta a finales del mes de octubre.

abuso y violaciones”.²⁵ Asimismo, varios casos de abuso sexual en niñas, niños y adolescentes fueron informados por medios de comunicación²⁶.

Esto demuestra la alarmante necesidad de avanzar en políticas públicas de prevención del abuso sexual y de lograr sanciones efectivas y ejemplares que desalienten la comisión de este tipo de hechos punibles.

RECOMENDACIONES

Cabe señalar que las recomendaciones que se citan a continuación son las mismas que se incluyeron en el informe “Derechos humanos en Paraguay 2012” de la Codehupy. Sin embargo, se reiteran en el presente informe a fin de remarcar la necesidad de su cumplimiento, así como plasmar el nulo avance y los retrocesos de nuestro país en materia de realización de derechos sexuales.

- Implementar efectivamente el apartado IV del Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva “Educación de la sexualidad. Trabajo con niños, niñas, adolescentes y jóvenes” del MSPBS.
- Implementar el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad.
- Hacer efectiva la vigencia de un Estado laico, tal como lo establece la Constitución Nacional (art. 24).
- Aprobar el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal, actualmente en estudio.
- Implementar efectivamente lo establecido en la “Guía para casos de acoso sexual y acoso laboral en la función pública”, elaborada por la Secretaría de la Función Pública.
- Aprobar el proyecto de ley contra toda forma de discriminación.

BIBLIOGRAFÍA

- Moragas, Mirta; Fessler, Sandra y Romero, María Inés: Sin esperanzas bajo un gobierno de facto, en Codehupy (2012): *Derechos humanos en Paraguay 2012*. Asunción, Codehupy. Págs. 433-439.

²⁵ Diario Abc Color, 9 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/mas-adolescentes-embarazadas-582459.html>.

²⁶ Diario Última Hora, 30 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.ultimaha.com/en-cinco-anos-se-triplicaron-denuncias-abuso-sexual-ninos-n623405.html>; diario Hoy, 31 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/espectaculos/abuso-sexual-en-ninos-se-triplico-en-paraguay-dice-unicef>.



DERECHOS REPRODUCTIVOS

El nuevo rumbo, un viejo conocido

El período del informe se caracteriza por la aparición en medios masivos de comunicación de temas vinculados a los derechos reproductivos, sin que eso haya generado respuestas efectivas de las autoridades. El gobierno de facto que finalizó su fugaz período dejó varios meses “en el limbo”, a la espera del “nuevo rumbo”. Rumbo que no muestra, hasta el momento, nada de nuevo.

MIRTA MORAGAS MERELES⁵

ARTICULACIÓN NACIONAL DE LA CAMPAÑA POR LA
CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS SEXUALES Y LOS
DERECHOS REPRODUCTIVOS⁶

⁵ La autora agradece la colaboración de Sandra Fessler y Rosa Posa Guinea para la elaboración de este artículo.

⁶ Integrada por: Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas; Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA); Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer – Paraguay (Cladem-Py); Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP); Centro de Documentación y Estudios (CDE); Kuña Róga; Las Ramonas; Paragay y Sociedad Paraguaya de Estudios sobre Sexualidad Humana (SPESH).

INTRODUCCIÓN

El período del informe se caracteriza por escasos avances en formulación de políticas públicas, por una gran presencia del tema de embarazo adolescente en los medios de comunicación, aunque sin correlato en las políticas públicas y por la nebulosa que supone el período de transición poselectoral.

Los derechos reproductivos, sobre todo el tema del aborto, estuvieron presentes en la agenda electoral y constituyó una muestra de lo poco que podríamos esperar de impulso desde el Poder Ejecutivo.

TIEMPO DE TRANSICIÓN, NADIE SE HACE CARGO

Uno de los problemas que se plantea en cada transición de gobierno (abril a agosto, luego de cada elección presidencial) es la falta de claridad y hasta la inacción del gobierno saliente. En el caso de la atención en salud reproductiva, se resintió la provisión de insumos y medicamentos, alegando la transición de gobierno¹.

MARCO NORMATIVO

Los derechos reproductivos tienen rango constitucional (art. 61) y se encuentran garantizados en variados instrumentos internacionales de protección de derechos humanos ratificados por el Paraguay (cfr. Moragas et al., 2012: 442).

En relación con el marco legislativo nacional, no ha habido modificaciones. Sin embargo, se registra un dictamen favorable de la Comisión de Hacienda y Presupuesto, para el proyecto de ley de Salud Sexual, Reproductiva y Materno-Perinatal², actualmente en estudio en la Cámara de Senadores.

En marzo del presente año, Paraguay fue examinado por el Comité de Derechos Humanos sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En dicha ocasión, con relación a la penalización del aborto, el Comité expresó:

“[S]u preocupación por la criminalización del aborto, inclusive cuando sea consecuencia de una violación o incesto, lo cual obliga a las mujeres embarazadas a buscar servicios de abortos clandestinos que ponen en peligro sus vidas y su salud. El Comité también está preocupado por el mantenimiento de altos índices de embarazos de adolescentes y de mortalidad materna (arts. 3 y 6)”.

1 Diario ABC Color, 9 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/interior/multiples-necesidades-en-salud-en-todo-el-departamento-de-paraguari-593429.html>

2 Expediente de tramitación S-085059. Disponible en: <http://sil2py.senado.gov.py/CONSULTASILpy-war/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F2191>

Por ello, recomendó al Estado paraguayo:

“[Q]ue revise su legislación sobre el aborto incluyendo excepciones adicionales a la prohibición del aborto, inclusive cuando el embarazo sea consecuencia de una violación o incesto. El Estado parte debe asegurar que los servicios de salud reproductiva sean accesibles para todas las mujeres y adolescentes, en todas las regiones del país (...)”.

JURISPRUDENCIA SOBRE DERECHOS REPRODUCTIVOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

En noviembre del año 2012, se dio a conocer la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso “Artavia Murillo vs. Costa Rica”, que, entre otras cosas, analizó el alcance del derecho a la vida, conforme la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH).

La Corte IDH estableció que:

“[E]l embrión no puede ser entendido como persona para efectos del artículo 4.1 de la Convención Americana. Asimismo, luego de un análisis de las bases científicas disponibles, la Corte concluyó que la ‘concepción’ en el sentido del artículo 4.1 tiene lugar desde el momento en que el embrión se implanta en el útero, razón por la cual antes de este evento no habría lugar a la aplicación del artículo 4 de la Convención. Además, es posible concluir de las palabras ‘en general’ que la protección del derecho a la vida con arreglo a dicha disposición no es absoluta, sino es gradual e incremental según su desarrollo, debido a que no constituye un deber absoluto e incondicional, sino que implica entender la procedencia de excepciones a la regla general”³.

Esta jurisprudencia es relevante por dos cuestiones: la primera, la Corte IDH es el organismo de interpretación de la CADH, instrumento ratificado por el Estado paraguayo. La segunda cuestión es que el artículo 4 de la Constitución Nacional, sobre el derecho a la vida, contiene el mismo texto que el de la CADH, por una decisión expresa de los y las integrantes de la Convención Nacional Constituyente⁴.

CIFRAS DE LA REALIDAD

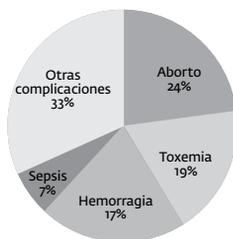
Existe un gran déficit en la producción y difusión de información sobre mortalidad de mujeres por causa del embarazo y el parto (que estadísticamente se nombra como “mortalidad materna”⁵). Los datos más recientes datan del año 2011.

3 Caso Artavia Murillo y Otros (“Fecundación In Vitro”) Vs. Costa Rica. Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana. Punto 3.5, página 10. Disponible en: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_257_esp.doc

4 Cfr. Diario de Sesiones de la Comisión Redactora de la Convención Nacional Constituyente. N° 7 del 9 de marzo de 1992.

5 Se prefiere esta terminología, pues muchos casos son justamente de mujeres que no han buscado ni han querido ser madres.

Muerte de mujeres por causa del embarazo y parto - 2011- MSPyBS



Fuente: Elaboración propia con datos del departamento de Información Bioestadística. MSPyBS.

Otro déficit es que no se explica qué situaciones se contemplan en la clasificación de “otras complicaciones”, lo que impide contar con datos más fidedignos. El aborto, de acuerdo a esto, es la segunda causa de muerte de mujeres por razones vinculadas al embarazo y al parto.

Datos preocupantes han sido difundidos con relación al embarazo adolescente. Según un reporte del servicio ginecológico del Hospital de Clínicas, dependiente de la Universidad Nacional de Asunción, “se registran un promedio de 20 partos de mujeres adolescentes entre 10 y 19 años, por mes, en dicho hospital. Reportó además que recurren al consultorio prenatal y ginecológico entre 80 a 90 mujeres adolescentes, mensualmente”⁶. Al mismo tiempo, “la tasa de fecundidad adolescente⁷ en el Paraguay es del 63 por mil, superior a la tasa de fecundidad promedio mundial, que registra solo el 49,7 por mil”⁸.

Según datos del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), “Asunción y Central son las zonas del país con menor nivel de embarazos adolescentes de 10 a 19 años, y que incluso presentan una tendencia descendente. Por el contrario, las regiones que presentan los mayores niveles de embarazo adolescente son el Chaco y la zona Norte.

El departamento con el más alto porcentaje es Alto Paraguay, que presenta un porcentaje del 30,7% de embarazos adolescentes, le sigue Canindeyú con 27,7%. Luego están Amambay con 27%, Boquerón con 25% y Presidente Hayes con 25%⁹.

En relación con la planificación de la maternidad, datos del citado Hospital de Clínicas dan cuenta de la escasa planificación de los embarazos. Sólo el 40%

6 Diario ABC Color, 9 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/mas-adolescentes-embarazadas-582459.html>

7 Se entiende por tasa de fecundidad el número anual de nacidos vivos por cada 1.000 mujeres de entre 15 y 19 años.

8 Ídem.

9 Diario ABC Color, 31 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/dos-ninas-de-10-a-14-anos-dan-a-luz-cada-dia-634278.html>

de las 4.000 mujeres que fueron atendidas en el año 2012 había planificado su embarazo¹⁰.

LOS DERECHOS REPRODUCTIVOS EN LA AGENDA ELECTORAL

El tema de los derechos reproductivos, principalmente la despenalización del aborto, estuvo presente en la agenda electoral. La necesidad de despenalizar el aborto fue impulsada principalmente desde el movimiento político Kuña Pyrenda, que postuló a la única mujer en las últimas elecciones para la Presidencia de la República. Lilian Soto manifestó que “la penalización del aborto en el Paraguay es ‘criminal’, ya que esto ocasiona una alta tasa de mortalidad de mujeres”¹¹.

En contrapartida, Efraín Alegre, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), afirmó “yo estoy por la vida, yo estoy en contra del aborto, como principio”¹². Por su parte, el actual presidente de la República, Horacio Cartes, del Partido Asociación Nacional Republicana (ANR), fue enfático en su rechazo a la posibilidad de la despenalización¹³.

Estas manifestaciones dan cuenta de la escasa o nula expectativa que desde el Poder Ejecutivo se impulse algún avance cualitativo en pos de la despenalización del aborto.

INICIATIVAS ESTATALES

En setiembre de 2012, el MSPyBS dio a conocer el “Plan de acción para la disminución acelerada de la mortalidad materna y de la morbilidad materna severa”, el cual “propone que en el período 2012-2017 se intensifiquen las intervenciones clave de eficacia comprobada para reducir la morbimortalidad materna en áreas estratégicas, que promuevan el acceso universal de las mujeres a una atención en salud de calidad, con enfoque de derechos e interculturalidad”¹⁴. Hasta el momento no se ha dado a conocer el nivel de implementación del plan.

Por otra parte, el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2009-2013 se encuentra en su fase de finalización y se aguarda información sobre su evaluación y continuidad.

10 Diario ABC Color, 19 de febrero de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/el-6o-de-embarazos-no-son-planeados-540776.html>.

11 Diario Última Hora, 5 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/lilian-soto-favor-del-aborto-y-el-matrimonio-igualitario-paraguay-n612223.html>

12 Diario Última Hora, 8 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/efrain-alegre-soy-centroizquierda-n606040.html>

13 Diario La Nación, 6 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/articulo/103252-si-me-equivoco-voy-a-comer-polvo-pero-no-me-quiten-el-sueno-dice-horacio-cartes-sobre-su-candidatura.html>

14 Documento del plan, introducción, página 9.

La libreta de salud del adolescente y la adolescente sufrió cambios debido principalmente a la presión de sectores conservadores ligados a las iglesias, quienes se oponían a la incorporación de información sobre el uso de métodos anticonceptivos. En agosto, a pocos días del cambio de gobierno, el ministro saliente, Dr. Antonio Arbo, presentó la segunda versión de la libreta¹⁵. Actualmente, se encuentra de nuevo en fase de revisión, a partir de las críticas por contenidos de fuentes poco confiables¹⁶.

Sobre la implementación de las “normas de atención humanizada posaborto”, no se cuentan con datos respecto a su implementación. Se han realizado jornadas de capacitación¹⁷, pero no se cuenta con información oficial que dé cuenta del alcance y de su aplicación efectiva.

Por otra parte, el MSPyBS anunció en el mes de mayo de 2013 la intención de analizar la posibilidad de venta libre de las pastillas anticonceptivas de emergencia (PAE), ante “la alarmante cifra de embarazos precoces”¹⁸. No se tienen datos sobre las conclusiones a las que pudo haber llegado el gobierno saliente, pero el entrante realizó controles sobre la venta de PAE, afirmando que “la venta no está prohibida, pero debe ser bajo receta de un profesional”¹⁹.

EMBARAZO ADOLESCENTE

Las altas tasas de embarazo de niñas y adolescentes han tenido un importante lugar en los medios de comunicación. Muchos de los y las profesionales de salud consultados por los medios han afirmado que lo más importante para evitar los embarazos precoces es la educación de la sexualidad. Incluso el ministro Arbo llegó a afirmar que nada es “más importante que la educación”²⁰.

Un tema que plantea los embarazos de las niñas es el del abuso sexual, que en muchos casos no se visibiliza como tal²¹. En el Hospital de Clínicas “se detectó que el 65% de las adolescentes concurrentes han sido víctimas de algún tipo de abuso y violaciones”²². Es urgente que el Estado se haga cargo seriamente de la

15 Diario Última Hora, 7 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/libreta-del-adolescente-n710902.html>

16 Un análisis de los cambios en dicha libreta se encuentra en el artículo sobre derechos sexuales, en este capítulo.

17 Vivaparaguay.com, 23 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.vivaparaguay.com/new/index.php/nacionales/2-salud/50483-alto-parana-profesionales-se-capacitan-para-mejorar-atencion-a-mujeres-con-pos-aborto>

18 Diario ABC Color, 2 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/analizan-venta-libre-de-pastilla-del-dia-despues-567921.html>

19 Diario ABC Color, 28 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/el-msp-controla-la-venta-la-pastilla-del-dia-despues-n717102.html>

20 Diario Última Hora, 6 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/cientos-de-quinceaneras-embarazadas-603996.html>. Los efectos de la falta de educación integral de la sexualidad serán analizados más específicamente en el artículo sobre derechos sexuales, de este capítulo.

21 Diario ABC Color, 4 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/ninas-embarazadas-fueron-victimas-de-una-violacion-635520.html>

22 Diario ABC Color, 9 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/mas-adolescentes-embarazadas-582459.html>

educación integral de la sexualidad, que no sólo contribuye a la prevención del embarazo adolescente, sino también a la prevención del abuso sexual de niñas, niños y adolescentes.

CASOS

ABUSO Y EMBARAZO DE NIÑA DE 12 AÑOS²³

Una niña oriunda de Paraguarí dio a luz a una niña. La fiscalía investiga el caso como abuso sexual. La niña se encontraba en total estado de desnutrición y, por lo tanto, no estaba en condiciones para amamantar a su hija.

Esta situación da cuenta de la estrecha interrelación de los derechos y de la casi inexistente mirada integral de los servicios y de las autoridades en el abordaje de este tipo de situaciones, tanto en la atención como en la prevención con enfoque de derechos. Esto atendiendo a que la niña madre, que se encontraba en estado de desamparo y desnutrición, pudo haber sido víctima de abuso sexual.

MUERTE POR FALTA DE ATENCIÓN MÉDICA²⁴

Una mujer de la ciudad de San Antonio (departamento Central) perdió a su bebé por complicaciones del parto, que no fueron eficaz ni eficientemente atendidas. La mujer, con la ayuda de vecinos y parientes, recorrió dos hospitales sin encontrar la asistencia necesaria para salvar la vida de su hijo.

Este tipo de casos son comunes, sobre todo en distritos alejados de hospitales y centros de salud que puedan auxiliar a las mujeres en situación de emergencia durante el parto y muestra uno de los grandes desafíos, que es ampliar la disponibilidad²⁵ y accesibilidad²⁶ de los servicios de salud reproductiva.

MUJERES EMBARAZADAS DEL CASO CURUGUATY²⁷

En el marco de la investigación judicial por la masacre ocurrida en Marina Kue, dos mujeres embarazadas estuvieron varios meses privadas de su libertad, pese a la expresa prohibición al respecto del Código Procesal Penal (art. 238).

23 Diario ABC Color, 10 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/podrian-impuntar-al-que-embarazo-a-nina-de-12-anos-616333.html>

24 Diario ABC Color, 18 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/la-odisea-de-una-mama-585707.html>

25 El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales coloca la disponibilidad como uno de los elementos esenciales del derecho a la salud, definiéndolo como la obligación de que "Cada Estado Parte deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud". Comité DESC. Observación General N° 14 (2000) sobre el derecho a la salud.

26 La accesibilidad, es otro de los elementos esenciales del derecho a la salud definidos por el Comité DESC. Una de sus dimensiones es la accesibilidad física, que consiste en que "los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población (...)"

27 Diario ABC Color, 15 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/piden-libertad-para-embarazadas-recluidas-en-coronel-oviedo-549755.html>

Esto muestra que además de ver vulnerados sus derechos procesales²⁸, estas mujeres han sido violentadas en sus derechos reproductivos.

MUERTES DE MUJERES POR ABORTO INSEGURO²⁹

Dos mujeres, una de 28 años de la ciudad de San Lorenzo y otra de 31 años de la ciudad de Hernandarias, fallecieron a causa de complicaciones de abortos practicados en condiciones inseguras.

Estas y otras muertes serían evitables si el Estado paraguayo propiciara la apertura de un debate sincero sobre la despenalización del aborto.

RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta que se han registrado escasos o nulos avances, se mantienen las recomendaciones realizadas en informes anteriores.

- Hacer efectiva la vigencia de un Estado laico, tal como lo garantiza la Constitución Nacional (art. 24).
- Aprobar el Proyecto de Ley de Salud Sexual, Reproductiva y Materno-perinatal.
- Implementar el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad.
- Garantizar que los servicios de salud atiendan de manera inmediata y adecuada a las mujeres que acuden a los centros de salud con complicaciones posaborto.
- Garantizar la vigencia efectiva de las “normas de atención humanizada posaborto”.
- Elaborar e implementar un protocolo de atención médica para casos de aborto no punible.
- Garantizar sistemas de monitoreo del cumplimiento de los estándares de derechos humanos en materia de derechos reproductivos.
- Garantizar que existan datos oficiales sobre derechos reproductivos y que estos incluyan a lesbianas, gays, bisexuales, personas trans e intersex (LGTBI).

28 Para ver un análisis sobre la situación procesal y violaciones de derechos humanos en el citado caso, consultar el artículo sobre Garantía Judiciales y Debido Proceso del capítulo de Libertad de este informe.

29 Diario ABC Color, 4 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresal-interior/joven-murio-tras-un-supuesto-aborto-624719.html>; Diario Última Hora, 23 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/policia-habria-fallecido-sobredosis-anestesia-n734009.html>; Diario Hoy, 23 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/una-mala-praxis-en-aborto-fue-causa-de-muerte-de-suboficial>

- Implementar efectivamente el apartado IV del Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva "Educación de la sexualidad. Trabajo con Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes" del MSPyBS.

BIBLIOGRAFÍA

- Moragas, Mirta; Fessler, Sandra y Romero, María Inés. *La sotana no hace al monje. Peligros ante el fundamentalismo del presidente de facto*. Derechos Reproductivos, en: Codehupy (2012) *Derechos Humanos en Paraguay 2012*. Asunción: Codehupy. Pág. 442- 443.



VIOLENCIA DE GÉNERO, DOMÉSTICA
E INTRAFAMILIAR

La violencia de género se combate con cambios culturales y acceso a la justicia

Aún cuando la violencia de género está en la agenda pública y existen diversas iniciativas y políticas para combatirla, las actitudes y los comportamientos de la población en general indican que este tipo de violencia, que afecta especialmente a las mujeres, todavía es justificada y está arraigada como un problema del ámbito privado, dentro del cual los agresores gozan de total impunidad. En este contexto, se evidencia que el feminicidio no se detiene. Para colmo, las expresiones machistas del nuevo presidente demuestran el desconocimiento de los derechos humanos y el marco legal de protección vigente, así como de convenios internacionales que comprometen al país en el combate a la violencia de género.

MYRIAN GONZÁLEZ VERA*

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (CDE)

* Los datos referidos en este artículo fueron recopilados en diversas instituciones públicas, así como también se nutrió de información proveída por los principales medios de prensa de nivel nacional sistematizados por el CDE. La recolección de datos fue realizada por Mirna González Vera y la clasificación de información de prensa fue hecha por Ofelia Martínez y Rafael Martínez, integrantes del Área Mujer del CDE.

INTRODUCCIÓN

Paraguay es un país profundamente machista y patriarcal. En este contexto, aún cuando la violencia de género¹ está en la agenda pública y existen diversas iniciativas y políticas para combatirla, las actitudes y los comportamientos de la población en general indican que este tipo de violencia, que afecta especialmente a las mujeres, todavía es justificada y está arraigada como un problema del ámbito privado, dentro del cual los agresores gozan de total impunidad.

Los medios de comunicación no escapan a esta forma de pensar y reproducen diariamente los hechos de violencia de género como situaciones normales e incluso con un estilo jocoso, mostrando un absoluto irrespeto ante la víctima. Es así que la violencia de género, en todas sus formas, pasa como algo amarillista que sirve para alimentar páginas y páginas de información, con una absoluta falta de comprensión del origen de la violencia de género: el poder que ejerce una persona (generalmente el varón) sobre la mujer.

Más grave aún es el panorama cuando se cuenta con un flamante presidente de la República, que en un discurso público se refirió a nuestro país expresando su deseo que sea “como una mujer linda y fácil”, teniendo a su alrededor a un séquito que aprobaba con aplausos su afirmación. Es claro que la postura del mandatario demuestra su machismo pero también un desconocimiento (o no reconocimiento) de los derechos de todas las personas, del marco legal vigente que protege a las personas contra la violencia, y de las normas internacionales que exigen al Estado combatir la violencia de género. Mal comienzo para las insuficientes políticas vigentes, pero rápido desenmascaramiento de un jefe de Estado que con su declaración enfatiza su condición de macho, que considera a las mujeres un objeto sexual dispuesto a los requerimientos del varón.

MARCO NORMATIVO

LAS LEYES DE PROTECCIÓN CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO, DOMÉSTICA E INTRAFAMILIAR

La inclusión de la violencia de género en la agenda pública en Paraguay no tiene más de 20 años, y las políticas que existen para combatirla todavía son escasas, pero se ha avanzado en comparación a décadas atrás. La Constitución Nacional de 1992 incluyó un artículo de protección contra la violencia en el ámbito familiar, cuyo texto establece que: “El Estado promoverá políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas destructoras de su solidaridad” (art. 60).

¹ Es importante aclarar que el presente artículo se encuadra en la violencia contra las mujeres biológicas; los datos relacionados a violencia hacia mujeres trans se puede consultar en el artículo LGTBI de este informe.

También cuenta con dos instrumentos internacionales que abordan el tema de la violencia de género: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), que ha sido ratificada por ley N° 1215/86, y la ley N° 605/95 referida a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (más conocida como Convención de Belém do Pará). En el año 1992, por su parte, el Comité de la Cedaw adoptó la Recomendación N° 19 por la cual los Estados signatarios de la Cedaw deben velar:

"[...] porque las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y dignidad. Deben proporcionarse servicios apropiados de protección y apoyo a las víctimas. Es indispensable que se capacite a los funcionarios judiciales, los funcionarios responsables de hacer cumplir la ley y otros funcionarios a fin de lograr la aplicación efectiva de la Convención"².

La Cedaw también cuenta con un protocolo facultativo ratificado por Paraguay por ley N° 1683/01.

Existen además numerosas leyes nacionales que fueron creadas o modificadas incluyendo aspectos referidos a la violencia de género, doméstica e intrafamiliar: la Ley del Divorcio (N° 44/91), la reforma parcial del Código Civil (ley N° 1/92), ley N° 4675/12 que eleva al rango de Ministerio a la Secretaría de la Mujer³, el Código Penal (ley N° 1160/97) que modificó sustancialmente varios contenidos, incluyendo cambios relevantes respecto a la violencia de género, doméstica e intrafamiliar. A partir de este nuevo Código Penal, se dieron dos modificaciones legales relacionadas con el tema abordado:

- en el año 2008, la ley N° 3440 modificó, entre otros, los artículos sobre violencia sexual (art. 128), sobre trata de personas (art. 129 a, b y c), sobre abuso sexual en personas internadas (art. 131), sobre actos exhibicionistas (art. 132), sobre maltrato de niños y adolescentes (art. 134), abuso sexual en niños (art. 135), estupro (art. 137), actos homosexuales con personas menores (art. 138), proxenetismo (art. 139) y pornografía relativa a niños y adolescentes (art. 140). También fue modificado el art. 229 sobre violencia familiar, incluyendo la violencia psíquica y la pena privativa de libertad⁴;
- en el año 2012, se modificó nuevamente el artículo 229 del Código Penal por ley N° 4628, ampliando la pena privativa a tres años. No obstante, se conserva la multa como alternativa de prisión.

² Cedaw, Recomendación General N° 19, parág. 24, inc. b.

³ Anteriormente Secretaría de la Mujer, según la ley N° 34/92.

⁴ El anterior artículo 229 señalaba que: "El que, en el ámbito familiar, habitualmente ejerciera violencia física sobre otro con quien conviva, será castigado con multa". El texto modificado dice: "El que, en el ámbito familiar, ejerciera o sometiera habitualmente a violencia física o dolores síquicos considerables sobre otro con quien conviva, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o multa".

En el año 2000, una propuesta surgida de organizaciones sociales de mujeres fue convertida en una ley civil contra la violencia doméstica (ley N° 1600/00). A partir de las experiencias de aplicación de esta ley, que tiene muchos vacíos para abordar las distintas situaciones que giran en torno a la violencia doméstica e intrafamiliar, los tres poderes del Estado elaboraron y presentaron al Congreso Nacional en noviembre del año 2012 un proyecto de ley integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres basada en asimetrías de género. Esta propuesta ya cuenta con un dictamen para su aprobación en la Cámara de Diputados. Sin embargo, ha sido criticada desde la sociedad civil, la cual no tuvo participación en el proceso de elaboración del anteproyecto.

Dos organizaciones de mujeres, la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem - Py), difundieron su postura respecto al citado anteproyecto de ley, señalando como principales problemas, los siguientes⁵.

- En el abordaje conceptual del proyecto se han creado nuevas definiciones respecto a determinadas situaciones, cuando ya se cuenta con dos normativas internacionales que contienen claros postulados sobre éstas. Además, los nuevos conceptos incluidos en el proyecto son "incompletos, imprecisos, la palabra que se pretende definir, se emplea en la misma definición. Algunos constituyen un retroceso respecto al Código Penal".
- Se remite sólo a la mujer biológica y heterosexual como víctima de la violencia de género, dejando de lado a las personas trans (travestis, transexuales y transgéneros), así como a la violencia sufrida por las lesbianas en sus familias de origen o en su pareja.
- El proyecto plantea una excesiva judicialización de los casos de violencia, cuando debería incorporar otras formas y medidas para combatir el problema, como políticas de prevención, es decir, "de políticas públicas de remoción de los estereotipos de género en contraposición al desarrollo exagerado de las medidas penales".
- No se determinan presupuestos específicos para la implementación de las medidas incluidas en el proyecto, lo que indica que anualmente las instancias respectivas deberían incorporar en sus proyectos montos concretos para el cumplimiento de la ley.
- El acceso a la justicia debería hacerse en un marco de celeridad y viabilidad, y no sólo creando nuevas jurisdicciones especializadas, tal como se establece en el proyecto. Además, "los procedimientos son confusos, no se determinan las competencias para cada tipo de violencia".

Sobre la base de estas críticas se generaron diversos espacios de discusión con relación a este proyecto, y desde la sociedad civil se solicitó la no aprobación, y

5 Véase en el documento "Informe sobre el cumplimiento de las recomendaciones claves al Estado paraguayo sobre violencia contra las mujeres - Paraguay 2013", elaborado por la Codehupy, Cladem - Paraguay, CMP y el Equipo Feminista de Comunicación, marzo de 2013 (mimeo).

que se genere un debate minucioso con participación amplia de las organizaciones sociales, especialmente de mujeres.

En el Congreso Nacional existen además otros proyectos de modificación de la ley N° 1600/00 y del Código Penal referidos a la violencia doméstica y la violencia sexual. El primero de ellos fue presentado por el diputado Hugo Rubín en octubre del año 2013, y pretende modificar los artículos 2 y 5 de la ley contra la violencia con el fin de contemplar la asistencia económica de la víctima y de sus hijas e hijos (si los hubiera) y un régimen de relacionamiento para con los hijos (art. 2), así como también ordena a los jueces de paz establecer las medidas, con determinación de periodos de tiempo que podrán ser revisados para la adopción de nuevas medidas o para dejarlas sin efecto⁶.

La propuesta de modificación del Código Penal fue presentado por las diputadas Emilia Alfaro de Franco, Aída Robles y Desirée Masi, quienes fundamentan su pedido en las recomendaciones de la Cedaw respecto a que el Código Penal prevé expectativas de penas muy bajas para hechos punibles contra la autonomía sexual y para aquellos cometidos contra niños, niñas y adolescentes. Es así que el proyecto presentado pretende aumentar las penas para los casos de coacción sexual y violación (art. 128), de abuso sexual en personas recluidas o internadas (art. 131), sobre los actos exhibicionistas (art. 132) y sobre el abuso sexual en niños y niñas (art. 135). Ambos proyectos de ley están en estudio actualmente.

QUÉ HACE EL ESTADO PARA PREVENIR Y COMBATIR LA VIOLENCIA DE GÉNERO, DOMÉSTICA E INTRAFAMILIAR: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS VIGENTES⁷

El Estado cuenta con políticas, planes y programas de atención para los casos de violencia de género, doméstica e intrafamiliar, pero no abarcan todo el territorio nacional ni cuentan con presupuestos adecuados para prevenir y combatir con eficiencia el problema. Con el cambio de gobierno –que asumió en agosto del año 2013– aún no se puede saber si continuarán aquellos planes del gobierno anterior que pretendían abordar de manera interinstitucional la violencia de género, y si se asignarán recursos para que dichas iniciativas no se estanquen o desaparezcan.

Durante el gobierno anterior hubo esfuerzos estatales para encarar el problema cotidiano de la violencia de género y se desarrollaron convenios interinstitucionales para trabajar articuladamente⁸. Los principales organismos estatales que cuentan con políticas especiales referidas a la violencia de género, doméstica e intrafamiliar son el Ministerio de la Mujer, el Ministerio del Interior, a través de la Policía Nacional, la Corte Suprema de Justicia, a través de su Secretaría de Género, y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

6 Proyecto de ley "Que modifica los artículos 2 y 5 de la Ley 1600/00 de Violencia Doméstica", número de expediente: D-1328284. Fuente: Sistema de Información Legislativa.

7 Este año no se ha obtenido datos del Ministerio Público, aun cuando se solicitó información en las instancias correspondientes.

8 Véanse informes anuales anteriores en "Derechos humanos en Paraguay", de Codehupy.

EL MINISTERIO DE LA MUJER

Una de las principales áreas de trabajo del Ministerio de la Mujer, creado como Secretaría de la Mujer en el año 1992, fueron las políticas para prevenir y sancionar la violencia contra la mujer. El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres 2008 - 2017, establece un ámbito específico de trabajo denominado “Una vida libre de violencia”, cuyo principal objetivo es prevenir y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer, contemplando un conjunto de estrategias y líneas de acción para el cumplimiento de las metas trazadas.

Desde el año 2010, dicho ministerio cuenta con un albergue para mujeres víctimas de violencia y mantiene desde hace varios años el Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur), que ofrece información, asesoramiento y atención integral a mujeres que sufren algún tipo de discriminación, aunque su campo de acción es restringido ya que sólo cuenta con una oficina en la capital. Para contrarrestar esta limitación se fueron habilitando centros regionales de las mujeres en cuatro ciudades del interior del país –Ciudad del Este, Filadelfia, Curuguaty y Pedro Juan Caballero–, que brindan atención jurídica, psicológica y social a mujeres en situación de violencia de género o trata de personas.

La línea telefónica SOS 137 es también otro servicio que presta el Ministerio de la Mujer desde el año 2011, el cual está dirigido a mujeres víctimas de violencia doméstica e intrafamiliar. Es de cobertura nacional, atiende las 24 horas y se propone brindar información y asesoramiento a las personas que recurren al servicio.

Además, se cuenta con un sistema de Registro Unificado de Servicios Prestados a Víctimas de Violencia basada en Género, conocido como Ruvig, que se constituye en la primera iniciativa nacional que “apunta al fortalecimiento de las políticas públicas de género para la atención, protección y restitución de víctimas de violencia basada en género, con énfasis en trata de mujeres y niñas”⁹. Este proyecto es encarado interinstitucionalmente por la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (Senatics) y los ministerios de la Mujer, del Interior (a través de la Policía Nacional), de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia.

Este registro está en etapa incipiente pero es un gran avance contar con estadísticas que permitan ir midiendo la magnitud del problema de la violencia de género de manera unificada¹⁰. El siguiente cuadro muestra la cantidad de casos registrados en distintas instancias (comisaría, hospitales, juzgados de paz y fiscalías) desde enero a octubre del año 2013.

9 Disponible en: <http://www.senatics.gov.py/sistema-ruvig>.

10 No obstante, aún no se puede hablar estrictamente de un sistema unificado de registros porque no todas las instituciones remiten los datos existentes.

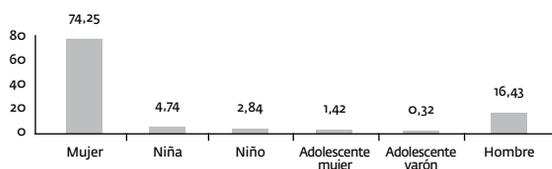
Tipo de violencia	Total de denuncias	Porcentaje
Otro tipo	86	2,28%
Física	877	23,21%
Económica	840	22,23%
Psicológica	1630	43,14%
No denuncia violencia	158	4,18%
Sexual	187	4,95%
TOTAL	3778	100,00%

Fuente: Ruvig, 2013.

MINISTERIO DEL INTERIOR: POLICÍA NACIONAL - DIVISIÓN DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Desde el año 2010 se cuenta con cinco comisarías de atención especializada a víctimas de violencia contra la mujer, niñas, niños y adolescentes¹¹, y de ellas una sola se encuentra en el interior del país. Estas comisarías se instalaron en el marco de un proyecto interinstitucional que contó con cooperación externa y son producto de un proceso donde se formó personal calificado en derechos y violencia de género para la atención directa. Según los datos obtenidos en esa institución, de enero a septiembre del año 2013 fueron atendidos en total 1305 casos de violencia, donde casi el 75% de las víctimas son mujeres, tal como se puede observar en el siguiente gráfico.

**Casos atendidos en la División de Atención a Víctimas
Enero a septiembre del año 2013**



Fuente: Policía Nacional - Dirección de Apoyo Técnico - Departamento de Asuntos Familiares
División de Atención a Víctimas de Violencia contra la Mujer, Niñas, Niños y Adolescentes.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - SECRETARÍA DE GÉNERO

La Corte Suprema de Justicia cuenta con una Secretaría de Género desde el año 2010, con el propósito de dar cumplimiento a las normas nacionales e internacionales en materia de justicia, principalmente el acceso igualitario y sin discriminaciones, especialmente para las mujeres. En el año 2012, esta secretaría

11 Estas comisarías también atienden casos de violencia donde las víctimas son hombres.

creó el Observatorio de Género, que tiene el objetivo de “facilitar el acceso a la justicia a las personas en situación de vulnerabilidad”¹². La Corte Suprema de Justicia también tiene habilitada la Oficina de Atención Permanente para casos de violencia doméstica, maltrato infantil y medidas de urgencia. De enero a agosto del año 2013, esta oficina atendió 61 casos de violencia, de los cuales 56 de las víctimas son mujeres¹³.

La Corte también tiene a su cargo la elaboración de la base de datos de casos de violencia doméstica y familiar recibidos de los juzgados de paz de toda la República, respondiendo a la Acordada N° 705/11 sobre el uso extendido del Formulario de Recopilación de Información Estadística (Frie). Según la encargada de este trabajo, todavía falta hacer ajustes en el proceso de implementación de los formularios, ya que muchos juzgados no remiten los datos o la información está incompleta. De enero a agosto del año 2013 se han procesado 2656 casos de denuncias provenientes de 10 de los 17 departamentos del país.

EL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL

Existe, en el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), un Programa Nacional de Prevención y Atención Integral a Víctimas de Violencia de Género, Doméstica e Intrafamiliar que también se presentó en el año 2010, en el marco del convenio interinstitucional formado por la entonces Secretaría de la Mujer, el Ministerio del Interior, la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia y el Ministerio Público. En esta área de la salud se han implementado proyectos pilotos de atención especializada a víctimas de violencia de género, doméstica e intrafamiliar en seis hospitales de la capital del país. El objetivo principal de estos proyectos es implementar un protocolo de atención, que incluye el uso unificado de registros y flujogramas genéricos de atención especializada que permitan identificar con claridad los casos de violencia, debido a que, en general, los registros no rescatan el tipo de violencia sufrido por la víctima. Para su plena implementación, el programa nacional precisa de recursos específicos que incluyan procesos de capacitación en género al funcionariado, dotar de personal especializado, ampliar la cantidad de funcionarios/as que puedan dar cumplimiento al llenado de los registros de manera completa e ir abarcando los centros de salud y hospitales de todo el país.

Otro servicio que ofrece el MSPBS es el de atención a víctimas de violencia intrafamiliar del Centro de Emergencias Médicas, donde son derivados algunos casos de violencia que fueron atendidos en dicho centro y que precisan de atención psicológica. Según datos recabados en esa instancia estatal, de enero a octubre del año 2013 fueron atendidos 26 casos de violencia familiar, de los cuales 25 víctimas son mujeres, y en 15 de los casos el agresor ha sido el esposo, concubino, pareja o expareja.

12 Diario La Nación, 21 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/articulo/110126-corte-suprema-dispone-de-observatorio-de-genero.html>.

13 Disponible en: <http://www.pj.gov.py/notas/8815-atencion-permanente-registra-importante-cantidad-de-casos>.

Como puede verse, los datos reflejan una clara preeminencia de mujeres como víctimas de la violencia de género.

EL ACCESO A LA JUSTICIA: SI SE TIENEN RECURSOS, LA JUSTICIA FUNCIONA

La falta de acceso a la justicia para las víctimas de violencia de género, doméstica e intrafamiliar es quizá la causa principal de la impunidad imperante y, en un país como Paraguay, las grandes desigualdades que existen (sociales y económicas) permiten ver que las instituciones funcionan cuando se cuenta con los medios para demandar y denunciar ante la justicia, como se puede ver a continuación.

Existe, desde hace más de un año, un caso de violación a una adolescente que ocurrió en un club social de la clase alta de este país. Desde que se dio a conocer el caso y hasta la fecha, los medios escritos publicitan cotidianamente todos los procedimientos que se realizan desde la fiscalía, los juzgados y por parte de los abogados intervinientes. Es decir, el sistema judicial funciona eficientemente en este caso. Se ha insumido el tiempo correspondiente para cada uno de los actos procesales –investigaciones, indagaciones, declaraciones y resoluciones judiciales–, y así debería actuar la justicia en todos los casos. Para esa adolescente víctima de violencia existe un Estado de derecho y un pleno acceso a la justicia porque cuenta con medios económicos. Sin embargo, el sistema judicial discrimina en la práctica por motivos socioeconómicos y culturales. Para quien no tiene dinero, ni abogados, ni un apellido que la respalde, la justicia no existe. Es así para otra niña de 13 años que decidió dar publicidad a su caso en el marco del juicio oral y público que le tocó vivir, escribiendo una carta en la que describe con detalles el martirio que le toca sufrir.

“Yo soy una víctima de una violación... Quiero contar mi dolor y mi profunda decepción hacia la justicia. Me sometieron a todos y en todos. Qué cruel e injusta es nuestra justicia con nosotros, los niños. Cómo puede ser que sea así la justicia en el Paraguay. Supuestamente, ellos tenían que salvaguardar la integridad física y psicológica del menor, pero conmigo hicieron todo lo contrario: le dieron más privilegio y credibilidad al violador que a mí, qué injustos son conmigo...”¹⁴.

Esta desgarradora historia es sólo una muestra de cómo funciona la justicia en Paraguay, y ésta ha sido una de las principales preocupaciones del Comité de la Cedaw, que recomendó al Estado paraguayo, entre otras cosas, que “[...] intensifique sus esfuerzos por aumentar la concienciación entre el funcionario público, especialmente las fuerzas del orden, el funcionario judicial, de la salud y trabajadoras/es sociales, y refuerce la concienciación de que esa violencia

14 Diario Crónica, 28 de septiembre de 2013, p. 4.

es social y moralmente inaceptable y constituye una discriminación contra la mujer y una violación de sus derechos humanos [...]”¹⁵.

EL FEMINICIDIO NO SE DETIENE

Otra consecuencia de la falta de acceso a la justicia, la cultura machista vigente y la impunidad es la cantidad de mujeres que mueren por causas de violencia de género. El feminicidio no para en nuestro país. En el año 2012, diarios de circulación nacional reportaron 32 casos de feminicidio, y este año a octubre se tiene 28 asesinatos de mujeres, 13 de ellos en manos de sus esposos, concubinos, parejas o exparejas. Ello supone que en el lapso de un año (de octubre del año 2013 a septiembre del mismo año) cada 13 días una mujer pierde la vida por razones de violencia de género.

Pese al panorama desolador del acceso a la justicia, a veces se dictan sentencias históricas que pueden ayudar a concientizar a la población en general, y al funcionariado público en particular, respecto a que el feminicidio es producto de relaciones desiguales de poder, donde el varón se posiciona como el dueño de la vida de la mujer y puede hacer con ella lo que quiera. Adolfo Trotte, esposo de Sonia Vera, recibió este año la condena de 30 años de prisión más 10 años de medida de seguridad por haber matado a su esposa, quien durante gran parte de su vida conyugal fue víctima de violencia doméstica¹⁶.

La cárcel o la prisión no impedirán que continúe habiendo feminicidios. Pero sentencias como ésta alientan a luchar contra el grave problema de la violencia de género.

RECOMENDACIONES

- Que el nuevo gobierno dé continuidad a las políticas vigentes en el ámbito de la violencia de género, doméstica e intrafamiliar, incluyendo en el Presupuesto General de Gastos de la Nación partidas presupuestarias que mejoren y amplíen dichas políticas.
- Que el Ministerio de la Mujer pueda propiciar campañas efectivas dirigidas a la modificación de cambios culturales para la igualdad entre mujeres y hombres.
- Que el Poder Judicial se esfuerce en dar una adecuada formación en género al funcionariado en general y dé seguimiento a la atención adecuada,

15 Véanse en las “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer”, del 50º período de sesiones, Ginebra, octubre de 2011, en: *Informe Sombra Cedaw 2005 - 2011, Vigilancia ciudadana por los derechos de las mujeres en Paraguay*. CDE, Cladem - Py, CMP, Codehupy y Equipo Feminista de Comunicación, Asunción, p. 176.

16 El caso de Sonia Vera se encuentra ampliamente descrito en el artículo sobre discriminación contra la mujer de este informe.

responsable y rápida en los casos de violencia de género, evitando la revictimización.

- Que haya esfuerzos del Estado para el acceso efectivo a la justicia, sin discriminaciones, especialmente para que las personas de los sectores en situación de mayor vulnerabilidad puedan ejercer este derecho.
- Que el Estado atienda y dé cumplimiento a las recomendaciones del Comité de la Cedaw en el ámbito de la violencia hacia las mujeres.
- Que se inicie un proceso para lograr una ley contra la violencia de género que sea realista y de sencilla aplicación.

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Nacional del Paraguay.
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés, ley N° 1215/86).
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (ley N° 605/95).
- Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres 2008 - 2017. Ministerio de la Mujer.



DERECHOS POLÍTICOS





PERSISTE FALTA DE ACCIONES FAVORABLES QUE MEJOREN LAS CONDICIONES PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

Fin de la alternancia, nuevos escenarios, pero mismos vicios siguen afectando a los derechos políticos

El 22 de junio de 2012 Federico Franco, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), hasta entonces vicepresidente, sustituyó a Fernando Lugo como presidente del país a raíz del juicio político carente de legitimidad y que se realizó a través de un procedimiento ilegal. El Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) consideraron la destitución como un quiebre institucional al orden democrático, motivo por el cual Paraguay fue suspendido de ambos organismos regionales.

Los comicios generales realizados el 21 de abril de 2013, con una participación del 68,52% del electorado, arrojaron como resultado el retorno del Partido Colorado al gobierno. Estas elecciones fueron importantes para el restablecimiento del proceso democrático quebrado en junio de 2012. Sin embargo, persiste la falta de acciones desde diversas instituciones (principalmente Justicia Electoral, Poder Legislativo y partidos políticos) para crear mejores condiciones que permitan fortalecer la participación política de la ciudadanía.

NILDA DUARTE OCAMPOS

ADELAIDA CRISTINA GALEANO

DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA

INTRODUCCIÓN

Para las elecciones del 21 de abril de 2013 estaban habilitadas para votar 3.516.273 personas (1.792.732 hombres y 1.701.560 mujeres)¹. Estos comicios marcaron el inicio del voto de paraguayos/as en el exterior, aprobado por el referéndum del 9 de octubre de 2011. Sin embargo, la falta de acciones adecuadas desde el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), desde el Poder Legislativo y otros problemas como la excesiva burocracia y hicieron que solo se inscribieran 21.981 personas en el extranjero.

En las elecciones del 2008 votaron 1.874.127 ciudadanas y ciudadanos (65,48% de participación), mientras que en las elecciones del 2013 votaron 2.409.437 personas (lo que representa un 68,52% de participación). En el país se habilitaron 17.470 mesas en 1.046 locales de votación, y en el exterior, 60 mesas en 14 locales de Argentina, Estados Unidos y España².

Durante los meses previos a las elecciones se han realizado campañas para motivar el voto ciudadano, y el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) trató de recuperar la confianza en el proceso electoral, invitando a delegaciones internacionales a observar estas elecciones en las que participaron 27 partidos políticos, 18 movimientos, 7 alianzas y 3 concertaciones. Con relación a la oferta electoral, fue la mayor desde 1989, es decir, un total de 11.658 candidatos – que estuvieron propuestos en 607 listas– pugnaron por 746 cargos electivos.

El presente artículo incluirá en primer término el marco normativo de los derechos políticos; posteriormente se abordará la situación del TSJE como institución fundamental para la vigencia de estos derechos. Luego, se presentarán datos y análisis sobre el proceso electoral 2013 incluyendo la realización de las elecciones generales y departamentales del 21 de abril de 2013. Finalmente, será abordada la situación de algunas legislaciones relacionadas a estos derechos, y se presentarán las conclusiones y recomendaciones para mejorar la vigencia de los derechos políticos.

MARCO NORMATIVO

La Constitución Nacional consagra los derechos políticos en varios artículos, que abordan sus diferentes ámbitos: al establecerse la forma del Estado y de gobierno (art. 1) y el ejercicio del poder público (art. 3). Así, el art. 1 de la Constitución Nacional expresa: “La República del Paraguay adopta para su gobierno

1 De acuerdo a la proyección de la población estimada por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), de 6.672.631 de personas, 4.976.065 cuentan con más de 18 años de edad. Teniendo presente el dato de que 3.516.273 estaban habilitadas para votar, se identifica entonces que alrededor de 1.360.000 ciudadanas y ciudadanos aún no formaban parte del Registro Cívico Permanente para estas elecciones.

2 Datos registrados por el Tribunal Superior de Justicia Electoral. Disponible en: <http://tsje.gov.py/e2013/estadisticas-del-padron.html>

la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana". En forma específica y complementaria, el marco normativo constitucional de los derechos políticos se encuentra previsto en los arts. 117 a 126 de la Carta Magna.

El art. 117 define el alcance y contenido de los derechos políticos, y dice textualmente: "Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma que determinen esta Constitución y las leyes. Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas".

En cuanto a los demás artículos constitucionales sobre los derechos políticos, el derecho al sufragio y la calidad de electores y electoras están garantizados en los arts. 118 a 120, el referéndum y la iniciativa popular como mecanismos de participación política se encuentran en los arts. 121 a 123, y los arts. 124 a 126 abordan lo relacionado a los partidos políticos.

El Código Electoral (Ley N° 834/96) y la Ley Orgánica Municipal (Ley N° 3966/10) también contienen artículos que hacen a la normativa nacional sobre los derechos políticos.

Los instrumentos jurídicos de origen internacional fundamentales en materia de derechos políticos son: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Ley N° 5/92, art. 25; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, Ley N° 1/89, art. 23. La Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre también abordan los derechos políticos específicamente en cuanto al sufragio y a la participación en el gobierno (art. 21 y art. 20, respectivamente).

Los derechos políticos de las mujeres también están expresamente establecidos en instrumentos y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos, los cuales el Estado paraguayo ha ratificado. Especialmente, el Estado se ha comprometido en remover los obstáculos para la participación de las mujeres en la vida pública y política, en igualdad de condiciones con los varones, a través de la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por su sigla en inglés), Ley N° 1215/86, art. 7 y art. 11 inc. c, en consonancia con lo dispuesto en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará, Ley N° 605/95, art. 4 inc. j.

El Estado paraguayo también se ha comprometido a asegurar la participación de los trabajadores y las trabajadoras emigrantes y sus familiares en los asuntos públicos del Estado, incluido el derecho al voto, conforme a la Convención sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares (CPTM), Ley N° 3452/08. Además, se ha comprometido a garantizar a todas las personas con discapacidad el ejercicio de los derechos políticos, tal como lo establece la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), Ley N° 3540/08, art. 29.

INSTITUCIONALIDAD Y DERECHOS POLÍTICOS

ALTA INJERENCIA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN LA INSTITUCIÓN

El TSJE, institución jurisdiccional y administrativa, tiene como fin principal garantizar el ejercicio del derecho al sufragio. Dicho organismo, que es parte de la estructura institucional del Estado paraguayo, sigue presentando una debilidad institucional y falta de independencia que caracteriza a muchas instituciones públicas. Esta institución debe funcionar con tres ministros y/o ministras, quienes son electos y electas por la Cámara de Senadores, a partir de ternas presentadas por el Consejo de la Magistratura.

Una situación advertida en el artículo sobre Derechos Políticos del año 2012 se refiere al caso del ahora exministro del TSJE Modesto Monges, quien asumió el cargo en diciembre de 2010 y en 25 de febrero de 2013 cumplió 75 años, límite de edad permitido para ese cargo. Monges fue electo a sabiendas de que llegaría al límite de edad a pocas semanas de la realización de las elecciones generales de abril de 2013.

A pesar de las presiones de organizaciones civiles y observadores internacionales, Monges presenta su renuncia antes de cumplir años, el 21 de febrero de 2013 a la Comisión permanente del Congreso a consecuencia de la muerte del candidato Lino César Oviedo el 2 de febrero de 2013, que lo deja sin el aval del partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Unace). Otra renuncia que se dio luego de las elecciones en el TSJE fue la del Ministro Manuel Morales quien en la mañana del 21 de abril en conferencia de prensa anunció que el resultado "era irreversible para uno de los candidatos y que el PLRA debía aceptarlo". Interinaron los cargos vacantes las juezas electorales Patricia Blasco y María Elena Wapenka.

AUMENTOS PRESUPUESTARIOS AL TSJE

En los últimos años, el TSJE se viene caracterizando por el masivo ingreso de funcionarios y funcionarias a dicha institución, a través de "cupos" de partidos y referentes de los partidos, evitando los concursos de méritos y aptitudes. Este hecho hace que se eleve considerablemente el presupuesto del TSJE, en detrimento de otros gastos prioritarios, como los que corresponden a la inversión social.

Gracias a movilizaciones ciudadanas se ha logrado detener en algún momento las intenciones de varios partidos políticos y distintos sectores en el Poder Legislativo de proseguir con la nociva práctica de los "cupos". Práctica que implica, en gran medida, proceder a la contratación de funcionarios y funcionarias que se desempeñan como operadores y operadoras de partidos políticos, financiando así con dinero público a personas para que realicen campañas político-

electorales a favor de los partidos y sus respectivos candidatos durante el año electoral.

Un análisis sobre el presupuesto del TSJE realizado por Verónica Serafini³ para Decidamos (noviembre, 2012) deja en evidencia que dicho organismo estatal fue uno de los que más aumento presupuestario recibió, comparando con la Administración Central y el Poder Judicial, en el periodo 2007-2011.

Con relación a las elecciones generales del 21 de abril de 2013, las mismas tuvieron un costo total de 12.148.988 dólares (que corresponde a más de 48.000 millones de guaraníes), según datos oficiales del TSJE.

EL CUMPLIMIENTO O NO DE LAS LEYES ELECTORALES FRENTE AL PROCESO ELECTORAL 2013

Varias irregularidades se han presentado a lo largo del proceso eleccionario iniciado con las internas de movimientos y partidos. Algunas de ellas se detallan a continuación.

AFILIACIONES MÚLTIPLES ¿SON UN NEGOCIO?

Una de las irregularidades tiene que ver con un tema reiterado: las afiliaciones múltiples, es decir, una persona que forma parte del padrón de dos o más partidos políticos, lo cual lleva a que vote en las diferentes elecciones internas de las agrupaciones políticas.

Según datos del TSJE, el partido con mayor cantidad de electores es la ANR, con 1.989.416 personas afiliadas. De esta cantidad, 710.705 personas figuran al mismo tiempo en otros padrones (colorados/as con afiliación única ascienden a 1.278.711). La misma situación se da con el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), que tiene 1.107.697 personas habilitadas para votar en el año 2013. De dicho número, 610.419 figuran solo en los registros del PLRA; y comparte con otros partidos 497.259 electores.

La tercera fuerza, según datos del TSJE, es el Partido Unace, con 446.734 afiliados, pero de esta cantidad 367.332 personas figuran en otros partidos. Sin embargo, quienes están afiliados/as solamente a dicho partido son apenas 79.402 personas. Por otro lado, 460.052 personas inscriptas, que tienen entre 18 y 35 años, no poseen afiliación partidaria (13,4%).

El Código Electoral no prevé sanción a las y los electores que votan en las diferentes internas. Por otro lado, mientras no exista sanción ni mayores exigencias para los partidos políticos, persistirá la falta de depuración de los padrones.

En un comunicado del 20 de noviembre de 2013, el TSJE señaló:

3 Verónica Serafini (2012) Evolución del gasto de la Justicia Electoral. Asunción, Decidamos.

Justicia Electoral aclara que no tiene ninguna competencia en las afiliaciones de los partidos políticos. Los ciudadanos afectados deben recurrir a los partidos políticos o solicitar un recurso de Hábeas Data. La única participación del máximo organismo electoral del país es la de certificar dichos Padrones. El procedimiento de certificación consiste, en una primera parte, en el cruzamiento de datos para excluir a los ciudadanos fallecidos, las personas que tengan interdictos o condenas judiciales, policías y militares en servicio activo que figuran en los Padrones partidarios, estos son devueltos a los Tribunales partidarios correspondientes para su depuración. En un segundo corte, se vuelven a cotejar los datos con los del Registro Cívico Permanente para verificar quienes están inscriptos, posteriormente la Dirección de Registro Electoral certifica los Padrones y corre a cuenta de los Partidos Políticos la exclusión de las personas con doble o triple afiliación. La Justicia Electoral mantiene firme su postura de respaldar y salvaguardar la autonomía de las agrupaciones políticas, que son los únicos encargados y responsables de depurar permanentemente sus Padrones como se menciona en el Código Electoral, a partir del Art. 51...⁴.

PROPAGANDA ELECTORAL MASIVA FUERA DE PLAZOS LEGALES

En su última parte, el art. 290 del Código Electoral señala textualmente:

La propaganda electoral se extenderá por un máximo de 60 días contados respectivamente desde dos días antes de los comicios, en los que está prohibida toda clase de propaganda electoral. En los comicios internos de los partidos políticos, la propaganda electoral no podrá exceder de 30 días.

La propaganda electoral a través de los medios masivos de comunicación social se extenderá por un máximo de 30 días, contados retroactivamente desde dos días antes de los comicios. En los comicios internos de los partidos políticos, no podrá exceder de 10 días.

Varios partidos, así como numerosas personas (candidatas/os y precandidatas/os) a cargos en el marco del proceso electoral de los comicios generales de 2013, realizaron masivamente propaganda electoral antes del inicio de los plazos señalados en el Código Electoral, en la vía pública, violando además ordenanzas municipales. Incluso la propaganda electoral de algunas de las personas precandidatas y candidatas se ha emitido en algunos medios de comunicación.

El Código Electoral no establece sanciones para los partidos, precandidatos, precandidatas o candidatos y candidatas que realicen propaganda electoral

4 Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), 20 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.tsje.gov.py/gacetilla/2309-justicia-electoral-aclara-que-no-tiene-ninguna-competencia-en-las-afiliaciones-de-los-partidos-politicos.html>

antes de los plazos legales establecidos; y sí contempla sanciones para directivos/as o responsables de los medios de comunicación que la emitan (art. 329 del Código Electoral). En este sentido, en noviembre de 2012 varias organizaciones de la sociedad civil⁵ presentaron una carta al Tribunal Superior de Justicia Electoral, al Ministerio Público (Fiscalías Electorales), al Centro de Regulación, Normas y Estudios de la Comunicación (Cerneco), a la Cámara de Anunciantes del Paraguay (CAP) y a la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (Opaci) para que actúen según el campo de competencia de cada institución. "Las autoridades deben adoptar medidas que favorezcan el desarrollo del proceso electoral en un marco de legalidad, igualdad y transparencia", señala una parte de la referida nota.

Entonces, se evidencian como necesarias las modificaciones legales para establecer mecanismos sancionatorios a los partidos, precandidatos, precandidatas y candidatos y candidatas que realicen propaganda electoral que se encuentren fuera de los plazos legales establecidos. Asimismo, se requiere la intervención de diversas instancias del TSJE, fiscalías electorales, municipalidades, para frenar e impedir la continuidad de esta práctica ilegal.

RECUPERAR EL PODER DEL VOTO Y EL RESPETO A LA VOLUNTAD POPULAR: META DE LAS ELECCIONES DEL 21 DE ABRIL DE 2013

Las elecciones del 21 de abril de 2013 se proyectaban como un escenario de recuperación del poder del voto y de volver a respetar la voluntad popular, quebrada esta última a causa de la ruptura del proceso democrático ocurrido el 22 de junio de 2012, cuando fue destituido el entonces presidente Fernando Lugo, a través de un juicio político ilegítimo y realizado a través de un procedimiento ilegal. Vale señalar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha cuestionado el procedimiento aplicado para la destitución de Lugo, señalando que el mismo afecta la vigencia del Estado de derecho en Paraguay.

Así, teniendo en cuenta este antecedente, y sumado a ello una mirada internacional sobre el país y el evento eleccionario, el TSJE se vio forzado a demostrar mayor transparencia posible en el proceso eleccionario. Esa mirada internacional se reflejó en la numerosa cantidad de organizaciones y delegaciones que vinieron al país a realizar observación electoral, entre ellas: la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore), la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA), la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA), la Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia (Redlad), el Consejo de Expertos Electorales de Latinoamérica (CEELA), la Unión de Naciones Sura-

5 Decidamos, Campaña por la Expresión ciudadana; Ñemongetara; Global Infancia; SEAS AR, Serpaj Py; SEDUPO; Fe y Alegría; Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (CEPAG); Centro de Documentación y Estudio (CDE); VOCES PARAGUAY; Asociación Tecnología, Educación, Desarrollo, Investigación y Desarrollo (TEDIC); Centro de Estudios Judiciales (CEJ); Asociación de ONG del Paraguay (POJOAJU); Juventud que se mueve (JQM).

mericanas (Unasur), Unión Europea (UE), Unión de Partidos Latinoamericanos (UPLA), la Federación Interamericana de Abogados (FIA), el Comité Ecuatoriano de Derechos Humanos y Sindicales (Cedhus), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, el Observatório Eleitoral da Universidade Federal da Integração Latino-Americana nas eleições gerais do Paraguai – Unila, la Misión de Observación de SOA Watch (Observatorio de la Escuela de las Américas).

En general, los informes finales de varios de los organismos mencionados han resaltado la normalidad y adecuada realización en general de la jornada electoral, pero también han señalado algunas inquietudes y preocupaciones. Al respecto la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) señaló en su informe:

El principal motivo de preocupación de la MOE UE en materia legal es la falta de aplicación plena de la ley. El procedimiento de ejecución de sanciones por faltas electorales no está definido, por lo que estas no se aplican. Además de las carencias legislativas y de la inacción por parte de las autoridades responsables de la aplicación de las disposiciones legales, controvertidas resoluciones judiciales han eximido del cumplimiento de prohibiciones a quienes promovieron acciones y amparos constitucionales, en virtud de medidas cautelares o de fallos de inconstitucionalidad. Este hecho se agrava teniendo en cuenta que, en el sistema legal paraguayo, la admisión de la inconstitucionalidad no invalida las normas impugnadas, sino que las deja sin efecto solo respecto a quien la promovió. Fallos judiciales contradictorios sobre la constitucionalidad de diversos artículos del Código Electoral han resultado en que algunas partes sigan sujetas a su cumplimiento, en tanto que otras no (efecto inter partes y no erga omnes), lo que es una vulneración del principio de igualdad ante la ley y la seguridad jurídica, pilares claves para el desarrollo de todo proceso electoral⁶.

Como ejemplo, el informe de la MOE UE cita el caso de los arts. 305 y 329 del Código Electoral, declarados

(...) inaplicables por ser contrarios a los arts. 26 y 28 de la Constitución por la Corte Suprema en 2002. El fallo eximió de la prohibición de publicar encuestas de opinión dentro de los 15 días anteriores al día de las elecciones al diario Última Hora, que promovió excepción de inconstitucionalidad, mientras que los otros medios seguían sujetos a los mismos artículos declarados inconstitucionales. El 14 y el 15 de abril, Última Hora publicó sondeos de opinión. Cualquier otro medio que hubiese hecho lo mismo habría sido penalizado con una multa de unos 32 millones de guaraníes (unos 6.000 euros) y una pena

6 Unión Europea, Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Paraguay Informe final – Elecciones generales del 2013. Disponible en <http://www.cej.org.py/files/InformeFinalMOEUEParaguay2013-FINAL.pdf>. página6

de cárcel de hasta seis meses. Cabe señalar que la Corte Suprema rechazó la inconstitucionalidad de ambos artículos del Código en fallos anteriores y posteriores al 2002⁷.

OBSERVACIÓN CIUDADANA DE LAS ELECCIONES 2013

“ParticipáxPy” (Participá por Paraguay), organizada por Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana, Radio Cáritas Universidad Católica, Radio Fe y Alegría y en alianza con el proyecto “Mirador Electoral” de la organización Semillas para la Democracia, fue la única iniciativa de observación electoral ciudadana⁸. La misma incluyó, por un lado, la observación de la apertura de mesas de votación a fin de verificar la forma en que las mismas se instalaban y así identificar posibles irregularidades; y por otro lado la realización de encuestas de boca de urna a electoras y electores, con la finalidad de poder brindar información acerca de los resultados de las elecciones a partir de dichas encuestas. Tanto la observación de la apertura de las mesas como las encuestas de boca de urna se realizaron en base a una muestra representativa (llegando así a 26 de los más de 240 distritos electorales en 11 departamentos del país y Asunción, lo cual incluye la llegada a 69 locales de votación; se observaron 395 mesas y se encuestó a cerca de 10.000 personas).

En cuanto a la observación de la apertura de las mesas de votación, la mayoría de las irregularidades observadas tuvieron que ver con: la demora en la apertura de las mesas, lo cual causó aglomeraciones y filas extensas causando incomodidades en los votantes; votantes llevados a los locales por parte de personas que serían operadores de los partidos políticos; falta de conocimientos de los procedimientos que deben ser desarrollados por miembros de mesa; mesas conformadas con dos integrantes de un mismo partido; falta de identificación visible; uso de signos de preferencia partidaria, ya sea por integrantes de mesas, apoderados, veedores, etc.; y también presencia de propaganda dentro y en las inmediaciones de los locales de votación.

En relación con las encuestas de boca de urna, la motivación de realizar las mismas fue la de contar con resultados electorales más allá de las realizadas por partidos, movimientos y medios masivos de comunicación. Los resultados alcanzados coincidieron altamente con los presentados por el TSJE.

ESCALA CANTIDAD DE MUJERES ELECTAS: CONSECUENCIA DE VARIOS FACTORES

Los resultados de las elecciones del 21 de abril de 2013 marcaron la continuidad del escaso acceso de mujeres a cargos electivos. Así, los porcentajes de mujeres electas sobre los totales de cargos en las siguientes instancias fue: 17,5% en la

7 Ibid.

8 La iniciativa contó con el apoyo de las siguientes organizaciones de la sociedad civil: Asociación de ONG del Paraguay, Pojoaju; Asociación Fe y Alegría; Centro de Análisis y Difusión de la Economía Política (Cadep); Centro de Documentación y Estudios (CDE); Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (Cepag); Departamento de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Católica; Federación Nacional de Asociaciones de Padres de la Escuela Pública del Paraguay (Fedapy); Global Infancia; Juventud que se Mueve (JQM); Red de Radios Educativas del Paraguay; Red Nacional de Emisoras del Paraguay; Servicio Paz y Justicia (Serpaj-Py) TECHO y Voces Paraguay.

Cámara de Diputados, 20% en la Cámara de Senadores, 16,7% en el Parlamento del Mercosur (Parlasur), 6,25% en las Gobernaciones y el 16,7% como concejales en las Juntas Departamentales.

A continuación, se presenta un cuadro en el cual se puede observar la evolución, que ha tenido la cantidad de mujeres electas para diferentes instancias en los años 2003, 2008 y 2013:

Instancia	2003	2008	2013
Cámara de Senadores	11,1%	15,6%	20%
Cámara de Diputados	10%	12,5%	17,5%
Gobernaciones	5,9%	5,9%	6,25%
Juntas Departamentales	13,6%	18,2%	16,7%
Parlasur		16,7%	16,7%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSJE

La participación de las mujeres en la vida política y pública del Paraguay sigue siendo objeto de múltiples limitaciones y discriminaciones. En el plano cuantitativo, se puede afirmar que las cifras de acceso de mujeres a cargos electivos de representación han aumentado levemente a lo largo del proceso de apertura y consolidación de la democracia en las dos últimas décadas, pero aún se encuentra lejos de alcanzar el objetivo de la paridad en el acceso de las mujeres a los cargos electivos.

En términos de todos los cargos electivos que se disputaron en las elecciones nacionales, con excepción del Ejecutivo, de los 382 cargos en disputa solamente 65 de los mismos fueron ocupados por mujeres, lo que arroja un porcentaje de 17% en general.

Entre las limitaciones legales que impiden un mayor acceso de mujeres a cargos electivos, se encuentra la disposición establecida en el Código Electoral que señala que las listas de candidaturas para elecciones internas de agrupaciones políticas deben estar integradas como mínimo por un 20% de mujeres (art. 32 inciso q del Código). Esta disposición se cumple pero, en su mayoría, las mujeres no figuran en los primeros lugares de dichas listas, lo cual disminuye las posibilidades de que exista una mayor cantidad de mujeres electas.

VOTAN POR PRIMERA VEZ PARAGUAYOS Y PARAGUAYAS RESIDENTES EN EL EXTERIOR, PERO...

El referéndum del 9 de octubre de 2011 permitió modificar la Constitución Nacional para garantizar el derecho al voto a las y los paraguayos residentes en el exterior. De esta forma, la nueva redacción del art. 120 de la Carta Magna quedó de la siguiente forma: "Son electores los ciudadanos paraguayos, sin distinción, que hayan cumplido 18 años. Los paraguayos residentes en el extranjero son electores. Los ciudadanos son electores y elegibles, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y en la ley. Los extranjeros con radicación definitiva tendrán los mismos derechos en las elecciones municipales".

En cuanto a los países donde ciudadanas y ciudadanos paraguayos votaron, se encuentran España, donde fueron habilitadas para sufragar 16.149 personas y se registró un 42% de participación; Estados Unidos, donde votaron 1.795 electores, que representa una participación del 66%; y Argentina, país en el que acudieron a las urnas el 40% de electores inscriptos de los 16.149 personas que se encontraban habilitadas para votar.

El hecho de que el TSJE solamente haya procedido a la inscripción de paraguayas y paraguayos residentes en tres países –y haya implementado mecanismos en esos países que dificultaron que más personas se inscriban– constituye un condicionamiento importante respecto al porcentaje de participación electoral de los mismos en los comicios del 21 de abril de 2013. Al respecto de este tema, Gustavo Zaracho, de la organización *Collectif Paraguay*⁹, señaló:

En cuanto a los paraguayos en el exterior, tenemos un art. 120 de la Constitución Nacional que fue modificado para permitir el voto en el exterior, pero que no fue reglamentado a pesar de las diferentes propuestas presentadas por las organizaciones migrantes, en especial de la Argentina. La ausencia de un marco jurídico para reglamentar y organizar el voto en el exterior plantea enormes problemas. Las pocas inscripciones que pudieron realizarse (aproximadamente 22.000 y solamente en tres países: Argentina, EE.UU. y España) se hicieron sin asidero legal y en medio de una gigantesca improvisación y desorden de parte de las autoridades de la Justicia Electoral. Dichas inscripciones están muy fragilizadas, ya que se hicieron fuera de un marco normativo claro y ya existen varias quejas de gente que se inscribió y cuyos nombres no aparecieron en los padrones editados por la Justicia Electoral.

El criterio de la elección de los tres países fue también cuestionado por Zaracho, quien al respecto añadió:

Los paraguayos residentes en países que no sean la Argentina, España o Estados Unidos vuelven a ser condenados como ciudadanas y ciudadanos de segunda categoría, ya que según la demencial jurisprudencia que están estableciendo la Justicia Electoral y el Parlamento, el goce del derecho al voto en el exterior (de la ciudadanía) solo es accesible a aquellos que viven en un país donde hay muchos paraguayos... el resto, bien gracias. Siguiendo este lamentable razonamiento y jurisprudencia, los departamentos del Chaco deberían ser eliminados como distritos electorales, puesto que solamente vive el 3% de la población.

De acuerdo a datos facilitados por paraguayos residentes en Estados Unidos, el día de las elecciones se presentaron muchos problemas para ejercer el derecho al voto. Además de la falta de agilidad en el sistema, según datos facilitados por

9 Organización de paraguayas y paraguayos residentes en Francia.

los mismos, en la localidad de Nueva Jersey se habilitó una sola mesa para 440 electores, por lo que mucha gente se retiró sin votar.

Las organizaciones de paraguayos en el exterior, según sostuvo Zaracho, seguirán movilizadas para una vigencia plena del derecho al voto en el exterior, para que pueda ser ejercido por cualquier compatriota, sea cual fuera el país en el que se encuentre.

Esta es claramente una deuda pendiente del Estado, y en tal sentido tanto el Poder Legislativo como el TSJE deben adoptar las medidas necesarias para facilitar e incrementar la inscripción de paraguayas y paraguayos en el Registro Cívico Permanente (RCP).

EL VOTO JOVEN EN LAS ELECCIONES

Según la Ley N° 4559/12 que establece la Inscripción Automática en el RCP, los paraguayos/as que cumplan dieciocho años de edad, a partir del 16 de enero de 2012, formarán parte del Registro Cívico Permanente en forma automática.

La aplicación de esta ley benefició a 81.419 jóvenes de 18 años de edad. Según el TSJE, a pesar de esto se registró una baja participación de jóvenes. "Si bien la participación en las Elecciones Generales registró un incremento sostenido, en el 2003 hubo 62,28%; en el 2008, 65,41%; y en el 2013, 68,56%. Al comparar por grupo de edad, el nivel de intervención más alto corresponde a los ciudadanos de 40 años de edad para arriba (más del 70%); en tanto, el segmento de 18 a 24 años de edad tuvo el menor nivel (inferior al 63%)¹⁰.

SITUACIONES DE LEGISLACIONES Y DE PROPUESTAS LEGISLATIVAS RELACIONADAS A LOS DERECHOS POLÍTICOS

DESBLOQUEO DE LISTAS SÁBANAS, ENTRE LA POSTERGACIÓN Y UNA NUEVA PROPUESTA

En julio del año 2012, Federico Franco había promulgado la Ley 4662/12 que posterga para las elecciones municipales de 2015 la aplicación de la Ley 4584/12 que establece el desbloqueo de listas cerradas (o listas sábanas). Así, en los comicios de abril de 2013 las listas fueron cerradas y bloqueadas.

A fines de noviembre de 2013, se presentó un nuevo proyecto para el desbloqueo de listas. El mismo fue impulsado por la organización "Fuera Listas Sábana", y la propuesta cuenta con el acompañamiento inicial de los diputados Juan Félix

¹⁰ Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), 27 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.tsje.gov.py/gacetilla/3472-elecciones-generales-revelaron-baja-participacion-de-jovenes-pese-a-implementacion-de-la-inscripcion-automatica.html>

Bogado Tatter (PLRA), Jorge Ávalos Mariño (PLRA), Ramón Romero Roa (ANR), Hugo Rubin (PEN), Fabiola Oviedo (ANR) y Olga Ferreira (independiente)¹¹.

La propuesta, que contempla la utilización de urnas electrónicas, busca "(...) mejorar el sistema electoral nacional en lo relativo a la elección de los convencionales constituyentes, los senadores y diputados, juntas departamentales y municipales. Incluye un sistema mejorado de representación proporcional, listas completas, cerradas y desbloqueadas"¹².

Con este proyecto, se pretende que la misma sea aplicada a partir de las elecciones inmediatamente posteriores a su entrada en vigencia, incluyendo las respectivas internas de los partidos, movimientos políticos, alianzas o concertaciones.

La propuesta del desbloqueo de listas sábanas fue apoyada por varias manifestaciones ciudadanas.

INTENTOS POR FRENAR LEY QUE REGULA EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO

En marzo de 2013, la ANR presentó ante la Corte Suprema de Justicia una acción de inconstitucionalidad contra la Ley N° 4743/12 "Que regula el financiamiento político", promulgada en octubre del año 2012, y solicitó una medida cautelar para suspender su aplicación en las elecciones de abril mientras se resolvía el fondo de la cuestión¹³. El recurso fue retirado pocos días después a pedido de Horacio Cartes, entonces candidato presidencial de dicho partido político.

Esta ley implica la modificación de 15 artículos del Código Electoral y obliga a los partidos a llevar registros de personas afiliadas, inventario, caja, personas físicas y jurídicas que realicen contribuciones y donaciones, entre otras modificaciones. Esta ley también prohíbe la aceptación de contribuciones y donaciones de entidades extranjeras o anónimas.

PROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En marzo de 2013, la Cámara Diputados dio su aprobación al Proyecto de Ley de Participación Ciudadana, luego de casi 7 años de su presentación y de 5 años que el mismo estuviera sin tratamiento. Sin embargo, la Cámara de Senadores rechazó el proyecto en su sesión ordinaria de fecha 5 de setiembre del 2013. De esta forma, el texto volvió a la Cámara Baja (cámara de origen), la cual debe resolver si se ratifica o no en su aprobación. De ratificarse, el proyecto vuelve al Senado; si la Cámara Alta no reúne los votos necesarios para ratificar su decisión inicial de rechazarlo, el proyecto queda sancionado y debe pasar al Poder

11 Cámara de Diputados del Paraguay, 29 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.diputados.gov.py/ww2/?pagina=noticia&id=10397>

12 *Ibíd.*

13 Diario Última Hora, 7 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/partido-colorado-pide-nulidad-ley-que-regula-el-financiamiento-politico-n605535.html>

Ejecutivo. Si se reúnen los votos necesarios en el Senado para ratificar el rechazo, el proyecto va al archivo¹⁴.

Esta propuesta de ley incorpora interesantes mecanismos que garantizan la participación de los ciudadanos y ciudadanas, como por ejemplo la obligatoriedad de realizar audiencia y rendiciones públicas de cuentas, por parte de las autoridades de los tres poderes del Estado a nivel nacional, como de los gobiernos locales. Es importante mencionar que Paraguay es uno de los pocos países de la región que no cuenta con una Ley de Participación Ciudadana. Debe señalarse además que es fundamental que el país cuente con una ley de este tipo, que contribuirá a crear las condiciones para el ejercicio de la democracia participativa establecida constitucionalmente en 1992.

Las organizaciones que impulsaron esta propuesta de ley señalaron que seguirán insistiendo para lograr la aprobación de la misma¹⁵.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Fue un largo caminar desde el 22 de junio del 2012 para restablecer el proceso democrático, la legitimidad, la transparencia y la participación con el voto hizo que la frustración y el ausentismo disminuyeran un poco con relación al 2008.

Respecto a las recomendaciones que se presentan a continuación, guardan alta similitud con las del Informe 2012, considerando que aún persiste la falta de implementación de acciones y medidas por parte de las autoridades y organismos estatales correspondientes.

Así, para garantizar el efectivo goce de los derechos políticos y su implementación, se deben dar importantes pasos que se citan a continuación:

SOBRE ASPECTOS INSTITUCIONALES

- El Congreso Nacional debe limitar el excesivo aumento presupuestario al TSJE, orientado fuertemente a contratación de funcionarios y funcionarias por cupos partidarios.
- El TSJE debe transparentar su presupuesto, realizando una rendición de cuentas anual, que refleje claramente el destino de los gastos realizados, y difundirlos, con el objetivo de garantizar el acceso a la información pública.

14 El proceso de estudio del proyecto puede verse en la página web del Sistema de Información Legislativa, específicamente en: <http://silpy.congreso.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F1435>. Consultada el 30 de noviembre de 2013.

15 Los nombres de las organizaciones que integran el grupo impulsor del proyecto de ley pueden encontrarse en: Leguizamón, Corina y Enrique Gauto Bozzano (2012), Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana. Participación política, golpeada. Quiebre del proceso democrático quiebra la voluntad popular en Codehupy, "Derechos humanos en Paraguay 2012", Asunción. p. 483.

- Los partidos políticos deben poner fin a la práctica de las afiliaciones múltiples y las afiliaciones hechas sin el consentimiento de ciudadanas y ciudadanos.
- Se debe regular y sancionar la propaganda electoral antes de los plazos legales establecidos, y las instancias como el TSJE, las fiscalías electorales y las municipalidades deben tomar medidas para que ello no ocurra.

SOBRE ASPECTOS LEGALES

- El TSJE debe depurar el Registro Cívico Permanente.
- El TSJE debe aplicar la Ley N° 4743 "Que regula el financiamiento político" de modo de garantizar la transparencia de gastos de campañas electorales y otros que realizan los partidos.
- El Poder Ejecutivo debe promulgar la ley que habilita a las y los paraguayos residentes en el exterior a votar con pasaporte, así como la ley que habilita a que las embajadas, consulados y secciones consulares reciban su inscripción en el RCP.
- El Congreso Nacional debe priorizar el estudio de la modificación del Código Electoral, para elevar al 50% la cuota de participación de las mujeres en las listas de candidaturas para cuerpos colegiados en comicios internos.
- Encarar una reforma general de la normativa electoral, sobre la base de una propuesta unificada que sea estudiada y elaborada con la participación de profesionales especialistas en el tema, congresistas y organizaciones de la sociedad civil
- Se debe aprobar una ley que por un lado sancione la no depuración de los padrones y por otro lado, que estipule una pena para los electores con múltiples afiliaciones.
- Las internas partidarias de partidos y movimientos deben realizarse el mismo día.

BIBLIOGRAFÍA

- Decidamos (2012) "Dos victorias muy importantes... pero es urgente avanzar también en otros aspectos", en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay Derechos humanos en Paraguay 2012. Asunción, Codehupy.
- Dobrée, Patricio (2010) "Ciudadanía sin fronteras. El derecho a voto de las paraguayas y los paraguayos emigrantes" en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay Derechos Humanos en Paraguay 2010. Asunción, Codehupy.
- Gauto Bozzano, Enrique (2009) "Película repetida. Baja institucionalidad y falta de cambios legales siguen afectando a los derechos políticos" en

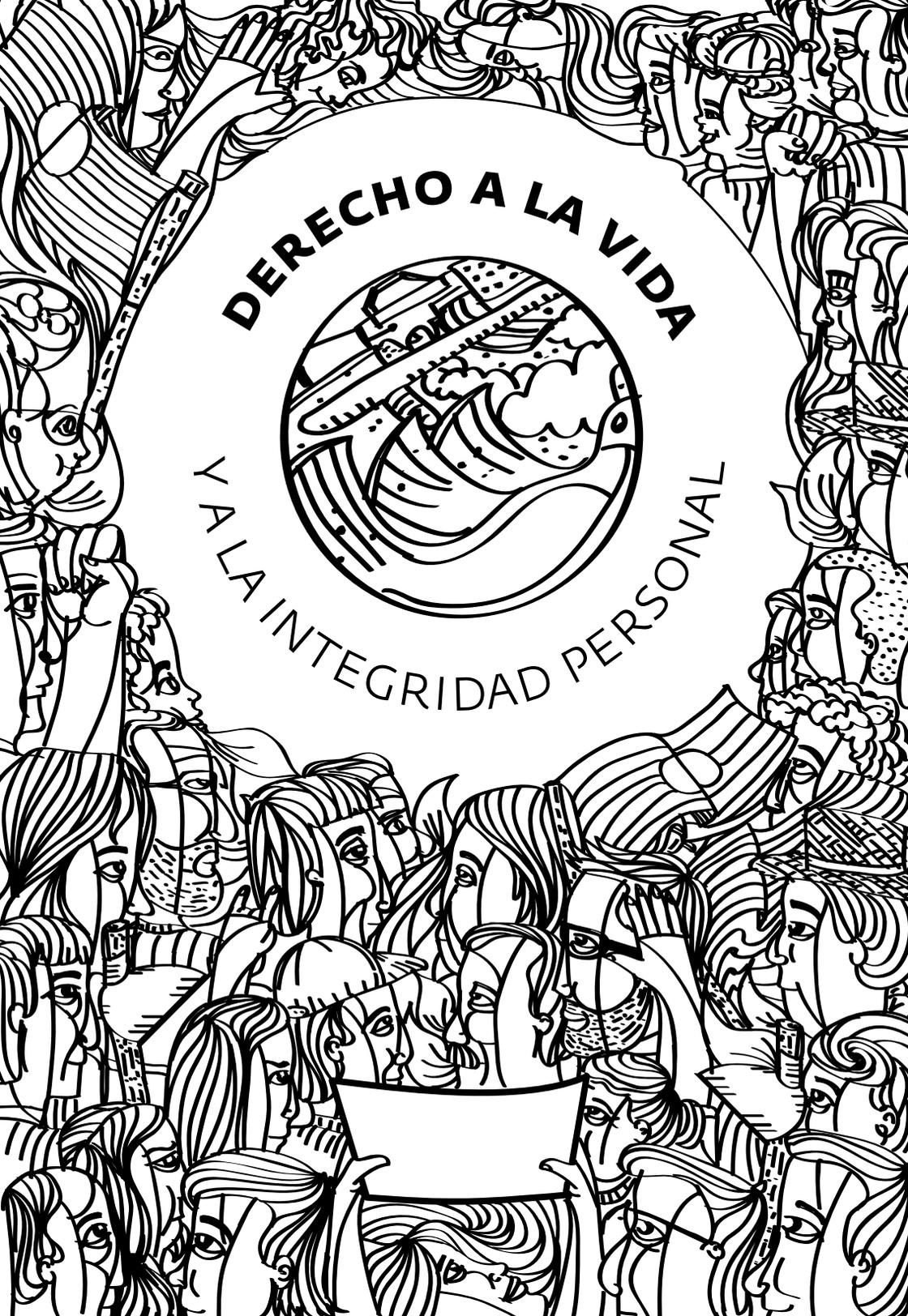
Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay Derechos Humanos en Paraguay 2009. Asunción, Codehupy.

- Gauto Bozzano, Enrique (2010). "Polos opuestos. Derechos políticos: entre avances legales y persistente debilitamiento institucional" en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay Derechos humanos en Paraguay 2010. Asunción, Codehupy.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos Financiamiento de partidos políticos. Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/financiamiento%20de%20los%20partidos.htm
- Leguizamón, Corina y Enrique Gauto Bozzano (2012) "Quiebre del proceso democrático quiebra la voluntad popular" en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay Derechos Humanos en Paraguay 2012. Asunción, Codehupy.
- Serafini, Verónica (2012) Evolución del gasto de la Justicia Electoral. Asunción, Decidamos.
- Unión Europea (2013) Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Paraguay Informe final – Elecciones generales del 2013. Disponible en: <http://www.cej.org.py/files/InformeFinalMOEUEParaguay2013-FINAL.pdf>
- Unión de Naciones Suramericanas (2013) Misión electoral de Unasur para las elecciones generales del 20 de abril de 2013 en la República del Paraguay. Disponible en http://www.unasursg.org/uploads/1d/69/1d69f1a02654a2ec50070f5008f6a950/Informe-UNASUR_20042013.pdf
- VV.AA. (2006) "Referéndum, iniciativa popular y democracia participativa: limitaciones constitucionales y legales para su efectiva aplicación" en Anales de legislación paraguaya. Asunción: Ed. La Ley, Año 8, marzo de 2006, N° 3, p. 1.

DERECHO A LA VIDA



Y A LA INTEGRIDAD PERSONAL





EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES Y
DESAPARICIONES FORZOSAS

Impunidad: un terreno propicio para las ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzosas

Entre 1989 y 2013, fueron víctimas de asesinato 124 campesinos y campesinas sin que ninguno de los casos haya sido esclarecido por los entes del Estado encargados de investigar, juzgar y sancionar a quienes perpetraron estos crímenes. Los datos expuestos en este artículo muestran un patrón de funcionamiento del Estado paraguayo que evidencia la desprotección a la dirigencia campesina y la discriminación del sistema judicial contra este sector. En las investigaciones sobre los asesinatos de personas vinculadas a la lucha por la tierra, la constante es la falta de diligencia debida y, como consecuencia, la impunidad de los responsables.

FRANCISCO BENÍTEZ
DANTE LEGUIZAMÓN
EQUIPO JURÍDICO DE LA CODEHUPY

INTRODUCCIÓN

Se estima que desde los años 1989 y 2013 fueron víctimas de asesinato 124 campesinos y campesinas sin que ninguno de los casos haya sido esclarecido por los entes del Estado encargados de impulsar dichas investigaciones, juzgar y sancionar a quienes perpetrar estos crímenes¹.

Entre octubre de 2012 y octubre de 2013 se han registrado varias ejecuciones extrajudiciales cometidas de manera selectiva en contra de personas vinculadas a organizaciones campesinas, que luchan por una reforma agraria integral y contra el avance del modelo agroexportador sobre sus territorios.

Asimismo, se puede afirmar que existe actualmente un proceso de recrudecimiento de la criminalización de la protesta social y un aumento de la violencia estatal como respuesta a los reclamos de la lucha campesina.

El 15 de junio del año 2012, con la masacre de 11 campesinos en Curuguay en el lugar conocido como Marina Kue, del departamento de Canindeyú, quedaron evidenciadas las verdaderas dimensiones del conflicto por la tierra y del sistema represivo e injusto existente en el Paraguay.

Este informe da cuenta de las ejecuciones extrajudiciales ocurridas desde junio de 2012 a octubre de 2013, por considerar que los hechos ocurridos en Marina Kue marcan el inicio de un periodo de intensificación de la violencia y la desprotección estatal hacia el sector campesino. A partir del análisis de las obligaciones del Estado paraguayo con relación a la protección contra la privación arbitraria de la vida y el castigo de los responsables de estos actos criminales, los casos comprendidos en el periodo mencionado permiten visibilizar el patrón de impunidad que sostiene el Estado ante este tipo de hechos.

El Informe Chokokue registró y denunció que en el periodo comprendido entre el 3 de febrero de 1989 y 25 de junio de 2005 se produjeron al menos 75 ejecuciones extrajudiciales y 2 desapariciones forzadas de dirigentes campesinos e integrantes de organizaciones de productores/as rurales, dejando constancia de que estas prácticas se mantienen en determinadas zonas geográficas del país, donde se dieron los principales focos de conflictos por el derecho a la tierra².

El concepto de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias será abordado desde la visión de la responsabilidad que tiene el Estado en la protección de la vida y en la investigación de los casos. Se entiende por ejecución extrajudicial: "toda privación ilegítima de la vida, cometida por un acto u omisión, intencional o preterintencional, de agentes públicos o personas privadas, que

1 Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2007) *Informe Chokokue, Ejecuciones y Desapariciones en la Lucha por la Tierra en el Paraguay (1989 - 2005)*. Asunción, Codehupy. Disponible en: http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=176&Itemid=21. También se consultaron los datos preliminares de los relevamientos para Informe Chokokue II, Codehupy.

2 *Ibid.*, p. 11.

actúan con conocimiento, autorización o consentimiento expreso o tácito de las autoridades del Estado³.

MARCO NORMATIVO

El derecho a la vida está establecido en el artículo 4 de la Constitución Nacional de 1992. También se encuentra reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Ley N° 5/92; en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, Ley N° 1/89; en la Convención sobre Derechos del Niño (CDN), Ley N° 57/90; en la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención Belem do Pará, Ley N° 1897/92; en la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, Ley N° 3977/10, y en la Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas, Ley N° 933/96.

Al respecto, preocupa que atendiendo el amplio marco legal de protección del derecho a la vida y la prohibición de las desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, aún no hayan sido expresamente derogadas disposiciones del Código Penal Militar, que establecen la posibilidad de privación "legal" de la vida⁴. De acuerdo al artículo 4 de la Constitución Nacional vigente, la pena de muerte está abolida en el Paraguay, razón por la cual estas disposiciones legales son inconstitucionales.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en atención al carácter de *ius cogens*⁵ del derecho a la vida y de la consecuente prohibición de su privación de manera arbitraria, garantizados en los artículos 4.1 y 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, sostuvo que los Estados asumen la obligación *erga omnes*⁶ de proteger a todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción: "[...]tal obligación general se impone no solo en relación con el poder del Estado, sino también en relación con actuaciones de terceros particulares"⁷.

3 Ídem., p. 80.

4 La Ley N° 843, "Que establece el Código Penal Militar", tiene como posible sanción la pena de muerte en distintos supuestos. Disponible en: http://www.senado.gov.py/leyes/index.php?pagina=ley_resultado&id=4685, consultado el 18 de noviembre de 2013.

5 Expresión latina empleada para hacer referencia a aquellas normas de derecho imperativo o perentorio que no admiten ni la exclusión ni la alteración de su contenido, de tal modo que cualquier acto que sea contrario al mismo será declarado nulo. Con el *ius cogens* se pretende amparar a los intereses colectivos fundamentales de todo el grupo social. Es por ello que esta clase de normas se encuentran en una posición jerárquica superior con respecto al resto de las disposiciones del ordenamiento.

6 Expresión latina utilizada para referirse a la aplicabilidad de una norma "respecto de todos" o "frente a todos", es decir aquella norma que se aplica a todos los sujetos.

7 Caso Pueblo Indígena de Sarayaku. Medidas Provisionales. Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 17 de junio del 2005, considerando undécimo. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/sarayaku_se_01.pdf.
Caso Eloísa Barrios y otros. Medidas provisionales. Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 23 de noviembre del 2004, considerando décimo segundo. Disponible en: www.corteidh.or.cr/docs/medidas/eloisase_01.doc

En lo pertinente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha considerado que “un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos, que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de las transgresiones, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o por no tratarla en los términos requeridos por la Convención”⁸.

Igualmente la Corte IDH ha señalado:

[p]ara establecer que se ha producido una violación de los derechos consagrados en la Convención, no se requiere determinar, como ocurre en el derecho penal interno, la culpabilidad de sus autores o su intencionalidad y tampoco es preciso identificar individualmente a los agentes a los cuales se atribuye los hechos violatorios. Es suficiente la demostración de que ha habido apoyo o tolerancia del poder público en la infracción de los derechos reconocidos en la Convención. Además también **se compromete la responsabilidad internacional del Estado cuando este no realice las actividades necesarias, de acuerdo con su derecho interno, para identificar y, en su caso, sancionar a los autores de las propias violaciones**⁹.

EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES

La concentración de la tierra sigue siendo un problema actual¹⁰. Esta tiene su génesis en la etapa posterior a la Guerra de la Triple Alianza, a fines del siglo XIX, cuando se produjo todo un fenómeno social, económico y cultural que al presente no se ha podido superar. Este proceso de concentración de tierras se consolidó durante la violenta dictadura del Partido Colorado liderada por Alfredo Stroessner¹¹.

Después de la caída de la dictadura en 1989, resurgieron con mucha fuerza las movilizaciones y ocupaciones, como medios de expresión, de reclamo y de resistencia, por parte de las organizaciones campesinas. Sin embargo, estas

8 Caso de los 19 comerciantes vs. Colombia. Sentencia de 5 de julio de 2004, párr.140. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_109_esp.pdf

9 El resultado corresponde al equipo jurídico de la Codehupy.

10 Según el Censo Agrícola realizado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería en el 2008, el 2,6% de los mayores propietarios poseen el 85% de las superficies censadas. Disponible en: <http://www.mag.gov.py/Censo/Estudio%20de%20Caso.pdf>

11 La Comisión Verdad y Justicia estimó en su Informe Final “Anive haguã oiko”, Tomo IV “Tierras mal habidas”, que existen 8 millones de hectáreas de tierras entregadas por el Estado paraguayo de forma ilegal a militares, políticos, empresarios, especuladores, familiares, entre otras personas. Disponible en: <http://meves.org.py/?node=page&meves=blog,631,0>

acciones han sufrido violentas represiones por parte de los organismos de seguridad del Estado.

Además de la criminalización, los violentos desalojos, la destrucción de viviendas y de las bases de supervivencia alimentaria; la acción represiva del Estado y de los supuestos propietarios “legales”, acarrió la eliminación física de activistas por parte de agentes del Estado y de civiles armados, que habrían sido organizados por terratenientes¹².

EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES ENTRE JUNIO DE 2012 Y OCTUBRE DE 2013

En el periodo señalado se registraron 19 muertes de trabajadores rurales, en diferentes zonas del Paraguay, donde existe gran concentración de tierra y una vertiginosa expansión del cultivo de soja y sus rotativos. De estas 19 muertes, 11 ocurrieron el 15 de junio de 2012 en Marina Kue, las cuales ni siquiera han sido objeto de investigación por parte de las autoridades del Estado paraguayo.

En las investigaciones de asesinatos de personas vinculadas a la lucha por la tierra, la constante es la falta de diligencia debida y, como consecuencia, la impunidad de los responsables.

Nombre/ Edad	Territorio	Distrito	Fecha	Organización
Sixto Pérez	Puentesíño	José Félix López	01/09/2012	Organización campesina Norte Pyahu
Vidal Vega (48)	Yvypytã	Curuguaty	01/12/2012	Comisión vecinal de sintierras Naranjaty
Benjamín Lezcano	Arroyito	Horqueta	19/02/2013	Coordinadora Campesina Dr. Gaspar Rodríguez de Francia
Cipriano Leiva (17)	India Juliana	Yuty	10/03/2013	Organización de Lucha por la Tierra (OLT)
Francisco Denis (51)		Kuruzú de Hierro	21/04/2013	Radio Comunitaria Aguape
Antonio Carlos Moreira	Col. Laterza Kue	Mariscal López	31/05/2013	Movimiento Campesino Paraguayo (MCP)
Víctor Domingo Benítez (38)	Santa Rosa	3 de Febrero	09/06/2013	Federación Nacional Campesina (FNC)
Lorenzo Areco (38)	Reconquista	Yvy Ya'u	14/08/2013	Organización Nacional Campesina Regional Concepción (OCRC)

Fuente: Elaboración propia. Datos preliminares Proyecto Chokokue II.

FE DE ERRATAS: Cipriano Leiva y Víctor Domingo Benítez sufrieron tentativa de ejecución arbitraria y sobrevivieron.

12 Codehupy, op. cit., p.11.

El cuadro ilustra las zonas en las que vivían las víctimas de ejecuciones extrajudiciales, las fechas y la pertenencia a organizaciones sociales. A continuación, se describen las circunstancias en que fueron ejecutadas y el estado actual de la investigación fiscal.

CASOS EN MARINA KUE

En la lista anterior no figuran las personas que fueron ejecutadas, en el contexto de la lucha por el acceso a la tierra en Marina Kue. Estas son: Luis Agustín Paredes González (26); Luciano Ortega Mora (18); Fermín Paredes González (28); Adolfo Castro Benítez (28); Arnaldo Ruiz Díaz Meza (35); Ricardo Frutos Jara (42); Avelino Espínola Díaz (54); Delfín Duarte (56); Francisco Ayala (38); De los Santos Agüero Romero (23); Andrés Avelino Riveros García (67). Todos ellos pertenecían a la Comisión vecinal de sintierras Naranjatý.

Del Informe sobre la Masacre de Marina Kue, presentado por la Codehupy en el 2012¹³, es posible identificar la existencia de claros indicios de que las muertes de los once campesinos constituirían ejecuciones extrajudiciales a manos de los agentes policiales, que participaron en el procedimiento fiscal-policial. Sin embargo, ninguna de estas muertes ha sido objeto de una investigación fiscal detallada, tendiente a averiguar las circunstancias en las que se produjeron los hechos.

La investigación realizada por el Ministerio Público, en torno a la muerte de los 11 campesinos y 6 policías ocurridas el 15 de junio de 2012, se centró únicamente en la atribución de responsabilidades penales a los/as campesinos/as detenidos/as, por la muerte de los policías. El único argumento utilizado por el agente fiscal para justificar la muerte de los campesinos, fue que fallecieron con proyectiles de armas reglamentarias de la Policía Nacional, por lo que no analizó la necesidad ni la proporcionalidad en el uso de la fuerza. El Ministerio Público de esta manera atribuye la muerte de los campesinos a los policías. Sin embargo, con respecto a este punto de la investigación, no planteó requerimiento alguno, dejando así fuera del control jurisdiccional esa porción de hechos y conductas lesivas de bienes jurídicos protegidos del más alto valor, respecto de los cuales también es obligatorio el impulso de la investigación.

SIXTO PÉREZ

Era un dirigente de la organización campesina “Norte Pyahu” y coordinador distrital del Partido Popular Tekojoja de Puentesño. Tenía 37 años cuando fue ejecutado. Vivía en Norte Pyahu a unos 20 km de la localidad de Sgto. José Félix López.

El 1 de setiembre del 2012, estando en la casa de un vecino, siendo aproximadamente las 19:30 horas, alguien gritó su nombre. Sixto Pérez salió para ver quién lo buscaba y una persona desconocida le disparó 6 tiros con arma de fuego cali-

13 Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2012) *Informe de derechos humanos sobre el caso Marina kue*. Asunción, Codehupy. Disponible en: http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=276&Itemid=21

bre 9 mm, huyendo luego sobre una motocicleta. Al momento del hecho, su pareja se encontraba con él y también fue herida en la mano por una de las balas.

Días antes, Sixto Pérez había denunciado en un programa de una emisora radial de la zona que todas las tierras de Concepción y las aledañas estaban siendo manejadas por la narcopolítica. Además, estaba organizando una reunión en la zona para tratar este mismo tema.

VIDAL VEGA

Tenía 46 años de edad cuando fue ejecutado, vivía con su pareja en la Colonia Yvypytã I, calle Santa Luisa, del distrito de Curuguaty del departamento de Cañindeyú. Era el encargado de gestionar ante el gobierno la compra de las tierras conocidas como Marina Kue. También se desempeñaba como miembro de la comisión de familiares de víctimas de la matanza en Marina Kue y se encargaba de archivar los documentos de los trámites realizados por la comisión ante el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), para la adjudicación de las tierras de Marina Kue. Además, trabajaba como operador político del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA).

El 1 de diciembre de 2012, en horas de la madrugada, dos personas desconocidas ejecutaron a Vidal Vega con una escopeta en su domicilio. Los desconocidos llegaron a la casa sobre una moto a las 04:50 de la madrugada aproximadamente, momento en el que Vidal estaba tomando mate con su pareja en la cocina de la casa. Uno de los desconocidos se quedó detrás de la casa y el otro ingresó al domicilio saludando y preguntando "oĩ karai Vidal?" (está el señor Vidal?), la señora salió de la cocina para recibirlo, respondiendo "oĩ" (sí está). El extraño le contestó: "Aikotevẽmi hese" (necesito de él), instante en que la señora reingresó para dar aviso a Vidal, cruzándose con este en la salida de la puerta de la cocina. Seguido, escuchó tres tiros de arma de fuego, y al salir encontró tendido en el suelo el cuerpo sin vida de su pareja Vidal Vega. Los autores del hecho huyeron del lugar, con la moto, sin poner el motor en marcha.

En el marco de la investigación de su muerte, fue aprehendida una persona sindicada como supuesto autor. El Ministerio Público presentó la acusación contra el mismo y, según información recibida en noviembre de 2013, la causa fue elevada para ser discutida en juicio oral y público.

BENJAMÍN "TOTO" LEZCANO

"Toto" Lezcano, como era conocido en su comunidad, vivía en el Asentamiento Núcleo IV, localidad de Arroyito, distrito de Horqueta del departamento de Concepción. Tenía 54 años de edad cuando fue ejecutado. Se dedicaba a la agricultura, era uno de los dirigentes pioneros del asentamiento, pues residía en el lugar desde el año 86. En el 2008 estuvo al frente de una ocupación de la Estancia Santa Adelia, como líder de la Comisión de Sinttierras Gaspar Rodríguez de Francia, y en el 2012 acompañó movilizaciones en la zona contra la plantación de soja y sus rotativos.

Fue ejecutado el 19 de febrero del 2013, cuando estaba sentado frente a su casa. La ejecución fue realizada por dos personas desconocidas, pero a cara descubierta, quienes llegaron sobre una motocicleta e ingresaron hasta donde estaba sentado, propinándole 39 impactos de balas calibre 9 mm. El hecho ocurrió en el Asentamiento Núcleo IV de Arroyito, aproximadamente a las 20:15 horas. Se dio aviso inmediato al puesto policial que se encuentra ubicado a 3 km del lugar. La Policía y el Ministerio Público se constituyeron en el lugar del hecho a las 23:20 horas conforme consta en el acta de procedimientos obrante en la carpeta fiscal, es decir 3 horas después de haber recibido el aviso sobre lo sucedido.

En la investigación fiscal abierta, el Ministerio Público solo llamó a testificar a dos agentes de la policía que recibieron la denuncia en el puesto policial y a dos hermanos de la víctima. A la fecha no existen procesados en la causa y tampoco se sabe de la existencia de otras diligencias realizadas por la fiscalía, para la identificación de los autores y partícipes del hecho.

FRANCISCO DENIS ALMIRÓN

Era soltero, agricultor, tenía 53 años a la fecha de su muerte. Vivía en la Zona de Nueva Fortuna, distrito de Kuruzú de Hierro del departamento de Concepción, con dos personas adultas mayores a quienes cuidaba. Formaba parte de la Radio Comunitaria Aguape.

El 21 de abril del año 2013, cuando Francisco Denis regresaba de votar, en la localidad de Azotey y se dirigía a su casa sobre una moto como acompañante, al pasar frente a la Comisaría 21 Kuruzú de Hierro, recibió dos disparos de arma de fuego. Estos disparos, fueron realizados aparentemente por agentes de policía de la comisaría. Según nota policial, ese día la comisaría fue atacada por delincuentes que dispararon contra la sede con armas de grueso calibre y que supuestamente uno de ellos fue Francisco Denis, en poder de quien fue hallada un arma calibre 38 mm. Esta versión ha sido controvertida por testigos que lo vieron tendido en el suelo, minutos después de recibir los disparos y afirmaron que él no tenía ningún tipo de arma, que no disparó contra la comisaría y que fue la policía la que realizó el disparo.

En la carpeta fiscal los testimonios de personas que venían delante y detrás de la víctima, ponen en duda la versión policial sobre el ataque a la comisaría. A seis meses del hecho, el Ministerio Público no posee todavía los resultados de la muestra de nitrato y nitrito, levantados a solo tres horas de su deceso. Tampoco se realizó la pertinente prueba balística, de la supuesta arma que portaba Francisco Denis. No existe documento que acredite dónde se encuentra esta arma; no se hallan agregados en la carpeta fiscal otros elementos, que puedan demostrar objetivamente que la comisaría fue objeto de disparos ese día, salvo el testimonio de los agentes de la policía. Tampoco existen imputaciones o avances concretos para identificar y atribuir responsabilidad penal a persona alguna por la muerte de Francisco Denis.

LORENZO ARECO VALIENTE

Tenía 37 años, era un dirigente de alto perfil en la zona de Yby Ya'u, vivía en el "Asentamiento Reconquista" de la Colonia Cuero Fresco de Horqueta. Este es el único asentamiento modelo del departamento de Concepción, tanto en producción como en organización de la producción e infraestructuras. A la fecha de su ejecución, se desempeñaba como director de Catastro de la Municipalidad de Yby Ya'u; era miembro de la Comisión Directiva de la Organización Campesina Regional de Concepción (OCRC), ejerciendo el cargo de secretario de Sintierras y Reforma Agraria; era miembro del Núcleo directivo del Partido Popular Tekojoja del distrito de Horqueta; miembro de la Asociación de Productores del Asentamiento Reconquista (APAR), donde se desempeñó en el cargo de Secretario de Relaciones.

Lorenzo Areco fue ejecutado el 14 de agosto de 2013, pasado el mediodía (13:30 horas aproximadamente), cuando se dirigía al local de la OCRC. El hecho ocurrió a la altura del Km 106 de la ruta 5, Zona de Villalba Cue, distrito de Yby Ya'u, a metros del local de la OCRC. Los autores se desplazaban, según las informaciones existentes, en una camioneta doble cabina 4x4, desde donde se realizaron los disparos que terminaron con su vida.

Integrantes de la organización a la que pertenecía Lorenzo Areco denunciaron que el día en que estaba siendo velado en la casa de sus padres, un vehículo de color rojo pasó frente a la OCRC y realizó tres disparos al aire.

No se conoce el estado de la investigación fiscal, debido a que no se pudo acceder a la carpeta de investigación.

SITUACIÓN DE LAS DESAPARICIONES FORZOSAS DURANTE LA DICTADURA STRONISTA

La Dirección de Verdad y Justicia, del Ministerio de Justicia y Trabajo, ha exhumado 27 restos óseos de víctimas de desaparición forzosa de la dictadura stronista. El eficiente trabajo realizado por esta dirección, no es acompañado con las asignaciones presupuestarias necesarias para realizar el trabajo ni tampoco para efectuar los exámenes adecuados, para identificar a quiénes pertenecen los hallazgos. En el periodo de este informe, se han encontrado más restos que fueron exhumados¹⁴.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas manifestó al respecto:

(...) preocupa que aún no haya concluido la investigación judicial en muchos de los casos de violaciones del derecho a la vida, incluidas desapariciones, tortura, ejecuciones extrajudiciales, o detenciones ilegales ocurridas bajo la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) y durante el período de transición hasta el año 2003. El Comité está

¹⁴ Para más información sobre este tema ver el artículo sobre Derecho a la verdad, memoria, justicia y reparación.

preocupado por las prácticas inequitativas que han sido identificadas y señaladas con relación a los procesos de otorgamiento de reparaciones e indemnizaciones a las víctimas de estas violaciones. Finalmente, el Comité lamenta que el Estado parte no cuente con los recursos materiales y humanos que son necesarios para la identificación de los restos que han sido encontrados en el curso de investigaciones relacionadas con casos de desaparición forzada (arts. 2 y 6 del Pacto)¹⁵.

Las identificaciones de los restos exhumados, como el reimpulso de las investigaciones en búsqueda de la verdad sobre lo acontecido durante la dictadura en Paraguay, es un importante desafío para este nuevo gobierno.

CONCLUSIONES

Las investigaciones realizadas desde la Codehupy¹⁶, más los datos expuestos en el presente artículo, muestran un patrón de funcionamiento del Estado paraguayo con relación al incumplimiento de sus obligaciones de brindar protección a todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, sin discriminaciones. Se evidencia la desprotección a la dirigencia campesina y la discriminación del sistema judicial a este sector, a través de la sistemática negligencia en las investigaciones sobre los asesinatos de dirigentes e integrantes de organizaciones campesinas. Es manifiesta la inacción, inoperancia y/o falta de voluntad del Estado a la hora de investigar y sancionar a las personas responsables de estos gravísimos crímenes.

En abril de 2013, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se manifestó preocupado por la falta de objetividad de las investigaciones realizadas en torno a la masacre de Curuguaty en los siguientes términos: "(...) por las alegaciones de importantes irregularidades en el accionar del Ministerio Público, la judicatura, y las fuerzas de seguridad, con ocasión del allanamiento en Curuguaty en junio del 2012. En particular, el Comité está preocupado por la información recibida que demuestra falta de imparcialidad e independencia en los procesos de investigación desarrollados (artículos 6, 7, 14)"¹⁷.

15 Párrafo 8. Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay, aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013). Comité de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Índice: CCPR/C/PRY/CO/3. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f3&Lang=en

16 Informes Chokokue y Marina kue y los datos relevados sobre ejecuciones campesinas entre el 2006 y 2012 para un informe que está en etapa de elaboración.

17 Párrafo 23. Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay, aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013). Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f3&Lang=en

Así, el mismo Comité, ante la Comunicación N° 1828/2008¹⁸, iniciada por la viuda de Eulalio Blanco Domínguez, la Codehupy y la Organización Mundial contra la Tortura (OMCT) con relación a su ejecución consideró:

[Q]ue el Estado tiene la obligación de proteger la vida de las personas bajo su jurisdicción, y en el presente caso, el Estado parte tenía la obligación de proteger la vida de los manifestantes. Las graves circunstancias que rodearon el fallecimiento de Blanco Domínguez requerían una investigación efectiva de la posible participación de fuerzas policiales del Estado parte. A pesar de ello, la investigación que dio inicio el 16 de junio de 2003 ha logrado muy pocos progresos y aún no ha llegado a conclusiones definitivas, sin que el Estado haya explicado las razones de esta situación. (...) Del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo se desprende que el Estado parte está obligado a investigar de buena fe todas las alegaciones de violación del Pacto que se hayan formulado contra él y contra sus autoridades y a transmitir al Comité la información que obre en su poder. En vista de lo que antecede el Comité concluye que los hechos expuestos ponen de manifiesto una violación del párrafo 1 del artículo 6 del Pacto, así como del párrafo 3 del artículo 2 leído juntamente con el párrafo 1 del artículo 6¹⁹.

A partir de este dictamen, la Codehupy ha articulado un diálogo con distintos organismos del Estado a fin de dar cumplimiento al mismo. Si bien hasta hoy no se ha logrado avanzar concretamente en la firma de un acuerdo de reparación a la víctima, las nuevas autoridades manifestaron su intención de dar cumplimiento a la misma.

Como parte de estas negociaciones, se busca que el Ministerio Público adopte el Manual sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones

18 Comunicación individual presentada en el año 2008 presentada por la Codehupy y la OMCT en representación de Florentina Olmedo, ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, con relación a la ejecución extrajudicial de Eulalio Blanco Domínguez por violaciones al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, específicamente por las violaciones del derecho a la vida y a un recurso efectivo, artículos del Pacto: 2, párrafo 3; 6, párrafo 1.

El Comité de Derechos Humanos, en su 104º período de sesiones, llevado a cabo del 12 al 30 de marzo del 2012, ha dictaminado favorablemente respecto de las alegaciones formuladas por Florentina Olmedo en la comunicación presentada y ha realizado recomendaciones al Estado paraguayo en cuanto a la adopción de medidas de reparación, la proporción de un recurso efectivo que comprenda una investigación efectiva y completa de los hechos, además de la adopción de herramientas tendientes a garantizar la no repetición de este tipo de hechos.

El Estado paraguayo ha reconocido la competencia de Comité de Derechos Humanos en virtud a lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2), por lo tanto se encuentra comprometido a cumplir con las recomendaciones emitidas por el mencionado Comité.

Comunicación N° 1828/2008. Dictamen aprobado por el Comité en su 104º período de sesiones, 12 a 30 de marzo de 2012. Comité de Derechos Humanos. Índice: C/PR/C/104/D/1829/2008. Disponible: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/421/87/PDF/G1242187.pdf?OpenElement>

19 Párrafo 7.5 Comunicación N° 1828/2008. Dictamen aprobado por el Comité en su 104º período de sesiones, 12 a 30 de marzo de 2012. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/421/87/PDF/G1242187.pdf?OpenElement>

Extralegales, Arbitrarias o Sumarias de las Naciones Unidas, adoptado en Nueva York en 1991²⁰, a fin de dar cumplimiento en parte a la obligación de evitar que en el futuro se cometan violaciones de derechos humanos similares. Sin embargo, esta propuesta es una de las más resistidas por el Estado paraguayo.

Otro importante obstáculo, al momento de realizar este tipo de investigaciones, guarda relación con la imposibilidad de la Unidad Especializada de Derechos Humanos de intervenir en dichas ejecuciones, puesto que por resolución de la Fiscalía General del Estado solo tiene intervención en un determinado grupo de hechos punibles, entre los cuales no se encuentra la ejecución extrajudicial, por considerarlo inclusive "homicidio simple". A esto se suman las debilidades y precariedades estructurales de las unidades fiscales, para investigar efectivamente este tipo de hechos.

En distintas oportunidades, se ha valorado la creación de la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público. Sin embargo, el marco limitado de acción de la unidad debilita la misma intención de protección que tiene el Ministerio Público a la hora de crearla. Para que exista una intervención efectiva de dicha unidad, el encuadre de acción debe ser ampliado a todos los hechos punibles cometidos por las fuerzas de seguridad, exceptuando los delitos económicos. Con este cambio, tendría la facultad legal de investigar los posibles hechos punibles donde los/as ciudadanos/as son víctimas de la violencia institucional, desplegada por las fuerzas de seguridad y/o en complicidad o aquiescencia de las mismas.

RECOMENDACIONES²¹

- Modificar el Código Penal y proponer que la titularidad de la acción en los casos de violaciones de derechos humanos la tengan las personas afectadas, y no el Ministerio Público.
- Ampliar el ámbito de competencia de la Unidad Especializada en Derechos Humanos del Ministerio Público, a fin de que esta pueda investigar todos los hechos punibles cometidos por las fuerzas de seguridad o en aquiescencia de estas, a excepción de los hechos punibles contra el patrimonio.
- Crear laboratorios de investigación criminal para los procesos penales, y no privilegiar la confesión como elemento probatorio del hecho punible.

20 Naciones Unidas (1991) *Manual sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Sumarias o Arbitrarias*. Nueva York, ONU. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/35208794/Manual-Sobre-La-Prevencion-e-Investigacion-Eficaces-de-Las-Ejecuciones-Extra-Legales-Arbitrarias-o-Sumarías>.

21 Varias de las recomendaciones fueron extraídas de la agenda de exigibilidad en materia de derechos humanos año 2013 de la Codehupy.

- Crear una comisión de investigación independiente sobre los hechos de Curuguaty, siguiendo la recomendación del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.
- Crear una comisión de investigación independiente sobre las muertes de líderes campesinos en los últimos meses.
- Suprimir en la actuación de la fuerza pública cualquier tipo de doctrina, teoría, principio o manifestación de autoridad, así como protocolos de actuación policial o militar que promuevan, autoricen, toleren o brinden aquiescencia a la sustracción del amparo de las garantías constitucionales y del derecho internacional en materia de derechos humanos a las personas bajo investigación o persecución penal del Estado.
- Sensibilizar, capacitar y entrenar a los diversos componentes de los organismos encargados del orden y la seguridad pública para que en los procedimientos de detención, contención y lucha contra el crimen y la delincuencia cuenten con métodos de actuación respetuosos de los derechos humanos.
- Dotar a las fuerzas de seguridad, policiales y militares, de elementos científicos e idóneos que les permitan cumplir sus funciones sin recurrir a procedimientos coercitivos sobre cualquier persona sujeta al poder de las fuerzas de seguridad del Estado, que lesionen su integridad y pongan en riesgo o priven de la vida misma.
- Sanear la institución policial de las prácticas de corrupción instaladas y dar de baja al personal que resulte responsable de las mismas.
- Garantizar en la brevedad posible la elección transparente y participativa de un Defensor o Defensora del Pueblo con idoneidad incuestionable. Crear las condiciones legislativas, reglamentarias y de recursos humanos y materiales, necesarios para asegurar que la Defensoría del Pueblo desempeñe su mandato plenamente y de forma independiente, de conformidad con los Principios de París.
- Dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión de Verdad y Justicia, formuladas en su Informe final "Anive haguã oiko", en particular las que indican el inicio, reapertura o prosecución de los procesos tendientes a investigar la responsabilidad penal, de todas personas mencionadas como presuntas victimarias en dicho informe.
- Dar seguimiento e impulsar acciones tendientes a recuperar e identificar los restos de personas desaparecidas, en el marco del régimen stronista, conforme a los informes de la Comisión de Verdad y Justicia.
- Dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas por la Codehupy en el Informe Chokokue.

BIBLIOGRAFÍA

- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2007) *Informe Chokokue, Ejecuciones y Desapariciones en la Lucha por la Tierra en el Paraguay* (1989 - 2005). Asunción, Codehupy. Disponible en: http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=17&Itemid=21
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2013) *Agenda de Exigibilidad en materia de Derechos Humanos*. Asunción, Codehupy. Disponible en: http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=29&Itemid=21
- Portillo Esquivel, Carlos y Andrés Ramírez (2010) "Ejecuciones y desapariciones: debilidades allende la justicia transnacional" en *Derechos Humanos 2010*, Codehupy. Disponible en:
- http://www.Codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=18&Itemid=21
- Portillo Esquivel, Carlos (2011) "Sin respuestas significativas desde el Estado" en *Derechos Humanos 2011*, Codehupy. Disponible en: http://www.Codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=18&Itemid=21
- Portillo Esquivel, Carlos (2012) "Desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales – Nuevos hechos aplicando antiguas estrategias represivas" en *Derechos Humanos 2012*, Codehupy. Disponible en http://www.Codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=18&Itemid=21

DOCUMENTOS JUDICIALES

- Carpeta de Investigación Fiscal, Causa N° 1012/2013 "Averiguación s/ Homicidio Doloso en Kuruzú de Hierro de esta Jurisdicción".
- Carpeta de Investigación Fiscal N° Causa 025/2013 "En averiguación s/ Homicidio Doloso en la Col. Villalba Cue – Yby Ya'u".
- Carpeta de Investigación Fiscal N° Causa 2089/12 Innominado s/ Homicidio Doloso en Cía. Norte Pyahu – Col. Sgto. José Félix López".
- Carpeta de Investigación Fiscal N° Causa 1797/2012 "Averiguación s/ sup. Hecho punible c/ La vida".



PROHIBICIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS
CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES

Torturas, más torturas: impunidad asegurada

Aun con un marco normativo favorable y con la puesta en funcionamiento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), sigue habiendo casos de tortura en el Paraguay en los que persiste la impunidad. A pesar de las recomendaciones de organismos internacionales, no se ha avanzado en la investigación y la sanción de estos casos.

XIMENA LÓPEZ

DANTE LEGUIZAMÓN

EQUIPO JURÍDICO DE LA CODEHUPY

INTRODUCCIÓN

En el presente artículo se pretende brindar un panorama sobre el uso de la tortura en el Paraguay, la actuación de las fuerzas de seguridad y la respuesta de los organismos jurisdiccionales ante este flagelo. El periodo analizado abarca desde octubre de 2012 a octubre de 2013. Sin embargo, se analizan también causas penales que fueron denunciadas en años anteriores, sobre las que Codehupy realiza un seguimiento.

Desde hace ya varios años la Codehupy sostiene en sus informes, que la tortura es una práctica sistemática de las fuerzas de seguridad¹, en la que la actuación jurisdiccional, tanto del Ministerio Público como del Poder Judicial, ha garantizado la impunidad en este tipo de causas².

Estas afirmaciones cuentan con considerable documentación y fueron corroboradas en distintas oportunidades por organismos internacionales.

El Comité de Derechos Humanos³, el Comité contra la Tortura⁴, el Subcomité de Prevención de la Tortura y Tratos crueles inhumanos o degradantes⁵, todos órganos del sistema de protección de derechos humanos de Naciones Unidas, corroboraron dichas afirmaciones y manifestaron sus preocupaciones, tanto sobre la prevención de dichos crímenes, como sobre el sumamente ineficiente desempeño de los órganos jurisdiccionales para la sanción de los mismos.

Tanto la Codehupy como los órganos internacionales citados han realizado innumerables recomendaciones al Estado paraguayo a fin de paliar la crítica situación de la lucha contra la tortura, pero aun así no se ha registrado avances significativos.

Puede destacarse como un avance importante en la materia la implementación efectiva del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP).

1 Roque Orrego; Ximena López y Juan Martens (2012) "Jueces, juezas, fiscales y fiscalas cómplices de prácticas de tortura" en *Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción, Codehupy. Disponible en: http://www.Codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=18&Itemid=21

2 Juan Martens (2010) "Impunidad sistémica alienta casos de tortura" en *Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción, Codehupy. Disponible en http://www.Codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=18&Itemid=21

Juan Martens y Roque Orrego (2011) "Inaceptable desinterés estatal en el abordaje de la problemática de la tortura" en *Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción, Codehupy. Disponible en: http://www.Codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=18&Itemid=21

3 Naciones Unidas (2013) *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay, aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013)*. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f4-6&Lang=en

4 Naciones Unidas (2011) *Examen de los Informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención-Paraguay*. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fPRY%2fCO%2f4-6&Lang=en

5 Naciones Unidas (2010) *Informe sobre la visita a la República del Paraguay del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm. Informe sobre la visita de seguimiento a la República del Paraguay del 13 al 15 de septiembre de 2010. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm Acceso 26/11/13.

Sin embargo, las prácticas de las fuerzas de seguridad y las actuaciones de los órganos del Estado continúan asegurando dos cosas: sistemática violencia institucional e impunidad para los/as autores/as de estos crímenes.

MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN

La puesta en funcionamiento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y malos tratos, es fruto del trabajo coherente, sostenido y persistente de la sociedad civil. Varias organizaciones promovieron y participaron de las distintas etapas por las que se tuvo que pasar para que hoy Paraguay cuente con esta valiosa institución para la lucha contra la tortura.

El proceso de elaboración del proyecto de ley, su sanción en el Congreso Nacional, su posterior promulgación, la elección del órgano selector de integrantes y la efectiva conformación del mismo, fueron impulsados y sostenidos por varios organismos de la sociedad civil.

Resulta inclusive más alentador que la elección haya recaído sobre personas con amplia trayectoria en el campo de los derechos humanos, dotadas de experiencia en la materia.

En estos primeros meses de funcionamiento, el MNP ya ha dado muestras claras sobre el aporte que puede brindar en la lucha a favor de la prevención de la tortura, esperándose que el mismo se vaya incrementando en los próximos años.

MARCO NORMATIVO Y OBLIGACIONES DEL ESTADO

Se podría decir que el Paraguay cuenta con un marco legal sólido⁶ para la prevención de la tortura. Con la implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, el cambio de la tipificación del art. 309 del Código Penal y la autonomía del Ministerio de la Defensa Pública completarían inicialmente los requisitos básicos para prevenir, investigar y sancionar la tortura.

A esta solidez de la legislación se contraponen la sistemática violencia utilizada por las fuerzas públicas en los allanamientos, desalojos forzosos, detenciones arbitrarias, detenciones ilegales y en casi cualquier procedimiento donde participen estas.

Asimismo, la actuación de los órganos jurisdiccionales que deben hacer cumplir estas normas tampoco condice con el marco legal vigente.

6 Roque Orrego; Ximena López y Juan Martens (2012), *op. cit.*

CASOS EN LOS QUE INTERVINO LA CODEHUPY

A fin de ilustrar lo manifestado precedentemente, se exponen algunos de los casos en los que ha intervenido la Codehupy.

A los efectos del presente artículo se ha realizado un análisis preliminar sobre la actuación del Ministerio Público, específicamente de la Unidad Especializada en Derechos Humanos.

TORTURAS EN CURUGUATY

El viernes 15 de junio de 2012, luego del operativo fiscal-policial realizado en las tierras de Marina Kue, en el cual perdieron la vida seis policías y once campesinos, la Codehupy recibió información sobre hechos de torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes a las personas que fueron aprehendidas y procesadas en el marco de la investigación penal. Asimismo, con relación a estos hechos se tuvo conocimiento de que los organismos intervinientes, obligados legalmente a realizar las denuncias correspondientes –Fiscalía y Juzgado Penal de Garantías –, no las efectuaron.

Ante esta situación, el 18 de junio de 2012 la Codehupy realizó una comunicación de supuestos hechos punibles de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes y ejecuciones arbitrarias por parte de la Policía Nacional. Esta fue presentada a la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público, órgano competente para la investigación de estos hechos punibles⁷.

De los testimonios recolectados, se tuvo conocimiento de que todas las personas que fueron detenidas el 15 de junio de 2012 recibieron torturas por parte de la Policía Nacional. En los casos más graves se registraron golpes en diversas zonas del cuerpo, realizados con artefactos metálicos, culatas de arma de fuego, patadas y golpes de puño. Además se relevó información sobre constantes amenazas de muerte realizadas por los agentes policiales a las personas que se encontraban en las celdas de la comisaría. Estas amenazas efectuadas de manera constante y que incluso se prolongaron durante 48 horas.

Los agentes policiales golpeaban a los detenidos de manera aleatoria, frente al calabozo, ante la vista de quienes se encontraban en la comisaría, con el objeto de infundir temor al resto de las personas que se encontraban detenidas.

En el marco de la investigación, a cargo de la agente fiscal Marta Sandoval, fueron recolectados varios testimonios de personas que pudieron observar los rastros de tortura en los cuerpos de las víctimas. Se proporcionó información colectada entre las víctimas. La Codehupy propuso varias diligencias a partir de los relatos de las mismas, brindando información relevante para la investigación a la unidad fiscal interviniente.

7 Hechos y víctimas detallados en Roque Orrego; Ximena López y Juan Martens (2012), op. cit.

Durante la investigación se realizaron evaluaciones psicológicas e informes socioambientales de las personas afectadas. Una de las evaluaciones psicológicas practicadas por profesionales del centro de atención a víctimas de la Fiscalía concluye que “la presencia de secuelas psicológicas en el evaluado guarda similitud a los daños observados en las víctimas de torturas y malos tratos de acuerdo al modelo planteado en el protocolo de Estambul para las evaluaciones psicológicas de alegaciones de tortura (...)”.

Dentro de la carpeta de investigación fiscal se registra información suficiente para la identificación de varias de las personas perpetradoras de estos crímenes, y en este sentido el Ministerio Público ha efectuado diligencias pertinentes. Sin embargo, no ha avanzado en los procesos para el reconocimiento de los supuestos responsables por parte de las víctimas. Varias de ellas manifestaron en sus declaraciones que podrían reconocer a los autores.

Asimismo, a la fecha de cierre de este informe, el Ministerio Público no ha formulado imputación alguna en la investigación.

TORTURA EN LA PENITENCIARÍA INDUSTRIAL LA ESPERANZA

El domingo 5 de mayo de 2013, aproximadamente las 12:00 hs, un interno de la Unidad Penitenciaria la Esperanza se encontraba en el patio de la penitenciaría, almorzando en compañía de su madre, cuando tuvo una discusión con un guardiacárcel que se encontraba en ese lugar.

A raíz de la discusión, el funcionario tomó del cuello al detenido y lo dirigió hacia las celdas ubicadas cerca de la enfermería, donde dos guardias le propinaron golpes de puño en el pecho y golpes de mano abierta en el rostro. Luego de esposarlo, ingresaron al recluso a una habitación donde al menos seis guardias le aplicaron golpes de puño y puntapiés en distintas zonas del cuerpo como el rostro, pecho y espalda.

Inmediatamente después del hecho, la víctima fue trasladada a la celda de aislamiento, sin haber recibido atención médica. Su madre fue expulsada por funcionarios del centro penitenciario sin obtener ninguna respuesta por parte de los responsables ante tal abuso de los funcionarios de la penitenciaría, ni saber cuál era el estado de salud de su hijo.

El hecho fue denunciado por la Codehupy en fecha 7 de mayo de 2013. La fiscal encargada de la investigación es Marta Sandoval de la Unidad Especializada en Hechos Punibles contra los Derechos Humanos. En el marco de la investigación se tomó declaración testifical a un testigo presencial del hecho, a la madre de la víctima, quien también fue testigo presencial, y a la propia víctima.

Se adjuntó también en el cuaderno de investigación el informe de la penitenciaría sobre el procedimiento realizado, admitiendo que se hizo uso de la fuerza. Se encuentra además agregado a la carpeta fiscal el informe del médico forense interviniente, donde este deja constancia de los rastros de golpes recibidos en el cuerpo de la víctima.

Del informe presentado por las autoridades de la penitenciaría y de los dichos de la víctima, fácilmente se pueden extraer los nombres de los guardias intervinientes en el hecho. Sin embargo, hasta el momento los mismos no han sido llamados a prestar declaración indagatoria ni se han producido otras pruebas tendientes al esclarecimiento de los hechos, como reconocimiento de personas, listado de personas privadas de libertad que se encontraban en el lugar, reconstrucción de los hechos, careos, entre otras.

TORTURA EN YHÚ

El 28 de marzo de 2013, A. B. tuvo una discusión con su vecina. De esa discusión se generó una golpiza entre los vecinos. A.B. manifestó haber recibido un golpe a la altura del ojo. Luego de la situación generada y ante la presencia de policías de la zona en la casa de su vecina, A.B. decidió realizar también una denuncia sobre los hechos acontecidos, por lo que el mismo se trasladó hasta la comisaría 11 de Yhú, en compañía de su hijo adolescente L.B.

Cuando iba ingresando a la comisaría, un policía lo recibe apuntándole con un arma diciéndole “manos arriba y boca para abajo”. Ante la advertencia, A.B. se tiró al suelo y colocó las manos detrás de la espalda. En ese momento llegaron otros policías en una patrullera. Estos policías descendieron del móvil y ya cuando la víctima se encontraba en el piso y con las manos dispuestas sobre la espalda, uno de los agentes le pisó la espalda como saltando sobre sus manos. A.B. intentó girar la cabeza para ver qué ocurría. En ese momento, el mismo agente le propinó un golpe de patada en la cabeza que le hizo chocar contra el piso y le provocó un corte en la sien. Después de este incidente fue esposado. Ya inmovilizado, fue despojado de todo el dinero que traía consigo. Posteriormente fue trasladado hasta el hospital de Caaguazú para recibir atención médica. El episodio ocurrió ante la mirada de su hijo adolescente.

La Codehupy acompañó a la víctima a realizar la denuncia ante la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público, la que quedó a cargo del agente fiscal Santiago González Bibolini. Si bien la investigación fue iniciada por la fiscalía mencionada, y fueron realizadas algunas diligencias claves como el examen victimológico a A.B. y a su hijo, y los policías intervinientes que fueron identificados ya prestaron declaración indagatoria, hasta el momento la fiscalía no ha realizado la imputación a los efectivos policiales involucrados en el hecho.

Es importante destacar que los exámenes victimológicos realizados para determinar la existencia de los hechos y las secuelas que podría haber generado, no hacen mención a la utilización de instrumentos que establecen los estándares internacionales para la detección efectiva de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes⁸.

8 Organización de Naciones Unidas (1999) “Manual de investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” (Protocolo de Estambul). Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Revisp.pdf>.

HECHOS TORTURAS OCURRIDAS EN LA ZONA DE LATERZA KUE

En octubre de 2013, la Codehupy recibió información sobre situaciones que constituirían hechos punibles de torturas ocurridos en Laterza Kue, del que resultaron víctimas pobladores de la zona, siendo los supuestos victimarios agentes policiales de la Agrupación de Protección Ecológica y Rural (APER).

La colonia Laterza Kue cuenta con dos caminos que sirven de entrada y salida a los pobladores/as de la comunidad. En cada una de estas entradas se encuentran ubicadas casetas que son utilizadas por la policía de la zona para realizar controles aleatorios a los lugareños/as que entran y salen de la comunidad. Los agentes policiales que realizan guardias en estos puestos, aparentemente, según las propias manifestaciones de los mismos, pertenecen a la APER. Sin embargo, las y los pobladores de la zona han manifestado que no todas las personas que efectúan las guardias son policías y solo algunos agentes utilizan portanombres. Todas las personas que ingresan al lugar son controladas y deben identificarse con su cédula de identidad.

Dirigentes de la zona han manifestado a la Codehupy que las personas que viven o frecuentan la colonia son constantemente hostigadas y retenidas, en algunos casos durante varias horas, por los agentes que realizan guardias en los puestos policiales mencionados. Además, sin explicación alguna, ciertos pobladores de la zona tienen restringido el ingreso a la comunidad, sin que exista ningún tipo de fundamento legal para ello. Inclusive, se ha restringido el ingreso de mercaderías e insumos para la subsistencia de la comunidad, lo que agrava doblemente la situación de vulneración de derechos de las personas que integran las comunidades que se encuentran en el lugar.

J.T.

En la mañana del 18 de octubre de 2013, J.T., S.D. y G.D., fueron detenidos en una de estas casetas cuando intentaban ingresar a la comunidad. Los agentes policiales los interceptaron para solicitarles sus documentos de identidad. En ese momento, J.T. fue detenido por la supuesta comisión de un hecho punible ocurrido días antes en la comunidad. Al momento de su aprehensión fue golpeado en varias partes del cuerpo y el rostro por los efectivos policiales.

A raíz de la información proporcionada por los agentes policiales, el agente fiscal de la zona de Campo Nueve, Troadio Galeano, inició una investigación e imputó a J.T. por lesión grave y otros. Actualmente, este se encuentra recluido en la Penitenciaría de Coronel Oviedo.

Como S.D. y G.D. pudieron observar lo que había ocurrido con J.T., los policías les apuntaron con sus armas y les dijeron que si ellos declaraban lo que estaban viendo les iría muy mal. Aquellos fueron amenazados para que declaren a favor de los policías, caso contrario *"ja escrivi vaipaitêta pende lomokuêrare"*⁹. El hecho

9 Expresión en guaraní utilizada para expresar el armado o la vinculación en causas penales en las que les atribuirían hechos punibles, sin que los mismos tuvieran algún tipo de responsabilidad en las mismas. Traducción literal: *"les vamos a escribir por el lomo"*.

relatado precedentemente habría ocurrido en presencia del jefe del puesto policial ubicado a la entrada de Laterza Kue, el subcomisario Giménez.

L.V.A., A.R.S., M.A., E I.S.C.

Así también, la Codehupy recibió información de que el día jueves 17 de octubre del 2013, aproximadamente a las 15:00 horas, ingresaron dentro de la finca N° 31 del Distrito de Mcal. López, propiedad del Indert, colindante con la Colonia Laterza Kue, cinco tractores de diferentes tipos, resguardados por 17 agentes de la Policía Nacional uniformados y armados, sin portanombres, sin presencia fiscal y sin solicitar autorización a los pobladores/as para el ingreso¹⁰. Estos efectivos, conjuntamente con un subcomisario de apellido Taboada realizaron un desalojo violento a la comunidad que se encontraba en el lugar y llevaron detenidos a cuatro pobladores, L.V.A., A.R.S., M.A., e I.S.C.

La Policía mantuvo a estas personas privadas de su libertad entre las 15:00 hs. y las 23:30 hs. Durante todo ese tiempo las mismas recibieron amenazas y malos tratos por parte del personal policial. La mayor parte del tiempo estuvieron esposadas y en una camioneta que no contaba con distintivo policial. En la misma realizaron un amplio recorrido por la zona para terminar siendo trasladadas a un camino vecinal a más de 100 km de su comunidad, donde fueron golpeadas en distintas zonas del cuerpo por los mismos agentes.

La Codehupy realizó las comunicaciones de estos hechos a la Unidad Especializada que investiga hechos punibles contra los derechos humanos del Ministerio Público, a fin de que esta se avoque a una exhaustiva investigación para determinar la existencia de ambos hechos y, en consecuencia, individualice a los responsables directos e indirectos de los acontecimientos narrados más arriba para la aplicación de las sanciones correspondientes. En virtud de las mismas, se han formado las investigaciones penales pertinentes¹¹.

Asimismo, se ha realizado la misma comunicación a la Comandancia de la Policía Nacional (con copia al Ministerio del Interior) a los efectos de que, a través de los conductos pertinentes, se inicie el sumario administrativo correspondiente a fin de determinar la existencia del hecho, identificar a sus responsables y aplicar las correspondientes sanciones conforme a la normativa vigente. Asimismo, se solicitó el resguardo de la integridad física de las víctimas.

Las causas se encuentran en plena etapa de investigación y se obtuvo información de que el Ministerio Público ya ha realizado las primeras diligencias de los casos.

¹⁰ Estos pobladores/as forman parte de una comisión vecinal reconocida por el Indert y han iniciado los trámites pertinentes para la adjudicación del terreno.

¹¹ Causa Nro. 130/2013 "Investigación Fiscal S/Lesión Corporal en el ejercicio de las funciones públicas". Unidad 2, Agente Fiscal Abog. Nancy Carolina Duarte.
Causa Nro. 132/2013 "Investigación Fiscal S/Lesión Corporal en el ejercicio de las funciones públicas". Unidad 3, Agente Fiscal Abog. Marta Sandoval.

CONCLUSIONES

Vinculando lo mencionado más arriba sobre las evaluaciones, preocupaciones y recomendaciones de los organismos internacionales con los ejemplos expuestos precedentemente, se puede concluir que el Paraguay, independientemente de su sólido marco legal, no ha avanzado decididamente en la investigación y la sanción de casos de tortura.

Asimismo, es importante destacar que los casos denunciados por la Codehupy representarían un mínimo con relación a las denuncias recibidas por la Unidad Especializada en Derechos Humanos del Ministerio Público. La Codehupy también realizó otras denuncias, pero en otros casos no, debido a la negativa de las víctimas ante el temor de las eventuales represalias y/o desconfianza hacia el sistema judicial del país.

A fin de conocer datos oficiales de la Unidad Especializada en Derechos Humanos del Ministerio Público, se han solicitado informes estadísticos sobre la cantidad de causas ingresadas en los años 2012 y 2013, las causas finalizadas, las formas de finalización de las mismas, la cantidad de personas imputadas, entre otros datos; pero a la fecha de cierre del informe la Fiscalía Adjunta de la Unidad no había contestado dicho pedido.

Por otro lado, ya en el 2011¹², el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas manifestó su preocupación con relación a la falta o deficiencia de salvaguardas para la prevención de la tortura. A estos efectos se citan algunas de las preocupaciones¹³ en torno a las deficiencias o faltas en:

- a. El registro inmediato de personas detenidas.
- b. Asistencia médica y letrada desde un primer momento de la detención.
- c. Exámenes médicos independientes y realizados en confidencialidad.
- d. Posibilidad de comunicar a un familiar o persona de confianza sobre su detención.
- e. Demoras en la resolución de los hábeas corpus.
- f. Asistencia letrada gratuita.

Con relación a la impunidad por los actos de tortura y malos tratos¹⁴, el Comité lamentó:

- a. Ausencia de datos consolidados sobre denuncias de torturas, investigaciones y sanciones aplicadas.
- b. La falta de información sobre la judicialización de los sumarios administrativos incoados contra el personal policial.

12 Naciones Unidas (2011) *Observaciones finales del Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención – Paraguay*. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fPRY%2fCO%2f4-6&Lang=en

13 *Ibid*, párrafo 11.

14 *Ibid*, párrafo 18.

- c. La escasa cantidad de denuncias de torturas recibidas específicamente en el año 2009, lo que contrasta con las persistentes alegaciones y amplia documentación recibida de otras fuentes sobre estos casos.
- d. La reducida eficacia de los mecanismos de control y supervisión de la policía.
- e. Ausencia de indemnizaciones y rehabilitación para víctimas de torturas.

Asimismo, el Comité lamentó la falta de información acerca de capacitaciones sobre el "Manual de investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Protocolo de Estambul)" al personal involucrado en la investigación e identificación de tortura y su tratamiento¹⁵.

De acuerdo con los datos recabados en las causas que intervino Codehupy, entre el año 2011 y la actualidad, no se ha avanzado significativamente en ninguno de los puntos de preocupación manifestados.

En este mismo sentido, el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en abril de 2013 manifestó que

[L]amenta que pocos de los casos de tortura atendidos por la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público estén prosperando en su efectiva investigación, eventual condena de los perpetradores y reparación a las víctimas. Al Comité le preocupa que no exista un mecanismo de denuncia verdaderamente independiente que se ocupe de los presuntos casos de torturas o malos tratos en los lugares de privación de libertad, y que pocos de estos casos hayan sido enjuiciados (arts. 7 y 14)¹⁶.

En este sentido recomendó al Estado:

(...) asegurarse que todo acto de tortura o trato cruel, inhumano o degradante sea investigado de conformidad con el Protocolo de Estambul, y sea enjuiciado y castigado de manera proporcional a su gravedad. Para tal fin, el Estado parte debe fortalecer la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público para la investigación de casos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes. También debe fortalecer las capacidades de los médicos forenses del Ministerio Público y del Poder Judicial para la detección y diagnóstico de los casos de tortura y maltrato y establecer un sistema independiente para recibir y tramitar las denuncias de torturas o malos tratos en todos los lugares de privación de libertad (...) y velar

15 Organización de Naciones Unidas (1999), op. cit.

16 Naciones Unidas (2013) *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay, aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013)*, párrafo 16. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f36&Lang=en Acceso: 26/11/13

para que todo acto presunto de tortura o todo trato cruel, inhumano o degradante sea debidamente registrado¹⁷.

Sobre el caso de la masacre de Curuguaty, el Comité de Derechos Humanos se manifestó preocupado por:

[L]as alegaciones de importantes irregularidades en el accionar del Ministerio Público, la judicatura, y las fuerzas de seguridad con ocasión del allanamiento en Curuguaty en junio del 2012. En particular, el Comité está preocupado por la información recibida que demuestra falta de imparcialidad e independencia en los procesos de investigación desarrollados (arts. 6, 7, 14).

El Estado parte debe asegurar la investigación inmediata, independiente e imparcial de la muerte de 17 personas con ocasión del allanamiento de Curuguaty el 15 de junio de 2012, así como de todos los hechos vinculados que han sido denunciados por las víctimas, en particular torturas, detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales y posibles violaciones del debido proceso, incluyendo en el caso del adolescente condenado y de las dos mujeres en avanzado estado de gestación que se encuentran en prisión preventiva¹⁸.

Coincidente con el análisis realizado en el presente documento, el Comité de Derechos Humanos del PIDCP en mayo de 2012, a través de la Comunicación N° 1829/2008¹⁹, dictaminó que el Estado paraguayo violó el art. 7^o y el art. 2, 3er.

17 *Ibid.*, párrafo 16, segunda parte.

18 *Ibid.*, párrafo 23.

19 Comunicación individual presentada en el año 2008 presentada por la Codehupy y la OMCT en representación de Ernesto Benítez Gamarra, ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, con relación a Ernesto Benítez Gamarra por violaciones al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, específicamente por las violaciones por torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y denegación de un recurso efectivo (art. 2, párrafo 3 y 7), respectivamente.

El Comité de Derechos Humanos, en su 104^o período de sesiones, llevado a cabo del 12 al 30 de marzo del 2012, ha dictaminado favorablemente respecto de las alegaciones formuladas por Ernesto Benítez Gamarra en la comunicación presentada y ha realizado recomendaciones al Estado paraguayo en cuanto a la adopción de medidas de reparación, la proporción de un recurso efectivo que comprenda una investigación efectiva y completa de los hechos, además de la adopción de herramientas tendientes a garantizar la no repetición de este tipo de hechos.

El Estado paraguayo ha reconocido la competencia de Comité de Derechos Humanos en virtud a lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2), por lo tanto se encuentra comprometido a cumplir con las recomendaciones emitidas por el mencionado Comité.

Comunicación N° 1829/2008. Dictamen aprobado por el Comité en su 104^o período de sesiones, 12 a 30 de marzo de 2012. Comité de Derechos Humanos. Índice: CCPR/C/104/D/1829/2008. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f104%2fD%2f1829%2f2008&Lang=en

20 Ley N° 5/92 "Que ratifica el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", Art. 7: "(...) *Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.* (...)".

Párrafo²¹, ambos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas.

Si bien esta comunicación hace referencia a un caso particular, la situación general no varió con relación a la prevención de la tortura, ni al otorgamiento por parte del Estado de un recurso efectivo para sancionar dichos actos.

La Codehupy, a fin de dar cumplimiento a la comunicación mencionada, ha articulado reuniones y discusiones con las autoridades del Estado, pero hasta la fecha no se ha logrado avanzar en la firma de un acuerdo de cumplimiento. Sin embargo, es de destacar que las nuevas autoridades encargadas del seguimiento y cumplimiento de este dictamen han manifestado su predisposición para lograr definitivamente el acuerdo.

Resulta preocupante que una de las propuestas más resistidas guarda relación con la implementación del Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las Naciones Unidas, el cual constituye una herramienta fundamental para la investigación y sanción de los casos de tortura.

RECOMENDACIONES²²

- Dictar por parte de la Corte Suprema de Justicia una acordada en la que se recuerde a los jueces y juezas que tienen la obligación de denunciar los hechos de tortura que conocen en el ejercicio de sus funciones, advirtiendo que de no hacerlo incurren en causal de remoción por mal ejercicio de sus funciones (conforme al art. 286 del Código Procesal Penal). Se deberá señalar que todos los casos en que se dé lugar al hábeas corpus reparador de la privación ilegítima de libertad, deberán ser comunicados al Ministerio Público.
- Que la Corte Suprema de Justicia inicie una auditoría de la gestión jurisdiccional de José Dolores Benítez (juez penal de garantías de Curuguaty) para determinar si existió o no mal desempeño en el ejercicio de sus funciones, y en este caso, denunciarlo.
- Dictar por parte del fiscal general del Estado una orden general que recuerde a los jueces y juezas que están obligados a denunciar los hechos de tortura que conocen en su desempeño, advirtiendo que de no hacerlo incurren en causal de remoción por mal ejercicio de sus funciones.

21 Ley N° 5/92 "Que ratifica el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", Art. 2. 3er. Párrafo: "(...) 3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. (...)".

22 Varias de las recomendaciones fueron extraídas de la *Agenda de Exigibilidad en materia de derechos humanos* año 2013, Codehupy.

- Que el fiscal general del Estado audite la gestión fiscal de los intervinientes en el caso Curuguaty para determinar si existió o no mal desempeño en el ejercicio de sus funciones, y en este caso denunciarlos.
- Garantizar que todo acto de tortura o trato cruel, inhumano o degradante sea investigado de conformidad con el Protocolo de Estambul, y sea enjuiciado y castigado de manera proporcional a su gravedad. Para tal fin, fortalecer la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público para la investigación de casos de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes. También deben fortalecerse las capacidades de los médicos forenses del Ministerio Público y del Poder Judicial para la detección y diagnóstico de los casos de tortura y maltrato, y establecer un sistema independiente para recibir y tramitar las denuncias de torturas o malos tratos en todos los lugares de privación de libertad.
- Que el Ministerio de la Defensa Pública inicie acciones civiles en defensa de las personas torturadas con las que cuenta entre sus representados y representadas, en los casos más evidentes.
- Dar continuidad al pleno funcionamiento del Observatorio de Tortura y el Observatorio de Cárceles del Ministerio de la Defensa Pública, en coordinación con el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes (MNP).
- Dotar de los recursos humanos, financieros y materiales que permitan el cumplimiento de sus funciones a la Comisión del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes (MNP).
- Dar cumplimiento a las recomendaciones que emanen de los órganos de vigilancia de los tratados y de otros mecanismos de protección de derechos, en especial los relativos a la prohibición absoluta de la tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

BIBLIOGRAFÍA

- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2013) *Agenda de Exigibilidad en materia de Derechos Humanos*. Asunción, Codehupy.
- Martens, Juan (2010) "Impunidad sistémica alienta casos de tortura" en *Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción, Codehupy. Disponible en http://www.Codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=18&Itemid=21
- Martens, Juan y Roque Orrego (2011) "Inaceptable desinterés estatal en el abordaje de la problemática de la tortura" en *Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción, Codehupy. Disponible en: http://www.Codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=18&Itemid=21

- Naciones Unidas (2010) *Informe sobre la visita a la República del Paraguay del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm
- Naciones Unidas (2010) *Informe sobre la visita de seguimiento a la República del Paraguay del 13 al 15 de septiembre de 2010*. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm
- Naciones Unidas (2011) *Examen de los Informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención-Paraguay*. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fPRY%2fCO%2f4-6&Lang=en
- Naciones Unidas (2012) Dictamen aprobado por el Comité en su 104º período de sesiones, 12 a 30 de marzo de 2012. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f104%2fD%2f1829%2f2008&Lang=en
- Naciones Unidas (2013) *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay, aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013)*. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f3&Lang=en
- Orrego, Roque; Ximena López y Juan Martens (2012) "Jueces, juezas, fiscales y fiscalas cómplices de prácticas de tortura" en *Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción, Codehupy. Disponible en: http://www.Codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=18&Itemid=21

DOCUMENTOS JUDICIALES

- Carpeta de Investigación Fiscal, Causa N° 01-01-02-38-2013-57 "Investigación fiscal sobre un supuesto hecho punible de Lesión Corporal en el ejercicio de las funciones públicas". Unidad N° 3 Especializada en Derechos Humanos
- Carpeta de Investigación Fiscal, Causa N° 01-01-02-38-2013-44 "Oficial José Romero y Sub Oficial Heriberto Dávalos s/ Lesión Corporal en el ejercicio de las funciones públicas y Tortura". Unidad N° 1 Especializada en Derechos Humanos
- Carpeta de Investigación Fiscal Causa N° 01-01-02-38-2012-46 "Persona Innominada s/Tortura y otros"
- Carpeta de Investigación Fiscal Causa N° 01-01-02-38-2013-130 "Investigación Fiscal S/Lesión Corporal en el ejercicio de las funciones públicas". Unidad 2 Especializada en Derechos Humanos.
- Carpeta de Investigación Fiscal Causa N° 01-01-02-38-2013-132 "Investigación Fiscal S/Lesión Corporal en el ejercicio de las funciones públicas". Unidad 3 Especializada en Derechos Humanos.



SE PROFUNDIZAN MILITARIZACIÓN Y ABUSOS

Nuevo rumbo, nuevo gobierno, agravado proceso de militarización

El gobierno de Horacio Cartes, en funciones desde agosto del año 2013, no ha dado muestras de un desprendimiento respecto de las políticas de seguridad implementadas por los gobiernos que lo antecedieron. Más bien se percibe una profundización de los procesos de militarización con la utilización discrecional de las fuerzas militares, y con el aumento de la criminalización de la lucha social reflejada en las numerosas imputaciones de dirigentes campesinos y campesinas.

ABEL IRALA*

VIDAL ACEVEDO*

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA – PARAGUAY (SERPAJ – PY)

* Los autores agradecen la colaboración de Ángel Domínguez.

INTRODUCCIÓN

Además de la profundización de la militarización, impulsada desde del Poder Ejecutivo con aval del Poder Legislativo, el Ministerio Público persiste en el patrón de involucrar, imputar, procesar y privar de libertad a campesinos/as bajo sospechas de pertenecer o apoyar logísticamente al autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), sin mayores fundamentos empíricos.

Campesinos y campesinas son quienes resultan principalmente afectados por los operativos militares-policiales. Ante sus protestas contra las fumigaciones con agrotóxicos, la extranjerización de las tierras y los abusos de las fuerzas de seguridad del Estado, la respuesta estatal reiterada es la criminalización. Incluso privaciones ilegítimas de libertad pueden servir en este contexto como “resultados positivos” de los operativos en la lucha contra el EPP.

MARCO NORMATIVO

El derecho a la paz y al desarme forma parte de los derechos humanos de solidaridad y de los pueblos. Estos incluyen, entre otros, los derechos a la autodeterminación de los pueblos, a la identidad nacional y cultural, a la paz y la coexistencia pacífica, a la justicia social internacional, al uso de los avances de las ciencias y de la tecnología, a vivir en un ambiente sano y saludable, al patrimonio común de la humanidad y a un desarrollo que permita una vida digna.

La paz no puede ser entendida solo como ausencia de conflictos bélicos, sino que debe ser garantizada por el Estado a través de políticas públicas integrales, incluyendo políticas sociales que protejan y realicen los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

En diciembre del año 1978, por medio de la Resolución N° 33/73 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se dio el primer reconocimiento significativo del derecho a la paz. En la misma se proclamó la “Declaración sobre la Preparación de las Sociedades para vivir en Paz”, que en su primer artículo expresa que “toda nación y todo ser humano (...) tiene el derecho inmanente a vivir en paz. El respeto de ese derecho, así como de los demás derechos humanos, redundan en el interés común de toda la humanidad y es una condición indispensable para el adelanto de todas las naciones, grandes y pequeñas (...)”.

En la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz, aprobada en el año 1984 mediante Resolución N°39/11, la Asamblea General de las Naciones Unidas volvió a reiterar el reconocimiento del derecho a la paz, estableciendo en el punto 1 que“(...) los pueblos de nuestro planeta tienen el derecho sagrado a la paz”, y en el punto 2 que“(...) proteger el derecho de los pueblos a la paz y fomentar su realización es una obligación fundamental de todo Estado”.

Con relación a las normas jurídicas nacionales, la Constitución de 1992 en su artículo 144 establece que el Estado paraguayo renuncia a la guerra de agresión, pero sustentando el principio de legítima defensa. Para fortalecer este carácter de renuncia a la guerra, la Constitución Nacional establece principios con respecto a las relaciones internacionales, y en el artículo 145 relativo a la admisión de un orden supranacional, hace mención al deber de garantizar la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, entre otros, como fines que deben ser garantizados por dicho orden.

PRINCIPALES ACCIONES ESTATALES RESPECTO AL DERECHO A LA PAZ Y AL DESARME

MODIFICACIONES A LA LEY N° 1337/99 DE DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD INTERNA

La Constitución Nacional establece que la fuerza pública está compuesta por las Fuerzas Armadas (FF.AA.) y la Policía Nacional, diferenciando claramente sus funciones, quedando a cargo de la primera la defensa de las autoridades estatales y de la integridad territorial, y de la segunda "la seguridad interna de la Nación", según lo previsto en los artículos 173 y 175 de la Carta Magna.

Art. 173. De las Fuerzas Armadas	Art. 175. De la Policía Nacional
<p>Las Fuerzas Armadas de la Nación constituyen una institución nacional que será organizada con carácter permanente, profesional, no deliberante, obediente, subordinada a los poderes del Estado y sujeta a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes. Su misión es la de custodiar la integridad territorial y la de defender a las autoridades legítimamente constituidas, conforme con esta Constitución y las leyes. Su organización y sus efectivos serán determinados por la ley. Los militares en servicio activo ajustarán sus desempeños a las leyes y reglamentos, y no podrán afiliarse a partido o a movimiento político alguno, ni realizar ningún tipo de actividad política¹.</p>	<p>La Policía Nacional es una institución profesional, no deliberante, organizada con carácter permanente y en dependencia jerárquica del órgano del Poder Ejecutivo encargado de la seguridad interna de la Nación. Dentro del marco de esta Constitución y las leyes, tiene la misión de preservar el orden público legalmente establecido, así como los derechos y la seguridad de las personas y entidades y de sus bienes; ocuparse de la prevención de los delitos; ejecutar los mandatos de la autoridad competente y, bajo dirección judicial, investigar los delitos. La ley reglamentará su organización y sus atribuciones (...)².</p>

En ambos casos se trata de instituciones profesionales y no deliberantes, con la diferencia de que las Fuerzas Armadas deben estar subordinadas a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, mientras que la Policía depende directamente del Poder Ejecutivo.

1 Los resaltados son nuestros.

2 Los resaltados son nuestros.

Con el propósito de establecer "las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de planificación, coordinación, ejecución y control tendientes a asegurar la defensa nacional", tal como lo establece su artículo 1º, en el año 1999 y después de varios años de estudio fue promulgada la Ley N° 1337/99 "De Defensa Nacional y Seguridad Interna".

Apenas siete días después de asumir la Presidencia de la República, Horacio Cartes logró modificar la mencionada ley con el propósito de otorgar mayor poder al Poder Ejecutivo sobre las Fuerzas Armadas en detrimento de los otros poderes del Estado, además de incluir la movilización de efectivos militares para cuestiones de seguridad interna, sin tiempo ni espacio geográfico limitado.

En la sesión del jueves 22 de agosto del año 2013, la Cámara de Senadores aprobó la Ley N° 5036/13 "Que modifica y amplía los artículos 2º, 3º y 56 de la Ley N° 1337/99 De Defensa Nacional y Seguridad Interna", con 29 votos a favor, 11 en contra y 5 ausentes. Dicha normativa fue presentada por el Poder Ejecutivo y contaba con media sanción de la Cámara Baja.

Como parte del debate parlamentario sobre la modificación de dicha ley, el senador Eduardo Petta, del Partido Encuentro Nacional, afirmó que la Policía Nacional no se encontraba sobrepasada y que, a su vez, se contaba con cuerpos de élite especializados, altamente entrenados, equipados y bien preparados. Además de rechazar la rapidez con la que se estaba forzando la aprobación de las modificaciones propuestas por el Poder Ejecutivo, el representante parlamentario cuestionó a sus colegas sobre la utilidad que se le daría en adelante al artículo 288 de la Constitución Nacional, referente al estado de excepción:

Yo les pregunto, ¿en qué caso a partir de ahora con estas modificaciones se va a dar el estado de excepción consagrado en el artículo?; estamos derogando la Constitución Nacional cuando le damos atribución a un presidente para que él deje de lado el estado de excepción y haga directamente por decreto, informa al Congreso, pero él nomás decide (...). Ahora les pregunto: ¿cuál es el tiempo para el presidente de la república?³.

Por su parte, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) presentó una nota a los líderes de bancadas de los partidos políticos con representación en el Senado para expresarles las principales objeciones a las modificaciones a la ley propuestas por el Poder Ejecutivo, objeciones que se sostenían en dos puntos fundantes:

- a) El proyecto de ley atenta contra el artículo 3 de la Constitución Nacional porque rompe con el principio de equilibrio entre los poderes del Estado,

3 Audio disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=BLQYiiQKiz4>

al otorgar al Poder Ejecutivo mayores facultades en perjuicio de los demás poderes del Estado y escapando del control de éstos.

- b) El proyecto de ley permite que en la práctica el Poder Ejecutivo instale un estado de excepción en forma permanente, sin límite de tiempo y sin aprobación ni control del Poder Legislativo.

Pese a la solidez de las argumentaciones presentadas por parte de autoridades políticas, así como de los fundamentos presentados por organizaciones de la sociedad civil, referentes intelectuales y juristas, para la no modificación de dicha ley en los términos propuestos, no se obtuvo efecto positivo y así sectores del coloradismo y sus aliados permitieron que las Fuerzas Armadas puedan, por decreto presidencial, intervenir en asuntos de seguridad interna.

IMPACTOS INMEDIATOS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY N° 5036/13

La sanción y promulgación de la Ley N° 5036 en el mes de agosto del año 2013 dio vía libre a la militarización de tres departamentos del país a través del Decreto presidencial N° 103 del 24 de agosto del mismo año "por el cual se dispone el empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas de la Nación, en operaciones de Defensa Interna, en los departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay".

Con este decreto, las Fuerzas Armadas tienen bajo su mando a la Policía Nacional. Días después de concretarse la militarización en la zona norte del país, el abogado y docente penalista José Fernando Casañas Levi expresaba sus cuestionamientos a la reforma legal con estas expresiones:

(...) en San Pedro, Concepción y Amambay el sistema ha cambiado, porque según el Decreto N° 103 que está amparado en la ley [5036], el comandante de la fuerza operacional no es la Policía, es el comandante Restituto González. Eso significa que cuando se trate de casos de combate al terrorismo previstos en la Ley N° 4024 o temas que tengan que ver con la defensa nacional (Ley 1337) ya el fiscal no puede ordenarle a la policía que realice un procedimiento como ocurre en el Código Procesal Penal, simplemente porque el Decreto N° 103 dice en su artículo tercero que la Senad y la Policía Nacional pasarán bajo el mando operacional de las Fuerzas Armadas⁴.

Agregaba además que "(...) los militares no están entrenados para investigar hechos punibles...". "Esto no es una guerra, estos son hechos punibles cometidos por una banda"⁵.

4 Radio Nandutí, 4 de setiembre de 2013. Disponible en: http://www.nanduti.com.py/v1/include-audio.php?audios_id=112284

5 Ibíd.

De este modo, el gobierno de Horacio Cartes logró aumentar el poder punitivo del Estado de manera inconstitucional, vulnerando las estrictas reglas previstas en la Constitución Nacional. Hasta el cierre de la elaboración de este informe aún se mantienen militarizados los tres departamentos mencionados, en un proceso de militarización que parece no querer dar ningún paso atrás, sino que, por el contrario, está avanzando en la instalación definitiva de las fuerzas militares en la sociedad civil.

El accionar militar-policial ha significado una serie de irregularidades, abusos, uso innecesario de la fuerza, amedrentamientos y allanamientos de gran aparatosidad en contra de pobladores y pobladoras de comunidades campesinas, quienes aseguran que la presencia militar no proporciona solución alguna a los problemas de seguridad, sino que representa un problema más para las personas que viven en dichas localidades⁶.

CASOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN LAS FF.AA.

Los casos de maltratos a soldados que cumplen con el servicio militar obligatorio –que años atrás eran constantes– ya no son denunciados públicamente. Esto puede que sea por temor o porque los oficiales o suboficiales instructores estén cumpliendo con lo que dispone, entre otras cosas, el artículo 129 de la Constitución Nacional, que en una de sus partes señala: “El servicio militar deberá cumplirse con plena dignidad y respeto hacia las personas”. Sin embargo, en los últimos años son recurrentes las denuncias por casos de violaciones de derechos humanos en la Academia Militar “Mcal. Francisco Solano López”⁷, lugar donde varones y mujeres se instruyen profesionalmente para ser militares oficiales.

La institución militar mencionada tiene como visión “constituirse en una institución de formación militar, del nivel universitario, basada en la ética, integrada a la excelencia académica y técnica-táctica profesional, en consonancia con los más modernos conceptos educacionales y de las artes y ciencias militares”⁸. Por esa misma visión, es preocupante que los hechos denunciados, que podrían ser calificados como tratos crueles, inhumanos o degradantes, se cometan en el lugar donde se imparte instrucción profesional a los futuros agentes militares del Estado.

Entre los casos denunciados por las autoridades de la Academil a la Justicia Militar, se encuentra el que involucra al teniente de Infantería Enzo Ismael Merelles quien, según denuncia de una cadete, cuando estaban haciendo instrucción bajo el mando del mismo, golpeó con un palo en las plantas de sus pies a todo un pelotón de treinta cadetes. La denuncia fue efectuada por el propio comandante de la Academil, Gral. de Brigada Óscar C. Pavón. Cabe aclarar que

6 Para acceder a un análisis de los impactos de estos operativos, se recomienda la lectura del artículo sobre Seguridad Ciudadana, incluido en el presente informe.

7 La Academia Militar “Mcal. Francisco Solano López” es también conocida como Academil.

8 Ver: <https://www.facebook.com/pages/Academia-Militar-Mcal-Francisco-Solano-Lopez/364338486970463?sk=info>

la Justicia Militar, por orden del juez militar, mayor Julio Vargas, ordenó la reclusión en el penal castrense de Viñas Cue del Tte. Mereles⁹.

En el caso del Tte. Mereles se da una situación de abuso de un oficial hacia subalternos/as (cadetes). Sin embargo, los abusos también se dan de cadetes de rango superior hacia los de menor rango. En estos últimos años, varios han sido los casos denunciados. A modo de ejemplo, citamos también algunos de los casos denunciados que fueron de público conocimiento:

- En el año 2009, un hecho de coacción sexual a una cadete mujer por parte de otros cadetes. Este caso fue llevado a la justicia ordinaria.
- En el año 2010 el padre de Rafael Saiz denunció que su hijo fue sometido sistemáticamente a golpes físicos y castigos psicológicos. El joven se retiró de la Academia.
- En marzo del año 2011, el cadete César Vladimir Cardozo había sido maltratado y quemado con una plancha por un cadete de curso superior. Finalmente Cardozo tuvo que abandonar la institución por falta de garantías.
- El caso de Rubén López Pérez salió a luz en julio del año 2011. El mismo fue golpeado brutalmente y obligado a tragar materia fecal.
- En el año 2011, Eustaquio Paredes fue golpeado y “descuereado” en horas de la madrugada, por cadetes superiores¹⁰.
- En el año 2011 Manuel Samaniego López fue golpeado y le rompieron la cabeza con un espadín.
- En setiembre de año 2012, Amado González fue castigado con golpes de madera en las manos.
- En marzo del año 2013 Joel Sala, Cindy Fleitas y Cecilia López fueron agredidos a machetazos por el cadete del cuarto año Paulo César Cuevas, quien habría sido el mismo que quemó con una plancha en el año 2011 al cadete César Vladimir Cardozo.

En cuanto al caso del reincidente cadete Cuevas, el juez de la Corte Militar, José Durán Martínez, además de condenar a dicho cadete a tres meses de arresto, comunicó al general Pavón, comandante de la Academil, que deberá aplicar el reglamento interno de la academia, el cual en su artículo 71 establece la “exclusión definitiva por mala conducta”¹¹. Finalmente, por Orden Especial N° 45, firmada por Federico Franco en su carácter de comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, el cadete Paulo César Cuevas Gómez fue excluido en forma definitiva de la Academia Militar Mcal. Francisco Solano López.

9 Diario ABC Color, 29 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/teniente-militar-a-prision-por-golpear-a-todo-un-peloton-623069.html>

10 Este caso denunciado afecta a la escuela de Sub-Oficiales de la sanidad militar, donde Eustaquio Paredes era cadete, los demás casos denunciados que se citan en este listado afectan a una academia.

11 Diario ABC Color, 14 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/justicia-militar-ordena-excluir-a-cadete-agresor-584152.html>

Se debe recalcar que la tortura es un delito imprescriptible y se halla previsto en el artículo 309 del Código Penal, sancionándose con penas privativas de libertad no inferiores a 5 años, pudiendo llegar hasta los 25 años.

En este sentido, las autoridades castrenses deberían poner mayor empeño en erradicar esta práctica sistemática de violencia institucionalizada como metodología para que sean respetadas las órdenes de los superiores, con el fin de evitar que situaciones como estas se sigan repitiendo en las instituciones bajo el dominio estatal.

OPERATIVOS MILITARES DE ASISTENCIA HUMANITARIA

En los primeros días de junio del año 2013 se realizó en Yasy Cañy, departamento de Canindeyú, uno de los más importantes operativos de "Acción Cívica Médica", conocido generalmente por sus siglas en inglés Medcap. A través de un escrito realizado por el sargento del Ejército 1ª Clase Alex Licea de Estados Unidos (EE.UU.), del Comando de Operaciones Especiales del Sur, se pudo acceder a la información de esta acción planificada por la Oficina de Cooperación de Defensa de la Embajada de EE.UU. en Paraguay y el Comando de Operaciones Especiales de EE.UU. - Asuntos Civiles del Sur.

Según dicho informe, en el operativo se atendió a más de 3.000 personas que recibieron "servicios sociales y médicos, incluyendo pediatría, medicina general, ginecología, optometría, oftalmología, odontología, vacunación, registro de identificación y planificación de la familia, servicios de laboratorio y farmacia".

El objetivo se deja leer claramente en parte del informe. Al tratarse de un departamento con alto porcentaje de pobreza que ha sido escenario incluso de una masacre por conflictos de tierra (Curuguaty), con estas acciones se buscaría retomar el contacto con la ciudadanía y ganarse la confianza hacia las fuerzas del orden. El informe expresa en una de sus partes: "Fue un área importante para poder proveer estos servicios debido a la pobreza y a raíz de las **masacres en las inmediaciones de Marina Cue** después de una disputa de tierras. **Ese acontecimiento sacudió la confianza entre muchos de los residentes hacia las fuerzas de seguridad de la nación, una percepción errónea que quieren cambiar**"¹².

Cabe resaltar que la mayoría de los operativos realizados en el transcurso de este año se concentraron en el departamento de San Pedro, dando seguimiento a operativos realizados desde el año pasado en el distrito de Tacuatí. Coincidentemente o no, en este lugar es donde se ha registrado la mayor cantidad de denuncias sobre las violentas intervenciones por parte del Ejército paraguayo contra la población civil.

En febrero del año 2013, con la movilización de más de 200 militares y policías, se llevó la asistencia a Cruce Liberación. En el mes de setiembre, también del año 2013, el operativo se realizó en San Pedro del Ycuamandyyú, donde se esti-

¹² U.S. Department of Defense, 6 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=120234>. Los resaltados son nuestros.

ma que se atendió a un total de 4.000 personas. El último operativo se realizó en el mes de noviembre del año 2013 en San Joaquín, departamento de Caaguazú. Al respecto, señalaba el diario ABC Color: "Unos 200 militares de las Fuerzas Armadas de la Nación (FF.AA), con el apoyo de la oficina de Cooperación y Defensa de la Embajada de los Estados Unidos de Norteamérica, la Municipalidad local y la Gobernación de Caaguazú, brindaron asistencia médica gratuita a unas 5.000 personas, miembros de familias de extrema pobreza de esta zona del país"¹³.

Los operativos también incluyen, además de militares paraguayos, a instituciones públicas y a uno de los gremios empresariales más poderosos del país, la Asociación Rural del Paraguay (ARP), que se ha sumado a la realización de estas acciones. Dichos operativos no ayudan en absoluto a que el Estado pueda cumplir con sus funciones sociales de garantizar los derechos básicos de la ciudadanía, aumentando y mejorando la calidad de la atención médica, educación, productividad, entre otros. En lugar de impulsar políticas públicas efectivas para garantizar estos derechos, se utiliza la grave situación de pobreza extrema para que organismos extranjeros dirijan acciones caritativas para "acercar" a las fuerzas militares a las comunidades excluidas.

FUERZAS MILITARES PARAGUAYAS EN HAITÍ

La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah) se estableció el 1 de junio del año 2004 por Resolución N° 1542 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En un principio la misma solo duraría seis meses. Sin embargo, ya han transcurrido nueve años desde entonces y, nuevamente, el Consejo de Seguridad le otorgó el 15 de octubre del año 2013 una nueva prórroga por doce meses. Esta situación es considerada por organizaciones sociales y de derechos humanos a nivel mundial como una ocupación militar de Haití. La Minustah movilizó efectivos militares y policías de más de 35 países diferentes y utilizó recursos financieros importantes con un promedio de 700 millones de dólares anualmente.

El Estado paraguayo también sigue enviando tropas militares a Haití. En junio del año 2012, fueron enviados 31 efectivos militares para integrarse al batallón multinacional que está bajo el mando de Brasil. Este batallón es integrado también por militares argentinos, chilenos y peruanos. Se trata de una unidad de Infantería que tiene la misión de realizar trabajos de seguridad mediante patrullajes, puestos de control, cumpliendo una tarea de policía militar¹⁴.

Además de este pelotón, en Haití se encuentra una compañía paraguaya de unos 130 hombres que es de ingeniería multi-rol, dedicada a la construcción o reparación de edificios públicos y carreteras.

13 Diario ABC Color, 25 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/interior/operativo-nepohno-24-asistio-a-unas-5000-personas-en-san-joaquin-642906.html>

14 Diario ABC Color, 16 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/politica/relevo-de-contingente-en-haiti-584874.html>

En nuestro país los/as militares que quieren acoplarse a las fuerzas que operan en Haití u otro país, se presentaron a comienzos del año 2013 en el Centro de Entrenamiento de Operaciones de Paz (Cecopaz). Se inscribieron unos 250 efectivos para la preselección, luego pasaron exámenes físicos, de informática, teórico, psicológico y en otras especialidades, como electricidad, manejo de camiones y cocina. Fueron seleccionadas 130 personas que corresponden a la Fuerza Aérea, la Armada y el Ejército. Posteriormente, el coronel Gilberto Arriola, comandante de Cecopaz, informó que solo podrán viajar 82 efectivos. El presidente Horacio Cartes, en su carácter de comandante en jefe, firmó la orden general y se procedió a la lectura oficial de los nombres de las 82 personas.

Según un medio periodístico, algunos militares denunciaron irregularidades en la confección de la nómina de militares que se acoplarían a la IV Compañía Multi-Rol, que realizará operaciones de paz y ayuda en la reconstrucción de Haití¹⁵. La denuncia señalaba que en la lista oficial habrían aparecido nombres de oficiales y suboficiales que no realizaron el proceso de examen y que ni siquiera habían cumplido con todos los requisitos exigidos por la institución castrense.

Entre las personas denunciadas, según este medio periodístico, figura la guardia marina de sanidad Natalia Raquel Crosta Benítez. Se afirma que la misma no realizó el procedimiento correspondiente ni formó parte de los seleccionados. Efectivos habían explicado que la citada oficial es esposa del comandante del IV Contingente Multi-Rol, el coronel Justo Germán Torres. Similar situación se habría repetido con el teniente piloto Diosnel Cutillo, el suboficial de Sanidad Miguel Achón y el mayor Roberto Antonio González Giménez. Según las denuncias, ninguno de ellos participó del proceso de selección y ocuparían el lugar de otras personas que sí cumplieron con el proceso exigido¹⁶.

La corrupción dentro de la esfera castrense permearía incluso en estos casos en que se afirma llevar supuesta "solidaridad" a otros países, ya que existirían numerosos intereses en juego, principalmente relacionados con los salarios en dólares que reciben los efectivos destinados a estas "misiones de paz".

En estos años de ocupación, la presencia de militares en Haití no ha traído beneficios a la población, sino que, por el contrario, contribuyó a empeorar la situación, agravando la dependencia económica, política y social del país, y violando sistemáticamente los derechos humanos de los ciudadanos y ciudadanas de este país.

En ese sentido, Jubileo Sur, organización latinoamericana que desde hace años viene solidarizándose con el pueblo de Haití, en un encuentro celebrado en la ciudad de Río de Janeiro (Brasil) en octubre de año 2013, lanzó un manifiesto que demanda, entre otras cosas:

15 Diario Última Hora, 28 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/malestar-fuerzas-armadas-la-lista-viajeros-haiti-n735270.html>.

16 *Ibid.*

1. El fin inmediato de la presencia de las tropas de la Minustah en el territorio haitiano;
2. La no renovación por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del mandato de la Minustah para el periodo octubre del año 2013 a octubre del año 2014; así como el pleno respeto de la voluntad claramente expresada por el Senado de la República de Haití, en su resolución que reclama la salida de las tropas de la Minustah antes del 14 de mayo del año 2014;
3. Que la ONU reconozca su responsabilidad e indemnice a las familias de las casi 9.000 personas fallecidas por el cólera y de las casi 700.000 personas infectadas, y que tome medidas de reparación incluyendo la implementación de un sistema que facilite el acceso universal al agua potable en Haití;
4. A los parlamentarios del continente, que apoyen la resolución del Senado haitiano;
5. A los gobiernos latinoamericanos, que retiren de inmediato sus efectivos de la Minustah, reconociendo la enorme contribución del pueblo de Haití a los procesos independentistas del siglo XIX y la total inadecuación de la Minustah en relación con las necesidades urgentes del pueblo haitiano.

Es urgente que el Gobierno paraguayo implemente una política diferente en cuanto al envío de tropas paraguayas al extranjero. Lo que ocurre en el territorio de Haití no se soluciona con presencia de militares, sino con solidaridad y políticas sociales y, sobre todo, respetando la autodeterminación de los pueblos, en este caso del soberano pueblo haitiano.

RECOMENDACIONES

A continuación se presentan varias recomendaciones, la mayoría de ellas relacionadas a los temas presentados en este artículo. Se incluyen también otras en relación a temas que, si bien no fueron abordados aquí, sí fueron señalados en informes de años anteriores, y su cumplimiento sigue pendiente.

- Derogar la Ley N° 5036/13 y levantar el estado de militarización implementado en tres departamentos del país.
- Declarar la inconstitucionalidad de la Ley N° 5036/13 por violar reglas constitucionales y por propiciar abusos y graves violaciones de derechos humanos por parte de las fuerzas públicas.
- Respetar las disposiciones constitucionales, absteniéndose el Estado de utilizar las Fuerzas Armadas en conflictos sociales.
- Avanzar en los procesos de esclarecimiento de muertes y desapariciones forzadas en los cuarteles.
- Eliminar la denominada Justicia Militar, puesto que continúa manteniendo en general un sistema de impunidad sobre los casos que se investigan.

- Disminuir el presupuesto militar, de manera proporcional a las demandas sociales que urgen, aplicando los recursos públicos respectivos a la satisfacción de las mismas.
- Reestructurar el destino y el modo de funcionamiento de los establecimientos militares en las zonas urbanas para asignarlos a centros hospitalarios o educativos.
- Proseguir efectivamente las tareas investigativas y la posterior sanción a los/as efectivos militares responsables de hechos de corrupción.
- Retirar las tropas paraguayas de Haití que operan en el marco de la Minustah.

BIBLIOGRAFÍA

- Diario ABC Color, 14 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/justicia-militar-ordena-excluir-a-cadete-agresor-584152.html>
- Diario ABC Color, 16 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/relevo-de-contingente-en-haiti-584874.html>
- Diario ABC Color, 29 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/teniente-militar-a-prision-por-golpear-a-todo-un-peloton-623069.html>
- Diario Última Hora, 28 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/malestar-fuerzas-armadas-la-lista-viajeros-haiti-n735270.html>
- Diario ABC Color, 25 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/interior/operativo-nepohno-24-asistio-a-unas-5000-personas-en-san-joaquin-642906.html>
- U.S. Department of Defense, 6 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=120234>.

DERECHOS GENERACIONALES





GRAVES CONSECUENCIAS EN EL GOCE EFECTIVO
DE LOS DERECHOS HUMANOS DE NIÑOS, NIÑAS Y
ADOLESCENTES

Profundización de los retrocesos y los nuevos rumbos de la incertidumbre

Durante este año, la situación para los derechos humanos de la niñez y la adolescencia ha sido de regresividad en Paraguay. Este periodo se vio marcado por desniveles presupuestarios que afectaron gravemente la continuidad necesaria y la calidad de los programas sociales dirigidos a la niñez y a la adolescencia a cargo de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA). El sostenimiento de las políticas de salud, la situación de la educación y la huelga docente, la reforma de la ley “De defensa nacional y seguridad interna” y la militarización de la zona norte del país han ocasionado graves consecuencias en la vida y en el goce efectivo de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes de todo el país.

ANÍBAL CABRERA
SOLEDAD CÁCERES
HEVE OTERO

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Y DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA
COORDINADORA POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA
Y LA ADOLESCENCIA (CDIA)

INTRODUCCIÓN

El año que se reporta en este informe se divide en dos momentos: el primero, la finalización de una administración de gobierno que asumió luego del juicio político realizado al presidente Fernando Lugo, y el segundo, el inicio de la nueva administración de gobierno, a partir de las elecciones de abril del año 2013, que dieron como resultado la asunción del actual presidente Horacio Cartes, hecho que representa el regreso al poder de la Asociación Nacional Republicana (ANR).

En todo este contexto, la situación para los derechos humanos de la niñez y la adolescencia ha sido de regresividad en el país, en particular para la niñez y la adolescencia campesina, de las comunidades indígenas y de las zonas periurbanas.

El drama de la desigualdad en la tenencia de tierra es uno de los elementos estructurales que configuran las relaciones entre individuos de una sociedad de gran preeminencia rural como la paraguaya. La situación de conflictividad social en torno a la tenencia de tierras ha llegado a su máxima expresión el 15 de junio del año 2011, cuando en situaciones aún no clarificadas desde el Estado nos encontramos ante 17 personas fallecidas, incontables personas heridas, y varias comunidades campesinas conmocionadas y violentadas.

Preocupa la grave situación actual de niñas, niños, adolescentes y jóvenes rurales, hijas e hijos de campesinos/as que luchan por la reivindicación de sus derechos, quienes sufren de manera directa situaciones violentas y traumáticas, como son las represiones, desalojos, hostigamientos, persecuciones y amenazas constantes. En muchos casos, las extremas carencias familiares, sumadas a las situaciones de violencia, les crean secuelas psicológicas e incluso físicas irreparables por la realidad de exclusión en la que tienen que sobrevivir.

MARCO NORMATIVO

Paraguay se ha destacado por ser un país firmante y ratificador de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, sumado a un notorio progreso en la promulgación de ciertas leyes nacionales que van constituyendo un consolidado de instrumentos normativos para las garantías de los derechos humanos en general, y para la niñez y la adolescencia en particular. Sin embargo, la reglamentación de esas leyes y la asignación de recursos presupuestarios para la implementación efectiva de estos instrumentos parecieran circular por un canal de cumplimiento más lento.

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

Paraguay ha firmado la adhesión al tercer Protocolo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. Este acto es considerado un avance, aun cuando está pendiente su ratificación¹, pues

¹ La ratificación es realizada por el Congreso.

permitirá que niñas, niños y adolescentes puedan elevar de forma directa denuncias sobre transgresiones a sus derechos ante el Comité de Derechos del Niño. Es importante remarcar que este Comité era el único del Sistema Universal de Derechos Humanos que no disponía de un mecanismo de este tipo. A la actualidad, para la entrada en vigencia de este protocolo se requiere de la ratificación de dos países más, debido a que solo lo han hecho ocho (8) a nivel mundial.

LEGISLACIÓN NACIONAL

El país cuenta desde agosto del año 2012 con la ley N° 4698, denominada "De Garantía nutricional en la primera infancia", que blindó el presupuesto del Instituto Nacional de Nutrición (INAN), dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), con el objetivo de garantizar la prevención, asistencia y control de la desnutrición de niñas y niños menores de 5 años de edad, así como de las embarazadas, a partir del tercer mes de gestación y hasta los primeros seis meses después del parto, que se encuentran en situación de pobreza, bajo peso, desnutrición o cualquier situación de vulnerabilidad nutricional del país. Ésta cuenta con un presupuesto mínimo, complejo de ejecutar por dificultades financieras y administrativas que tiene el Estado. La intención era llegar de manera progresiva en tres años a cerca de 200.000 niñas y niños, que se estima se encuentran en dicha franja de edad, con riesgo de desnutrición, en 243 distritos del país.

En septiembre del año 2012 fue promulgada la ley N° 4758, denominada "Fondo nacional de inversión pública y desarrollo", más conocida como Fonacide. Dispone que el promedio de los 340 millones de dólares que recibe Paraguay desde el año 2012, como parte de las negociaciones del gobierno del expresidente Lugo con Brasil por la cesión de energía eléctrica de la empresa hidroeléctrica binacional Itaipú, serán distribuidos de la siguiente forma: el 28 % para el Tesoro Público, destinado a programas y proyectos de infraestructura a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) o de otras reparticiones; el 30 % para programas educativos y de investigación, creándose un Fondo para la Excelencia Educativa, que asigna determinados porcentajes destinados a investigaciones, primera infancia, tecnología de la información y la comunicación (TIC), entre otras; el 25 % a las gobernaciones y municipalidades, donde la mitad debe ser invertido en infraestructura escolar y el 30 % para la alimentación escolar, entre otras; el 10 % dirigido al Fondo Nacional para la Salud; y finalmente el 7 % para la capitalización de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD). La expectativa es que esta ley, junto con el Presupuesto General de Gastos de la Nación, se constituya en una verdadera herramienta para el financiamiento del desarrollo del país.

Un alto porcentaje de estos recursos van orientados a temas educativos, a fin de mejorar la calidad, la cobertura y el acceso a la educación por medio de obras, compras para la alimentación escolar, materiales pedagógicos y equipos tecnológicos. Sin embargo, aspectos como la no planificación del uso, la necesidad del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) de concursar por fon-

dos que le han sido reducidos de su presupuesto nominal y las dificultades técnicas de los gobiernos locales en administrar estos fondos tornan compleja la implementación de la presente ley. Esto se debe a que dichos recursos son complementarios y no supletorios, tal como se ha establecido en los decretos reglamentarios, emanados del fugaz gobierno del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA).

La otra dificultad es la disposición de la ley en cuanto al modo de asignar los recursos a los gobiernos locales, utilizando la misma lógica de distribución de los royalties. Por tanto, se otorgan mayores recursos a las zonas cercanas a las binacionales y menos recursos a las zonas lejanas. Entonces, en la zona centro del país, donde existen mayores niveles de pobreza, se distribuyen menor cantidad de recursos, y el principio de crecimiento con equidad no se cumple.

Esta situación es preocupante debido a que la política de atención integral a la primera infancia, y a la niñez y la adolescencia en general, con criterios de equidad, participación, calidad y sostenibilidad es diseñada, ejecutada y financiada con la mediación de instancias creadas por la ley, por fuera de las estructuras de las instituciones rectoras y encargadas (MEC, MSPyBS, SNNA, Defensoría de la Niñez y la Adolescencia, entre otras), como es el Consejo de Administración del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación, que se halla conformado con el 30 % de los recursos del Fonacide.

Otro elemento que ha afectado de manera negativa la vida de niñas, niños y adolescentes campesinos/as fue la reforma de la ley N° 1337 “De defensa nacional y seguridad interna”, como una de las primeras medidas tomadas por la nueva administración del presidente Horacio Cartes, que amplió poderes al Ejecutivo y estableció la militarización de la zona norte del país para el combate al denominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP). Este despliegue militar, cuestionado por varios sectores de la ciudadanía, ha despertado las inquietudes de las organizaciones de derechos humanos ante la posibilidad de violaciones a las garantías y derechos civiles y políticos, además de las críticas respecto a la propia constitucionalidad de la modificación legal realizada. Esta situación afectó la vida cotidiana de niñas, niños y adolescentes de la zona y ha significado, en palabras de los/as propios/as servidores públicos del lugar, que aumenten los casos de ausencia escolar en las instituciones educativas, puesto que por temores diversos las familias no envían con regularidad a la escuela a sus hijas e hijos.

NUEVAS INSTANCIAS E INSTRUMENTOS

La SNNA constituyó, desde el año 2011, una Mesa País contra la Violencia hacia niños, niñas y adolescentes, que integraba a los propios actores, a la sociedad civil y a la cooperación internacional, constituyéndose en un mecanismo de seguimiento al informe de violencia de Naciones Unidas. En mayo del año 2013, esta Mesa, gracias a la incidencia de la sociedad civil, se constituyó en Comisión Nacional de Prevención y Atención Integral de la Violencia hacia la Niñez y la Adolescencia del Paraguay, por medio del decreto N° 11.056/13.

Liderada por la SNNA, la Comisión está integrada por organizaciones de niñas, niños y adolescentes, el MSPyBS, el MEC, el Frente Parlamentario por la Niñez, las oficinas país de las organizaciones internacionales no gubernamentales, como Aldeas SOS, Child Fund Canada, Plan Internacional, Save the Children, Red ANDI, junto con Unicef y la CDIA. Esta Comisión, con enlace permanente a las iniciativas regionales de prevención y combate a la violencia hacia niños, niñas y adolescentes, articula la acción interinstitucional para la prevención y atención a la violencia.

INICIATIVAS ESTATALES

IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS FOCALIZADOS

En la SNNA, ente rector del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y la Adolescencia, el último periodo de la administración anterior (14 meses de gobierno del PLRA), estuvo marcado por desniveles presupuestarios, que, en palabras de las autoridades de la SNNA, se debían a “recortes en el presupuesto e insuficiencia de fondos” para la continuidad necesaria y la calidad en la atención a niñas, niños y adolescentes en los programas de desarrollo permanente de la institución, en particular del Programa de Atención Integral a los Niños, Niñas y Adolescentes en Calle (Painac), el centro pedagógico Ñemity y el programa Abrazo².

Sobre estas irregularidades en la marcha de los programas sociales, se han expedito los/as propios/as beneficiarios/as y el Sindicato de Trabajadores de la SNNA. Además está mencionar las graves consecuencias que han tenido estas interrupciones de la implementación de la política de compensación y atención directa en la vida misma de los niños, niñas y adolescentes.

CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS EN EL CASO “CRISTINA AGUAYO”

Un ejemplo de lo mencionado anteriormente constituye la reparación monetaria pendiente que la SNNA debía realizar a nueve víctimas del caso Cristina Aguayo contra el Estado paraguayo³. Requerida por nota sobre la demora en la reparación, la SNNA manifestó, en una carta, que no estaba dentro del presu-

2 Radio 1000, 22 de mayo de 2013. Disponible en: www.radio1000.com.py/audio_interna.php?id=6010. ADN Paraguay, 13 de mayo de 2013. Disponible en: www.adndigital.com.py/component/k2/item/10452-el-carac%C3%BA-16-05.html; diario Última Hora, 18 de febrero de 2013. Disponible en: www.ultimahora.com/la-snna-busca-apoyo-rescatar-ninos-estado-calle-n601384.html; diario ABC Color, 15 de setiembre de 2013. Disponible en: www.abc.com.py/edicion-impres/politica/ninez-compraba-a-8000-leche-que-cuesta-g-5000-618078.html; diario Última Hora, 19 de junio de 2013. Disponible en: www.ultimahora.com/manifiestacion-funcionarios-la-secretaria-la-ninez-este-miercoles-n627562.html.

3 En noviembre de 2000 y en enero de 2001, en las calles de la ciudad de Asunción se realizaron redadas masivas de niños y niñas en situación de calle por orden de la jueza de Primera Instancia en lo Tutelar y Correccional del Menor del Sexto Turno. En estas redadas habrían sido detenidos, en forma masiva y sin individualización alguna, decenas de niñas y niños, que fueron posteriormente internados en distintos hogares transitorios distribuidos en todo el país y separados de sus familias por tiempo indefinido. Este caso fue admitido por la CIDH y se encuentra en proceso de solución amistosa. En el marco de esta solución se ha indemnizado a 60 víctimas, y las restantes deben ser indemnizadas este año.

puesto del presente año realizar dicho pago. Cabe mencionar que, a la entrada de la actual administración, las autoridades de la SNNA aseguraron que dicha partida existen en el actual presupuesto y que esta reparación se realizaría durante el año 2013, debido a que los fondos están para cumplir con esta cláusula de la solución amistosa, como parte del acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)⁴.

MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES (MNP)

En diciembre del año 2012, se constituyó la Comisión Nacional para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de conformidad a lo dispuesto en la ley N° 4288/11, que crea el MNP, y de la ley N° 2754/2005, que aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. El Mecanismo está conformado por seis miembros permanentes y tres suplentes.

El MNP es una institución que fue creada para reforzar y colaborar con la protección de las personas privadas de libertad y en situación de encierro, e integra el Sistema Internacional de Control para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Este Mecanismo Nacional ha tenido incidencias positivas a partir de las visitas realizadas a través de la Comisión Nacional, organismo ejecutor del Mecanismo, a hogares de protección de niñas y niños. Una de ellas ha sido el cierre del hogar La Compasión, sobre el que pesaban graves denuncias de malos tratos a niñas, niños y adolescentes. Otras visitas a hogares de abrigo de las cuales participó la sociedad civil en el rol de escabino⁵ facilitaron la construcción de lazos de cooperación importantes con esta instancia de prevención.

LA CAÍDA EN EL SOSTENIMIENTO DE LAS POLÍTICAS DE SALUD

Este tema en particular ha sido también la constante del periodo anterior, con el desmantelamiento de las Unidades de Salud Familiar (USF), junto con otros programas y servicios que, habiendo demostrado ser eficaces y eficientes para la atención de la población, decayeron como resultado de los cambios en la orientación y su vaciamiento⁶.

4 Comunicación institucional verbal en visita oficial de la CDIA a la SNNA.

5 El escabino es una figura creada por la ley N° 4288/11, por medio de la cual se le da participación a la sociedad civil para coadyuvar en la consecución de los fines del MNP.

6 Diario Abc Color, 25 de mayo de 2013. Disponible en: www.abc.com.py/nacionales/medicos-en-situacion-laboral-incierta-576720.html; diario Abc Color, 15 de agosto de 2013. Disponible en: www.abc.com.py/edicion-impresa/interior/medicos-reclaman-salarios-607757.html; diario Última Hora, 19 de junio de 2013. Disponible en: www.ultimahora.com/con-franco-y-un-ano-la-salud-publica-empeoro-n627462.html; diario Última Hora, 24 de mayo de 2013. Disponible en: www.ultimahora.com/salud-requiere-mas-g-92000-millones-deudas-n622052.html.

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN, LA CALIDAD EDUCATIVA Y LA HUELGA DOCENTE

Las garantías del derecho a la educación no fueron atendidas en todas sus dimensiones por el Estado, donde los tres poderes juegan un papel relevante. Si bien las condiciones salariales de quienes ejercen la docencia en el país no son las mejores, en este caso en particular el interés superior del niño no ha sido considerado por ninguna de las partes al momento de dialogar y negociar sobre las demandas legítimas del cuerpo docente.

La situación anterior significó que aproximadamente 800.000 estudiantes del sistema educativo nacional, pertenecientes a la educación inicial, escolar básica y media, perdieran poco más de 20 días de clases. Esto se suma a otros conflictos que ocurrieron durante el presente año, que significaron cerca de 40 días sin clases en algunas instituciones educativas oficiales.

La Federación Nacional de Estudiantes (Fenaes) hizo un llamamiento a ambos sectores, MEC y docentes, a dialogar sobre la situación de manera a acordar la recuperación de las clases y la no realización de más paros docentes. La reunión no tuvo los resultados esperados, puesto que el Poder Judicial declaró ilegal la huelga, y el MEC procedió a descontar los salarios de cerca de 20.000 docentes que participaron del paro. Por tanto, este es un conflicto que no ha tenido una adecuada concertación entre las partes y sigue latente.

CASOS

CURUGUATY

A partir de los sucesos ocurridos en junio del año 2011 en Curuguaty, se han desencadenado numerosos episodios que comprenden desde desalojos forzados, hostigamiento de fuerzas de seguridad a pobladores/as, homicidios sin investigar, hasta juzgamientos y condenas impuestas, violentando todas las garantías del debido proceso.

Un centenar de niñas, niños y adolescentes tienen vinculación directa con la masacre de Curuguaty: se calcula que cerca de 31 adolescentes (varones y mujeres) han sido privados/as ilegítimamente de su libertad, con la presunción, además, de haber sufrido torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Niñas, niños y adolescentes de la zona denominada Marina Kue presenciaron los hechos ocurridos, han estado en el cruce de fuego y muchos de ellos continúan padeciendo las consecuencias de lo sucedido, han quedado en estado de orfandad o tienen familiares, como hermanos, abuelos, tíos, que han resultado muertos, debiendo quedar al cuidado de otros familiares. En varios casos, sus padres y madres han sido declarados prófugos o en rebeldía, o están privados de su libertad; sus vidas están expuestas a un peligro inminente, como es el caso de los bebés nacidos de dos mujeres que se encuentran acusadas y privadas de su libertad (prisión domiciliaria).

ADOLESCENTES PROCESADOS EN EL MARCO DEL CASO CURUGUATY

ADOLESCENTE RABC

El adolescente RABC fue detenido en el marco de la masacre de Curuguaty. Durante su arresto fue víctima de torturas por parte de efectivos policiales. El adolescente fue imputado por el delito de invasión de inmueble ajeno y, a partir de la aplicación del procedimiento abreviado, fue condenado.

La CDIA ha cuestionado públicamente la aplicación del procedimiento abreviado al adolescente RABC, atendiendo a que se trata de un instituto procesal cuya finalidad exclusiva es la condena del procesado, lo que contraría los principios del sistema penal adolescente, que busca e intenta que el proceso en sí se convierta en un instrumento educativo por el cual el adolescente se haga responsable del daño que causó y, de conformidad al grado de determinación y conocimiento frente al hecho antijurídico, pueda repararlo.

Llamó además la atención en este caso, el mecanismo de negociación de la pena que se llevó adelante entre la defensa y el Ministerio Público, sin considerar la participación del adolescente en el acuerdo, más allá de haber prestado su conformidad, el mismo no fue puesto a conocimiento de las consecuencias concretas del juicio. Era imperante que en este caso en particular se tomaran mayores recaudos, considerando las condiciones de vulnerabilidad del procesado, tratándose de un adolescente, que vive en situación de pobreza y pertenece a un grupo social estigmatizado, condiciones como éstas, que no permiten siquiera la intervención igualitaria de las partes, y en el caso de un proceso penal adolescente, no beneficia de modo alguno a la sociedad ni al victimario.

ADOLESCENTE RRVO

RRVO es una adolescente que a los 16 años fue capturada y detenida en los alrededores de Marina Kue, tras la masacre del 15 de junio del año 2011, cuando intentaba huir de la matanza con otras mujeres del lugar. La adolescente tiene una acusación en su contra por los hechos de homicidio doloso en grado de tentativa acabada, invasión de inmueble ajeno y asociación criminal. El proceso penal llevado en contra de RRVO adolece de irregularidades y violaciones manifiestas del debido proceso, y además no se han consignado en él los principios legales establecidos para garantizar la especificidad del fuero penal adolescente. A continuación, se describen las irregularidades identificadas en el proceso.

Juicio previo. En el marco del principio de un juicio previo, la normativa penal adolescente establece la obligación del juez de ordenar un estudio, previo a la imputación, que establezca la madurez psicosocial del o la adolescente, a fin de determinar su grado de reprochabilidad. Este estudio debe ser realizado por un equipo multidisciplinario especializado, de conformidad a lo dispuesto en el art. 194 del Código de la Niñez y la Adolescencia. En el expediente de la causa se observa que el juzgado interviniente no ordenó en ningún momento el estudio psicosocial de la adolescente RRVO, cuando, en relación a este tema, la

norma es clara al establecer que la determinación de la madurez psicosocial es necesaria desde el inicio mismo de la investigación, pues al momento de la imputación es requisito *sine qua* no determinar si la adolescente tenía o no condiciones para conocer la antijuridicidad del hecho y para comportarse conforme a ese conocimiento.

Derecho a la defensa. Es notoria la actuación deficiente de la defensa técnica de la adolescente, tanto en la etapa preparatoria como en la audiencia preliminar. No consta en el expediente que la defensa haya ofrecido pruebas que puedan ser fundamentales para garantizar el derecho de su defendida. Por otro lado, ha violado el principio de contradicción, que se traduce en la igualdad procesal y que, ante la acusación, a la defensa le corresponde oponerse a ésta. En este sentido, cabe señalar que no obran en el expediente registros de pedido de excepciones, planteamientos de nulidades, ni ningún otro mecanismo procesal reconocido ni de aplicación del principio de impugnación, es decir, en ningún momento del proceso la defensa ha recurrido ante instancias superiores las resoluciones desfavorables dictadas contra la adolescente.

Es importante señalar además que, de corroborarse algunas de estas violaciones a las garantías procesales de la adolescente, se podría alegar la nulidad de lo actuado hasta el momento, especialmente si se considera que ella fue imputada y acusada sin determinar previamente su reprochabilidad.

ESCUELA CARPA DE ÑACUNDAY

En fecha 27 de junio del año 2013, la agente fiscal María del Carmen Meza, acompañada de una dotación policial, se dirigió al campamento campesino actualmente ubicado frente al parque nacional Ñacunday, y de manera violenta atropelló con prepotencia la escuela itinerante denominada "Escuela carpa de Ñacunday", en la cual se encontraban dando clases más de 200 niñas, niños, adolescentes y jóvenes, creando con su accionar un clima de miedo, zozobra y terror en esa comunidad educativa.

Personas afectadas por este hecho relatan que a consecuencia de los reiterados actos de asedio y amenazas de desalojo constante por parte de la representante fiscal, las niñas, niños, adolescentes y jóvenes han empezado a desertar del sistema educativo por temor.

Cabe recordar que la "Escuela carpa de Ñacunday" fue organizada por el propio MEC, a inicios del año escolar 2012, a fin de salvaguardar el derecho a la educación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes que viven en Ñacunday, llegando en ese momento a atender a más de 800 estudiantes en todos los ciclos escolares. Todos ellos son hijas e hijos de campesinos/as que se encuentran acampando en la zona en su lucha y resistencia por el derecho de acceso a la tierra. Los niños, niñas y adolescentes estudian bajo carpas desde el preescolar hasta el tercer curso del nivel medio, funcionando el lugar a la vez como escuela y colegio. Actualmente, en la escuela trabajan 14 docentes y cuenta con la aprobación de las autoridades ministeriales, en concepto de una nueva experiencia educativa itinerante.

A partir de la mencionada situación, desde la CDIA se han denunciado tales actos ante la Fiscalía General del Estado, solicitando su investigación y su correspondiente elevación al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, en razón de que una conducta como la descrita se subsumiría en las causales legales de remoción por mal desempeño de funciones, y presunta comisión del delito de prevaricato, derivados de violaciones graves de garantías y preceptos de orden constitucional.

HIJAS E HIJOS DE LA LUCHA CAMPESINA

Gran parte de la población campesina va teniendo que desplazarse de sus comunidades de manera forzosa. Este desarraigo ha afectado de manera directa a la niñez y la adolescencia rural, generado el desmembramiento familiar, la no concurrencia a la escuela, afectando su identidad y sentido de pertenencia, siendo de esta manera coactados sus proyectos de vida. A esto se suma el estado de alta vulnerabilidad en el que se encuentran estas poblaciones, atendiendo a que la mayoría vive en situación de pobreza o de extrema pobreza, sin acceso a servicios básicos y redes de protección social. Así, la vulnerabilidad se agrava en casos de migración o persecución judicial de los familiares adultos por la ausencia de estas personas, lo cual ha afectado de manera considerable y negativa la economía familiar y sus capacidades de sobrevivencia.

Existen constancias de que varios de estos niños, niñas y adolescentes padecen cuadros de desnutrición y desnutrición crónica, bronquitis, pulmonía, algunas afecciones en la piel, junto con algunos trastornos psicológicos, como manifestaciones nerviosas, dificultades para hablar, trastornos para conciliar el sueño, con ciertos síntomas de negación de la realidad, enmudecimiento, asociado directamente a conductas postraumáticas, ligado al hecho de que viven con miedo e incertidumbre como parte del clima reinante⁷.

Tomando en consideración los casos presentados, no caben dudas que el Estado paraguayo se ha aplazado en el cumplimiento de su deber de garante de la protección efectiva de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia, especialmente de aquellos que por su situación de mayor vulnerabilidad se encuentran expuestos a un peligro inminente.

RECOMENDACIONES

- Implementar efectivamente la Ley de Garantía Nutricional en la Primera Infancia, aprobada en el año 2012. Dicha normativa debe tener un presupuesto que aumente de modo progresivo, logrando atender al universo de personas titulares del derecho a esta asistencia nutricional, debe ser acompañada por políticas que apunten a dar plena efectividad al derecho a la alimentación adecuada de estas poblaciones, en el marco de la

7 Ver artículo sobre salud mental de este informe.

recuperación de la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional a nivel nacional.

- Garantizar la real gratuidad de la educación, debiendo ser de alta calidad, pública, universal, laica, respetando las particularidades de la población, facilitando el acceso a quienes por motivos de barreras físicas, económicas y de salud.
- Elevar la inversión en niñez que realiza el Estado, teniendo indicadores objetivos, claros y medibles en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, de manera a mejorar las condiciones de vida de las familias y las comunidades, en particular de niños, niñas y adolescentes.
- Establecer un proceso de planificación adecuado del presupuesto de la SNNA, de manera a responder a criterios de eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y aumento progresivo, para asegurar coberturas universales, atendiendo las especificidades de la población de niños, niñas y adolescentes de los diversos sectores de la sociedad.
- Priorizar la implementación de políticas dirigidas a mejorar las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes que viven en zonas rurales, con un abordaje que revalorice la cultura campesina, atienda la interdependencia campo-ciudad y brinde las garantías necesarias de cuidado integral a partir del cumplimiento de sus obligaciones por parte de las instituciones del Estado, especialmente en materia de derechos económicos, sociales y culturales de este sector de la población.
- Implementar una política judicial ágil, inclusiva, imparcial, oportuna y no revictimizante, que proteja efectivamente los derechos de la niñez y la adolescencia.
- Incorporar mayor cantidad de agentes fiscales especializados en materia penal adolescente, a fin de evitar la distorsión del sistema penal adolescente y la violación sistemática a la obligación legal establecida en los artículos 225 y 228 del Código de la Niñez y la Adolescencia.
- Dar cumplimiento a la aplicación de los principios del sistema penal adolescente.
- La SNNA debe profundizar la transversalización del enfoque de derechos a las demás instancias del Poder Ejecutivo e impulsar la interlocución con el Poder Judicial, lugar donde muchos de los derechos se ven transgredidos por no respetarse el debido proceso.
- Dar cumplimiento efectivo a todas las cláusulas para la solución amistosa del caso Cristina Aguayo Ortiz y otros vs. Paraguay.
- Generar un mecanismo de monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño en los tres poderes del Estado, en la Defensoría del Pueblo y en el Ministerio Público.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Ley N° 57/90 - Convención Universal sobre los Derechos del Niño.
- Ley N° 1680/01 - Código de la Niñez y la Adolescencia.
- Ley N° 1337/13 "De defensa nacional y seguridad interna".
- Ley N° 4288/11 "Que crea la Comisión Nacional para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (MNP)".
- Ley N° 4698 "De garantía nutricional en la primera infancia".
- Ley N° 4758 "De Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide)".



DERECHOS DE LAS Y LOS JÓVENES

Juventudes en el Paraguay y Políticas Públicas

Durante la juventud se desarrollan dos transiciones o pasajes claves, que tienen una significativa importancia en el ciclo vital: el paso de la educación al empleo y la mudanza del hogar de origen al propio. Dicha transición se da en un contexto actual de desorganización social estructural, informalidad y desigualdad social. Por lo tanto, la trayectoria a la vida adulta, o a la autonomía, deja de ser lineal y homogénea. En nuestro país, los ingresos laborales de los y las jóvenes no son suficientes para alcanzar autonomía, y experimentan muchas veces a edades tempranas responsabilidades asociadas a la manutención o ayuda familiar. En tal sentido, los desafíos institucionales que deben afrontar aquellos organismos que, por su misión, apuntan a salvaguardar las garantías que hacen al pleno desarrollo del y la joven, se plantean en toda su radicalidad en cuestiones tales como el empleo, educación, salud, seguridad y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos.

DIANA GARCÍA

GUILLERMO ROJAS

CENTRO DE ESTUDIOS DE ESTADO Y SOCIEDAD (CEDES)

INTRODUCCIÓN

JUVENTUDES: UNA REALIDAD INVISIBLE

Ante la ya tradicional mirada institucional de la “juventud problema”, asociada a la violencia, el consumo de drogas, el embarazo precoz, etc., resulta imperioso entender y abordar las problemáticas de los y las jóvenes en relación con los desafíos y oportunidades en contextos socioeconómicos específicos. Por lo tanto, la noción de “juventudes” en el abordaje de las políticas públicas permite no solo ampliar la mirada institucional a la diversidad, sino también extenderla más allá de los campos de actuación clásicos.

Por ejemplo, esto se manifiesta en la indiferencia habitual de parte de las instituciones públicas en lo que hace a orientar políticas de intervención social hacia el campesinado joven que se ve obligado a desplazarse a centros urbanos ante el avance del monocultivo y la ganadería extensiva, o a las juventudes indígenas que presentan los más altos niveles de subeducación, desocupación, precarios trabajos, bajos ingresos e inequidades de acceso a servicios sociales. Asimismo, las juventudes urbanas en situación de marginación, o aquellas juventudes que viven y trabajan en frontera, como la migrante, presentan crecientes situaciones de vulneración de derechos que merecen ser atendidas en su especificidad y en el territorio de actuación.

Solo con políticas públicas estructuradas de un modo tal se podría hablar de una institucionalidad que da respuestas efectivas a la problemática de la invisibilización, consecuencia esta no solo de la ya histórica insensibilidad de los organismos gubernamentales encargados de atender a las necesidades de los/las jóvenes, sino también de una presentación artificialmente heterogénea de la cuestión, que prima en la mayor parte de los abordajes analíticos.

JUVENTUDES Y DERECHOS: ENTRE LA FRUSTRACIÓN Y LA OPORTUNIDAD

Uno de los datos más significativos arrojados por la Encuesta Nacional de Juventud (ENJ)¹, y que se relaciona con el grado de protección de derechos que la sociedad otorga, constituye el de la percepción de cierta “*frustración generacional*” por parte de los y las jóvenes, donde esta es entendida como la imposibilidad de estudiar debido al ingreso temprano al mundo laboral o a la reproducción de actividades domésticas.

La mayoría de los y las jóvenes encuestados/as manifestó que lo más importante en este momento de sus vidas debería ser el estudio (53, 4%). En un segundo lugar, aparece el trabajo y en tercer lugar la ayuda a los padres. Sin embargo, al ser consultados/as acerca de las actividades que ocupan la mayor parte de su tiempo diario, 37, 8% responde que es el trabajo, y 35,9% hace referencia a las actividades domésticas, mientras que solo el 14% responde que es el estudio. Por lo tanto, el espacio socialmente protegido, conocido como “moratoria

1 Viceministerio de la Juventud (2011) *Encuesta Nacional de Juventud en Boletín VMJ*. Asunción.

social”, destinado a propiciar la formación y preparación para los “asuntos adultos”, constituye más bien un anhelo que una realidad cotidiana.

El desempleo y la precarización laboral

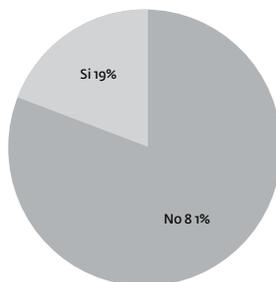
En los últimos años, en varias instituciones del Estado se ha establecido en términos más bien discursivos que programáticos la consigna de garantizar el trabajo decente. Entendido a su vez este como un trabajo productivo con remuneración justa, seguridad en el lugar del trabajo y protección social para el trabajador y su familia².

Por lo tanto, y en función a esto, las políticas públicas deberían de orientarse a la protección social, que garantice los derechos laborales, con una educación y formación para el trabajo y con igualdad de oportunidades en la diversidad.

Sin embargo, conforme a un estudio comparativo de las tasas de actividad y ocupación de acuerdo a los grupos de edad, entre los años 1997 y 2008 se observa un importante efecto de dicho factor por sobre la participación laboral. Esto debido a que las tasas de actividad son sensiblemente mayores en el grupo de 30 a 39 años, mientras que la brecha entre tasa de actividad y tasa de ocupación es mayor en los más jóvenes, lo que indica que el problema del desempleo es decreciente con la edad, siendo la tasa de desempleo abierto entre los 18 y 29 años casi el triple que la de entre los 30 y 39 años³.

Así mismo, en la ENJ, de la población joven que manifestó tener un trabajo remunerado, solo el 19% cuenta con un contrato laboral y solo el 23% de los encuestados/as manifestó contar con seguro médico. Dicha situación refleja a las claras la precarización del trabajo joven en términos de derechos laborales.

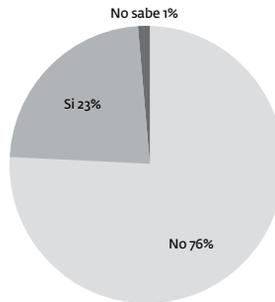
Gráfico 1: Formalización de contrato laboral al emplear a jóvenes



Fuente: Encuesta Nacional de Juventud

2 Organización Internacional del Trabajo, *Trabajo Decente y Juventud en América Latina* 2010. Disponible en: http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/TDJ_AL_2010FINAL.pdf

3 Dionisio Borda (coord.) (2011) *Comportamiento del empleo e ingresos en el Paraguay. Análisis de una década (1997-2008)*. Asunción, CADEP, 2011.

Gráfico 2: Jóvenes trabajadoras/es con seguro médico

Fuente: Encuesta Nacional de Juventud

ENTRE CONTINUIDADES E INNOVACIONES: DELINEAMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD

La intervención del Estado paraguayo en el trazado estratégico de políticas públicas de juventud ha experimentado notorios devaneos a lo largo del período de análisis, avances y retrocesos que enmarcan un período heterogéneo y ambiguo, que al comprender el lapso que media entre octubre de 2012 y octubre de 2013 aborda las acciones emprendidas bajo dos gobiernos de signo político distinto: el liberal de Federico Franco y el colorado de Horacio Cartes.

LEY DE INSERCIÓN AL EMPLEO JUVENIL

En una primera instancia, y circunscrita al accionar del primero de los gobiernos, se propone el abordaje de una de las acciones que más polémica ha generado en el marco de las políticas públicas de juventud, por el enfoque delineado a la hora de tratar su problemática específica: se hace referencia aquí a la Ley de Inserción al Empleo Juvenil, sancionada por el Congreso de la Nación en el mes de mayo del corriente año⁴ y promulgada por el Poder Ejecutivo ya a finales del mes de junio⁵, bajo el ordinal 4951/13.

La iniciativa, saludada ampliamente por diversos organismos gubernamentales⁶, fue prontamente conducida por los mecanismos de reglamentación normativa⁷, para lo cual se instaló con rapidez una mesa intersectorial⁸, cuyas deliberaciones tenderían a la concreción de las orientaciones generales de la ley en pautas específicas que dirijan las políticas de contratación de fuerza de

4 Telesur, 22 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.telesurtv.net/articulos/2013/05/22/senado-paraguay-aprobo-ley-de-insercion-al-primer-empleo-juvenil-5596.html>

5 Presidencia de la República del Paraguay, 24 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.py/noticia.php?id=1589>

6 Diario Última Hora, 22 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/justicia-y-trabajo-apoya-aprobacion-ley-insercion-al-primer-empleo-juvenil-n621753.html>

7 Diario Última Hora, 10 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/reglamentaran-nueva-ley-insercion-al-empleo-juvenil-n711871.html>

8 Diario La Nación, 12 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/articulo/137217-instalaran-mesa-de-trabajo-para-reglamentar-ley-de-insercion-al-empleo-juvenil.html>

trabajo juvenil en cada una de las unidades productivas afectadas en el territorio nacional.

Al analizar el texto de la ley, se encuentran notables contradicciones entre medios y pretendidos fines, y esto se hace evidente luego de tan solo una lectura somera. Tales contradicciones se circunscriben al terreno de lo que en la ley se declara como espíritu e intenciones, frente a las medidas y mecanismos que articula de cara a lograr lo primero. Así, mientras el art. 1 de la normativa afirma que apunta a la reducción de las inequidades por medio del acceso efectivo al mercado laboral, sus propuestas en gran medida suponen una flexibilización de las condiciones de trabajo garantizadas por el Código Laboral de 1993.

La flexibilización a la que se hace referencia se funda en lo que señala ya el art. 2 de la ley, en el sentido de que el instrumento privilegia como mecanismo de inserción del/la joven al mercado laboral a la puesta en operatividad de diversos tipos de convenios especiales, que sirvan de fomento a tales efectos. El fomento señalado coincide básicamente con la concesión de ventajas a los empleadores/as, conferidas en función a la contratación de fuerza de trabajo juvenil.

Conforme a la referida ley, estos convenios pueden adoptar las siguientes modalidades:

- La capacitación laboral;
- La práctica laboral;
- La beca de trabajo;
- El contrato de primer empleo formal; y
- El contrato de aprendizaje⁹.

De las modalidades mencionadas, al menos la práctica laboral, la beca de trabajo y el contrato de aprendizaje representan formas específicas de flexibilización de las garantías laborales de los/las trabajadores/as, operadas en función a la capacitación o el adiestramiento en oficios, tal como lo evidencia la siguiente disposición contenida en el art. 34: "En caso de que el joven muestre un desempeño aceptable a criterio del empresario, podrán desarrollar un contrato por 3 meses, donde la remuneración será del 60 % del salario mínimo".

Tres elementos suponen aquí un replanteamiento de las condiciones laborales en orden a la satisfacción de los intereses de la patronal: i) la discrecionalidad conferida al empresario/a a la hora de establecer criterios de desempeño, ii) la celebración de un contrato por un período exiguo y sin garantías explícitas para la parte trabajadora, y iii) la remuneración ilegítima e ilegal por debajo del mínimo establecido.

Esto no solo se revela como un retroceso, sino como una medida bucólica y extemporánea, pues reflota categorías por lo demás artesanales (tales como el "aprendizaje"), que ya poco tienen que ver con un país en el cual la estructura

9 Art. 3 de la Ley N° 4951/13.

económica se ve dinamizada en el mercado laboral por el sector servicios, el cual se revela como la única esfera de la actividad productiva con potencial para absorber los posibles “excedentes” de fuerza de trabajo resultantes del cambio de modelo productivo en el agro paraguayo.

Asimismo, la ley abarca a una franja etaria por demás amplia para el fin que se afirma buscar, el fomento al primer empleo: jóvenes de 15 a 29 años (¡29 años!), son quienes se encuentran comprendidos por la ley. De este modo, se logra, *ex profeso* o sin quererlo, la posibilidad de someter a flexibilización en sus condiciones de trabajo a algo más del 30% de la Población Económicamente Activa¹⁰.

Esta ley corresponde al elemento de continuidad sugerido en el subtítulo del presente apartado, pues la misma parece seguir la cuestionada senda de la Ley N° 1980/02 “Del Primer Empleo”, en el sentido de favorecer los intereses empresariales en detrimento de los derechos laborales de los/las jóvenes.

SECRETARÍA NACIONAL DE JUVENTUD

Desde la perspectiva institucional, una de las medidas que tuvo una incidencia notable en el ámbito de las políticas públicas de juventud fue la decisión del recién asumido presidente Horacio Cartes de convertir a la estructura del otrora Viceministerio de la Juventud en Secretaría Nacional de Juventud¹¹. De este modo, se rediseñó la arquitectura institucional del Ejecutivo, al añadir una cartera más a sus dependencias.

Así, por medio del Decreto N° 262/13, el Presidente de la República derogaba aquella disposición del gobierno de Juan Carlos Wasmosy que creaba la Subsecretaría de Estado de Juventud, dependiente del Ministerio de Educación y Culto, elevando a la institución al rango ministerial.

En un primer análisis, esta medida supone un interesante avance, con miras a desburocratizar la gestión de las políticas públicas de juventud, al dejar al titular de la institución encargada de velar por el bienestar del estamento juvenil bajo la exclusiva dependencia del Presidente de la República.

La jerarquización también supondría, luego del estudio de la próxima ley de presupuesto, la concesión de mayores partidas del mismo a la Secretaría, aunque no sea más que por la elevación de su rango dentro de las instituciones del Estado paraguayo. Se podría deducir esta intención de las propias palabras del Presidente de la República con ocasión de los festejos por el Día de la Juventud, cuando pidió a los/las jóvenes que le exigieran al máximo, pues él tendría las energías suficientes para responder al desafío planteado¹².

10 Programa Conjunto Oportunidades, 25 de agosto de 2011. Disponible en: <http://www.activamente.com.py/prensa/oportunidades/datos>

11 Paraguay.com, 13 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/horacio-cartes-crea-la-secretaria-nacional-de-la-juventud-97137>

12 La Nación, 20 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/articulo/141521-horacio-cartes-a-la-juventud-exijan-a-este-presidente-porque-iguapo-la-pende-presidente-tengo-energias.html>

Sin embargo, no todas son luces por el nuevo rango ministerial de la Secretaría de Juventud. Uno de los puntos más cuestionables de la actual gestión en materia de políticas públicas radica en el criterio de elección escogido por el presidente Cartes a la hora de designar responsable para tal repartición pública.

Así, no fue un alto cargo técnico ni un profesional con experticia en el campo de las políticas públicas de juventud el escogido para dirigir la novel institución, sino un conocido dirigente de una seccional del Partido Colorado¹³ e hijo del actual Vicepresidente 1º de la Cámara de Diputados, Marcelo Soto, quien liderara a los/las jóvenes colorados/as en su natal Caaguazú.

Pronto comenzó la Secretaría Nacional de Juventud a articular iniciativas tendientes a replantearse ciertas funciones, o a ganar otras, como la de participar en el mecanismo estatal de gestión de becas, por medio de su participación en el Consejo Nacional de Becas¹⁴. Esto fue en su momento cuestionado por diversos sectores de la opinión pública.

Una de cal y otra de arena ofrece entonces el nuevo gobierno de Horacio Cartes en torno a las respuestas institucionales a la cuestión juvenil: replanteamientos institucionales relevantes, en función al mejoramiento de la capacidad de gestión de los organismos pertinentes, aunadas a un retorno a los tradicionales mecanismos de distribución de los espacios de poder en pequeños feudos, de acuerdo a las aspiraciones de caudillos políticos locales. Mucha ambigüedad para una problemática que exige respuestas radicales.

A MODO DE CONCLUSIONES PRELIMINARES

La creación de la Secretaría de la Juventud representa un avance importante en cuanto a la elaboración, diseño y evaluación de las políticas públicas de juventud, ya que de haber sido una instancia subministerial como el Viceministerio de la Juventud la encargada de regir dichos aspectos, pasa a subordinarse la nueva instancia directamente al Poder Ejecutivo, evitando los problemas burocráticos que implicaba la anterior relación.

En efecto, la Secretaría de la Juventud requiere del apoyo continuo de los poderes públicos para potencializar la nueva construcción de las políticas juveniles; esto debe iniciarse desde la asignación a personas idóneas en la institución, así como desde la promoción de la participación de las plataformas y organizaciones de jóvenes.

Por otra parte, la Ley de Inserción al Empleo Juvenil plantea la otra cara de las políticas públicas de juventud. Esta ley, ya promulgada y en proceso de reglamentación, está pensada de modo tal a incidir de manera proactiva en el equilibrio de oferta y demanda de la fuerza de trabajo, flexibilizando las relaciones entre el sector empleador y el sector trabajador. Cabría interrogarse sobre la pertinencia y efectividad de un enfoque como el mencionado para hacer frente a la problemática del desempleo de los/las jóvenes.

13 Hoy, 20 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/politica/seccionalero-assume-hoy-como-ministro-de-la-juventud/>

14 La Nación, 15 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/articulo/144017-secretaria-de-la-juventud-pretende-replantear-el-sistema-de-becas-del-estado.html>

RECOMENDACIONES

- Apostar en mayor medida a la capacitación integral de la juventud, puesto que el enfoque de formación propuesto en la Ley N° 4951/13 se remite sola y exclusivamente a la instrucción técnica, y a una instrucción técnica elemental y ultraparcializada, con el fin de lanzar en el menor tiempo posible mano de obra al mercado, descuidando otros aspectos importantes que hacen a una capacitación bien entendida.
- Redefinir la franja etaria comprendida en la Ley de Inserción al Empleo Juvenil, puesto que el concepto de jóvenes que acceden al primer empleo abarca desde los 15 a los 29 años. De esta forma, se provoca la flexibilización laboral para todos aquellos que se insertan bajo este régimen.
- Asignar a personas idóneas en la Secretaría de la Juventud.
- Promover la participación de las plataformas y organizaciones de jóvenes.

BIBLIOGRAFÍA

- Borda, Dionisio (coord.) (2011) *Comportamiento del empleo e ingresos en el Paraguay. Análisis de una década (1997-2008)*. CADEP, Asunción.
- Organización Internacional del Trabajo (2010) *Trabajo Decente y Juventud en América Latina 2010*. Disponible en: http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/TDJ_AL_2010FINAL.pdf, consultada en fecha 1 de diciembre de 2013.
- Viceministerio de la Juventud (2011) *Boletín VMJ*, Asunción.
- VV.AA. (2008) *Ser joven en Sudamérica. Diálogos para la construcción de la democracia regional*. Valparaíso, IBase.



RESILIENCIA DE LAS PERSONAS
ADULTAS MAYORES

Permanecer mientras transcurren los años

“La promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, es esencial para la creación de una sociedad incluyente para todas las edades, en que las personas de edad participen plenamente y sin discriminación y en condiciones de igualdad (...). La promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales son importantes para lograr una sociedad para todas las edades (...)”^o.

IDA DÍAZ

ACCIÓN POR LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS
ADULTAS MAYORES (ADAM)

ARIANA ESCOBAR

LETICIA DOMÍNGUEZ

^o II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Plan de acción internacional de Madrid sobre el envejecimiento 2002. Versión oficiosa confeccionada en la Comisaría del Comité Organizador Español de la II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, a partir de la versión provisional no editada elaborada por la Secretaría de las Naciones Unidas, Introducción, párrafo N^o 13.

INTRODUCCIÓN

En Paraguay, el envejecimiento incipiente es una realidad. Durante décadas la población adulta mayor no fue tenida en consideración en materia demográfica, hecho que genera consecuencias negativas en la actualidad.

Esta situación, junto al derecho a una vida digna, genera la necesidad de abordaje interdisciplinario por el Estado, que abarque el diseño y la implementación de políticas públicas que respondan a aspectos tales como la autonomía, la participación, la no violencia, la inclusión, la no discriminación, la seguridad social, el acceso a créditos y derechos jubilatorios, entre otros.

El derecho de las personas adultas mayores motivó la elaboración a escala internacional de planes de acción, pasando por principios y documentos normativos de carácter internacional, que sirven de lineamiento para el enfoque interdisciplinario requerido por la temática. Es así que desde el año 1982 a la fecha de cierre de este art. se han generado avances a nivel de organismos internacionales y regionales sobre la materia.

Uno de estos logros de carácter relevante se refiere a la reciente creación, a finales del mes de septiembre del año 2013, de la figura del relator especial de las Naciones Unidas para las Personas Adultas Mayores.

Desde un enfoque de derechos, la exigibilidad de los derechos humanos de las personas mayores marca una necesidad de hacerlas visibles, dado que los antecedentes desde las políticas públicas y la legislación en el país demuestran claramente que la atención durante mucho tiempo se centró en otros colectivos, en virtud de que históricamente el país contaba con una estructura poblacional joven.

La situación se agudiza si señalamos que hasta la actualidad no existe una política pública nacional sobre personas adultas mayores que pueda implementarse, ni un marco legislativo claro que las proteja de vulneraciones a sus derechos, dado el silencio del Poder Legislativo sobre el anteproyecto de ley contra toda forma de discriminación, presentado al Parlamento hace más de seis años. Estas situaciones, contrastadas con los procesos económicos y sociales, señalan la urgente necesidad de acciones estatales que mejoren las condiciones de vida de un gran número de personas adultas mayores de todo el país.

MARCO NORMATIVO

Desde el análisis de la perspectiva normativa en materia de adultos mayores, el panorama jurídico no se presenta alentador. En la Constitución paraguaya, el reconocimiento de los derechos de las personas mayores resulta extremadamente débil. Sólo se cuenta con alguna referencia específica en algunos art.s, con escasa proyección inmediata. Al respecto, se menciona el art. 57 "De la tercera edad". Por otra parte, entre las fuentes formales existe todavía una pro-

funda dispersión en el reconocimiento de los derechos de las personas adultas mayores. En su mayoría, las normas vigentes abordan cuestiones previsionales, y en el plano jurisprudencial pocos son los fallos que contemplan la situación de las personas mayores de manera integral. Incluso resulta habitual en este marco que se considere a la vejez como un concepto unívoco sinónimo de vida devaluada.

Se hace menester citar palabras del profesor italiano Norberto Bobbio: "(...) en una sociedad donde todo se compra y se vende, también la vejez puede convertirse en mercancía como las demás' (...). Y contra esto se deberá trabajar y legislar".

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en el art. 22, reconoce el derecho a la seguridad social, también contemplado en el art. 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, ley N° 4/92), y más específicamente en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, conocido como Protocolo de San Salvador (ley N° 1040/97), que en su art. 9 establece que "Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de su seguridad social serán aplicadas a sus descendientes (...)".

Más específicamente, se establece en el art. 17 "De la protección de los ancianos. Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad", estableciendo además que los Estados deberán adoptar medidas para llevar dicho derecho a la práctica, y en particular de:

- a) proporcionar instalaciones adecuadas, alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de éstas;
- b) ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a ellos;
- c) estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.

En la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (ley N° 1215/86), art. 11, párrafo 1, se establece: "Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo, a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos. (...) e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas (...)".

Los Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad fueron aprobados por resolución N° 46/91 de la Asamblea General de las Naciones Uni-

1 Bobbio, Norberto (1997): *De senectute*. Taurus, Madrid pág. 35.

das, de fecha 16 de diciembre del año 1999, en la cual se alienta a los gobiernos a que introduzcan en sus programas nacionales, cada vez que sea posible, los siguientes principios: interdependencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad.

Los derechos de las personas adultas mayores son garantizados en al menos dos art.s de la Constitución Nacional (1992). El art. 57 "De la protección de la tercera edad" dispone: "Toda persona en la tercera edad tiene derecho a una protección integral. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio".

A su vez, pueden mencionarse varias normas jurídicas que se vinculan a la situación legal de las personas adultas mayores:

- Ley N° 1183/85 - Código Civil: que regula el deber de prestación alimentaria entre ascendientes y descendientes;
- Ley N° 1885/02 - De las personas adultas: "Toda persona de la tercera edad tiene derecho a un trato digno y a no ser objeto de discriminación de ninguna clase para ejercer funciones públicas y privadas, salvo las incapacidades físicas o mentales especialmente previstas en la ley. Igualmente, tendrá prioridad en la atención a su salud, vivienda, alimentación, transporte, educación, entretenimiento y ocupación, así como en la percepción oportuna de sus haberes si los tuviere";
- Ley N° 213/93 - Código del Trabajo: seguridad social;
- Ley N° 1160/97 - Código Penal: que contempla la pena privativa de libertad para "quienes violen gravemente su deber legal de cuidado de personas ancianas o discapacitados";
- Ley N° 1600/00 contra la violencia doméstica e intrafamiliar: que regula los procedimientos en casos de violencia física y emocional en el ámbito familiar y doméstico;
- Ley N° 2345/03 de pensiones no contributivas: que crea la Dirección de Pensiones No Contributivas, cuyo principal objetivo es encausar las políticas y la gestión administrativa, dotar de mayor transparencia y dar soluciones a corto plazo a un sector de la sociedad muy vulnerable y complejo;
- Ley N° 3404/07: "Los asegurados del Instituto de Previsión Social podrán solicitar su continuidad en el seguro para obtener una jubilación extraordinaria con 60 años de edad y 25 años de aporte". Modifica la ley N° 430/73 y la ley N° 98/92;
- Decreto reglamentario N° 10.068/07: que reglamenta la ley N° 1885/02 de las personas adultas mayores, crea la Dirección de Adultos Mayores y determina su estructura organizacional, incorporando al Comité Consultivo y Enlace de Adultos Mayores adscripto a ella;

- Resolución MSPBS SG N° 781/07: que reglamenta el funcionamiento del Comité Consultivo y Enlace de Adultos Mayores de la Dirección de Adultos Mayores (DAM);
- Resolución HCD N° 130/08 de creación del Frente Parlamentario Multibancada por los Derechos de las Personas Adultas Mayores;
- Ley N° 3728/09 de pensión no contributiva para personas adultas mayores de 65 años y más en condición de pobreza;
- Ley N° 3856/09 que establece la acumulación del tiempo de servicios en las cajas del Sistema de Jubilaciones y Pensiones paraguayo. Deroga el art. 107 de la ley N° 1626/00;
- Resolución SG N° 322 por la cual se aprueba el reglamento de autorización, registro, acreditación e inspección de centros de atención de personas adultas mayores y se dispone su implementación y aplicación;
- Ley N° 4493/11 que concede a los oficiales y suboficiales retirados de las fuerzas públicas el beneficio de un aumento en sus haberes de retiro en un promedio del 40 % y de la equiparación con los haberes de los que se encuentran en actividad;
- Ley N° 4290/11 que establece el derecho de los jubilados y pensionados a solicitar reconocimiento de servicios anteriores en el Instituto de Previsión Social. Modifica el art. N° 50 del decreto ley N° 1860/50;
- Resolución MSPBS SG N° 322/11 - Reglamento de Autorización, Registro, Acreditación e Inspección de Centros de Atención de Personas Adultas Mayores.

SITUACIÓN GENERAL DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES

Haciendo un diagnóstico poblacional, Paraguay se encuentra en un proceso de envejecimiento progresivo, con una población actual de mayores de 60 años de 531.181 personas adultas, lo que representa el 8 % del total de la población². De una población estimada en 10.063.364 habitantes para el año 2050, 2.069.027 tendrán más de 60 años (20,56 %), en tanto que la población de 0 a 14 años superará las 1.763.000 personas (17,52 %), con lo cual se revertirá el actual concepto de que la población paraguaya es mayoritariamente joven³.

Según las proyecciones, para el año 2020 la población de personas que se encontrarán dentro del grupo de mayores de 60 años será de 729.461. Esta proyección se podría cumplir, considerando que la esperanza de vida de los habitantes

2 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC, 2012): *Encuesta permanente de hogares*.

3 Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade): *Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100. Revisión 2012*.

es de 73 años en los varones y 75 años en las mujeres y que a medida que mejore la calidad de vida, esto podría extenderse⁴.

El envejecimiento demográfico no es un secreto, tampoco lo es la situación de la pobreza en la que se halla inmersa una gran cantidad de personas adultas mayores. En Paraguay, las tendencias demográficas y la falta de políticas públicas para dar respuestas a ellas constituyen un tema de preocupación creciente, considerando el incremento de la población, el aumento de la esperanza de vida al nacer y la disminución de las tasas de natalidad y mortalidad, factores que irán generando una mayor cantidad de población adulta.

El grado de vulnerabilidad de la población adulta mayor se ve evidenciado por una baja cobertura de seguro médico, pues sólo el 12,2 % de la población mayor a 60 años cuenta con cobertura de algún seguro médico. En relación con la cobertura de jubilaciones y pensiones contributivas, se tiene que el 10 % de la población adulta mayor la recibe. La fragilidad de las personas mayores está marcada por sus condiciones de vida. El 26,4 % de las personas adultas mayores es analfabeta.

Cerca del 25 % de los hogares está encabezado por personas adultas mayores, producto de la migración por parte de sus hijos o nietos hacia la ciudad (si estaban residiendo en el campo) o al exterior. El 40 % de las personas mayores está en el área rural, en condiciones de vida extremadamente difíciles.

Laboralmente, la gran mayoría de la población adulta mayor que trabaja lo hace por cuenta propia (72,9 %), y en el área rural esta cifra supera el 80 %. Y, aproximadamente, solo el 19 % tiene un ingreso jubilatorio o pensión⁵.

INICIATIVAS ESTATALES

La Dirección de Adultos Mayores –ente rector nacional–, dependiente del Instituto de Bienestar Social del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), constituye en la actualidad el organismo encargado de velar por las necesidades de este sector generacional. En el informe nacional sobre envejecimiento del año 2012, se declara que no se cuenta con la estructura necesaria para observar y garantizar los derechos humanos de las personas mayores. A pesar de los esfuerzos en instalar el tema dentro de la agenda pública, y de esbozar el Plan Nacional de Políticas para Adultos Mayores y de los avances alcanzados gracias al trabajo conjunto con las organizaciones de adultos mayores, a la fecha no se ha logrado incorporar los recursos humanos que el decreto reglamentario N° 10.068 del año 2007 determina, y los recursos presupuestarios que requiere la ejecución de las políticas, planes, programas y

4 Quintás, Jorge, director de Adultos Mayores del Instituto de Bienestar Social del MSPBS.

5 Informe nacional 2007-2012 sobre envejecimiento. Tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento. San José de Costa Rica, 8 al 11 de mayo de 2012. Dirección de Adultos Mayores, Instituto de Bienestar Social, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, pág. 181.

servicios, con los cuales contar para garantizar una plena calidad de vida para dicha franja etaria.

Las personas adultas mayores sin ingresos han conquistado, a través de la ley N° 3728/09, la pensión alimentaria para todas las personas de 65 años y más en condición de pobreza, reglamentada por los decretos N° 4542/10, 4876/10 y 6813/11 (que establecen procedimientos complementarios para aplicar la ley a las personas mayores de pueblos indígenas). Dicha pensión beneficia actualmente, a fines de octubre de 2013, a un total de 91.592 personas, equivalente al 26 % del total del grupo de edad⁶.

Un total de 7.507 personas fueron excluidas de la lista de pagos de pensiones no contributivas del Ministerio de Hacienda. Con la medida, el Estado logró ahorrar G. 4.307 millones de enero a agosto de este año. Se excluyó a los/las pensionados/as de la planilla de pagos en los primeros ocho meses del año 2013 debido a que perdieron el derecho a recibir este beneficio por adeudar al Estado o porque los y las herederos/as han alcanzado la mayoría de edad, entre otras causas⁷.

En estos años ha habido avances en diversos ámbitos, los cuales aún siguen vigentes, tales como la jubilación proporcional para personas con 15 años de aporte y 65 años de edad; la inauguración del primer hospital geriátrico "Dr. Gerardo Buongermini" y una importante inversión en equipamientos y capacitación de recursos humanos; la creación de la Federación Nacional de Jubilados de IPS del Paraguay y nuevas asociaciones de jubilados y pensionados.

A su vez, el acuerdo intercajas en el ámbito del Mercosur permite la unificación de los aportes para acceder a la jubilación. El acuerdo multilateral de Mercosur a través del que los aportantes a diversas cajas de los países miembros reciben la jubilación en el país de residencia tiene como primer jubilado por este sistema a una persona de Paraguay.

Los jubilados de la caja fiscal han logrado la gratificación anual, no contemplada originalmente por la ley N° 2345/03. Sin embargo, aún no se ha avanzado en garantizar que dicha gratificación pueda ser cobrada en un ciento por ciento y de manera anual.

Integrantes de las fuerzas públicas, militares y policías en situación de retiro han alcanzado una importante conquista con la promulgación de la ley N° 4493/11, que concede el beneficio de un aumento en sus haberes de retiro en un promedio del 40 % y de la equiparación con los haberes de los que se encuentran en actividad. Sin embargo, esta ley excluye inconstitucionalmente a las personas adultas mayores jubiladas del sector civil. Las personas jubiladas y pensionadas del Instituto de Previsión Social (IPS) en los últimos cinco años han experimentado una serie de mejoras en sus prestaciones y servicios, tales como el logro de la promulgación de la ley que establece el haber mínimo del jubilado y pensionado de IPS en el 33 % del salario mínimo legal vigente.

6 Disponible en: www.hacienda.gov.py/ssaf/direcciondepensionesnocontributivas. El porcentaje del total de beneficiarios, beneficiarias está en referencia con la población de edad de 2012.

7 Diario Última Hora, 18 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/mas-7500-pensionados-quedaron-fuera-la-lista-pagos-n723624.html>.

Los jubilados y jubiladas bancarias han evitado la liquidación y recuperado la caja bancaria con su lucha y esfuerzo personal, con la reducción de hasta el 57 % de sus haberes. Aún les resta recuperar el 100 % de sus ingresos y actualizarlos, como les corresponde por derecho.

Los beneméritos de la Patria, veteranos de la Guerra del Chaco, han logrado el aumento solicitado en su pensión. Los jubilados y jubiladas municipales luchan por mantener la liquidez en su caja municipal conservando las prestaciones.

Sin embargo, persisten aún situaciones que afectan gravemente las condiciones de vida de las personas adultas mayores, tales como:

- las desigualdades notorias en los haberes jubilatorios de los afiliados por la falta de corrección del sistema de actualización de haberes;
- dificultades para acceder a los servicios de salud por parte de las personas adultas mayores jubiladas, pensionadas y derechohabientes, largas esperas para atención, obtención de turnos, estudios médicos especializados y cirugías, que afectan los derechos humanos de dichas personas;
- los hogares nacionales de estadía permanente de personas mayores están superpoblados, son insuficientes y no cuentan con recursos humanos calificados, padeciendo toda clase de carencias por falta de asignación presupuestaria adecuada;
- el acceso al servicio de transporte público también es inadecuado, las personas mayores sufren los malos tratos e incomodidades habituales en los transportes públicos: molinetes, escalones altos, paradas en el medio de la calzada, falta de asientos, entre otros;
- de conformidad a lo que han informado las organizaciones de adultos mayores, en el último año aumentaron las denuncias de violencia doméstica para con las personas adultas mayores, sin la intervención adecuada y oportuna de las instituciones responsables.

CASOS

FALTA DE RESPUESTA ESTATAL EN CASOS DE EXTREMA POBREZA Y CARENCIA DE APOYO FAMILIAR

Si bien existen varios casos, uno de lo más resaltantes, porque engloba en sí varios aspectos de desprotección por parte del Estado, es el de las hermanas Venancia y Antolina Ferreira, de 86 y 87 años, respectivamente, quienes viven en el barrio Las Mercedes de Asunción. Se encuentran en situación de pobreza, enfermas, sin acceso a ningún tipo de cuidado, ni familiares que puedan hacerse cargo de ellas. Anteriormente, se sustentaban por medio de la venta de quiniela, pero al no poder cubrir el costo del aparato requerido por la empresa encargada de venderlas, ya no pueden dedicarse a eso. Ante esta situación, hace dos años solicitaron al Estado la pensión alimentaria, para lo cual fueron

censadas (en más de una ocasión) tanto en su domicilio como en el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, aún no han recibido ni atención médica ni cuentan con la pensión solicitada⁸.

Otro caso destacado es el de la señora Guillermina Arce de Miranda, de 81 años, que vive en la ciudad de Carapeguá en estado de total indigencia, y quien fuera beneficiada con la pensión alimentaria. Transcurridos seis meses de haberle otorgado dicho beneficio, la Dirección de Pensiones No Contributivas (DPNC) del Ministerio de Hacienda exigió a la señora Arce que en el plazo de 10 días devolviera la suma de 2.487.348 guaraníes que cobró en concepto de pensión alimentaria. Para ser incluida en la lista de los beneficiarios, esta señora había entregado a la Municipalidad de Carapeguá una fotocopia de su cédula de identidad, en la que se lee que nació en Argentina. Como ella es analfabeta, en la municipalidad le hicieron poner su impresión digital al pie de una declaración jurada en la que dijo ser paraguaya natural, sin que se le explicara el contenido de dicho documento. Hecho el cruzamiento de datos con el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, la DPNC constató que la solicitante era argentina. La ley N° 3728/09 dispone que los beneficiarios de la pensión mensual tengan la nacionalidad paraguaya natural⁹.

El caso tuvo resonancia internacional, debido a que el defensor del Pueblo de la provincia de Formosa, Argentina, tuvo que interceder para que se la absolviera de devolver el monto de dinero debido a su condición de indigente. Finalmente, la señora devolvió el dinero al Estado paraguayo¹⁰.

INSCRIPCIÓN Y LISTA DE PERSONAS PARA EL COBRO DE PENSIÓN ALIMENTARIA

Una situación que se presenta de manera constante y que ha sido denunciada en reiteradas ocasiones es la falta de accesibilidad del sistema de inscripción de personas para el cobro de la pensión alimentaria. Varias personas perjudicadas por este sistema han acudido a la organización Adam y les han manifestado en relación a este tema que se inscriben en un determinado lugar, pero cuando solicitan el estado de su situación, finalmente no figuran en las listas, sin importar si fueron censadas en sus domicilios o si se inscribieron personalmente en el Ministerio de Hacienda o en la municipalidad correspondiente a su domicilio. A su vez, integrantes de Adam refieren que la información que se brinda en torno al beneficio de la prestación alimentaria para las personas adultas mayores es escasa y confusa.

8 Diario Abc Color, 16 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresalocales/hermanas-viven-en-la-miseria-y-piden-pension-alimentaria-618213.html>.

9 Prensa Mercosur, 6 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.prensamercosur.com/index.php/paraguay-news-py/7436-paraguay-la-ley-despareja.html>.

10 Diario Abc Color, 18 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/la-honestidad-de-una-abuela-638601.html>.

RECOMENDACIONES

- Reforzar el cumplimiento de las legislaciones y políticas públicas vigentes referentes a personas adultas mayores por parte de las instituciones y autoridades responsables de su implementación.
- Dotar a la Dirección de Adultos Mayores del Instituto de Bienestar Social de un presupuesto y recursos humanos idóneos capaces de encargarse exclusivamente de las necesidades particulares de esta población.
- Incorporar el enfoque interdisciplinario y transversal, enfocados a las personas adultas mayores, a la hora de establecer políticas públicas integrales por parte del Estado, dotadas de presupuestos eficientes y que se implementen de manera efectiva.
- Dotar de cobertura de seguridad social a personas adultas mayores.
- Aprovechar en forma integral la experiencia de la población adulta mayor a favor del desarrollo sostenible del país.
- Evaluar y actualizar de manera permanente y responsable las pensiones con criterios de justicia y solidaridad.
- Focalizar la asistencia del Estado hacia la población más necesitada de los/as adultos/as mayores.
- Fomentar el uso adecuado y creativo del tiempo y la sana recreación y esparcimiento de la población del adulto mayor.
- Implementar programas de promoción integral, valorización e integración de los adultos mayores.
- Contar con datos actualizados y desagregados que permitan visibilizar adecuadamente al sector y establecer las normativas, políticas, planes y programas que sean necesarios para garantizar la realización efectiva de los derechos de personas adultas mayores.

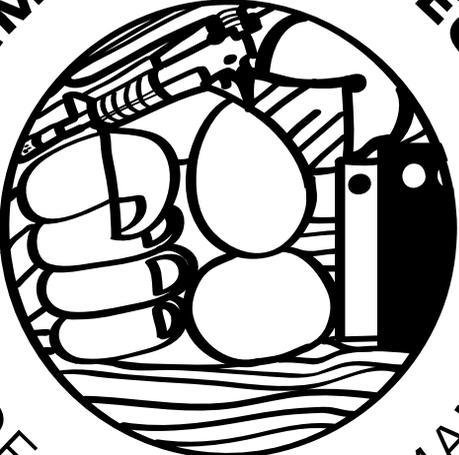
BIBLIOGRAFÍA

- Codehupy (2013): *Agenda de exigibilidad en materia de derechos humanos, corto plazo*, pág. 74.
- Bobbio, Norberto (1997): *De senectute*. Taurus, Madrid, pág. 35.
- Informes de la Codehupy sobre la situación de derechos humanos en Paraguay 2010, 2011 y 2012.
- Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1995): *Los derechos económicos sociales y culturales*.
- DGEEC (2012): *Encuesta permanente de hogares*.

- Celade (2012): *Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo.1950-2100. Revisión 2012.*
- I Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. 26 de julio al 6 de agosto de 1982, Viena, Austria. Plan de acción internacional de Viena sobre el Envejecimiento, Nueva York, Naciones Unidas, 1983, N° 76, pág. 49.
- II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Plan de acción internacional de Madrid sobre el Envejecimiento 2002. Versión oficiosa confeccionada en la Comisaría del Comité Organizador Español de la II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento a partir de la versión provisional no editada elaborada por la Secretaría de las Naciones Unidas, Introducción, párrafo N° 13.
- Informe nacional 2007-2012 sobre envejecimiento. Tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento. San José de Costa Rica, 8 al 11 de mayo de 2012. Dirección de Adultos Mayores, Instituto de Bienestar Social, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, pág. 181.
- **Demografía:** Naciones Unidas. División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales: *Proyecciones mundiales de población: revisión 2008.* Disponible en <http://esa.un.org/unpp>, consultada en febrero de 2010.
- **Salud:** Naciones Unidas. División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (Desa): *Proyecciones mundiales de población: revisión 2004 y Proyecciones mundiales de urbanización: revisión 2003.*



SISTEMAS DE PROTECCIÓN
DE DERECHOS HUMANOS





¿Dónde está el sistema nacional de protección de derechos humanos?

Si los derechos humanos nos corresponden a todos los seres humanos, su vigencia es dependiente de un complejo juego de reconocimiento normativo y aplicación institucional, es decir, de acuerdos, leyes y responsabilidades que corresponden al ámbito del derecho, tanto nacional como internacional. Los [E]stados nacionales, como entidades centrales para la organización de la convivencia humana, son así los llamados a traducir los derechos humanos en sus leyes y en sus actuaciones, y sobre esto deben dar cuenta a una comunidad internacional que ha construido sistemas para instituir instrumentos y mecanismos con el objetivo de garantizar, defender y promover la vigencia de los derechos humanos (Soto, 2013).

MILENA PEREIRA FUKUOKA

EQUIPO ACADÉMICO DEL INFORME 2013 – CODEHUPY

La ley en los libros es la manera como el derecho habla al poder. La ley en la práctica es la manera como el poder habla al derecho.

(Boaventura de Souza Santos)

INTRODUCCIÓN

El periodo transcurrido ha puesto de manifiesto los límites de la democracia formal en el contexto de un orden oligárquico que no experimentó transformaciones redistributivas de poder económico y político desde 1989, sino que, en general, se vio fortalecido. La restauración revigorizada del orden tradicional se sintió también en una embestida mucho más directa contra el movimiento y la propia concepción ética, política y teórica de derechos humanos. Mientras a partir de la experiencia concreta y el vacío educativo se habría logrado instalar la idea generalizada de que los derechos humanos “no sirven para mucho o para nada”, la apuesta actual desde el poder parecería ser la de ubicarlos como “una causa de los peores males”. En otras palabras, de no desarrollar garantías ni cumplir las existentes –a tal punto de tornarlos poco relevantes en el imaginario de la mayoría de la población– se ha pasado a la deslegitimación directa de los derechos humanos.

En agosto de 2013, en un momento de particular fuerza demagógica de dichos ataques discursivos, fue publicado un escrito recuperando “conceptos mínimos” de la teoría y la normativa de derechos humanos¹. En gran medida el artículo clarificaba qué son los derechos humanos, aunque también ayudaba a comprender qué de lo que se estaba sosteniendo desde ciertos medios empresariales de comunicación y algunas autoridades públicas era una distorsión o manipulación de dicha concepción. Se considera significativo dicho escrito por dos motivos: porque estas nociones mínimas tuvieron que ser escritas habiendo transcurrido más de veinte años desde la promulgación de la Constitución de 1992 que consagraba jurídicamente a la dignidad humana como nuevo valor fundante del pacto sociopolítico en Paraguay, y establecía que el respeto a esa dignidad, a través de la garantía efectiva de los derechos humanos, constituía la nueva finalidad del Estado. Asimismo, porque las palabras de dicho artículo emergieron como una voz en medio del ensordecedor silencio de los organismos estatales creados exclusivamente para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos.

De este modo, los tiempos que corren parecen demandar el volver a repensar lo mínimo, lo básico, los puntos de partida. En este sentido, es importante tener presente la diferencia entre el establecimiento de un derecho humano o fundamental en la norma jurídica, el establecimiento de garantías para su protec-

¹ Clyde Soto, *Dónde están los derechos humanos?*, Periódico de Interpretación y Análisis E'a, 25 de agosto de 2013. Disponible en: <http://ea.com.py/donde-estan-los-derechos-humanos/>

ción y realización, y el modo en el que funcionan en la práctica dichas garantías establecidas. Por ello, en este artículo se propone retomar una mirada amplia respecto de la protección institucional de los derechos humanos en el Estado paraguayo, desde la perspectiva de las garantías desarrolladas para dicha protección; situando dentro de ese esquema al sistema nacional de protección de derechos humanos especializado en la materia².

Desde una visión integral, se considerarían garantías no solo a las llamadas "garantías constitucionales" (amparo, hábeas corpus, hábeas data, inconstitucionalidad), sino también a los demás procedimientos previstos en la ley para proteger los derechos fundamentales de personas o colectivos ante amenazas o vulneraciones, y cuya aplicación corresponde en general al Poder Judicial. Asimismo, son garantías relevantes de derechos humanos aquellas que imponen obligaciones para hacerlos efectivos –ya sea en la Constitución o en la ley–, por ejemplo, la reglamentación de derechos y la atribución de competencias, la creación y fortalecimiento de instituciones, la asignación presupuestaria obligatoria. El cumplimiento y el desarrollo de estas últimas dependen en tiempos ordinarios del Congreso Nacional, el presidente de la República, los ministerios del Poder Ejecutivo y los demás entes públicos existentes. A su vez, las instituciones creadas exclusivamente para la defensa, promoción y protección de derechos humanos brindarían garantías complementarias a las exigidas a los poderes del Estado, debiendo además procurar incidir en la mejora de la actuación de aquellos.

Efectuada esta precisión sobre el abordaje del tema, cabe hacer referencia a la evidente disonancia que existe hoy entre lo que la Constitución vigente manda o prohíbe en garantía de los derechos humanos de las personas y lo que los titulares de los poderes del Estado hacen e incluso dicen. Existiría también una tendencia a pensar el derecho desde la legalidad, desde el deber ser escrito. El riesgo de esta mirada sería la formalización y abstracción que operan como límites a la comprensión de la realidad y sus causas. Buscando superar este enfoque, una sugerente lectura crítica acerca del derecho reflexiona sobre el funcionamiento del mismo en el marco de relaciones de poder³. La misma plantea que en nuestras sociedades actuales no existe una legalidad y una ilegalidad, sino que existen dos legalidades y dos ilegalidades: la legalidad e ilegalidad de los poderosos, y la legalidad e ilegalidad de los "sin poder", de los des-poseídos.

2 En doctrina jurídica se considera garantías a todos los mecanismos de tutela de los derechos fundamentales destinados a asegurar su efectividad. Desde el enfoque garantista pueden distinguirse las garantías primarias, que son aquellas que establecen o delimitan el contenido de los derechos e imponen una serie de obligaciones dirigidas a los poderes públicos y a los particulares para su respeto, protección y realización efectiva; y las garantías secundarias que son aquellas técnicas de tutela o protección consistentes en la previsión de controles y de vías de reparación en caso de ausencia o insuficiencia de las garantías primarias. Cfr. Andrés Gil Domínguez (2009) *Constitución socioeconómica y derechos económicos, sociales y culturales*. Buenos Aires, Ad Hoc, p. 229.

3 Cfr. Boaventura de Souza Santos, Conferencia magistral: "Para una teoría socio-jurídica de la indignación", Universidad Autónoma Metropolitana, México, febrero de 2012. Disponible en: http://www.uam.mx/video/vd_rec_sousa.html

Las dos legalidades no se mirarían una a la otra porque existiría una brecha que crea invisibilidad. El Estado contribuye a la idea de que hay una sola, una única legalidad; pero sociológicamente existirían dos legalidades. Ambas serían bien distintas. La legalidad de los sectores poderosos consistiría en *transformar intereses particulares en intereses generales*. En las últimas décadas, en un contexto de neoliberalismo, los sectores de poder han ido generando leyes conforme a su conveniencia porque poseen esa capacidad. También por ello tienen poca necesidad de actuar ilegalmente, pero a veces deben hacerlo. Esa ilegalidad queda generalmente impune. Tenemos, por tanto, una *ilegalidad que es impune*.

La legalidad de los sin poder, en cambio, es una legalidad *trivializada*, es decir, que fácilmente se viola, tanto porque no está suficientemente desarrollada como porque lo que existe tiende a incumplirse sin mayores problemas. Por eso, los derechos sociales son derechos frágiles, es una legalidad *débil*. Así, la legalidad *de abajo* sufre la *disyuntiva* entre lo que dice la ley en los textos y lo que practica la ley en la práctica. También se puede ver que conductas que deberían ser consideradas legales no lo son, y la disyuntiva entre el derecho que los sectores sin poder entienden que les ampara y que la legalidad del poder considera ilegales, obliga a los primeros a conductas ilegales. Protestas populares, ocupaciones realizadas por familias campesinas trabajadoras rurales sin tierra, serían ejemplos de ello.

Abajo, se sufre todo el *peso de la ley*: una legalidad distorsionada a la medida de los intereses de los sectores poderosos, más las ilegalidades de los poderosos que quedan impunes, más la punición por las propias ilegalidades. Pero, además de lo legal y lo ilegal, existirían las personas "sin ley", quienes están más allá de lo legal y lo ilegal. "¿Qué es Guantánamo sino un dominio sin ley?", se pregunta el jurista crítico. Y, "¿cuántos Guantánamos más existen?". En Paraguay, ¿cómo considerar a Marina Kue si no como un gran campo de realidad sin ley?

LO QUE EL DERECHO DICE A LOS PODERES PÚBLICOS EN PARAGUAY

DESDE UN ESCALÓN SUPERIOR: LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Es posible concebir a la Constitución Nacional como el enunciado institucional de las grandes "reglas del juego" político y social que una comunidad adopta para un cierto tiempo de su devenir histórico, por medio de un determinado reparto de competencias y con proyección u orientación hacia ciertos fines en los que la sociedad visualiza su porvenir⁴.

En 1992, la Convención Nacional Constituyente acordó que la República del Paraguay se constituye en Estado social de derecho, en la forma que se establecen en la Constitución y las leyes; y que adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana (artículo 1 de la Constitución Nacional). A su vez, determinó que la soberanía reside en el pueblo y que el ejercicio del poder público también reside en el pueblo, el cual lo ejerce por medio del sufragio. A partir del sufragio

4 Jorge Vanossi (2000) *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, 3ª ed., Buenos Aires, Eudeba, p. 93.

popular, el gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema que debe ser de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control entre los mismos. Se prohíbe a cualquiera de estos poderes atribuirse u otorgar a otro poder o a persona alguna, facultades extraordinarias a las regladas en la Constitución; y se proscribe del marco jurídico la dictadura (artículos 2 y 3).

Además, se establece un amplio catálogo de derechos fundamentales y se estipulan garantías expresas para su protección. Se reconoce la posibilidad de que otros derechos y garantías no enunciados expresamente e inherentes a la personalidad humana sean establecidos y garantizados (artículos 1 al 126, y 131 al 136). A su vez, se instituyen garantías para la defensa de los derechos constitucionales: las de inconstitucionalidad, amparo, hábeas corpus y hábeas data. Las mismas se ven fortalecidas con la prohibición de que las y los magistrados judiciales competentes puedan negarse injustificadamente a entenderlas, y la consecuencia del enjuiciamiento y remoción de quienes vulneren la prohibición (artículo 136). Además, una protección fuerte para la defensa de los derechos de las personas frente al poder es la imposibilidad del poder público de invocar válidamente la falta de ley reglamentaria para negar o menoscabar derechos fundamentales, lo cual confiere una gran competencia y responsabilidad al Poder Judicial en la tutela de los mismos (artículo 45).

DESDE OTRO ESCALÓN SUPERIOR: LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS RATIFICADOS

De acuerdo a la regla constitucional establecida en el artículo 137, los tratados internacionales aprobados y ratificados por el Congreso forman parte del ordenamiento jurídico positivo del país, en un orden de prelación que los ubica solo por debajo de la Constitución y por encima de todos los códigos y leyes que puedan tener origen en el Parlamento. Para asegurar que los poderes públicos constituidos y la sociedad cumplan este mandato, la Constitución establece que quienes intenten modificar dicho orden de prelación de normas, sin modificar la Carta Magna en la forma prevista, incurrirán en delitos que deben ser tipificados.

Como es sabido, dentro del sistema universal de protección de derechos humanos, los dos pactos generales de derechos son el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), Ley N° 4/92, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Ley N° 5/92. El PIDCP establece que los Estados partes se comprometen a respetar y a garantizar a todas las personas que se encuentren en su territorio y estén bajo su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, sin ningún tipo de discriminación. Asimismo, estipula que cada Estado parte se compromete a dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fuesen necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter (artículo 2, incisos 1 y 2). Disposiciones parecidas contiene el PIDESC, con la diferencia de que las medidas a ser adoptadas por los Estados partes serán especialmente de carácter económico y técnico, de-

ben ser obligatoriamente adoptadas hasta el máximo de los recursos de que se disponga para el logro progresivo de la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en el Pacto, sin discriminaciones. Esto debe alcanzarse por todos los medios apropiados, inclusive a través de la adopción de medidas legislativas (artículo 2, incisos 1 y 2).

En el sistema interamericano de protección de derechos humanos, desarrollado en el ámbito de la Organización de Estados Americanos, los dos instrumentos jurídicos vinculantes que, en conjunto, establecen un catálogo general de derechos humanos son la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (Ley N° 1/89) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales o Protocolo de San Salvador (Ley N° 1040/97). La Convención establece la obligación de los Estados partes de 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. Aclara, además, que para los efectos de la Convención persona es todo ser humano. Seguidamente, instituye el deber de los Estados partes de adoptar disposiciones de derecho interno cuando los derechos y libertades no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter, de manera de hacerlos efectivos (artículos 1 y 2). Las mismas obligaciones de adoptar medidas y disposiciones de derecho interno se encuentran establecidas en el Protocolo de San Salvador para la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales instituidos en este, con la salvedad de que las medidas serán especialmente económicas y técnicas, y deben ser adoptadas hasta el máximo de los recursos disponibles a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los DESC (artículos 1 y 2).

SITUACIÓN DE LA PROTECCIÓN INSTITUCIONAL DE DERECHOS FUNDAMENTALES EN PARAGUAY

LA PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES POR LOS PODERES PÚBLICOS

Como se señalaba en el Informe de Derechos Humanos del año 2008, al iniciarse el monitoreo de la actuación del sistema nacional de protección de derechos humanos:

Los Estados modernos reconocen derechos y establecen obligaciones para todas las personas y construyen instituciones justamente para realizar esos derechos (...) La organización del Estado para proteger los derechos humanos incluye tanto un marco normativo ajustado a los estándares internacionales como la disponibilidad de mecanismos en los tres poderes y en las instancias y entidades fuera de ellos para

garantizar la defensa (...) de los derechos de todas las ciudadanas y todos los ciudadanos⁵.

Si se piensa en la actuación del Estado paraguayo como aparato institucional de poder en su conjunto, puede llegar a concluirse que se trata de una estructura no adecuada para la garantía efectiva de todos los derechos fundamentales de las personas de los diversos sectores que integran la población. Además, el mismo constituye una de las mayores amenazas a estos derechos al incumplir grave y extendidamente su deber no solo de realización, sino incluso de respeto y protección de los mismos⁶. En el propio nivel de reglamentación de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Nacional de 1992 existe un amplio número de ellos que no ha sido reglamentado aún, pese a haber existido propuestas de la sociedad civil para hacerlo⁷.

PRINCIPALES RETROCESOS

Si bien a lo largo de todo el Informe de Derechos Humanos del presente periodo se da cuenta de las violaciones de derechos y de los retrocesos que se han experimentado en el cumplimiento de las obligaciones estatales en la materia, en este apartado solo se citarán algunas de las actuaciones que se considera que más afectan el sistema institucional de protección de derechos en el país.

INVISIBILIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO

Los derechos humanos fueron un tema ausente en el programa electoral del candidato que resultó electo en las Elecciones Presidenciales de abril de 2013. A cuatro meses de haber asumido el gobierno de Horacio Cartes, el principal instrumento de política pública para el desarrollo, construido desde la perspectiva de garantía de los derechos humanos de todas las personas, al parecer ha sido archivado en las oficinas del Gabinete Social actual. La Política Pública para el Desarrollo Social 2010/2020 (PPDS)⁸, resultado de un proceso de participación social, fue declarada de interés nacional por Decreto N° 4316/2010 ante la dificultad del Poder Ejecutivo de lograr su sanción como ley en el Parlamento, que suele ser lo deseable para dotar de mayor estabilidad a estos instrumentos. El PPDS significó un avance institucional no solo por el diseño participativo de un plan nacional de desarrollo de largo plazo con metas estratégicas acordadas y

5 Line Bareiro y Maridí González (2008) "Institucionalidad de la protección de los derechos humanos en el Estado paraguayo" en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, *Derechos Humanos en Paraguay* 2008. Asunción, Codehupy, pp. 707-708.

6 Es decir, el deber de evitar lesionar derechos fundamentales con su propia actuación (respeto) y el deber de proteger a las personas de las amenazas o vulneraciones de derechos por parte de terceros (protección).

7 En el documento de "Acusación Cívica contra el Parlamento" de la Plataforma de Organizaciones Sociales por la Democracia, puede encontrarse un listado de derechos fundamentales no reglamentados por el Congreso Nacional hasta la fecha. Véase: "Acusación Cívica al Congreso de la Nación (2008-2012)" en Plataforma de Organizaciones Sociales por la Democracia, *Juicio Ético al Parlamento*, Asunción, 2012, pp. 128-137.

8 Gobierno de la República del Paraguay, *Paraguay para todos y todas. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social, 2010-2020*. Asunción, Gabinete Social de la Presidencia de la República, 2009.

su socialización, sino porque había comenzado a ser utilizado por los ministerios y secretarías de Estado en la planificación presupuestaria del Poder Ejecutivo hasta la interrupción del gobierno constitucional en junio de 2012.

No se ha encontrado una derogación expresa del Decreto N° 4316 ni se conoce el Plan estratégico del actual gobierno, salvo un material denominado "Líneas Estratégicas Periodo de Gobierno 2013-2018", que ha circulado desde el mes de junio como programa para los primeros cien días de gobierno, el cual no puede ser considerado como Plan.

DECLARACIONES PÚBLICAS CONTRARIAS A LA GARANTÍA DE DERECHOS HUMANOS DE ALTAS AUTORIDADES ESTATALES

La falsa contraposición entre derechos humanos ha sido recurrente en el discurso político del gobierno que asumió el 15 de agosto⁹. La idea propalada por autoridades de anteriores gobiernos sobre la vinculación entre organizaciones de derechos humanos y grupos criminales –sugerida por el hecho de que las primeras han venido denunciando los abusos cometidos por las fuerzas públicas contra comunidades rurales en operativos que dicen tener como fin la lucha contra el terrorismo, así como las violaciones al debido proceso de varias personas detenidas y procesadas en el marco de estos operativos– ha sido el antecedente de la rejuvenecida corriente político-ideológica autoritaria que está debilitando aún más la precaria cultura democrática constitucional en el Paraguay.

Los derechos humanos consistirían en última instancia en una construcción discursiva que se ha ido consolidando y traduciendo en disposiciones normativas, como una conquista de los pueblos frente a los poderes que los gobiernan. Por ello, si los derechos humanos son menospreciados y considerados desde los más altos cargos públicos de representación popular como algo accesorio, reclamado desde organizaciones de la sociedad civil "solo en beneficio de los malos", y "siempre en perjuicio de los buenos", con el único efecto de "entorpecer y dificultar el combate al enemigo", nos encontramos ante un escenario alarmante. Ha sido esta la línea discursiva de los gobiernos autoritarios recientes en América latina, con lo cual se estarían viviendo en el país retrocesos en el único campo que parecía haber significado un real cambio con relación al régimen político de la dictadura stronista.

RELATIVIZACIÓN DE LOS CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD COMETIDOS POR LA DICTADURA STRONISTA

Dentro de la misma concepción autoritaria se inscribiría la respuesta presidencial a los cuestionamientos ciudadanos ante el posible nombramiento del exse-

9 Paraguay.com, 5 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/seguncartes-cuando-muere-un-policia-no-hay-derechos-humanos-98515>
Hoy, 2 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/exigen-que-codehupy-se-expida-sobre-ataque-a-policias/>

nador por el Partido Colorado Alfredo Stroessner¹⁰ como embajador del Estado paraguayo ante la Organización de Naciones Unidas. “¿Qué tenés con Alfredo Stroessner?, ¿te sacó la novia? Te quitó la noviaaaa pareceee, te habrá sacado alguna noviaaaa¹¹”, fue lo que dijo el presidente de la República, Horacio Cartes, acentuando con ello diversas expresiones de indignación ciudadana, las cuales al parecer obligaron al Poder Ejecutivo a detener por el momento la definición de dicho embajador¹².

Vale señalar –en estos tiempos que demandan recordar lo que se creía asumido– que el Estado paraguayo ha reconocido la existencia de un gobierno dictatorial entre 1954 y 1989, y la responsabilidad institucional del Estado y sus poderes por el funcionamiento durante el mismo de un sistema represivo que ocasionó múltiples y graves violaciones de derechos humanos. Además de las leyes indemnizatorias dictadas por el Congreso¹³, en el “Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ)”¹⁴ se establece expresamente la responsabilidad personal, política y moral de quienes ejercían funciones públicas de acuerdo a su jerarquía –comenzando por el presidente de la República y comandante en jefe de las FF.AA. Alfredo Stroessner– en el funcionamiento del sistema de represión y lesión de derechos. Las irresponsables palabras del Presidente de la República afectan el derecho a la satisfacción por los crímenes sufridos durante la dictadura stronista de las 20.090 personas víctimas directas y de las 107.987 personas que fueron víctimas indirectas de violaciones de derechos humanos. A su vez, retroceden en el cumplimiento de las garantías de no repetición, afectando a dichas personas y a la sociedad paraguaya en su conjunto.

MODIFICACIÓN INCONSTITUCIONAL DE LA LEY DE DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD INTERNA

Concomitante con los discursos contrarios a los derechos humanos y a las organizaciones que buscan defenderlos, a iniciativa del actual Poder Ejecutivo y con el voto favorable de la mayoría de quienes integran el Congreso, se ha sancionado en el mes de agosto de 2013 la Ley N° 5036 *Que modifica y amplía los artí-*

10 Alfredo Domínguez Stroessner es nieto del dictador Alfredo Stroessner. Siendo mayor edad, optó por cambiar el orden de sus apellidos para ser homónimo de aquel. El movimiento del exsenador por el Partido Colorado para las elecciones del 2008 se llamó “Paz y Progreso”, lema del gobierno dictatorial de Alfredo Stroessner, a quien el descendiente reivindica como estadista. Véase por ejemplo: Diario Última Hora, 15 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/goli-stroessner-y-su-relacion-la-dictadura-n731631.html>

11 Periódico de Interpretación y Análisis E’a, 15 de octubre de 2013. Disponible en: <http://ea.com.py/cartes-que-tenes-con-alfredo-stroessner-te-saco-la-novia/>

12 Ver artículo sobre Derecho a la verdad, memoria, justicia y reparación.

13 Ley N° 838/96 *Que indemniza a víctimas de violaciones de Derechos Humanos durante la dictadura de 1954 a 1989 y sus modificaciones en los años 2002, 2004, 2006, 2008, 2011.*

14 La Comisión de Verdad y Justicia del Paraguay fue creada por Ley N° 2225/03. Inició sus trabajos en octubre de 2004 y los concluyó en agosto de 2008. Estuvo integrada por representantes del Estado, organizaciones de la sociedad civil y de personas luchadoras víctimas de la dictadura. Comisión de Verdad y Justicia (2008) *Anive oiko haguã. Informe final de la Comisión de Verdad y Justicia.* Asunción, CVJ.

culos 2º, 3º y 56 de la Ley Nº 1337/99 De Defensa Nacional y Seguridad Interna¹⁵. La normativa autoriza al Presidente de la República a decidir y disponer de las Fuerzas Armadas de la Nación en tareas de seguridad interna en los siguientes casos: durante el estado de excepción, “frente a situaciones de extrema gravedad” en que el sistema legal de seguridad interna resulte manifiestamente insuficiente, “cuando existieren amenazas o acciones violentas contra las autoridades legítimamente constituidas que impidan el libre ejercicio de sus funciones constitucionales y legales”, y en los casos ‘calificados’ como terrorismo de conformidad a la Ley Nº 4.024/10 ‘Que castiga los hechos punibles de terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del terrorismo’”. Para proceder a ello, el Presidente solo debe dar cuenta al Congreso dentro de las cuarenta y ocho horas de adoptada la decisión. La referida ley dispone además que las fuerzas militares que sean empleadas no deben modificar su doctrina, disciplina, cadena de mandos, organización, equipamiento y capacitación¹⁶.

La postulación de un estado de grave conmoción interna permanente que legitimaría el uso discrecional de las fuerzas militares en cualquier momento, lugar y por tiempo indeterminado, con el consiguiente debilitamiento general de las garantías en materia de derechos humanos de la población afectada, marca un cambio en la intensidad del accionar represivo del Estado sobre la población, en particular sobre la población campesina que es el objeto central de estos operativos. La Constitución Nacional regla con mucho detalle las condiciones, los alcances y el modo de declaración del estado de excepción como única respuesta extraordinaria posible desde los poderes constituidos en casos graves expresamente determinados¹⁷; así como las medidas excepcionales que podrán declararse durante su vigencia.

El artículo 288 enumera taxativamente las medidas que el Poder Ejecutivo puede ordenar durante el estado de excepción: la detención de las personas *indiciadas* de participar en algunos de los hechos, su traslado de un punto a otro de la República, así como la prohibición o la restricción de reuniones públicas y de manifestaciones. Estipula que el Poder Ejecutivo “solo” podrá ordenar, “por decreto y en cada caso”, las citadas medidas. Otorga además a las personas indiciadas la opción de salir del país; a las personas detenidas garantías en la forma de reclusión, debiendo el Poder Ejecutivo informar de

15 La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay presentó el 22 de agosto de 2013 en la Cámara de Senadores una nota dirigida a los líderes de bancada, detallando los argumentos jurídicos y políticos que motivaban su solicitud de rechazo al proyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados. Disponible en: http://www.codehupy.org/attachments/223_Nota%20presentada%20por%20la%20Codehupy%20a%20la%20C%3%A1mara%20de%20senadores.pdf

A su vez, varios especialistas jurídicos –constitucionalistas, penalistas y expertos en temas de seguridad ciudadana– se pronunciaron sobre la inconstitucionalidad e ilegalidad de las disposiciones contenidas en la Ley Nº 5.036. Véanse, a modo de ejemplo, las opiniones del Dr. Daniel Mendonca y de los abogados José Casañas Levi y Orlando Castillo. Disponibles en: <http://ea.com.py/advierten-sobre-vacio-legal-de-la-ley-de-defensa-nacional-y-seguridad-interna/>
<http://ea.com.py/militarizacion-nacional-y-ley-antiterrorista-peligroso-coctel-contra-el-movimiento-social-paraguayo/>

16 Ver artículo sobre el Derecho a la paz y el desarme de este informe.

17 Conflicto armado internacional o grave conmoción interna que ponga en inminente peligro el imperio de la Constitución o el funcionamiento regular de los órganos constitucionales.

inmediato a la Corte Suprema de Justicia sobre las personas detenidas, sobre el lugar de su detención o traslado, a fin de hacer posible una inspección judicial. Asimismo, el Congreso o el Poder Ejecutivo pueden declarar el estado de excepción en todo o en parte del territorio nacional, por un término de sesenta días como máximo; si la declaración fuera efectuada por el Poder Ejecutivo, la medida deberá ser aprobada o rechazada por el Congreso dentro del plazo de cuarenta y ocho horas. Dicho término de sesenta días solo puede ser prorrogado por períodos de hasta treinta días sucesivos, para lo cual se requerirá mayoría absoluta de ambas cámaras del Congreso. A su vez, la Constitución dispone que una vez que finalice el estado de excepción, el Poder Ejecutivo debe informar al Congreso, en un plazo no mayor de cinco días, sobre lo actuado durante la vigencia de aquel.

La creación de un nuevo tipo de estado de excepción por el Congreso, una especie de estado excepcional permanente, pretendiendo modificar las reglas constitucionales vigentes, marca el inicio de la formalización de un régimen autoritario, ya que se alteran las propias reglas de distribución de poderes de la Constitución democrático-liberal de 1992, afectando además el marco de principios de derechos humanos establecido en la Parte Primera de la misma. El Parlamento no puede válidamente ampliar el margen de atribuciones que la Constitución confiere al Poder Ejecutivo; tampoco puede cambiar las competencias que la Carta Magna atribuye a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas Policiales respectivamente y en exclusividad; menos aún puede establecer por ley nuevas medidas a ser aplicadas durante el estado de excepción, ni anular los requisitos procedimentales previstos para que el Poder Ejecutivo pueda contar con atribuciones excepcionales, ni debilitar o extinguir las garantías previstas constitucionalmente para las personas indiciadas y detenidas durante la vigencia de estados de excepción¹⁸.

PROCESO JUDICIAL VIOLATORIO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES CONTRA PERSONAS CAMPESINAS DE MARINA KUE

En otros artículos del presente informe se describen en profundidad las vulneraciones de derechos fundamentales de las mujeres y hombres imputados y acusados por varios delitos en el caso de la Masacre de Marina Kue, así como los incumplimientos de la obligación estatal de búsqueda objetiva de la verdad sobre lo ocurrido y de identificación de responsables¹⁹.

Con relación al sistema nacional de protección de derechos humanos, debe mencionarse el impacto que tiene en las garantías de acceso a la justicia y del derecho al debido proceso de toda la población la convalidación institucional de las actuaciones de fiscales y jueces penales en esta causa, en flagrante violación de las disposiciones constitucionales y legales, dados los precedentes que

18 Artículos 3, 172, 173, 175, 202, 222, 224, 238 y 288 de la Constitución Nacional de 1992.

19 Un detallado análisis de la acusación fiscal puede encontrarse en Dante Leguizamón y Hugo Valiente, "Por qué la acusación en el caso Marina Kue no puede garantizar un juicio justo", Periódico de Interpretación y Análisis E'a, 18 de julio de 2013. Disponible en: <http://ea.com.py/por-que-la-acusacion-en-el-caso-marina-kue-no-puede-garantizar-un-juicio-justo/>. Ver también artículos sobre el caso Curuguay de este Informe.

puede generar el caso. A más de ello, el procedimiento judicial-fiscal sitúa en un profundo dilema a las ciudadanas y ciudadanos que se encuentran bajo jurisdicción de este Estado, pues como titulares últimos del poder público estarían convalidando el procesamiento y condena de personas de modo alevosamente arbitrario, ilegal e inconstitucional, porque los órganos a quienes se ha delegado el ejercicio de dicho poder y que están obligados a la tutela de la Constitución y las leyes así lo convalidan.

AVANCES PUNTUALES

ACUERDO Y SENTENCIA N° 1306 DE LA CSJ SOBRE EL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El 15 de octubre del año 2013 la Corte Suprema de Justicia dictó el *Acuerdo y sentencia N° 1306*²⁰ que resolvía una acción de inconstitucionalidad promovida por el defensor del Pueblo contra un Acuerdo y Sentencia dictado el 16 de julio de 2008 por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial Quinta Sala de la Capital²¹. Como se señala desde el Poder Judicial, en esta sentencia se aclara que

[P]ara la Corte Suprema de Justicia, la nómina de funcionarios públicos con sus respectivas remuneraciones constituye información pública a la cual puede acceder cualquier ciudadano en razón de que es un derecho humano fundamental, y no puede alegarse el derecho de la intimidad para imposibilitar el acceso debido a que tales datos patrimoniales se encuentran en una fuente pública de información²².

Se trata, por ende, del cumplimiento de una función clave de la Corte Suprema, que es la interpretación constitucional en casos en que se alega colisión de principios, tensión entre derechos fundamentales.

Además, el propio Poder Judicial entiende que es la primera vez que en un fallo de la CSJ se reconoce “la legitimación activa del defensor del Pueblo para casos

20 El texto completo del Acuerdo y Sentencia N° 1306 se encuentra disponible en: <http://www.pj.gov.py/descargas/AYS-1306.pdf>

21 En 2007 el ciudadano Daniel Vargas Télles presentó un pedido de informe sobre funcionarios a la Municipalidad de San Lorenzo. Como el municipio sanlorenzano se negó a proporcionar la información solicitada, Vargas Télles presentó un amparo judicial, que fue rechazado en primera y segunda instancia. Con la asistencia del defensor del Pueblo, Manuel Páez Monges, se presentó una acción de inconstitucionalidad ante la Corte, la cual fue estudiada cinco años después, en medio de una fuerte presión mediática y ciudadana ante la negativa de los presidentes de las cámaras del Congreso a proporcionar información sobre la nómina de funcionarios y funcionarias existentes en las mismas. La CSJ decidió anular las dos resoluciones anteriores, reconociendo el derecho a información pública del ciudadano que había pedido tutela judicial en el año 2008, con base en el artículo 28 de la Constitución Nacional.

22 Poder Judicial, 15 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.pj.gov.py/notas/9091-la-corte-sienta-jurisprudencia-en-materia-de-acceso-a-la-informacion-publica>

de agravio a los derechos humanos”²³. Asimismo, en este fallo “la Corte Suprema sienta una jurisprudencia a nivel nacional en referencia al artículo 28 de la Constitución Nacional, *incluso antes de que el mismo sea reglamentado tal como lo dispone la propia norma constitucional*”²⁴. El impacto de la citada sentencia judicial, que se tradujo en la socialización de información pública hasta entonces vedada incluso a la propia Secretaría de la Función Pública, permite comprender que el rezago en materia de derechos fundamentales en el país se sostiene en buena medida en el incumplimiento de la Corte Suprema de sus obligaciones en la materia, incluyendo la tutela de derechos humanos no reglamentados por el Congreso. “Sin lugar a dudas una de las llaves principales para que se abra virtualmente las puertas a la información pública fue la presión de la prensa y de la ciudadanía”²⁵, sostuvo el ciudadano a quien se había denegado información pública de la Municipalidad de San Lorenzo, cuyo expediente no había experimentado ningún hecho nuevo desde el año 2008, salvo la súbita voluntad de las/os integrantes de la CSJ de resolverlo conforme a la Constitución, en un contexto de fuerte exigencia de austeridad fiscal desde el Poder Ejecutivo y de tensiones entre este poder y el Parlamento.

LEY INTEGRAL CONTRA LA TRATA DE PERSONAS²⁶

En el mes de diciembre del año 2012 se sancionó y promulgó la Ley N° 4788 Integral contra la Trata de Personas. Esta ley tiene por objeto “prevenir y sancionar la trata de personas en cualquiera de sus manifestaciones, perpetrada en el territorio nacional y en el extranjero. Es también su objeto proteger a las víctimas, fortaleciendo la acción estatal contra este hecho punible” (artículo 1)²⁷. La entrada en vigencia de la ley ha sido considerada en general un avance con relación a las políticas de lucha contra este crimen por la inclusión tanto de aspectos penales como de políticas públicas orientadas a brindar un abordaje integral. Se incluye en la tipificación la trata interna además de la internacional, se exime de punibilidad a las personas víctimas de trata por la comisión de cualquier delito que sea el resultado directo de haber sido víctimas de trata, se establecen una serie de medidas para la protección y asistencia a víctimas y testigos de la trata de personas, entre numerosas disposiciones más.

23 La Municipalidad de San Lorenzo había sostenido que el defensor del Pueblo no tenía acción ni poder específico otorgado por el ciudadano Daniel Vargas Télles, a lo cual la Corte Suprema sostuvo que “pudiendo la Defensoría del Pueblo actuar de oficio para la defensa de los derechos humanos, no parece razonable exigirle que las presuntas víctimas le otorguen un poder para actuar en su nombre, ni mucho menos negarle la posibilidad de interponer la A.I. cuando esa es la única vía idónea para intentar conjurar una posible violación de un derecho humano de un habitante de la República”. Acuerdo y Sentencia CSJ N° 1306 del 15 de octubre de 2013, p. 3.

24 Poder Judicial, 15 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.pj.gov.py/notas/9091-la-corte-sienta-jurisprudencia-en-materia-de-acceso-a-la-informacion-publica>. Las cursivas son nuestras.

25 Diario Última Hora, 23 de octubre de 2013. Disponible en: <http://m.ultimahora.com/transparencia-publica-la-mano-un-ciudadano-n734077.html>

26 Ver artículo “La trata de personas: desafíos que permanecen a pesar del nuevo marco jurídico vigente” en el presente Informe.

27 El texto completo de la Ley N°. 4.788 se encuentra disponible en: [http://www.mujer.gov.py/userfiles/file/Ley%20Integral%20contra%20la%20trata%204788%20-%20ob\(1\).pdf](http://www.mujer.gov.py/userfiles/file/Ley%20Integral%20contra%20la%20trata%204788%20-%20ob(1).pdf)

La ley contiene en su capítulo IV medios de investigación especial autorizados, como operaciones encubiertas, agentes encubiertos e informantes. El análisis detallado de los alcances de estos medios, de su pertinencia y riesgos, debería ser efectuado desde un enfoque de seguridad ciudadana, atendiendo las experiencias internacionales exitosas en el combate a la trata de personas dentro del marco de democracias constitucionales.

LA PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA DEL SISTEMA ESPECIALIZADO DE DERECHOS HUMANOS

Se exponen a continuación las principales iniciativas y acciones efectuadas durante el periodo bajo estudio desde las instituciones especializadas en la protección, defensa y promoción de derechos humanos, esto es, desde "las instituciones con las que se cuenta justamente para controlar el cumplimiento de la obligación de garantizar los derechos humanos por parte de las instituciones públicas"²⁸. La Defensoría del Pueblo es en sí misma una garantía orgánica de los derechos humanos creada constitucionalmente. Por su parte, el Poder Ejecutivo continúa sin contar con una institución especializada altamente jerarquizada en la materia. Cabe recordar que en sus recomendaciones finales, la Comisión de Verdad y Justicia había sugerido la creación de una Secretaría Nacional de Derechos Humanos adscrita a la Presidencia de la República. También en el Anteproyecto de Ley de Innovación Estructural del Poder Ejecutivo, construido en el ámbito del Gabinete Social en el año 2011, se contemplaba la creación de un Ministerio de Derechos Humanos e Inclusión Social. Con relación al funcionamiento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes se remite a los artículos de este informe que hacen referencia a sus actuaciones.

DECLARACIONES PÚBLICAS CONTRARIAS A LOS DERECHOS HUMANOS DE LA TITULAR DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CÁMARA DE SENADORES

En el informe de derechos humanos del año 2009 se señalaba la ausencia de transversalización de la perspectiva de derechos humanos en el Estado. Se exponía además la necesidad de generar mecanismos e instalar capacidades internas para la garantía de los derechos en el Congreso Nacional, la Defensoría del Pueblo y en la unidad especializada del Ministerio Público, ya que eran entes cuestionados permanentemente debido a la falta de incorporación de una perspectiva de derechos humanos en sus actuaciones²⁹. La debilidad del sistema especializado de protección de derechos humanos continúa quedando evidenciada tanto en la falta de acciones relevantes para el cumplimiento de sus funciones –en el caso de las más importantes instituciones–, como en las actuaciones contrarias a los derechos humanos que los mismos titulares

²⁸ Line Bareiro y Maridí González, op. cit.

²⁹ Julia Cabello Alonso (2009) "A la espera de resultados de los nuevos mecanismos de protección" en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. *Yvypóra Derécho Paraguaipe. Derechos humanos en Paraguay*. Asunción, Codehupy, p. 535.

protagonizan. Es el caso de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores.

La titular de esta Comisión, senadora Mirta Gusinky, del Partido Colorado, realizó declaraciones públicas en el mes de octubre de este año, en un momento en el cual existían varias denuncias publicadas sobre atropellos que sufría la población rural, especialmente campesina, en lugares de actuación militar-policial bajo el operativo de excepción contemplado en la Ley N° 5036/13. Ante las situaciones de abuso, la senadora pidió comprensión a las personas afectadas porque el objetivo era restablecer la seguridad en la zona, estigmatizando a su vez a las personas campesinas al señalar que “Ese mismo campesino que está labrando la tierra, ese puede ser uno del EPP”. Asimismo, cuestionó que las organizaciones de derechos humanos cumplan con su rol, evidenciando un total desconocimiento de la normativa y teoría de derechos humanos: “Y me dicen que ellos se ocupan de las violaciones de derechos humanos únicamente cuando estos son colisionados por el Estado. Entonces las víctimas *per saecula saeculorum* no tenemos nadie que nos defienda”³⁰.

LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO, UNA GARANTÍA INUTILIZADA

Con relación a la Defensoría del Pueblo no se han encontrado iniciativas relevantes orientadas al cumplimiento de sus funciones durante el periodo analizado. La actuación del defensor se ha limitado a la representación del país en espacios internacionales especializados en derechos humanos y, a nivel interno, a la firma de convenios, la emisión de comunicados a la opinión y pública y de recomendaciones de variado tipo a instituciones, sin que ninguno de estos medios de expresión sirviera para intervenir en las cuestiones más graves de violaciones de derechos humanos que se sucedieron en el periodo. A diferencia de ello, sin ningún tipo de mecanismo de participación ciudadana previa, el Sr. Páez Monges emitió un comunicado el 22 de junio de 2012 en el que “insta a la ciudadanía a mantener la calma y respetar la decisión del Congreso Nacional”³¹, en el momento en el cual se estaba desarrollando un juicio político al Presidente de la República, bajo un procedimiento lesivo del derecho a la defensa en un debido proceso. Aunque se trate de un hecho correspondiente al periodo anterior, se estima pertinente hacer mención del mismo, sobre todo en atención de que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se pronunció al respecto, señalando que “le preocupan las modalidades del proceso de destitución del expresidente Fernando Lugo en junio de 2012 en aplicación del artículo 225 de la Constitución, en particular los plazos en los cuales se tuvo que preparar y presentar la defensa. Todo

30 Periódico de Interpretación y Análisis E'a, 3 de octubre de 2013. Disponible en: <http://ea.com.py/gusinky-dice-que-el-campesino-que-esta-labrando-la-tierra-puede-ser-del-epp/>

31 Defensoría del Pueblo, 22 de junio de 2012. Disponible en: http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/ultimas_noticias/comunicado/comunicados_2011_2013.pdf

ello representa una seria amenaza a los principios del artículo 25 del Pacto (artículo 25)³².

Corresponde también hacer referencia al documento sobre “Proyección de los Derechos Humanos en las Políticas Públicas”, emitido por el defensor en el inicio del mandato presidencial 2013-2018. No se conoce la presentación del mismo al Poder Ejecutivo, ni su socialización con la ciudadanía. En el escrito, el Sr. Páez Monges busca exponer “un listado de retos que enfrentarán los organismos del Estado” y formula “las recomendaciones para los problemas que existen en el Paraguay”. Se trata de un conjunto de afirmaciones generales, en las que no se observa la perspectiva de derechos humanos propiamente. Las palabras introductorias del funcionario concluyen apelando a la divinidad para lograr el objetivo de la vigencia de los derechos humanos: “Dios y su Santísima Madre den fuerzas a los paraguayos y a las paraguayas para que logremos el objetivo de la vigencia de los derechos humanos en Paraguay³³.”

*OFICIALIZACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DERECHOS
HUMANOS CON SUPRESIONES INJUSTIFICADAS RESPECTO
DE LA PROPUESTA CONSTRUIDA Y ACORDADA CON
ORGANIZACIONES DE DERECHOS HUMANOS*

El 6 de marzo del año 2013 se promulgó el Decreto N° 10747 “Por el cual se aprueban las políticas públicas en materia de derechos humanos y se pone en fase de implementación el Plan Nacional de Derechos Humanos”. En el Considerando del mismo se señala que en el mes de diciembre de 2011 la propuesta (de plan) elaborada por la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo y el Comité Coordinador fue puesta a consideración del Poder Ejecutivo. El Comité Coordinador había estado compuesto por varias instituciones de los tres poderes del Estado, universidades y organizaciones de derechos humanos (Codehupy, Red contra toda forma de Discriminación y la Red Paraguaya de Afrodescendientes).

El 27 de marzo de 2013 la Red contra toda forma de Discriminación, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay y la Red Paraguaya de Afrodescendientes emitieron un pronunciamiento sobre dicho decreto, recordando que sus redes fueron convocadas en el año 2011 para conformar el Comité Coordinador que elaboraría el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y que fruto de ese trabajo que fue coordinado por Luis Claudio Celma, en diciembre de 2011 fue presentada la Propuesta de Plan de Acción en Derechos Humanos, que establecía como temas centrales la igualdad y la no discriminación. Explicaban ante la opinión pública que la propuesta acordada del Plan incluía los siguientes documentos: a) una Propuesta de Plan en sí, que releva los compromisos internacionales asumidos por Paraguay en derechos humanos y una lista de estrategias prioritarias a ser aplicadas, y b) una matriz que establecía los

32 Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones*, párr. 24, marzo de 2013.

33 Defensoría del Pueblo, disponible en: http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/ultimas_noticias/comunicado/proyecciondelosddhhenlaspoliticas.pdf.

plazos y las instituciones responsables para el cumplimiento de las estrategias en esta materia³⁴.

Lamentaban que el Decreto N° 10747 haya aprobado un Plan que se aparta de la integralidad y transversalidad de derechos humanos que caracterizaba la propuesta inicial. Mencionaban que el decreto no incluye el segundo documento del Plan, que es el que establece las instituciones responsables y los plazos de cumplimiento, dejando al Plan sin posibilidades reales de operativización; además de una serie de modificaciones relevantes, entre las que se citaban: la exclusión de recomendaciones específicas sobre igualdad y sobre no discriminación; la modificación y retroceso en estándares de derechos humanos en materias como cultura y memoria histórica, formación del funcionariado público y derechos sexuales y reproductivos; la eliminación de la existencia de la discriminación sufrida por orientación sexual e identidad de género; la eliminación del compromiso de la equiparación salarial y de condiciones de trabajo de las trabajadoras domésticas; la flexibilización del estándar de legislación con relación al control de productos fitosanitarios de uso agrícola; el retroceso en los estándares con relación al cumplimiento de acuerdos y sentencias internacionales emanadas de organismos internacionales de derechos humanos; la eliminación del compromiso relativo al tratamiento de temas de derechos sexuales y derechos reproductivos, asumidos en políticas vigentes como el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva y en otros casos necesarios como la revisión de la legislación punitiva del aborto; la eliminación de un listado de leyes por ser cumplidas, leyes por modificar, leyes por sustituir, y de proyectos para considerar y aprobar.

Consideraban que

[C]on la suma de estas modificaciones se pierde el trabajo que hemos realizado durante el año 2011 y se logra que el Estado paraguay hoy se jacte de contar con un Plan que en realidad es una declaración vacía de contenido, mutilada, sin posibilidades reales de operatividad y carente de la integralidad con la que deben ser abordadas las políticas públicas en materia de derechos humanos.

Lamentaban que se nombre a dichas instituciones para dar legitimidad a un documento que dista mucho de la propuesta que habían trabajado, con la mejor voluntad y disposición, por lo cual señalaban que, en estas condiciones, no apoyaban el Plan aprobado por el Decreto N° 10747. Exigían además que cualquier Plan de Derechos Humanos que sea impulsado desde el Estado incluya los temas que han sido eliminados a través del decreto citado, ya que los mismos hacen a la universalidad e integralidad de los derechos humanos. No habría existido ninguna respuesta oficial a este pronunciamiento.

34 Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, "Plan de Derechos Humanos mutilado y dejando de lado propuestas de las sociedad civil", 27 de marzo de 2013. Disponible en: http://www.codehupy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=204:plan-de-derechos-humanos-mutilado-y-dejando-de-lado-propuestas-de-la-sociedad-civil-catid=9:pronunciamientos&Itemid=9

En marzo de 2013, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas lamentó que el Plan Nacional de Derechos Humanos aprobado por el Decreto N° 10747 no reflejara plenamente los acuerdos y consensos alcanzados con la sociedad civil. Luego, señalaba al Estado paraguayo que debía garantizar el respeto de los procesos participativos de elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos, señalándole que en tal sentido

[E]l Estado parte debe revisar los cambios introducidos sin concertación al proyecto de Plan Nacional de Derechos Humanos e incluir el presupuesto adecuado para su implementación efectiva, así como mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas, con participación de la sociedad civil y uso de los indicadores de derechos humanos³⁵.

El 28 de junio de 2013 fue promulgado el Decreto N° 11342 "Por el cual se modifica parcialmente el anexo del Plan Nacional de Derechos Humanos, aprobado por Decreto N° 10747". Lo que hacía este nuevo decreto era corregir el modo de enunciación de varios temas³⁶, insertar unos párrafos con citas de la Constitución y mención a leyes³⁷, agregar un párrafo al marco conceptual del tema Cultura y Memoria Histórica en el Paraguay del eje Educación y Cultura en derechos humanos; e insertar una página dando cuenta del proceso de fortalecimiento institucional de la Secretaría de Cultura, como parte final del marco institucional del mencionado eje.

Ninguno de los puntos exigidos por las redes de organizaciones de derechos humanos habría sido incorporado, incumpléndose la recomendación expresa del Comité en ese punto.

RED DE DERECHOS HUMANOS DEL PODER EJECUTIVO

La Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo había sido creada en junio de 2009 como instancia interinstitucional, coordinada por el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo, e integrada por las diferentes dependencias de derechos humanos de las instituciones públicas. La misma sería la responsable de la ejecución de las acciones de promoción e institucionalidad permanente y sostenible de los Derechos Humanos,

35 Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones*, párr. 6, marzo de 2013.

36 En el eje educación y cultura en derechos humanos, se modificó la redacción del tema "cultura y memoria histórica de la conformación de la sociedad paraguaya", quedando "cultura y memoria histórica"; en el eje Estado social de derecho, seguridad ciudadana y acceso a la justicia, se modificó la enunciación del tema "Democracia, interacción entre Estado y ONG", por "Estado social de Derecho, Democracia y Derechos Humanos"; también en este eje los temas: "2. Institucionalidad, transparencia y participación ciudadana, 3. Prevención de la violencia y 4. Acceso a una justicia independiente, imparcial y efectiva" fueron modificados por "2. Prevención de la violencia y Seguridad ciudadana, 3. Acceso a la justicia y sistema penitenciario, 4. Justicia transicional". En el eje Seguridad humana se agregó la palabra derecho o derechos a todos los temas citados en el Decreto 10747.

37 Artículos constitucionales relativos a la función pública, disposiciones de la Ley N° 1626/00 de la Función Pública; así como artículos de la Constitución y leyes vigentes en el ámbito de la cultura.

mediante la coordinación de políticas, planes y programas provenientes del Poder Ejecutivo.

Las actuaciones de esta red durante el periodo estudiado que se han podido identificar son: una reunión en su sede el 11 de octubre de este año a solicitud de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia ante los hechos de represión ocurridos en la Colonia Laterza Kue del Distrito de Mcal. López, Caaguazú; y la visita realizada por representantes de la Red de Derechos Humanos a dicha colonia, sobre la cual se publicaba una nota en fecha 16 de noviembre de 2013. En la publicación se sostiene que la delegación habría sido enviada por el Presidente de la República y coordinada por el viceministro de Justicia y Derechos Humanos, Ever Martínez. En la misma se cuestionaba que

[E]l informe entregado a la prensa no hacía mención a las denuncias de acoso ni a las traumáticas horas que niños, niñas, jóvenes y personas adultas mayores vivieron encerrados en el salón comunal de la pequeña villa rodeados por un ejército de antimotines que disparaban balines de goma y gases lacrimógenos con el objetivo de que abandonaran el refugio.

La Red apenas habría sugerido al ministro del Interior “que de vez en cuando le recuerde al comandante de la policía “rotar” el personal de la Agrupación Ecológica y Rural (APER) de la Policía destacado en el lugar, y al Ministerio de Salud ofrecer atención primaria gratuita a los niños de la comunidad”. En la nota publicada se aclara que los efectivos de la APER “fueron denunciados por amenazar y amedrentar a los pobladores, y acosar a menores de edad, entre otros graves delitos. Sin embargo, la Red de Derechos Humanos prefirió hacer la vista gorda y elevar un informe edulcorado de la grave situación que padecen los habitantes de Laterza Kue”³⁸.

INDICADORES DE JUICIO JUSTO EN EL PODER JUDICIAL

En el informe de derechos humanos del año 2012 se destacaba que la Corte Suprema de Justicia, a través de su Dirección de Derechos Humanos, se encontraba en proceso de diseño de indicadores de juicio justo. En agosto de 2013, dicha Dirección publicó una matriz con atributos y subatributos de indicadores estructurales, de proceso y resultado, mas no los indicadores de juicio justo propiamente. Conforme a los objetivos en la materia, se plantea en el 2013 comenzar el proceso de instalación y aplicación de la matriz de indicadores, y la obtención de los primeros resultados de corto plazo³⁹.

38 Nova Paraguay, 16 de noviembre de 2013. Disponible en: http://www.novaparaguay.com/nota.asp?n=2013_11_16&id=206596&id_tiponota=4

39 Poder Judicial. Disponible en: <http://www.pj.gov.py/contenido/135-direccion-de-derechos-humanos/686>

LA DES-CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL ORDEN O EL RETORNO A LA PLENA SUPREMACÍA DE LA LEY DEL MÁS FUERTE

Es improbable la mejora del sistema nacional de protección de derechos humanos, tanto general como especializado, sin cambios en los poderes responsables de garantizar la vigencia de la Constitución y la efectivización de los derechos fundamentales establecidos en la misma.

En las Observaciones finales al Estado paraguayo, el Comité de Derechos Políticos señaló en marzo de este año:

El Estado parte debe salvaguardar en la ley y la práctica la independencia del Poder Judicial, y garantizar la competencia, independencia e inamovilidad de los jueces. El Estado parte debe erradicar todas las formas de injerencia de los otros poderes en el Poder Judicial. En este sentido, debe garantizar la investigación pronta, minuciosa, independiente e imparcial de todas las denuncias de injerencia, incluso de corrupción, y enjuiciar y castigar a los culpables, incluidos los jueces que puedan ser cómplices⁴⁰.

Hasta hace sesenta años, la idea de una ley por sobre las leyes, de un derecho sobre el derecho, no existía en el imaginario de los juristas. Era inconcebible que una ley pudiese limitar “la voluntad del soberano”, expresada en la mayoría parlamentaria a favor de una ley. Este poder político prácticamente omnipotente del Congreso cambia con el reconocimiento de la Constitución como norma suprema, a la cual todas las demás normas jurídicas están rígidamente subordinadas. No solo las reglas contenidas en la Constitución ya no pueden ser modificadas por los poderes constituidos, sino que se suma un nuevo criterio de validez para el derecho, derivado de los principios constitucionales consagrados.

Así, en las democracias constitucionales no solo está determinado *quién* y *cómo* deben tomar las decisiones públicas, sino también *qué no debe ser decidido* por aquellos (la lesión de derechos fundamentales) y *qué debe ser decidido* (la realización efectiva de los derechos fundamentales). En esta forma de Estado y de régimen político existe una *convención democrática* positivizada en la Constitución de lo que quedará indecible para cualquier mayoría. Dicho en otras palabras, el fundamento de por qué ciertas cosas no pueden ser decididas y por qué ciertas cosas no pueden no ser decididas⁴¹.

La Constitución de 1992 habría estado llamada a jugar este rol en el Paraguay, como acuerdo político e instrumento jurídico de carácter supremo que ordenaría el modo de tránsito desde un orden autoritario a uno democrático. Si

40 Naciones Unidas, *Observaciones finales al tercer informe periódico de Paraguay aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones*, Ginebra, Comité de Derechos Humanos, marzo de 2013, párr. 22.

41 Cfr. Luigi Ferrajoli “La democracia constitucional” en Courtis, Christian (comp.) *Desde otra mirada: Textos de Teoría Crítica del Derecho*, 2ª ed., Buenos Aires, Eudeba, 2009, pp. 436-437.

bien esta Carta Magna no fue mayormente una expresión de los movimientos sociales ni de los sectores políticos más comprometidos con la democracia y el humanismo, incluyó reglas y principios básicos de un Estado liberal democrático y constitucional.

Sin embargo, la Constitución fue definida por los sectores de mayor poder, fortalecidos como tales tras décadas de dictaduras, sin haberse dado una alternancia de fuerzas políticas en el gobierno y sin que se hayan efectuado reformas previas sustanciales orientadas a modificar las bases de poder del régimen político stronista. A los mismos sectores cupo además su posterior aplicación. En la práctica, ello se tradujo en la profundización de las desigualdades económicas y sociopolíticas durante las dos décadas siguientes a la promulgación constitucional. Este aumento de las desigualdades se sustentó en el incumplimiento de la mayoría de las directivas constitucionales en materia de derechos fundamentales, sobre todo con relación a aquellos que demandan más políticas activas del Estado y cuya realización se vincula con la democratización de la estructura económico-productiva del país.

Hace siete años, el 29 de marzo de 2006, más de cuarenta mil personas salieron a las calles a manifestar su rechazo a la violación de la Constitución Nacional, exigiendo la renuncia de cinco miembros de la Corte Suprema de Justicia que posibilitaron, con una medida cautelar, que el presidente de la República asumiera –aún por minutos– la presidencia del Partido Colorado. El hecho marcó un punto de inflexión, pues la CSJ autorizó la violación de la regla constitucional de incompatibilidades de la Presidencia, claramente establecida en el artículo 237. Pese a una alternancia en el gobierno en el año 2008, la CSJ no fue renovada con criterios de méritos e independencia partidaria.

Desde el 22 de junio de 2012, el rol de la CSJ en la convalidación no ya de *omisiones*, sino de *actos inconstitucionales*, ha sido protagónico. Por ello, en la actualidad la población sufre una legalidad distorsionada a la medida de los intereses de los sectores poderosos, las ilegalidades de arriba que quedan impunes, la punición por las propias ilegalidades y, ahora también, el peso de ilegalidades que no son punidas, sino transformadas en *legalidad inconstitucional*, respaldadas por la fuerza coactiva estatal.

En el Paraguay, este Estado de fraude constitucional se sostendría tanto en la sistémica falta de cumplimiento y desarrollo de las garantías para efectivizar los derechos fundamentales establecidos constitucionalmente como en la inexistencia actual de garantías *de la Constitución*, de garantías de cumplimiento *del derecho de la Constitución*, esto es, en la inexistencia de una real división de poderes y de representación plural de intereses sociales en el Parlamento, por citar las más importantes⁴².

42 Sobre la distinción entre garantías del derecho de la Constitución, garantías para la defensa de los derechos constitucionales, garantías orgánicas y garantías supranacionales para la defensa de los derechos fundamentales, véase: Raúl Gustavo Ferreyra, *Notas sobre derecho constitucional y garantías* (2001). Buenos Aires, Ediar.

RECOMENDACIONES

- Modificar participativamente el Código Electoral, cambiando las reglas que impiden la igualdad de competencia electoral en ejercicio de los derechos políticos; aquellas que afectan el logro de una mayor pluralidad en la representación de la sociedad en el Congreso Nacional y las que dificultan el ejercicio de los mecanismos de democracia participativa establecidos en la Constitución.
- Derogar la Ley N° 829/05 *Reglamento que establece criterios de elección y exámenes para candidatos a los cargos de la magistratura*, por autorizar inconstitucionalmente la arbitrariedad política en las selecciones de magistrados/as, a través del puntaje asignado a las "entrevistas" que realizan los integrantes del Consejo de la Magistratura y por la imposibilidad de control público de las ponderaciones efectuadas por los mismos.
- Estudiar participativamente y sancionar con posterioridad el *Proyecto de Ley que establece el procedimiento de los concursos públicos de oposición y antecedentes para la selección de los candidatos a ministros de la Corte Suprema de Justicia, del Superior Tribunal de Justicia Electoral, de los miembros de los Tribunales inferiores, Jueces, Fiscales y otros funcionarios del Poder Judicial y de la Justicia Electoral*. Desde el año 2005 este proyecto que reglamenta un procedimiento de concurso objetivo se encuentra en las comisiones de Asuntos Constitucionales, y de Legislación y Codificación de la Cámara de Diputados, habiendo recibido un dictamen por el rechazo sin exposición de motivos en la Comisión de Justicia, Trabajo y Previsión Social de la Cámara Baja en junio de 2012.
- Renovar y democratizar la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Superior de Justicia Electoral a través de la remoción de los y las actuales titulares, y su sustitución por juristas con alto mérito académico y honorabilidad notoria, haciendo cumplir el artículo 258 de la Constitución, a través de un procedimiento de concurso público objetivo.
- Retomar la implementación de la *Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020* como plan vigente con perspectiva de derechos humanos para orientar las políticas sociales del Gobierno nacional.
- Fortalecer la Defensoría del Pueblo como institución político-técnica especializada en la garantía de derechos humanos, a través de la selección de un nuevo defensor/a con idoneidad para el cargo y de la apertura de concursos públicos de méritos para los cargos directivos y operativos de la institución.
- Convocar a las organizaciones sociales y de derechos humanos que han participado en la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos a un espacio de diálogo y acuerdo sobre los aspectos del documento oficializado que deben ser modificados conforme al plan inicial consensuado y, a partir de ello, implementar las estrategias prioritarias para el logro de los objetivos con activa participación social.

- Revisar judicialmente las actuaciones procesales en el caso de las personas campesinas de Marina Kue actualmente acusadas, anular los actos ilegales, garantizar el cumplimiento estricto del derecho al debido proceso de las mismas, dictar el sobreseimiento de las personas acusadas infundadamente, proceder a la reparación de los daños que les han sido ocasionados, y al enjuiciamiento y remoción del fiscal y de los magistrados y magistradas responsables de mal desempeño en sus funciones. Derivar las denuncias pertinentes a la jurisdicción penal por delitos contra la función pública en todos los casos que corresponda a derecho, considerando en particular el artículo 310 del Código Penal que sanciona a los funcionarios/as que intervienen en causas penales e incurrir en el hecho punible de *Persecución de inocentes*.

BIBLIOGRAFÍA

- Bareiro, Line y Maridí González (2008) "Institucionalidad de la protección de los derechos humanos en el Estado paraguayo" en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, *Derechos Humanos en Paraguay 2008*. Asunción, Codehupy.
- Cabello Alonso, Julia (2009) "A la espera de resultados de los nuevos mecanismos de protección" en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, *Yvypóra Derecho Paraguáipe. Derechos humanos en Paraguay 2009*. Asunción, Codehupy.
- Gil Domínguez, Andrés (2009) *Constitución socioeconómica y derechos económicos, sociales y culturales*. Buenos Aires, Ad Hoc.
- Ferrajoli, Luigi (2009) "La democracia constitucional" en Courtis, Christian (comp.) *Desde otra mirada: Textos de Teoría Crítica del Derecho*, 2ª ed. Buenos Aires, Eudeba.
- Ferreyra, Raúl Gustavo (2001) *Notas sobre derecho constitucional y garantías*. Buenos Aires, Ediar.
- López, Paulo (2013) "Privatización y Estado Policial, las claves del consenso cartista", Periódico de Interpretación y Análisis E'a, 9 de agosto de 2013. Disponible en: <http://ea.com.py/privatizacion-y-estado-policial-las-claves-del-consenso-cartista/>
- Pereira, Milena (2008) "La verdad histórica y los desafíos de la justicia y la democratización en Paraguay" en Revista ACCIÓN, N° 288, Asunción, Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guash (CEPAG).
- Naciones Unidas (2013) *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones*. Ginebra: Comité de Derechos Humanos, CCPR-C-PRY-CO-3.
- Soto, Clyde (2013) "Dónde están los derechos humanos?", Periódico de Interpretación y Análisis E'a, 25 de agosto de 2013. Disponible en: <http://ea.com.py/donde-estan-los-derechos-humanos/>
- Vanossi, Jorge (2000) *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, 3ª ed. Buenos Aires, Eudeba.



SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DE
DERECHOS HUMANOS

Nuevo rumbo: ¿hacia el cumplimiento efectivo de los derechos humanos?

Con el retroceso experimentado en el sistema de protección con el gobierno de Federico Franco, se ha dejado de lado un gran número de aspectos acordados con la sociedad civil organizada. Se toman en cuenta algunas observaciones y recomendaciones emitidas por diversos órganos de tratados, para resaltar aspectos que el gobierno que asumió en agosto pasado debe considerar y asegurar para direccionar el rumbo y garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos humanos.

MARIO J. BARRIOS CÁ CERES

CENTRO DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA PARA
EL DESARROLLO (CIMDE)

INTRODUCCIÓN

Desde los aciagos días del Marzo Paraguayo, la República del Paraguay no vivió la sucesión de tres presidentes en un lapso de tiempo tan corto. La asunción de Federico Franco, tras el juicio político a Fernando Lugo en junio de 2012, dio lugar a un *interregnum* que acabó con la asunción de Horacio Manuel Cartes Jara como presidente de la República en agosto del presente año.

Con el gobierno de Federico Franco se oficializó por Decreto N° 10747 el Plan Nacional de Derechos Humanos, tratando de demostrar cierto compromiso con las obligaciones internacionales en la temática. Sin embargo, el mismo dejó de lado un gran número de aspectos acordados con la sociedad civil organizada y de los colectivos afectados, circunstancia que fue recordada por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en ocasión de sus Observaciones Finales al Estado paraguayo de marzo de 2013.

Las elecciones de abril fueron ganadas por Cartes Jara (ANR), con un holgado margen. Acaudalado empresario cuyo dinero siempre fue cuestionado por sus contrincantes políticos por la supuesta ilegitimidad de sus orígenes, en sus discursos pre y poselecciones, en ningún momento dejó ver su intención de dar cumplimiento a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Más bien se mostró solícito a la hora de promover la imagen de un país con un –utilizando el recurrente eufemismo– excelente clima de negocios. Con la expectativa latente de gestionar el Estado como una empresa, la cual garantizaría el éxito de la gestión, en la elección de su gabinete se rodeó de tecnócratas, olvidando que la empresa privada y el Estado cuentan con naturalezas y lógicas diferentes.

Dentro de estos nombramientos, tal vez uno de los más cuestionados ha sido el del ministro de Relaciones Exteriores, Eladio Loizaga, vinculado a la dictadura stronista. Asimismo, la intención de nombrar al exsenador Alfredo “Goli” Stroessner, homónimo nieto del dictador, como embajador ante Naciones Unidas también generó un fuerte rechazo de la ciudadanía.

En este contexto, un panorama un tanto desalentador se proyecta para el futuro inmediato en relación al cumplimiento de las obligaciones internacionales del Paraguay en materia de derechos humanos. A decir de la politóloga Milda Rivarola,

[E]n sus primeros cien días, el gobierno Cartes se está revelando no como el rival sino como el sucesor exitoso del gobierno Franco. Dotado de instrumentos que faltaban al anterior –legitimidad electoral, cooptación de atribuciones parlamentarias, concentración legal de poderes represivos– llevará adelante, vtardíamente, el proyecto neoliberal y privatizador que no afectó mayormente al Paraguay en la década de los ‘80’.

1 Milda Rivarola (2013) “Los Cien días de gobierno Cartes: el fin de la alternancia”, Decidamos, 1 de noviembre de 2013. Disponible en: http://www.decidamos.org.py/www/index.php?option=com_k2&view=item&id=1291:los-cien-d%C3%ADas-de-gobierno-cartes-el-fin-de-la-alternancia-por-milda-rivarola&Itemid=1

MARCO NORMATIVO

SISTEMA UNIVERSAL

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

Por tercera vez, el Comité de Derechos Humanos evaluó el informe del Estado paraguayo respecto al cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Entre las principales áreas de preocupación señaló la reducida cantidad de casos en los cuales las disposiciones del PIDCP han sido invocadas o aplicadas por los operadores de justicia (párr. 5) y el hecho de que el Plan Nacional de Derechos Humanos no haya reflejado el proceso participativo del cual tomó parte la sociedad civil ni tampoco las preocupaciones de todos los sectores involucrados. A raíz de esto el mismo debería ser revisado por el Estado, considerando estos parámetros.

El Comité se mostró preocupado con relación a los procesos de investigación de violaciones del derecho a la vida, incluidas desapariciones, tortura, ejecuciones extrajudiciales o detenciones ilegales ocurridas durante la dictadura de Alfredo Stroessner y durante el periodo de transición hasta el año 2003. Lamentó que no se cuenten con recursos materiales y humanos para la identificación de restos encontrados en el curso de investigaciones de casos de desaparición forzada.

Si bien en la responsabilidad estatal por el no cumplimiento del PIDCP no se considera independientemente a los poderes que conforman el poder público, de conformidad a la Constitución Nacional, de manera ilustrativa se puede distinguir el actuar de los mismos, a los efectos de diferenciar su compromiso con las obligaciones internacionales.

En materia legislativa, por ejemplo, el Comité manifestó su preocupación respecto a: 1. la falta de aprobación de una ley contra toda forma de discriminación, la cual se encuentra pendiente de aprobación desde el año 2007 (párr. 9); 2. la necesidad de reforma del Código Electoral, debido a las restricciones desproporcionadas puestas al derecho de voto de las personas privadas de la libertad y de las personas con discapacidad (párr. 11); 3. proseguir sus esfuerzos para prevenir, sancionar y erradicar la violencia sexual y de género y para alentar a las víctimas a denunciar los casos, incluyendo la adopción de una ley específica en la materia asegurando la participación de la sociedad civil; y 4. la revisión de la legislación sobre el aborto incluyendo excepciones adicionales a la prohibición del aborto, inclusive cuando el embarazo sea consecuencia de una violación o incesto (párr.13).

Las medidas a ser consideradas por el Estado en materia administrativa deben ir encausadas –a criterio del Comité– hacia la satisfacción de derechos de un colectivo, larga y penosamente postergado en la atención del Estado: los pueblos indígenas. En tal sentido, el Comité lamenta las alegaciones en virtud de las cuales el Instituto Paraguayo del Indígena (Indi) facilitó la venta de tierras indígenas ancestrales a empresas privadas, en violación del derecho de los pue-

blos indígenas a ser consultados por el Estado parte, en los procesos de adopción de decisiones que afectan sus derechos (párr. 27).

Por otro lado, en materia carcelaria señaló como preocupante la situación de hacinamiento en los centros de detención e instó al Estado a adecuar los centros de privación de libertad para jóvenes a los estándares internacionales, particularmente en términos de educación, instalaciones sanitarias, oportunidades recreacionales, acceso al agua e instalaciones de saneamiento básicas apropiadas (párr. 21).

La persistencia de estereotipos sobre el papel de la mujer en la familia y la sociedad (párr.10); de la violencia contra las mujeres (párr.12) también forman parte de la tarea pendiente del Estado. El trabajo doméstico (párr. 18) y el criadazgo (párr. 19) son otro motivo de preocupación del Comité, en cuanto afectan mayoritariamente a mujeres, al igual que la trata de mujeres, niñas y niños con fines de explotación sexual y trabajo infantil.

En materia judicial merecen ser citados como materia pendiente de ajuste a los estándares del sistema universal en materia de derechos civiles y políticos: la falta de conclusión de las investigaciones judiciales, en muchos de los casos de violaciones del derecho a la vida, incluidas desapariciones, tortura, ejecuciones extrajudiciales, o detenciones ilegales ocurridas bajo la dictadura y la transición hasta el año 2003 (párr. 8). También se cuentan la criminalización del aborto (párr. 13); la necesidad de evaluar y revisar el funcionamiento, como así también investigar, perseguir y sancionar todos los hechos criminales de los cuales son supuestamente responsables, compensando adecuadamente a las víctimas, en el marco de las actuaciones de comisiones vecinales de seguridad ciudadana, creadas en los departamentos de Caaguazú, Canindeyú y San Pedro. Estas han participado en detenciones ilegales, amenazas de muerte, re-dadas en casas, asesinatos e intentos de asesinato. Otros puntos pendientes guardan relación con las torturas y los maltratos a dirigentes campesinos (párr. 14) y las agresiones, violencia y amedrentamiento a defensores y defensoras de derechos humanos (párr.15).

Además de las denuncias de presuntos casos de torturas o malos tratos en los lugares de privación de libertad (párr.16); la gran cantidad de personas detenidas y no condenadas (párr. 20); constituyen motivo de atención los casos de corrupción en el Poder Judicial (párr. 22) y el actuar del Ministerio Público en el caso Curuguay (párr. 23). En tal sentido, el Comité está preocupado por las alegaciones de importantes irregularidades en el accionar del Ministerio Público, la judicatura, y las fuerzas de seguridad con ocasión del allanamiento en Curuguay en junio de 2012. En particular, por la información recibida que demuestra falta de imparcialidad e independencia en los procesos de investigación desarrollados. Por tanto, es mandatorio que el Estado asegure una investigación inmediata, independiente e imparcial de la muerte de 17 personas con ocasión del allanamiento de Curuguay el 15 de junio de 2012, así como de todos los hechos vinculados que han sido denunciados por las víctimas, en particular torturas, detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales y posibles violaciones del debido proceso, incluyendo el caso del adolescente condenado

y de las dos mujeres, que se encontraban en avanzado estado de gestación y en prisión preventiva.

Merece asimismo la atención del Comité el accionar estatal respecto al proceso de destitución del presidente Fernando Lugo Méndez (párr. 24), considerando las modalidades del proceso de destitución del mismo en junio de 2012, en aplicación del art. 225 de la Constitución Nacional, en particular los plazos en los cuales se tuvo que preparar y presentar la defensa, representando una seria amenaza a los principios del art. 25 del PIDCP.

Otros temas de preocupación han sido la necesidad de elección de un defensor del Pueblo con idoneidad incuestionable², y la creación de las condiciones legislativas, reglamentarias, de recursos humanos y materiales para el cumplimiento de su mandato; así como la criminalización de la difamación, cuya aplicación desalienta a los medios de publicar información crítica sobre asuntos de interés público, representando una amenaza para la vigencia de la libertad de expresión y el acceso a información plural.

COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO

En enero de 2010, el Comité de Derechos del Niño emitió las Observaciones Finales al Estado paraguayo³ con relación al nivel de cumplimiento de los principios y garantías establecidas en la Convención sobre Derechos del Niño, reiterando las obligaciones que le corresponden al Estado a fin de garantizar la realización efectiva de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia.

A continuación se señalan algunos aspectos de las observaciones realizadas por el Comité de Derechos del Niño al Estado:

Ámbito administrativo

Intensificar esfuerzos para el desarrollo de un sistema integral de acopio de datos relativos a la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, mediante el establecimiento de un sistema nacional de estadísticas. Los datos, señala el Comité, deben abarcar a todas las niñas, niños y adolescentes, y estar desglosados por sexo, edad y otros indicadores pertinentes. También recomienda al Estado que utilice esos datos para vigilar y evaluar eficazmente los progresos logrados en la aplicación de la Convención y que haga posible la formulación y promulgación de políticas públicas pertinentes.

Al Comité le preocupan las deficiencias observadas en la actuación del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, y el hecho de que muchos consejos municipales y departamentales todavía no hayan sido conformados. Por otra parte, el Comité lamenta la ausencia de la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (Codení) en cerca de treinta municipios, y la falta

2 El mandato del actual defensor del Pueblo, el Sr. Manuel Páez Monges, expiró hace más de 5 años. El Parlamento inició el proceso de selección, pero no llegó a concluirlo.

3 Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (2010) *Esta es la oportunidad de crecer. Material de difusión de las Observaciones finales del Comité de Derechos del Niño al Estado paraguayo*. Asunción, CDIA. Disponible en: <http://www.cdia.org.py/gfx/publicaciones/CRECER.pdf>

de coordinación efectiva entre esas consejerías y la Secretaría Nacional. También le preocupan la falta de equipos interdisciplinarios y la escasa formación de los profesionales que trabajan en las consejerías municipales.

En este sentido, el Comité recomienda reforzar el papel del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia a fin de asegurar la eficacia del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia; insta a las gobernaciones departamentales y las municipalidades a que designen a sus respectivos consejos de niñez y adolescencia; que establezcan oficinas de Codeni en cada municipio del país con el fin de asegurar su representación en todo el país y para todos los niños/as y adolescentes; que doten a las Codeni de recursos humanos y técnicos adecuados; y asignen los debidos recursos financieros a todos los mecanismos de coordinación con el fin de garantizar una coordinación efectiva entre las diversas instituciones.

Presupuesto

Al Comité le preocupa que los esfuerzos del Estado parte para mejorar la asignación de recursos no sean suficientes para atender a las necesidades de todos los niños, niñas y adolescentes y considera que se debe adoptar un enfoque basado en los derechos del niño al elaborar el presupuesto del Estado; asegurar una elaboración transparente y participativa del presupuesto mediante el diálogo y la participación del público, especialmente de las niñas, niños y adolescentes. El Comité insta también al Estado parte a que emplee ese sistema de seguimiento para evaluar en qué medida las inversiones en cualquier sector contribuyen al "interés superior del niño", cerciorándose de que se mida la repercusión diferencial de dicha inversión en los niños y las niñas.

De esta manera, el Comité recomienda definir partidas presupuestarias estratégicas para aquellas situaciones que puedan requerir medidas sociales afirmativas (como el registro de los nacimientos, la educación de los niños y las niñas de los pueblos indígenas o la violencia contra los niños y las niñas), y asegurar que dichas partidas estén protegidas incluso en situaciones de crisis económica, desastres naturales u otras emergencias; seguir las recomendaciones de las Naciones Unidas de empezar a utilizar la presupuestación basada en los resultados para controlar y evaluar la eficacia de la asignación de recursos y, en caso necesario, pedir cooperación internacional a este respecto; tener en cuenta las recomendaciones formuladas por el Comité tras su día de debate general celebrado en 2007 y titulado "Recursos para los derechos del niño- Responsabilidad de los Estados".

Defensoría del Pueblo

El Comité considera que la Defensoría del Pueblo debería tener el mandato de vigilar la aplicación de la Convención y atender las quejas de todos los niños, niñas y adolescentes y hacerlo de manera expedita y adaptada a sus necesidades. Por lo que recomienda definir claramente el mandato del Departamento de Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo; adoptar medidas para pro-

mover el funcionamiento eficaz de la Defensoría del Pueblo y la difusión efectiva de sus informes, entre la población en general, especialmente entre los niños, niñas y adolescentes; cerciorarse de que los mecanismos de queja sean fácilmente accesibles, estén adaptados a los niños, niñas y adolescentes y sean conformes a los Principios de París, y tengan en cuenta la Observación General N° 2, de 2002, sobre el papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos.

Difusión y capacitación

El Comité recomienda redoblar los esfuerzos para traducir el material informativo sobre derechos de niños, niñas y adolescentes (al guaraní) y a los principales idiomas indígenas para difundirlo; desarrollar métodos más creativos de promoción de la Convención, en particular a través de medios audiovisuales como libros ilustrados y carteles, especialmente a escala local; continuar organizando actividades de capacitación y/o sensibilización adecuada y sistemática para los grupos de profesionales que trabajan con y para los niños y las niñas, como jueces y juezas, abogados y abogadas, agentes del orden público, maestros y maestras, directores y directoras de escuela, personal de los servicios de salud, personal de Codeni y trabajadoras y trabajadores de los medios de comunicación; e integrar plenamente la Convención en los programas de estudio de todos los niveles de enseñanza y asegurar su traducción a todos los idiomas que se utilizan en el país.

Ámbito legislativo

El Comité lamenta que el nuevo Código Penal reduzca la pena correspondiente a la utilización de niños, niñas y adolescentes en pornografía en comparación con las sanciones previstas en la derogada Ley N° 2861/06⁴.

También le preocupa que el proyecto de ley de enmienda del Código Procesal Penal no coincida con el Código de la Niñez y la Adolescencia en lo que se refiere al procedimiento penal aplicable a niñas, niños y adolescentes. Además, planteó una preocupación porque la edad mínima para contraer matrimonio es de dieciséis años, pero en algunos casos puede reducirse a 14.

En materia de adopciones, el Comité instó al Estado a que acelere la modificación de la Ley de Adopciones, N° 1136/97, con el fin de evitar la utilización de la figura de la guarda con fines adoptivos. Igualmente, el Comité recomendó al Estado que tipifique como hecho punible la práctica del criadazgo a modo de erradicarla.

En este sentido, el Comité recomienda al Estado seguir armonizando la legislación nacional con los principios y disposiciones de la Convención; enmarcar las iniciativas de reforma legislativa en un análisis integral del sistema legislati-

4 La Ley N° 2861/06 fue derogada producto de la reforma legislativa del Código Penal por medio de la Ley 3440/08. La normativa derogaba regulaba adecuadamente el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en pornografía. Esta situación ha sido observada como un grave retroceso por organizaciones de la sociedad civil organizada.

vo, cuyo objetivo sea el cumplimiento de la Convención, e incluir la realización efectiva de los derechos de niños y niñas, medidas eficaces para protegerlos contra la violencia y reformas en materia de asignación presupuestaria; fijar en dieciocho años la edad mínima para contraer matrimonio, tanto para las mujeres como para los hombres; y ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

Ámbito judicial

El Comité recomienda al Estado parte que se asegure, mediante disposiciones, procedimientos y reglamentos jurídicos adecuados, que todos los niños, niñas y adolescentes víctimas o testigos de delitos (por ejemplo, víctimas de abusos sexuales, violencia doméstica, explotación sexual y económica, secuestro y trata de personas, y los mismos niños, niñas y adolescentes testigos) tengan acceso efectivo a la justicia y reciban la protección prevista en la Convención; que tome debidamente en cuenta las Directrices de las Naciones Unidas sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos.

Protocolos facultativos

El Comité recomendó al Estado paraguayo presentar lo antes posible los informes iniciales previstos en los dos Protocolos facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativos a la participación de niños en los conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía, que debía haber presentado en octubre de 2004 y en setiembre de 2005, respectivamente.

Al respecto, el Estado paraguayo en el año 2011 ha remitido por primera vez al Comité informes sobre los Protocolos Facultativos a la Convención de los Derechos del Niño, relativos a la venta, explotación sexual y utilización de niños en pornografía y a la Participación de niños en conflicto armados⁵. Sin embargo, es importante mencionar que el Estado ha incumplido la obligación de informar sobre el nivel de cumplimiento de los protocolos al Comité, teniendo que haberlo hecho en los años mencionados.

Se destaca que en octubre de 2012, la sociedad civil organizada, a través de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), presentó ante el Comité de Derechos del Niño, el informe alternativo a ambos protocolos, resaltando en un comunicado institucional puntos importantes contenidos en dicho informe alternativo.

En relación al cumplimiento del Protocolo Facultativo relativo a la venta, explotación sexual y utilización de niños en pornografía, la CDIA informó, entre otras cosas, que "Paraguay adolece de información sistematizada, actualizada

5 Los Protocolos Facultativos a la Convención de los Derechos del Niño, relativos a la venta, explotación sexual y utilización de niños en pornografía y a la Participación de niños en conflicto armados se encuentran vigentes desde el año 2003 y 2002, respectivamente.

e integrada en términos de estadísticas y denuncias de delitos que se reportan. Por otro lado, si bien Paraguay ha impulsado algunas acciones en estas temáticas, aún se confirma un vacío en la implementación de las políticas para la protección integral de niños, niñas y adolescentes”.

En cuanto al Protocolo Facultativo sobre la participación de niños en conflictos armados, el mismo comunicado refirió:

[S]i bien el sistema normativo paraguayo ha dado cabal cumplimiento al prohibir el reclutamiento obligatorio de personas menores de 18 años de edad en el Servicio Militar, sin embargo aún persiste una cultura militarista contraria a la promoción de valores democráticos y de paz, siendo un ejemplo de esto lo reflejado en el último desfile que contó con la participación activa y anuencia del Ministerio de Educación y Cultura, en donde se observaban niños vestidos de soldados y portando fusiles y armas de utilería, lo que fuera repudiado por la CDIA en cuanto a que las armas no son juguetes y los niños no deben ir a la guerra⁶.

COMITÉ CONTRA LA TORTURA

El Comité contra la Tortura (CAT, por sus siglas en inglés), en su 38º período de sesiones (A/62/44, párrs. 23 y 24), aprobó una lista de cuestiones/preguntas que transmitió al Estado de forma previa a la presentación de su séptimo informe periódico. En dicha ocasión, el Estado deberá proporcionar información, entre otras cosas, sobre los principales elementos del Plan Nacional de Derechos Humanos dirigidos a prevenir la comisión de actos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en particular contra detenidos y presos (párr. 3); dar cuenta sobre el contenido y alcance de la Ley N° 4614, de 22 de mayo de 2012, que modifica los artículos 236 y 309 de la Ley N° 1160/97 “Código Penal”, sobre desaparición forzosa y tortura (párr.1); indicar en qué estado se encuentra el Proyecto de Ley Orgánica de la Defensa Pública, incluyendo información sobre las medidas adoptadas por el Estado parte para garantizar los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para la Defensa Pública, de manera que esta pueda garantizar la asistencia legal gratuita a todas las personas privadas de libertad que lo requieran (párr. 4).

Deberá, asimismo, proporcionar información actualizada sobre las medidas adoptadas para garantizar la asignación de un presupuesto y recursos suficientes que le permitan desempeñar a la Comisión Nacional para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, su labor con eficacia (párr. 6); proporcionar información sobre las medidas adoptadas para prevenir y sancionar los actos de corrupción cometidos por agentes de la Policía Nacional y funcionarios penitenciarios, así como información detallada

6 Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, 6 de octubre de 2012. Disponible en: <http://www.cdia.org.py/espanol/noticias.php?page=8&buscar=Buscar>

sobre el número de funcionarios que hayan sido enjuiciados y castigados por corrupción durante el periodo en examen (párr. 7); deberá facilitar información actualizada sobre las medidas adoptadas para combatir los altos índices de violencia contra la mujer (párr. 8) y el seguimiento proporcionado por el Estado parte sobre el fenómeno de la trata de personas (párr. 9).

Deberá de igual manera informar sobre los programas de formación elaborados por el Estado parte para velar por que todo el funcionariado, y en particular los y las agentes de policía y demás agentes del orden (párr. 15); y los programas de formación para jueces, fiscales, médicos forenses y personal médico, que se ocupan de los detenidos a fin de que puedan detectar y documentar las secuelas físicas y psicológicas de la tortura.

En materia de centros de detención, deberá presentar información actualizada que incluya datos estadísticos desglosados por sexo, edad, origen étnico o nacionalidad, sobre el número de presos preventivos y condenados así como la tasa de ocupación de todos los lugares de detención (párr. 18), e indicar las medidas adoptadas a fin de mejorar las infraestructuras de las instituciones penitenciarias y otros lugares de detención (párr. 19), como así también información sobre las sanciones disciplinarias aplicables a las personas privadas de libertad (párr. 20), muertes acaecidas durante la custodia en el periodo examinado (21) y los resultados de las investigaciones, la frecuencia de actos de violencia entre reclusos (22).

Deberá igualmente proporcionar información sobre las investigaciones y las actuaciones disciplinarias o penales conexas, si las hubiera, en relación con la red de utilización de niños en pornografía descubierta en setiembre de 2010 en el penal de Tacumbú (25) e informar respecto a los graves hechos ocurridos el 15 de junio de 2012, en Curuguaty, y los resultados de la investigación abierta tras el asesinato el 1 de diciembre de 2012 del Sr. Vidal Vega, líder campesino y testigo clave en la investigación de la masacre de junio de 2012 (26).

Por último, y entre otras cuestiones, el Comité solicita al Estado que proporcione información sobre los programas de reparación, incluido el tratamiento de traumas, físicos y psicológicos, y otras formas de rehabilitación proporcionados a las víctimas de la tortura y los malos tratos, así como sobre la asignación de recursos adecuados para garantizar el funcionamiento eficaz de esos programas (27). También sobre la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Verdad y Justicia, en particular aquellas relativas a la adopción de medidas dirigidas a: la imposición de sanciones a las personas responsables de las graves violaciones de derechos humanos ocurridas en Paraguay desde 1954 hasta 2003; la búsqueda de personas desaparecidas; la reparación de las víctimas, tomando en consideración la Observación general N° 3 (2012) del Comité, sobre la aplicación del artículo 14 por los Estados partes (CAT/C/GC/3).

SISTEMA INTERAMERICANO

ADMISIBILIDADES EN LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Jorge Luis López Sosa

El día 20 de marzo de 2013, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a través de su informe N° 27/13, declaró la admisibilidad de la Petición P-164-01, presentada por el señor Jorge Luis López Sosa contra el Estado paraguayo, en relación con los derechos consagrados en los arts. 5 (derecho a la integridad personal), 7 (derecho a la libertad personal), 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con las obligaciones de los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) del mismo tratado; así como los derechos consagrados en los artículos 1 (obligación de prevenir y sancionar la tortura), 6 (obligación de tomar medidas efectivas para prevenir y sancionar la tortura) y 8 (derecho a que sea examinado imparcialmente) de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; en la cual se había alegado la “responsabilidad internacional del Estado con fundamento en que la presunta víctima habría sido objeto de tortura por parte de funcionarios estatales cuando se desempeñaba como oficial de policía” (párr.1), siendo “víctima de torturas por parte de agentes estatales con posterioridad al fallido golpe de estado del 18 de mayo de 2000” (párr.2) y cuyo proceso había sufrido “retardo injustificado en la investigación y eventual sanción de los responsables de dichos hechos, dado que la investigación habría permanecido inactiva por un lapso”.

Oscar Mauricio Cañete

De igual manera, el 21 de marzo de 2013, la CIDH, en su informe 31/13, declaró admisible el caso originado en la petición 725-01, presentado por el señor Óscar Mauricio Cañete, por la destitución arbitraria de su cargo como funcionario de la Ayudantía del Gabinete Militar de la Presidencia de la República, donde trabajó por más de 20 años, alegada como represalia al ejercicio de sus funciones como secretario general del Sindicato de Funcionarios Civiles del Gabinete Militar de la Presidencia de la República.

El peticionario sostuvo que el jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República, además de solicitar su destitución, requirió la disolución del Sindicato y presentó una denuncia penal en su contra por la presunta comisión del delito de violación a la confidencialidad de palabra. Asimismo, sostuvo que había agotado los recursos de la jurisdicción interna.

Por su parte, el Estado solicitó a la Comisión que declarara inadmisibles las peticiones, toda vez que el peticionario no agotó los recursos internos, además de que los hechos no caracterizaban violaciones a la Convención Americana.

Sin prejuzgar sobre el fondo de la denuncia, y tras analizar las posiciones de las partes y en cumplimiento de los requisitos legales, la Comisión decidió declarar la petición admisible a efecto del examen sobre la posible violación de los de-

rechos de la presunta víctima consagrados en los arts. 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y retroactividad), 16 (libertad de asociación) y 25 (protección judicial) en concordancia con el artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) de dicho tratado.

LA CIDH CONDENA TRES ASESINATOS DE LÍDERES CAMPESINOS EN DIEZ MESES

El 28 de febrero de 2013, la CIDH condenó el asesinato del defensor de derechos humanos Benjamín Lezcano⁷, líder campesino de la Coordinadora Campesina "Gaspar Rodríguez de Francia", perpetrado el día 19 de febrero de 2013, cuando dos personas no identificadas dispararon varias veces contra el señor Lezcano, mientras este se disponía a entrar en su vivienda, en el departamento de Concepción.

La CIDH recordó que es obligación del Estado investigar de oficio hechos de esta naturaleza y sancionar a las personas responsables, e instó a Paraguay a adoptar en forma inmediata y urgente todas las medidas necesarias a fin de garantizar el derecho a la vida, la integridad y la seguridad de las defensoras y defensores de derechos humanos en el país, en especial de los líderes campesinos. La Comisión sostuvo que los actos de violencia y otros ataques contra las defensoras y los defensores de derechos humanos no solo afectan las garantías propias de todo ser humano, sino que atentan contra el papel fundamental que juegan en la sociedad y sume en la indefensión a todas aquellas personas para quienes trabajan. Recordó, asimismo, que la labor de defensores y defensoras es esencial para la construcción de una sociedad democrática sólida y duradera, y tienen un papel protagónico en el proceso para el logro pleno del Estado de derecho y el fortalecimiento de la democracia.

Ya en diciembre de 2012, la CIDH había condenado el asesinato del defensor de derechos humanos Vidal Vega, líder de una organización de campesinos sin tierra y presidente de la Comisión de Familiares de Víctimas de la Masacre de Curuguay.

A casi diez meses del primer asesinato, la CIDH condenó el asesinato de un dirigente campesino paraguayo por tercera vez⁸. El 14 de agosto de 2013, a pocos metros de la sede de la Organización Campesina Regional Concepción (OCRC), a Lorenzo Areco se le acercó una camioneta Hilux desde donde le dispararon, acabando con su vida. Areco era uno de los dirigentes principales de la comunidad campesina de Reconquista, donde acompañaba a 28 familias que habían conseguido tierra a partir de una ocupación durante los años 2004 y 2005. Desde su cargo, también acompañaba a otras familias sin tierras de la región y coordinaba con ellas medidas para acceder al derecho a la tierra.

7 Organización de los Estados Americanos (OEA), 28 de febrero de 2013. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/013.asp>

8 Organización de los Estados Americanos (OEA), 28 de agosto de 2013. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/063.asp>

LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Entre los días 11 y 14 de noviembre de 2013, un grupo observadores internacionales⁹ desarrollaron una Misión de Observación Internacional, con el objetivo de relevar la situación de los derechos humanos de los/as campesinos/as e indígenas de los departamentos de Presidente Hayes, Concepción, San Pedro y Canindeyú, en el marco de la implementación de la Ley N° 1337 de Defensa Nacional y Seguridad Interna.

La Misión observó con especial preocupación la precariedad e irregularidad de la institucionalidad estatal en materia de derechos humanos; constató que, con el argumento de la persecución al enemigo interno (EPP), desde el primer estado de excepción decretado en 2010, el Estado paraguayo ha profundizado sus prácticas represivas, a través de la asignación de funciones de seguridad interna a los cuerpos militares; la ampliación territorial de los procedimientos represivos; el creciente uso de la violencia física y simbólica, y la aprobación de normas legales que disminuyen las garantías. También observó altos niveles de pobreza e indigencia, una altísima vulneración de los derechos de los pueblos indígenas, particularmente el derecho al territorio.

La Misión recibió testimonios sobre la presencia de grupos paramilitares constituidos para la defensa de los intereses del sector agroexportador, así como otros vinculados al narcotráfico. También recogió testimonios de ciudadanos/as como de autoridades, que evidencian una justicia inoperante, que desarrolla actuaciones judiciales con abierto desapego al debido proceso y deja en absoluta impunidad las violaciones de los derechos humanos.

RECOMENDACIONES

- El Estado debe cumplir con las recomendaciones de los Comités de tratados de las Naciones Unidas. Para ello debe integrar estas a las distintas instancias estatales y orientar su ejecución mediante planes, programas y proyectos dotados de presupuesto y recursos humanos eficientes.
- Realizar las modificaciones legislativas pertinentes, recomendadas por los Comités.
- Responder a la lista de preguntas dirigidas por el Comité contra la Tortura en el informe periódico.
- Investigar y sancionar a las personas responsables de los asesinatos de los dirigentes campesinos Benjamín Lezcano, Vidal Vega y Lorenzo Areco.

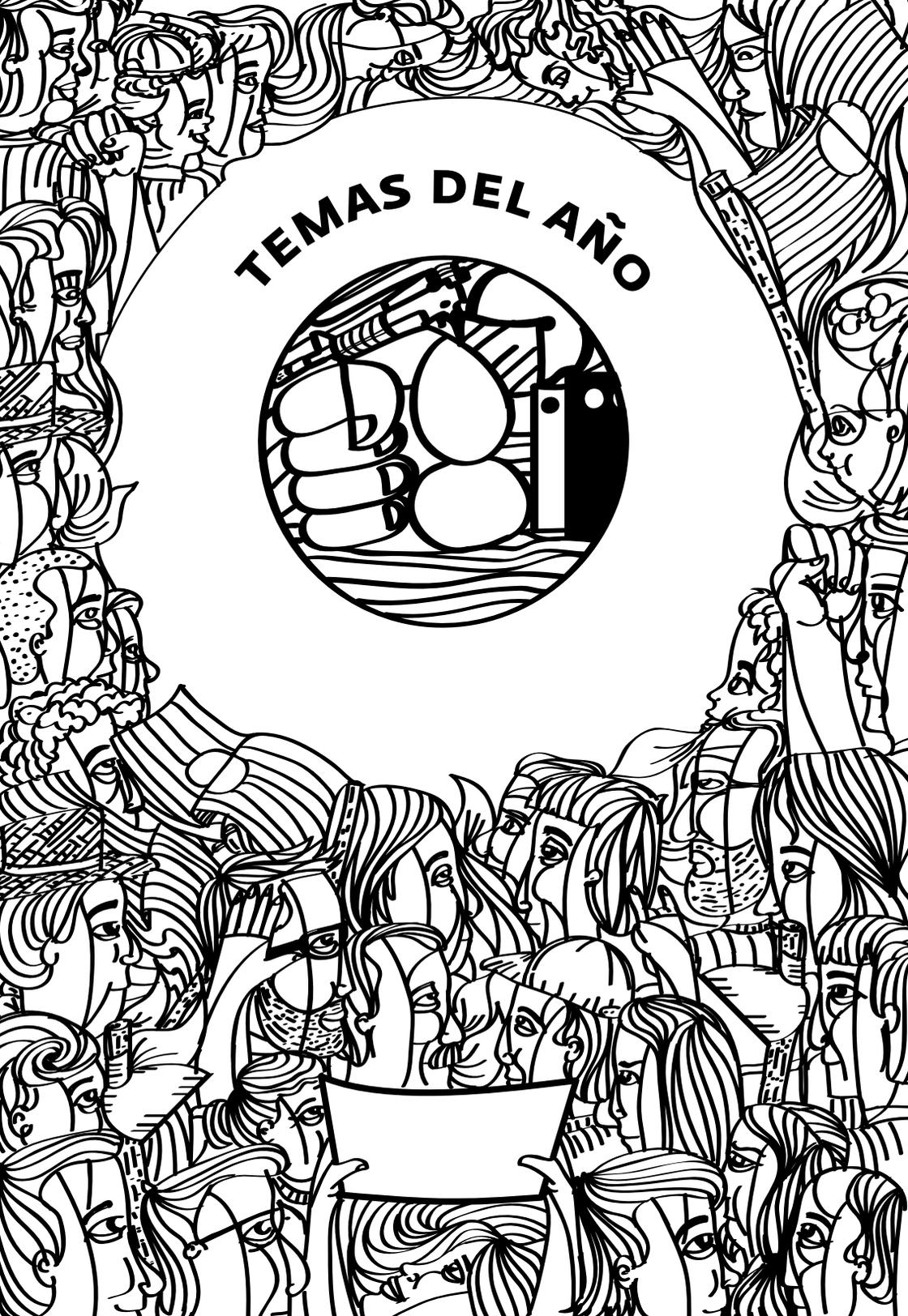
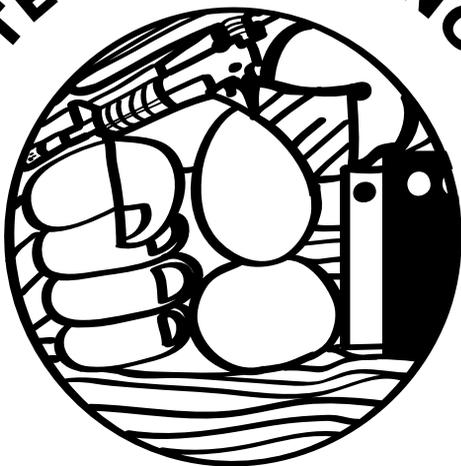
9 Integrada por 43 representantes de organizaciones, redes e instituciones de Suecia, EEUU, Colombia, Chile, Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. El informe preliminar se encuentra disponible en: http://www.codehupy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=241:informe-preliminar-de-la-mision-de-observacion-internacional-de-la-situacion-de-los-derechos-humanos-en-paraguay&catid=8:estatutos

- Adoptar, conforme a las recomendaciones de la CIDH, de forma inmediata y urgente todas las medidas necesarias a fin de garantizar el derecho a la vida, la integridad y la seguridad de las defensoras y defensores de derechos humanos en el país, en especial de los líderes campesinos.
- Tomar en consideración las recomendaciones de la Misión de Observación Internacional de Derechos Humanos, en especial respecto de las violaciones que trae aparejada la militarización de los departamentos de San Pedro, Concepción y Amambay.

BIBLIOGRAFÍA

- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (2010) *Esta es la oportunidad de crecer. Material de difusión de las Observaciones finales del Comité de Derechos del Niño al Estado paraguayo*. Asunción, CDIA. Disponible en: <http://www.cdia.org.py/gfx/publicaciones/CRECER.pdf>
- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, 6 de octubre de 2012. Disponible en: <http://www.cdia.org.py/espanol/noticias.php?page=8&buscar=Buscar>
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2013) *Informe Preliminar de la Misión de Observación Internacional de la situación de los derechos humanos en Paraguay*. Disponible en: http://www.codehupy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=241:-informe-preliminar-de-la-mision-de-observacion-internacional-de-la-situacion-de-los-derechos-humanos-en-paraguay&catid=8:estatutos
- Organización de los Estados Americanos (OEA), 28 de febrero de 2013. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/013.asp>
- Rivarola, Milda (2013) "Los Cien días de gobierno Cartes: el fin de la alternancia", *Decidamos*, 1 de noviembre de 2013. Disponible en: http://www.decidamos.org.py/www/index.php?option=com_k2&view=item&id=1291:los-cien-d%C3%ADas-de-gobierno-cartes-el-fin-de-la-alternancia-por-milda-rivarola&Itemid=1

TEMAS DEL AÑO





TEMA DEL AÑO

Los derechos humanos en el foco de la disputa democrática*

Los derechos humanos representan un compromiso ineludible de los estados democráticos. Las disputas en torno a los derechos humanos que se dan en Paraguay –sobre todo a partir de las persecuciones a personas y organizaciones defensoras de los derechos humanos, de la criminalización de la lucha social y de la eliminación de activistas y dirigentes sociales– muestran en realidad a un país que se debate entre los núcleos persistentes de una cultura autoritaria y la posibilidad de construirse en democracia.

CLYDE SOTO

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (CDE)

* En este artículo se recogen algunas reflexiones de los siguientes textos ya publicados por la autora en las redes sociales y en publicaciones en formato digital: "¿Dónde están los derechos humanos?" *Conceptos mínimos para un Paraguay conmocionado y Discurso, represión y violaciones a los derechos humanos*. Ambos artículos disponibles en www.ea.com.py.

LOS DERECHOS HUMANOS COMO MARCO PARA LA CONVIVENCIA DEMOCRÁTICA

El concepto de derechos humanos y el sistema internacional dedicado a protegerlos y promoverlos representan un salto cualitativo en la posibilidad de la humanidad de convivir en sociedades pacíficas e igualitarias. La aceptación de los derechos humanos y de un marco de garantías y compromisos para respetarlos es un imperativo para los estados democráticos: se trata nada menos que de reconocer que los seres humanos tienen igual dignidad e iguales derechos por el único hecho de ser personas, y que hay un conjunto de atribuciones (libertades, potestades, capacidades) que corresponden a todos los seres humanos sin excepción, que no se pierden bajo ninguna circunstancia y cuya protección, respeto y realización son mandatos para los Estados. Ésta es la idea de los derechos humanos y es consonante con la idea de la democracia, porque un sistema de gobierno y convivencia democrático significa un pacto entre seres iguales, que deciden en igualdad de condiciones, según normas acordadas y con la mira puesta en el bienestar común y en la satisfacción de las necesidades materiales y simbólicas de todas las personas, en un marco de igualdad, de equidad y de libertad.

Un sistema democrático es respetuoso de los derechos humanos porque no puede concebirse como tal sin su conocimiento y aceptación, y sin una actuación consonante con los derechos humanos. Un ejemplo sirve para ilustrar esta íntima relación entre derechos humanos y democracia: un sistema democrático no podría sostenerse como tal si alguna de sus instancias de gobierno, en uso de un poder de decisión pautado y a través de mecanismos establecidos, decidiera torturar a una persona. No podría alegar que fue una decisión democrática aún si fuera decidida por una mayoría, porque se estaría extralimitando en el poder que le fue otorgado, por usar sus atribuciones para violar la propia ley que le obliga a respetar los derechos humanos, lo que incluye la prohibición de la tortura y de otros tratos crueles, inhumanos y degradantes. Si un Estado que se dice democrático aceptara esto, estaría negando y socavando las bases mismas de la idea de democracia.

Los Estados nacionales son formas de organización de la convivencia humana, radicadas en un territorio y con mecanismos de gobierno vigentes. No siempre los Estados son democráticos, pero aún cuando no lo sean, se aspira a que reconozcan y respeten los derechos humanos y se inserten en el complejo sistema de instituciones y mecanismos internacionales generado para controlar el cumplimiento y promover la vigencia de estos derechos. Es decir, los derechos humanos no son una aspiración y un compromiso que tan solo rigen para los Estados democráticos, sino para todos; pero cuando un Estado dice conducirse por pautas democráticas, es ineludible que respete los derechos humanos, porque en caso contrario estaría negando su calidad de democracia.

Los derechos humanos representan una garantía frente a la posibilidad de abuso del poder estatal, por vía de actuaciones (u omisiones) de quienes tienen la potestad del uso de la fuerza, incluyendo tanto la fuerza física como la de las normas y las políticas que rigen para todas las personas bajo un determinado

Estado. Por esto es que **las violaciones a los derechos humanos son consideradas como tales ante los sistemas de protección de estos derechos cuando son cometidas por personas u organismos que actúan en uso del poder estatal, es decir, por agentes del Estado.**

Si los derechos humanos corresponden a todos los seres humanos, su vigencia depende de un complejo juego de reconocimiento normativo y aplicación institucional, es decir, de acuerdos, leyes y responsabilidades que corresponden al ámbito del derecho, tanto nacional como internacional. Los Estados nacionales, como entidades centrales para la organización de la convivencia humana, son así los llamados a traducir los derechos humanos en sus leyes y en sus actuaciones, y sobre esto deben dar cuenta a una comunidad internacional que ha construido sistemas para instituir instrumentos y mecanismos con el objetivo de garantizar, defender y promover la vigencia de los derechos humanos. Y quienes se hacen responsables de cumplir las obligaciones relativas a los derechos humanos son quienes actúan en nombre del Estado: las personas que tienen mandatos y responsabilidades públicas en el marco de la organización estatal.

Los derechos humanos son de todas las personas, sin excepciones, y no se pierden bajo ninguna circunstancia, pero su garantía, respeto, protección y realización son responsabilidad de los Estados, y concretamente de todas y cada una de las personas que actúan en nombre de un Estado determinado, así como de los organismos que configuran la estructura y la gestión estatal.

PARAGUAY SE DEBATE ENTRE AUTORITARISMO Y DEMOCRACIA

Cuando Paraguay salió en 1989 de su largo periodo de autoritarismo dictatorial, una de las consignas explícitas fue su propia reformulación como Estado democrático y respetuoso de los derechos humanos. Esto se pudo ver no solo en la proclama del militar que encabezó el golpe de Estado del 2 y 3 de febrero de ese año, donde se anunciaba el inicio de la democratización del Paraguay y el respeto a los derechos humanos, entre los cuatro puntos señalados, sino en numerosos cambios habidos de manera inmediata en libertades básicas, como la de expresión y asociación, y en progresivos cambios institucionales y normativos que en los primeros años de la transición política fueron casi vertiginosos, incluida una nueva Constitución donde los derechos humanos pasaron a tener destaque y adhesión sin restricciones.

El proceso de apertura política del país luego del prolongado régimen dictatorial, sin embargo, no fue lineal ni estuvo exento de tensiones y permanentes amenazas de retroceso, en especial en la segunda mitad de la primera década de la transición, cuando ya las tensiones entre los poderes de civiles y militares herederos del régimen eclosionan y se manifiestan con las amenazas golpistas del entonces general Lino Oviedo, en 1996 y 1999. El "marzo paraguayo" de 1999, con su trágico saldo de ocho personas muertas, fue un punto culminante

y crítico de estas tensiones. Su resultado también fue un respiro de casi 10 años más en el poder para el Partido Colorado, el mismo que sirvió de sostén político al régimen de Stroessner, a través de un gobierno de coalición que desdibujó a las fuerzas de oposición y les restó posibilidades de construir con éxito un proyecto político de alternancia hasta 2008.

En todo ese lapso, los derechos humanos no ocupaban el centro de una disputa abierta: los discursos políticos y gubernamentales parecían seguir adhiriendo a la idea de que se debía respetar a estos derechos, si bien las actuaciones estatales nunca dejaron de ser irrespetuosas de varios de estos derechos fundamentales, y activamente violatorias en muchos casos. Al respecto, el ejemplo por excelencia que puede darse es el de los campesinos asesinados en el marco de la lucha por la tierra: nada menos que 77 casos documentados por Codehupy en el *Informe Chokokue*¹, sucedidos entre 1989 y 2005, todos amparados por la impunidad. No obstante, con la ocurrencia de sonados secuestros extorsivos de carácter político y con el surgimiento del autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), grupo armado delictivo vinculado con varios de estos casos, se fue ya perfilando con mayor fuerza un discurso anti derechos humanos, básicamente sustentado en la idea de que a determinadas personas (criminales de casos cruentos o sonados, o personas que dicen ser o son señaladas como parte del EPP) no se les debería respetar ni defender sus derechos humanos. Es importante notar esto porque se trata de un discurso de hondo calado social, debido al obvio rechazo colectivo a los crímenes cometidos y porque cae en una población aún apegada a un autoritarismo que solo espera tiempos propicios para expresarse de manera desembozada.

El año 2008 trae un cambio político fundamental en el periodo posdictatorial del Paraguay: por primera vez se produce la alternancia y, como resultado de las elecciones nacionales de ese año, pasa a ser gobierno una coalición entre partidos diversos, entre ellos el principal de la oposición, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y numerosas agrupaciones de izquierda, con el apoyo de importantes sectores organizados de la sociedad. Fernando Lugo, el presidente electo ese año, tenía el desafío de gobernar bajo la adversidad de un Congreso sin mayoría propia y conducir una de las principales transformaciones de la vida política del país tras largos años de autoritarismo y de gobierno monocolor. Como es sabido, este gobierno fue truncado por un golpe parlamentario, disfrazado de institucionalidad, acaecido el 22 de junio de 2012, que dio lugar a un breve gobierno liberal marcado por la falta de legitimidad, por el desconocimiento de la comunidad internacional y por graves retrocesos en políticas públicas de relevancia impulsadas en el periodo de Lugo.

Las elecciones de abril de 2013 y la asunción del gobierno electo en agosto del mismo año significaron el retorno del Partido Colorado al poder por vía de elecciones, un retorno facilitado por la inconsistencia democrática y la angurria de poder de los liberales y otros partidos menores. Y este retorno tiene el signo del autoritarismo, convenientemente encubierto por arrolladoras políticas de

1 Codehupy (2007) *Informe Chokokue. Ejecuciones y desapariciones en la lucha por la tierra en el Paraguay (1989 - 2005)*. Asunción, Codehupy, 694 p.

tinte neoliberal, desenvueltas en consonancia con un “espíritu empresarial” y un aparente apego a lo técnico. En los primeros meses de su gobierno, Horacio Cartes ya colocó las piezas legales que le permitirán desempeñarse sin mayores obstáculos en sus siguientes cuatro años de gobierno: amplio poder para disponer el uso de las fuerzas militares en operaciones de seguridad interna, cambios en el sistema fiscal sin tocar al sector agroexportador y total poder de decisión sobre las eventuales alianzas entre sector público y privado para desarrollar obras de infraestructura, con una ley que le permite en realidad –aun sin llamarlas con este nombre– hacer concesiones para la explotación de bienes fundamentales y de servicios básicos.

Y qué fue pasando con los derechos humanos en el discurso público en este lapso desde 2008 hasta la actualidad: se fueron convirtiendo en enemigos declarados para quienes veían sus intereses amenazados con la alternancia política y los tímidos cambios impulsados desde el gobierno de Lugo. Es decir: los derechos humanos pasaron a ser alta y explícitamente molestos cuando el poder cambió de manos. Se intentó de numerosas maneras “ideologizar” a los derechos humanos, haciendo una indebida equivalencia entre derechos humanos e izquierda, y colocar bajo un manto de sospecha toda actividad vinculada con los derechos humanos. Este cuadro se exacerba luego del golpe de 2012 y llega a su punto de máxima expresión en el periodo actual, con la asunción del nuevo gobierno en agosto de 2013.

Es que los derechos humanos son molestos para un plan autoritario, porque limitan al poder público y colocan a los agentes estatales –y, más aun, a las altas autoridades gubernamentales– en un marco de actuaciones legalmente pautadas, cuyo incumplimiento puede acarrear alto desprestigio en términos internacionales e incluso sanciones por parte de los organismos internacionales de derechos humanos.

NUEVAS AUTORIDADES ANTE LOS DERECHOS HUMANOS

Es en este contexto que deben ubicarse las actuaciones de Cartes y de otras autoridades en el periodo reciente. En su breve lapso de gobierno, de apenas poco más de 100 días, Cartes tuvo ya memorables frases y actuaciones contrarias a los derechos humanos. Por ejemplo, en octubre circuló la noticia de su intención de nombrar al nieto homónimo del exdictador Alfredo Stroessner como embajador del país ante Naciones Unidas. No por el simple parentesco, sino por ser este nieto un explícito defensor de la dictadura y de sus atrocidades, el caso conmocionó a la comunidad de defensa de los derechos humanos y fue un escándalo de proporciones internacionales. Como si fuera poco, el presidente Cartes minimizó los horrores de la dictadura y ofendió gravemente a las víctimas cuando con sorna espetó a un periodista: “¿Qué tenés contra Alfredo Stroessner, te sacó la novia o qué?”²

2 Diario ABC Color, 15 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/que-tenes-con-stroessner-te-saco-la-novia-o-que-628686.html>

Poco tiempo después, en un acto policial, nuevamente explicitó cuál es su posición o consideración ante los derechos humanos. Respecto a la muerte de un policía, dijo “aquí no hay derechos humanos, sólo llantos”³, aludiendo así a la idea de que las y los defensores de derechos humanos no se manifiestan ante estos casos. Así, el nuevo presidente del Paraguay muestra no sólo su falta de comprensión acerca del concepto de derechos humanos, sino posiblemente sobre todo su desprecio hacia ellos. Un presidente de un país democrático no puede no saber sobre derechos humanos. Y si no sabe, debe aprender, pero en el camino no debería intentar desprestigiar a la idea y a la defensa de los derechos humanos, porque en ese caso, a más de ignorancia, muestra una explícita voluntad negativa con respecto a estos derechos fundamentales para un sistema democrático.

Pero no solamente en el Poder Ejecutivo se manifiesta esta especie de guerra discursiva e ideológica contraria a los derechos humanos. En el Poder Legislativo, luego de la asunción de las personas electas para el periodo 2013-2018, fueron elegidas las autoridades de las comisiones legislativas. En la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores fue nombrada como presidenta la señora Mirta Gusinky, una mujer que manifestó repetidas veces su desprecio a la idea misma de los derechos humanos⁴. Electa como parlamentaria por el Partido Colorado, ella vivió la tragedia del asesinato de su hija en el marco de un secuestro extorsivo del llamado EPP. La experiencia como víctima de un horrendo hecho criminal, donde el Estado paraguayo sí se supone que desplegó todos sus recursos para impedir la impunidad del caso y la repetición de hechos similares (por lo que no hay acción estatal violatoria de los derechos humanos), derivó en la señora Gusinky en un rechazo a los derechos humanos. Ella expresó repetidas veces que no está de acuerdo con que personas como quienes secuestraron y asesinaron a su hija gocen de las protecciones de los derechos humanos. Es decir, no entiende la nota más esencial del concepto de los derechos humanos: son para todas las personas (criminales y honestas, víctimas y culpables, pobres y ricos, autoridades y gente sin poder de decisión), son universales, irrenunciables, indivisibles, interdependientes, no se pierden por ningún motivo y es imperativo que se defiendan a toda persona de eventuales abusos del Estado en uso de sus atribuciones en cuanto a uso de la fuerza. Y, con toda razón, a las personas delincuentes y criminales, o a quienes son acusadas a veces injustamente de serlo, porque enfrentan al Estado en su faceta de más alto poder de sanción o castigo: en la aplicación del sistema penal.

La senadora Gusinky es un caso de alto perjuicio a los derechos humanos desde el poder parlamentario debido a la relevancia de que la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara Alta sea una instancia que realmente cumpla sus objetivos y se convierta en referente para la lucha a favor de los derechos humanos. Pero otras declaraciones y dichos de congresistas muestran de manera permanente el extendido desprecio a los derechos humanos. Por ejemplo, el

3 Diario Paraguay.com, 5 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/segun-cartes-cuando-muere-un-policia-no-hay-derechos-humanos-98515>

4 Diario Última Hora, 27 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/senadora-colorada-considera-que-codehupy-tiene-concepto-sectario-n716929.html>

diputado Edgar Ortiz señaló que “tenemos que pensar en retirarnos del tema de derechos humanos...”⁵, mostrando la idea que estos compromisos son molestos para actuaciones públicas que son irrespetuosas de las protecciones establecidas en el marco normativo de los derechos humanos.

Para colocar un ejemplo del Poder Judicial y completar el círculo, basta darle una mirada al caso Curuguay, donde simplemente se han cerrado todas las puertas del debido proceso para las y los campesinos acusados ante los eventos de la masacre de Marina Kue. El próximo juicio oral que deberán afrontar estas personas es posiblemente apenas una farsa con sentencia previa, pues el conjunto de actuaciones judiciales ya transcurridas en este caso hace pensar que existe el mandato de castigar como efecto demostrativo para el resto de las personas que podrían remover los hilos reales de la masacre, como efecto disuasivo para las organizaciones de lucha por la tierra y para de una vez por todas intentar cerrar un caso que constituye una herida abierta para Paraguay. Equivocadamente, porque la injusticia sólo aviva la herida.

El conjunto de ejemplos mencionados sirve para visualizar una conclusión: el Estado paraguayo, en sus tres poderes, se encuentra copado por fuerzas contrarias a los derechos humanos. Seguramente quedan nichos estatales desde donde se pueda impulsar algo diferente, pero no cambia el sentido general de la tendencia: **se trata de un proyecto de dominación para el que los derechos humanos son molestos.** Y no se trata de un proyecto nuevo, sino del retorno de lo que nunca se había ido del todo: de la concentración de poder político y económico sustentada en un modelo ideológico y cultural de tinte altamente autoritario. Un Estado que viola y desprecia sistemáticamente los derechos humanos no puede calificarse como un Estado gobernado bajo reglas democráticas.

ATAQUES A ORGANIZACIONES Y PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

Cuando desde el Estado se instala un patrón de irrespeto generalizado a los derechos humanos, es habitual que se recurra a un circuito que facilita estas violaciones dejando a la sociedad sin capacidad de defensa. En este circuito es común que se identifique (y a veces se genera, se “produce”) un enemigo interno capaz de causar la suficiente conmoción como para debilitar la oposición al patrón represivo. Además, se instalan los argumentos que sustentan estas actuaciones opuestas a los derechos. Paralelamente, las eventuales víctimas del patrón represivo son deshumanizadas y demonizadas, de manera tal que las violaciones a sus derechos humanos y sufrimientos se vean como justificados. Finalmente, se desactiva la capacidad de defensa ante las violaciones que sucedan bajo la vigencia del patrón represivo instalado. Un circuito exitoso deja en la indefensión total a quienes puedan ser víctimas de violaciones de

5 Diario E'a, 20 de agosto de 2013. Disponible en: <http://ea.com.py/diputado-liberal-tenemos-que-pensar-en-retirarnos-el-tema-de-derechos-humanos/>

derechos humanos: se tiene así un Estado irrespetuoso de estos derechos, que utiliza todo el poder de su aparato para poner en marcha movimientos represivos injustificados e ilegales, avalado por el aplauso, el silencio o el temor de gran parte de la población, y con escasa capacidad de respuesta de las víctimas o de quienes tengan interés en defenderlas. Este circuito es por demás conocido en este país, donde una larga dictadura nos enseñó en la propia piel lo que significa vivir bajo un autoritarismo represivo. Dictadura que además dejó huellas potentes y muy actuales en mentalidades sujetas a los supuestos de este sistema autoritario.

Esto es lo que puede verse que sucede en el Paraguay con diversas situaciones, como por ejemplo el proceso de militarización de la seguridad interna, acaecido inmediatamente luego de la asunción de Cartes como presidente. Primero, la conmoción de una matanza, a dos días del acto de toma de posesión del presidente electo. Inmediatamente, la atribución del ataque a un enemigo interno con nombre y apellido (el EPP). Luego, la extensión por parte de las autoridades de la sospecha hacia organizaciones y personas de las zonas señaladas como de influencia del EPP, sin mayores fundamentos. De manera paralela, se pusieron en circulación argumentos sobre las supuestas bondades de la militarización interna del país, y luego, casi al mismo tiempo, se puso en escena un coro mediático de ataques a la idea y a la defensa de los derechos humanos. Los sectores y personas opuestos a la política de militarización instalada fueron presentados como personas y organizaciones amenazantes, sobre bases falsas, con acusaciones relacionadas con lo ideológico y con una tónica que alienta el miedo y el odio.

Este discurso busca básicamente:

- desactivar la oposición y la capacidad de defensa de personas y organizaciones ante los abusos que puedan cometerse bajo el imperio de la militarización, con las nuevas condiciones de poder otorgadas al Poder Ejecutivo por las modificaciones a la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna, aprobadas una semana después de la asunción de las nuevas autoridades del Ejecutivo;
- colocar bajo el punto de mira a organizaciones y personas defensoras de derechos humanos concretas, con el consiguiente esfuerzo que éstas deberán colocar en su propia defensa, buscando dejar libre la cancha para los abusos de poder estatal;
- justificar de manera general la razonabilidad de las persecuciones que puedan ser desatadas en contra de personas y organizaciones que se oponen a la militarización y a los abusos de poder del Estado;
- abonar una ciudadanía temerosa, dispuesta a aceptar abusos del Estado sin animarse a la protesta y a la solidaridad.

Las persecuciones a la lucha social se han venido manifestando en diversas modalidades, pero es necesario señalar –por su frecuencia y por su alto impacto como política de terror– el asesinato de dirigentes campesinos por vía de ataques represivos realizados por sicarios. Desde el golpe de 2012, un total de 6 casos de este

tipo vienen ensombreciendo el panorama de la lucha social y de la resistencia ante el modelo económico de agricultura intensiva, expansiva y expulsiva del campesinado. El objetivo: instalar el miedo y acallar la protesta. Los desalojos violentos y el despojo de tierras indígenas completan este panorama, donde es necesario visualizar el foco: la antigua lucha por la tierra en Paraguay. Posiblemente se estén presenciando las últimas resistencias ante este proceso de sucesivos despojos de la población paraguaya de sus tierras, y de negación del derecho de pueblos indígenas a territorio y tierras, así como a la solidificación de un modelo productivo y económico basado en la agroexportación, a más de las grandes inversiones en obras por vía de las concesiones disfrazadas de alianzas entre el capital privado y el Estado. Todo esto precisa de poder público, de poder estatal. Y, ante todo esto, la defensa de los derechos humanos es básicamente molesta.

Para completar la imposibilidad de resistencia, es necesario el ataque a quienes defienden los derechos humanos. En esta línea se ubican algunos casos de relevancia ocurridos en los últimos años, en particular el caso de criminalización de la organización no gubernamental Iniciativa Amotocodie, dedicada a la defensa del territorio indígena de ayoreos no contactados. En este año 2013, finalmente se llegó al sobreseimiento definitivo del caso, pero luego de casi tres años de un proceso judicial destructivo, básicamente generado y sostenido con el propósito de impedir la operatividad de la organización y eventualmente destruirla. No se logra esto sin un Poder Judicial corrupto hasta los tuétanos.

El discurso antiderechos se volvió explícito en los medios. Un ejemplo fue el editorial del diario *Abc Color* del 1 de septiembre de 2013⁶, digno de la más rancia escuela represora de cuño stronista, que debe ser entendido como un importante ejemplo de este tipo de discurso. Las menciones de la Codehupy; de su secretario ejecutivo, Enrique Gauto; del Servicio Paz y Justicia Paraguay (Serpaj-Py); y del integrante de Serpaj-Py Abel Irala, a más de organizaciones y actores políticos, son veladas amenazas vertidas sobre el conjunto de las organizaciones y personas defensoras de derechos humanos del Paraguay.

Y este tipo de hechos se va repitiendo hasta configurar un Estado represivo de cuerpo completo. En octubre de 2013, el gobernador de Concepción, Luis Urbietta, manifestó que las escuelas de Fe y Alegría en Arroyito (departamento de Concepción, uno de los lugares estigmatizados como zona de influencia del EPP) son lugares donde se incita a la lucha armada. Según dijo, esto lo hizo a partir de denuncias anónimas de vecinos. Los jesuitas del Paraguay emitieron un comunicado en defensa de la labor de estos emprendimientos de la orden y en rechazo de las infundadas declaraciones⁷.

Son apenas ejemplos de la situación del Paraguay con relación a los derechos humanos y a las organizaciones y personas defensoras de ellos. Si no se enfrenta ahora de manera decidida este nefasto circuito de violaciones, más represión y desactivación de la defensa de derechos humanos, se admite el retorno del Paraguay a lo más profundo del pozo autoritario.

6 Diario ABC Color, 1 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/editorial/la-doble-cara-de-los-bolivarianos-vernaculos-613003.html>

7 Comunicado jesuita ante acusaciones contra Fe y Alegría, de fecha 29 de octubre de 2013. Disponible en: <http://jesuitas.org.py/?p=2608>. Consultada el 30 de noviembre de 2013.



TEMA DEL AÑO

Concentración de poder para un rumbo neoliberal

Los cien primeros días de Horacio Cartes al frente del Ejecutivo demostraron que tiene metas económicas claras. Sus iniciativas apuntaron a concentrar un poder decisorio que casi ningún presidente de la historia reciente logró construir. En un contexto de democracia política formal y enorme inequidad social el nuevo rumbo de Cartes parece no poner en riesgo ninguna de esas dos situaciones. Puede ser temprano para afirmarlo, pero las huellas de sus actos y palabras apuntan a un neoliberalismo privatizador fuera de época. Si el tiempo confirma esta hipótesis, los derechos humanos saldrán lastimados.

ALFREDO BOCCIA PAZ

INTRODUCCIÓN

Una primera mirada al escenario que se dibujó luego de las últimas elecciones paraguayas apuntaría a una consolidación del bipartismo tradicional. Imposible no llegar a esa conclusión cuando más del 80% de electorado votó a una de esas dos opciones. La tenue aparición de una izquierda parlamentaria no parece poner en riesgo a corto plazo esta situación. El camino a la extinción que los votantes señalaron a partidos que solo ofrecían variantes del conservadurismo -caso Unace y Patria Querida- refuerza dicha premisa. Pero, en realidad, lo que se observa es el retorno hegemónico de la ANR, que queda al frente de los tres poderes del Estado. El PLRA se apresta a cargar con el peso de la corrupción e inutilidad del corto gobierno de Federico Franco y a emprender una travesía del desierto sin que se perciban en su interior liderazgos internos cautivantes.

Un elemento perturbador, sin embargo, hace que las condiciones de la vuelta del coloradismo sean distintas al de etapas anteriores. Es que los caudillos partidarios fueron cooptados por la audacia empresarial y la billetera generosa de Horacio Cartes. La más antigua de nuestras agrupaciones políticas se entregó -como en la década del cincuenta al emergente general Stroessner- a un recién llegado con aura de exitoso. El nuevo rumbo anunciado durante toda la campaña electoral anuncia un combate frontal a la pobreza y un estado ágil, ansioso de captar inversiones extranjeras. Mientras que lo primero ha quedado, por ahora, reducido a una confusa lista de enunciados, lo segundo se ha desplegado con rapidez ante partidos vaciados de propuestas y una sociedad poco reactiva.

Los primeros cien días del nuevo gobierno revelan que goza de mejores condiciones de gobernabilidad que todos los gobiernos que lo precedieron desde el inicio de la transición. Ha impuesto un gabinete mayoritariamente técnico e, incluso, con algunas figuras extrapartidarias. Cuando surgieron las protestas y las banderas de luto en las seccionales coloradas, Cartes las acalló distribuyendo convenientemente algunos cargos de segunda línea de la administración central a los disconformes.

Con parámetros macroeconómicos auspiciosos y un tranquilizador respaldo en sus bancadas parlamentarias, Cartes mostró un liderazgo bastante personalista y ofreció muy pocas señales -que podrían ser visibles en anuncios de mayor inversión en gasto social, política tributaria o intervenciones en la tenencia de la tierra- que hagan presumir algún cambio en las condiciones de marginación y desigualdad social. Por el contrario, el Proyecto de Presupuesto General presentado por el Ministerio de Hacienda, lejos de aumentar, recorta lo previsto para ministerios del área social y toda la energía mostrada por Cartes para hacer pasar las leyes de su interés, se derritió sumisamente ante la oposición de los gremios del negocio agroexportador a pagar más impuestos. En cuanto a la cuestión agraria, la disminución presupuestaria del Indert y la vigencia del Iragro auguran un empeoramiento de las condiciones de vida de los hogares campesinos minifundarios o sin tierra

Con estos elementos tan poco auspiciosos y desde una visión de los derechos humanos, debe señalarse la preocupación por la creciente acumulación del poder que el titular del Ejecutivo ha logrado en poco tiempo. Se analizan tres aspectos de este tema.

PRIMERO, UN PROYECTO DE MILITARIZACIÓN PERMANENTE

A los pocos días de asumir Cartes, un atentado atribuido al denominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) se cobró la vida de cinco personas en una estancia del distrito de Tacuatí, a unos 350 kilómetros al norte de Asunción. Tal como ocurrió en episodios anteriores, una parte de la sociedad reclamó el fin de la "amenaza guerrillera" y esta sensación de inseguridad fue fogueada por buena parte de la prensa.

Pero, con mucha más intensidad que en años anteriores, hubo un ataque al discurso de los derechos humanos y a las organizaciones que demandan el cumplimiento de los mismos. Estas descalificaciones se escucharon incluso, al interior del Parlamento Nacional donde hubo quienes sostuvieran que existía una suerte de connivencia entre los defensores de los derechos humanos y el grupo extremista. De ese modo, se reforzaba la visión autoritaria que las denuncias de violaciones de los mismos dificultaba la captura de los guerrilleros. El propio Horacio Cartes, más de dos meses después de aquel atentado seguía utilizando ese discurso descalificador al aseverar que "cuando cae un policía no hay derechos humanos, solo llantos, solo llantos".¹

En ese ambiente, la respuesta de Cartes fue anunciar la inmediata militarización de los departamentos del norte del país. Para el efecto logró la aprobación por ambas Cámaras, en tiempo récord, de un proyecto que modificaba la ley 1337/99 de Defensa Nacional y Seguridad Interna, de modo a otorgar al presidente de la República la facultad de utilizar a las fuerzas armadas en el combate contra grupos armados sin declarar el estado de excepción, como está establecido en la Constitución Nacional. De esta manera, el mandatario podrá decidir el empleo de integrantes de las fuerzas armadas dentro del país, definiendo su necesidad por decreto, por el tiempo que considere conveniente. La única condición establecida es que el Ejecutivo debe informar su decisión al Congreso en las 48 horas posteriores a la firma del documento, pudiendo el Legislativo decidir la cesación del operativo.

Antes de la votación en el Senado, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) había pedido a los legisladores que rechazaran la propuesta porque considera que viola el art. 3 de la Constitución, que establece que ninguno de los poderes del Estado "puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a

¹ Última Hora, 6 de noviembre de 2013, disponible en <http://m.ultimahora.com/el-presidente-dijo-que-cuando-un-policia-muere-no-existen-los-derechos-humanos-n737948.html>

persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público". Además, la Codehupy denunció que el proyecto de ley permite al Poder Ejecutivo instalar "un estado de excepción en forma permanente, sin límite de tiempo, y sin aprobación ni control del Poder Legislativo"². En la Cámara Alta el proyecto fue aprobado con votos colorados, liberales y oviedistas.

En pocos días importantes y costosos contingente de militares se unieron a la Policía en los trabajos que deberían llevar a la captura de los integrantes del EPP. La imagen ya era conocida por la población, pues en varias ocasiones anteriores el Congreso Nacional había aprobado la utilización de militares para combatir al EPP, con resultados nulos y la consiguiente suspensión de la medida poco tiempo después. Estos operativos generaron invariablemente abusos de los uniformados contra la población de las zonas afectadas.

En esta ocasión, sin embargo, se percibe un cambio cualitativo en la intensidad de la acción represiva del Estado sobre la población campesina. El uso discrecional de las fuerzas militares en cualquier momento, lugar y por tiempo indeterminado, con el consiguiente debilitamiento de las garantías en materia de derechos humanos, estaría legitimada por la postulación de un estado de grave conmoción interna permanente. La Constitución Nacional establece las condiciones y los alcances del estado de excepción. La creación de esta especie de estado permanente establecido en la modificación de la ley le otorga un sesgo autoritario, pues lesiona la regla de distribución de poderes de la Carta Magna de 1992. Se ha señalado que con esta nueva premisa los problemas históricos de las comunidades rurales -pobreza, desigualdad, exclusión- quedarán aún más relegados en la agenda estatal, que prioriza la legalización de una estructura represiva que hostigará en una escala superior a la tradicional a las poblaciones campesinas y sus organizaciones.

Estos procesos de militarización cuestan millones de guaraníes que se derrochan porque no apuntan a corregir las profundas causas sociales que están en el origen del problema de la existencia del EPP. De hecho, como era de suponer los resultados en lo que se refiere al grupo guerrillero, fueron insignificantes. Sin embargo, el desplazamiento militar sirve para consolidar un modelo económico y social autoritario que impone un tipo de producción vinculado al agronegocio que aplasta y obliga a migrar a las formas de producción campesinas tradicionales.

LUEGO, UNA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL

La sanción de la ley de responsabilidad fiscal que deja en manos del Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda la responsabilidad de elaborar los Presupuestos Generales del Estado sin participación del Congreso, fue el segundo

2 La nota completa presentada por la Codehupy a los líderes de bancada de la Cámara de Senadores se encuentra disponible en: http://www.codehupy.org/attachments/223_Nota%20presentada%20por%20la%20Codehupy%20a%20la%20C%C3%A1mara%20de%20senadores.pdf

paso del avance de la concentración de poder. Montados en el argumento, en esencia compartido por la sociedad, de que en años anteriores el Parlamento aprobó ampliaciones presupuestarias que no estaban avaladas por fuentes genuinas de recursos, el Gobierno cortó las posibilidades de que el Congreso pueda modificar lo enviado por Hacienda.

En realidad, la norma establece que el incremento anual del gasto corriente primario del sector público no podrá exceder a la tasa de inflación interanual más del 4%, al tiempo que restringe los aumentos salariales, excepto cuando se produzca una subida del salario mínimo. De igual modo, el déficit fiscal anual de la Administración Central del Estado no deberá sobrepasar el 1,5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).

La medida fue recibida con entusiasmo por los sectores empresariales que sostienen que con ella el Paraguay tendrá una imagen más seria de cara al exterior, fomentando así la entrada de capital extranjero. Durante su discusión en el Parlamento la nueva ley, que recién entrará en vigor en el presupuesto de 2015, fue fuertemente criticada por restar competencias al Congreso, previstas en el art. 216 de la Constitución. Más allá de las interpretaciones jurídicas sobre la inconstitucionalidad o no de la ley, su aprobación parece señalar que el nuevo rumbo económico apunta a beneficiar a la oligarquía tradicional. No proyecta ningún cambio -carga impositiva, fuerte inversión social, reforma agraria- y prioriza los criterios de gran austeridad fiscal en tiempos de estabilidad. Esa estabilidad que significa no cambiar nada es aplaudida por los gremios empresariales pues con ella seguirán pagando bajísimos impuestos. El gobierno está diciendo que no se esforzará por generar ingresos de donde debe y tiene la obligación de hacerlo: de los sectores más pudientes. En ese sentido, es sintomático que Germán Ruiz, presidente de la Asociación Rural del Paraguay haya declarado que "esta ley nos convertirá en un país previsible, porque evitará que cada fin de semana se tengan todas las manifestaciones que se tienen pidiendo aumento de sueldos".³

EL TERCER PASO: LA ALIANZA PÚBLICO PRIVADA

Antes de que se cumplan los cien días de su asunción, Cartes logró hacer aprobar por el Congreso el proyecto de ley de Alianza Público Privada. A más de los votos de su propia bancada, sumó los de 15 senadores liberales que, según denunciaron sus propios pares del PLRA, lo hicieron a cambio de cargos e impunidad por su actuación en el gobierno anterior. Como en los casos previos, casi no hubo posibilidad de participación ciudadana. El estudio de la norma se desarrolló en medio de una protesta nacional, donde varios sectores sociales y sindicales exigieron al Congreso el rechazo del proyecto.

3 Radio Uno, 9 de septiembre de 2013, disponible en <http://www.hoy.com.py/tecnologia/ley-de-responsabilidad-fiscal-emitira-manifestaciones>

Esta ley otorga plenos poderes al presidente Horacio Cartes para promover a través de la promoción público-privada, las inversiones en infraestructura pública, en la prestación de los servicios y en la producción de bienes. Los contratos podrán comprender proyectos de infraestructura y de gestión de servicios, incluyendo proyectos viales, ferroviarios, portuarios, aeroportuarios, de hidro-vías de dragado y mantenimiento de la navegabilidad de los ríos, de infraestructuras social, eléctrica, equipamiento y desarrollo urbano.

Se ha cuestionado que esta ley permite concesionar servicios públicos con plazos de hasta 40 años sin que los privados asuman ningún riesgo, puesto que se estipula la creación de un fondo de garantías íntegramente conformado por dinero público para indemnizar a las empresas en caso de que las inversiones no generen el retorno esperado. Estas concesiones quedarán al exclusivo arbitrio del Ejecutivo al dejar de lado al Congreso. Es decir, el presidente Cartes se convierte en alguien hábil para decidir él solo todos los compromisos por los que empresas privadas comenzarán a participar en la provisión de obras o servicios públicos. El Congreso renuncia, por decisión de una mayoría, a su obligación de vigilar contratos de concesión y otorga al presidente más atribuciones que las estipuladas por la Constitución Nacional.

Como muestra de la intención de sobrepasar cualquier control que retrase la puesta en marcha de concesiones se ha señalado la silenciosa puesta en vigencia del Decreto 453/2013 que modifica sensiblemente la ley de evaluación del impacto ambiental, a cargo de la SEAM desde 1993. Con este decreto las evaluaciones de la SEAM quedan supeditadas a la aprobación del Consejo de Ministros y el Parlamento queda excluido de toda influencia.⁴ Es una de las maneras de atraer la inversión extranjera, aunque a un costo ecológico impredecible.

La Alianza Público Privada, tal como está diseñada, otorga un cheque en blanco al presidente Cartes y podría ser el tercer paso hacia la instalación de un modelo económico que apuesta al ingreso del capital foráneo. Si la hipótesis es correcta, Cartes ha logrado tener las manos libres para otorgar a la inversión privada la concesión de obras de infraestructura y su participación en negocios que afecten a bienes y servicios públicos. Paraguay se ofrece, en la desgraciada metáfora del presidente, como una "mujer fácil" que promete grandes ganancias al capitalista extranjero, asegurándole además que su inversión no correrá riesgos.⁵ Si el negocio sale mal, las pérdidas las asume el Estado paraguayo.

4 Abc Color, 10 de noviembre de 2013, disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/un-decreto-no-puede-modificar-una-ley-de-la-nacion-asi-de-simple-636018.html>

5 La Nación, 27 de octubre de 2013, disponible en <http://www.lanacion.com.py/articulo/145238-un-pais-facil-pero-para-los-tramites-aseguro-cartes.html>

LA CIUDADANÍA FRENTE AL PROYECTO NEOLIBERAL DE CARTES

Las señas que dejan los primeros meses del Gobierno Cartes permiten avizorar el intento de contruir un proyecto neoliberal y privatizador claramente apoyado en los partidos de derecha, el empresariado y sus múltiples medios de comunicación. Un proyecto de este tipo, dependiente de una fuerte inversión privada y extranjera, puede parecer fuera de época en el contexto que vive la región y ni siquiera en sus momentos de auge -fines de los ochenta y comienzos de los noventa- pudo implementarse con éxito en el Paraguay. Dos obstáculos impidieron entonces que prosperara dicho proyecto: la estructura prebendaria de la ANR, poco dispuesta a aceptar un achicamiento del Estado y, sobre todo, la resistencia activa de los sectores sociales, sindicales y campesinos. Si aquello hubiera dependido de los partidos políticos y de los grandes medios de prensa las empresas estatales paraguayas hubieran corrido la misma triste suerte que las argentinas durante el menemismo.

Hoy, el enorme desprestigio del Congreso ante la sociedad, el descalabro de los partidos políticos y la escasa articulación social contestataria pueden crear condiciones más favorables para una segunda embestida neoliberal y privatizadora. Para ello es necesario concentrar el poder en el Ejecutivo, no alterar los enormes márgenes de ganancia de la oligarquía agroexportadora y ganadera y, sobre todo, detener la movilización de los sectores sociales marginados de este plan. Porque, si la hipótesis es certera, la situación de pobreza e inequidad de la mayoría de la población paraguaya no cambiará. Y el escenario de violación de los derechos humanos de los sectores más vulnerables estará permanentemente presente, como el nuevo estado de excepción creado por Cartes.

El empuje y la iniciativa que ha mostrado Horacio Cartes en sus primeros cien días de gobierno para consolidar una situación de "manos libres" en las decisiones económicas que pudieran atraer inversiones privadas contrasta con la sumisa actitud del Ejecutivo ante la negativa de la oligarquía agroganadera a pagar más impuestos. Es allí, mejor que en cualquier discurso, donde se dibuja la cara del nuevo rumbo. Y estas no son buenas noticias para las organizaciones de derechos humanos del país con más inequidad del continente.

También es cierto que es demasiado pronto como para hacer aseveraciones muy firmes. Queda aún el beneficio de la duda, solo que quienes observan y se preocupan por dichos derechos deben permanecer en estado de alerta. Porque si otorgar demasiado poder a un estadista con amplias credenciales democráticas es imprudente, dárselo al señor Horacio Cartes es, cuando menos, peligroso.

CODEHUPY

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)

Estados Unidos N° 1431 e/ Avay y Lomas Valentinas,

Asunción – Paraguay

Telefax: (595-21) 373732

(595-21) 393394

(595-971) 726000

codehupy@codehupy.org

secretaria@codehupy.org

comunicacion@codehupy.org

equipojuridico@codehupy.org

www.codehupy.org

Facebook: <http://www.facebook.com/codehupy>

Twitter: @CodehupyPy

Secretario Ejecutivo: Enrique Gauto Bozzano

Tesorera: Zulema Alcaraz (SPP)

Tesorera suplente: Cristina Román (CMP)

Síndico: Oscar Ayala Amarilla (Tierraviva)

Organizaciones Titulares

AIREANA, grupo por los derechos de las lesbianas

Eligio Ayala N° 907 c/ Tacuary,

Asunción-Paraguay

Tel. (595 21) 447976

Fax (595 21) 492835

aireanaparaguay@gmail.com

Asociación Americana de Juristas (AAJ)

Testanova N° 1412 c/ Capitán Gwynn,

Asunción - Paraguay

Tel. (595 21) 420427

Asociación de Familiares Víctimas del Servicio Militar (AFAVISEM)

Santa Teresa N° 3350 c/ Madame Lynch

Tel. (595 981) 890463

afavisem@hotmail.com

Base Investigaciones Sociales (BASE IS)

Ayolas N° 807 esq. Humaitá,

Asunción – Paraguay

Tel. (595 21) 451217

Fax (595 21) 498306

baseis@baseis.org.py

www.baseis.org.py

Centro de Documentación y Estudios (CDE)

Cerro Corá N° 1426 e/ Paí Pérez

y Avda. Perú, Asunción - Paraguay

Tel. (595 21) 225000 / 204295

Fax (595 21) 213246

cde@cde.org.py

www.cde.org.py

Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)

Brasil N° 455 e/ Cerro Corá y 25 de Mayo,

Asunción - Paraguay

Telefax (595 21) 227061 / 232021

cdia@cdia.org.py

www.cdia.org.py

Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (CEPAG)

Vicepresidente Sánchez 612 c/ Azara,

Asunción - Paraguay

Telefax (595 21) 233-543 / 233-542

cepag@cepag.org.py

www.cepag.org.py

Centro Paraguayo de Teatro (CEPATE)

Avda. República N° 284 e/ 15 de Agosto
y O`Leary, Asunción - Paraguay
Telefax (595 21) 451807 / 491565
cepatepy@gmail.com

**Coalición Paraguaya para la
Diversidad Cultural**

Avda. República N° 284 e/ 15 de agosto
y O`Leary, Asunción - Paraguay
Tel. (595 21) 451807 / 491565
(595 985) 106766
coalicionpy@gmail.com

**Comité de América Latina y el Caribe
para la Defensa de los Derechos de la
Mujer (CLADEM-Py)**

Tte. Prieto N° 354 c/ Dr. Insfrán, Bloque B
Planta Alta, Asunción - Paraguay
Tel. (595 21) 426837
oficinacladempy@gmail.com
www.cladem.org.py

**Coordinación de Mujeres del Paraguay
(CMP)**

Eligio Ayala N° 973 c/ Estados Unidos,
Asunción - Paraguay
Tel. (595 21) 446617
cmp.feminista@gmail.com
www.cmp.org.py

**COMUNICA, Asociación Paraguaya
de Comunicación Comunitaria**

Avda. Fernando de la Mora N° 302 y 12
de Octubre, Asunción - Paraguay
Tel. (595 21) 331236 / 333540
redcomunica@gmail.com
www.comunica.propuesta.org

**Coordinadora Nacional por la
Promoción de los Derechos de
las Personas con Discapacidad
(CONAPRODIS)**

Silvano Juan Godoy N° 344 e/
Luciano Ferreira y Tte. Benítez,
San Lorenzo - Paraguay
Tel. (595 21) 221802
laurariveros1508@gmail.com
wernermar22@hotmail.com

**DECIDAMOS, Campaña por la
Expresión Ciudadana**

Colón N° 1700 esq. Paris,
Asunción - Paraguay
Tel. (595 21) 425850 / 425851
direccion@decidamos.org.py
www.decidamos.org.py

**Fundación Dr. Andrés Rivarola Queirolo,
FUNDAR**

Bogota N° 609 c/ Santísima Trinidad,
Asunción - Paraguay
Tel. (595 21) 283673
fundar@rieder.net.py

Fundación Celestina Pérez de Almada

Avda. Carlos A. López N° 2273, Asunción -
Paraguay
Tel. (595 21) 425873 / 425345
fundación@rieder.net.py

Fundación VENCER

Picuiba N° 2665 y Mayor López de Filippi,
Asunción - Paraguay
Tel. (595 21) 331139
venfenix@hotmail.com
www.fundacionvencer.org.py

**Instituto de Estudios Comparados
en Ciencias Penales y Sociales Paraguay
(INECIP Py)**

Ygatimi N° 375 e/ Alberdi y Chile,
Asunción - Paraguay
Tel. (595 21) 493354/5
inecip.py@gmail.com
www.inecip.org.py

**Movimiento de Objeción de
Conciencia Paraguaya (MOC Py)**

Iturbe1324 e/ Primera y Segunda,
Asunción - Paraguay
Tel. (595961) 926945
moc_py@yahoo.com
www.moc-py.org

**Ñemongetara, Programa de
Educación Popular**

Cedro N° 1095 c/ Encarnación,
Asunción - Paraguay
Tel. (595 21) 558629
mongeta@click.com.py

Pro Comunidades Indígenas (PCI)

Miller 448-S. Colonia Filadelfia
Tel. (595 491) 433057 / 433067
eddier.pci@gmail.com

**Servicio de Educación y Apoyo Social /
Área Rural (SEAS AR)**

Nicolás Krisvoshein N° 423 c/ Dr. Portillo,
Asunción - Paraguay
Tel. (595 21) 610536
www.seas-ar.org.py

Servicio Jurídico Integral para el Desarrollo Agrario (SEIJA)

Estrella N° 892 c/ Montevideo. Primer Piso.
Oficina A, Asunción - Paraguay
Tel. (595 21) 492516
seija92@hotmail.com

Servicio Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ Py)

Tte. Prieto N° 354 c/ Dr. Insfrán,
Asunción - Paraguay
Tel. (595 21) 481333 / 481340
serpajpy@serpajpy.org.py
www.serpajpy.org.py

Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)

Haedo y Pasaje Encarnación,
Asunción - Paraguay
Tel. (595 21) 440617
sppinfo@rieder.net.py

SOBREVIVENCIA, Amigos de la Tierra Paraguay

Isabel La Católica N° 1867,
Asunción - Paraguay
Tel. (595 21) 480182 / 425716
ecodocu@sobrevivencia.org.py
ecolegal@sobrevivencia.org.py
www.sobrevivencia.org.py

Tape'a para el desarrollo social sostenible

Cerrada Villarrica N° 557 c/ Mompox,
Fernando de la Mora - Paraguay
Telefax (595 21) 522434
tape.a.org@gmail.com

TIERRAVIVA a los pueblos indígenas del Chaco

Manuel Domínguez N° 1073 e/ Estados Unidos y Brasil, Asunción - Paraguay
Tel. (595 21) 202039 / 209-092
tierraviva@tierraviva.org.py
www.tierraviva.org.py

Organizaciones Adherentes

AMNISTÍA Internacional

Manuel Castillo N° 4987 esq. San Roque González, Asunción - Paraguay
Tel. (595 21) 604329 / 604822
ai-info@py.amnesty.org
www.amnesty.org.py

Coordinadora Nacional de Pastoral Indígena (CONAPI-CEP)

Alberdi n° 782 c/ Humaitá, Asunción - Paraguay
Tel. (595 21) 443752 / 495115
conapi@episcopal.org.py

Gente Ambiente y Territorio (GAT)

Tte. Delgado N° 790 c/ Siria, Asunción - Paraguay
Tel. (595 21) 232812/3
Fax (595 21) 223026
gat@click.com.py
www.gat.org.py

Pastoral Social Nacional

Alberdi N° 874, Asunción - Paraguay
Tel. (595 21) 491707
Fax (595 21) 441009
pastorso@click.com.py
cep.pastoralsocialnacional@gmail.com

Servicio de Educación Popular (SEDUPO)

Pitiantuta N° 145 c/ Ruta Mcal. Estigarribia, Fernando de la Mora - Paraguay
Tel. (595 21) 501063
sedupo@sedupo.org

Semillas para la Democracia

Roma N° 1055 c/ Colón, Asunción - Paraguay
Tel. (595 21) 420232
semillas@semillas.org.py
www.semillas.org.py

CON JUSTICIA SOCIAL
SIN RETROCESOS

COORDINADORA
DERECHOS
HUMANOS
PARAGUAY



Fondo de Población
de las Naciones Unidas