

COORDINADORA  
DERECHOS  
HUMANOS  
PARAGUAY

# DERECHOS HUMANOS PARAGUAY 2014





COORDINADORA  
DERECHOS  
HUMANOS  
PARAGUAY

# DERECHOS HUMANOS PARAGUAY 2014



# DERECHOS HUMANOS PARAGUAY 2014



## **Edita**

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

## **Equipo Editor:**

Coordinación General: *Enrique Gauto Bozzano*  
Dirección Académica: *Soledad Cáceres*  
Edición: *Lorena Battilana*  
Equipo Académico: *Nora Edith Lezcano, Rosa Posa Guinea, Alberto Simón*  
Corrección: *Diego Brom, Paulo López*  
Secretaría: *Laura Ortega Robles, Angel Domínguez*  
Revisión final: *Emilio Ferreira Planás, Andrés Rojas*  
Proyecto gráfico: *Juan Heilborn*  
Ilustración: *Robert Báez*  
Diagramación: *Rossana Paniagua - Comunicación Visual SRL*

Impresión: *AGR S.A. Servicios Gráficos*  
Primera Edición, *diciembre 2014*  
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, edición e 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; la Unión Europea; y UNFPA – Fondo de Población de las Naciones Unidas.

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

*¿Cómo citar un artículo de este informe?*

*Autor/a del artículo (2014) Título del artículo en: Codehupy (2014)  
Yvyvóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay  
2014. Asunción: Codehupy, pp [Página de inicio] - [Página de fin].*

## Organizaciones participantes

- Acción por los Derechos de las Personas Adultas Mayores (ADAM)
- Aireana, Grupo por los derechos de las lesbianas
- Alianza Nacional de la Campaña por una Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos
- Alter Vida
- Asociación Latinoamericana de Medicina Social y Salud Colectiva – Capítulo Paraguay (Alames)
- Asociación Tatarendy
- Asociación Unidas en la Esperanza (UNES)
- Base Investigaciones Sociales (Base IS)
- Centro de Documentación y Estudios (CDE)
- Centro de Investigaciones Multidisciplinaria para el Desarrollo (Cimde)
- Centro Interdisciplinario de Desarrollo Económico y Social (Cides)
- Centro Paraguayo de Teatro (Cepate)
- Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer – Cladem Paraguay
- Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)
- 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 de Pastorales Indígenas (Conapi-CEP)
- Decidamos. Campaña por la expresión ciudadana
- Enfoque Territorial
- Frente Estudiantil por la Educación (FEE)
- Foro por el Derecho a la Educación
- Fundación Vencer
- Grupo de trabajo sobre migraciones de la PIDHDD
- Grupo Luna Nueva
- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales Paraguay (Inecip Py)
- Las Ramonas
- Mesa Memoria Histórica
- Parigual
- Panambi, Asociación de Travestis, Transexuales y Transgéneros del Paraguay
- Pro Comunidades Indígenas (PCI)
- Psicoróga
- Red Contra Toda Forma de Discriminación
- Servicio Paz y Justicia - Paraguay (Serpaj Py)
- Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)
- Tape'a
- Tierraviva a los pueblos indígenas del Chaco

## Índice

Presentación \_\_\_\_\_ 9

In Memoriam \_\_\_\_\_ 15

### ANÁLISIS DE COYUNTURA

Cartes: del desconcierto al estancamiento

*Coyuntura Política* \_\_\_\_\_ 27

Alfredo Boccia Paz

¿Hacia un desarrollo humano y sostenible?

*Coyuntura Económica* \_\_\_\_\_ 39

Lila Molinier (Tape'a)

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

Los derechos de los pueblos indígenas en tiempos  
de una impronta empresarial para el Estado

*Derechos de los pueblos indígenas* \_\_\_\_\_ 65

Oscar Ayala Amarilla (Tierraviva)

El caso Y'apo

*Derechos de los pueblos indígenas* \_\_\_\_\_ 79

Fabián Quiñonez Recalde (Conapi-CEP)

Ser indígena no es sinónimo de inferioridad: la histórica  
discriminación que se acentúa con los pueblos originarios

*Discriminación indígena* \_\_\_\_\_ 91

Eddie Ramírez Osorio, Perla Alvarez Brítez (Conamuri)

Se archivó el proyecto de ley, pero el debate no

*Estado Laico* \_\_\_\_\_ 99

Mirta Moragas Mereles (Red Contra Toda Forma de Discriminación)

El verdadero compromiso del Paraguay ante el VIH

*Derechos de la personas viviendo con VIH y Sida* \_\_\_\_\_ 111

Fabiola Ivaszúk (Fundación Vencer)

Barriendo con la discriminación y la desigualdad

*Derechos de las personas migrantes* \_\_\_\_\_ 121

Patricio Dobrée (CDE - Grupo de trabajo sobre migraciones de la PIDHDD)

“Acá no hay homofobia”: el año de la negación

*Derechos de las personas LGTBI* \_\_\_\_\_ 131

Rosa Posa Guinea, Carolina Robledo Desh,  
Judith Grenno (Aireana - Panambí)

En alerta, por la igualdad y la no discriminación de todas las mujeres en Paraguay	
<i>Derechos de las mujeres</i>	149
Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (Cladem Py), Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)	
Las semiesclavas del derecho moderno	
<i>Derechos de las trabajadoras domésticas</i>	161
Marcella Zub Centeno, Mónica Cáceres La Serna	
En nuestro cuerpo y trabajo: autonomía y libertad	
<i>Derechos de las mujeres trabajadoras sexuales</i>	175
Asociación Unidas en la Esperanza (UNES)	
Paraguay, ante el desafío de incluir	
<i>Derechos de las personas con discapacidad</i>	183
Teófilo Urbietta, Andrea María Wehrle (Parigual)	
<b>CAPITULO II: DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES</b>	
Satisfacción del derecho a la salud y calidad de vida	
<i>Derecho a la salud</i>	201
Asociación Latinoamericana de Medicina Social y Salud Colectiva (Alames), Capítulo Paraguay	
La salud mental en el Paraguay mantiene un sesgo clasista	
<i>Derecho a la salud mental</i>	219
Rodrigo Rojas Camerón, Federico González Martínez (Psicoróga)	
De la disminución de la pobreza a la pérdida creciente de la soberanía alimentaria	
<i>Derecho a la alimentación</i>	229
Víctor J. Imas R. (Cides)	
Oĩ vare'a comunida-hãre: El derecho humano a la alimentación adecuada negado a los pueblos indígenas del Chaco	
<i>Derecho a la alimentación de los pueblos indígenas del Chaco</i>	243
Eddie Ramírez Osorio (PCI)	
Derecho al aprendizaje: persiste la postergación	
<i>Derecho a la educación</i>	253
Ramón Corvalán (Serpaj Py)	
La crisis de la educación superior en Paraguay	
<i>Derecho a la educación superior</i>	263
Fernando Krug (Foro por el Derecho a la Educación - FEE)	
Derechos culturales en Paraguay... Una utopía	
<i>Derechos culturales</i>	273
Carmen Briano (Cepate)	

Por una política de salario mínimo legal de protección <i>Derecho al trabajo</i> _____	283
Lila Molinier (Tape´a)	
El derecho a la vivienda en Paraguay: El caso de los bañados de Asunción <i>Derecho a la vivienda</i> _____	299
Enfoque Territorial	
Apropiación y saqueo del agua: la complicidad del Estado <i>Derecho al agua</i> _____	313
Guillermo Ortega, Ana Portillo (Base IS)	
El impacto socioambiental del modelo de producción <i>Derecho a un ambiente sano y saludable</i> _____	325
V́ctor Benítez (Alter Vida)	
La contrarreforma agraria sigue avanzando <i>Reforma agraria</i> _____	339
Ines Franceschelli (Base IS)	

### **CAPITULO III: DERECHO A LA LIBERTAD**

Leyes sin poĺticas, poĺticas sin presupuesto, son letra muerta <i>Prohibición de la esclavitud y la trata</i> _____	355
Regina Bachero, Corina Leguizamón, Raquel Fernández (Grupo Luna Nueva)	
Trata no es lo mismo que trabajo sexual <i>Prohibición de la esclavitud y la trata</i> _____	371
Mirtha Lezcano Espínola, Rosa Aldana Portillo (Asociación Tatarendy)	
Se ha recrudecido la contrarreforma penal y se vislumbran mermas de garantías <i>Derecho a las garantías judiciales y al debido proceso</i> _____	377
Juan Martens (Inecip Py)	
El aumento de la población penal refleja el endurecimiento de la política criminal <i>Derecho al trato humano a las personas privadas de libertad y detenciones ilegales y arbitrarias</i> _____	389
Juan Martens (Inecip Py)	
El EPP es necesario y funcional para varios grupos de poder <i>Seguridad ciudadana</i> _____	399
Juan Martens (Inecip Py)	
Graves riesgos en el marco de la narcopolítica. Muertes y amenazas a la vida y la libertad de expresión <i>Derecho a la libertad de expresión e información</i> _____	409
Vicente Páez (SPP)	

Persiste desidia estatal con el derecho a la objeción de conciencia al servicio militar	
<i>Derecho a la objeción de conciencia</i> _____	421
Vidal Acevedo (Serpaj Py)	
Signos de un pasado autoritario que permanecen	
<i>Derecho a la reunión, manifestación y asociación</i> _____	433
Adelaida Cristina Galeano (Decidamos)	
60 años después	
<i>Derecho a la verdad, memoria, justicia y reparación</i> _____	451
Antonio V. Pecci (Mesa Memoria Histórica)	
Niñas, niños y adolescentes continúan pagando el costo de la inacción	
<i>Derechos sexuales</i> _____	463
Mirta Moragas Mereles (Alianza Nacional de la Campaña por una Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos)	
#CeroCompromisoEfectivo	
<i>Derechos reproductivos</i> _____	473
Mirta Moragas Mereles (Alianza Nacional de la Campaña por una Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos)	
Políticas públicas, acceso a la justicia y cumplimiento de las leyes: la necesaria combinación para enfrentar la violencia hacia las mujeres	
<i>Derecho a una vida libre de violencia</i> _____	485
Myrian González Vera (CDE)	

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

Modificaciones electorales con la mirada puesta en las elecciones municipales del 2015	
<i>Participación política</i> _____	501
Adelaida Cristina Galeano, Nilda Duarte Ocampos (Decidamos)	

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

Impunidad selectiva en las ejecuciones arbitrarias de campesinos y campesinas	
<i>Ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas</i> _____	517
Francisco Benítez Añazco, Dante Leguizamón (Codehupy)	
Aumento de la militarización, del gasto militar y vulneración de los derechos humanos	
<i>Derecho a la paz y al desarme</i> _____	535
Abel Irala, Vidal Acevedo (Serpaj Py)	

Investigaciones ineficaces aseguran la impunidad en los casos de torturas <i>Prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes</i>	533
Claudia Cuenca Franco, Ximena López, Dante Leguizamón (Codehupy)	

## CAPITULO VI: DERECHOS GENERACIONALES

A 25 años de la Convención, las políticas se estancan y los derechos retroceden <i>Derechos de niñas, niños y adolescentes</i>	583
Aníbal Cabrera Echeverría, Alejandra Rodríguez y Carla Crosa (CDIA)	

Juventudes en Paraguay: entre algunos avances institucionales y muchos derechos postergados <i>Derechos de las juventudes</i>	603
María M. Pereira (Las Ramonas)	

Personas adultas mayores: Vacíos importantes en la política pública <i>Derechos de las personas adultas mayores</i>	617
Verónica Serafini Geoghegan (Enfoque Territorial) Ida Díaz (ADAM)	

## CAPITULO VII: SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DDHH

La desconstrucción de la institucionalidad del estado en materia de derechos humanos <i>Sistema paraguayo de protección de derechos humanos</i>	633
Mario J. Barrios Cáceres (Cimde)	

La política del tero en materia de Derechos Humanos: entre el discurso estatal y el retroceso en el goce de derechos <i>Sistema internacional de protección de derechos humanos</i>	645
Mario J. Barrios Cáceres (Cimde)	

## TEMAS DEL AÑO

Derechos humanos, una obligación negada por el Estado en los dichos y en los hechos	661
Rosa Posa Guinea (Equipo Académico Codehupy)	
Una Defensoría del Pueblo que nos sigue dejando en indefensión	671
Enrique Gauto Bozzano (Codehupy)	

## Presentación

Para la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) es un gusto y un privilegio poder presentar el “Informe Derechos Humanos en Paraguay 2014”, el cual es resultado de un esfuerzo colectivo de diversas organizaciones de la sociedad civil y de personas defensoras de derechos humanos quienes, en medio de las cotidianas y permanentes acciones de incidencia que desarrollan, aportan su análisis y documentación sobre la situación del conjunto de derechos humanos en el país, lo cual hace posible que desde hace 19 años en forma ininterrumpida, se pueda contar con un Informe que pretende seguir siendo una herramienta que contribuya a monitorear e incidir en la actuación del Estado paraguayo, a fin de que el mismo cumpla con sus diversos compromisos y obligaciones en materia de derechos humanos, y de esa manera genere las condiciones para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

En la presentación del Informe 2013, en diciembre de dicho año –momento en el cual las entonces nuevas autoridades gubernamentales llevaban 4 meses de gestión– señalábamos que la actuación que hasta ese momento tenía el nuevo gobierno, así como una amplia mayoría parlamentaria favorable a las medidas del Presidente Horacio Cartes, demostraba no solo una continuidad del accionar del gobierno de facto de Federico Franco, sino una profundización de un patrón represivo desde el Estado. También indicábamos que la política económica impulsada hasta ese momento, afectaba negativamente la vigencia de los derechos humanos, que varias decisiones del Poder Legislativo lesionaban las bases fundamentales del Estado de Derecho, y que los derechos humanos estaban ausentes de la agenda del nuevo gobierno.

Pues bien, lamentablemente el panorama en general no ha cambiado. Durante el año 2014, en el que se cumplió el primer año del actual gobierno, persistió este perfil de actuaciones negativas en materia de derechos humanos tanto desde el Poder Ejecutivo, desde el Poder Legislativo, y desde el sistema de justicia. Sin embargo, en coincidencia con el Día Internacional de los Derechos Humanos en diciembre de 2013, el Estado paraguayo anunció públicamente su candidatura al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, instancia compuesta por 47 Estados. Sin entrar a considerar la calidad de gestión en materia de derechos humanos de los demás Estados miembros del Consejo, dicha candidatura constituyó una profunda incoherencia: cómo un Estado que no tiene en su agenda la temática de derechos humanos y que los viola sistemáticamente, puede candidatarse para integrar una instancia cuyo principal objetivo es el fortalecimiento, la promoción y protección de los derechos humanos? Y la incoherencia se profundiza cuando en octubre

de 2014 el Estado paraguayo es electo miembro del Consejo, en la Asamblea General de Naciones Unidas.

Esta incoherencia puede ser ilustrada a partir de algunos hechos emblemáticos, entre varios otros, que reflejan claramente las prácticas negativas del Estado paraguayo, y que desde la Codehupy nos gustaría señalar:

- La persistencia de un patrón represivo y de criminalización, del cual son activos protagonistas varios jueces y fiscales, así como el Ministerio del Interior; patrón que afecta fuertemente a organizaciones y comunidades campesinas;
- El Poder Ejecutivo por un lado, además de ser parte activa en la ejecución del patrón represivo, no prioriza planes y políticas orientadas a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales; y por otro lado, en junio de 2014, vía decreto, ha quitado el rango de Viceministerio a la temática de derechos humanos, precarizando así cada vez más la muy débil institucionalidad estatal en materia de derechos humanos;
- A nivel del Poder Legislativo pueden señalarse al menos dos hechos: 1) el rechazo del Senado, en noviembre de 2014, al proyecto de ley contra toda forma de discriminación, dejando así de lado las recomendaciones de seis Comités de Naciones Unidas que vigilan el cumplimiento de tratados internacionales, todos ellos ratificados por el Estado paraguayo; 2) la falta de nombramiento de un nuevo defensor del pueblo, considerando los seis años de mandato fenecido del actual titular de la institución, cuya gestión además es sumamente ineficiente;
- A nivel del sistema de justicia, el Caso Curuguay, al cual hacen referencia varios artículos del Informe, sigue siendo un caso emblemático de violación de derechos humanos. Aquí encontramos continuas violaciones al debido proceso; así como falta de investigación tanto de las probables ejecuciones de al menos 7 de los 11 campesinos fallecidos, como de casos de tortura sufridos por campesinos.

Así, por un lado el Estado paraguayo busca mostrar un rostro a nivel internacional: el de un Estado comprometido con los derechos humanos a partir de su candidatura y membresía en el Consejo; pero por otro, ejerce, de manera sistemática en contra de sus habitantes, constantes y persistentes prácticas negativas en materia de derechos humanos.

Otro rostro que también pretende mostrar hoy el Estado paraguayo es que está a favor de un desarrollo que beneficie a todas las personas. Pues bien,

es importante expresar que es imposible pensar en un desarrollo para todas y todos si el Estado no garantiza los derechos humanos, y si no adopta normativas, políticas y medidas de protección frente a las diversas formas de discriminación que afectan a varios sectores de la sociedad. Es por ello, que el lema del Informe de este año es “Desarrollo con Derechos, Vida Digna sin Discriminación”, entendiendo que el desarrollo debe ser pensado desde una perspectiva de derechos y desde la concepción que el desarrollo es un derecho humano, tal como lo expresa la Declaración de Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo. Sin embargo, en la práctica, resulta claro que la concepción de desarrollo que tiene el Estado es excluyente, discriminatoria y antiderechos.

### ***Estructura del Informe***

El Informe 2014 reúne 48 artículos, elaborados por 51 autoras y autores y 37 organizaciones de la sociedad civil. Dichos artículos constituyen un monitoreo de avances, estancamientos y retrocesos en relación a cada derecho, tomando el periodo comprendido entre noviembre de 2013 y octubre de 2014 (en varios artículos, el periodo de análisis se ha extendido hasta noviembre de 2014).

Los artículos se distribuyen en nueve secciones, iniciándose el Informe con una sección que incluye artículos de análisis de coyuntura política y económica. La publicación prosigue con siete capítulos en los cuales se encuentran artículos referentes a la situación del conjunto de derechos humanos, tanto los civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales, así como los sistemas de protección de derechos humanos. Finalmente, se incluye una sección en la cual se presentan dos artículos identificados como temas del año, considerados de especial relevancia para la Codehupy.

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

Desde el año 2009, con la realización del Informe, la Codehupy rinde un merecido homenaje póstumo a personas que, desde sus diferentes ámbitos de acción, hicieron aportes de suma relevancia a la defensa y promoción de los derechos humanos, y mostraron un profundo compromiso a través de las acciones que realizaron en la búsqueda permanente por lograr que se garanticen plenamente los derechos humanos para todas las personas. Dichas personas, que lamentablemente nos dejaron durante el periodo que abarca este Informe, son: Bachi Montiel, Gladys Meilinger de Sannemann, Eusebio Torres, Rubén Bareiro Saguier, Michael Rudolph, Julio Belotto, Arnaldo Gutié-

rrez y Lázaro Medina. Dedicatorias para cada una y uno de ellos se incluyen también en este Informe.

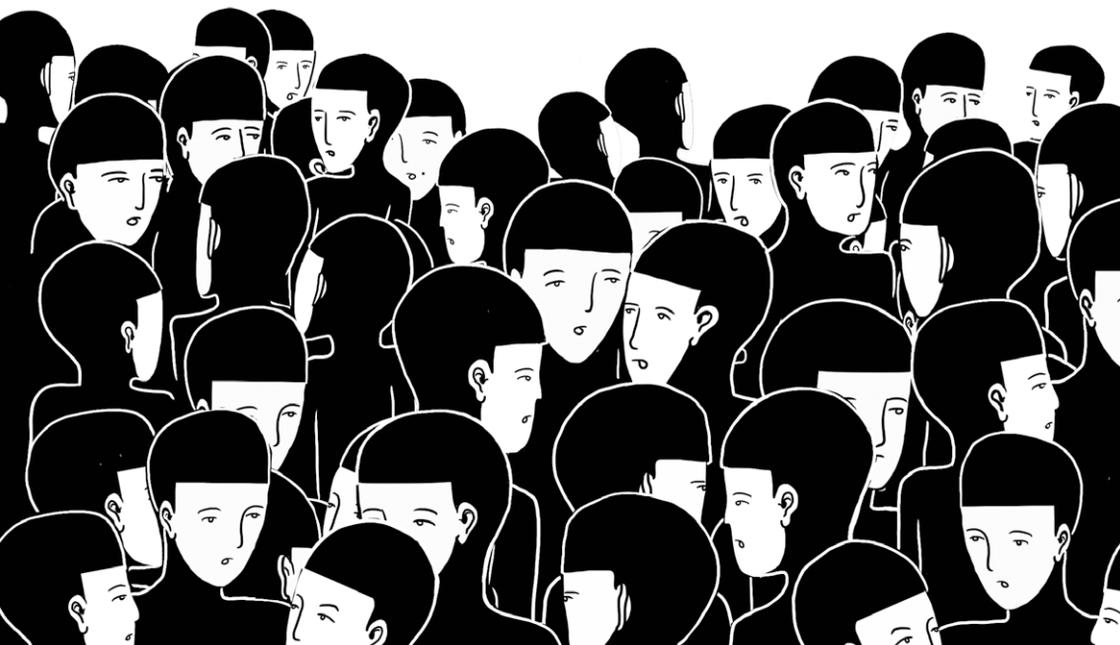
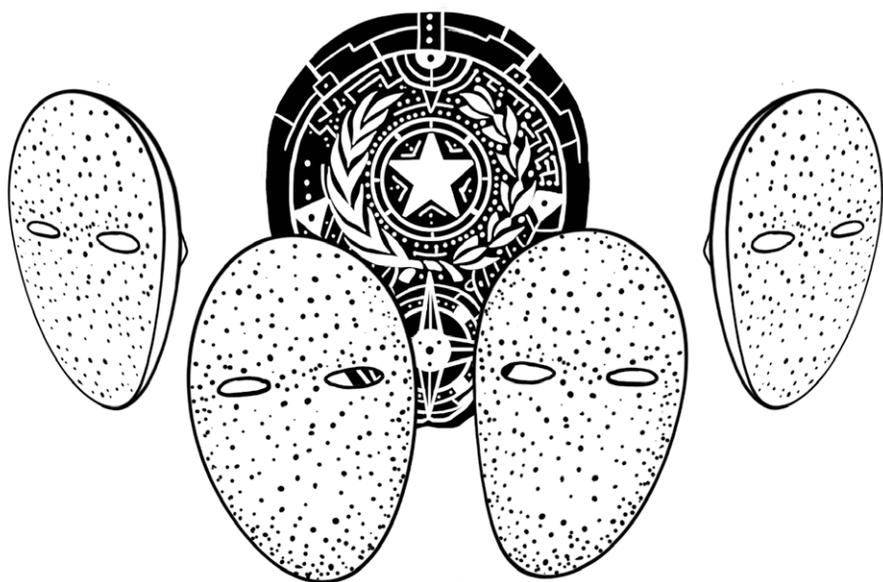
### ***Agradecimientos***

Desde la Codehupy expresamos nuestro profundo agradecimiento a las y los autores de los artículos, a las organizaciones que participaron en la redacción de los mismos, así como a las personas que integraron el equipo académico y editor del Informe. Sin ellas y ellos, este Informe no hubiera sido posible. También agradecemos muy especialmente a las siguientes agencias y entidades que dieron su apoyo y contribución para la realización del Informe: 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; la Unión Europea; y UNFPA – Fondo de Población de las Naciones Unidas.

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

**Enrique Gauto Bozzano**  
**Secretario Ejecutivo**  
**CODEHUPY**

# IN MEMORIAM





**Bachi Montiel**

## Regreso desde el alma

Hay momentos entre la vida y la muerte en que las palabras se topan desbocadas y vagas con la impotencia de su propia finitud, su natural estrechez, frente a todo lo que quisieran expresar y no alcanzan. Surge entonces el poder simbólico de los gestos para intentar decir lo inefable, transmitir apenas lo que de otro modo resulta definitivamente imposible.

Mujer, hermana, amiga, compañera... Toda la bondad de esos lazos te caben y se resumen en tu ser humana ni más ni menos que nadie, común y especial a un mismo andar de existencia plena. Invariablemente tenaz y esforzada, buscando crecer y darse en un ánimo dispuesto a superar claudicaciones, la adversidad de una enfermedad que no te acobardó, y vencer aún la muerte. Vos, nosotras y nosotros nos damos cuenta entonces que lo lograste. Porque hoy, aquí y ahora, volviste para quedarte; aunque te vayas, sin la ausencia amarga de una partida que se pierda en el olvido. De ahora en más estás y permanecerás para darnos fuerzas y acompañarnos en lo que empezamos, continuamos y seguiremos construyendo con el empuje de una fuerza inextinguible.

Este “hasta luego, este homenaje” que nos declaramos nos marca una pauta para convenir quizás en que la eternidad y los seres que la habitan en la sintonía del amor que trasciende, jamás mueren. Su destino se transforma en una presencia que perdura e inspira un empuje que se sostiene fundamentalmente sobre las huellas imborrables que nos dejaron. En este caso, las de tus pasos, que reconocemos con una gratitud inmensa, semejante a la de tu empeño.

¡HASTA SIEMPRE, COMPA!... ¡PRESENTE!

*Serpaj-Py*

**Gladys Meilinger de Sannemann,**  
símbolo de resistencia

A los 84 años de edad, nos dejó Gladys Meilinger de Sannemann. Pocas personas en este país han tenido una vida con tan variadas experiencias de persecución estatal. Y son aún menos las que se sobrepusieron al dolor y al miedo y siguieron con valentía una línea coherente.

Gladys fue ejemplar en las múltiples facetas de su existencia: como madre, esposa y tía en el exilio argentino; como torturada y desaparecida; como médica refugiada en Alemania. Sobrevivió a dos lugares cumbres del terrorismo político latinoamericano en 1976: el Departamento de Investigaciones de Asunción y la Escuela de Mecánica de la Armada de Buenos Aires. Mientras era víctima de la represión decidió convertirse también en una secreta reportera del terror. Anotó nombres, jerarquías, fechas y lugares.

Cuando pudo regresar al Paraguay, tuvo el temple de revelar la existencia del hasta entonces desconocido Operativo Cóndor a través de un libro icónico. Gladys fue, además de un faro de dignidad, un refugio cálido y solidario para muchas víctimas de la dictadura.

*Alfredo Boccia Paz,*  
*compañero de investigaciones*

## Rubén Bareiro Saguier

Nació en Villeta en 1930. En Villeta del Guarnipitán, como a él le gustaba llamarle. Es ese el territorio mítico en el que se desarrollan muchas de las historias de sus libros. Un territorio en donde, también, sucedieron hechos fundamentales de la historia del Paraguay. Basta citar uno, que Bareiro Saguier solía recordar como si lo hubiera visto con sus propios ojos: el fusilamiento de los últimos revolucionarios de la guerra civil del 47, cuya sangre, decía el escritor, había teñido de rojo las aguas del río Paraguay.

Esa contienda fue decisiva para la llamada promoción del 50, a la que Bareiro Saguier pertenecía. Por ello, en la Academia Universitaria de la Facultad de Filosofía de la que él formaba parte, eran lo mismo el ímpetu literario y el político. Y Bareiro Saguier, presidente del Centro de Estudiantes de dicha institución, encarnó como nadie en su generación ese doble impulso a un tiempo estético y ético.

Licenciado en Letras en 1957, dos años antes fundó la revista Alcor (al principio con el nombre Cuenco), prestigiosa publicación que durante casi dos décadas dio a conocer lo más nuevo de la literatura paraguaya y latinoamericana. En 1962, partió a Francia para especializarse en literatura. Allí ejerció la cátedra en la Universidad de París-Nanterre y luego en la de París-Vincennes. En esta última creó la cátedra de Lengua y Cultura Guaraní.

En 1964 publicó su libro de poemas Biografía de ausente. En 1972 su libro de cuentos “Ojo por diente” fue galardonado con el Premio Casa de las Américas de Cuba. Estaba en Asunción cuando los esbirros de la dictadura lo llevaron preso a raíz de este “premio marxista”. Estuvo en la cárcel durante un mes. Intelectuales de todo el mundo firmaron una carta a favor de su libertad: Jean-Paul Sartre, Heinrich Böll, Gabriel García Márquez, Ernesto Sábato, Simone de Beauvoir, Roland Barthes, Vicente Aleixandre, Manuel Puig, entre muchos otros. De aquella experiencia salieron los poemas agrupados bajo el nombre de Prisión.

En 1974, en Roma, a instancias de Julio Cortázar, denunció los crímenes de la dictadura de Alfredo Stroessner en el Tribunal Russell II. Participó activamente en el exilio de la resistencia cultural a la dictadura stronista, luego de cuya caída pudo regresar al país. En democracia fue convencional constituyente

en 1992 y abogó por el reconocimiento del guaraní como lengua oficial. Ejerció el cargo de embajador paraguayo en Francia, y a principios de la década del 2000 regresó definitivamente al país, en donde publicó su libro de cuentos “La rosa azul” (Premio Nacional de Literatura 2005) y de poemas “Ladera de la tarde y otras resurrecciones” (2007).

Su literatura abreva de la convivencia entre el guaraní y el castellano, del mundo campesino y de la desgracia del exilio. Tanto su poesía como su narrativa no desdeñaron nunca el pulso social. Aquella, sobre todo, se caracteriza por una nostalgia de su patria y, sobre todo, del territorio de su infancia: Villeta del Guarnipitán, ese puerto entre cuyos estibadores legendarios conoció la raíz de su literatura.

*Blas Brítez,*  
*periodista y escritor*

**Eusebio Torres**

En la memoria de Carlos Eusebio Torres (65), otra víctima más de la brutalidad con que se expresa el poder extractivista en Alto Paraná, la región más sojera de Paraguay.

Torres formó parte de una generación de defensores de los derechos campesinos de su región en tiempos de consolidación del modelo sojero, a través de la penetración de colonos brasileños en la frontera paraguayo-brasileña.

No se doblegó ante las propuestas económicas de actores del agronegocio ni ante las amenazas, ante las cuales otros y otras dirigentes se vieron forzados de salir de la región.

El circuito sojero decidió eliminarlo físicamente contratando sicarios el 12 de marzo de 2014, frente a su casa, ubicada en la colonia Santa Lucía de la ciudad de Itakyry. Hoy siguen sueltos los responsables materiales e intelectuales del crimen.

En las últimas semanas el referente participaba de un complejo proceso del Gobierno paraguayo, que pretendía recuperar tierras estatales usurpadas por colonos sojeros en Santa Lucía, pero con el objetivo de reubicar allí a familias sin tierra que significaban un gran dolor de cabeza al mayor productor sojero en Paraguay, el brasileño Tranquilo Favero, por ocupar sus explotaciones sojeras en Ñacunday.

La recuperación de las tierras de Santa Lucía siempre fue una reivindicación de las familias campesinas del lugar y de sus dirigentes. Por eso hacía un año aproximadamente que Torres estaba amenazado, lo que se recrudeció cuando el Gobierno actual decidió intervenir las tierras usurpadas.

Como antiguo dirigente y uno de los que más seguimiento hizo a las denuncias, Torres se encargó de acompañar y mostrar la realidad de las tierras de Santa Lucía a funcionarios del Estado, lo que habría enfurecido a círculos sojeros y de funcionarios corruptos del Indert. En ese contexto se habría definido su ejecución.

Luego de su muerte, el Gobierno paraguayo se desentendió y trató de esquivar su responsabilidad de haber expuesto al dirigente en el proceso.

*Jorge González,  
comunicador social de BASE IS*

## Michael Rudolph

Michael Rudolph, pedagogo intercultural y destacado docente, fue un educador referente en la zona de Loma Plata, y durante muchos años dedicó su tiempo y esfuerzo a la formación de comunidades indígenas y chaqueñas. Rudolph, de profunda fe católica, estuvo casado con María Guenther.

Ejerció la docencia en el Colegio Loma Plata, Instituto de Formación Docente de Filadelfia y en los colegios Goethe y Concordia de Asunción. Aportó sustancialmente en la estructuración y redacción estatutaria de la Cooperativa Chortitzer y otras instituciones del Chaco.

Sin embargo, su obra más destacada ha sido la promoción de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, y específicamente, el Derecho Humano a la Alimentación adecuada de las sufridas comunidades del Chaco. Durante más de 3 lustros promocionó la garantía de estos derechos desde su rol de coordinador general de PCI - Pro Comunidades Indígenas, tarea que le tocó cumplir desde 1997 hasta su fallecimiento. Desde un espíritu profundamente solidario para con los pueblos indígenas, asumió esta tarea con gran responsabilidad, desde una actitud amable, grata y bondadosa.

Rudolph consideraba que la necesidad del ejercicio del derecho por parte de las comunidades indígenas era urgente, razón por la cual trabajaba en favor de que las instituciones asuman concretamente este compromiso. Fruto de ello, desde PCI ha propiciado numerosos espacios de exigibilidad del Derecho involucrando a gobiernos locales y el gobierno central, a través de compromisos concretos en convenios, que él mismo se encargaba de gestionar hasta la firma.

Como diría una dirigente indígena en su sepelio, la señora Norma Álvarez, del Pueblo Enxet: “Michael, las comunidades indígenas del Chaco no se olvidarán de vos”.

*Eddie Antonio Ramírez,  
profesional dedicado a la promoción  
de DDHH de pueblos indígenas*

## Julio Belotto

“Hay gente que lucha toda la vida,  
esos son los imprescindibles”

No hay mejor fragmento que este poema de Bertolt Brecht para hacer referencia a Julio Belotto, fallecido el 31 de octubre del corriente, siendo coordinador general de la Coordinadora de Luchadores y Víctimas de la Dictadura (Codelucha) y miembro activo de la Mesa de Memoria Histórica.

Fue dirigente estudiantil secundario de la Escuela de Comercio, en la lucha contra la dictadura del general Alfredo Stroessner a finales de los años 50; dirigente de la huelga estudiantil por la que sufrió represión, confinamiento y exilio y, partir de ahí, nunca cejó en la lucha por la libertad y la democracia en el Paraguay.

Miembro de la Juventud Colorada democrática, perseguido por la naciente dictadura, desterrado al Chaco, de donde se escapa para Bolivia, y se suma a la lucha en las filas de Movimiento Popular Colorado (Mopoco) en la Argentina, en donde milita activamente. Permanece 30 años en el exilio, regresando al Paraguay tras la caída de la dictadura en 1989.

La mentada transición democrática, bajo la batuta de un sector del coloradismo stronista, hace que se vuelque a la militancia social por los Derechos Humanos, reivindicando la lucha y a los luchadores que han enfrentado a la dictadura y a su dignificación como personas y ciudadanos.

En este marco, desde la creación de la Codelucha, ejerce la coordinación general impulsando sus actividades propias, sumando sus esfuerzos para la recuperación y valoración de la memoria en la construcción de la democracia. Colabora con la Mesa de Memoria Histórica; contribuye a la búsqueda de los restos de los desaparecidos junto al hijo de su compañero de lucha, hasta hoy desaparecido, el doctor Agustín Goiburú.

Estimado compañero, camarada, correligionario Julio Belotto, que en paz no descanses, que la lucha sigue. ¡No olvides que tu ejemplo es bandera!

*Codelucha*

**Arnaldo Gutiérrez**

El 11 de noviembre de 2014, Arnaldo vio por fin las infinitas praderas del Yvy Marane'ý y su corazón alcanzó la plenitud de la paz... Las marchas, las huelgas, las manifestaciones populares extrañarán tu altiva y desafiante presencia.

Los campesinos de nuestro amado país echarán de menos tus aportes, tus reflexiones y tu compartir solidario en jornadas y reuniones, al igual que las instituciones de la sociedad civil a las que perteneciste. Que tu contribución, desde el Ministerio de Educación, para instalar el tema de los Derechos Humanos, sea la plataforma para ir avanzando hacia nuevos logros.

Que la semilla de tu vida sencilla, solidaria y comprometida con las causas nobles, germine con fuerza en nuestros corazones.

*Mabel Torres de Gutiérrez*

**Lázaro Medina**

El ritmo del tambor vive en nuestro cuerpo.

Mientras haya un afrodescendiente en Kamba Cua, tendremos fiesta y rendiremos culto a nuestro protector San Baltasar.

El 4 de marzo de 2013, la muerte truncó el proceso que iniciaste. Tu interés y dedicación, al arte de origen africano como estilo de vida, de opinión y de expresión contribuyeron a que miles de paraguayos/as puedan repensar las construcciones sociales y culturales sobre la identidad paraguaya. Desde tu niñez, comprendiste el mensaje de tus padres, tus hermanos/as y los compartiste con todos, con niños, niñas, mujeres, adolescentes y adultos.

Reconocemos tus esfuerzos y dedicación, por los cuales quedan vigentes para todos nosotros tus obras y tus enseñanzas.

*José Carlos Medina Alfonso*



# ANÁLISIS DE COYUNTURA





# CARTES: DEL DESCONCIERTO AL ESTANCAMIENTO

ANÁLISIS DE COYUNTURA POLÍTICA



Quienes apostaban a la instalación de un gobierno empresarial, neoliberal y personalista se equivocaron. Cartes demostró ser más complejo de analizar. Su primer año fue algo desconcertante, aunque eso no signifique que haya gobernado bien. Hubo avances en aspectos inesperados, como la transparencia de la función pública, al tiempo que se consolidó una visión reaccionaria sobre los temas vinculados a los derechos humanos y el área social. Cartes cruzó el 2014 con el cómodo colchón de la supremacía partidaria en los tres poderes. En ese sentido, para él fue un año tranquilo. Para el país, fue un año perdido, ya que la pobreza y la inequidad social fueron borradas de la agenda.

**Alfredo Boccia Paz**

El análisis de coyuntura del año pasado terminaba expresando el temor de las organizaciones de derechos humanos frente a la visible acumulación de poder de Horacio Cartes y la presumible orientación neoliberal dura que adoptaría su gobierno. Un año después, esas mismas organizaciones reconocen un cierto desconcierto porque las cosas no sucedieron exactamente así. Cartes no actuó tal como se creía, aunque eso no signifique que haya tenido un buen desempeño.

Si bien el nuevo rumbo es marcadamente neoliberal, es contradictorio que durante gran parte de este año casi paralizara el gasto público afectando el funcionamiento de áreas claves como las de infraestructura y salud pública. Se suponía que este gobierno mostraría cierta eficiencia, dado el perfil empresarial de buena parte del gabinete, sin embargo lo que prevaleció fue un bajísimo nivel de ejecución de los presupuestos ministeriales, las quejas por el mal funcionamiento de los hospitales, la ausencia reiterada de insumos y la falta de reparación y construcción de rutas a lo largo del país. Ese largo congelamiento del gasto público - necesario, según el gobierno, para hacer una auditoría de la farragosa gestión de Federico Franco - no condice siquiera con los clásicos ajustes estructurales neoliberales que suelen apuntar a redefinir la inversión, racionalizar cierto tipo de gastos, etc., pero con medidas de balance que evitan el estancamiento de la actividad económica.

El desconcierto al que hacemos referencia se refuerza por el extraordinario apuro que mostró el gobierno al inicio de su mandato, al exigir al Parlamento la aprobación urgente de tres leyes a las que definían como cruciales para el despegue del desarrollo del país: la de Responsabilidad Fiscal, la de Defensa Nacional y la de la Alianza Público-Privada (APP)<sup>1</sup>. El objetivo fue rápidamente obtenido y Cartes se convirtió en el presidente civil con mayor poder al inicio de su mandato desde la época de Rodríguez de Francia. Pero luego de ese comienzo vertiginoso, ya con los instrumentos en la mano, todo se fue frenando sin una explicación clara. El proceso de las APP se difuminó en una burocrática maraña de reglamentaciones y negociaciones, el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) siguió tan inexpugnable como siempre y el nuevo presupuesto no trajo cambios novedosos con respecto al de años anteriores.

Cercano ya al fin de año la sensación de la prensa y de la gente es que la APP será mucho más lenta de lo que se nos pintó y está lejos de ser el mo-

1 Nota del Equipo: Para ampliar información sobre la aprobación de estas tres leyes en los primeros días de gobierno de Horacio Cartes, se recomienda la lectura del artículo "Concentración de poder para un rumbo neoliberal" de Boccia Paz, en el capítulo Temas del año del informe Derechos Humanos en Paraguay 2013 de la Codehupy.

tor que dinamice nuestra economía a corto plazo. Salvo algunas empresas extranjeras que enviaron ejecutivos a mirar el terreno, da la impresión que la alianza entre estas y la burguesía nacional no resultó tan fácil como en los papeles. Por otra parte el enorme y costoso contingente de militares estacionado en los departamentos de San Pedro y Concepción no sirve de mucho. En la misma zona protegida por ellos, el EPP continuó realizando ataques y mantiene secuestrados a un policía y al adolescente Arlan, convertido en símbolo de la inseguridad paraguaya. Humillaciones de este calibre a las fuerzas de seguridad nacional le hubieran costado a Fernando Lugo varios juicios políticos mucho antes de lo de Curuguaty. Sin embargo, la empatía de buena parte de la prensa y de los grupos fácticos de poder con Horacio Cartes le hace pagar un costo político casi tan irrisorio como el impuesto a la soja en el Paraguay.

El estilo de un “centro de gobierno” paralelo mantenido por Cartes durante todo el año, le ha traído más problemas que soluciones. Esos asesores o gerentes no remunerados que actúan por fuera del organigrama estatal y responden solo al presidente se convirtieron en foco de críticas, lo que obligó a legalizarlos de algún modo. Como era previsible, por lo menos dos de ellos se involucraron en sospechas de utilizar la información privilegiada a la que accedían en provecho de empresas propias.

La presencia de estas personas en los niveles decisorios de un gobierno atenta contra la institucionalidad de la República y afecta la imagen y el respeto del verdadero gabinete, el que de por sí tiene sus propios problemas. El perfil de varias de las personas del gabinete ministerial es el de profesionales expertos en su área pero muy poco hábiles en el manejo de lo público. Su relacionamiento con las organizaciones sociales es pobre, pero sorprendentemente tampoco es bueno con varios sectores empresariales. Desde lo político es un gabinete casi invisible, hasta el punto que pocas personas son capaces de recordar el nombre de cinco ministros. Las políticas públicas que se esbozaron mostraron en muchos casos la particularidad de que fueran anunciadas y, ante las primeras críticas, retiradas o modificadas, dejando la impresión de retroceso por inseguridad.

La situación de los ministros se complica por la notable dificultad de comunicación que ha mostrado este gobierno. Su lejanía de la gente y su débil capacidad de interlocución con diferentes sectores, puede deberse a la reticencia del presidente a aparecer públicamente. Sus prolongados silencios obedecerían al impacto negativo que han tenido algunas declaraciones públicas suyas francamente infelices.

## La mala relación de Cartes con lo social

El combate a la pobreza fue un *leitmotiv* de la campaña de Horacio Cartes. “Por eso, reitero en este solemne acto, que nuestra obsesión es ganar cada batalla de la guerra que hoy declaramos a la pobreza en el Paraguay” sostuvo, enfático, el 15 de agosto de 2013. Posteriormente, las menciones a las políticas anti pobreza fueron desapareciendo de los discursos a lo largo del año y solo el programa Sembrando Oportunidades es públicamente visible. Se trata de un programa nacional de reducción de la pobreza extrema que busca aumentar los ingresos y el acceso a los servicios sociales de las familias en condiciones de mayor vulnerabilidad. Destinada a familias rurales y urbanas, la propuesta ofrece capacitaciones en oficios, asistencia técnica e incluso semillas, según las necesidades de la población de cada sector. Eso iría acompañado por la construcción de viviendas y caminos rurales. Se aumentarían las transferencias monetarias (Tekoporã) de 80.000 a 100.000 familias y se mantendría el programa de personas adultas mayores y el de capacitación de jóvenes. No todo esto pudo cumplirse. Si bien Cartes ha anunciado que ya son más de 100.000 las familias beneficiadas con el programa Tekoporã, en el mejor de los casos, la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat) llegará a 10.000 viviendas en ejecución, lo que representa menos de la mitad de lo que se propuso públicamente el gobierno hace un año.

Por el momento, el gobierno utiliza a su favor las cifras de disminución de la pobreza ocurrida en los últimos años durante mandatos ajenos y que fueran publicadas con retraso. En cualquier caso, los analistas económicos coinciden en la volatilidad de esos números y queda claro que no está en los planes de Cartes producir cambios dramáticos de inversión social en la estructura presupuestaria. Esta no es una buena noticia, puesto que si comparamos el gasto social anual por persona en dólares, en América Latina el promedio es de 748 dólares, mientras que en Paraguay solo se alcanza los 147 dólares. Cuando bajo la administración Cartes se habla de “austeridad administrativa” hay que leer “ajuste en gastos sociales”.

La apreciación de la población es que a Horacio Cartes no le importan los problemas sociales. Los casos paradigmáticos de salud y educación permiten sostener que la gente no está tan equivocada.

El paso de los años permite visualizar con mayor claridad que las políticas implementadas desde el 2008 en salud con equidad y calidad de vida constituyeron cambios estructurales de magnitud que se truncaron abruptamente en junio de 2012. Desde entonces asistimos a un deterioro del sistema de salud pública. Particularmente en este gobierno se hizo evidente la falta de

una política sanitaria definida. Paradójicamente eso provocó que el daño sea menor: al carecer de una visión propia se vieron obligados a continuar con aquello que estaba atado a un presupuesto y que no fue desarmado en los meses del gobierno Franco. Entre esas cosas estaba el sistema de equipos de salud familiar, que fueron un intento exitoso de extender la cobertura de los servicios del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) a territorios donde nunca antes había llegado el Estado.

Estas unidades, aunque aún estaban en una etapa incipiente de su desarrollo, se instalaron siguiendo criterios de desigualdad y pobreza y alcanzaron a poblaciones crónicamente excluidas. Al proyecto le faltó la continuidad necesaria para que sedimente la idea de que la atención primaria debe ser el eje vertebrador del sistema de salud. Hoy, no existe en el Ministerio de Salud ni la filosofía política ni la práctica como para poder llevarlo adelante. Las políticas de calidad de vida tenían pilares como la universalidad, la equidad, la integridad y la participación comunitaria protagónica, temas que desaparecieron de la agenda del actual gobierno.

Una de sus primeras medidas fue el corte del gasto social en el Presupuesto General de la Nación. El ministro de Salud había presentado en el Parlamento un recorte del 15%, lo que dejaba menos disponibilidad que el techo financiero del que se disponía en 2012. Con esto, era impensable dar continuidad a las políticas de universalidad iniciadas en 2008. Las movilizaciones y los comunicados a la opinión pública de los trabajadores y trabajadoras de la salud lograron disminuir en algo el impacto de ese recorte aunque, de todos modos, no existieron medios para instalar ni una sola unidad de atención primaria nueva, con lo que persiste un déficit de al menos mil unidades. La última unidad se instaló en 2012. Eso significa privar de esa estrategia eficaz a unos 3 millones más de personas. Allí radica la sensación de deterioro del sistema de salud.

En el área educativa la situación fue bastante más ordenada, aunque esta etapa inicial estuvo impregnada de conflictos sindicales y una situación general de precariedad. En general, fueron las dificultades presupuestarias los mayores obstáculos que enfrentaron las autoridades del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), para lograr una mayor eficiencia administrativa. Paraguay tiene un gasto per cápita en educación considerablemente menor al promedio de América Latina y el Caribe y con una tendencia al aumento de la brecha con los demás países de la región. Paraguay necesita al menos duplicar la inversión en educación para poder mejorar las condiciones de sus escuelas y colegios. Esto difícilmente ocurrirá durante el gobierno Cartes.

Un intento de paliar estas precariedades fue el Fonacide (Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo), que asigna recursos obtenidos de la compensación por cesión de energía. La utilización de estos fondos por parte de los municipios y gobernaciones dio origen a una impresionante serie de irregularidades y malversaciones, lo que impidió llegar a los resultados esperados. Este fracaso se debió a la imposición de un proyecto que tenía buenas intenciones pero fue insuficientemente meditado en su ejecución, lo que debe interpelarnos sobre la realidad de la gestión local y su articulación con la administración central.

El ámbito empresarial puede manifestar algunas quejas respecto al gobierno de Cartes, pero no es nada, ni por aproximación, a la virulenta hostilidad que mostraron frente al gobierno de Lugo. Cartes es un compinche del mismo palo, con el que puede ser difícil dialogar por momentos, pero que goza de la confianza de la clase.

Cartes no se relaciona bien con los sindicatos. De hecho, no existen en ninguna de sus empresas. Es sintomático que estos lograran hacer bajo el gobierno Cartes la primera huelga nacional desde 1994, aunque esto no signifique que se haya logrado un dinamismo social mucho mayor que en los años anteriores. Hubo protestas sectoriales de médicos, educadores y algunos otros sindicatos que fueron poco articuladas pero que evidencian que se puede diseñar un escenario más activo. Tienen enfrente a un gobierno que, como ningún otro desconoce, “ningunea”, los reclamos sociales. Las organizaciones campesinas siguen fraccionadas pero tampoco tienen otra alternativa que salir a las calles y rutas ante un gobierno abiertamente a favor del latifundio agroexportador.

Lo que no puede ocultarse es la profunda crisis por la que pasan los movimientos sociales, incapaces de organizarse y convertirse en sujetos sociales protagónicos. La aparición masiva de universidades terminó de barrer la fuerza de presión del estudiantado universitario. Sin embargo, por fuera de las organizaciones bullen, como no ocurría en muchos años, las protestas, los escraches y los debates de una sociedad que no se ve representada por las instituciones tradicionales. Es imposible aseverar hacia donde se moverá este mal humor social.

### **El año parlamentario: una oposición invisible**

Si bien nadie está del todo conforme con los resultados que muestra este gobierno, tampoco hay una oposición que lo confronte con sus fracasos. Las voces y articulaciones en contra son tan irrelevantes, tan reducidas, que pue-

de hablarse de la inexistencia de oposición. Un aspecto clave de esta aseveración radica en la cómoda mayoría con la que cuenta Cartes en ambas Cámaras del Congreso. Es allí donde se mueve con mayor facilidad. El habitual rol opositor ejercido por el Congreso se minimizó debido a la posición ventajosa de la Asociación Nacional Republicana (ANR-Partido Colorado) al contar con 43 diputados y 19 senadores. Esa mayoría le permite cooptar por la vía de la generosidad política a parte del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), ofreciendo cargos de relevancia en las mesas directivas del Congreso. El siempre negado pero vigente “pacto azulgrana”, siguió funcionando a lo largo del 2014. Pese a algunas discordancias provenientes de la unión de pequeñas bancadas, el Parlamento aprueba sin mayor dificultad las resoluciones que importan al gobierno.

Si Cartes consigue en el Congreso una tranquila gobernabilidad, las cosas no son tan fáciles al interior de su propio partido. La lucha política más intensa se da en una fragmentada ANR, donde los enfrentamientos pocas veces salen a la luz pública, pero terminan siendo las mayores trabas para gobernar. Cartes mantiene un status quo cediendo, de tiempo en tiempo, a las presiones clientelares de los dirigentes partidarios más revoltosos. Sin embargo, la masa partidaria no siente que el partido esté en el poder, tal como estaba acostumbrada.

Los casos de corrupción que involucraron a políticos colorados conocidos y que fueron ampliamente ventilados por la prensa, le dieron al presidente la oportunidad de fortalecerse al apoyar políticas de transparencia informativa que lo pusieron en cierta sintonía con la indignación popular y dejó sin argumentos a la dirigencia partidaria tradicional.

El PLRA continúa en una profunda y prologada crisis. Luego de la derrota del 2013 no mostró capacidad de recuperación y ha perdido la convicción de volver al poder. No se vislumbran liderazgos nuevos y sus movimientos internos se han vuelto más prebendarios y conservadores que los colorados. Sigue y seguirá siendo por ahora, el segundo gran partido de la política paraguaya. Es que ni puede ganarle por sí solo a la ANR, ni es fácilmente alcanzable por el resto de las fuerzas políticas.

Los partidos de izquierda usaron sus escaños parlamentarios con corrección y opacidad por partes iguales. Las bancadas del Frente Guasu y Avanza País se encontraron en el Congreso con la disyuntiva de no hacer alianza con los golpistas o aislarse completamente y paralizar su accionar parlamentario. Entre quedarse enojados para siempre y no hablar con nadie o ser pragmáticos, primó la racionalidad de la función parlamentaria. Solo que en muchos

momentos perdieron la brújula de la prudencia, hasta el punto de causar perplejidad en el electorado de izquierda. Uno de esos momentos fue cuando presentaron como candidata a presidir la Cámara alta a una senadora que había sido vocera paradigmática del proceso destituyente.

Esto no fue lo más criticable de la representación progresista que, al fin y al cabo, logró articular una bancada de once senadores y senadoras pertenecientes a diversos partidos. Lo grave es que hayan pasado casi desapercibidos en los temas fundamentales y no hayan logrado el protagonismo político que permita a la población tenerlos como referentes políticos. Sin una agenda clara de temas, sin presencia pública, los parlamentarios del Frente Guasu y Avanza País, sin embargo, continúan siendo los referentes principales en las denuncias de temas sociales.

La izquierda tiene por fin una representación parlamentaria aceptable, pero sigue siendo pequeña frente a una derecha gigantesca, organizada y afianzada en tradiciones culturales. Deberá ganar terreno ocupado por dos partidos hegemónicos en una población con altísimo índice de afiliación a los mismos. Esa casi inexistente cultura de izquierda, se tendrá que abrir paso en el lodazal clientelista sin contaminarse con sus vicios. Eso no parece estar a la vuelta de la esquina.

Durante el año 2014 el Parlamento volvió a mostrarse pródigo en escándalos de corrupción y la prensa reveló los altísimos sueldos que eran asignados al funcionariado de la casa. La ola de indignación ciudadana creó el ambiente para que surgiera una sentencia de la Corte Suprema de Justicia, que obligaba a las instituciones a informar sobre el salario del funcionariado, medida que contó con el apoyo formal del Ejecutivo. A mediados de año fue promulgada la Ley N° 5282/14 De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental<sup>2</sup>, que terminó siendo uno de los principales logros del gobierno del presidente Cartes; quien, sustentado en ella, obligó a todas las entidades, incluidas las Binacionales, a divulgar datos de cargos y sueldos del funcionariado público. Con ello se confirmó el alto nivel de despilfarro en la función pública.

## **¿El inicio de una nueva reforma judicial?**

Del tema se habla con cierta periodicidad, pero luego desaparece de los titulares. El desprestigio de la actual Corte Suprema de Justicia había alcanzado niveles insólitos en abril, cuando se publicó lo que sería un “tarifario” de coi-

2 El texto de la ley puede ser consultado en: <http://digesto.senado.gov.py/index.php?pagina=leyes&id=8656>

mas de los ministros de la Corte. Fue, sin embargo, el estremecimiento social producido por el asesinato del periodista Pablo Medina en Curuguaty lo que colocó a la narcopolítica en la agenda de medios, opinión pública y partidos.

La vinculación del narcotráfico con parlamentarios era sospechada desde hace años y las revelaciones posteriores al homicidio no hicieron más que confirmarlas. Pero las conexiones con algún ministro de la Corte fueron demasiado, incluso para una sociedad indolente como la nuestra.

Los partidos políticos tradicionales, salpicados por las denuncias de la narcopolítica, se apresuraron en iniciar negociaciones para un cambio de ministros que sin dudas se realizará antes que termine el año o en los primeros meses del próximo. Estos cambios pueden ser una oportunidad para el inicio de una reforma del Poder Judicial, pero no pueden quedar en las manos exclusivas de los partidos políticos, pues estos repetirán el nefasto esquema del “cuoteo”. Las organizaciones de derechos humanos y la sociedad toda deben participar del proceso exigiendo la elección de personas probas y honestas en la máxima instancia judicial.

A lo largo del año, la farsa del juicio a los campesinos y campesinas presas luego de la masacre de Curuguaty prosiguió cansinamente sin que exista el menor atisbo de una investigación seria. Luego de una prolongada huelga de hambre, que contó con importante apoyo ciudadano, los campesinos presos, excepto uno, lograron su prisión domiciliaria.

## **La polémica que golpeó a la Iglesia**

La Iglesia Católica vivió este año su crisis más importante desde la criticada actuación de sus obispos durante la crisis de junio de 2012. Las acusaciones de homosexualidad del obispo de la diócesis de Ciudad del Este, Rogelio Livieres Plano, a su par, Pastor Cuquejo dieron inicio a una polémica mediática que volvió a poner en evidencia una serie de malos manejos administrativos y protección a sacerdotes acusados de pedofilia y de crímenes de represión política por parte del primero.

En medio de una novela mediática que hería la autoridad moral de la Iglesia, el Vaticano decidió intervenir y ambos obispos fueron obligados a renunciar. La diferencia estuvo en que Cuquejo lo hizo con la naturalidad que le daba su cercana jubilación y Livieres Plano fue llamado a Roma donde atizó el fuego con fuertes declaraciones de protesta. Finalmente, tuvo que dejar su diócesis sin que se produjera el anunciado cisma que pronosticaban sus seguidores.

Su salida poco elegante de la jerarquía eclesial, fue el golpe más duro que sufrió el sector ultraderechista de la principal confesión religiosa del país. Eso no significa, empero, un avance de las ideas más progresistas, pues esa es una de las ausencias más sentidas de la Iglesia paraguaya, agobiada por un mayoritario pensamiento conservador. En la misma época también se daba la renuncia del obispo de Misiones, Mario Melanio Medina, por haber alcanzado la edad de la jubilación. Medina fue un obispo largamente vinculado a la defensa de los derechos humanos.

### **Contexto internacional: a contramano del Cono Sur**

Desde la asunción de Cartes la situación internacional del Paraguay ha sido radicalmente distinta a la del gobierno de Franco. Los países del Mercosur, que respetaron a rajatabla el acuerdo de no dialogar con un presidente golpista, estaban obligados a integrarse a uno surgido de elecciones legítimas. Esa normalización de las relaciones no oculta, sin embargo, la constatación de que el Paraguay constituye la excepción conservadora en una región, la del Cono Sur latinoamericano, que tras las recientes elecciones en varios de sus países, sigue moviéndose en bloque hacia opciones ideológicas progresistas o de centroizquierda. Estas diferencias políticas se evidencian en la práctica en el énfasis que cada país otorga a sus políticas sociales y al combate a la pobreza. En ambos rubros nuestro país está muy rezagado con respecto a sus vecinos.

Un episodio dejó al descubierto la improvisación y las contradicciones de nuestra política exterior. La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se hizo en Asunción por una resolución tomada durante el gobierno de Franco. En ese momento el gobierno tenía un interés enorme de ser aceptado por la comunidad internacional y la aprobación de la sede fue festejada como uno de los esmirriados logros de la política exterior. Paraguay debía elegir el tema central y en eso fue desafortunado: “Desarrollo con inclusión social”. Se demostró que nuestra Cancillería desconocía lo que significa inclusión. Porque fue nuestro país el que propuso el tema y luego hizo algo impresentable internacionalmente: cuando se presentó la resolución referente a derechos humanos, orientación sexual e identidad de género, y siendo imposible no firmar, solicitó que a pie de página se explicitara la reserva del Estado paraguayo en relación al texto de la mencionada resolución<sup>3</sup>. Esa fue la culminación de una extraña reunión

3 Declaraciones y resoluciones aprobadas por la Asamblea General de la OEA, en su cuadragésimo cuarto período ordinario de sesiones, disponibles en: [scm.oas.org/pdfs/2014/AGO6559S04.doc](http://scm.oas.org/pdfs/2014/AGO6559S04.doc)

en la que grupos católicos conservadores agitaban pancartas antiaborto y la Policía reprimía a periodistas y activistas de un grupo por los derechos LGTB.

## **Conclusión**

No hay mucho que festejar en la primera etapa del gobierno Cartes. Si se considera que fue un año no electoral y que tuvo condiciones inmejorables de gobernabilidad, se tiene la sensación de oportunidad desperdiciada, casi de año perdido. Un año en el que las organizaciones de derechos humanos fueron vistas con inquina desde el gobierno. Las que subsistían en la estructura estatal fueron debilitadas y las de la sociedad civil hostilizadas. Todo esto estaba presupuestado en las predicciones iniciales del nuevo rumbo. Lo que no estaba en los cálculos es que este fuera tan dubitativo y enigmático.



# ¿HACIA UN DESARROLLO HUMANO Y SOSTENIBLE?

ANÁLISIS DE COYUNTURA ECONÓMICA  
2013 - 2014



En el primer año de gobierno, el Plan de Gobierno 2013 – 2018 sigue dividiendo las aguas entre los sectores que lo apoyan y quieren ver qué ventajas ofrece, y aquellos que lo rechazan por provenir de la política económica neoliberal protagonizada por el sector privado y la inversión extranjera. ¿Ella supone, por parte del Estado, el abandono del rol promotor y ejecutor de las políticas públicas que apunten al desarrollo integral sostenible? La respuesta oficial es negativa, pero la mayor participación de las empresas privadas en la planificación y ejecución de las inversiones en el campo de la intervención pública, con financiamiento público, genera el creciente rol financista del Estado.

Por otro lado, el elevado crecimiento del PIB en 2013, seguido por otro mucho menor en el presente año, siguió su patrón de reproducción en un contexto regional y mundial de mayor incertidumbre.

El avance más importante ha sido la promulgación de las leyes que, por un lado, obligan al Estado a la provisión de la información pública en los sitios web institucionales y, por otro, a garantizar a la ciudadanía el acceso a la información pública, en la perspectiva del mayor involucramiento y control de la sociedad hacia la cosa pública.

También es positiva la rehabilitación y participación plena del Gobierno nacional en las instancias de integración regional. Asimismo, la apertura al diálogo y al intercambio con la República Popular de China, y su probable efecto positivo para las negociaciones del bloque Mercosur con dicho país, truncadas por la integración excluyente del Paraguay con Taiwán. En tanto, la renegociación del Tratado de Yacuyetá, a sus 40 años de vigencia, con el Gobierno argentino, no ha sido transparentada, por lo que se plantea el reclamo correspondiente de información al Gobierno paraguayo.

## El primer año de gobierno

Los resultados económicos del año 2013, con un récord de crecimiento del 14,2%, forman parte de la plataforma desde la cual el nuevo Gobierno lanza su política de mayor atracción de inversión extranjera, proponiendo que los considerables atrasos en la infraestructura económica y social, y la política tributaria injusta y regresiva que tiene el país, son las mejores oportunidades para dicha inversión y el rendimiento del capital.

Las metáforas utilizadas por el presidente de la República en dichas presentaciones reflejan con transparencia los presupuestos en los que se sustenta el proyecto que promueve, asociados con la abundancia de recursos naturales, energía eléctrica y fuerza de trabajo, costos sociales bajos y una política de bajos impuestos, que estarían a la espera de la explotación discrecional por parte de las empresas extranjeras con recursos de capital, para generar mayor crecimiento económico, y sus efectos de goteo en el área social, a través de la generación de empleos y salarios. No obstante, es importante recordar que ha tenido una respuesta positiva a la campaña nacional “No a Río Tinto Alcán”<sup>1</sup>, interrumpiendo las negociaciones previstas para la inversión de dicha transnacional en la producción de lingotes de aluminio al sur del país, que habrían afectado gravemente la política fiscal y el medio ambiente.

Al mismo tiempo, se han emitido y colocado un monto creciente de bonos del Tesoro nacional a nivel interno y externo, siguiendo la misma línea del Gobierno anterior de Federico Franco, sobreendeudando al país, aunque los ingresos en concepto de compensación por cesión de la energía paraguaya de Itaipú al Brasil aumentaron considerablemente, así como los recursos de financiamiento externo de los organismos financieros de cooperación, reembolsable y no reembolsable (donaciones).

Por otro lado, el rechazo al proyecto neoliberal por parte de los sectores populares movilizados, en particular de la llamada ley de Alianza Público Privada (Ley APP), ha sido permanente, y tuvo su manifestación más aguda con la convocatoria y ejecución de la huelga general del 26 de marzo pasado, que planteó además otras demandas, impulsadas por una multiplicidad de fuerzas sindicales, sociales, campesinas y políticas<sup>2</sup>. El descontento social se volvió a manifestar del 13 al 15 de agosto, en el primer aniversario de la posesión del mando, para mantener el rechazo a la Ley APP y reclamar tierra para las

1 Los argumentos planteados por la campaña están expuestos en: Canese, Ricardo; Canese, Mercedes; Scorza, Francisco (2012) *La estafa de Río Tinto Alcán*. Asunción, Sociedad y Desarrollo – El ombligo del mundo.

2 Para ampliar este tema, remitirse a lo descripto en los artículos que hablan del derecho al trabajo en el presente informe.

familias y la juventud campesina, y trabajo para todos y todas, ante el considerable debilitamiento de la reforma agraria, la persistencia de la pobreza y la desigualdad social. No obstante, las estadísticas oficiales difundidas en el primer semestre referían a un aumento y mejoramiento del ingreso de todos los sectores y la reducción del porcentaje promedio de pobres y pobres extremos en 2012 y 2013, tanto en las zonas urbanas como en las rurales<sup>3</sup>.

Otra medición sobre la percepción de la población acerca de la gestión del primer año de gobierno fue la encuesta representativa encargada por una de las redes privadas de comunicación masiva. Sus resultados mostraron que una mayoría del 54% reprobaba el primer año de gestión como mala (34%) y muy mala (20%). Frente a este rechazo, que aumentaba al 58% en el caso de los encuestados pobres y la población joven, la aprobación llegó al 46%, como suma de los que consideraron la gestión como buena (43%) y muy buena (3%). Esta aprobación aumentaba al 56% entre los niveles socioeconómicos altos y las personas de la tercera edad, de 60 a 74 años<sup>4</sup>.

Además de las manifestaciones en contra del proyecto neoliberal del Gobierno, otro acontecimiento importante es la crecida cíclica de los principales ríos y las excesivas lluvias en el primer semestre del presente año; provocaron inundaciones que afectaron a unas 250 mil personas de las zonas ribereñas de todo el país, con mayor impacto en el departamento de Ñeembucú y Pilar, su capital; también en Asunción, Ciudad del Este y Ayolas, en la región Oriental, y los departamentos de Alto Paraguay y Presidente Hayes, en la región Occidental, Chaco<sup>5</sup>. La ausencia del Estado en la asistencia y contención de la población afectada fue una constante. Incluso se dieron cortes en los suministros de los servicios públicos, sin plantear alternativas<sup>6</sup>. No es casual que en el mes de agosto también se manifestaran, a través de paros escalonados, los equipos médicos y técnicos de los servicios públicos de salud, reclamando el suministro de medicamentos e insumos, ante los efectos del frío y la humedad en la salud de las familias de Asunción y el área metropolitana<sup>7</sup>. Pero los efectos de las inundaciones en el nivel y calidad de vida de la

3 A fines de 2013, la incidencia del número de pobres y pobres extremos en las zonas urbanas habría pasado de 24% a 17% y de 10% a 5%, respectivamente, mientras que en las zonas rurales, de 44,8% a 33,8% y de 29,6% a 17,6%, respectivamente, frente al mismo periodo de 2011 (DGEEC *Encuesta permanente de hogares 2013*. Disponible en: [www.dgeec.gov.py/publicaciones/encuestapermanentedehogares/principalesresultadosEPH2013](http://www.dgeec.gov.py/publicaciones/encuestapermanentedehogares/principalesresultadosEPH2013)).

4 Última Hora, 10 de agosto 2014, p. 2-3. Disponible en: [www.ultimahora.com.py](http://www.ultimahora.com.py)

5 ABC Color, serie de enero a junio de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/temas/inundacion-en-el-chaco-119.html>

6 Ortega, José Miguel, sj. (2014) "Los bañados se inundan", en Revista Acción N° 345. Asunción, pp. 4-6. Benítez, Carlos (2014) "Los Bañados de Asunción reclaman sus derechos", en Revista Acción N° 349. Asunción, pp. 9-15

7 ABC Color, 28 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/editorial/indigente-estado-de-la-salud-publica-1280269.html>

población riverseña supera el corto plazo, e incluso, las predicciones aluden a la probabilidad de la reiteración del ciclo de crecidas entre diciembre 2014 y julio 2015, por lo que habrá que revisar y superar la improvisación con la que se ha enfrentado el problema hasta el momento, así como la falta de participación de la población afectada en el análisis de las alternativas de solución a largo plazo planteadas en este contexto.

Por otra parte, ni el nuevo marco legal, ni la sumisión de la mayoría parlamentaria, ni la concentración de poder que las nuevas normativas otorgaron al Ejecutivo, se concretaron en acciones con la urgencia que se impuso desde el principio. El Ejecutivo y el Legislativo han tenido que escuchar y dar algunas respuestas e incorporar ajustes a sus decisiones, leyes promulgadas y acciones realizadas. Uno de esos casos es la reciente derogación de los artículos 5 y 10 de la Ley N° 5074/13<sup>8</sup>, relacionados con la modificación introducida en el régimen de obras públicas, mediante la cual fueron suprimidos el uso de la modalidad de riesgo compartido público-privada de los fondos previsionales del Instituto de Previsión Social (IPS) y las cajas de jubilaciones y pensiones obligatorias, y de la garantía de las reservas monetarias internacionales, incorporadas en la ley<sup>9</sup>.

De hecho, tanto el inmediatismo de los intereses como el acaparamiento de los recursos de financiamiento a los que se tiene acceso son dos rasgos característicos de los grupos empresariales y políticos locales apegados a la especulación, la corrupción y la impunidad. Sumado a todo ello, la inestabilidad en los equipos del Ejecutivo y las acciones entre julio de 2012 y agosto de 2014 han significado interrupciones y discontinuidades significativas en la ejecución de las políticas públicas que afectaron a los distintos sectores de la sociedad civil.

## **La modernización administrativa-financiera. La Cuenta Única del Tesoro**

Se desconoce las razones de la escasez de la transferencia de recursos por parte del Ministerio de Hacienda (MH), a la que hicieron referencia exponentes del gabinete ministerial y de las gobernaciones en forma reiterada, dado el funcionamiento del nuevo Régimen de Cuenta Única del Tesoro y de los Títulos de la Deuda Pública (CUT), abierta en el Banco Central del Paraguay (BCP) y administrada por la Dirección General del Tesoro, a partir de la ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN) 2014.

8 Ley N° 5074 del 23 de octubre de 2013 "Que modifica y amplía la Ley N° 1302/98 'Que establece modalidades y condiciones especiales y complementarias a la Ley N° 1045/83 'Que establece el régimen de obras públicas'".

9 Última Hora, 26 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://m.ultimahora.com/la-camara-senadores-aprueba-derogar-el-uso-fondos-jubilatorios-n833158.html>

Los objetivos de la cuenta única son: (i) administrar en forma ordenada y transparente la liquidez del Tesoro Público (TP); (ii) fortalecer las capacidades de programación financiera, administración de fondos y gestión de caja en articulación con la ejecución presupuestaria; (iii) optimizar la productividad de los recursos del TP, generando información oportuna y confiable para la toma de decisiones que afecten a la política fiscal; (iv) reducir los costos de la transferencia de fondos inter-cuentas, suprimiendo su traslado físico, mediante el nuevo modelo de gestión, y (v) fortalecer la administración de los fondos de las instituciones del Estado, mediante el acceso a consultas de saldos y movimientos de todas las cuentas integradas a la CUT, por los organismos de competentes y de control<sup>10</sup>. En los hechos, la CUT permite al MH el uso temporal de fondos de una cuenta a otra, y la “reposición inmediata” a través de otras cuentas con disponibilidad temporal, en espera de los ingresos correspondientes, previstos por el presupuesto de cada institución pública integrada al sistema. La CUT no tendría la posibilidad de restar o desviar las asignaciones y disponibilidades de las instituciones públicas del sistema, al tener previsto, mediante la plataforma tecnológica creada para el Sistema de Cuenta Única (SCU) dentro del Sistema de Administración Financiera (SIAF) existente, mantener los registros, la información pertinente y el sistema de seguridad inalterado para todas las instituciones y los responsables del manejo de dichas cuentas.

Aunque resulte interesante la integración y el manejo global de la CUT, de todos los recursos disponibles según fuentes internas y externas, no sería raro que el nuevo régimen esté sumando nuevas tensiones a las existentes en el manejo de los recursos institucionales, como ser, un orden de prioridades establecido por el MH, a ser cubierto con los recursos disponibles, y su efecto de “lista de espera” para los demás, a pesar de las “reposiciones inmediatas” previstas. En otras palabras, la CUT presenta los riesgos de “bicicleteo” por equipos externos al de las direcciones generales administrativas de cada institución estatal. Los riesgos de desfase sobre la disponibilidad y liquidez de los recursos “de reposición en forma oportuna” podrían ser mayores en el contexto actual ante la presión que ejerce el pago semestral de los intereses sobre los bonos “soberanos”.

10 Ley N° 5097/13 Que dispone medidas de modernización de la administración financiera del Estado y establece el régimen de cuenta única y de los títulos de deuda del Tesoro Público; reglamentada por el decreto N° 852/14. Disponible en: [www.silpy.gov.py](http://www.silpy.gov.py) y [www.presidencia.gov.py](http://www.presidencia.gov.py)

## Los mecanismos de transparencia y las prioridades que plantea la gente al Gobierno actual

Tras un largo proceso de sensibilización y elaboración de los mecanismos de transparencia de la información pública, accesible a la población para facilitar su participación y control sobre la administración del Estado y de la cosa pública, las organizaciones de la sociedad civil lograron la sanción y promulgación de dos leyes en dicha dirección, comprometiendo a los tres poderes y ámbitos del Estado a su institucionalización como política pública: (i) la Ley N° 5189/14<sup>11</sup> que obliga a la provisión de la información sobre el uso de recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al funcionariado público, y que entró en vigencia plena en julio, 60 días después de su promulgación y publicación, y (ii) la Ley N° 5282/14 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”, que entrará a regir desde 2015, que reglamenta el art. 28 de la Constitución Nacional a fin de garantizar a todas las personas el efectivo derecho al acceso a la información pública.

Se considera de mucha importancia este mecanismo de transparencia y control de la información pública sobre el Estado, la disponibilidad y el uso de los recursos, y la referencia a las políticas públicas en forma permanente y actualizada, como manda la Ley N° 5189/14, por lo que cabe que la ciudadanía, las organizaciones sociales, políticas, culturales, educativas y de investigación social hagan uso adecuado y responsable de la información de interés, pues está visto que los órganos de control establecidos a nivel nacional, como el Congreso Nacional, la Contraloría General de la República, así como las juntas departamentales y municipales, no cubren las expectativas generadas por el alcance de sus funciones y atribuciones, establecidas en las normativas nacionales. Entre tanto, la corrupción y la impunidad aumentan, causan daño, y refuerzan la desigualdad existente al desviar y restar los recursos públicos y las acciones que deben beneficiar a la población a la que están orientadas. En ese sentido, resultan insuficientes el seguimiento y judicialización de los casos emblemáticos seleccionados.

Ante el descontento general desencadenado por la publicación de los indicios de corrupción e impunidad en la administración de la cosa pública, y el inicio del segundo año de gestión del actual gobierno, la organización Decidamos<sup>12</sup> lanzó una consulta sobre las prioridades que el Gobierno actual

11. Ley N° 5189 del 20 de mayo de 2014 “Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay”.

12. Decidamos. Campaña por la Expresión Ciudadana realiza consultas periódicas sobre diversos temas de interés a integrantes de la Red Ciudadana por la Democracia y los Derechos Humanos. Disponible en: <https://redciudadanaparaguay.wordpress.com/>

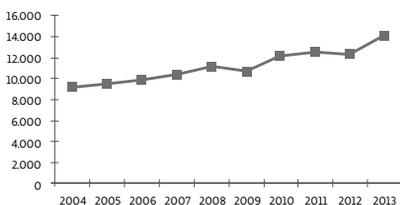
debe considerar para 2015. Los resultados fueron: aumentar la inversión social (71%), continuar con la aplicación de los mecanismos de transparencia (24%) y limitar la aplicación de la ley de Alianza Público-Privada (5%)<sup>13</sup>.

## El crecimiento económico actual y sus condiciones de reproducción

La coyuntura interanual 2013-2014 es de un crecimiento real elevado del producto interno bruto (PIB) de 14,2%, el mayor registrado en la historia económica contemporánea, y es seguido en el presente año por un crecimiento mucho menor, estimado en 4%, con lo cual se reitera la situación vivida en el periodo 2010-2011. El PIB por habitante sigue la misma tendencia (Gráfico 1 y 2). La inflación también creció, en particular en los rubros alimenticios y los servicios, en márgenes de más del 5% y 7% interanual<sup>14</sup>.

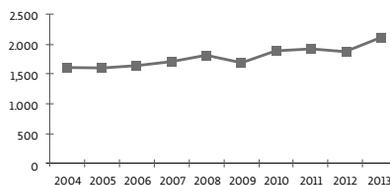
Con el aumento del PIB se mantiene la tendencia de incremento iniciada en 2004, relacionada con el crecimiento de las grandes economías emergentes (China, Rusia, India, Brasil) y su demanda de importaciones de materias primas y alimentos; la crisis financiera de Estados Unidos y los países europeos (2007-2009), y sus efectos en la demanda global y la especulación con los precios internacionales para los rubros que produce y exporta la economía paraguaya.

Gráfico 1. PIB total en millones US\$ 1994



Fuente: BCP, Informe económico septiembre 2014.

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



Fuente: BCP, Informe económico septiembre 2014.

Este comportamiento cíclico es funcional al modelo de desarrollo del capital en el país, y genera efectos desiguales en el Estado y la sociedad, en relación con la estructura y el crecimiento también desigual de sus fuentes de recursos, el nivel de vida, y las políticas públicas.

13 Molinier, Lila (2014) *El descontento, las prioridades y la movilización social*. Disponible en: [www.decidamos.org.py](http://www.decidamos.org.py)

14 Ver cuadro PARAGUAY. Indicadores socioeconómicos 2013-2014, salvo casos especificados.

Los sectores económicos en los que se sostiene este crecimiento siguen siendo la agricultura y ganadería empresarial, con alto costo en deforestación y contaminación ambiental, y las actividades conexas como la agroindustria, con el nuevo impulso dado por las aceiteras; el transporte de carga, el comercio exterior, las finanzas. La soja es el principal rubro agrícola y de exportación, seguido por el maíz, y desde más lejos por el trigo, girasol y canola, productos ofrecidos por la mediana y gran empresa agrícola con los cultivos mecanizados y rotatorios de los ciclos anuales verano-invierno.

La producción de la soja transgénica sigue marcando record en las dos últimas temporadas agrícolas. En la última, 2013-2014, llegó a 9.086.000 toneladas, 3.500.000 hectáreas de superficie sembrada, 500 mil hectáreas más que en la temporada anterior, y 2.950 kilos por hectárea de rendimiento. Está extendida en 11 de los 17 departamentos del país, incluyendo desde la temporada agrícola anterior a dos departamentos de la región Occidental o Chaco (Alto Paraguay y Boquerón). Pero las zonas más aptas y de mayor producción están ubicadas al este, noreste y sureste de la región Oriental<sup>15</sup>, donde también se localizan, con mayor frecuencia, las migraciones y los conflictos entre las comunidades campesinas e indígenas y las empresas agropecuarias, por efecto de la extensión de las plantaciones hasta los límites de las comunidades rurales<sup>16</sup>, en la mayoría de los casos sin respetar la franja de 100 m de protección, sin barreras forestales de protección contra el viento y la contaminación genética.

La novedad en 2013 ha sido el inicio de la operación industrial y comercial de nuevas plantas procesadoras del grano de soja, aumentando la capacidad de su industrialización al doble<sup>17</sup>, en más de 3 millones de toneladas anuales, una de cada tres del total producido<sup>18</sup>, con lo cual se fortalece el sector agroindustrial, asociado con el existente en las economías vecinas, Argentina y Brasil, y su oferta externa para la demanda global para el rubro.

15 Disponible en: [www.iica.org.py/observatorio/producto-paraguay-soja-produccion.htm](http://www.iica.org.py/observatorio/producto-paraguay-soja-produccion.htm)

16 Para ampliar este tema, remitirse a lo descrito en el artículo sobre reforma agraria del presente informe.

17 Las nuevas instalaciones del Complejo Agroindustrial de Angostura SA, ubicadas en el puerto de Angostura de la ciudad de Villeta, a orillas del río Paraguay, iniciaron sus operaciones de prueba en mayo de 2013, y desde diciembre está procesando a su capacidad plena de 4000 t por día, operando en tres turnos. El complejo es propiedad de la alianza de las transnacionales del agronegocio, Bunge, Louis Dreyfus Commodities, y la Copagra, miembros de la Cámara Paraguaya de Procesadores y Exportadores de Oleaginosas y Cereales (Cappro), y se suma a la planta de la transnacional ADM y de otras firmas procesadoras de soja, cereales, algodón y coco, también agrupadas en la Cappro (ABC Color, 9 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/economia/inauguran-aceitera-que-requirio-de-una-inversion-de-us-200-millones-1198460.html> y <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/suplementos/empresas-y-negocios/55--de-la-soja-producida-se-industrializa-612796.html>).

18 Paraguay es el sexto productor y el cuarto exportador mundial de soja, mientras que los países vecinos, Brasil y Argentina, ocupan el primer y tercer lugar como productor, y el segundo y tercero como exportador, respectivamente. Disponible en: <http://www.tera.com.py/capeco/index.php?id=ranking-mundial>

También ha crecido considerablemente la producción ganadera, por segundo año consecutivo, por efecto de la recuperación de sus mercados, aumentando el área de producción empresarial para la exportación con base en la inversión extranjera directa, en particular en el Chaco, donde el precio de la tierra, los impuestos inmobiliarios y los gastos de transferencias de propiedad son reducidos e irrisorios para las empresas inversionistas extranjeras. Según estimaciones de la Asociación Rural del Paraguay (ARP), inversionistas de Uruguay en ganadería adquirieron en 2011 más de 2 millones de hectáreas en dicha región. En el caso de inversionistas de Brasil, las tierras adquiridas superarían dicha cifra y se concentran en la zona norte del departamento de Presidente Hayes y en el de Alto Paraguay, en la margen derecha del río Paraguay, limítrofe con Brasil. Asimismo, las cooperativas menonitas del Chaco central adquirieron nuevas tierras para expandir sus dominios ante el avance de las inmobiliarias e inversionistas extranjeros, y de la especulación sobre los precios de la tierra<sup>19</sup>. Esta venta masiva de las tierras del Chaco evidencia los fines especulativos de la histórica acumulación de tierras por parte de los grandes propietarios, civiles y militares, para quienes hoy es oportuna su venta. Mientras, la recuperación, el repoblamiento y la defensa de los territorios indígenas de la región, mediante la cooperación internacional y las políticas públicas, son sostenidas con fuertes presiones desde la sociedad civil organizada, nacional e internacional<sup>20</sup>.

Por su lado, el crecimiento de la producción de la pequeña agricultura y ganadería campesina se manifestó en un número también creciente de ferias a nivel de algunos departamentos y de Asunción, mediante la promoción de organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) y algunas gobernaciones, en relación con los programas de promoción de la seguridad y soberanía alimentaria, y de aumento del empleo e ingreso de las familias campesinas<sup>21</sup>. En este contexto, el programa del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) a favor de la agricultura familiar campesina fue beneficiado por un préstamo del Banco Mundial y una parte de los bonos externos de la deuda pública, llamados “soberanos”, como lo veremos más adelante.

Por otro lado, los sectores de mayor crecimiento en el último año, después de la producción agropecuaria, son los conexos del transporte de carga, el comercio, las finanzas, los hoteles y restaurantes, y las comunicaciones. Por el lado de la producción de bienes, la minería y la industria. En cuanto a las in-

19 Tierraviva, 25 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.tierraviva.org.py/?noticia=el-remate-de-las-tierras-chaqueñas> y La Nación, 17 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/articulo/168190--uruguayos-compraran-mas-campos-ganaderos-en-el-chaco-paraguayo.html>

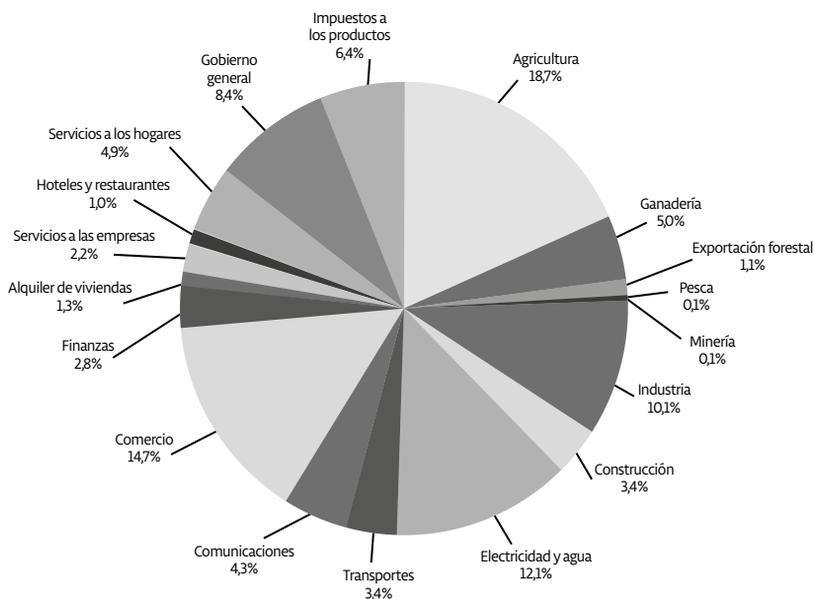
20 Disponible en: [www.tierraviva.org.py](http://www.tierraviva.org.py); [www.gat.org.py](http://www.gat.org.py); [www.pci.org.py](http://www.pci.org.py); [www.survival.es](http://www.survival.es)

21 Acción ciudadana contra el hambre y por el derecho a la alimentación. Disponible en: <http://www.soberania-alimentaria.org.py/web/page/2/>

dustrias, por efecto del aumento considerable de la producción de los aceites vegetales, la actividad de los frigoríficos para los productos de carne bovina, porcina, de aves, entre otros, orientados al mercado externo e interno. La industria alimentaria e insumos orientados al mercado interno, con base en importantes rubros agrícolas como la mandioca y la caña de azúcar, también han tenido buen desempeño (para la producción de almidón, azúcar, alcohol carburante), a excepción de la Azucarera Iturbe, finalmente en quiebra tras largos años de gestión deficitaria<sup>22</sup>.

En términos de la estructura productiva de bienes y servicios se mantiene la tendencia del último decenio, incluyendo la producción de la energía eléctrica de la parte paraguaya de las hidroeléctricas binacionales; la predominancia de la agricultura, seguida de otros seis sectores, en la mayoría de los casos asociados con el modelo de crecimiento agroexportador y la intervención del Estado (comercio, electricidad, industria, gobierno general) (Gráfico 3).

**Gráfico 3. Producto interno bruto por sector. Año 2013**



Fuente: BCP, Informe económico septiembre 2014.

22 La acumulación de deudas con los obreros, el aporte obrero y patronal del IPS a los campesinos proveedores de la caña dulce duraron hasta por más de un año, incluso tras la creación del fideicomiso. Son muestras calamitosas no sólo de la gestión deficitaria de la industria sino del total descontrol del Estado sobre el problema por demás conocido (ABC Color, 18 de agosto 2018. Disponible en: [www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/incognitas-ante-quiebra-de-azucarera-iturbe-sa-1277018.html](http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/incognitas-ante-quiebra-de-azucarera-iturbe-sa-1277018.html)).

## **El comercio exterior y la inversión extranjera. Los socios comerciales emergentes (Rusia, China)**

En relación con las exportaciones, el crecimiento interanual fue importante, del 29% tras la caída en 2012, que había afectado particularmente los envíos de la semilla de la soja y sus derivados industriales (aceite y harina). La recuperación y el crecimiento de estos mismos rubros y de la carne impactaron en el crecimiento del total exportado. Por el lado de la exportación de la energía eléctrica excedente de la parte paraguaya de las hidroeléctricas binacionales a Brasil y Argentina, se mantuvo la tendencia al crecimiento sostenido tanto en cuanto al valor absoluto así como a la participación dentro del valor total exportado, que abarca actualmente 28% de éste, siendo superado únicamente por el valor exportado de la semilla de la soja en estado natural, en 2013.

En cuanto al comercio de importación, en 2013 se recuperó de la caída del año anterior, pero, según las operaciones registradas, no superó el récord alcanzado en 2011. Es probable que el auge de la importación de las mercaderías argentinas de los últimos años, en particular desde el año pasado, solo esté incluido parcialmente en las estadísticas oficiales, y que el contrabando esté encubriendo el aumento de las importaciones desde ese país y del total, pues la dimensión que ha tomado el comercio fronterizo con Argentina supera los márgenes del pequeño comercio, por efectos de la devaluación del peso argentino y las ventajas cambiarias para las compras, situación que se mantiene hasta la actualidad. De hecho, la compra de dólares en Paraguay y su reventa en la economía vecina es un negocio especulativo cambiario ilegal pero realizado a plena luz del día, el llamado “dólar blue”, que tendió a la baja en octubre, cuando las autoridades monetarias argentinas lograron reducir el temor a una nueva devaluación y establecieron control sobre el negocio del dólar paralelo<sup>23</sup>.

Por otro lado, en 2013 se duplicaron los valores de las importaciones de bienes para transformación, mientras siguieron bajando los de reexportación<sup>24</sup>, asociados con la industria y los servicios de maquila que se encuentran en pleno crecimiento, sobre todo de cara a las dos economías vecinas, Argentina y, en particular, Brasil, operadas por las matrices instaladas en ellas o en la extrazona.

Por el lado de los socios comerciales, el Mercosur y el resto de la región de América Latina fue el principal destino de las exportaciones. En el resto del mundo, se destaca Rusia, la que por sí sola compró el 10% del total exporta-

<sup>23</sup> La Nación, Argentina, 5 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1741389-se-agudiza-la-baja-del-paralelo-y-cae-15-desde-lo-peor-de-la-corrida>

<sup>24</sup> Boletín de Comercio Exterior. Año 1961 - 2013, primer trimestre de 2014.

do, mientras la zona de la Unión Europea y Asia se mantienen entre el 15 y el 10%<sup>25</sup>. Por el lado de las importaciones, el Mercosur es la zona de origen de la partida más importante de mercaderías importadas, pero China Popular por sí sola es el origen del 29% del total importado, aunque hasta el momento no existen relaciones diplomáticas con dicho país, y apenas se comienzan a dar las misiones mixtas público-privadas de exploración para un mayor acercamiento entre ambos gobiernos y sectores empresariales.

## **La maquila y la política automotriz nacional**

La maquila, reimpulsada en los últimos años, incorporó desde 2009 un nuevo rubro de importación y reexportación, que son los combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación, materias bituminosas, ceras minerales, los que desde 2013 han tenido un fuerte crecimiento, con un mayor nivel de importación y reexportación para la intrazona, principalmente entre Argentina, Brasil y Bolivia, con importaciones de materias primas, insumos y otros por más de 1.700 millones de dólares y exportaciones por más de 2.250 millones de dólares en 2013<sup>26</sup>. Estos valores refieren a niveles operativos muy importantes. A simple vista, los montos referidos y el peso específico de los bienes a los que alude implican un movimiento de transporte de carga, instalaciones industriales y el paso por aduanas y puertos de volúmenes considerables.

Además, se ha expandido el ensamblado de motocicletas e iniciado el de vehículos automotores diesel, nafteros, y en el corto plazo, se iniciarán los eléctricos. Itaipú Binacional está interesada en la promoción de los vehículos eléctricos y ha firmado un convenio en octubre de 2013 con la Cámara de Motos y Automotores (Cipama). La firma nacional Leopard, del Grupo Reimpex, ubicada en Luque, ya importó los primeros prototipos de autos eléctricos, para dar inicio a la línea de ensamblados, en la cual la empresa binacional está interesada especialmente, para incorporar a su flota de vehículos en las reservas y refugios naturales de la entidad, en coherencia con la normativa de “contaminación ambiental cero”<sup>27</sup>.

La industria del ensamblado de vehículos automotores comenzó en 2013 y está aumentando, unida al ensamblado de motos, la fabricación de partes,

25 Ver cuadro de indicadores socioeconómicos inserto.

26 Disponible en: <http://trade.nosis.com/es/Comex/Importacion-Exportacion/Paraguay/Combustibles-minerales-aceites-minerales-y-productos-de-su-destilacion-materias-bituminosas-ceras-mi/PY/27> y [www.bcp.gov.py/estadisticaseconomicas/boletindecomercioexterior-primertimestre-2014](http://www.bcp.gov.py/estadisticaseconomicas/boletindecomercioexterior-primertimestre-2014)

27 Itaipú Binacional, 12 de marzo 2014. Disponible en: <http://www.itaipu.gov.py/es/sala-de-prensa/noticia/itaipu-impulsara-el-uso-de-vehiculos-electricos>

accesorios y repuestos. La incorporación del ensamblado de vehículos eléctricos<sup>28</sup>, vinculada a un programa de desarrollo de la innovación tecnológica por parte del PTI, genera expectativas hacia su inserción en el desarrollo sostenible, en forma integral, pero ha recibido fuertes críticas de parte de la Cámara de Distribuidores y Maquinarias (Cadam), el gremio de importadores, afectados por la competencia, advirtiendo sobre la pérdida de ingresos tributarios para el Estado, y del elevado costo de los incentivos a la maquila (que sólo paga un impuesto único de 1% sobre las rentas y está exenta de los tributos por importación para transformación, reexportación y exportación). También la Ley N° 4838/12 de política automotriz nacional y la Ley N° 60/90 de promoción de las inversiones establecen incentivos considerables que benefician a los inversionistas, por lo que, en todo caso, cabe reclamar al Gobierno la publicación y discusión de la totalidad de los incentivos otorgados a la inversión de capital, y sobre sus resultados obtenidos en función del desarrollo socioeconómico hasta la actualidad.

### Cuadro 1: PARAGUAY. Indicadores socioeconómicos 2013 - 2014 \* /

En guaraníes corrientes o constantes, dólares y porcentajes, según especificaciones

Producto interno bruto (PIB) con binacionales. En millones de dólares corrientes (2013) 1/	28.846
PIB total con binacionales. % de crecimiento real interanual 2012 - 2013. G. constantes 1994	14,2%
PIB con binacionales por habitante. En dólares corrientes (2013)	4.252
Salario mínimo legal (SML) desde marzo 2014. // 427 dólares (agosto 2014) 2/ En guaraníes:	1.824.055
SML. Índice del SML real, a agosto 2012, con base año 1980:	125,1
Inflación gral. acumulada a dic 2013 = 3,7% y a agosto 2014 = 2,5%. Interanual agosto 2013-2014 3/	4,4%
Inflación en bienes alimenticios. Interanual, agosto 2012-2013 3/	5,1%
Inflación en bienes alimenticios sin frutas ni verduras. Interanual agosto 2013-2014 3/	7,2%
Inflación en servicios. Interanual agosto 2013-2014 3/	6,5%
Inflación en rentas. Interanual agosto 2013-2014 3/	8,4%
Población total, estimada a diciembre 2013 4/	6.672.517

28 Las empresas involucradas en el ensamblado de los vehículos movidos a gasoil y nafta son: AM Reguera y Leopard-Reimpex, y en el caso del vehículo eléctrico, es esta última.

Población pobre total: 23,8% Zonas urbanas: 17% Zonas rurales: 33,8%	
Población pobre extremo total: 10,1% Zonas urbanas: 5.1% Zonas rurales: 17,6%	
Total exportaciones registradas de bienes (2013). Millones de dólares	9.432,3
% exportado al Mercosur 5/ (2013)	39,4%
% exportado al resto de Aladi 6/ (2013)	12,6%
% exportado a la U. Europea (2013)	15,0%
% exportado a Rusia (2013)	10,0%
% exportado al Asia (2013)	9,9%
% exportado a China (2013)	0,6%
Total exportaciones registradas de bienes al 31 de septiembre 2014. Millones de dólares	7.814,2
Total importaciones registradas de bienes. Millones de dólares (2013)	11.302,1
% importado del Mercosur 5/ (2013)	42,0%
% importado de China (2013)	28,5%
% importado de UE (2013)	8,4%
% importado de TLCNA-Nafta (2013)	8,0%
Importaciones registradas de bienes al 31 de septiembre 2014. Millones de dólares	8.329,4
Ingreso de divisas de entidades binacionales: Itaipú: 634,7 y Yacyreta: 124,8 Total millones US\$ (2013)	759,5
Ingreso total de divisas de Itaipú 7/. Enero a septiembre 2014. Millones de dólares	390,1
Saldo de la deuda externa pública a agosto 2014. En millones de dólares corrientes	3.658,3
Desembolsos del crédito externo en 2013. Incluye bonos externos de 500 millones de dólares	708,3
Servicio de la deuda externa pública pagado en 2013. Millones US\$	274,8
Desembolsos del crédito externo de enero-agosto 2014. Incluye bonos externos de 1.000 millones US\$	1.099,5
Servicio de la deuda externa pública pagado a agosto de 2014. Millones US\$	172,2
Transferencia neta de recursos del crédito externo en 2013. Millones de dólares	927,3
Transferencia neta de recursos del crédito externo a agosto de 2014. Millones de dólares	362,9

Activos de reservas internacionales. Saldo a fines de agosto 2014. Millones de dólares	7.116
Remesas familiares. Ingresos de divisas en 2013. En millones de dólares	519,4
Tipo de cambio nominal promedio, guaraníes por dólar al 31 de agosto 2014	4.268
Déficit fiscal ( - ) a diciembre 2013, en millones de guaraníes	-2.460,5
S. bancario: tasas efectivas de interés anual. Sistema bancario En moneda nacional. Pasivas/promedio mensual a agosto 2014. Tasas pasivas: a la vista (0,81%); a plazo (5,94%); CDA (9,10%)	
*/ Los indicadores del empleo son registrados y analizados en el capítulo sobre el derecho al trabajo.	
1/ A precios del comprador, incluye impuestos a los productos.// 2/ tipo de cambio promedio: 4.268 G = 1 dólar // 3/ Año base= dic 2007// 4/ No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, con el 2% de la población total// 5/ Sin incluir Venezuela// 6/ Resto de Aladi, excluye Mercosur// 7/Argentina no ha transferido los royalties y compensaciones a la fecha.	

Fuente: elaboración propia con base en el Informe económico septiembre 2014/[www.bcp.gov.py](http://www.bcp.gov.py) y EPH 2013/[www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py).

## La política tributaria y fiscal. Gestión e ingresos genuinos insuficientes

En el contexto actual del estudio del proyecto de ley del presupuesto general de la Nación de 2015 se encuentran en discusión las características de la política tributaria y fiscal heredada y completada por el actual Gobierno en el último cuatrimestre de 2013. También, los ajustes que el Ejecutivo incorporó al régimen tributario en el primer semestre y la entrada en vigencia de la Ley N° 5098/13 de responsabilidad fiscal para el ejercicio 2015.

Los informes de ejecución presupuestaria de 2013 actualmente disponibles permiten dimensionar el deterioro de la política tributaria y fiscal arrastrados desde 2012, con los resultados deficitarios crecientes y los contrastes presentados. Por un lado, el total de ingresos recaudados por el Gobierno central sólo aumentó 4% y los tributarios, 6,6%, en el año de mayor crecimiento económico registrado en la historia económica del país, en relación con el año anterior, en el que el PIB disminuyó en 1,2%, en términos reales. Mientras, en este año de crisis interanual dichos ingresos habían crecido en 9% y 5%, respectivamente, respecto de 2011. ¿Por qué los ingresos corrientes han crecido mucho menos en el año del crecimiento que en el de la crisis?

Los indicadores muestran que en 2013 sólo aumentaron los ingresos por el impuesto a las rentas<sup>29</sup> y utilidades (aunque en un porcentaje menor que el año anterior), al valor agregado (IVA) y otros impuestos sobre bienes, pero se redujeron los ingresos por los impuestos selectivos al consumo (aplicado a los combustibles, cigarrillos y bebidas alcohólicas, productos importados para el turismo de compra) y los tributos a las importaciones. También resulta insólita la caída de los ingresos no tributarios, como las contribuciones al Fondo de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios Públicos, que pasaron de un crecimiento del 28% entre 2011 y 2012 a decrecer 5,1% en 2013.

La cuestión planteada aquí es que si con un crecimiento tan alto del PIB (14,2%) la recaudación tributaria aumentó solo un poco más (7%) que el aumento logrado en el año de crisis (5%), en el que el PIB cayó 1,2%, no cabe seguir manteniendo las expectativas sobre los beneficios que genera el crecimiento económico para los recursos públicos y su inversión en políticas públicas dentro del esquema del modelo de desarrollo vigente y de la política tributaria.

El déficit presupuestario de 1 billón 966 mil millones de guaraníes del ejercicio 2012 fue superado en el año 2013 al llegar a 2 billones 460 mil millones de guaraníes y, asociado con ello, aumentó la deuda pública interna y externa como medio de financiamiento.

En cuanto a las medidas de política tributaria tomadas frente al hecho en el año 2014, los márgenes de aumento a los impuestos propuestos y aprobados en el presente año fortalecieron el IVA, un impuesto de tipo indirecto y regresivo que paga el usuario sobre los bienes y servicios comprados y contratados; sin considerar las desigualdades sociales de ingreso ni renta: todos pagan el mismo porcentaje sobre un total variable, el precio del bien o servicio adquirido.

De ahí que no sorprenda que del paquete de medidas que tiene previsto el MH, en enero de 2014 haya entrado en vigencia el 10% del IVA sobre los intereses, comisiones y recargos de los préstamos otorgados (incluyendo las tarjetas de crédito), para el financiamiento del pago de la deuda por compras en el país o en el exterior, y las transacciones financieras de las entidades no reguladas por la Ley N° 861/96 General de bancos, financieras y otras entidades de crédito. Luego, desde mayo, haya entrado en vigencia el aumento del IVA, del 5% al 10%, para las mismas operaciones financieras, pero para las

29 Desde 2013 se inició la implementación del impuesto a la renta personal en forma gradual, para empezar gravando a las personas con ingresos de 10 salarios mínimos mensuales o 120 anuales, e incorporar anual y progresivamente a los que tienen 9, 8 y hasta 3 salarios mínimos o su equivalente anual.

reguladas por la mencionada Ley N° 861/96. Es ilustrativo, e irónico a la vez, sobre a quién beneficia, en primer lugar, el actual Gobierno, el hecho de que esta segunda medida fue tomada por la presión ejercida por la Unión Industrial Paraguaya (UIP), por haber afectado con la primera medida a los créditos a las pequeñas y medianas empresas y mantener más bajo el IVA para las más grandes entidades bancarias y financieras.

También desde enero entró en vigencia la Ley N° 5061/13 que extiende el IVA al sector agropecuario, incluyendo a los pequeños y medianos productores, y reemplaza el Imagro por el Iragro. Con éste, también se incorporó al impuesto sobre la renta agropecuaria a una parte de los pequeños productores y aumentó del 2,5% al 10% el impuesto pagado por los medianos, manteniendo el 10% a los grandes productores. Al aumentar la base de contribuyentes del IVA y del Iragro, la Subsecretaría de Tributación (SET) del MH sobrecarga la base de datos del sistema, y hará más difícil su control, para resultados poco efectivos en función del crecimiento de las recaudaciones buscadas. Según el monitoreo mensual de la SET, los ingresos por IVA agropecuario, incluyendo los derivados del sector de pequeños y medianos productores, totalizaban más de 216 mil millones de guaraníes, unos 49 millones de dólares, a fines de julio de 2014<sup>30</sup>.

Un indicador de la tendencia de escaso control y gestión que la implementación tributaria tenía y que en el año 2013 empieza a cambiar para agotar los medios hacia el objetivo de lograr una mayor recaudación con el nivel de impuestos existentes es el informe reciente de la SET, que consigna un ingreso de más de 422 mil millones de guaraníes (91 millones de dólares) a través de casi 92 mil correos persuasivos enviados a los contribuyentes para actualizarles sobre sus situación impositiva, además de otras 21 mil llamadas telefónicas, entre enero y agosto del presente año<sup>31</sup>. Mientras, en octubre, descubren una red de empresas legalmente constituidas, formales, que traficaba la evasión tributaria mediante facturas falsas. El monto defraudado es estimado en 340 mil millones de guaraníes (76 millones de dólares) en un solo caso aislado<sup>32</sup>.

30 MH/SET IVA agropecuario aportó USD 49 millones hasta julio, 22 de agosto de 2014. Disponible en: [www.hacienda.gov.py/set](http://www.hacienda.gov.py/set)

31 Última Hora, 26 de octubre de 2014. Disponible en: [www.ultimahora.com.py/fisco-intima-por-correo-y-recauda-usd-91-millones](http://www.ultimahora.com.py/fisco-intima-por-correo-y-recauda-usd-91-millones)

32 ABC Color, 22 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/economia/una-red-de-empresas-trafficaba-con-facturas-falsas-de-la-megaevasion-1298369.html>

Con la entrada en vigencia de la Ley N° 5098/13 De responsabilidad fiscal<sup>33</sup>, que establece el margen del 1,5% de déficit fiscal en relación con el PIB del presente año, el Gobierno tendrá la posibilidad de aumentar el endeudamiento público anual en el mismo porcentaje para financiar el presupuesto público anual. De hecho, la meta de endeudamiento a mediano plazo, prevista para el año 2018, es del equivalente al 25% del PIB 2017, coincidente con la metodología usada actualmente por el MH.

Ante la evasión, la insuficiencia de los ingresos recaudados y el aumento del déficit fiscal, y con ello la deuda pública interna y externa, existe una campaña denominada "Impuestos justos para inversión social", impulsada por la organización Decidamos junto con otras organizaciones<sup>34</sup>.

### **La mala calidad del gasto público y el tope para 2015**

La ejecución de los gastos en el año 2013 también muestra su mala calidad y que su crecimiento no está en relación directa ni proporcional con el crecimiento del PIB. Los gastos totales del Gobierno central aumentaron poco más del 5% por efecto del crecimiento del 8% de los gastos corrientes respecto del año anterior y la caída de los gastos de capital en 5%, lo que, comparado con el crecimiento del PIB de más del 14%, es muy raro<sup>35</sup>.

En cuanto al comportamiento de los indicadores por objeto del gasto, los contrastes son más evidentes. Los servicios personales del área del Gobierno central siguieron creciendo en 12%, por encima del considerable crecimiento del 25% en 2012. Sin embargo, decrecieron los gastos en bienes y servicios y, dentro de este, los servicios no personales, los bienes de consumo y de cambio. En otras palabras, se pagaron mucho más sueldos y salarios pero no se sostuvo ni aumentó la ejecución de las acciones que podrían haber demandado gastos operativos, en igual o mayor medida que el año anterior. Además, crecieron los gastos en comisiones de la deuda externa en más del 35%<sup>36</sup>, 10 veces más que en 2012, justamente por la falta de ejecución de los créditos conforme al cronograma de desembolsos; también, las transferen-

33 Promulgada a inicios del gobierno actual (2013), entrará en vigencia con el PGN 2015, actualmente en estudio y aprobación en el Congreso Nacional.

34 Disponible en: <http://www.justiciatributaria.org.py/>

35 Administración Central. Situación financiera – Ejercicio Fiscal 1990-2013. Sistema de Contabilidad (Sico), disponible en: [www.hacienda.gov.py/sse](http://www.hacienda.gov.py/sse)

36 Estas comisiones generalmente son penalizaciones por el incumplimiento del cronograma de ejecución de los desembolsos de los préstamos internacionales, suministrados por los organismos multilaterales de financiamiento. MH/Subsecretaría de Estado de Economía. Disponible en: [www.hacienda.gov.py/sse/DGEP/noticias](http://www.hacienda.gov.py/sse/DGEP/noticias)

cias para el pago a personas jubiladas y pensionadas. Es decir, además de la baja ejecución de las acciones, creció considerablemente el gasto en comisiones de la deuda externa y los pagos de los intereses de la deuda pública interna y externa, los que, en el caso de la deuda interna, llegaron a triplicarse.

Mientras tanto, la falta de pago de las entidades del Estado a las empresas públicas prestadoras de energía eléctrica, agua, teléfono (Ande, Essap, Copaco) llegó a inicios de 2014 a más de 550 mil millones de guaraníes (más de 120 millones de dólares)<sup>37</sup>. En el caso del IPS, la deuda flotante heredada del Gobierno anterior obstaculizó el desempeño de su administración en el actual, así como la insuficiencia de recursos resentida principalmente por el Programa de Asistencia Sanitaria. El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) sigue sin transferir regularmente los aportes retenidos de los funcionarios, administrativos, técnicos y docentes, y su aporte como empleador, y esta deuda acumulada no le ha generado ninguna penalización hasta el momento. Según la administración actual, la evasión por el lado del aporte obrero-patronal es del 55%<sup>38</sup>.

La mala calidad del gasto público también se evidencia cuando se generan crecientes déficit presupuestarios sin mayores ni mejores resultados para la gente en la gestión de las políticas públicas, y se propicia la corrupción e impunidad, como la situación que caracterizó el periodo interanual 2012-2013. Si consideramos los pagos indebidos que el actual Gobierno registró durante los cortes administrativos, por valor de 600 millones de dólares según el informe de los 100 primeros días<sup>39</sup>, y distribuimos dicha suma en los años 2012-2013 en forma paritaria, por tratarse de un periodo de gobierno interanual, resulta en el 65% y el 55% de los déficits presupuestarios referidos más arriba. La gestión de la política fiscal, así como la estructura presentada, son insostenibles en el mediano plazo.

## **La espiral de endeudamiento público interno y externo**

El Gobierno actual continuó con la política de aumento del endeudamiento del gobierno anterior de Federico Franco, con lo cual han cambiado los niveles moderados en los que la deuda pública creció, en el contexto de la recuperación y crecimiento económico, en el periodo 2003-2011, así como

37 Ante el descalce financiero de las empresas públicas debido a dicha deuda acumulada, el Equipo Económico Nacional obligó a las entidades deudoras al pago total de las facturas del presente año, con base en las previsiones presupuestarias, además del pago de una primera cuota de amortización de la deuda impaga del 3% durante el presente año, y del 18% en 2015.

38 ABC Color, 23 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/editorial/>

39 Presidencia de la República del Paraguay. Disponible en: [www.presidencia.gov.py/Informedelos100dias/video](http://www.presidencia.gov.py/Informedelos100dias/video)

también sus estructuras, aumentando la carga financiera para el Estado paraguayo por efecto del aumento de los servicios de la deuda (amortizaciones e intereses). Los riesgos están asociados con las perspectivas inciertas que la economía paraguaya tiene en el mediano y largo plazo respecto de las nuevas tendencias del mercado internacional de bienes, servicios, inversiones y financiamiento externo. La propia experiencia con la deuda pública externa de principios de los años 2000 había obligado a la disciplina de moderación, hoy abandonada<sup>40</sup>.

No se trata de tener miedo o no para endeudar al país, sino de cuánto, con quién y para qué se endeuda. En 2013, el Tesoro Público hizo nueve emisiones de bonos nacionales, de un valor total de 1.066.000 millones de guaraníes (240 millones de dólares) y de enero a agosto del presente año ha ejecutado otras seis emisiones por 999.000 millones de guaraníes (233,3 millones de dólares). El saldo de los bonos nacionales en poder de los acreedores residentes (bancos, financieras, Caja de Jubilaciones y Pensiones del MH, entre otros) es de 3 billones de guaraníes (677 millones de dólares). Además, emitió y colocó a inicios de agosto pasado la segunda emisión de bonos “soberanos” en el mercado financiero estadounidense, a través de dos bancos comerciales de dicho país, por valor de 1.000 millones de dólares<sup>41</sup>.

Incluyendo dichos bonos, para fines de agosto pasado el saldo total de la deuda pública interna y externa fue de 5.458 millones de dólares estadounidenses, suma que duplica el saldo existente a fines de 2011<sup>42</sup>. El ritmo de crecimiento de los saldos de la deuda pública total, la interna y la externa (2013 y 2014), es peligroso, pues es desproporcionado respecto del ritmo de crecimiento del PIB y de la inversión pública en los tres últimos años, y porque compromete el manejo de la política fiscal y cambiaría en el mediano y largo plazo.

Además, porque las ventajas de los bonos externos, de 500 (2013) y de 1000 (2014) millones de dólares, por su disposición inmediata, sin los condicionamientos de los préstamos con los organismos financieros oficiales de cooperación bilateral, regional e internacional, como ser la Jica, el Banco Mundial y el BID, se traducen en desventajas al no contar el Gobierno con proyectos de inversión consolidados y validados convenientemente por las instituciones, expertos, técnicos y sectores sociales involucrados; el pago de los intereses

40 Entre 2003 y 2008 el Estado paraguayo ejecutó un programa de estabilización de gastos, precios y salarios con el Fondo Monetario Internacional, por efecto de la moratoria parcial del pago de la deuda externa en la que había incurrido, y que redujo el gasto público durante dicho lapso.

41 Molinier, Lila (2014) *La deuda pública paraguaya y los bonos “soberanos”*.

42 *Ibíd.*

sobre el valor nominal de los títulos de deuda, y los plazos de 10 (2023) y 30 años (2044) en los que los gobiernos de turno deberán disponer para cancelar y retirar dichos títulos de deuda del mercado internacional o, de lo contrario, enfrentar los intereses moratorios.

Considerando la débil estructura tributaria y la política fiscal antes vista, la administración de los riesgos planteados, el nivel de endeudamiento público actual será una de las determinantes más importantes de la ejecución de la política de endeudamiento, de la política fiscal y de la tributaria, pues si bien el saldo actual es “manejable” porque es relativamente bajo respecto del PIB, 14,1% (2013) y 18,9%, con saldo a agosto de 2014 y PIB de 2013, la carga financiera que genera el pago de los servicios de la deuda externa de los 1500 millones de dólares en bonos externos está siendo cubierta con nuevas emisiones de bonos nacionales, los cuales también implican el pago de intereses, por lo que se está pagando intereses de la deuda interna sobre intereses de la deuda externa, con lo cual los servicios de la deuda pública tienen efecto multiplicador, y presentan riesgos de sostenibilidad en varios sentidos.

Además, el Gobierno sigue y seguirá contratando nuevos créditos externos con los organismos financieros internacionales de cooperación para sus proyectos de inversión. De hecho, en el primer semestre, el Congreso Nacional aprobó un préstamo de 100 millones de dólares del Banco Mundial para el programa de agricultura familiar campesina, de cinco años de ejecución y desembolso, a pesar de que el MAG, y dicho programa en particular, es beneficiario de otros 50 millones asignados de los 1.000 millones de los bonos “soberanos” que el Tesoro Público colocó en el mercado financiero internacional, con el objetivo explícito de aumentar su productividad mediante la inversión en infraestructura de riego, equipamiento y en la asistencia técnica<sup>43</sup>.

## **Mercosur: Los puntos de tensión y negociación**

### *Los focos de tensión*

Paraguay fue rehabilitado como socio pleno del Mercosur, la Unasur y en las instancias y foros regionales, y mundiales, tras la regularización de los mecanismos democráticos de sucesión del Gobierno actual, y su gestión para su reinsertión. Pero, una vez superado el *impasse* en relación con el reconocimien-

43 Rubín, Palo, 18 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.palorubin.com/noticias.php?id2=110574>, y [www.mag.gov.py](http://www.mag.gov.py)

to de Venezuela como miembro pleno por el Congreso Nacional y el Ejecutivo, existen tensiones en la interacción entre los gobiernos del Mercosur.

Una de ellas es la tensión relacionada con la disconformidad del Gobierno paraguayo con algunas decisiones tomadas en su ausencia, durante el tiempo en que estuvo sancionado tras el golpe parlamentario, como es el caso del arancel externo común de 14% para las importaciones provenientes de la extrazona, pues es más alto que los aranceles a la importación vigentes a nivel nacional. Los sectores importadores del Paraguay se oponen.

El hecho es que los socios más grandes, Brasil y Argentina, no están dispuestos a ceder en cuanto al arancel externo común (AEC) de 14%, por la política de protección básica a la industria, al empleo y los ingresos de las y los trabajadores ante las exportaciones de las economías más desarrolladas, incluidas las asiáticas, en el contexto de las negociaciones pendientes como bloque regional. En el caso del Brasil, el arma de persuasión con el Gobierno paraguayo es la retención de su aporte al Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem)<sup>44</sup>, con el que está previsto financiar la construcción del proyecto “Costanera norte de Asunción”, y que se dificulta al retrasarse su concreción.

La posición del Gobierno paraguayo de no aceptar el margen del AEC está en relación con los intereses de los sectores importadores que han logrado aranceles aduaneros cero e impuestos internos muy reducidos para la importación, en particular de los bienes de capital y los automotores, así como los destinados al “turismo de compra”, sin discriminar el origen, debido a la ausencia de compromisos firmados en términos de uniones aduaneras por fuera del Mercosur.

En el caso con Argentina, la mayor tensión está concentrada en la renegociación del Tratado de Yacyretá según sus términos, al cumplirse en el año 2014 los 40 años de vigencia previstos. Esta renegociación tiene varios focos de tensión. Comienza con la negociación de lo que el Gobierno argentino de todos los tiempos considera la deuda paraguaya en Yacyretá. Según especialistas nacionales, la pretensión argentina no se corresponde con los términos del tratado, específicamente de su anexo C, sobre las condiciones financieras de la administración de la hidroeléctrica, a pesar del acuerdo firmado por el

44 El Focem fue creado en 2004 como un mecanismo de reducción de los efectos de las desigualdades estructurales existentes entre las economías más pequeñas (Paraguay y Uruguay, beneficiarios) y las más grandes (Argentina y Brasil), con el objetivo de promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas; y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional, así como el fortalecimiento del proceso de integración.

Gobierno paraguayo en 1992. De la resolución de este conflicto dependen otras dos obras binacionales: la maquinización del brazo de Añã Kuá (río Paraná, frente a Encarnación) y el proyecto de construcción de una segunda hidroeléctrica binacional, Corpus, prevista en una zona del sureste del departamento de Itapúa.

### *El impulso a las relaciones diplomáticas, comerciales y de inversión con China*

A fines de octubre, el Gobierno dio un impulso hacia el aumento de las relaciones comerciales y a la posibilidad de la inversión directa de capital con la República Popular de China, evidenciada con la visita a Paraguay de una misión mixta, público-privada, sin mediar los trámites protocolares, sino asociada directamente con la promoción de las inversiones chinas y las exportaciones paraguayas hacia dicho país<sup>45</sup>.

De prosperar las negociaciones, se podría destrabar la histórica posición obstructionista que los gobiernos paraguayos mantuvieron hasta la actualidad para entablar las relaciones diplomáticas con dicho país, y que en el contexto del Mercosur impide al bloque negociar un acuerdo de libre comercio con China Continental y mejorar las condiciones de intercambio para sus miembros, quienes tienen relaciones diplomáticas y acuerdos bilaterales con dicho país.

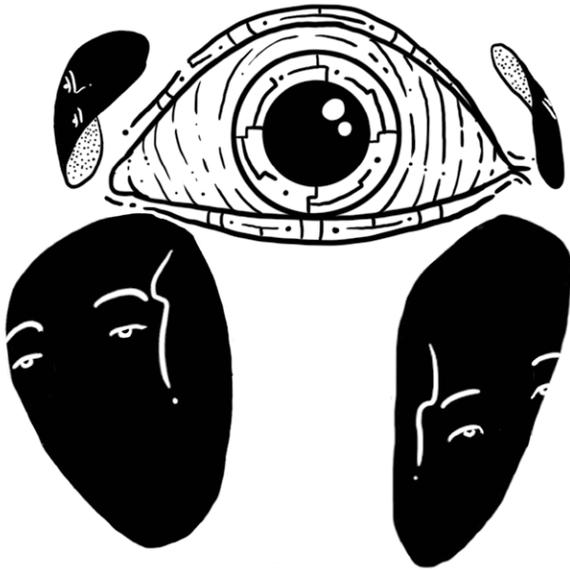
Lo irónico del caso es que Paraguay figura como el principal mercado en América Latina para las exportaciones de China Popular, un negocio rentable para el sector importador, y para la triangulación de las importaciones hacia los vecinos regionales más grandes, principalmente Brasil, pero, al mantener las relaciones diplomáticas con Taiwán, impedía conseguir las propias con la primera, al ser excluyente. Sobre las ventajas y desventajas de optar por mantener relaciones internacionales con una de ellas, en detrimento de la otra, no se conoce la discusión en el área del Gobierno, aunque la misión mixta, encabezada por el ministro de Industria y Comercio a Pekín, es un indicador de la toma de decisión respecto de avanzar en las relaciones con China continental.

45 Rediex, 29 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.rediex.gov.py/paraguay-quiere-vender-a-china-popular-agroalimentos-y-logistica-not371>



CAPITULO I

# DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN





# LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN TIEMPOS DE UNA IMPRONTA EMPRESARIAL PARA EL ESTADO

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS



Los pueblos indígenas continúan enfrentando la ausencia de políticas estructurales orientadas a la superación de las condiciones de extrema pobreza que afectan a la mayor parte de sus comunidades. El Estado ha demostrado una vez más la falta de voluntad para abordar los históricos reclamos de restitución territorial. El discurso y el marco ideológico dominante, antes que favorecer la atención adecuada de los derechos indígenas, los excluye y limita en función a un proyecto político que se articula en un imaginario “progreso” que ha de llegar a partir de las grandes inversiones, sin reparar en los derechos de la gente, en especial de los pueblos indígenas, cuyas tierras, antes que espacios donde se realiza la vida y la cultura, son vistas como áreas de expansión de un gran proyecto empresarial para hacer negocios.

**Oscar Ayala Amarilla**

TIERRAVIVA

## Introducción

El actual mandato constitucional conlleva un proceso de restauración conservadora, signado por la convergencia, pocas veces vista, de los diferentes sectores de poder económico, cuyo amplio consenso en torno al proyecto del presidente Horacio Cartes es apenas cuestionado por algunos industriales locales, que perciben las amenazas del capital transnacional como riesgo a su supervivencia económica; la coyuntura, en términos de praxis política, supone la instrumentación de la institucionalidad del Estado y el funcionamiento de sus distintos órganos de gobierno, principalmente del Ejecutivo, trocándolas en gerencias y subgerencias de un gran proyecto empresarial para hacer negocios.

Así las cosas, los pueblos indígenas, al igual que amplios sectores de la población, tuvieron que enfrentar durante el presente año la ausencia de políticas públicas orientadas a la superación de las condiciones de extrema pobreza que afectan a la mayor parte de las comunidades, que no sea la repetición de algunos programas acotados, que se arrastran de gobiernos anteriores, con un contenido meramente asistencialista, así como la nula vocación de abordar los históricos reclamos de restitución territorial.

El presupuesto ideológico es confirmado por el propio discurso que expresan representantes del Estado. Un significativo ejemplo, que confirma la matriz economicista utilizada para atender los derechos, lo encontramos en la propia posición del presidente del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), Jorge Servín, cuya actuación en sede internacional es reveladora. En efecto, en la audiencia convocada a instancias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en Washington, sobre los derechos de los totobiegosode en aislamiento voluntario, el funcionario solicitó en nombre del Estado paraguay, sin mayores rodeos: “el rechazo de las medidas cautelares por la totalidad de las 550.000 hectáreas reclamadas, dado que generaría ingobernabilidad local”<sup>1</sup>, haciéndose así eco de la postura de las empresas ganaderas y latifundistas del norte del Chaco, cuya actividad extractivista pone en riesgo de supervivencia a las últimas comunidades indígenas no contactadas de la región y que son un factor de poder en una región con escasa, cuando no nula, presencia de los poderes públicos.

Es así que el discurso y el marco ideológico dominante, antes que favorecer la atención adecuada de los derechos indígenas, en especial sobre sus tierras

1 Cfr. Informe de gestión del INDI, agosto de 2013/agosto de 2014, pág. 17. Disponible en: [http://www.indi.gov.py/archivos/documentos/INDI%20INFO%20Gestion2013-2014\\_jx751qbd.pdf](http://www.indi.gov.py/archivos/documentos/INDI%20INFO%20Gestion2013-2014_jx751qbd.pdf)

ancestrales, los excluye y limita en función a las inversiones y los negocios que como nunca adquieren en la actualidad las facilidades y privilegios de un proyecto político que se articula en un imaginario “progreso” que ha de llegar a partir de las grandes inversiones, sin reparar en los derechos de la gente, en especial de los pueblos indígenas, cuyas tierras, antes que espacios donde se realiza la vida y la cultura, son vistas como áreas de expansión del agronegocio, la ganadería y, últimamente, la explotación de los hidrocarburos.

### ***Guardias rurales, o simples parapoliciales, ejercen funciones propias del Estado***

Uno de los casos más graves de desplazamiento forzoso, el sufrido por la comunidad Y'apó del pueblo avá guaraní, en la localidad de Corpus Christi, departamento de Canindeyú, ocurrido el 15 de junio, conlleva un dato que eleva los niveles de preocupación sobre la seguridad de las personas y los grupos organizados que en el ámbito rural exigen el reconocimiento de sus derechos. La actuación de civiles armados con total impunidad y sin ningún control estatal se ha vuelto una realidad.

En efecto, este extremo, incompatible con el principio del monopolio constitucional de las fuerzas públicas en manos del Estado, puede constatarse en los hechos denunciados con posterioridad al ataque del asentamiento indígena de Y'apó, que refieren como perpetradores de éste a personas de civil al servicio de la empresa Laguna SA, circunstancia posteriormente reconocida, de manera expresa, por el Ejecutivo en un pronunciamiento<sup>2</sup> dado a conocer por la Red de Derechos Humanos de dicho poder del Estado<sup>3</sup>.

En otro hecho similar, también en el mismo departamento de Canindeyú, en un asentamiento indígena ubicado entre los límites de los distritos de Corpus Christi y Puente Kyha, el 7 de mayo, unas 30 familias de la comunidad Takuara'í Marilú fueron atacadas también por un grupo armado no identificado, según la denuncia de Derlis Portillo<sup>4</sup>, miembro de la citada comunidad. El grupo parapolicial estuvo integrado por personas de origen brasileño y paraguay, quienes procedieron a realizar disparos de armas de fuego como a la 1:30 de la madrugada, con lo cual despertaron y dispersaron a la gente y luego procedieron a quemar sus casas, vehículos y todas las pertenencias y bienes ahí encontrados de la comunidad. Unas horas después, como a las 5,

2 INDI, 25 de junio de 2014. Disponible en: [http://www.indi.gov.py/noticia/54-comunicado-sobre-los-hechos-ocurridos-en-la-comunidad-indigena-yapo-del-pueblo-av-guaran-del-distrito-de-corpus-christi-departamento-de-canindey-el-domingo-15-de-junio-de-2014.html#.VF\\_aOvmG\\_RY](http://www.indi.gov.py/noticia/54-comunicado-sobre-los-hechos-ocurridos-en-la-comunidad-indigena-yapo-del-pueblo-av-guaran-del-distrito-de-corpus-christi-departamento-de-canindey-el-domingo-15-de-junio-de-2014.html#.VF_aOvmG_RY)

3 Para ampliar y profundizar información sobre el tema se refiere al artículo sobre el caso Y'apó en este mismo capítulo del informe.

4 Proyecto “Democratización de la información”, 7 de mayo de 2014. Disponible en: <http://demoinfo.com.py/en-canindeju-desalojan-indigenas-queman-sus-pertenencias/>

según la denuncia recogida del Sr. Portillo, efectivos de la Policía Nacional llegaron hasta el lugar del atraco, pero, para sorpresa de las familias que se encontraban en total desamparo en ese momento, que esperaban ser auxiliadas y protegidas, cuando muchas de ellas aún estaban desaparecidas tras el tiroteo, los efectivos policiales consumaron el desalojo del inmueble, echándolos a todos de las tierras, cuya superficie es de unas 337 hectáreas, según refirieron. La actuación de la fuerza policial se habría dado a instancia de una persona cuyo nombre es Severino Rousset Moura, quien sería un arrendatario del inmueble, que habría sido otorgado por el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) en condiciones ilegales.

Estos dos hechos ilustran una realidad cada vez más extendida y preocupante: la irrupción de bandas armadas en los conflictos de las tierras, que parecen contar, desde el Estado, con la tolerancia y aquiescencia de sus agentes, quienes delegan ilegalmente incluso la intervención en asuntos que, en todo caso, serían propios de la fuerza pública.

Ninguno de los dos casos citados registra actividad jurisdiccional orientada a investigar, procesar y, eventualmente, condenar a las personas responsables de estos graves hechos, con lo cual la impunidad se vuelve una aliada más de los perpetradores de estos crímenes. Respecto al último caso relatado, no existe siquiera un pronunciamiento oficial en relación a lo sucedido.

Asimismo, es de destacar en este apartado la divulgación de un informe<sup>5</sup>, tal vez el primero de esta naturaleza, que da documentadamente cuenta sobre un importante número de víctimas de ejecuciones extrajudiciales y homicidios que son atribuidos a grupos armados que sirven al narcotráfico en el departamento de Amambay y parte de Concepción. De igual modo, el informe dado a conocer el 21 de agosto observa un estado de cosas violatorio de derechos fundamentales, en el cual se producen limitaciones y restricciones al derecho a la libre circulación de integrantes de las comunidades indígenas del pueblo paĩ tavyterã, impuestas por guardias privados, que penalizan hasta con la muerte la transgresión de las medidas ilegalmente vigentes en una determinada región.

Las personas de este pueblo, que ocupa una región transfronteriza entre Brasil y Paraguay, que ingresan a tierras tituladas a nombre de terceros para realizar actividades tradicionales de subsistencia o, simplemente, transitar por ellas para visitar a otras comunidades y acceder a un camino principal, en muchos casos fueron víctimas de sicarios, según releva el informe.

5 Tierraviva. Disponible en: <http://www.tierraviva.org.py/wp-content/uploads/2014/08/Violencia-e-impunidad.pdf>

En relación a este tema, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, en audiencia pública, tuvo la ocasión de recibir, el 12 de abril, en la ciudad de Pedro Juan Caballero<sup>6</sup>, entre otros reclamos, numerosas denuncias de las organizaciones pa'i tavyterã, que reclamaron garantías y protección a sus derechos y el fin de la impunidad sobre los crímenes que tienen por víctimas a integrantes de este pueblo. Una agenda que contiene varios aspectos que hacen a las políticas de seguridad y los servicios de justicia en la región fronteriza con Brasil, habitada por este pueblo indígena, es gestionada ante diversas autoridades, sin que haya habido avances significativos hasta el cierre del presente informe.

### ***La deforestación y la consecuente violación del derecho a la vida y los recursos naturales de los pueblos indígenas***

Durante el año que se informa tuvo gran repercusión pública, no solo a nivel nacional, sino también en el exterior, la acelerada tasa de deforestación que afecta a la región Occidental de Paraguay, considerada la mayor del mundo, que compromete no solo el equilibrio medio ambiental y el ecosistema, sino en los derechos, entre otros, del pueblo ayoreo, que aún cuenta con miembros en situación de aislamiento voluntario, viviendo en el norte y el oeste del Chaco.

En este sentido, las conclusiones científicas de la Universidad de Maryland, Estados Unidos, sobre la situación de los bosques a nivel mundial, dadas a conocer en el mes de enero de 2014, pone el acento en lo que está ocurriendo en esta región, arrojando datos verdaderamente alarmantes<sup>7</sup>.

Un estudio publicado por Iniciativa Amotocodie, consistente con lo anterior, es ilustrativo sobre el impacto que tiene la descontrolada deforestación en el territorio de ocupación y dominio ancestral del pueblo ayoreo en el norte y oeste del Chaco, principalmente.

Este reporte, menciona que:

*[E]n febrero del 2014 la superficie desmontada era de alrededor de 2.593.000 hectáreas. Esto representa una pérdida del territorio ancestral ayoreo del orden del 544% en el término de nueve años. Sin embargo, lo más alarmante es que entre diciembre de 2012 y febrero de 2014 se transformaron en campos de pastoreo 442.450 hectáreas. Es decir que en 14 meses dejaron de existir casi la*

6 Fapi, 3 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.fapi.org.py/lideres-del-pueblo-pai-tavytera-exigen-al-estado-el-cese-de-la-violacion-sistemática-de-sus-derechos/>

7 Gat, 21 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.gat.org.py/v5/index.php?detalle=712&titu=7&sec=39>

*misma cantidad de bosques que entre 1927 (con la llegada de los primeros colonos menonitas) y 2004 (77 años). Esta veloz transformación se caracteriza no solamente por la extensión, sino por una altísima fragmentación de los bosques. Una gran cantidad de bosques arrasados, se manifiestan en pequeñas islas de pocas hectáreas (reservas obligadas por la legislación ambiental) y 'barreras corta vientos' de no más de 100 metros de ancho en los mejores casos, lo cual significa que son bosques transformados. Esto incrementa por lo menos en un 25% la cifra de territorio perdido por los grupos aislados en el norte del Chaco<sup>8</sup>.*

Asimismo, uno de los casos que más preocupa es la situación de los totobiegosode, grupo ayoreo en aislamiento, en cuyo territorio tradicional se han ubicado numerosas empresas que han desmontado una gran cantidad de bosque, entre ellas Yaguareté Porã SA, una compañía de capital brasileño que ha adquirido tierras en el corazón del patrimonio cultural y natural totobiegosode.

Esta empresa, en marzo de 2014, obtuvo una licencia ambiental que le autoriza a deforestar hasta 78.549 hectáreas<sup>9</sup>, luego que por varios años tuviera prohibida esta actividad, en razón a las evidencias alegadas ante la autoridad ambiental sobre la presencia de personas del pueblo ayoreo totobiegosode en dicha zona.

Esta situación no solo vulnera los derechos territoriales del pueblo ayoreo, sino que compromete el derecho a la vida de quienes están en el monte, y su supervivencia como grupo, situación agravada en términos de la responsabilidad estatal, dado el concurso de su propia autoridad ambiental, la Secretaría del Ambiente (SEAM), en el otorgamiento de licencias, sin consideración alguna por los derechos indígenas sobre su territorio ancestral.

A lo anterior se suma la pretensión de apropiarse de una parte de un inmueble ya titulado a la comunidad totobiegosode por un particular, denunciada por el propio grupo indígena<sup>10</sup> ante el Ministerio Público en vísperas del cierre del presente informe, como hechos de invasión de inmueble que menoscaban la propiedad comunitaria.

8 Iniciativa Amotocodie (2014) *La situación de los pueblos aislados en el Paraguay*. Disponible en: <http://www.iniciativa-amotocodie.org/>

9 ABC Color, 31 de marzo de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/locales/seam-autorizo-desmante-en-tierra-donde-habitan-indigenas-silvicolas-1230088.html>

10 GAT, 29 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.gat.org.py/v5/index.php?detalle=957&titu=7&sec=40>

Otro ejemplo de cómo el Estado por sus propios actos demuestra una actitud incompatible con sus obligaciones de garante de los derechos ambientales y territoriales se expresa con la política para este sector que recoge el Decreto N° 453/2013<sup>11</sup> del Poder Ejecutivo, como un indicador claro de sus prioridades. El acto administrativo releva de la obligación de realizar los estudios de impacto ambiental a las propiedades menores a 2000 hectáreas en el Chaco y menores a 500 hectáreas en la región Oriental, disposición que en la práctica deja sin efecto la tutela de la Ley N° 294/93 de evaluación de impacto ambiental<sup>12</sup>.

Finalmente, es de mencionar que una de las fórmulas para contener la deforestación masiva en la región Occidental de Paraguay es discutida en torno a la sanción por parte del Congreso Nacional de una ley de “deforestación cero”, similar a otra vigente en la región Oriental; sin embargo, esta iniciativa enfrenta la resistencia de grupos empresariales, que lograron hasta ahora posponer una definición al respecto<sup>13</sup>.

### ***Obligaciones internacionales y acatamiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)***

Sin dudas que lo más resaltante en el periodo que se informa es la expropiación<sup>14</sup> de las 14.404 hectáreas de tierra a favor de la comunidad indígena Sawhoyamaya, luego de cinco años que expirara el plazo dado por la Corte IDH; asimismo, constituye un importante precedente el fallo de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que, al rechazar la acción de inconstitucionalidad promovida por las empresas expropiadas, ratificó la plena constitucionalidad de la ley expropiatoria<sup>15</sup>, con lo cual concluye una importante etapa del ya largo camino recorrido por esta comunidad para recuperar sus tierras.

A propósito de la sentencia del máximo tribunal de la República, es menester destacar lo afirmado en su exordio, párrafo 5, como un trascendente avance en la afirmación de los derechos a la propiedad comunitaria indígena en la jurisprudencia doméstica, cuando dice:

11 SEAM, 28 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.seam.gov.py/component/content/article/1713.html>.

12 ABC Color, 17 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/decreto-de-horacio-cartes-facilita-la-deforestacion-1206276.html>

13 Agenda Legislativa, 20 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.agendalegislativa.com.py/senado/1284-deforestacion-cero-afectaria-a-productores-que-deseen-invertir-en-el-chaco-segun-fecoprod>

14 Gaceta Oficial, 12 de junio de 2014. Disponible en: [http://www.gacetaoficial.gov.py/uploads/pdf/2014/2014-06-12/gaceta\\_2348\\_IJGEFHBFHCKDIKCGHEGGEHGBHHKFBFCKAHEIIE.pdf](http://www.gacetaoficial.gov.py/uploads/pdf/2014/2014-06-12/gaceta_2348_IJGEFHBFHCKDIKCGHEGGEHGBHHKFBFCKAHEIIE.pdf)

15 Acuerdo y Sentencia de la Corte Suprema de Justicia N° 981 del 30 de septiembre de 2014.

*(...) la propiedad privada se ha formado sobre las propiedades comunitarias de los pueblos antiguos y es por ello que el reconocimiento constitucional de los 'pueblos indígenas como preexistentes al Estado paraguayo' es de naturaleza declarativa y no constitutiva, por cuanto las mismas (comunidades indígenas) existen mucho antes que la vigencia legal de las tierras en términos de 'propiedad'. Sin embargo, la declaración constitucional permite que hoy las tierras vuelvan al estado anterior de sus poseedores originarios (...).*

Ahora resta que el INDI cumpla con el pago de la indemnización a las dos firmas expropiadas, así como con otros pasos administrativos que indica la ley, de tal modo a avanzar en el proceso de formalización del título comunitario. Mientras esto se demore, la comunidad seguirá limitada a ejercer su pleno dominio en los inmuebles que le corresponden, que al momento de cerrar este informe siguen ocupados en una importante extensión por las firmas Kansol SA y Roswell Cía. SA.

En relación a la comunidad indígena Yakye Axa, con base al acuerdo existente entre ésta y el Estado, las familias indígenas que siguen habitando la franja de dominio de la ruta que une las localidades de Pozo Colorado y Concepción, en el departamento de Presidente Hayes, tienen que ser reasentadas en sus tierras, jurídicamente aseguradas desde comienzos de 2012, previéndose para el efecto el desarrollo de una infraestructura vial acorde a los requerimientos en la zona, consistente en la comunicación vial del futuro asentamiento con la principal ruta departamental; sin embargo, el nulo avance en esta materia impide el acceso a sus tierras a los enxet, constituyendo la continuación de un estado de cosas que viola de manera continuada los derechos de la comunidad.

Con respecto a Xákmok Kásek, comunidad del pueblo sanapaná, que obtuviera un fallo favorable de la Corte IDH en 2010, el 24 de septiembre de 2014 llegó a término el plazo adicional que el tribunal supranacional concedió al Estado para dar cumplimiento al punto resolutivo referente a la restitución territorial, sin producirse avances significativos. Al respecto, se sabe que el Estado estaría negociando la adquisición de una de las fincas que están en manos privadas y que debe ser restituida a la comunidad, cuya extensión es de 7701 hectáreas, según información recogida en el INDI. Al momento de cerrar este informe no se cuenta con datos verificables que permitan acreditar los avances reales en este tema<sup>16</sup>.

16 Corte IDH: El incumplimiento de la restitución de las tierras en el plazo establecido tiene una penalización de USD 10.000 por mes, que empezó a computarse el 24 de septiembre de presente año, luego de un prórroga adicional de un año que obtuvo el Estado. Ver Párrafo 288 de la sentencia. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_214\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf)

### ***Recurso efectivo para la reclamación de tierras y participación indígena***

El Estado fue condenado por tercera vez en 2010 por la Corte IDH, entre otros, a adoptar las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un sistema eficaz de reclamación de tierras ancestrales o tradicionales de los pueblos indígenas, que posibilite la concreción de su derecho de propiedad. El plazo estipulado para el cumplimiento de esta condena fue de dos años, a la fecha, vencido.

Como elementos centrales de esta reforma, la Corte dispuso también que ésta debe garantizar: a) que se tome en cuenta la importancia que para los pueblos 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, señaló que la reforma 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 los de las comunidades indígenas.

Sobre este tema, de particular relevancia, tampoco hubo avances, ni tan siquiera en la discusión de un mecanismo institucional que garantice un procedimiento de consulta adecuado que permita el libre ejercicio del derecho a la participación, que bajo el principio de libre determinación debe ser entendido en todo momento por el Estado.

Al respecto, como ejemplo de la omisión que se observa, en el informe de gestión presentado por el titular del INDI encontramos una enunciación de los “espacios de participación para pueblos indígenas”<sup>17</sup>, que, como puede notarse en el texto, se reduce a eventos de promoción y capacitación, no así a espacios de debate institucional en los que las diferentes expresiones organizadas de las comunidades indígenas puedan expresar sus puntos de vista para la defensa de sus derechos e intereses en la gestión pública de las políticas que les competen. Es así que, a modo de ejemplo, en dicha separata puede verificarse como actuaciones del Ejecutivo, a través del INDI, la creación de espacios temporales para la venta de artesanía, la participación en talleres sobre viviendas y comunicación y la conformación de una delegación conjunta del Estado con dirigentes indígenas para asistir a eventos internacionales, actividades que en modo alguno pueden ser equiparadas o consideradas equivalentes a una política que garantice el derecho a la participación de los pueblos indígenas. El vacío político en este sentido es pues

17 INDI (2014 *Informe de gestión: agosto de 2013/agosto de 2014*. Página 32. Disponible en: [http://www.indi.gov.py/archivos/documentos/INDI%20INFO%20Gestion2013-2014\\_jx751qbd.pdf](http://www.indi.gov.py/archivos/documentos/INDI%20INFO%20Gestion2013-2014_jx751qbd.pdf)

evidente, con lo cual Paraguay sigue violando su obligación de adoptar disposiciones de derecho interno en este sentido.

### ***Nuevos espacios institucionales***

Acaso el espacio gubernamental que ha mostrado mayor respeto y escucha a los diferentes reclamos indígenas ha sido la recientemente creada Comisión de Pueblos Indígenas de la Cámara de Senadores<sup>18</sup>, un lugar que se ha convertido desde su funcionamiento en el punto de encuentro y diálogo sobre muchos de los temas que hacen a la agenda del sector. En este sentido, es menester destacar la positiva contribución del espacio parlamentario a la jerarquización del debate político en la materia que, de algún modo, es resultado del gran debate originado con la expropiación de Sawhoyamaxa y el largo proceso de acumulación de diferentes esfuerzos de organismos de la sociedad civil y las organizaciones indígenas durante muchos años de luchas y exigibilidad de derechos.

En este mismo sentido, es importante mencionar y destacar como un logro de las organizaciones indígenas del departamento de Presidente Hayes la conformación del Consejo de Pueblos Originarios y su reconocimiento como instancia de participación de los pueblos indígenas por la gobernación local<sup>19</sup>, para la deliberación de todos los asuntos de interés de las comunidades indígenas de la región y como espacio de información y consulta sobre las cuestiones promovidas por el gobierno departamental.

### ***La lucha contra la impunidad en casos de corrupción que afectaron gravemente a comunidades del Chaco***

De acuerdo a la reportado en el informe del año anterior sobre la corrupción en el INDI durante la administración del hoy procesado y acusado en dos causas Rubén Quesnel, expresidente del ente, el Ministerio Público, junto a la querrela adhesiva, ha mostrado avances significativos que se expresan en el requerimiento conclusivo de acusación en los dos procesos en curso, por los hechos punibles de lesión de confianza, apropiación y abandono, que guardan relación con la enajenación de 25.000 hectáreas de Cuyabía y el robo de los fondos de desarrollo comunitario de Yakye Axa y Sawhoyamaxa.

Sin embargo, los avances señalados en la investigación tropiezan actualmente con la estrategia dilatoria de la defensa de los funcionarios acusados, que

18 AIP, 15 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.ip.gov.py/index.php/politica/item/3981-sena-do-crea-una-comision-permanente-sobre-asuntos-indigenas>

19 Gobernación de Presidente Hayes, NJDPH N° 338/O%014 del 1 de abril de 2014.

ya han logrado suspender en una ocasión el juicio oral de Cuyabía y, en el caso que afecta a Yakye Axa y Sawhoyamaxa, en tres ocasiones la audiencia preliminar.

### ***Políticas sociales***

Lo que podría destacarse aquí no pasa del ensayo actualmente en curso de expandir el programa Tekoporã<sup>20</sup> de la Secretaría de Acción Social (SAS), vigente desde hace varios años, a las familias indígenas. Como es sabido, este programa de “lucha contra la pobreza extrema” fue concebido originalmente para las familias campesinas solamente, habiéndose registrado algunos intentos durante la legislatura anterior de sancionar una nueva ley que contemple aspectos propios de la realidad indígena para ampliar la cobertura a las distintas comunidades, pero sin éxito.

De todos modos, hoy día, la SAS ha tomado la decisión de incluir bajo este programa a numerosas familias indígenas en un proceso gradual, cuyo impacto solo se verá en el mediano y largo plazo.

Además de lo referido, no se ha avanzado en nuevas políticas destinadas a la producción de alimentos en las comunidades indígenas, por ejemplo, una de las principales demandas en este ámbito; así como tampoco en la realización de obras de infraestructura vial o el mejoramiento habitacional, que ha merecido, desde la esfera gubernamental, respuestas meramente reactivas ante los reclamos y manifestaciones que se han dado con cierta periodicidad y se han expresado en campamentos prolongados de grupos indígenas frente al INDI o en los corredores de la estación del ferrocarril de Asunción.

### ***La explotación de los hidrocarburos y la participación indígena***

Como es de estado público, la búsqueda de hidrocarburos se ha intensificado en los últimos años y el hallazgo de petróleo y gas, incluso, ya ha sido anunciado por compañías abocadas a esta tarea en la región Occidental de Paraguay, con lo cual estamos en vísperas de la extracción y comercialización del recurso energético.

En relación al tema, en el mes de mayo del presente año se ha presentado un proyecto de Ley “Que modifica la Ley N° 779/95 De hidrocarburos de la República del Paraguay, por la cual se establece el régimen legal para la pros-

20 SAS. Disponible en: <http://www.sas.gov.py/pagina/54-tekopor.html>

pección, exploración y explotación de petróleo y otros hidrocarburos”<sup>21</sup>, que al momento del cierre del presente informe se encuentra en debate en distintas comisiones de la Cámara de Senadores. Dado que los pueblos indígenas tienen derechos no solamente sobre su territorio tradicional, sino también sobre los recursos naturales que se encuentran en él, es de capital importancia la regulación que se haga sobre el mecanismo de consulta y la participación a los cuales está obligado el Estado. Afortunadamente, el proyecto, tal cual fue presentado, contempla esto, pero habrá que ver si es aprobado y cómo queda finalmente este aspecto, de tal modo que la política energética regulada por esta normativa contemple los derechos e intereses de los pueblos originarios en cuyos territorios, eventualmente, se otorguen concesiones.

## Recomendaciones

Considerando los temas abordados precedentemente, se recomienda:

- Investigar los crímenes perpetrados en contra de indígenas pa'i tavyterã y otros pueblos indígenas, adoptar una política de seguridad para el resguardo de las comunidades, que incluya garantías para el libre tránsito en su territorio tradicional y la desarticulación y desarme de los grupos paramilitares que operan como guardias rurales al margen de la ley.
- Garantizar la plena implementación de las sentencias de la Corte IDH, que, entre otros, suponga la formalización inmediata del título comunitario a favor de la comunidad Sawhoyamaya y la conclusión del proceso de negociación sobre las tierras que deben ser restituidas a Xákmok Kásek, así como la realización del camino requerido por la comunidad Yakye Axa para el reasentamiento en sus tierras.
- Resguardar el respeto a los derechos de la comunidad indígena Y'apó del pueblo avá guaraní y la restitución plena de sus tierras, actualmente en manos de terceros, así como la investigación de los hechos acaecidos durante los desalojos ilegales que sufrieron.
- Ordenar la cancelación de todas las licencias ambientales otorgadas en territorios indígenas, especialmente en el norte del Chaco, por parte de la SEAM; el estudio y aprobación de una normativa sobre deforestación cero para la región Occidental, similar a la vigente en la región Oriental.

21 Sistema de Información Legislativa. Disponible en: <http://sil2py.senado.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F102720>

## ***Bibliografía***

Tierraviva (2014) *Violencia e impunidad hacia el Pueblo Paĩ Tavysterã-Kaiowa. Aproximación a la situación de violaciones de derechos humanos en la frontera paraguayo-brasileña*. Asunción, Copileft.

INDI (2014) *Informe de gestión del Instituto Paraguayo del Indígena*, agosto de 2013. Asunción, INDI.

INDI (2014) *Comunicado sobre los hechos ocurridos en la comunidad indígena Y'APO, del pueblo Avá Guaraní, del distrito Corpus Christi, Departamento de Canindeyú*.

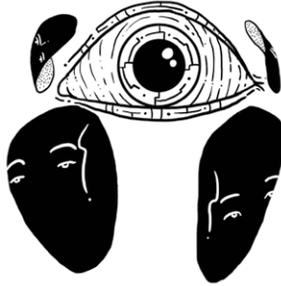
Corte IDH (2010) *Caso Comunidad Indígena Xâkmok Kâsek vs. Paraguay*. Sentencia de 24 de agosto de 2010.

Acuerdo y Sentencia N° 981 de la Corte Suprema de Justicia, del 30 de septiembre de 2014.



# EL CASO Y'APO

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS



Y'apo es una comunidad indígena perteneciente al pueblo avá guaraní que constantemente ha sido y sigue siendo hostigada en sus derechos posesorios, impidiendo que pueda desarrollar sus pautas ancestrales de vida, tanto en lo social, económico, político, cultural y religioso. A pesar de haber obtenido el reconocimiento judicial de la posesión de su territorio tradicional, aún se encuentra luchando por su defensa y protección, ante el riesgo de ser despojada de su hábitat tradicional.

**Fabián Quiñónez Recalde**

OFICINA JURÍDICA DE LA COORDINACIÓN NACIONAL  
DE PASTORAL INDÍGENA (CONAPI) DE LA CONFERENCIA  
EPISCOPAL PARAGUAYA

## Introducción

El presente artículo pretende denotar y dar a conocer la realidad de esta comunidad indígena, que lucha desde hace décadas por la defensa de su hábitat milenario, a pesar de la existencia de normativas nacionales e internacionales que amparan la posesión tradicional de los pueblos indígenas y la existencia de resoluciones judiciales que tutelan este derecho.

Esta comunidad constantemente ha sido y en la actualidad sigue siendo hostigada en sus derechos posesorios, obstaculizando la posibilidad de desarrollar adecuadamente sus pautas ancestrales de vida, tanto en lo social, económico, político, cultural y religioso.

Precisamente en el ámbito de las creencias religiosas, se debe destacar la existencia en el lugar de la laguna San Antonio, espacio mítico de gran relevancia para el pueblo avá guaraní, que la considera como el origen y centro del mundo, desde su cosmovisión.

Vinculados a este territorio indígena, se han desarrollado diversos estudios antropológicos cuyos análisis y conclusiones se incluyen en este artículo, a fin de facilitar una comprensión acabada de la perspectiva trascendental del territorio para este pueblo indígena.

## Marco jurídico

En lo que guarda relación con las disposiciones normativas de los derechos posesorios de los pueblos indígenas, la Constitución Nacional reconoce los que amparan a los pueblos indígenas, hallándose expresamente estatuidos en ella: “Esta Constitución reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo” (art. 62).

El mismo cuerpo normativo establece que “Los pueblos 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. El Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributo. Se prohíbe la remoción o traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos” (art. 64).

En lo concerniente a la legislación internacional referente a la materia, el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes<sup>1</sup> estipula en su artículo 14 que:

- 1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.*
- 2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.*
- 3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.*

De la misma manera, el artículo 16 del referido convenio internacional señala:

- 1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.*
- 2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberán tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.*

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General en el año 2007, reconoce igualmente el derecho posesorio que tienen los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales, disponiendo cuanto sigue:

*Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de: (...) b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos (art. 8, núm. 2, inciso b).*

1 Este convenio fue ratificado por Paraguay mediante la promulgación de la Ley N° 234/93.

Asimismo, el artículo 10 de la misma declaración establece:

*Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.*

Finalmente, el artículo 26 hace referencia a las tierras y territorios tradicionalmente ocupados, señalando al respecto que:

*1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido.*

*2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.*

*3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.*

### **Análisis del marco jurídico**

En el ámbito legislativo, las disposiciones nacionales e internacionales tutelan los derechos posesorios de los pueblos indígenas, habitantes milenarios del territorio nacional.

Siguiendo el orden de prelación de las leyes, primeramente se debe efectuar un análisis de los preceptos constitucionales referentes a la materia. En ese contexto, la Carta Magna reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo, siendo suficientemente clara al respecto. Los pueblos indígenas eran poseedores de estas tierras mucho antes que el propio Estado paraguayo existiese, por lo que indubitablemente corresponde que sus derechos posesorios sean reconocidos y protegidos por parte de los organismos públicos.

Asimismo, se prohíbe expresamente el traslado de su hábitat tradicional. En el caso de la comunidad indígena Y´apo, no existen resquicios de dudas que el lugar constituye parte de su territorio ancestral; es más, existe un estrecho vínculo espiritual con la laguna San Antonio, que se erige como el propio origen del mundo para el pueblo avá guaraní.

El Estado paraguayo debe aplicar las legislaciones que tutelan la posesión territorial de los pueblos indígenas, reconocida en la Constitución Nacional, convenios internacionales ratificados y demás normativas que integran el derecho positivo nacional, sin apartarse de manera alguna del derecho consuetudinario indígena.

Como se ha hecho mención en lo concerniente a la legislación internacional, se destacan el Convenio 169 de la OIT y la Declaración sobre Pueblos Indígenas de la ONU, que notoria y expresamente reconocen los derechos posesorios que tienen los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales, tanto los ocupados como aquellos tradicionalmente poseídos por los ancestros de un determinado pueblo.

La comunidad indígena Y´apo, del pueblo avá guaraní, ha tenido desde tiempos inmemoriales la posesión de estas tierras que se encuentran en litigio, además de la posesión actual<sup>2</sup>, por lo que la legislación nacional e internacional no hace otra cosa que otorgar el ropaje jurídico a la posesión milenaria de este emblemático territorio indígena.

## **Perspectiva Antropológica**

Se puede señalar con total verosimilitud que el pueblo avá guaraní ha habitado desde tiempos milenarios lo que hoy constituye el departamento de Canindeyú, específicamente los lugares conocidos como Pindoty Porá, Yvyrovaná y laguna San Antonio del distrito de Corpus Christi, entre otras zonas más, desarrollando en el lugar sus pautas consuetudinarias de vida, teniendo una innegable relación con el territorio, convirtiéndose éste en el epicentro de su religiosidad, cultura y tradiciones.

El antropólogo Miguel Chase Sardi ha escrito en reiteradas ocasiones con respecto a este pueblo indígena, dejando expresa certificación que se trata del territorio avá guaraní, donde existe una profunda vinculación con la tierra, con sus creencias religiosas, encontrándose en el lugar los restos de sus antepasados más remotos, quienes han dado incluso la vida por defender su territorio<sup>3</sup>.

2 Cabe mencionar que la comunidad no cuenta con resolución de reconocimiento de líderes. En fecha 5 de mayo de 2014 se comunicó al INDI la designación de nuevos líderes.

3 Chase Sardi, Miguel (1996) *Acercamiento antropológico a la comunidad de Tatuqué (en los lugares: Tatuqué, Pirakái, Lagunita, Torokué, Cerro Lima e Itá Verá)*.

El precitado especialista, que ubica a las comunidades avá guaraní en los departamentos de Canindeyú y Alto Paraná, señala que:

*Religiosa, psicológica y físicamente este lugar es de los avá guaraní, y no es raro que reclamen toda la zona, que abarque por lo menos los lugares más cercanos a la laguna San Antonio, para defenderla, para defender sus tekohá kuera (territorios) donde están enterrados sus antepasados, que reclamen la presencia de sus descendientes, defender su medicina y sus frutales nativos<sup>4</sup>.*

Igualmente, manifiesta que:

*Aunque los avá guaraní no tengan título de sus tierras, es un título originario, que no necesita legitimación alguna. Eso significa que una comunidad indígena tiene derecho sobre su tierra y no necesita de escritura registrada en una escribanía. Además, están amparados por la Constitución Nacional, que establece que ningún indígena podrá ser removido de su hábitat tradicional<sup>5</sup>.*

Según una investigación llevada a cabo por la experta antropóloga Beate Lehner<sup>6</sup>, “las autodenominaciones más comunes que usan las personas de Y’apo son: *kanindejagua* (de Canindeyú) o *yvyrarovanagua* (del distrito de Yvyrarobaná) y aunque son del este, por lo tanto, *ñanderováigua* (del este del departamento de Canindeyú), también se autodenominan *yymbytegua* (del centro de la tierra), esto porque, según la mitología de quienes habitan dicha zona, allí se originó el mundo, donde la laguna San Antonio es el centro y por ende todo su entorno es sagrado” (Lehner, 2014: 2).

Ante lo expuesto, no cabe duda que Y’apo es parte del territorio ancestral de Yvyrarovana. Siempre lo han habitado, nunca han salido de dicha zona y la gente que vino después la invadió; por ende, el Estado paraguayo debe devolver lo que ha enajenado sin ninguna consulta. De hecho, ningún pueblo indígena sería capaz de vender sus territorios, pues se trata de su “casa grande” y, en el caso de Y’apo, una casa sagrada.

Y’apo también es conocido con el nombre de “ava kanguerupa” (lugar de los huesos de los avá guaraní, haciendo referencia a la cantidad de cementerios existentes en el sitio), esto porque, según los lugareños, toda la parte reivindicada como tierra ancestral, así como era lugar de varios *tapyi* (comunidades) o *tekoha miri* (parte del territorio), también era donde se le enterraba a las personas muertas. Hasta ahora conservan dicho territorio algunos cementerios.

4 *Ibíd.*

5 *Ibíd.*

6 Lehner, Beate (2014) *Informe y justificación antropológica de Y’apo. Avá guaraní.*

Un *tekoha* (lugar donde habitan) que recuerdan los *oporaía* (líderes religiosos) es Y'apo Cerro, el cual se encuentra cerca de la laguna San Antonio y Torokue. De allí, recuerdan a cinco *oporaía* (líderes religiosos) varones, por supuesto, cada uno con su familia extensa. Así, en el *tekoha* (lugar donde habitan) de Y'apo Cerro, se puede deducir que podían haber existido aproximadamente 75 familias.

Cada uno de los *tekoha* tenía su cementerio, *kanguerupa* o *apykarupa* (el asiento de lo sagrado o de la divinidad), es decir, lugar sagrado donde descansan los huesos de sus antepasados. Hoy día, los *yvyrarovanagua* han conseguido resguardar o proteger muy pocos cementerios. En la memoria queda el dolor de haber observado en varias oportunidades los huesos de sus antepasados esparcidos sobre la tierra, en momento de ser destruidos dichos lugares sagrados para dar lugar al monocultivo y a las vacas.

Y'apo reúne todos los elementos para demostrar que se trata de un territorio ancestral de los avá guaraní. Además de los lugares sagrados como los cementerios y la existencia de la laguna San Antonio, existe un vínculo profundo con el territorio de parte de las familias que habitan dicha zona, debido a que nunca la han abandonado, muy a pesar de todas las trabas, negociaciones y acuerdos violatorios a los derechos propios de los pueblos indígenas.

Con las investigaciones y manifestaciones de estos connotados estudiosos de la antropología no se puede poner en duda la vinculación del pueblo avá guaraní con este territorio, por lo que no sólo se trata del cumplimiento de las leyes positivas, sino más bien constituye una obligación moral del Estado paraguayo acerca de la protección de ese lugar, así como del respeto irrestricto al derecho consuetudinario indígena.

## Últimos intentos de despojo territorial

En el transcurso del presente año se han llevado a cabo dos intentos de despojo del territorio ancestral de la comunidad indígena Y'apo, ocasionando daños excesivamente gravosos para sus integrantes.

El primero de ellos, el 20 de mayo de 2014, cuando aproximadamente 300 efectivos policiales, con una gran aparatosidad, llegaron hasta la comunidad indígena y procedieron a la ejecución de una "orden de restitución de inmueble" dictada por la jueza Silvia Cuevas de Ovelar, de la ciudad de Salto del Guairá, en el marco de un juicio de interdicto de recobrar la posesión interpuesto por la firma Laguna SA.

Paradójicamente, para el mismo día y con solo una hora de diferencia, se fijó la audiencia de sustanciación del mencionado juicio en la ciudad de Salto del Guairá, existiendo indicios de pretender colocar a la comunidad indígena en total estado de indefensión procesal.

En el mencionado procedimiento policial, las personas de la comunidad se vieron constreñidas a huir a los bosques con el propósito de guarecerse y evitar ser dañadas en su integridad física; no obstante, los efectivos policiales procedieron a la destrucción de casas, templos y todo cuanto hallaban a su paso.

Es de suma relevancia señalar que la magistrada dictó la referida orden judicial de restitución de inmueble en abierta violación a leyes y principios procesales fundamentales. En ese sentido, en el año 2001, la jueza Cuevas Ovelar dio curso a un interdicto de retener la posesión iniciado por la comunidad indígena Y'apo, reconociéndose expresamente por medio de una sentencia definitiva los derechos posesorios de esta comunidad. Como puede observarse, la misma jueza ha modificado su criterio jurisdiccional con el transcurso de los años, a pesar de tratarse de un caso regido por el principio de la cosa juzgada.

Los detentadores del territorio indígena, al no lograr su cometido, procedieron a la contratación de aproximadamente 50 “guardias privados” pertenecientes a una empresa situada en la ciudad de Curuguaty. Estos guardias, en la madrugada del día domingo 15 de junio de 2014, irrumpieron en la comunidad indígena y, con armas de fuego de grueso calibre, dispararon contra sus miembros, ocasionando daños en la integridad física de más de una decena de indígenas (6 mujeres, 5 hombres y 1 niña), resaltando que la niña, de 5 años de edad, recibió impactos en el tórax y que por decisión médica se ha resuelto no extraerle la bala a fin de evitar de esta manera males mayores, así como un adulto mayor ha perdido la visión como consecuencia de estos ataques genocidas.

### **Situación actual: fáctica y jurídica**

En lo concerniente al estado actual, la comunidad indígena Y'apo prosigue en su incansable lucha de defender su territorio tradicional, por el cual generaciones anteriores han luchado, dando hasta su vida por defenderlo de los detentadores, que lo único que han hecho es provocar daños irreparables a esta comunidad, al pueblo avá guaraní y al planeta entero al destruir los bosques, desforestarlos y explotar la tierra de manera totalmente irracional.

No obstante, la comunidad de Y'apo sigue firme, tal vez hoy más que nunca, convencida de que debe defender su territorio, dando hasta la última gota de sudor, para proteger esas tierras que les han pertenecido desde tiempos inmemoriales y donde descansan los restos de sus antepasados más remotos.

A pesar de los intentos de despojo y de los gravísimos daños provocados a esta comunidad, sus integrantes han logrado reponerse, reconstruyendo sus casas y templos, desarrollándose en comunidad, acorde a sus formas milenarias de vida, demostrando que no bajan los brazos, dispuestos a luchar hasta las últimas consecuencias.

Haciendo una retrospectiva, nos encontramos que con anterioridad los detentadores de este territorio indígena sagrado han sido la Agroganadera La Americana SA, la Industrial Paraguaya SA y el propio Estado paraguayo inicialmente, habiendo los miembros de esta comunidad luchado denodadamente contra todos ellos, defendiendo ese territorio que forma parte de la vida misma del pueblo avá guaraní, con un simbolismo único, que se convierte en el origen de su propia existencia.

En lo relacionado al ámbito jurídico, en el Juzgado de la Niñez y Adolescencia de la ciudad de Salto del Guairá se sustanció el litigio en primera instancia, discutiéndose la posesión del territorio indígena, ante la pretensión de despojo por parte de la empresa Laguna SA.

Como se ha descrito con anterioridad, cabe esclarecer que la acción posesoria fue interpuesta ante el Juzgado Civil, Comercial y Laboral de la ciudad de Salto del Guairá, a cargo de la jueza Silvia Cuevas Ovelar, quien de manera inexplicable ordenó la "restitución de inmueble" a favor de la firma Laguna SA., por lo que la comunidad indígena, por medio de su representante legal, decidió recusar a la jueza interviniente, en virtud a su interés manifiesto en el pleito y su falta de objetividad procesal<sup>7</sup>, por lo que el litigio prosiguió ante el Juzgado de la Niñez y Adolescencia de la misma ciudad.

La audiencia de sustanciación del interdicto se llevó a cabo el 25 de septiembre de 2014. En ella se demostró acabadamente que la posesión ancestral le pertenece a la comunidad indígena Y'apo del pueblo avá guaraní, demostrando esta realidad con elementos probatorios irrefutables.

7 La jueza Silvia Cuevas Ovelar, en fecha 29 de noviembre de 2001, dictó la SD No. 77, por la cual reconoció expresamente la posesión de la comunidad indígena Y'apo sobre las tierras que la misma magistrada ordenó su restitución a favor de Laguna SA. el 20 de mayo de 2014.

Empero, inexplicablemente, la jueza Edith Martínez dictó sentencia, haciendo lugar a las pretensiones de la firma Laguna SA, ordenando en consecuencia la reubicación de los miembros de la comunidad indígena, disponiendo el despojo del territorio indígena, en abierta violación a disposiciones constitucionales, convenios internacionales ratificados por Paraguay y leyes vigentes que expresamente prohíben la remoción de las comunidades indígenas de sus territorios ancestrales.

Todas las violaciones cometidas en contra de esta comunidad indígena han sido denunciadas ante diversos estamentos públicos, buscando concientizar y exigiendo el respeto y cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas<sup>8</sup>.

## Conclusión

A partir del análisis normativo, antropológico, fáctico y jurisdiccional, ha quedado demostrado a todas luces que la comunidad indígena Y'apo, perteneciente al pueblo avá guaraní, tuvo y tiene derechos posesorios sobre las tierras que se encuentran nuevamente en litigio, en esta ocasión con la empresa Laguna SA.

Los atropellos e intentos de despojo de este territorio sagrado datan de varias décadas atrás. Generaciones anteriores lucharon incansablemente por la defensa de este mítico lugar y las personas actuales integrantes de la comunidad han heredado esa sabiduría de dar todos sus esfuerzos por defender su territorio, entregando la vida si fuere necesario, pensando en las generaciones futuras, que tienen el derecho de vivir en armonía con la naturaleza, desplegando sus tradicionales y peculiares formas de vida, a pesar de los constantes intentos genocidas de quienes pretenden usurpar el territorio ancestral del pueblo avá guaraní.

Culminando este artículo, se dejan unas reflexiones: ¿hasta cuándo los pueblos indígenas deberán seguir luchando para que sean respetados sus derechos posesorios? ¿Seguirán existiendo personas que usurpan y destruyen los territorios indígenas? Es hora de finalizar con los atropellos a las comunidades indígenas y darles el lugar que se merecen, como las verdaderas propietarias y poseedoras de estas tierras.

<sup>8</sup> En fecha 9 de julio de 2014, en el marco de la segunda audiencia pública de la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento del Mercosur, la hermana Raquel Peralta, coordinadora general de la Conapi de la CEP, presentó la denuncia ante esa instancia. El día 13 de agosto de 2014, la Conapi presentó otra denuncia escrita sobre estos hechos a la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Indígenas de la Honorable Cámara de Senadores. Los días 31 de octubre y 5 de noviembre de 2014, respectivamente, se comunicó a las comisiones de Pueblos Indígenas de las honorables cámaras de senadores y diputados la grave violación de los derechos indígenas, al emitirse el fallo judicial que ordena la remoción del hábitat perteneciente a la comunidad indígena Y'apo.

## Recomendaciones

El Instituto Paraguayo del Indígena (INDI)<sup>9</sup>, en su carácter de institución encargada de garantizar y velar por el fiel cumplimiento de los derechos indígenas, y de prestar asistencia jurídica a las comunidades indígenas, debe:

- Solicitar al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados que inicie una investigación sobre las actuaciones de las juezas Silvia Cuevas Ovelar y Edith Martínez, sumándose a las otras denuncias efectuadas en su contra.
- Solicitar al Ministerio Público, y *más específicamente* a la Dirección de Derechos Étnicos del referido organismo público, informes periódicos sobre el avance de las investigaciones de los hechos ocurridos el 20 de mayo y el 15 de junio de 2014.
- Solicitar a la Dirección de Promoción del Buen Vivir de la Niñez y Adolescencia de Pueblos Originarios, dependiente de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), acciones concretas en salvaguarda de los derechos que corresponden a los niños, niñas y adolescentes indígenas.
- Analizar la viabilidad de: a) iniciar un juicio de usucapión para que la comunidad Y'apo sea propietaria de sus tierras ancestrales; b) solicitar la expropiación de las tierras a favor de la comunidad.

## Bibliografía

- Chase Sardi, Miguel (1992) *El precio de la sangre*. Asunción, Imprenta Salesiana.
- Chase Sardi, Miguel (1996) *Acercamiento antropológico a la comunidad de Tatukué (en los lugares: Tatukué, Pirakai, Lagunita, Torokué, Cerro Lima e Itá Verá)*. Asunción, manuscrito, archivo de Conapi.
- Constitución Nacional de la República del Paraguay (1992), en *Digesto normativo sobre pueblos indígenas en Paraguay 1811-2003*, pp. 293-313. Asunción.
- Convenio núm. 169 de la OIT, en *Digesto normativo sobre pueblos indígenas en Paraguay 1811-2003*, pp. 607-634. Asunción.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Consultado en: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf).
- Lehner, Beate (2014) *Informe y justificación antropológica de Y'apo. Avá guaraní*. Asunción, manuscrito, archivo de Conapi.
- Juzgado en lo Civil, Comercial y Laboral de Salto del Guairá *Sentencia definitiva N° 77 de fecha 29 de noviembre de 2001*. Asunción, archivo de Conapi.
- Juzgado de la Niñez y Adolescencia de Salto del Guairá *Sentencia definitiva N° 23 de fecha 27 de octubre de 2014*. Asunción, archivo de Conapi.

9 Ley N° 904/81 - Estatuto de las Comunidades Indígenas, art. 32, inciso c.



# SER INDÍGENA NO ES SINÓNIMO DE INFERIORIDAD: LA HISTÓRICA DISCRIMINACIÓN QUE SE ACENTÚA CON LOS PUEBLOS ORIGINARIOS

## DISCRIMINACIÓN INDÍGENA



Los pueblos indígenas reciben al nuevo Gobierno en el contexto de la sufrida discriminación estructural. La ausencia de soluciones reales a la problemática de la tierra, de políticas públicas efectivas en materia de alimentación, y acceso al agua en el caso del Chaco, y la discriminación triple de las mujeres indígenas (indígenas, en situación de pobreza, mujeres), produce una gran marginación que separa a la sociedad envolvente del mundo indígena, y arrincona a este último hacia un futuro incierto.

**Eddie Antonio Ramírez Osorio**

**Perla Álvarez Brítez**

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

## Introducción

El gobierno de Horacio Cartes está hace más de un año en el poder. Si bien hubo avances con la expropiación de las tierras a favor del pueblo Sawhoymaxa, nos enfrentamos este año a otras situaciones que han denotado una discriminación hacia los pueblos indígenas para que estos puedan ejercer sus derechos: el derecho a la educación, el derecho a la asistencia en tiempos de crisis por las inundaciones, el derecho a la salud, por citar algunos, que conllevaron a hacer la pregunta obligatoria: ¿ser indígena es sinónimo de inferioridad? Los pueblos indígenas sufren una múltiple discriminación: racial o étnica, en sus creencias autóctonas, discriminación en sus modos y medios de vida, discriminación cultural y económica, y las mujeres indígenas sufren una triple discriminación: económica (situación de pobreza), racial o étnica (indígena) y de género (mujer). Esta discriminación afecta el goce de sus derechos y el disfrute de la igualdad de oportunidades, y el Estado incumple en las garantías.

De esta forma, el modo de vida y la cultura de estos pueblos están amenazados por la falta de aplicación de políticas públicas que los ayuden a sobrevivir. A menudo, una persona indígena es discriminada por su color, por su aspecto físico, por no hablar el castellano o por no hablarlo adecuadamente. Es decir, hay una discriminación muy acentuada por la identidad étnica y cultural. A esto se suman las escasas oportunidades que las y los habitantes indígenas encuentran en sus pueblos y comunidades, lo que les lleva a emigrar a las grandes ciudades del país en busca de un futuro mejor. Tibios esfuerzos en el año 2014, no fueron más que eso.

El presente artículo analizará en detalle las principales situaciones de discriminación indígena que se han podido observar y desde varias categorías del derecho incumplido, señalando algunos casos que pueden considerarse emblemáticos porque simbolizan y desnudan la problemática.

## Marco jurídico

Con relación al marco jurídico, tanto a nivel nacional como internacional, se remite a lo descrito sobre estos aspectos en el artículo sobre discriminación indígena del informe "Derechos humanos en Paraguay 2013"<sup>1</sup>.

1 Citamos: la Constitución Nacional, art. 63; el Estatuto de Comunidades Indígenas - Ley N° 904/81; Convenio 169 de la OIT - Ley 234/9; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), punto 34 de las recomendaciones octubre/2011 - Ley 1215/86, entre otras.

## Situación del derecho

### *Caso simbólico que desnudó discriminación: “Los indígenas viven nomás luego como los cerdos en el charco”*

Durante las inundaciones de mayo y agosto pasado<sup>2</sup> se hizo notoria la discriminación hacia pueblos indígenas por parte del funcionariado de instituciones del Estado encargados de la asistencia. El 6 de mayo pasado, por radio Pa’i Puku, la lideresa Norma Álvarez denunció, con llanto de por medio, que funcionarios de la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) le consultaron por qué quieren ellos la asistencia si “los indígenas viven nomás luego como los cerdos en el charco”.

Las inundaciones pusieron de manifiesto la ausencia de garantías del derecho. La situación en las comunidades indígenas afectadas ha dejado en estado crítico a numerosas aldeas del Chaco, que, a la fecha de este informe, aún siguen en situación de caos.

Esta inundación ha develado completamente el escenario de discriminación sufrida en periodos de crisis y riesgos por parte de las poblaciones indígenas. Ellos están últimos en la respuesta y la atención, y siempre la asistencia se hace en forma deficiente. Una vez más, este año la respuesta del Estado fue deficiente. El Estado no ha podido responder a la envergadura del evento climático y toda acción desarrollada con los pueblos indígenas ha sido extremadamente sin cuidado. Actualmente, en las comunidades indígenas se tiene mucho temor que vuelvan más lluvias y genere un caos mayor en las aldeas, y se teme que nuevamente el funcionariado público actúe de manera displicente.

### *Se desnudan diversos tipos de discriminación*

Esta particular situación se vive en general en las comunidades indígenas, ante miradas de inacción en la mayoría de las veces por parte de organismos del Estado paraguayo.

2 Las principales afectaciones reportadas por Pro Comunidades Indígenas a la SEN durante las inundaciones fueron en las siguientes aldeas: a) Jerusalén, Yanata, La Rosa Kue, La Rosa Kue 2, Nazareth, Palo Blanco, Primavera y Palo Azul, de la comunidad de La Herencia; b) San Fernando, Kurupayty y Paso Lima de la comunidad de YetwaseYet; c) La Esperanza, La Promesa, La Altura, Tapití, Cerrito Amaquera y Karaguata Poty de la comunidad de La Esperanza; d) La India, La Palmera, Laguna Pato, Lolaico Guasu, Brillante, Tempela, y Lolaico’i de la comunidad de Lamenxai; e) Kenaten, Nepoxen centro, Saria, Tajamar Kavajú, 8 de Enero, 25 de Febrero y 4 de Agosto en las comunidades de Nepoxen y Xasmok Kasek; y f) todas las aldeas de la comunidad de La Patria, todas ellas en el departamento de Presidente Hayes.

Se produce:

- discriminación étnica, que ataca la proveniencia étnica del indígena;
- discriminación religiosa, que no respeta sus ritos y costumbres ancestrales;
- discriminación cultural y económica, que condena a situaciones de exposición y riesgo en el contexto de la pobreza creciente a los pueblos indígenas, por ser indígenas;
- discriminación estructural de un Estado que no resuelve de raíz la problemática de un poco más de 100.000 personas.

### ***Sawhoyamaxa: en 2014 se logró la recuperación de sus tierras***<sup>3</sup>

En el informe anterior, del año 2013, se plasmaba que la discriminación estructural del Estado paraguayo impedía el acceso a sus tierras ancestrales a la comunidad Sawhoyamaxa. Este año fue muy importante para esa comunidad, ya que, tras estar 20 años a la vera de la ruta, lograron este derecho.

El 24 de abril pasado, la Cámara de Senadores dio media sanción al proyecto de ley que expropia 14.404 hectáreas de tierras a favor de la comunidad Sawhoyamaxa. Posteriormente, el 11 de junio, el presidente Horacio Cartes firmaba el decreto por el cual promulgaba la ley para la restitución de las tierras de la comunidad. Seguido a esto, el 1 de octubre pasado, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia rechazó por unanimidad la acción de inconstitucionalidad promovida por las empresas pertenecientes a Heribert Roedel contra la Ley N° 5194/14, que expropió 14.404 hectáreas de tierras a favor de la comunidad Sawhoyamaxa.

Entre otros argumentos, se menciona que:

*(...) la propiedad privada se ha formado sobre las propiedades comunitarias de los pueblos antiguos y es por ello que el reconocimiento constitucional de los 'pueblos indígenas como preexistentes al Estado Paraguayo' es de naturaleza declarativa y no constitutiva, por cuanto las mismas (comunidades indígenas), existen mucho antes que la vigencia legal de las tierras en términos de 'propiedad'. Sin embargo, la declaración constitucional permite que hoy las tierras vuelvan al estado anterior de sus poseedores originarios, bajo las reglas de la 'propiedad comunitaria'.*

<sup>3</sup> Para ampliar la información en relación a este tema se remite al artículo sobre derechos de pueblos indígenas del presente informe.

“Era de esperar, no había mucho que discutir. Era cuestión de que Paraguay por su parte reconozca y compense una deuda histórica con los pueblos originarios”, dijo a la Agencia Efe uno de los líderes de la comunidad Sawhoyamaxa, Eriberto Ayala. “Esto significa tranquilidad para nosotros, a pesar de los amedrentamientos de la empresa, y no solo eso, también es una repuesta a las tantas fallas jurídicas que se hizo con Sawhoyamaxa”, añadió Ayala.

Sin embargo, fue y sigue siendo grande el esfuerzo legal para concretar el goce de derechos por parte de numerosas comunidades, que siguen discriminadas estructuralmente ante la falta de respuestas del Estado.

### ***Mujeres indígenas denunciaron triple discriminación***

Fue muy destacado durante este año el Primer Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas, realizado entre el 30 de julio y el 1 de agosto pasados, en el que explícitamente las mujeres indígenas de varios pueblos denunciaron en un comunicado “la triple discriminación que sufren por ser mujeres, nativas y pobres”<sup>4</sup>. La declaración de este encuentro señala que esa triple discriminación crea exclusión en la sociedad y conflictos en el interior de las comunidades indígenas. La declaración<sup>5</sup> expresa también su preocupación por los obstáculos para la restitución de las tierras ancestrales de todos los pueblos indígenas del país y el derecho a la tierra de las comunidades urbanas. También se manifiesta en el texto:

*Somos afectadas directamente por la deforestación, la falta de agua, el envenenamiento y contaminación, la depredación de nuestros recursos naturales, la criminalización de las luchas por la tierra, que traen como consecuencia la carencia de alimentos, enfermedades y el empobrecimiento en todos los niveles de la vida de nuestras familias.*

“Si no hay derechos de las mujeres indígenas, no hay derechos humanos”, aseguraron en la nota en la que exigen que se implementen medidas de políticas públicas para dar cumplimiento a todas las recomendaciones sobre derechos humanos de las mujeres indígenas provenientes de organismos internacionales.

Durante tres días, las conferencias y los talleres, realizados en el local del ex Seminario Metropolitano de Asunción, abordaron los principales problemas

4 Esta declaración tuvo eco en la prensa internacional: diario Abc de España, 4 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.abc.es/internacional/20140804/abc-mujeres-indigenas-paraguay-discriminacion-201408031703.html>

5 Declaración del Primer Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas en el Paraguay “Defensoras de la identidad y la vida”. Disponible en: <https://www.facebook.com/mujeresindigenaspy/posts/742859242444629>

que afectan a las indígenas paraguayas, que denuncian que como mujeres son víctimas de discriminación dentro y fuera de sus comunidades.

### ***Acciones puntuales del Estado***

Si bien en este apartado se mencionan algunas acciones del Estado a fin de combatir la discriminación hacia los pueblos indígenas, cabe mencionar que en el mes de noviembre del presente año, en la Cámara de Senadores tuvo tratamiento el proyecto de ley contra toda forma de discriminación, que, luego de un largo debate, fue rechazado y archivado<sup>6</sup>.

Entre las propuestas impulsadas por el Ejecutivo se menciona que el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), la Secretaría de la Función Pública (SFP), Pro Comunidades Indígenas (PCI) e Icco Cooperación<sup>7</sup> han desarrollado una serie de talleres sobre “Trabajo con pueblos indígenas con un enfoque intercultural”, destinado al funcionariado público de todo el país, de cara a mejorar el relacionamiento del funcionariado con los pueblos indígenas. Asimismo, el 13 de junio de 2014, el INDI, los diferentes ministerios e instituciones estatales involucrados en el trabajo con los pueblos indígenas, varias organizaciones indígenas y organizaciones de la sociedad civil, entre ellas PCI, firmaron un “Memorandum de entendimiento para la seguridad alimentaria y nutricional de los pueblos indígenas”. Fue durante un acto que tuvo lugar en el auditorio de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Al acto asistieron el presidente del INDI, Jorge Servín; el ministro de Agricultura y Ganadería, Jorge Gattini; el ministro de la Secretaría de la Función Pública, Humberto Peralta; el titular de la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), Joaquín Roa Burgos, entre otros. Varias instituciones impulsaron este trabajo con el fin fundamental de incluir a las comunidades indígenas en procesos estatales dirigidos a la garantía del derecho a la alimentación. Se destaca el proceso participativo en el cual fue construido el documento guía operativo de acción, que a la fecha de elaboración del informe sigue su curso con el liderazgo del INDI<sup>8</sup>.

Durante este año, ha sido destacada la presentación por parte del diputado Tadeo Rojas (ANR-Partido Colorado) de un proyecto que dispone el libre acceso de indígenas a carreras de nivel terciario, en universidades públicas y

6 Para ampliar información referente a este tema se remite al artículo sobre Estado laico en el presente informe.

7 PCI, 12 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.pci.org.py/forman-a-funcionarios-publicos-de-san-pedro-para-trabajar-con-pueblos-indigenas/>

8 FAO Paraguay, 19 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.fao.org/paraguay/noticias/detail-events/es/c/240547/>

MAG, 13 de febrero de 2014. Disponible en: [http://www.mag.gov.py/index-renaf.php?pag=not\\_ver.php&tit=Boletin%20informativo...&idx=9380670#.VFgmBjSG9gE](http://www.mag.gov.py/index-renaf.php?pag=not_ver.php&tit=Boletin%20informativo...&idx=9380670#.VFgmBjSG9gE)

privadas. La normativa presentada tuvo como objetivo, de acuerdo divulga el portal de la Cámara de Diputados<sup>9</sup>, beneficiar a jóvenes indígenas que deseen proseguir sus estudios terciarios y, por sobre todo, brindar una asistencia integral al becario de limitados recursos económicos. Rojas manifestó a los medios que con esta propuesta se apuntó a “la necesidad de combatir la discriminación que sufren los indígenas. Por otro lado, a la necesidad de dotarlos de posibilidades de capacitación, de manera a que puedan ir propulsando una mejor calidad de vida”.

## Conclusión

Es importante señalar que las acciones que el Gobierno viene realizando a fin de avanzar hacia la no discriminación de los pueblos indígenas son incipientes e insuficientes. Lejos está aún Paraguay de establecer políticas de Estado que promuevan el ejercicio integral de los derechos de las comunidades indígenas, respetando sus diversidades socioculturales, garantizando fundamentalmente el acceso a tierras y territorios.

## Recomendaciones

- Generar las condiciones para la aplicación de políticas públicas a favor de los pueblos indígenas y luchar contra la discriminación estructural. Es necesario garantizar el acceso a tierras y territorios a los pueblos indígenas. El marco normativo requiere de la creación de un mecanismo institucional que permita su aplicabilidad. En primer término, es necesario reglamentar la consulta y el consentimiento previo libre e informado, que señala la Ley N° 234/93, que ratifica el Convenio 169 de la OIT, para garantizar a los propios pueblos indígenas la participación en la definición de políticas, planes y programas que les afecten o involucren. Todas las instituciones deben comprometer recursos concretos para generar respuestas a las crecientes demandas de los pueblos indígenas, tanto en el Chaco como en la región Oriental.
- Aprobar de manera urgente la ley contra toda forma de discriminación.
- Abordar cuestiones de género en las representaciones comunitarias, sin violar prácticas culturales cuando éstas no estén sostenidas en discriminaciones.

9 Cámara de Diputados. Disponible en: [www.diputados.gov.py](http://www.diputados.gov.py)

- Registrar avances respecto del cumplimiento de las recomendaciones del Comité Cedaw, 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”, para luchar contra la discriminación que sufren las mujeres indígenas.
- Brindar atención integral para el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas, según sus cosmovisiones particulares, partiendo de un diálogo franco entre ellos mismos y con las autoridades pertinentes.
- Garantizar atención específica a niñas, niños, adolescentes y personas adultas de los pueblos indígenas en situación de explotación sexual y trata.

## ***Bibliografía***

Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1992.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2013) “Pueblos indígenas en el Paraguay. Resultados finales”, en *III Censo nacional de población y viviendas para pueblos indígenas 2012*. Fernando de la Mora, DGEEC.

DGEEC (2005) “Tierra y migración indígena”, en *Serie Condiciones de vida en Paraguay*. Fernando de la Mora, DGEEC.

DGEEC (2003) “Paraguay. Resultados finales”. *Censo nacional de población y viviendas Año 2002*. Fernando de la Mora, DGEEC.

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas (2010) *Informe sobre el noveno periodo de sesiones (19 a 30 de abril de 2010)*. Nueva York, Consejo Económico y Social.

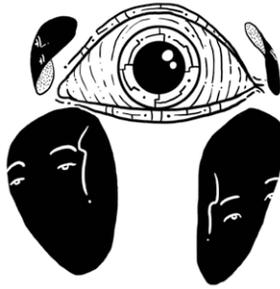
Leguizamón, Corina (2014) *La mirada y la representación de los pueblos indígenas en los medios de comunicación*. Asunción, Tierraviva.

Ley N° 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas.

Organización de las Naciones Unidas, OIT (1989) *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales*.

# SE ARCHIVÓ EL PROYECTO DE LEY, PERO EL DEBATE NO

ESTADO LAICO



Tras siete años de su presentación, finalmente el Senado debatió el proyecto de ley contra toda forma de discriminación. Después de cuatro horas de debate, el proyecto fue rechazado y archivado. El debate y los argumentos esgrimidos son una radiografía del nivel cultural y político de la sociedad paraguaya.

**Mirta Moragas Mereles<sup>1</sup>**

RED CONTRA TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN

<sup>1</sup> La autora agradece la colaboración de Macky Pereira para la elaboración de este artículo.

## Introducción

El concepto de Estado laico como independiente de cualquier religión u organización religiosa todavía no es asimilado por la mayoría de los representantes del Estado paraguayo, tanto en el poder Ejecutivo como en el Legislativo y el Judicial. Las constantes alusiones a creencias personales en el ámbito de las políticas públicas por parte del Presidente de la República, la declaración de un ministro de la Corte Suprema de Justicia indicando que el dios de una religión determinada lo puso en su cargo<sup>2</sup> y las argumentaciones de diferentes representantes en el Parlamento nos dan la pauta de que ni el concepto de “Estado laico” es comprendido por la clase política.

En 2014 el debate sobre el proyecto de ley contra toda forma de discriminación ilustra a la perfección esta deficiencia.

Tras siete años de haberse presentado y diez de haberse empezado a debatir su necesidad, el día 13 de noviembre del presente año, el Senado debatió, rechazó y archivó el proyecto de ley contra toda forma de discriminación. El debate parlamentario sobre el tema duró cuatro horas, tal vez uno de los más extensos en los últimos tiempos. Diversos argumentos fueron expuestos y la ciudadanía tuvo oportunidad de asistir a uno de los más interesantes que se recuerden en el Senado en mucho tiempo. Interesante por la diversidad de opiniones, no necesariamente por el alto nivel de los argumentos.

El mismo debate se trasladó a la sociedad, a los medios de comunicación y a las redes sociales. El tema de la discriminación fue presentado desde diversos puntos de vista y, por fin, fue un tema de debate hasta en las calles, en las reuniones entre amistades y en las redes sociales.

## Siete años de ñembotavy<sup>3</sup> llegaban a su fin

El proyecto de ley contra toda forma de discriminación fue presentado en mayo de 2007 por los senadores Miguel Abdón Saguier y Carlos Filizzola, como culminación de un proceso iniciado en el año 2003. En este marco se realizaron una serie de consultas en varios departamentos del país, con el fin de recoger insumos para la elaboración del anteproyecto de ley.

2 ABC Color, 5 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/ministro-nunez-dijo-que-dios-lo-puso-en-la-corte-1303053.html>.

3 Término en guaraní cuyo significado en español es “hacerse el desentendido”.

El proyecto fue girado a cuatro comisiones de la Cámara de Senadores: Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública; Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo; Derechos Humanos; y la de Equidad, Género y Desarrollo Social.

El día 16 de octubre de 2014, a través de una moción de preferencia de la senadora Blanca Fonseca, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos, el tratamiento del proyecto fue incluido en el orden del día del jueves 13 de noviembre de 2014, como punto número 1 del orden del día.

Según lo manifestado por la misma, al asumir la presidencia de dicha comisión y revisar los compromisos pendientes en materia de derechos humanos, se hizo evidente la necesidad del tratamiento y aprobación del proyecto de ley. A la fecha, el Estado paraguayo ha recibido recomendaciones de siete mecanismos del sistema de Naciones Unidas por no contar con una ley sobre discriminación.

**Cuadro N° 1. Recomendaciones del sistema de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas al Paraguay para que apruebe el proyecto de ley contra toda forma de discriminación**

<b>Mecanismo de vigilancia</b>	<b>Fecha de emisión de la recomendación y documento</b>
Comité de los Derechos del Niño	10 de febrero del 2010 – Documento CRC/C/PRY/CO/3
Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial	1 de setiembre de 2011 – Documento CERD/C/PRY/CO/1-3
Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	8 de noviembre de 2011 – Documento CEDAW/C/PRY/CO/6
Comité contra la Tortura	14 de diciembre de 2011 – Documento CAT/C/PRY/CO/4-6
Consejo de Derechos Humanos – Examen Periódico Universal	28 de marzo de 2011 – Documento A/HRC/17/18
Comité de Derechos Humanos	26 de marzo de 2013. Documento CCPR/C/PRY/CO/3
Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	15 de mayo del 2013 – Documento CRPD/C/PRY/CO/1

A partir de la certeza de la fecha de tratamiento, las cuatro comisiones asesoras a las cuales fue girado el proyecto iniciaron el análisis del texto y se conformó una mesa de trabajo integrada por asesores y asesoras de las cuatro comisiones e integrantes de la Red contra toda forma de discriminación.

El resultado fue la presentación de propuestas consensuadas de modificaciones de las Comisiones de Equidad y Género, y de Derechos Humanos.

### Cuadro N° 2. Dictámenes de las Comisiones

Comisión, número y fecha del dictamen	Sentido del dictamen	Firmado por
Asuntos Constitucionales, n° 43, 12 de noviembre de 2014	Aprobación sin modificaciones	Julio César Franco (PLRA), Luis Alberto Wagner (PLRA), Fernando Lugo (FG) y Adolfo Ferreiro (AP).
Asuntos Constitucionales, n° 42, 12 de noviembre de 2014	Rechazo	José Manuel Bóveda (PUNACE) y Carlos Núñez (ANR).
Derechos Humanos, n° 12, 12 de noviembre de 2014	Aprobación con modificaciones	Blanca Fonseca (PLRA), Emilia Alfaro de Franco (PLRA) y Hugo Richer (FG).
Equidad Social y Género, n° 18, 11 de noviembre de 2014.	Aprobación con modificaciones	Emilia Alfaro de Franco (PLRA) y Blanca Fonseca (PLRA).
Equidad Social y Género n° 19, 11 de noviembre de 2014.	Rechazo	Mirta Gusinky (ANR).

*Fuente: elaboración propia.*

*Referencias: PLRA (Partido Liberal Radical Auténtico); FG (Frente Guasu); AP (Avanza País); PUNACE (Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos); ANR (Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado).*

En síntesis, el proyecto tuvo un dictamen de aprobación sin modificaciones, dos de aprobación con modificaciones y dos de rechazo.

## *El debate en los medios y en las redes*

Rápidamente los sectores fundamentalistas contrarios al proyecto iniciaron una campaña que tenía como puntos centrales sostener que la iniciativa era un proyecto “mordaza” que impondría la “ideología de género”<sup>4</sup>.

La Conferencia Episcopal Paraguaya (CEP) emitió un comunicado en el que señalaba que “acompaña[ba] las objeciones de fondo realizadas por el Foro de diálogo civil y de otras organizaciones ciudadanas donde se expresan razones fundadas para el rechazo del proyecto de ley, tal como está redactado, porque, pone en riesgo los derechos consagrados en la Constitución Nacional”<sup>5</sup>. Posteriormente, dos obispos reconocieron que ni siquiera habían leído el proyecto de ley<sup>6</sup>.

Por su parte, el presidente de la Asociación de Iglesias Evangélicas del Paraguay manifestó que “estamos juntas con la Iglesia Católica haciendo resistencia a la ley que va contra nuestras costumbres porque permite el aborto, la eutanasia y el matrimonio gay”<sup>7</sup>, pero nunca fundamentaron en cuáles artículos se encontraban sus objeciones. En debate radial en algunos medios, tuvieron que reconocer que no era cierto parte de lo que sostenían, ante la confrontación sobre el texto del proyecto. Insistían, de todas maneras, en que el texto traía “cosas ocultas”<sup>8</sup>.

Varios medios y columnistas de opinión se hicieron eco ante esta campaña de desinformación. Por ejemplo, Miguel H. López, en su columna “DDHH, ley y discriminación”, manifestó:

*Esta posibilidad, [la de convivir en igualdad en un mundo con respeto a los demás] que pareciera ser tan sencilla, dispara sin embargo los más atávicos temores y desata los más rancios fundamentalismos de grupos religiosos que bajo el rótulo de profamilia producen todo tipo de coyunturas basadas en supuestos peligros y disposiciones que –aluden– contiene el proyecto que hoy se trata en el Senado paraguayo. Afir-*

4 Infocatólicos, 11 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.infocatolicos.com/foro-de-dialogo-civil-invita-a-la-ciudadania-a-sumarse-a-su-pagina-para-lograr-el-rechazo-de-un-proyecto-de-ley-a-favor-de-la-ideologia-de-genero/>.

5 Última Hora, 12 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/iglesia-rechaza-proyecto-ley-contra-toda-forma-discriminacion-n847047.html>.

6 Última Hora, 14 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://m.ultimahora.com/dos-obispos-no-leyeron-el-proyecto-ley-n847506.html>.

7 Radio 970AM, 12 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.radio970am.com.py/noticia/iglesia-sobre-ley-de-no-discriminacion-una-minoria-absoluta-nos-quiere-forzar>.

8 Debate en el programa radial “Tarde de perros”, emitido por la 970AM, el 12 de noviembre de 2014, con la participación de representantes del Foro de Diálogo Civil y los periodistas Enrique Vargas Peña y Carlos Gómez.

*maciones que, leyendo el documento, se convierten en falsedades destinadas a manipular a incautos y desinformados<sup>9</sup>.*

A su vez, la periodista Natalia Daporta expresaba:

*¿Para qué queremos una ley si está clarísimo que no se admite la discriminación? Personalmente no la creía necesaria, pero la virulencia de la defensa al derecho a discriminar de ciertos individuos hizo tambalear mi opinión. No hay grados en esta forma de excluir, maltratar y negar derechos. Se comete o no. Los que atacan el concepto de la igualdad de derechos lo saben, y por eso en lugar de discutir argumentos apelan a generar confusión [...].*

*Oponerse a definir y especificar las formas de discriminación significa, por ejemplo, consentir que a una persona se le niegue atención médica por ser indígena, aceptar que un niño sea expulsado de la escuela por el estado civil de sus progenitores, impedir la atención de alguien en un servicio público porque habla en guaraní o pagar más salario a un hombre que a una mujer que realiza el mismo trabajo, por el solo hecho de ser hombre. Eso nomás. No cuesta mucho informarse un poquito y construir la propia opinión con base en cuestiones comprobables, antes de apretar “reenviar”<sup>10</sup>.*

### **El debate parlamentario**

El debate parlamentario tuvo un variopinto de argumentaciones a favor y en contra, pero se podría afirmar que quienes se oponían al proyecto basaban sus ideas (y reivindicaban) su posición desde convicciones religiosas y desde la afirmación de que el proyecto era la “antesala a” cuestiones como el matrimonio igualitario y el aborto.

Se rescatan aquí algunos argumentos esgrimidos en las cuatro horas de debate.

**Julio César Franco.** Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales. Al momento de presentar el dictamen favorable de la Comisión, argumentó que el proyecto se trataba del “reconocimiento de la dignidad humana” y de “proteger la libertad y la dignidad humana”.

**Emilia Alfaro de Franco**<sup>11</sup>. “Después de un profundo análisis en Comisión, decidí apoyar este proyecto, ya que en el proyecto de ley en ningún artículo atenta

9 Última Hora, DDHH, *ley y discriminación*, 13 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ddhh-ley-y-discriminacion-n847275.html>.

10 ABC Color, *David, Jonathan & la kuriju*, 13 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/opinion/david-jonathan--la-kuriju-1305678.html>.

11 Resumen de su posicionamiento en su cuenta de Facebook. Disponible en: <https://www.facebook.com/emilia.alfarodefranco/photos/a.400986889979364.91847.400543010023752/722416264503090/?type=1&theater>.

contra la familia ni contra el matrimonio entre un hombre y una mujer, sin mencionar que estos puntos están garantizados en la Constitución Nacional. Además, la Iglesia Católica Apostólica Romana define al matrimonio como la unión entre un hombre y una mujer, por lo tanto la unión entre personas del mismo sexo nunca estuvo considerado en este proyecto. Tampoco atenta contra la libertad de expresión.

El proyecto busca, por un lado, que las personas ‘lesionadas’ en sus derechos de manera particular y específica, puedan contar con un mecanismo idóneo, de acción para prevenir y defender sus derechos. Por último se da una garantía a la educación, que nadie tenga que ser rechazad@ (sic), por ejemplo, en una beca, o exigir determinados documentos para ingreso, que no sean expulsad@s (sic) de las instituciones por causales de discriminación, como ser una niña embarazada de un colegio público o privado, hijos de padres con VIH, una indígena y tampoco por profesar otra religión.

Por último, quiero mencionar que el 21 de octubre de 2014 hemos celebrado, con gran algarabía, la elección de Paraguay como miembro del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Me pregunto cómo quedaría la posición del Estado paraguayo al no atender sus compromisos internacionales y la recomendación del órgano de vigilancia del propio Consejo del cual es parte, una tremenda incoherencia internacional. ¿Dónde queda la confianza depositada en el Paraguay como contralor de la vigencia de los derechos humanos en el mundo?

Les recuerdo a quienes defienden el matrimonio, que no estuvieron conmigo cuando voté en contra de las causales del divorcio ‘express’ y eso ya tiene sanción de senadores y diputados en este momento y tampoco cuando se ha aumentado la edad reglamentaria para el matrimonio, defendiendo tanto la salud de la mujer, como el aspecto económico, en lo social y sobre todo la base: ‘la familia’. Seguimos en la lucha. El debate ya está instalado en la agenda ciudadana y parlamentaria y los que nos eligieron se merecen una sociedad incluyente y no discriminatoria, seguiremos luchando por un Paraguay sin ningún tipo de discriminación”.

*Eduardo Petta.* Argumentó que el proyecto “no solo atenta contra principios constitucionales sino también principios ideológicos y religiosos”. Pidió respeto para quienes creen en un culto o credo, ya que el “90% de la población del Paraguay es confesional al cristianismo” y que, por lo tanto, “no es verdad que el Estado es laico, Paraguay es un Estado confesional”.

Sostuvo que el proyecto era la “antesala al matrimonio gay y al aborto” y que no es cierto que rechazar el proyecto va en contra de convenciones o tratados firmados.

Dijo que en el proyecto se puso primero a las personas con discapacidad “para ver si detrás de ellos entraban los gays” y que la ley era “importada, impuesta desde fuera”.

*Mirta Gusinky.* En su opinión, el proyecto pretende que un niño pueda auto-definirse y que un día pueda cambiar su identidad y que atenta contra los “valores de la familia y biológicos”. Dijo que la orientación sexual y la identidad de género no “están definidas en la Constitución Nacional” y que, por tanto, no se puede aprobar una ley que utilice estos conceptos.

*Arnoldo Wiens.* Dijo provenir de una familia religiosa que fue perseguida por su confesión de fe protestante en la década de los 70 y 80, y que felizmente el Paraguay ha logrado superar aquella época difícil con tolerancia y persuasión.

“Yo no coincido en que no tengamos legislaciones que garanticen la no discriminación. En primer lugar tenemos la propia Constitución Nacional. Este proyecto tiene una alta connotación de victimización. Acá tenemos que trabajar con la identidad nacional para salir a flote como lo hicimos a través de la historia. Creo que la Constitución del 92 consagró un precedente a través de la persuasión y no de la victimización”, destacó.

El día de mañana, añadió, “si yo leo un texto de la biblia en Levítico que dice ‘No te acuestes con un hombre como con una mujer’, alguien presente en la reunión dice ‘me siento discriminado’ y pide que se le quite la personería jurídica a esa congregación por pensar diferente. ‘¿Eso no es discriminación?’”, se preguntó<sup>12</sup>. Dio gracias a Dios por ser cristiano, por ser evangélico y por ser colorado.

Sobre el Consejo Asesor que proponía el proyecto, dijo que le oía a “pyragay”<sup>13</sup>.

*Enrique Bacchetta.* Según su parecer, el proyecto pretendía crear “una nueva casta de privilegiados: la de los discriminados”.

12 Radio Viva, 13 de noviembre de 2014. Disponible en: [http://www.radioviva.com.py/notix/noticia/01685\\_rechazanleycontratodotipodedi-criminacin-1.htm](http://www.radioviva.com.py/notix/noticia/01685_rechazanleycontratodotipodedi-criminacin-1.htm).

13 El término *pyragay* aludía a *pyrague*, que es el término utilizado para las personas informantes en la dictadura, y *gay* para decir que el Consejo asesor del proyecto iba a ser una especie de consejo de *pyragues* de los *gays*.

*Carlos Núñez.* Sostuvo que “para congraciarnos con la sociedad tenemos que aprobar una ley injusta. Mi voto es anti homo”. Añadió que “yo siempre voy de frente, por eso los 108 no me quieren”.

*Hugo Richer.* “La cuestión es si defendemos o no defendemos los derechos de todas las personas sin confundir la ley con la religión. Alguien puede decir ‘yo no estoy de acuerdo con la ley’, pero que no se invente. Esta ley no habla del matrimonio gay ni del aborto. (...) No se trata de mis convicciones religiosas o no, se trata de mi papel como ciudadano. Esta ley tarde o temprano se va a aprobar. Este debate ayuda a eso”.

*Miguel A. Saguier.* Uno de los proyectistas señaló que hay un “reduccionismo de la ley porque los que no la quieren solo se centran en la discriminación a los gays”. Resaltó que en Paraguay hay muchas formas de discriminación. “Discriminar es tratar a una persona como inferior”. Sobre la oposición dijo que “busquen lobby gay en el Vaticano, no solamente en este Senado. Acá hay más papistas que el papa, porque el Papa dice que no se debe discriminar. Hay una cultura de discriminación en nuestra sociedad”.

*Esperanza Martínez.* Reivindicó el proyecto como un proyecto de “pacificación”. Recordó que en la historia del Paraguay ha habido magnicidios por diferencias políticas. Sobre las tergiversaciones, dijo que “si va haber una ley de despenalización del aborto, se va a llamar así”. Criticó la doble moral de sus colegas. “La mayoría acá tiene hijos fuera de su matrimonio y vienen como sacrosantos acá. Es en los colegios católicos donde se echan a las alumnas que están embarazadas”. Se ofreció para explicar a sus colegas cuestiones de biología y sexualidad porque veía mucha confusión.

*Adolfo Ferreiro.* “Este debate me hace acordar al debate del divorcio”, inició diciendo. Manifestó que “estamos legislando sobre un problema existente y objetivo”. Sobre las argumentaciones basadas en religión dijo que “no caigamos en el error de creer que nuestras convicciones religiosas son suficientes para organizar una república (...). La diferencia entre la República y el Estado teocrático es que este último es inmisericorde con la diferencia”.

Sobre la historia relatada por Wiens, puntualizó que “se olvida Wiens que 60 años no podíamos ser ni barrenderos si no estábamos afiliados al Partido Colorado”.

Criticó que en el tratamiento del proyecto se hablen de “consecuencias ulteriores imaginarias”. Sobre lo dicho por Gusinky, quien dijo que orientación sexual e identidad de género “no estaban definidas en la Constitución”, ex-

presó que “APP y quiniela no están en la Constitución pero legislamos porque están los principios”.

“Hay visiones tremendistas del proyecto (...) descalificar leyes que vienen de afuera es no entender nuestro proceso histórico porque todo en Paraguay se importa”.

### ***La votación***

La votación fue nominal a pedido del senador Carlos Núñez.

**Cuadro N° 3. Votación**

<b>Rechazo (21)</b>	<b>Aprobación (17)</b>	<b>Abstención (1)</b>	<b>Ausentes (6)</b>
Abdo Benítez, Mario	Alfaro, Emilia	Giuzzio, Arnaldo	Acevedo, Roberto
Aguinagalde, Nelson	Amarilla, Carlos		Alfonso, Gustavo
Bacchetta, Enrique	Ferreiro, Adolfo		Galaverna, Juan C.
Bóveda, José	Filizzola, Carlos		Gómez, Zulma
Bogado, Víctor	Fonseca, Blanca		Ovelar, Blanca
Cardozo, Enzo	Franco, Julio C.		Quiñónez, Julio
Castiglioni, Luis	Llano, Blas		
Gómez V., Ramón	Lugo, Fernando		
González D., Óscar	López P., Miguel		
Gusinky, Mirta	Martínez, Esperanza		
Mignarro, Blanca L.	Masi, Desireé		
Monges, Juan D.	Pereira, Sixto		
Núñez, Carlos.	Richer, Hugo		
Osorio, Derlis	Saguier, Miguel		
Ovelar, Silvio	Santa Cruz, Pedro		
Oviedo M., Jorge	Silva F., Fernando		
Samaniego, Lilian	Wagner, Luis A.		
Salomón, Óscar			
Petta, Eduardo			
Velázquez, Julio C.			
Wiens, Arnoldo			

De esta manera, el proyecto fue archivado, pero el debate no.

## **Recomendaciones**

- Garantizar la vigencia del Estado laico, tal como 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.
- Presentar y aprobar un proyecto de ley contra toda forma de discriminación.



# EL VERDADERO COMPROMISO DEL PARAGUAY ANTE EL VIH

DERECHOS DE LAS PERSONAS VIVIENDO  
CON VIH Y SIDA



El Estado paraguayo da respuestas fragmentadas en cuanto a la problemática del VIH, Sida y otras infecciones de transmisión sexual (ITS), generando documentos y protocolos de intervención construidos conjuntamente con la sociedad civil, pero éstos son inaplicables debido a las deficiencias estructurales con que cuenta el país.

**Fabiola Ivaszuk**  
FUNDACIÓN VENCER

## Introducción

Hace más de 30 años se reconocieron médicamente los primeros casos de personas viviendo con sida, y los avances que se dieron a nivel mundial hasta hoy día son bastantes alentadores. No solo en cuanto a la parte médica, sino en cuanto a la reivindicación de los derechos humanos y la construcción de ciudadanía. Pero estos cambios no ocurrieron de la noche a la mañana, sino lentamente y gracias a un grupo de personas, generalmente las mismas personas viviendo con VIH, que se organizaron y empezaron a incidir para exigir respuestas a sus Estados, forzando el replanteamiento de conceptos en materia de derechos humanos que no se estaban teniendo en cuenta y se necesitaba urgentemente llevarlos a la práctica. Fue aquí donde colectivos sociales, considerados tradicionalmente marginados, que no encontraban un espacio de ciudadanía donde hacer efectivos sus derechos, se organizaron como nunca antes lo habían hecho y, a través del ejercicio de conquista de derechos, cambiaron el rumbo de la epidemia.

En Paraguay, el panorama no es tan alentador como en otros países. Si bien existe una sociedad civil que se organiza e intenta instalar procesos de reivindicación de derechos, el Estado da respuestas insuficientes: en cuanto a lo formal, muestra una apertura brindando espacios de diálogo y construcción de documentos en forma conjunta, pero que al momento de ponerlos en práctica, no se cumplen de manera efectiva.

## Marco jurídico

En diciembre del año 2009 se promulgó la Ley N° 3940, que establece derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida), más conocida como Ley del Sida. Esta ley, en el art. 35, menciona específicamente que: “El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) reglamentará las disposiciones de la presente ley dentro del plazo de sesenta días de su promulgación (...)”. En el mes de noviembre de este año, luego de cuatro años de su promulgación, se logró su reglamentación por medio de la Resolución SG N° 675/2014 del MSPBS, dejando en evidencia que no se tomaron en tiempo y forma las medidas eficaces y eficientes al respecto.

La Ley N° 3940/09 prohíbe y sanciona la discriminación basada en el estado serológico de una persona<sup>1</sup> (sea que viva con el VIH o se presuma que pueda vivir con VIH), y sanciona administrativamente a toda empresa o institución pública que sea responsable de este hecho. En esa misma línea, el entonces Ministerio de Justicia y Trabajo<sup>2</sup>, por medio de la Resolución N° 730/09<sup>3</sup>, aclaró que cualquier test destinado a conocer el estado serológico de una persona estaba excluido de la lista de pruebas legalmente solicitada como análisis clínicos de rutina para el acceso o permanencia en un empleo<sup>4</sup>.

La mencionada resolución no es aplicada por el órgano administrativo competente que la dictó, a pesar de las constantes transgresiones e incumplimientos por parte de instancias empleadoras, tanto personas físicas como jurídicas.

Más allá de estas normas, muchos de los derechos establecidos en la Ley N° 3940/09 están amparados por la Constitución Nacional. Así también, toda persona que se considere agraviada por hechos u omisiones cometidos en su contra tiene derecho a recurrir a las autoridades administrativas correspondientes, sin perjuicio de las acciones civiles, penales y/o laborales.

- 1 La Ley N° 3940/09 es la única normativa del país que sanciona alguna forma de discriminación. Su falta de reglamentación impide que se comience a sentar un precedente en el país para generar una cultura institucional que cumpla con el compromiso asumido ante el Sistema Internacional de Protección para Prevenir, Promover y Proteger en el marco de los derechos humanos. En cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), los Estados se han comprometido a implementar progresivamente medidas formales que aseguren estos derechos: entre ellos, la salud. Las cláusulas sobre la “realización progresiva”, en otros tratados de derechos humanos de Naciones Unidas, corresponden al art. 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño y al art. 4 num. 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Si bien los Estados pueden dar efectividad de manera progresiva a los DESC, también han de adoptar medidas de inmediato, independientemente de los recursos de que dispongan, en cinco esferas: eliminación de la discriminación; DESC no sujetos al logro progresivo de la efectividad; obligación de “adoptar medidas”; prohibición de medidas regresivas; y obligaciones mínimas esenciales.
- 2 Dicho ministerio ha sufrido modificación, existiendo actualmente dos ministerios. Uno denominado Ministerio de Justicia (MJ), y el otro, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- 3 Resolución del VMTSS 730/2009 por la cual se releva la fe de erratas del Reglamento General Técnico de Seguridad, Higiene y Medicina en el Trabajo, aprobado por el Decreto N° 14390/92, en el cual consta que el examen médico-admisional, test de Elisa, es obligatorio. Asimismo, se reglamentan disposiciones referentes al test de Elisa en el lugar de trabajo, observando las recomendaciones prácticas de la OIT y la Declaración de Compromiso UNGASS de 2001.
- 4 En materia de especificidad del abordaje, las obligaciones del Estado se hacen más urgentes en situaciones en las que las personas, por distintos motivos, se encuentran bajo la responsabilidad de terceros. A este respecto, Naciones Unidas, a través del Consejo Económico y Social (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), en su Observación General N° 14, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, párrafos 35 y 51, establece que: “[l]as obligaciones de proteger incluyen [...] adoptar leyes u otras medidas para velar por [...] [la] calidad de los servicios de atención de la salud [...] y asegurar que los facultativos y otros profesionales de la salud reúnan las condiciones necesarias de educación, experiencia y deontología”. “Las violaciones de las obligaciones de proteger dimanar del hecho de que un Estado no adopte las medidas necesarias para proteger, dentro de su jurisdicción, a las personas contra las violaciones del derecho a la salud por terceros”, se incluyen como ejemplo las “omisiones tales como la no regulación de las actividades de particulares, grupos o empresas con objeto de impedir que esos particulares, grupos o empresas violen el derecho a la salud de los demás”.

## Situación del derecho/iniciativas estatales

De acuerdo a los informes presentados por organizaciones de la sociedad civil en Paraguay, las personas que viven con VIH continúan siendo víctimas de estigma y de discriminación, de tratos crueles, inhumanos y degradantes por parte del funcionariado público y de empresas privadas. Además, son víctimas de violencia en sus hogares y se les es negado el empleo, impidiendo así su desarrollo y una vida digna como sujetos plenos de derechos.

Según el informe proporcionado por el Centro de Denuncias<sup>5</sup>, desde su creación en el año 2012 hasta junio del 2014 se tienen registradas 721 denuncias formalizadas. Algunas ya han sido culminadas y otras van siguiendo sus debidos procesos, siendo la población de personas que viven con VIH la que más denuncias ha realizado por casos de violación al derecho a la intimidad y por discriminación por estado serológico.

Aun cuando se garantiza la protección de la identidad de las personas afectadas en las diferentes situaciones, persiste la resistencia a realizar la denuncia debido al miedo hacia las repercusiones que pueda tener el caso. Este miedo se funda en el alto nivel de discriminación y estigma que existe en la sociedad paraguaya. Es aquí muy oportuno mencionar la ausencia de una ley contra toda forma de discriminación, ya que la falta de garantías legales por parte del Estado hacia sectores en situación de mayor vulnerabilidad constituye una barrera muy difícil de salvar al momento de presentar una denuncia de discriminación ante los órganos jurisdiccionales competentes. Si bien la Constitución Nacional establece la no discriminación, es necesario contar con una ley reglamentaria para su efectiva aplicación.

Por otro lado, un obstáculo importante para la judicialización de casos tiene que ver con el proceso de derivación de denuncias. Se debe tener en cuenta que la mayoría de los casos recepcionados y judicializables son de acción penal privada, lo que limita la derivación, pues la Ley N° 4423/11<sup>6</sup> del Ministerio de la Defensa Pública no permite a defensoras y defensores públicos penales ejercer la representación en cuestiones que se impulsan a través de querrela.

5 El Centro de Denuncias es un proyecto de la red de organizaciones no gubernamentales que trabajan la temática VIH/Sida en Paraguay, en el que se recogen y derivan las denuncias recibidas de las poblaciones de hombres que tienen sexo con hombres, mujeres trabajadoras sexuales, personas transexuales, usuarios de drogas y personas viviendo con VIH. El servicio que ofrece el Centro es totalmente gratuito y confidencial, brindando asesoramiento legal a las dudas que puedan surgir, otorgando un espacio de diálogo y mediación de conflictos, realizando el seguimiento a los casos cuyas resoluciones requieran un proceso más extendido en el tiempo.

6 Ley N° 4423 del 12 de octubre de 2011 Orgánica del Ministerio de la Defensa Pública.

El Código Penal establece que estas situaciones deben ser impulsadas a instancia de parte, es decir, que la persona que se siente agraviada por algún hecho punible debe instar los mecanismos judiciales por medio de profesionales abogados/as particulares.

Ante este escenario, la persona afectada recibe la explicación necesaria y se le plantean diferentes alternativas: ella puede entrar en litigio por medio de una querrela bajo auspicio de un profesional particular, o bien existe la posibilidad de una mediación extrajudicial.

Por lo general, las personas prefieren resolver los incidentes en la instancia de mediación para evitar los largos y costosos procesos en el ámbito judicial, en el que también se pone en riesgo la privacidad.

Uno de los principales problemas que enfrenta la implementación efectiva de la Ley N° 3940/09 es la falta de formación y actualización especializada de las personas profesionales del ámbito de la salud. El informe país presentado a la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el año 2013 señala que, tradicionalmente, el desarrollo de recursos humanos en salud no ha sido una de las prioridades políticas principales de Paraguay, lo que ha repercutido negativamente en la disponibilidad y la formación de una red de personal sanitario, particularmente en el caso de los agentes de salud necesarios para la provisión de servicios de salud básicos. Si bien existen 22,5 agentes de salud por cada 10.000 habitantes a nivel nacional, su distribución geográfica no es equitativa debido a la falta de infraestructuras e incentivos para trabajar en las zonas rurales. Ello ha supuesto que el 70% de las y los agentes de salud se encuentre en la zona de Asunción y alrededores, donde reside el 30% de la población<sup>7</sup>. Dicha distribución inadecuada de la red de personal sanitario también ha dado lugar a una densidad de dos médicas/os por cada profesional de enfermería<sup>8</sup>.

Entre otros desafíos en materia de recursos humanos en salud existentes, se destacan los siguientes: la migración de agentes de salud hacia países vecinos a causa de condiciones de trabajo deficientes y contratos laborales precarios; la ausencia de investigación sobre recursos humanos en salud; la existencia de una formación en atención sanitaria que no satisface adecuadamente las necesidades de desarrollo profesional y del sistema de atención primaria de salud; la falta de una normativa y de controles sólidos a la práctica profesio-

7 Alianza Mundial en Pro del Personal Sanitario. Disponible en: <http://www.who.int/workforcealliance/countries/pry/es/>

8 MSPBS Política Nacional de Recursos Humanos en Salud 2008-2013. Taller de planes 2010.

nal y a la calidad de las personas graduadas que provienen de instituciones del sector privado.<sup>9</sup>

Según un estudio realizado en 41 instituciones sanitarias de 6 regiones del país, el 96,7%<sup>10</sup> de los/as profesionales de la salud encuestados/as revela una actitud estigmatizante y discriminatoria en mayor o menor medida hacia el VIH/sida.

Estos datos revelan que la formación de los recursos humanos en salud carece de enfoque de género y de derechos humanos o, si se dan, son muy limitados, aunque estas actitudes estigmatizantes y discriminatorias también se presentan en otros ámbitos como las escuelas, el sistema judicial, etcétera.

Otros problemas que impiden la implementación efectiva de la Ley N° 3940/09 son las demás leyes u ordenanzas que reglamentan de manera discriminatoria y son contrarias a lo establecido en esta ley, como es el caso de la Ordenanza N° 278/13 que establece la portación obligatoria, por parte de las trabajadoras sexuales, de un carné con el estado serológico, así como la reglamentación discriminatoria sobre el uso de las visitas privadas en las instituciones penitenciarias, sin olvidar que el país no dispone de una ley de salud sexual y reproductiva, de una ley contra toda forma de discriminación y de una política de educación integral a la sexualidad.

En mayo de 2014, según la Resolución N° 204, se aprobó el Plan Estratégico Nacional para la Respuesta al VIH/Sida/ITS<sup>11</sup>, que dispone su implementación y ejecución. Este documento recoge las principales líneas de acción, es la hoja de ruta para la estrategia país ante el VIH/Sida/ITS para el periodo 2014-2018. Entre sus objetivos se encuentran realizar diagnóstico precoz, mejorar la calidad de vida de las personas viviendo con VIH, disminuir el número de niñas y niños con transmisión vertical y sífilis congénita, mejorar la accesibilidad a los servicios de salud, disminuir la mortalidad de la coinfección VIH/sida, educación, promoción y prevención; políticas públicas, fortalecimiento institucional y sostenibilidad de la respuesta nacional, bajo los principios de respeto a los derechos humanos, equidad de género, diversidad sexual, no discriminación y estigma.

9 Taller de planes de recursos humanos para la atención primaria de salud y sus relaciones con finanzas, trabajo y educación. Documento Paraguay, 2010; Paraguay: building a national health sector career structure, 2011.

10 Este porcentaje equivale a 1011 profesionales de salud, de un total de 1046 profesionales encuestados/as.

11 MSPBS, 12 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.mspbs.gov.py/v3/salud-publica-cuenta-con-plan-estrategico-nacional-2014-2018-para-frenar-el-avance-de-la-epidemia-de-vih-en-el-pais/>

Pero, en cuanto a la sostenibilidad y factibilidad de la respuesta, la realidad es otra, ya que el presupuesto público utilizado está destinado principalmente para la compra de antiretrovirales y otros insumos, y aun así la disponibilidad presupuestaria anual del Programa Nacional de Control de Sida/ITS (Pronasida) tan solo cubre la cuarta parte de la necesidad real para adquisición de medicamentos antiretrovirales, medicamentos para infecciones oportunistas, reactivos e insumos de laboratorio para diagnóstico, pruebas confirmatorias, seguimiento laboratorial, medicamentos para infecciones de transmisión sexual, etc. La debilidad más significativa en términos presupuestarios sin dudas radica en la bajísima asignación de recursos para la prevención<sup>12</sup>.

Actualmente, la fuente de financiamiento más significativa en materia del VIH es el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria<sup>13</sup>, pero las intervenciones que se realizan a través de estos fondos responden a convenios que tienen vigencia transitoria, y por consiguiente no son sustentables en el tiempo, ya que para ello se requiere de un incremento progresivo del presupuesto general de gastos. El compromiso de un país ante el VIH se mide a través del gasto nacional e internacional y la implementación de políticas públicas efectivas.

El Mecanismo de Coordinación País ha presentado los compromisos y gastos públicos nacionales para VIH/sida desde 2010 hasta 2015. Paraguay ha mostrado una tendencia creciente pero inestable en los gastos nacionales de VIH/sida. La proporción de financiamiento de contrapartida es del 37%, ligeramente inferior al 40% requerido para un país de ingreso mediano bajo. Las áreas prioritarias en las que debe incrementarse sustancialmente el presupuesto nacional destinado al VIH son: prevención, información estratégica, monitoreo y evaluación.

Según las últimas declaraciones del Pronasida, al día se reportan más de 3 casos de VIH. La mayor carga de la enfermedad se concentra en la franja de 20 a 40 años. Desde 1985 hasta agosto de 2014, están registradas 13.452 personas con VIH, entre quienes 4159 son casos de sida, es decir, se les manifiesta la enfermedad.

En lo que respecta al año 2014, hasta agosto los nuevos diagnósticos ascienden a 888 casos, de los cuales 246 son casos de sida. De la cantidad de nuevos casos mencionado, el 66,25% corresponde a hombres, el 33,1% a mujeres y el 0,65% a personas trans. Asimismo, siguiendo con el análisis de los nuevos

12 Plan Estratégico Nacional de la Respuesta al VIH, Sida y otras ITS 2014-2018.

13 Fondo Mundial. Disponible en: <http://www.theglobalfund.org/es/>.

casos, el 55% se encuentra en la edad comprendida entre 20 y 34 años. Por cada 15 varones diagnosticados en 2013, 10 mujeres se suman, es decir, la razón hombre/mujer es de 1,6. En tanto que, en el periodo de enero a agosto de este año, esta relación se elevó a 2, lo que significa que, por cada 20 hombres, hay 10 mujeres diagnosticadas con VIH<sup>14</sup>.

Con respecto al VIH, Paraguay presenta una epidemia concentrada en población clave: mujeres trans, hombres que tienen sexo con hombres, trabajadoras sexuales y usuarios de drogas, en los que se han encontrado elevadas prevalencias de VIH e ITS en los diferentes estudios realizados por el Pronasida, en comparación con la población general, según se detalla en la tabla 1.

**Tabla 1. Estimación de población y prevalencia en poblaciones clave**

<b>Población/ Metodología</b>	<b>Prevalencia</b>	<b>Tamaño de Población</b>
HSH / muestreo dirigido por entrevistados /2011	13,40% (IC 95%; 8,40-19,5)*	23.198**
MTS*** / espacios de encuentro en momentos determinados /2012	2,13% (IC 95%; 1,13-3,37)	3.239
Personas Trans/ espacios de encuentro en momentos determinados **** / 2011	26% (IC 95% 20,29-31,79)	870
UD***** / muestreo dirigido por entrevistados (Asunción y Central) / 2012	4,75% (IC 95%; 2,88-7,31)	5.714

Fuente: Elaboración propia según datos que se especifican a continuación.

(\*) Estudio de seroprevalencia de VIH/sida y sífilis, factores sociocomportamentales y estimación del tamaño de la población de hombres que tienen sexo con hombres en el Paraguay. Año 2011

(\*\*) Estudio de estimación de tamaño de población clave en Paraguay. Año 2014.

(\*\*\*) Estimación de Tamaño Poblacional de Mujeres Trabajadoras Sexuales en Paraguay y Estudio de Prevalencia del VIH/Sífilis y Comportamientos, prácticas y actitudes de las mujeres trabajadoras sexuales en el Paraguay, 2012. Pronasida.

(\*\*\*\*) Estudio de prevalencia del VIH/Sífilis. Mapeo y Censo y comportamientos, prácticas y actitudes de la población trans en el Paraguay, 2011. Pronasida.

(\*\*\*\*\*) Estimación de Tamaño Poblacional de Mujeres Trabajadoras Sexuales en Paraguay y Estudio de Prevalencia del VIH/Sífilis y Comportamientos, prácticas y actitudes de las mujeres trabajadoras sexuales en el Paraguay, 2012. Pronasida.

14 ABC Color, 25 de noviembre de 2014. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/locales/casi-16000-personas-contrajeron-vih-sida-pero-aun-no-lo-saben-1309412.html>

Cabe resaltar que las intervenciones dirigidas a estas poblaciones clave están limitadas a la disponibilidad de fondos externos, ya que el país no cuenta con planes ni políticas nacionales de intervención, y menos con presupuesto nacional destinado a este fin.

Concluyendo, en cuanto a planes y protocolos de intervención se visualizan avances en materia de VIH. Sin embargo, aunque se cuente con la reglamentación de la Ley N° 3940/09, si no se garantiza la efectiva implementación de manera concreta e integral en la práctica, el compromiso del país en cuanto al VIH solo quedará en papeles y en un lindo discurso.

## **Recomendaciones**

- Garantizar la efectiva implementación de la Ley N° 3940/09.
- Elaborar un abordaje articulado desde el Estado en el que se involucren y se comprometan el Ministerio de Educación y Cultura; el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; y el Ministerio de Justicia en la respuesta nacional al VIH/Sida/ITS.
- Incrementar progresivamente el presupuesto general de la Nación para la sostenibilidad de la respuesta nacional al VIH/Sida/ITS.
- Establecer un sistema de rendición de cuentas para garantizar la transparencia en el manejo de fondos nacionales para la respuesta al VIH.
- Sancionar de manera prioritaria las siguientes normativas: ley de salud sexual y reproductiva y ley contra toda forma de discriminación, así como la política de educación integral en la sexualidad.

## ***Bibliografía***

Ley N° 3940/09 Que establece derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el VIH y el sida. Disponible en: <http://digesto.senado.gov.py/index.php?pagina=leyes&id=7946>

MSPBS (2014) *Plan estratégico nacional de la respuesta al VIH, sida y otras ITS 2014-2018*. MSPBS/Pronasida, Asunción.



# BARRIENDO CON LA DISCRIMINACIÓN Y LA DESIGUALDAD<sup>1</sup>

DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES DESDE LA  
PERSPECTIVA DE LAS TRABAJADORAS DOMÉSTICAS



La migración de mujeres, en particular de trabajadoras domésticas, se encuentra determinada por varios nudos de vulneración de derechos. Ellas están más expuestas a riesgos relacionados con la discriminación, la inseguridad económica, las dificultades para la organización y la sobredemanda de trabajo de cuidados que les exige la sociedad. Este artículo explora las relaciones entre la migración y el trabajo doméstico desde la perspectiva de las mujeres que se movilizan en el corredor migratorio conformado entre Paraguay y Argentina.

**Patricio Dobrée**

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

<sup>1</sup> Este artículo fue redactado con información tomada de una investigación en curso realizada en el marco del “Programa de acción mundial sobre personas trabajadoras domésticas migrantes y sus familias” que impulsa la Organización Internacional del Trabajo y ONU Mujeres con el apoyo de la Unión Europea. El autor agradece los valiosos aportes para este artículo de María Elena Valenzuela (OIT) y Carolina Taborga (ONU Mujeres), quienes compartieron generosamente sus ideas y sugerencias durante el proceso de investigación. Las opiniones son de exclusiva responsabilidad del autor.

## Introducción

Durante los últimos años, la participación de las mujeres en los flujos migratorios que se originan en Paraguay ha adquirido un protagonismo indiscutible. Del total de personas con nacionalidad paraguaya residentes en Argentina, las mujeres representan el 56%<sup>2</sup>, mientras que en España ellas constituyen el 71%<sup>3</sup> de dicha comunidad migrante. A diferencia de tiempos anteriores en los que se trasladaban acompañando a sus parejas o como familiares, la mayor parte de estas mujeres en la actualidad migra de modo más autónomo con el propósito de trabajar y obtener ingresos que les permitan sostenerse a sí mismas y a sus familias.

Ahora bien, este proceso migratorio por lo general va aparejado a un tipo de inserción laboral en que es frecuente el riesgo de padecer condiciones de trabajo abusivas y diversas formas de discriminación. El trabajo doméstico y de cuidados son nichos laborales casi ineludibles para gran parte de las mujeres paraguayas migrantes. Este sector se caracteriza por ofrecer condiciones laborales precarias y desiguales, que se potencian con estereotipos dominantes en las sociedades de destino relacionados con el género, el estatus social y el origen nacional de las personas migrantes.

El fin de este artículo es analizar el perfil de las trabajadoras domésticas migrantes que se desplazan en el corredor migratorio conformado entre Paraguay y Argentina, y reconocer algunos de los principales nudos de vulneración de derechos, señalando ciertas áreas estratégicas para la formulación de políticas públicas que contribuyan a garantizar una migración segura y digna para las personas. Es importante aclarar que se decidió focalizar la atención en este grupo particular de migrantes (mujeres paraguayas que migran a Argentina para realizar trabajo doméstico) por dos razones. Por un lado, porque permite reconocer mejor las circunstancias de vida y necesidades específicas de un grupo poblacional particularmente vulnerable en materia de ejercicio de sus derechos humanos. Por otro lado, porque la información disponible es más amplia y completa, lo cual contribuye a la consistencia del análisis y las recomendaciones.

2 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - Indec (Argentina). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

3 Instituto Nacional de Estadística - INE (España).

## Marco jurídico

### *Un marco jurídico contradictorio*

El marco jurídico que afecta a las trabajadoras domésticas en Paraguay es discriminatorio y contiene disposiciones que menoscaban su capacidad para el ejercicio de derechos. El Código del Trabajo (aprobado por Ley N° 213/93, con sus modificaciones posteriores) establece condiciones diferenciadas para las personas que tienen dicha ocupación y las priva de derechos que sí reconoce al resto de los trabajadores y trabajadoras, como el acceso al salario mínimo, la modalidad de contratos y la duración máxima de la jornada laboral, entre muchos otros aspectos que hacen al trabajo decente<sup>4</sup>.

Este campo laboral discriminatorio opera así como un factor de expulsión que impulsa a las trabajadoras domésticas a desplazarse a otro país, con la idea de que allí obtendrán mayores ingresos y encontrarán mejores condiciones laborales. Es por eso que la discriminación legal vigente también puede ser interpretada como un elemento que pone en cuestión uno de los fundamentos básicos de los derechos de las personas migrantes, que es el derecho a decidir libre y voluntariamente cuándo y en qué condiciones migrar.

Partiendo de esta base, cabe ahora analizar de modo sucinto la legislación específica que protege los derechos de las personas migrantes. En este sentido, además de reconocer el derecho al tránsito y la residencia en la Constitución Nacional (art. 23), el Estado paraguayo cuenta con una ley específica de migraciones (Ley N° 978/96). Dicho instrumento ciertamente tiene un enfoque muy centrado en la población inmigrante que llega al país, pero también establece algunos mandatos para garantizar condiciones mínimas para la emigración segura de personas connacionales, entre ellas las trabajadoras domésticas. Algunas de estas disposiciones son proporcionar información y asesoramiento a quienes tienen la intención de migrar y establecer acuerdos o convenios con otros Estados, para asegurar a los y las migrantes paraguayos igualdad de derechos individuales, laborales y de seguridad social.

4 Esta normativa es abiertamente inconstitucional, ya que contradice el art. 46 de la Constitución Nacional que dispone que “no se admiten discriminaciones”. Pero además echa por tierra varios instrumentos internacionales ratificados por el Estado paraguayo que lo obligan a no discriminar a las trabajadoras domésticas, como la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Ley N° 1215/86) y el Convenio N° 189 de la OIT sobre Trabajo Decente para Trabajadores y Trabajadoras Domésticas (Ley N° 4819/12). Un abordaje más amplio y completo sobre este tema se desarrolla en el artículo sobre derechos humanos de las trabajadoras domésticas en este informe.

Por otra parte, es relevante apuntar que Paraguay es signatario de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares (Ley N° 3452/08). Este tratado internacional ampara los derechos de las personas migrantes en general y comprende también a las trabajadoras domésticas migrantes. De hecho, el Comité<sup>5</sup> que se ocupa de la vigilancia de su cumplimiento en 2012 señaló al Estado paraguayo su preocupación sobre la situación de irregularidad que afecta a muchas trabajadoras domésticas migrantes, que las expone a riesgos de explotación y violencia sexual, recomendándole facilitar el acceso a mecanismos eficaces para presentar denuncias.

Además, Paraguay ha firmado otros acuerdos a nivel regional que son importantes para el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes. Uno de ellos es el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, que crea un marco legal para que, en caso de regresar a Paraguay, los y las migrantes puedan acceder a los beneficios de la seguridad social generados con su trabajo en el país que los acogió. Otro es el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur (Mercosur), que contempla la portabilidad de los aportes a los sistemas jubilatorios que realizaron las personas migrantes. Ambos acuerdos representan un avance en materia de derechos. Sin embargo, como se verá más adelante, hasta el momento la disparidad normativa existente en materia salarial entre Paraguay y Argentina hace que sus contenidos sustantivos sean difíciles de concretar.

En resumen, Paraguay cuenta con un marco formal que protege los derechos de las personas migrantes, incluyendo a las trabajadoras domésticas, que se deriva principalmente de los instrumentos y acuerdos internacionales con los que se ha comprometido. Por otra parte, también ha ratificado convenios internacionales que protegen a las mujeres empleadas en el sector del servicio doméstico. No obstante, esta normativa se contradice con la discriminación legal vigente que afecta a las personas que realizan trabajo remunerado en hogares de terceros y no pocas veces hasta las expulsa de sus hogares de origen frente a la imposibilidad de asegurar medios de vida.

### ***La situación de las trabajadoras domésticas migrantes***

Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el 58,1% de las migrantes paraguayas ocupadas en Argentina presta servicios en hogares privados que contratan servicio doméstico (OIM, 2012). Este indica-

5 Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Paraguay. Abril de 2012 (CMW/C/PRY/CO/1).

dor coincide con los últimos datos oficiales producidos en Paraguay. Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2013<sup>6</sup>, 6 de cada 10 mujeres activas que migraron a Argentina durante los últimos cinco años trabajaban o buscaban trabajo en el sector del empleo doméstico.

Más de la mitad (56,5%) de las mujeres que tomaron la decisión de residir en Argentina proviene de áreas rurales. Ellas son personas fundamentalmente jóvenes. Cerca del 70% tiene menos de 29 años y una considerable proporción (36,3%) se encuentra todavía en la etapa de la adolescencia<sup>7</sup>.

El promedio de años de escolarización de estas mujeres es muy bajo. El 55,8% no superó los 9 años de la educación inicial básica y obligatoria. Por otro lado, el 29,4% del total de ellas proviene de hogares monolingües guaraní, en tanto que el 45% vivía en hogares bilingües (guaraní y castellano).

En cuanto a su situación familiar, las mujeres que migraron a Argentina en su mayoría (59,7%) son hijas de jefes o jefas de hogar y en una cantidad aún mayor (71,7%) están solteras. Sin embargo, esto no quiere decir que no tengan hijos o hijas a su cargo. Una encuesta realizada en Argentina a mujeres inmigrantes en edad fértil indica que el 43,9% de las paraguayas tenía hijos o hijas antes de su partida (Dirección Nacional de Población, 2011).

La búsqueda de trabajo es el motivo predominante que lleva a las mujeres paraguayas a migrar a Argentina. El 78,8% de ellas dejó el país con la intención de buscar un empleo. Aun así, es relevante destacar que muchas mujeres también toman la decisión de migrar debido a otros motivos que se entrelazan con sus aspiraciones laborales, como el deseo de ganar autonomía, liberarse de conflictos familiares o afrontar la llegada de hijos no planificados (Soto, González y Dobrée, 2012).

Por último, es necesario destacar que las mujeres que migran a Argentina parecen estar más dispuestas que los hombres a enviar remesas. De acuerdo con una encuesta realizada a migrantes de nacionalidad paraguaya en el AMBA<sup>8</sup>, el 69,6% de las mujeres enviaba o había enviado dinero a Paraguay de modo más o menos regular, en tanto que la proporción de hombres que hacía lo mismo se reducía al 57,9% (Cerrutti y Parrado, 2007).

6 De aquí en adelante, la mayor parte de los datos presentados en este apartado se toma de esta fuente.

7 Tienen de 10 a 19 años.

8 Área Metropolitana de Buenos Aires.

Este breve perfil de las mujeres paraguayas migrantes que deciden instalarse en Argentina permite visualizar algunos nudos de vulneración de derechos que los órganos públicos deben tomar en cuenta a fin de asegurar condiciones para una migración segura y digna. De aquí en adelante se presentará un análisis resumido de algunos de estos puntos.

## **Nudos de vulneración de derechos**

Las trabajadoras domésticas que migran a Argentina o que consideran la posibilidad de hacerlo, como se dijo, se encuentran en una situación de vulneración de derechos desde el momento previo a su partida. Las condiciones de discriminación en las que realizan su trabajo las exponen a riesgos que amenazan su capacidad para llevar una vida digna. Las desigualdades en materia salarial y las limitaciones para acceder a derechos sociales son factores que incrementan sus posibilidades de vivir en la pobreza o de padecer inseguridad económica. Para más, el trabajo doméstico se presenta para muchas de estas mujeres casi como la única alternativa laboral, sin que sea posible eludir esta suerte de mandato configurado a partir de estereotipos relacionados con el género y su origen social. La precariedad laboral, sumada al elevado índice de desocupación que pesa sobre el sector<sup>9</sup>, se convierte así en una causa de expulsión que contrarresta o directamente niega la posibilidad de que el proceso migratorio sea resultado de una decisión libre y voluntaria. Por el contrario, más bien se impone como una salida extrema para hacer frente a condiciones de vida difíciles y a veces hasta inaceptables.

Una vez tomada la decisión de migrar, otro elemento condicionante para el ejercicio de los derechos humanos de las trabajadoras domésticas migrantes es la falta de acceso a la información. El desconocimiento sobre cuáles son los derechos que pueden demandar ya se arrastra desde el origen. Un alto porcentaje de trabajadoras domésticas (entre el 36% y el 43%, según el caso) no cuenta con suficiente información sobre derechos laborales básicos, como el salario mínimo, la normativa sobre el acceso a la seguridad social o las regulaciones referidas a las vacaciones (Zavatierra, 2013). Esta falta de conocimiento las acompaña cuando ellas se instalan en la sociedad de destino. En tal sentido, es frecuente que no reconozcan muchos de los derechos que pueden exigir a sus empleadores y que, por consiguiente, corran riesgo de trabajar en condiciones de explotación.

<sup>9</sup> Del total de personas desocupadas, el 24,8% se dedica al trabajo doméstico remunerado, lo cual convierte a este sector en la segunda categoría laboral con mayor número de desocupados (Zavatierra, 2013).

Pero, por otra parte, cuando las trabajadoras domésticas son capaces de exigir derechos o cuando las personas que las emplean los reconocen, existen obstáculos importantes para que su ejercicio pueda realizarse fuera de los límites de la sociedad de destino. Por ejemplo, si una trabajadora doméstica trabajó en Argentina realizando aportes jubilatorios y luego decidió retornar a Paraguay, son muy acotadas sus posibilidades reales para transferir estos aportes y continuar contribuyendo en su país de origen. Pese a que desde 2013 las personas dedicadas a esta ocupación pueden incorporarse como trabajadoras independientes al fondo de Jubilaciones y Pensiones del Instituto de Previsión Social (Ley N° 4933/13), en los hechos su capacidad para hacerlo es muy restringida. El impedimento principal es el marco de discriminación salarial. Para una persona que percibe solo el 40% del salario mínimo legal vigente, aportar el 13% de sus ingresos<sup>10</sup> representa una carga muy pesada que la empobrece aún más y condiciona sus alternativas para asegurar la subsistencia.

Otro nudo de vulneración de derechos de las trabajadoras domésticas reside en su capacidad para acceder a los servicios que ofrece el Estado paraguayo en el exterior a través de su red de consulados. El trabajo doméstico es un tipo de actividad laboral que por lo general se realiza puertas adentro, donde es frecuente que las jornadas laborales se extiendan durante todo el día. En consecuencia, no es extraño que ellas experimenten mayores dificultades para solicitar documentación y realizar otro tipo de trámites.

Las condiciones en las que se realiza el trabajo doméstico, además, presentan trabas para participar en espacios de asociación. La dedicación a tareas que con frecuencia son muy absorbentes, sumada a la demanda de su presencia física en los hogares, limita sus vínculos con personas en su misma situación y con las organizaciones de migrantes y sindicales. Sí, en cambio, ellas tienen un relacionamiento estrecho, al menos al inicio del proceso migratorio, con redes informales de migrantes que facilitan el traslado y la inserción laboral en la sociedad de destino. Sin embargo, esta clase de redes no suelen tener muy en cuenta el ejercicio de derechos.

Para finalizar, es muy relevante subrayar el rol que cumplen los cuidados en el marco del proceso migratorio y cómo las responsabilidades socialmente atribuidas a las mujeres inciden en el ejercicio de sus derechos. El cuidado de personas dependientes (hijos, hijas, padres y madres ancianos, personas con discapacidad) es un tipo de trabajo que se atribuye fundamentalmente

10 La Resolución C.A. N° 062-014/13 "Que aprueba el reglamento general – procedimientos iniciales, de la Ley N° 4933/13" dictada por el Instituto de Previsión Social indica que la tasa de aporte mensual para una persona trabajadora doméstica equivaldrá al 13% del salario mínimo legal fijado para dicha actividad.

a las mujeres. Como tal, forma parte de sus experiencias previas a la migración, continúa demandando su atención después de la partida e involucra la participación de otras mujeres de la familia una vez que la migrante deja el hogar de origen. La asignación del rol de cuidadoras de esta manera menoscaba el ejercicio de numerosos derechos de las mujeres. Varias de ellas se ven compelidas a migrar para sostener económicamente a las personas a su cargo; aquellas que se quedan (principalmente las abuelas) deben hacerse cargo de los hijos y las hijas de las migrantes a la par que experimentan una sobrecarga de tareas difícil de sobrellevar a su edad; y una vez instaladas en la sociedad de destino, las que se fueron pueden perder su trabajo en caso de tener que retornar para cuidar a un familiar enfermo. Estos son algunos ejemplos de cómo el cuidado puede convertirse en una vara que determina una posición de desigualdad para las mujeres en el marco de una sociedad que no promueve ni crea condiciones para la corresponsabilidad.

Todas las situaciones descritas así dan forma a un campo donde la vulneración de derechos es un riesgo siempre presente. Si bien es cierto que la migración puede representar un proyecto capaz de brindar autonomía a muchas mujeres, también es importante reconocer que es necesario crear las condiciones necesarias para que se produzca en condiciones seguras y respetuosas de los derechos humanos.

## **Recomendaciones**

Ante el escenario brevemente referido en este artículo, el Estado paraguayo cuenta con numerosos desafíos que abordar para poder cumplir su rol de garante de derechos y con los compromisos asumidos a partir de la firma de instrumentos y acuerdos internacionales. Algunos de los más relevantes son los siguientes:

- Erradicar las discriminaciones y equiparar el marco legal de las trabajadoras domésticas con el que rige para el resto de los trabajadores y trabajadoras.
- Implementar políticas para crear empleos dignos y diversificar el marco de opciones laborales para las trabajadoras domésticas.
- Implementar políticas de formación profesional y de especialización para trabajadoras domésticas.
- Asegurar a las personas migrantes, y en particular a las trabajadoras domésticas, el acceso a información clara y confiable acerca de los derechos que les son reconocidos por la sociedad de origen y de destino.

- Adecuar la normativa nacional y desarrollar los mecanismos necesarios para que las personas migrantes puedan usufructuar los beneficios que han obtenido en otros países en un marco de portabilidad de derechos.
- Implementar políticas que faciliten el acceso de las personas migrantes a los consulados y simplifiquen la realización de trámites.
- Fortalecer las organizaciones sociales (de migrantes y de trabajadoras domésticas, por ejemplo) para que sean capaces de desarrollar procesos de exigibilidad de derechos.
- Implementar políticas de cuidados que promuevan la corresponsabilidad de los hombres y del Estado y el sector privado.

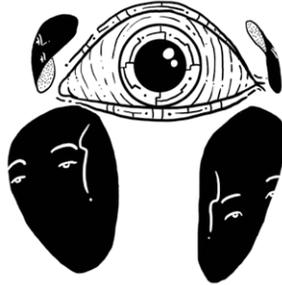
### ***Bibliografía***

- Cerruti, Marcela y Parrado, Emilio (2007) "Remesas enviadas por inmigrantes paraguayos en Argentina: prevalencia, montos y usos", en Integración y comercio. Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – INTAL. N° 27, pp. 21-46.
- Dirección Nacional de Población (2011) Encuesta sobre migración, fecundidad y familia (EMFF 2011). Buenos Aires, DNP, Ministerio del Interior. Serie Documentos de la Dirección Nacional de Población, N° 5.
- Organización Internacional para las Migraciones (2012) Migrantes paraguayos en Argentina: Población, instituciones y discursos. Buenos Aires, OIM. Cuadernos Migratorios, N° 4.
- Soto, Clyde; González, Myrian y Dobrée, Patricio (2012) La migración femenina paraguaya en las cadenas globales de cuidados en Argentina. Transferencias de cuidados y desigualdades de género. San José, ONU Mujeres.
- Zavatierra, Claudina (2013) Características y condiciones del trabajo doméstico remunerado en el Paraguay. Conociendo una realidad invisible. Asunción, FPNU.



# “ACÁ NO HAY HOMOFOBIA”: EL AÑO DE LA NEGACIÓN

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



Este año, el Estado, desde el Poder Ejecutivo y el Legislativo, ha manifestado de forma explícita en múltiples ocasiones la negación de la discriminación hacia LGTBI, lo cual constituye una de las mayores discriminaciones. La negativa a apoyar la resolución de la 44° Asamblea de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad/expresión de género y el rechazo a la ley contra toda forma de discriminación dejan evidente una falta de voluntad para reconocer la realidad y, por lo tanto, una negativa a “remover los obstáculos”<sup>1</sup> para la igualdad.

**Rosa Posa Guinea, Carolina Robledo Desh, Judith Grenno**

AIREANA, GRUPO POR LOS DERECHOS DE LAS LESBIANAS<sup>2</sup>  
CON LA COLABORACIÓN DE PANAMBÍ, ASOCIACIÓN  
DE TRAVESTIS, TRANSEXUALES Y TRANSGÉNEROS  
DEL PARAGUAY

- 1 Tal como establece la Constitución, en su art. 46: “Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien”.
- 2 Las autoras agradecen la colaboración de Zunilda Acosta y de Mónica Vallovera en la elaboración de este artículo. Agradecen también los datos proporcionados por el Centro de Denuncias de VIH/Sida y Derechos Humanos.

## Introducción

En este año 2014, la disidencia sexual, nombrada de muchas maneras y centrada como “homosexualidad” en un término limitante, ha estado fuertemente presente en el debate político y social en dos ocasiones: la 44ª Asamblea de la OEA que tuvo lugar en Asunción, en junio, y el tratamiento en el Senado del proyecto de ley contra toda forma de discriminación, en noviembre.

Estos dos eventos han fijado el tema de los derechos LGTBI de forma irreversible en el plano político, en un proceso de años, a pesar del empeño de los sectores fundamentalistas en que permanezcamos en el terreno del silencio, de la “enfermedad”, de la no humanidad.

La actitud general del actual Gobierno con los derechos humanos de todas las personas es la negación. Esta actitud se vuelve explícita cuando se trata de derechos LGTBI.

Cuando el canciller Eladio Loizaga declaró “Acá no hay homofobia” para explicar que el Estado paraguayo no necesitaba firmar la 7ª resolución de la OEA sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad y expresión de género, la negación se hizo evidente.

A pesar que continúan los avances en el plano internacional, como la resolución sobre orientación sexual e identidad de género del Consejo de Derechos Humanos de la ONU<sup>3</sup>, en la que expresa su preocupación por la discriminación y los actos de violencia que se producen en todo el mundo a las personas por causa de su orientación sexual y identidad de género, en el plano nacional continúa el estancamiento.

Sin embargo, el tema de los derechos LGTBI está más presente que nunca en los medios de comunicación. En 2014 –y solo en prensa escrita<sup>4</sup>– ha habido más de 568 artículos sobre el tema, de los cuales 391 se referían al plano nacional y 177 se referían a noticias internacionales.

El rechazo de la ley contra toda forma de discriminación supuso la prolongación del vacío en el plano legal, pero removió la opinión pública hacia un

3 Centro de Noticias ONU. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=30594#.VGI-UFagNow>.

4 Los datos se han tomado para este informe de las páginas web de: Abc Color, Última Hora, E'a, La Nación, Ñanduti, Radio Viva, Hoy, Radio 970, Radio 780 y Paraguay.com. No se han tenido en cuenta las apariciones en canales de TV, ni entrevistas en radios.

posible futuro cambio. Este hecho ha contribuido a ampliar el debate de los derechos LGTBI en la sociedad.

Por otro lado, y como todos los años, la muerte se encuentra en el extremo de la negación de los derechos. El 7 de febrero, Deisy Aguilera, una joven lesbiana, fue encontrada muerta en su casa, en un caso caratulado como “a determinar” porque no resultó evidente para la fiscalía que fuera un suicidio.

Este año se publica el informe de los 53 asesinatos a travestis desde 1989, que el Estado nunca investigó.

El derecho a la vida es el primer derecho conculcado y la negación, la primera reacción que contribuye a que persista la discriminación.

## **Marco jurídico**

El marco jurídico nacional no se ha modificado. El art. 46 de la Constitución Nacional. De la igualdad de las personas dice lo siguiente:

*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 los propicien.*

*Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorias sino igualitarias.*

Constatamos desde las organizaciones que la comprensión de la segunda parte del artículo es todavía deficiente entre las autoridades. Tratar de igualar la desigualdad no crea privilegios sino que otorga derechos.

Art. 25. De la expresión de la personalidad: “Toda persona tiene el derecho a la libre expresión de su personalidad, a la creatividad y a la formación de su propia identidad e imagen. Se garantiza el pluralismo ideológico”.

## **Código de Ejecución Penal**

En octubre de este año se sancionó el Código de Ejecución Penal, Ley N° 5162/14, que contempla en su capítulo III “Ejecución de medidas privativas de libertad. Modalidades de ejecución”, en el art. 274, que regula la disposición de los establecimientos para adolescentes, que se debe tener en cuenta

“la edad, la orientación sexual y el grado de desarrollo psíquico” cuando los dormitorios son colectivos.

En realidad, sería más pertinente hablar de identidad de género, ya que las adolescentes trans pueden ser víctimas de violencia si son recluidas con un grupo de varones. Esta norma responde a la realidad persistente de las personas trans privadas de libertad, cuya situación se describirá más adelante.

## OEA

En el plano internacional, la celebración de la 44° Asamblea de la OEA en Asunción supuso, por un lado, una mayor información en Paraguay sobre los temas tratados en esta reunión de Estados y, por otro, la oportunidad para que grupos fundamentalistas católicos y evangélicos vuelvan a utilizar la tergiversación y la desinformación con el objetivo de alarmar a la sociedad sobre una ficticia destrucción de una de las formas de familia existentes.

Si bien el mismo Gobierno paraguayo propuso el tema de “Desarrollo con inclusión social”, el contenido de la palabra “inclusión” era restringido a la ciudadanía heterosexual. El canciller Loizaga aclaró que el matrimonio igualitario no era tema de la asamblea, lo cual era cierto, ya que esta alarma había sido colocada por los grupos fundamentalistas, pero al mismo tiempo afirmó:

*En nuestro país no veo que sea un país que tenga homofobia. Aquí no se dan situaciones que se dan en otros países, que es lo que les preocupa, y por eso alienan este tipo de resoluciones<sup>5</sup>.*

El canciller se refería a la 7° resolución sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad y expresión de género<sup>6</sup>, cuya parte resolutive establece, respecto a las personas LGTBI<sup>7</sup>:

*Condenar todas las formas de discriminación; alentar a los Estados Miembros a que, dentro de los parámetros de las instituciones jurídicas de su ordenamiento interno, consideren la adopción de políticas públicas contra la discriminación contra personas a causa de orientación sexual e identidad o expresión de género; condenar los actos de violencia y las violaciones de derechos humanos contra personas a causa de su orientación sexual e identidad o expresión de género;*

5 Última Hora, 29 de mayo de 2014. Disponible en: <http://m.ultimahora.com/loizaga-dice-que-la-inclusion-no-tiene-que-ver-matrimonio-gay-n798770.html>.

6 AG/RES. 2863 (XLIV-O/14). Disponible en: [scm.oas.org/pdfs/2014/AGO6559S04.doc](http://scm.oas.org/pdfs/2014/AGO6559S04.doc).

7 Entre otros temas, que no señalamos por su extensión.

*instar a que produzcan datos sobre la violencia contra personas LGTBI. También, instar a los Estados Miembros a que aseguren una protección adecuada a las personas intersex.*

Esta resolución es exactamente igual a la 6ª que se aprobó en 2013 sin ninguna reserva<sup>8</sup> por parte del Estado paraguayo. En esta ocasión, Paraguay agregó un pie de página que dice lo siguiente:

*La República del Paraguay reitera su compromiso con los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y Convenciones Internacionales suscritas sobre la materia, reafirmando lo preceptuado en el Título II “De los Derechos, de los Deberes y las Garantías”; Capítulo III “De la Igualdad” y Capítulo IV “De los derechos de la familia” de la Constitución Nacional y concordantes. Expresa, asimismo, su reserva sobre el texto de la Resolución<sup>9</sup>.*

El Estado paraguayo, al expresar la “reserva” a la resolución AG/RES. 2863 (XLIV-O/14) argumentando su compromiso con los derechos humanos y con la igualdad, pareciera que está manifestando que condenar la discriminación y los actos de violencia cometidos contra personas LGTBI es incompatible con la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Constitución Nacional.

La resolución se aprobó de todas maneras, y aunque un pie de página no tenga un valor jurídico, sí supone en este caso la declaración manifiesta del Estado de que no va a tomar medidas contra la discriminación hacia personas LGTBI.

Por otro lado, el Estado paraguayo no firmó ni ratificó la Convención Interamericana contra el racismo y otras formas conexas de intolerancia ni la Convención Interamericana contra toda forma de discriminación.

Sin embargo, el día 29 de mayo, en la Cámara de Senadores se presentaba el “Proyecto de declaración por la cual se insta al Poder Ejecutivo - Ministerio de Relaciones Exteriores a la promoción del derecho a la vida desde la concepción y a la protección integral de la familia en los términos establecidos por el art. 49 de la Constitución Nacional y otros derechos constitucionales”<sup>10</sup>.

8 En la Convención de Viena de los tratados, en el art. 2 se define la reserva como: “se entiende por ‘reserva’ una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado”. Los pies de página en las resoluciones de la OEA no son asimilables a las “reservas”, por ser de naturaleza distinta, y lo que implica es la declaración política de un Estado que muestra las grietas en el consenso, pero sin valor jurídico alguno.

9 AG/RES. 2863 (XLIV-O/14). Disponible en: [scm.oas.org/pdfs/2014/AG06559S04](http://scm.oas.org/pdfs/2014/AG06559S04).

10 Sistema de Información Legislativa (Silpy). Disponible en: <http://sil2py.senado.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F102735>.

El debate sobre esta declaración giró alrededor de los prejuicios y la lesbo-homo-transfobia que existe en el Senado. Hubo manifestaciones explícitas de odio, como, por ejemplo, del senador Carlos Núñez, que manifestó “odio a los homosexuales”, o la senadora Mirta Gusinky: “Hay que prever todo para evitar la tendencia mundial de los matrimonios gay, que puede fragmentar la familia tradicional<sup>11</sup>”.

## Consejo de Derechos Humanos de la ONU

También en el plano internacional, es importante señalar la resolución tomada por el Consejo de Derechos Humanos, el 26 de septiembre, en la que expresa “su preocupación por los actos de violencia y discriminación que en todas las regiones del mundo se cometen contra las personas por su orientación sexual e identidad de género”<sup>12</sup>. Esta resolución insta al Alto Comisionado de las Naciones Unidas a que actualice el informe que realizó en 2011 sobre el tema (ACNUDH, 2011).

Es importante señalar que ningún país latinoamericano integrante del Consejo de Derechos Humanos votó en contra de esta resolución, y sin embargo tuvo votos de países de todas las regiones del mundo. Esperemos que en el futuro, ya que Paraguay va a integrar el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, no se alinee con gobiernos fundamentalistas.

## Situación del derecho

En este contexto, el documento del Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2014-2018 del **Ministerio de Salud** Pública y Bienestar Social (MSPBS)<sup>13</sup>, aprobado por resolución en diciembre de 2013, propone un:

*Mejoramiento de conocimientos, actitudes y competencias de proveedores de servicios de salud, para la atención en etapas pre, inter y post conceptuales, así como de grupos que sufren mayor discriminación, como ser: población indígena, adolescentes, personas con discapacidades, adultos mayores, personas en situación de pobreza extrema, personas que viven con VIH, trabajadores/as sexuales, lesbianas, gay, trans, bisexuales e intersexuales.*

11 Hoy, 29 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/politica/polemico-debate-en-senado-sobre-homosexualidad>.

12 Texto completo de la resolución disponible en: [http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d\\_res\\_dec/A\\_HRC\\_27\\_L27\\_rev1.pdf](http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_27_L27_rev1.pdf).

13 Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2014-2018. Disponible en: <http://www.cepep.org.py/archivos/PNSSR2014.pdf>.

Esto no ha implicado hasta ahora que se hayan implementado programas de sensibilización y capacitación al personal de salud sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género.

La **Secretaría Nacional de Cultura** (SNC) declaró de interés cultural la 11ª Marcha de los Derechos LGTBI, con el lema “Las familias diversas existen, exigimos derechos”<sup>14</sup>, realizada el 27 de septiembre. Paraguay firmó y ratificó la Convención de 2005 sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales<sup>15</sup>, cuyo primer objetivo es justamente proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales.

Este reconocimiento corresponde a un objetivo de inclusión. Sin embargo, provocó las protestas de varias personas. Por ejemplo, el diputado Óscar Tuma dirigiéndose a la ministra de Cultura, Mabel Causarano: “su actitud de safa a los principios básicos de nuestra sociedad”<sup>16</sup> y continúa diciendo:

*En nuestro país no existe ningún tipo de discriminación, ni con grupos raciales, religiosos o políticos, así como tampoco existe ningún tipo de discriminación contra los homosexuales o lesbianas, por el contrario, forman parte de la sociedad, y muchos ocupan importantes cargos públicos.*

A esto se suma la propuesta de un concejal de Asunción para tratar de impedir que dicha secretaría de Estado vuelva a emitir ese reconocimiento<sup>17</sup>.

### **Propuestas legislativas**

En diciembre de 2013, ingresó en el Senado el proyecto de ley “Que declara el 30 de setiembre como Día Nacional por los derechos de las personas LGTBI”, presentado por los senadores Esperanza Martínez, Hugo Richer, Carlos Filizola y Sixto Pereira, a iniciativa de la Coalición LGTBI del Paraguay.

La exposición de motivos de este proyecto de ley es la siguiente<sup>18</sup>:

*El 30 de setiembre de 1959 se registra la primera protesta pública escrita con relación a las detenciones arbitrarias y masiva de personas, de quienes las au-*

14 SNC, disponible en: <http://www.cultura.gov.py/wp-content/uploads/2014/10/814.pdf>.

15 Texto completo de la convención disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919s.pdf>.

16 Nova Paraguay, 19 de octubre de 2014. Disponible en: [http://www.novaparaguay.com/nota.asp?n=2014\\_10\\_19&id=21566&id\\_tiponota=4](http://www.novaparaguay.com/nota.asp?n=2014_10_19&id=21566&id_tiponota=4).

17 Última Hora, 30 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://m.ultimahora.com/concej-al-esgaib-rechaza-declaracion-apoyo-la-marcha-del-orgullo-gay-n834350.html>.

18 Silpy, Detalle de tramitación. Disponible en: <http://silpy.congreso.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F102033#>.

*toridades suponían eran homosexuales, ocurrida durante la investigación del asesinato del locutor Bernardo Aranda, acontecido en setiembre de 1959.*

Parte de dicha protesta anónima publicada en el diario El País decía:

*Nosotros seguimos una vocación que es tan antigua como la propia humanidad, y en este siglo de consagración de todos los derechos humanos, nadie puede negarnos el derecho de hacer de nosotros mismos, de nuestro continente físico, lo que queremos, sin incomodar a los otros que no quieran hacer lo mismo que nosotros (...)<sup>19</sup>.*

El 30 de setiembre, fecha de la primera publicación de esta carta, deviene entonces en un hito en la historia de la lucha y resistencia del movimiento de personas LGTBI paraguayo, al considerar que este es el primer registro concreto con que hasta ahora se cuenta en el que se explicita la defensa de los derechos de las personas con orientación sexual diferente a la heteronormativa obligatoria y dominante.

Por su parte, la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ), órgano oficial instituido con el acuerdo del Parlamento Nacional y del Poder Ejecutivo, que derivó de la sanción de la Ley N° 2225/03, dentro de sus recomendaciones finales en materia de satisfacción, indica que es necesario realizar medidas dirigidas a obtener declaraciones oficiales, para esto insta al Estado paraguayo y a sus autoridades a “proporcionar apoyo a iniciativas de memoria colectiva propuestas por instituciones locales, organizaciones sociales o comunidades afectadas (CVJ, 2008: 96)”<sup>19</sup>; a su vez, dentro de las medidas dirigidas a obtener disculpas públicas, “se solicita al Estado que a las víctimas de la violencia sexual, en especial a las mujeres y las niñas, así como a otras personas de diferentes orientaciones sexuales, se les ofrezcan disculpas por las graves violaciones cometidas en su contra”<sup>20</sup>, así como también, en sus medidas dirigidas a la realización de conmemoraciones y homenajes a las víctimas, recomienda “determinar una fecha conmemorativa a nivel nacional en el calendario anual en homenaje a los luchadores y a las víctimas de las violaciones de los derechos humanos”<sup>21</sup>.

Estas recomendaciones se basan en las conclusiones finales sobre hechos de violaciones de derechos humanos registrados por esta Comisión. En este caso, en el apartado dedicado a “Otras graves violaciones: Género”, que en su punto 136 señala que: “Respecto a otras identidades sexuales y de género,

19 “Carta de un Amoral”, publicada el 30 de setiembre de 1959 en el diario El País, pág. 2.

20 *Ibíd.* Recomendaciones, punto 24, pág. 97.

21 *Ibíd.* Recomendaciones, punto 51, pág. 101.

como los gays, lesbianas, transgéneros (...) muestran cómo el régimen stronista no respetó otras identidades sexuales, en estos casos, los homosexuales<sup>22</sup>.

### ***Proyecto de ley contra toda forma de discriminación***

Siete años, 5 meses y 26 días después de su presentación, el proyecto de ley contra toda forma de discriminación fue tratado en el Senado.

El proyecto se rechazó con 17 votos contra 21 y una abstención, después de un largo debate al que se resistieron varios integrantes de la Asociación Nacional Republicana (ANR), tratando de terminarlo en 3 ocasiones.

Absolutamente todas las argumentaciones en contra se refirieron a los derechos LGBTI, y no al espíritu de la ley.

Los grupos fundamentalistas expandieron la falsa información de que el proyecto tenía que ver con el matrimonio igualitario y con el aborto, convenciendo a senadores y senadoras con disposición previa para escuchar esos argumentos.

Lo más llamativo fue que el centro de la discusión no fue el proyecto de ley sino la legitimidad de los derechos LGBTI.

En el sector de la extrema derecha, como es el Partido Unace, el senador Juan Manuel Bóveda dijo no discriminar a nadie, al mismo tiempo que anulaba la necesidad de una ley contra la discriminación. Expresó literalmente: “yo voto como el senador [Carlos] Núñez”, que había declarado momentos antes “Mi voto es antihomo”.

Por su parte, el senador Luis Alberto Castiglioni dijo: “Esto forma parte de una agenda internacional ideologizada, que pretenden imponer a Paraguay”.

Argumentando su rechazo al proyecto, el senador del Partido Encuentro Nacional (PEN), Eduardo Petta, dijo: “En la prensa van a decir que somos homofóbicos, pero este proyecto no solo atenta contra principios constitucionales sino contra ideologías religiosas”.

22 Ibíd. Conclusiones, Antecedentes de régimen stronista, punto 136, pág. 65.

Las declaraciones prejuiciosas y con fundamentos religiosos de algunos senadores demuestran la incapacidad de legislar en un Estado laico y para la gran diversidad de su ciudadanía.

Si bien sabemos que las leyes no cambian la realidad de las personas, ayuda tener un mecanismo de denuncia y protección ante la discriminación.

### ***Personas trans privadas de libertad***

A finales de 2013, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) presentó un informe sobre la situación de personas privadas de libertad en la penitenciaría de Tacumbú. Entre ellas, incluyó información sobre las personas trans.

*La población de personas transgénero asciende a 26. Aproximadamente 13 de ellas habitan un pabellón específico donde a simple vista se nota el hacinamiento. El espacio es minúsculo, mide aproximadamente 3 x 4 metros. Pese a lo inhumano que resulta el pabellón, sin embargo, solicitaron que la entrevista que realizó el MNP tuviera lugar en el mismo, ya que fuera de él permanentemente son objeto de maltrato y abusos, impunemente, por parte de los otros internos. Las demás viven en los pasillos.*

*La celda no cuenta con camas, sólo colchones y algunas frazadas viejas y muy gastadas. Es húmeda y posee un foco para la iluminación precariamente instalado. El espacio que se utiliza como baño no cuenta con inodoros, duchas, lavatorios ni canillas, constituyendo un potencial foco de infecciones.*

*Quienes se encuentran internadas en el lugar no reciben atención médica ni medicamentos, como penicilina, muy necesaria para esa población. En caso de que quieran acercarse a la intendencia, los guardias les impiden el paso y en caso que logren superar esa barrera, reciben una pastilla blanca cuya composición y efectos en la salud desconocen.*

*Manifestaron que el Programa Nacional de Control del VIH/Sida e ITS (Pronasida) hace más de un año no realiza visitas al penal. Por lo tanto, el control y la prevención en VIH/Sida están ausentes, como los análisis de VIH y la distribución de preservativos, excepto por la presencia de organizaciones privadas de apoyo. Las condiciones generales de vida son similares a las de otros internos. Al referirse a la comida, expresaron que la misma era de mala calidad pero que es la que en el penal se sirve a los demás. Comen en recipientes de plástico. No reciben colchones y otros equipamientos necesarios. La mayoría está procesada pero sin condena. No tienen contacto con sus defensores públicos (MNP, 2013: 31-32).*

## Casos

### *Asesinatos de personas trans 1989-2013*

A iniciativa de Panambí, Asociación de Travestis, Transgéneros y Transexuales del Paraguay, se realizó una investigación con el objetivo de documentar ejecuciones arbitrarias<sup>23</sup> de personas trans durante el periodo democrático entre 1989-2013.

Esta investigación ha utilizado como fuentes notas periodísticas y entrevistas a informantes claves, pudiendo registrar un total de 53. De ese total, se ha logrado reconstruir y documentar 33 casos. De estos casos registrados de personas trans asesinadas, ha habido 11 casos en los que, desde un vehículo, en la calle y sin mediar palabras, son asesinadas a balazos, 3 atropelladas en un supuesto accidente, 4 ejecutadas por agentes públicos, 6 asesinadas en el ejercicio del trabajo sexual, 3 estando privadas de libertad y 6 en manos de sus parejas.

Ninguna persona fue sancionada por ninguno de estos crímenes. En varios casos ni siquiera se abrió una carpeta fiscal de investigación. Es necesario resaltar que en 4 casos hay evidencias que fueron ejecutadas por agentes públicos. Esta investigación se publicará en diciembre de 2014.

### *Deisy Aguilera*

Deisy Francisca Aguilera participaba en las actividades de Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas, desde el mes de febrero de 2013. El 14 de octubre de 2013 manifestó que era víctima de acoso sexual de parte de su padre y que dicho comportamiento inició en el momento en que ella puso a conocimiento de su familia que era lesbiana.

Realizó la denuncia ante la fiscalía de la ciudad de Luque, lugar donde residía con su familia. Deisy decidió abandonar la residencia familiar porque la situación le era insoportable. Luego de realizada la denuncia, pidió ayuda al Ministerio de la Mujer, en cuyo albergue para víctimas de violencia estuvo alojada por el plazo de 47 días. Su investigación fiscal fue acompañada por las abogadas del ministerio.

23 Se considera ejecución arbitraria a “toda privación ilegítima de la vida, cometida por un acto u omisión, intencional o preterintencional, de agentes públicos o personas privadas que actúan con conocimiento, autorización o consentimiento expreso o tácito de las autoridades del Estado” (Codehupy, 2007: 80).

Deisy salió del albergue y fue a vivir a un pequeño departamento junto a su hermano. Ella manifestó a varias integrantes de la organización Aireana que sentía temor por las represalias que su familia podría tomar por la denuncia que había realizado en contra de su padre. Solía pedir acompañamiento para esperar el transporte público, por temor a ser abordada en la vía pública por alguien de su familia que pudiera hacerle daño. Toda esta situación repercutía profundamente en su estado de ánimo.

El día 7 de febrero, su hermano la encontró muerta en el departamento que compartían. Estaba boca abajo y con una jeringuilla clavada en el brazo por encima del codo, sin que se encuentre ningún frasco ni resto de algún líquido que pudiera haberse inyectado.

El Ministerio Público intervino y ordenó la realización de una autopsia, para determinar si la causa de muerte había sido un homicidio o suicidio. El procedimiento se realizó el mismo día, en horas de la tarde. Asimismo, se incautaron el celular de Deisy y la *notebook* que se encontraban en el lugar.

Después de tres meses, ante la falta de información por parte de la fiscalía, Aireana informó del caso a la Relatoría sobre los Derechos LGBTI de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Ante esto, dicha relatoría solicitó informes sobre el avance de las investigaciones al Estado paraguayo.

A la fecha, no se cuenta con información concluyente sobre la autopsia.

### ***Casos recibidos en el servicio Rohendu<sup>24</sup>***

El servicio de atención telefónica *Rohendu* recibe casos de discriminación a personas LGBTI. En el periodo del informe, el servicio recibió 211 llamadas, cuyos temas se distribuyen de acuerdo a la siguiente clasificación.

<sup>24</sup> *Rohendu* es un servicio de atención telefónica para casos de discriminación por orientación sexual o identidad y expresión de género. Más información, disponible en: [http://www.aireana.org.py/llamar\\_gratis\\_apoyo\\_asesoria\\_denuncias\\_LGBTI.html](http://www.aireana.org.py/llamar_gratis_apoyo_asesoria_denuncias_LGBTI.html).

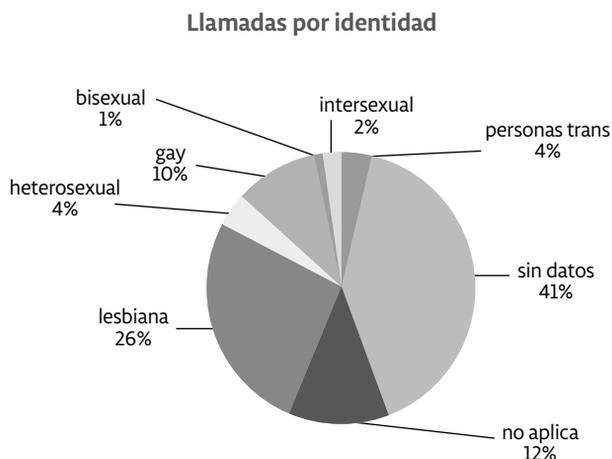
**Cuadro N° 1. Clasificación de los casos recibidos de noviembre de 2013 a noviembre de 2014**

<b>Tema</b>	<b>N° de casos</b>
Acoso	3
Afrontar la discriminación	42
Agresión	2
Despido laboral	1
Detención arbitraria	1
Discriminación en lugares públicos	3
Discriminación familiar	14
Equivocado	15
Insultos	5
Sin datos	84
Solicitud de información	20
Tenencia de hijos	11
Violencia en la pareja	10
<b>TOTAL</b>	<b>211</b>

Los 42 casos que tienen que ver con consultas para afrontar la discriminación en diferentes ámbitos se refieren a discriminación en varios ámbitos, como ser: la familia, trabajo, colegio, universidad.

Los 84 casos clasificados como “sin datos” tienen que ver con la dificultad en expresar la situación que las personas están viviendo; varias personas señalaron que dudaron mucho antes de llamar, incluso manifestaron que en ocasiones llamaban y luego cortaban. Esta cifra de 84 puede ser interpretada como el silencio que rodea a la discriminación a personas LGTBI, un silencio que viene de una negación legitimada por el Estado.

Las identidades de las personas que utilizaron el servicio son:



El 4% de personas heterosexuales que llaman corresponden a diversos casos de familiares y amistades de personas LGTBI. El 41% de los casos en los que no se registran casos corresponde a personas que no explicitan su orientación sexual o su identidad de género<sup>25</sup>.

Todos los casos son relevantes, todos tienen que ver con un vacío en un Estado que debe garantizar los derechos de todas las personas y con la ausencia de un mecanismo para denunciar, como sería una ley contra toda forma de discriminación. Igualmente, resaltamos los siguientes casos.

### ***Detención arbitraria***

El 10 de octubre, dos jóvenes gays estaban jugando a las cartas en una plaza en la ciudad de Luque y fueron detenidos arbitrariamente por la policía con la excusa de “tener relaciones sexuales en la vía pública”, por la supuesta denuncia de una vecina no identificada. Fueron demorados durante tres horas en la comisaría y finalmente fueron liberados ante la llegada de un abogado voluntario de *Rohendu* que se presenta a la comisaría para interiorizarse del caso y constata que no existe denuncia alguna. Luego la policía les dice que todo fue un error y que están libres.

<sup>25</sup> Cabe señalar que el servicio no solicita esta información y sólo se toma nota en el caso de que la persona explicita su orientación sexual o identidad de género al momento de la comunicación.

### ***Derechos de hijos e hijas***

Aunque la creencia generalizada apunta a que las personas LGTBI no tenemos hijos, nada más lejos de la realidad. Madres lesbianas con hijos de parejas varones anteriores se encuentran con la amenaza de perderlos a causa del prejuicio sobre la orientación no heterosexual.

Dos casos recibidos en este periodo:

- madre de un niño que vive con su pareja mujer y que su familia, en particular una hermana con creencias fundamentalistas católicas, le amenaza con sacarle a su hijo porque es lesbiana. El padre del niño manifiesta no tener problema con que la madre se encuentre en pareja con una mujer y que ellas lo críen. El niño mantiene buenas relaciones con el padre y la familia de este;
- madre de una niña que vive con su pareja mujer y el padre le amenaza con sacarle la hija si es que ella solicita la asistencia alimentaria para la misma.

### ***Discriminación en la familia***

Un joven de 17 años y 6 meses, que sufrió violencia intrafamiliar por parte de su padre desde que este se enteró que era gay, en principio la violencia fue verbal, luego comenzó a revisarle el celular y vigilar sus salidas hasta llegar a la violencia física e intentar estrangularlo. El joven realizó una denuncia por violencia doméstica y avisó que salía de la casa por ese motivo. Aunque ante una situación de violencia intrafamiliar se debe priorizar la exclusión del hogar de quien ejerce la violencia, más aun cuando la víctima es adolescente. La defensoría pública llamó a las partes y solicitó un informe psicológico del joven. Gracias a este procedimiento la víctima pudo salir de su casa antes de cumplir la mayoría de edad.

### ***Violencia en la pareja y protección de bienes***

Una mujer que vivió varios años con su pareja mujer e invirtió mucho dinero en una propiedad que compraron a nombre de su pareja. Luego, la pareja la deja por otra mujer a la que ya había llevado a vivir a la casa, previa denuncia de violencia doméstica y orden de restricción con prohibición de acercarse a la casa, donde vivían. El Juzgado de Paz de la zona de su vivienda da trámite a la aplicación de las medidas establecidas en la Ley N° 1600/00.

En la audiencia, el juez ordena que la restricción de acercamiento sea recíproca. Sobre la deuda, en un primer momento la expareja la admite, promete

pagar su parte pero luego de unos días dice desconocerla. Al cierre del informe el caso está en vías de resolución. Lo interesante es la admisión del Juzgado de Paz del caso caratulado como violencia doméstica, reconociendo de esta manera la situación de pareja entre dos mujeres. Cabe agregar que la audiencia se realizó sin ningún sesgo ni trato diferente por tratarse de una pareja de mujeres.

Las personas que llaman para solicitar información buscan lecturas para realizar trabajos prácticos en colegios o universidades, conocer las actividades que se realizan, el alcance del servicio, consultas de profesionales de la psicología o docentes con interés en solucionar problemas de acoso escolar.

Igualmente, debemos señalar que también se reciben llamadas de insultos referidos a la temática que abarca el servicio.

### *Cifras de casos de discriminación*

Entre el servicio *Rohendu*<sup>26</sup> y el Centro de Denuncias<sup>27</sup> se han recibido más de 500 llamadas en el periodo de noviembre de 2013 a noviembre de 2014.

En el Centro de Denuncias se han recibido 124 denuncias<sup>28</sup> de discriminación por orientación sexual o identidad de género, varias han sufrido agresiones verbales o físicas y violación al derecho a la salud.

*Rohendu* ha recibido 211 llamadas de personas que buscan elementos para afrontar la discriminación, que han sufrido agresiones, discriminación familiar o en lugares públicos.

Entre los dos servicios se constata que en este periodo ha habido 335 personas LGTBI que se han animado a llamar para denunciar, para manifestar su descontento, para reclamar sus derechos, adquirir información. Si bien pocas personas desean llevar adelante una denuncia judicial, el hecho de llamar ya constituye una ruptura con el silencio imperante. Ya es un cambio. La discriminación existe, esto es solo una pequeña muestra de la realidad.

26 Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas. Disponible en: [http://www.aireana.org.py/llamar\\_gratis\\_apoyo\\_asesoria\\_denuncias\\_LGBTI.html](http://www.aireana.org.py/llamar_gratis_apoyo_asesoria_denuncias_LGBTI.html).

27 Centro de Denuncias de VIH Sida y Derechos Humanos es una iniciativa de la Red de ONG que trabajan con VIH Sida. Disponible en: <http://www.denuncias-vih.org.py>.

28 Hay que tener en cuenta que el Centro de Denuncias trabaja con varios sectores de la sociedad, además del LGTBI. Abarca a las personas viviendo con VIH, las trabajadoras sexuales, personas usuarias de drogas intravenosas y población en general. En este resumen solo se incluyen las denuncias LGTBI.

## Recomendaciones

- Reconocer la discriminación existente hacia personas LGBTI.
- Firmar y ratificar la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia y también la Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia.
- 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.
- Investigar los asesinatos a personas trans a la luz de la investigación presentada por la organización Panambí.

## Bibliografía

ACNUDH (2011) *Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género*. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: <http://acnudh.org/2012/03/leyes-y-practicas-discriminatorias-y-actos-de-violencia-cometidos-contra-personas-por-su-orientacion-sexual-e-identidad-de-genero-informe-del-acnudh/>.

Centro de Noticias ONU. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/>.

Codehupy (2007) *Informe Chokokue. Ejecuciones y desapariciones en la lucha por la tierra en el Paraguay (1989-2005)*. Asunción, Codehupy.

Comisión de Verdad y Justicia Paraguay (2008) *Informe final "Anive hagua oiko"*. Asunción, CVJ.

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2013) *El estado de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en la penitenciaría nacional de Tacumbú*. Asunción, MNP.

Robledo Desh, Carolina; Posa Guinea, Rosa (2013) "Con memoria y en protesta", en Codehupy (2013) *Derechos humanos en Paraguay 2013*. Asunción, Codehupy.



# EN ALERTA, POR LA IGUALDAD Y LA NO DISCRIMINACIÓN DE TODAS LAS MUJERES EN PARAGUAY

## DERECHOS DE LAS MUJERES



Aunque ha habido varias propuestas legislativas que se agregan al marco legal y a los compromisos internacionales del Estado paraguayo sobre la equidad, los derechos humanos de las mujeres están todavía muy lejos de ser garantizados. La desigualdad en el ámbito laboral, político, la violencia, la educación sexista siguen estando muy presentes en la vida de las mujeres paraguayas.

**Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa  
de los Derechos de las Mujeres (CLADEM)  
Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)**

## Introducción

Diecinueve años después de la 4ª Conferencia de Naciones Unidas sobre la Mujer, que tuvo lugar en Pekín (Beijing) en 1995, los derechos de las mujeres siguen siendo algo cuya legitimidad se debate en vez de ser asimilada por el Estado paraguayo, que es el principal ente que debe garantizar estos derechos, con los que se ha comprometido desde hace años.

El contexto en el que la diversidad de mujeres paraguayas desarrollamos nuestras vidas está marcado por el desinterés manifiesto del Estado en los derechos humanos. Así, los derechos de las mujeres son los más recurrentemente incumplidos.

El Ministerio de la Mujer, ente rector de las políticas de género en el Estado, se centra fundamentalmente en los temas de violencia contra las mujeres y trata de personas. Para ello dispone de cuatro centros regionales de las mujeres que están en Ciudad del Este, Filadelfia, Curuguaty y Pedro Juan Caballero, todos ellos inaugurados antes del inicio del gobierno de Horacio Cartes.

La mala distribución de la tierra, la violencia cometida contra comunidades campesinas e indígenas, el uso indiscriminado de agrotóxicos, la expansión del monocultivo de la soja, la baja inversión en salud y educación, las inundaciones, la precariedad laboral afectan a toda la población, pero con consecuencias diferentes en las mujeres de las distintas comunidades. Hacia estas hay que agregar la violencia de género en todas sus formas, la cultura represiva, las dificultades que pone el sistema para la participación política y la no legitimación de los derechos de las mujeres en todos los ámbitos de la vida.

## Marco jurídico

Los derechos de las mujeres se encuentran garantizados constitucionalmente (arts. 46, 88) y en instrumentos internacionales ratificados por el Estado paraguayo, entre los que se destacan la Convención de Belém do Pará y la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés).

En el período del informe se han presentado y/o han sido consideradas varias iniciativas legislativas sobre los derechos de las mujeres. Algunas de ellas fueron:

- Proyecto de ley “De políticas públicas para mujeres rurales”: presentado por la senadora del Partido Colorado Lilian Samaniego en julio del 2013. El proyecto tiene como objetivo general “promover y garantizar los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres rurales”. En octubre ha tenido media sanción. Se ha criticado la nula participación y consulta a organizaciones de mujeres campesinas e indígenas.
- Proyecto de ley “Que deroga la Ley N° 45/1991, que establece el divorcio vincular del matrimonio, y capítulo VII y sus correspondientes artículos del Código Civil Paraguayo, Ley N° 1183/85”<sup>2</sup>: presentado en 2012 por el diputado colorado Óscar Tuma. Se ha popularizado como el proyecto de “divorcio exprés”, ya que plantea la simplificación de procedimientos y acorta plazos para solicitar el divorcio y para volver a contraer matrimonio. Este proyecto ha sido modificado en la Cámara de Senadores. La Cámara de Diputados ha rechazado estas modificaciones y en noviembre el proyecto ha vuelto al Senado.
- Proyecto de ley “Aumento de la edad mínima para contraer matrimonio”. Fue presentado en el 2012 por el senador Carlos Filizzola, del Frente Guasu. Busca elevar la edad mínima para contraer matrimonio a los 18 años, tal como ha sido recomendado a Paraguay por el Comité sobre los Derechos del Niño<sup>3</sup> y por el Comité Cedaw<sup>4</sup>. El proyecto, que tuvo media sanción en la Cámara de Senadores, ha sido modificado en la Cámara de Diputados. En noviembre de este año, la Cámara de Senadores ha rechazado las modificaciones de Diputados y se ha ratificado en la sanción inicial.
- Proyecto de ley “Que crea el registro de deudores alimentarios morosos – REDAM”. Fue presentado por el diputado colorado Dany Durand, en octubre de 2013. El proyecto, que tuvo media sanción, fue modificado en la Cámara de Senadores. La Cámara de Diputados aceptó parcialmente las modificaciones y en octubre ingresó de nuevo a la Cámara de Senadores para la consideración de las modificaciones.
- Proyecto de ley “Que protege los derechos de niños, niñas y adolescentes de la alienación parental”<sup>5</sup>. Fue presentado en diciembre de 2013 y retira-

1 Cámara de Senadores del Paraguay. *Sistema de Información Legislativa (SILPY)*. Expediente de tramitación S-136198. Disponible en: <http://sil2py.senado.gov.py/CONSULTASILpy-war/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F100971>.

2 SILPY. Expediente de tramitación D-1223224.

3 Convención sobre los Derechos del Niño (2010) *Observaciones finales*. Paraguay. Documento CRC/C/PRY/CO/3. 53° período de sesiones 11 a 29 de enero de 2010.

4 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2014) *Observaciones finales*. Paraguay. Documento CEDAW/C/PRY/CO/. Ginebra, Cedaw.

5 SILPY. Expediente D- 1328993.

do en junio de 2014. El tema de la alienación parental es un debate actual que debería profundizarse a la luz de los derechos de las mujeres.

- En octubre de 2014 se ha sancionado la Ley N° 5344/2014 “Que establece el reposo por maternidad para cargos electivos”, que viene a llenar un vacío legal que garantiza derechos a las mujeres políticas que quieran ejercer su derecho a la maternidad.

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

La “ley integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres basada en asimetrías de género”, ingresada en la Cámara de Diputados el 21 de noviembre de 2012, tuvo durante 2013 varios dictámenes por el rechazo, por la aprobación y por la aprobación con modificaciones y no ha sido tratado durante 2014.

Actualmente, además del proyecto anterior, existe un “Anteproyecto de ley integral de prevención, protección y sanción de la violencia hacia las mujeres”, que al cierre de este informe todavía no ha ingresado a la Cámara de Diputados. El anteproyecto está basado en el presentado en 2012 y recoge varias de las sugerencias realizadas por la sociedad civil en su momento.

### **Rol del Ministerio de la Mujer**

La misión del Ministerio de la Mujer es “elaborar, articular y ejecutar las políticas públicas con enfoque de género para lograr la igualdad de derechos entre mujeres y hombres<sup>6</sup>”. “El Ministerio de la Mujer promueve la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas para el logro de la igualdad real entre mujeres y hombres, orientada al desarrollo humano y a la consolidación de la democracia<sup>7</sup>”.

El Estado paraguayo cuenta con un ente dedicado a la igualdad desde hace dos décadas (Ley N° 34/92, de creación de la Secretaría de la Mujer y Ley N° 4675/12 que eleva al rango de ministerio a la Secretaría de la Mujer). Sin embargo, desde el mismo Estado hay representantes que, bajo la influencia de grupos fundamentalistas católicos y evangélicos, tergiversan la equidad de género utilizando el término “ideología de género”, para designar un supuesto plan para destruir la familia heterosexual tradicional<sup>8</sup>.

6 Ministerio de la Mujer. Disponible en: <http://www.mujer.gov.py/el-ministerio-cl>.

7 *Ibíd.*

8 ABC Color, 24 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresasociales/el-marco-rector-no-correra-tiene-un-problema-de-ideologia-de-genero-642577.html>.

## Situación del derecho

### *Derecho a una vida libre de violencia<sup>9</sup>*

Si bien la violencia contra la mujer se encuentra 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. Los medios de prensa han publicado numerosos casos de mujeres muertas en manos de sus parejas, una de las expresiones 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 del Estado para prevenir, investigar, sancionar y reparar a las víctimas<sup>10</sup>.

Según el informe final de la Primera Encuesta sobre violencia intrafamiliar basada en género<sup>11</sup>, publicado por el Ministerio de la Mujer, el 88,9% de las mujeres respondieron que sufrieron violencia física intrafamiliar más de una vez en comparación con los hombres (11,1%) y los episodios que se presentaron una sola vez se dieron entre las mujeres en 82,4%, en relación con el 17,6% de los hombres.

### *Participación política y liderazgo*

Sigue siendo preocupante la baja participación de la mujer en los organismos de adopción de decisiones y en la vida política y pública. El Estado no promueve la igualdad de responsabilidades y derechos de hombres y mujeres en la familia, tampoco estimula la paternidad responsable ni un cambio en la división sexual del trabajo, sino que en general refuerza los roles de género preexistentes. La falta de redistribución de las tareas de cuidado es un obstáculo real para la participación política de las mujeres.

Actualmente, se observa un nulo interés del Gobierno en 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. La última campaña llevada a

9 Para mayor profundización sobre el tema ver el artículo sobre derecho a una vida libre de violencia en el presente informe.

10 *Ibíd.*

11 Ministerio de la Mujer (2014) Informe Final de la Primera Encuesta sobre violencia intrafamiliar basada en género. Asunción, MINMUJER.

cabo por el Ministerio de la Mujer para promover la participación política y social de las mujeres se denominó “Mujeres en la Política es Democracia, es Igualdad<sup>12</sup>”, y data del año 2012. Sin embargo, no se conocen los resultados de la misma y tampoco se menciona que actualmente se le haya dado continuidad a esa iniciativa, teniendo en cuenta que 2015 será un año marcado por las elecciones municipales.

Actualmente se encuentra en debate público un anteproyecto de ley<sup>13</sup> sobre paridad, el cual plantea la necesidad de ampliar las medidas especiales de carácter temporal para lograr la efectiva participación de las mujeres en política.

### ***Derechos laborales***

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)<sup>14</sup>, el ingreso laboral medio de las mujeres respecto a los hombres en Paraguay es del 71,8% en 2013, es decir existe todavía una brecha del 28,2%.

La tasa de desempleo es 9,9 para las mujeres y 6,5 para los hombres en Paraguay<sup>15</sup>. Estas cifras se refieren al empleo formal.

Estos dos datos sobre desempleo y brecha salarial ilustran la situación de desigualdad en la que todavía se encuentran las mujeres. Estas cifras nos aproximan a una realidad general y no dan cuenta de la diversidad de las mujeres, no solamente respecto a la localización geográfica o edad, sino también respecto a la cultura, etnia, discapacidad, orientación sexual o identidad de género.

El caso más gráfico sobre desigualdad salarial es el del trabajo doméstico, el único trabajo legalmente discriminado en Paraguay y que es ejercido mayoritariamente por mujeres<sup>16</sup>.

12 MINMUJER, 3 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.mujer.gov.py/lanzaran-campana-mujeres-en-la-politica-es-democracia-es-igualdad-n297>.

13 CDE (sin fecha) *Primer borrador de anteproyecto de ley de paridad puesto a consideración*. Disponible en: <http://www.cde.org.py/sitio/primer-borrador-de-anteproyecto-de-ley-de-paridad-puesto-a-consideracion/>.

14 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) sobre la base de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sistema de información y análisis laboral para América Latina y el Caribe.

15 Cepal/OIT (2014) *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/documents/publication/wcms\\_244276.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/documents/publication/wcms_244276.pdf).

16 Para mayor profundización sobre el tema ver el artículo sobre derechos de las trabajadoras domésticas del presente informe.

## ***Derecho a la salud***

El derecho a la salud continúa siendo una deuda pendiente con toda la población, pero que en el caso de las mujeres tiene particularidades. La vigencia del derecho a la salud para las mujeres tiene implicaciones diferenciadas que deben ser atendidas por el Estado de manera integral. En ese sentido, el Plan estratégico institucional del Ministerio de Salud Pública y de Bienestar Social (MSPBS) 2013 -2018<sup>17</sup>, establece:

Objetivo institucional Eje estratégico 2: Fortalecer la prestación de servicios a nivel individual y colectivo sobre los determinantes sociales de la salud y con enfoque de derecho, equidad, género e interculturalidad y el Objetivo estratégico 2.6: Fortalecer la salud maternoinfantil y neonatal.

Sin embargo, desde varios sectores se señala que el cumplimiento de este objetivo es, cuando menos, limitado<sup>18</sup>. La huelga de médicos y médicas en septiembre al reclamar el doble de presupuesto en salud y la disponibilidad de insumos, demuestra que el acceso a la salud integral de las mujeres no está siendo garantizado por el Estado.

## ***Derecho a la educación***

El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2008- 2017 contempla en una de sus líneas la equidad en educación, siendo su objetivo general:

Asegurar el acceso pleno y la permanencia equitativa de mujeres y hombres en el sistema educativo formal y no formal, así como la promoción y la incorporación de la equidad de género en la práctica pedagógica del aprendizaje, teniendo en cuenta las necesidades especiales del educando<sup>19</sup>.

Sin embargo, en el informe de Gestión 2013-2014 del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), no aparece ninguna mención a algún esfuerzo realizado por la institución en este sentido. Tampoco se encuentran cifras actualizadas de matriculación, ni en general ni diferenciadas por sexo.

17 MSPBS (2014) *Resolución SG N° 52*. Disponible en: <http://www.mspbs.gov.py/v3/wp-content/uploads/2014/10/RESOLUCION-SG-Nro-52-DEL-2014-nuevo.pdf>.

18 ABC Color, 4 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/el-estado-discrimina-a-las-campesinas-mas-pobres-1262393.html>.

19 Ministerio de la Mujer (2008) *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2017*. Disponible en: <http://www.mujer.gov.py/userfiles/file/IIPNIO.pdf>.

En cuanto a los contenidos educativos, a modo de ejemplo se señala que en la actualización curricular del bachillerato científico de la Educación Media, en el área de desarrollo personal y social, expone como uno de los fines de la educación paraguaya lo siguiente:

*La educación paraguaya busca la formación de mujeres y hombres que en la construcción de su propia personalidad logren suficiente madurez humana que les permita relacionarse comprensiva y solidariamente consigo mismo, con los demás, con la naturaleza y con Dios, en un diálogo transformador con el presente y el futuro de la sociedad a la que pertenecen, con los principios y valores en que ésta se fundamenta<sup>20</sup>.*

En este párrafo llama la atención la referencia al Dios cristiano, cuando las políticas públicas deben ser aconfesionales para poder dar cabida a la diversidad de religiones del Paraguay. De la diferenciación “mujeres y hombres” puede deducirse un posible trabajo sobre equidad, pero el enfoque tradicional queda evidenciado en la enumeración de objetivos generales de la Educación Media: “Que los estudiantes afiancen la visión humana del rol de la mujer y el hombre para la convivencia en el contexto multicultural”. Este objetivo expresa un enfoque desde los estereotipos y la naturalización de la desigualdad.

## Casos

### *El Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) rechaza la paridad*

En la Convención del PLRA, realizada el 6 de septiembre de 2014, las mujeres solicitaron que sea aprobada la paridad, es decir el 50% de mujeres en cargos de dirección del partido. Además del rechazo, es interesante el debate generado, tanto desde la perspectiva de la firmeza y convicción del planteamiento de las mujeres como de las reacciones, que fueron potentes y desproporcionadas, mostrando lo mucho que todavía falta para que las mujeres sean reconocidas como sujetas políticas de manera efectiva<sup>21</sup>.

20 Ministerio de Educación y Cultura (2014) *Actualización curricular del bachillerato científico de la educación media*. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/cms\\_v2/adjuntos/9658](http://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/9658).

21 Última Hora, 7 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/mujeres-airadas-protagonizaron-un-incidente-no-lograr-el-50-n827422.html> y ABC Color, 13 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/mujeres-del-plra-niegan-que-cupos-son-para-no-trabajar-en-las-bases-1285456.html>.

## ***Creación de articulación de mujeres indígenas***

A partir del encuentro nacional de mujeres indígenas en el Paraguay “Defensoras de la identidad y la vida” –realizado en Asunción los días 30, 31 de julio y 1 de agosto de 2014–, surge la Organización de Mujeres Indígenas del Paraguay (MIPY), con una declaración en la que expresan su preocupación por la restitución de las tierras ancestrales, denuncian la triple discriminación por ser indígenas, mujeres y pobres, y exigen, entre otras cosas:

*Dar cumplimiento irrestricto a los derechos reconocidos en la Constitución de la República del Paraguay, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, el Estatuto de las Comunidades indígenas Ley N° 904, la ley N° 3231/07 de Educación Indígena y todos los instrumentos internacionales de derechos humanos concernientes a los derechos de los pueblos indígenas. En este sentido exigimos a las autoridades el control del cumplimiento de estas leyes especialmente en el caso de arrendamiento de las tierras indígenas<sup>22</sup>.*

Además piden que todas las políticas públicas que afecten a mujeres indígenas les sean consultadas, que el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) tenga un presupuesto adecuado, que el Ministerio de Salud y Bienestar Social (MSPBS) promueva programas de salud intercultural, que el Gobierno nacional y las gobernaciones implementen programas de infraestructura de agua potable, saneamiento, electrificación, vivienda y caminos. Además que haya protección frente a la trata de personas y la explotación sexual, y se imparta una educación en lengua materna.

## ***Mujeres en el caso Curuguay***

El juicio del caso, que estaba previsto para noviembre, ha sido suspendido de nuevo para junio de 2015. En este caso hay cuatro mujeres acusadas.

¿Qué hechos atribuye la fiscalía a todas las mujeres? Según el fiscal Jalil Rachid, las mujeres actuaron de “señuelo”. Su función era –siempre según la fiscalía– crear un ambiente de confianza para que la policía entrara al lugar. Lo único que dice la acusación contra ellas es que estaban paradas en un lugar y que en un momento dado empezaron a correr. En la versión de los hechos de la fiscalía, ellas corrieron cuando les fue indicado, en un plan perfectamente trazado. Esto es todo, no hay nada más, ni relato de hecho ni prueba

22 Mujeres Indígenas del Paraguay (2014) *Defensoras de la identidad y la vida*. Disponible en: <https://www.facebook.com/mujeresindigenaspy/posts/742859242444629>

específica que explique cómo ellas pudieron matar a alguien ni cómo ellas participaban de una asociación criminal<sup>23</sup>.

En el contexto de este caso, existen múltiples violaciones de derechos humanos, y entre estas específicamente derechos de las mujeres (Cfr. Moragas, 2013: 447).

### *El caso Lucía Sandoval*<sup>24</sup>

La falta de acceso efectivo a la justicia, que es una de las mayores causas de vulnerabilidad de las mujeres en nuestro país, se manifestó en un caso paradigmático ya documentado en las ediciones anteriores de este informe: el caso de Lucía Sandoval, mujer privada de libertad en la Penitenciaría de Mujeres, Casa del Buen Pastor, durante tres años, seis meses y quince días, acusada de matar a su marido.

Lucía Sandoval, casada, ama de casa, comerciante de clase media y madre de dos hijos, era víctima de violencia de género cuando el esposo volvía alcoholizado –hecho que ocurría a menudo luego de unos años de convivencia tranquila– y la golpeaba y amenazaba de muerte. Por ese motivo, ella había solicitado la exclusión del hogar al Juzgado de Paz de San Antonio, que no fue otorgada en tiempo oportuno. El 7 de febrero de 2011, el marido llegó a la casa protagonizando un episodio de violencia, arma en mano. En el forcejeo entre él y Lucía, el revólver se disparó hiriendo mortalmente al marido, que falleció en el hospital, donde la misma Lucía lo trasladó.

El hecho fue caratulado como caso N° 66/11 “Lucía Sandoval Escobar s/ Homicidio Doloso”, sin tener en cuenta que Lucía se había defendido de su agresor, en ejercicio de su derecho a la legítima defensa y a la de sus dos hijos, una niña de nueve años y un niño de seis años de edad, habiendo –además– denunciado a su pareja por violencia de género, previamente y en varias ocasiones, como consta en el Juzgado de Paz.

A pesar de que los estudios de criminalística demostraron que en las manos de Lucía Sandoval no existían rastros de deflagración del arma, la mujer fue detenida y llevada a prisión desde ese momento. Durante todo el tiempo de reclusión le fue denegado el régimen de relacionamiento con sus hijos, a instancias de la querrela.

23 E'a, 1 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/las-mujeres-del-caso-curuguay/>

24 Para profundizar detalles y repercusiones del caso, ver artículo sobre el derecho a una vida libre de violencia del presente informe.

Tras la realización del juicio oral, el Tribunal de Sentencia absolvió a Lucía Sandoval de culpa y pena, el 27 de agosto de 2014. La sentencia se encuentra actualmente en apelación.

Esta causa constituye un caso paradigmático que revela las fallas del sistema de justicia en el Paraguay, la falta de la debida diligencia y de la aplicación de los estándares de derechos humanos de las mujeres, tanto en la investigación de los hechos como en su juzgamiento. Refleja, además, la revictimización que muchas mujeres enfrentan cuando acuden al sistema de justicia para demandar protección, asistencia y garantías del derecho a una vida libre de violencia.

## **Recomendaciones**

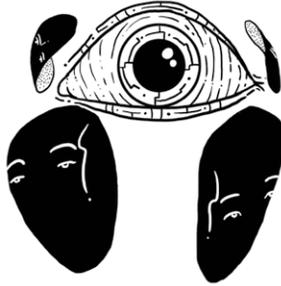
- Mejorar el acceso de las mujeres a la justicia, enfocando aspectos tales como la calidad de la atención, la disponibilidad y cercanía de las dependencias judiciales, contar con auxiliares especializados/as de justicia.
- Garantizar la utilización de los protocolos de atención a mujeres víctimas de violencia por parte de los diferentes operadores del sistema (magistrados/as, policías, personal de la salud, asistentes fiscales, fiscales).
- Modificar la legislación a fin de erradicar la discriminación laboral de las trabajadoras domésticas.
- Aprobar una ley integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.
- Aprobar la ley contra toda forma de discriminación.
- Adoptar medidas eficaces para asegurar una mayor participación y representación de las mujeres en la política (entendida en sentido amplio y no reduciéndola a la administración pública), así como la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres.

## ***Bibliografía***

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2014) Observaciones finales. Paraguay. Documento CEDAW/C/PRY/CO/. Ginebra, Cedaw.
- Convención sobre los Derechos del Niño (2010) Observaciones finales. Paraguay. Documento CRC/C/PRY/CO/3. 53° período de sesiones 11 a 29 de enero de 2010.
- Ministerio de Educación y Cultura (2014) *Actualización curricular del bachillerato científico de la Educación Media*. Asunción, MEC. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/cms\\_v2/recursos/9764-actualizacion-curricular-del-bachillerato-cientifico](http://www.mec.gov.py/cms_v2/recursos/9764-actualizacion-curricular-del-bachillerato-cientifico).
- Ministerio de la Mujer (2008) *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2017*. Asunción, MINMUJER/UNFPA. Disponible en: <http://www.mujer.gov.py/userfiles/file/IIIPNIO.pdf>.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2014) *Resolución SG N° 52 Por la cual se actualizan la misión y visión, se establecen los valores y se aprueba el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social correspondiente al periodo 2013-2018*. Asunción, MSPBS. Disponible en: <http://www.mspbs.gov.py/v3/wp-content/uploads/2014/10/RESOLUCION-SG-Nro-52-DEL-2014-nuevo.pdf>.
- Organización Internacional del Trabajo (2013) *Sistema de información y análisis laboral para América Latina y el Caribe*. Disponible en: [http://ilo.org/americas/programas-y-proyectos/WCMS\\_178569/lang--es/index.htm](http://ilo.org/americas/programas-y-proyectos/WCMS_178569/lang--es/index.htm).

# LAS SEMIESCLAVAS DEL DERECHO MODERNO

DERECHOS DE LAS TRABAJADORAS DOMÉSTICAS



La discriminación hacia las trabajadoras domésticas en Paraguay no es nueva, el problema es que en pleno siglo XXI persista, y no sólo porque exista como práctica cultural y clasista de no valoración del trabajo femenino al interior de las casas, sino también porque está refrendada, sostenida y amparada por el Estado paraguayo, que en su legislación reduce derechos a una de las principales actividades a las que se dedican las mujeres en el país.

**Marcella Zub Centeno y Mónica Cáceres La Serna**

## Introducción

El derecho antiguo da cuenta que situaciones de sometimiento por necesidad o circunstancias, en los que algunas personas libres estaban “atadas” de manera similar a la esclavitud pero sin ser esclavas, denominándose “cuasi esclavitud”, la cual estaba reconocida y regulada como una institución del derecho civil. Si bien esas prácticas han sido abolidas, en Paraguay persisten condiciones de trabajo en situación de semiesclavitud o esclavitud moderna, reguladas en el Código Laboral vigente, siendo una práctica ampliamente denunciada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>1</sup>. Una de las condiciones de trabajo que puede considerarse más susceptibles a la explotación laboral, sin duda, es el trabajo doméstico, el cual desde la ley se establecen relaciones inocuas, que han desamparado y menoscabado los derechos de gran parte de la población durante décadas.

El presente artículo pretende dar cuenta de uno de los derechos fundamentales en una sociedad democrática: la igualdad y no discriminación, en el caso concreto del trabajo, y específicamente del trabajo doméstico. Cuando hablamos de trabajo doméstico, estamos refiriéndonos a cerca de 231 mil personas, el 92% de ellas mujeres, donde 3 de cada 10 son jefas de hogar, es decir, con sus ingresos sustentan el hogar y sus integrantes, y 30% se encuentra en situación de pobreza, porcentaje que aumenta a 57% en el caso de mujeres trabajadoras domésticas desempleadas y a 38% de pobreza extrema (UNFPA, 2013).

La discriminación salarial establecida en la legislación laboral y la mengua de derechos hacia el sector doméstico no es nueva en la legislación, y a pesar que el Estado mantiene las apariencias con la ratificación de instrumentos internacionales, lo cierto es que a nivel interno las y los “representantes del pueblo” no están dispuestos a reconocer la igualdad de las mujeres trabajadoras con los demás sectores trabajadores y pretenden mantener un sistema de opresión que mantiene a cientos de mujeres en la pobreza.

El año 2014 fue de intenso trabajo para las organizaciones y sindicatos de trabajadoras domésticas en todo el país, los cuales se movilizaron realizando un intenso cabildeo a favor del proyecto de ley de trabajo doméstico, que garantizaría sus derechos y su igualdad con todos los trabajadores del país. En dos ocasiones el proyecto entró a plenaria. Sin embargo, volvió a comisiones

1 Puede consultarse Bedoya Silva-Santisteban, Álvaro y otro (2005) *Servidumbre por deudas y marginación en el Chaco de Paraguay*. OIT.

para su estudio<sup>2</sup>. Durante varios meses, la Comisión Directiva de la Cámara de Senadores postergó el tratamiento del proyecto y fue recién después de un intenso cabildeo e incidencia de senadores y senadoras aliadas que el proyecto se trató de manera definitiva el 2 de octubre de 2014.

De esta manera, se termina el año 2014 con un proyecto de ley con media sanción de la Cámara de Senadores, que, a pesar de realizar algunas mejoras legales, no elimina la condición de desigualdad y discriminación en relación al salario, la edad para admisión al empleo, entre otros.

## **A las palabras se las lleva el viento**

El año pasado se escribía con entusiasmo en este mismo informe los resultados de la audiencia pública sobre el proyecto de ley de trabajo doméstico y se mencionaba el compromiso político hecho por varias parlamentarias, en nombre de sus partidos, a favor del proyecto. Sin embargo, la sesión del 2 de octubre del presente año puso de relieve que en la Cámara de Senadores existe una mayoría parlamentaria que no considera que todas y todos los ciudadanos de este país deben gozar de igualdad jurídica (ya que bien sabemos las diferencias en la igualdad real), sino que además existen ciudadanas de una “segunda categoría”, como ser las trabajadoras domésticas. En la sesión del Congreso en la que se discutió el proyecto de ley hubo comentarios altamente despectivos por parte de algunos senadores, llegando a decir que “hasta un gato podía limpiar los platos<sup>3</sup>”.

## **El proyecto de ley con media sanción de la Cámara de Senadores**

Dando continuidad al esquema explicativo realizado en el informe del año pasado (Sitrandi, Sintradrop, Adesp, Cimde, 2013), se presenta a continuación un resumen comparativo del texto aprobado por la Cámara de Senadores en sesión plenaria del 2 de octubre de 2014 en relación a la legislación actual y el proyecto original trabajado ampliamente. Cabe destacar que para el tratamiento del proyecto en la sesión de la Cámara se tuvo como modelo guía el dictamen de la Comisión de Legislación, el cual no fue presentado

2 En una ocasión el proyecto llegó a ser estudiado y aprobado en general. Sin embargo, cuando se inició el tratamiento en particular, se percibió que no existía concordancia respecto al texto aprobado, ya que la Comisión de Legislación no había circulado con anticipación su dictamen. Esto llevó a una desinformación y manipulación de los términos del proyecto en cuestión, por lo cual se optó por retrotraer todo al inicio y dejar sin efecto su aprobación.

3 Última Hora, 2 de octubre de 2014. Disponible en: <http://m.ultimahora.com/senador-considera-que-animales-pueden-realizar-trabajo-empleadas-domesticas-n835093.html>.

oportunamente, sino en el momento mismo de la sesión, por lo tanto ni los parlamentarios ni la sociedad civil tuvieron acceso al documento con anterioridad a su tratamiento. Por otro lado, es de notar que todas las comisiones del Senado contaban con el texto del proyecto que fuera trabajado por la mesa de trabajo<sup>4</sup>. Estas modificaciones al proyecto original, trabajadas en el marco de la mesa, fueron asumidas por el proyectista, quien les dio entrada y resultó ser acompañado también en el dictamen de la Comisión de Equidad y Género.

Derecho	Regulación actual	Proyecto + propuestas de la mesa	Proyecto de ley con media sanción (02/10/2014)
Definición de las categorías de trabajo	Tareas propias del hogar como limpieza, cocina, planchado, además los choferes, jardineros, etc.	Tareas propias del hogar y se separan los oficios de las tareas de cuidado.	Tareas de aseo, cocina y demás inherentes al hogar, residencia o habitación particular. Retomar el art. 148 del Código del Trabajo. No distingue el trabajo de limpieza del de cuidado de niños, principalmente.
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 4951/05 y el Convenio 138 de OIT.	A partir de los 16 años. De 16 a 18 años, aplicando disposiciones del Código de la Niñez y la Adolescencia. Prohíbe el trabajo de niños. Sin embargo, el capítulo sobre trabajo adolescente es derogado por esta norma.
Contrato	No es obligatorio.	Obligatorio, por escrito.	Obligatorio, por escrito.
Salario mínimo	40% del mínimo legal.	100% del mínimo, conforme la CN y el Convenio 189 de OIT.	60% del salario mínimo legal.
Jornada de trabajo	12 horas.	8 horas.	8 horas diarias si el trabajo es diurno y 7 horas por día si el trabajo es nocturno.

4 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: Ministerio de la Mujer (MM), Instituto de Previsión Social (IPS) y Ministerio de Justicia (MJ); 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), 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, y el abogado Leopoldo López.

<b>Derecho</b>	<b>Regulación actual</b>	<b>Proyecto + propuestas de la mesa</b>	<b>Proyecto de ley con media sanción (02/10/2014)</b>
Pago por horas extras	No previsto.	Sí, se aplica la norma general.	No previsto expresamente, pero menciona que en caso de trabajo en días feriados, la remuneración será el doble de lo que corresponde en días ordinarios.
Bonificación familiar	No prevista.	Sí, se aplica la norma general.	No prevista.
Descansos	12 horas de descanso absoluto, 10 para el sueño.	Al regularse la jornada máxima de trabajo, se consideró mejor excluir este artículo.	Prevé descanso intermedio de una hora para la modalidad con retiro y de 2 horas para las personas que presten servicios sin retiro.
Descanso semanal	No tiene derecho al descanso semanal obligatorio ni días feriados.	Derecho a un día de descanso semanal y a los feriados legales.	Bajo la modalidad sin retiro: derecho a un descanso semanal obligatorio no inferior a 24 horas.
Preaviso	Durante el primer año: 7 días. Más de un año de antigüedad: 15 días.	Régimen general Primer año: 30 días. De 1 a 5 años: 45 días. De 5 a 10 años: 60 días. Más de 10 años: 90 días.	No establecido expresamente. Eventualmente se aplicará la normativa supletoria del Código Laboral.
Estabilidad laboral	No tiene.	Sí, se incorpora.	No establecido expresamente. Eventualmente se aplicará la normativa supletoria del Código Laboral.
IPS	Sólo cobertura médica.	Obligatorio. Régimen general de salud y jubilación o aporte por el régimen de pluriempleo.	Seguro social obligatorio del IPS sobre la base imponible de la suma total de los ingresos. 9% para la trabajadora y 14% para el/los empleador/es.
Inspección del trabajo	No hay.	Sí, debe ser reglamentada por el MJ estableciendo criterios y velando por el derecho a la intimidad de la patronal.	No prevista.
Agencias de empleo	No reguladas.	Sí, deben ser reguladas por el MJ.	Sí, deben ser reguladas por el MJ.

Derecho	Regulación actual	Proyecto + propuestas de la mesa	Proyecto de ley con media sanción (02/10/2014)
Instancias de mediación y denuncia	No reguladas.	Se brinda institucionalidad al CATD otorgándole facultades para la recepción y tramitación de quejas, reclamos y denuncias.	No, sólo prevé que el órgano administrativo ponga en conocimiento del Ministerio Público hechos que puedan constituir hechos punibles.
Protección gremial	No hay.	Sí, se remite a las normas del Código Laboral.	Sí, se remite a las normas del Código Laboral.

La media sanción de la Cámara de Senadores, si bien retoma varios de los artículos propuestos y trabajados por las organizaciones de trabajadoras domésticas, no incluye nuevas disposiciones acordes a los tiempos actuales y a los convenios internacionales y, por supuesto, mantiene una discriminación salarial injustificada. Para citar algunas de las cuestiones no mencionadas en la nueva ley, se tiene que ésta no prevé:

- políticas públicas de inclusión al sector;
- la fiscalización e inspección del trabajo doméstico;
- el fortalecimiento de organizaciones de trabajadoras domésticas;
- el establecimiento en zonas urbanas de viviendas transitorias para trabajadoras domésticas que provienen de zonas rurales, así como tampoco la instalación de guarderías para niños y niñas de las trabajadoras;
- la situación de las trabajadoras migrantes;
- no incorpora la institucionalidad del Centro de Atención a las Trabajadoras Domésticas en todo el país.

Asimismo, el proyecto aprobado por el Senado mantiene disposiciones contradictorias, poco claras, siendo algunas de ellas:

- el art. 5, párrafo 2, remite a la aplicación de las disposiciones del Código de la Niñez y de la Adolescencia<sup>5</sup> cuando se trata de trabajadoras adolescentes, pero el art. 26, inciso b deroga todas las disposiciones del Código que

5 Ley N° 1680 del 30 de mayo de 2001. Código de la Niñez y la Adolescencia. Disponible en: <http://digesto.senado.gov.py/index.php?pagina=leyes&id=2603>.

regula el trabajo doméstico adolescente, quedando un gran vacío. A todo esto, cabe mencionar que se prohíbe el trabajo de niños, pero la categoría de niños va de 0 a 13 años. Si bien la ley establece que la edad para admisión al empleo doméstico es de 16 años, existe un limbo entre los 14 y los 16, que también debería ser expresamente prohibido;

- prevé jornada máxima de trabajo nocturno cuando el trabajo doméstico no puede ser trabajo nocturno, conforme las normas del art. 208 del Código del Trabajo<sup>6</sup>;
- se prevé la incorporación de las trabajadoras domésticas al régimen de seguro social obligatorio con todos los beneficios, teniendo como base imponible el salario efectivamente percibido, sea de uno o varios empleadores (art. 19). Si bien esto beneficia a las trabajadoras domésticas, constituye una carga para el sistema de previsión social, que necesita que el aporte sea sobre el salario mínimo legal.

## Recomendaciones internacionales

El Estado paraguayo es signatario de una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos, y en el marco de seguimiento de los órganos de tratados, éstos le han recordado al Estado sus obligaciones, siendo algunas de ellas las siguientes.

- *El Convenio 189 sobre trabajo decente para trabajadores y trabajadoras domésticas* (Ley N° 4819/12). De esta manera, el Estado paraguayo se obligó a adaptar su legislación a las disposiciones del Convenio, que, entre otras cosas, estipula que todo Estado miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos **se beneficien de un régimen de salario mínimo**, allí donde ese régimen exista, y que la remuneración se establezca sin discriminación por motivo de sexo (art. 11).
- *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (Ley N° 5/92). En marzo de 2013, el Comité que supervisa el cumplimiento de este Pacto señaló que “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) y que el “Estado parte debe garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las y los trabajadores domésticos de conformidad con los princi-

6 Ley N° 213 del 29 de octubre de 1993. Que establece el Código del Trabajo. Disponible en: <http://digesto.senado.gov.py/index.php?pagina=leyes&id=2605>

pios del artículo 8 del Pacto y protegiéndoles en contra de cualquier situación de servidumbre doméstica (...)” (párr. 18, CCPR/C/PRY/CO/3).

- *La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer - Cedaw* (Ley N° 1215/86). El art. 11 dispone que el Estado debe eliminar cualquier tipo de discriminación contra la mujer en el ámbito del empleo, ya sea en materia de salario, horas de trabajo, seguridad social, asistencia en salud, etc. En el último examen al Estado paraguayo, en 2011, el Comité Cedaw recomendó al Estado que, entre otras cosas, “modifique la legislación a fin de mejorar las condiciones laborales de las trabajadoras domésticas, incluido el acceso a las prestaciones de la seguridad social” (párr. 29 E/C.12/PRY/CO/3).
- *El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Pidesc* (Ley N° 4/92). Establece, en el art. 8, las garantías que debe prestar el Estado a las condiciones de trabajo, garantizando salario equitativo y asegurándose en especial que el trabajo de las mujeres no se dé en condiciones inferiores a la de los hombres. El Comité que supervisa el cumplimiento de este Pacto expresó en el año 2007:

*[P]reocupa 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).*

El Comité 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).

- *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* (Ley N° 3452/ 08). El Comité que supervisa la Convención recomendó al Estado que: “a) aumente las inspecciones laborales y las multas y otras sanciones a los empleadores que exploten a trabajadores migratorios o los sometan a trabajo forzoso y abusos, especialmente en la economía informal (...)”.
- *La relatora especial sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos* dijo a Paraguay en 2012 que:

*El Estado debe llevar a cabo las reformas legislativas necesarias para adecuar los derechos laborales de las personas trabajadoras domésticas a los estándares internacionales, tanto en la remuneración como en la protección social completa, incluyendo el acceso a la jubilación.*

Y recomendó:

*[Q]ue se siga trabajando en el anteproyecto de ley para trabajadoras domésticas, en consulta con organizaciones de la sociedad civil y espera que se logren introducir modificaciones legislativas y de seguridad social que garanticen, entre otras cosas, el salario mínimo vigente para las personas trabajadoras domésticas.*

### **La oportunidad de la Cámara de Diputados**

El texto aprobado por la Cámara de Senadores se remitió a la Cámara de Diputados y ésta tiene un plazo de tres meses para estudiarlo y tratarlo en sesión plenaria; de lo contrario se entiende que el proyecto ha sido aprobado mediante sanción ficta. De allí la necesidad que la Cámara de Diputados revea el proyecto, principalmente en los siguientes puntos.

*Equiparación del salario mínimo con los demás trabajadores.* El texto aprobado por el Senado establece como salario mínimo doméstico el 60% del salario mínimo general para actividades diversas no especificadas. Esto equivale a la suma de 1.094.400 guaraníes, siendo el salario mínimo para el resto de los trabajadores/as de 1.824.055 guaraníes (aproximadamente 400 USD). Tal como se ha mencionado con anterioridad, no existen razones para dar un tratamiento distinto al trabajo doméstico frente a otros trabajos, más que una discriminación en relación a la desvalorización del trabajo de las mujeres y a una cultura que mantiene a las trabajadoras domésticas en situaciones de trabajo altamente precarias.

Los fundamentos de los senadores para el rechazo a la equiparación fueron “muchos empleadores ganan sueldo mínimo y no van a poder pagar lo mismo a una trabajadora”, “van a haber despidos masivos”, “el trabajo no es calificado”, entre otros. Lo cierto es que una persona que gana sueldo mínimo no tiene una trabajadora doméstica en su casa y las tareas del hogar se redistribuyen entre las personas integrantes de la familia, al igual que el cuidado de los niños/as. Igualmente, si por cuestiones económicas no es posible pagar a una persona el servicio doméstico de las 48 horas semanales, sí se podría contratar por día o por hora. Si el trabajo “no es calificado”, cabe resaltar que

7 Eñ, 30 de abril de 2014. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/desiree-masi-pone-en-duda-los-derechos-de-las-trabajadoras-domesticas/>.

el salario mínimo establecido para la República del Paraguay es para “actividades diversas no especificadas” y, por lo general, el trabajo calificado tiene de por sí una remuneración mayor al mínimo. Esto denota que, en general, existe una cultura de desvalorización de quien queda al cuidado del hogar y también un régimen de explotación –de unos a partir de las necesidades de otros– muy internalizado.

*Aumento de la edad mínima para contratar a los 18 años.* El trabajo doméstico es considerado un trabajo peligroso al realizarse puertas adentro, es decir, en recintos privados en los que ni la propia ley establece mecanismos de fiscalización. Es decir, el Estado no tiene cómo garantizar el cumplimiento de normas mínimas. Si bien el proyecto prohíbe el trabajo de niños y de niñas (criadazgo), deja un limbo entre los 14 y los 16 años y no dispone las condiciones del trabajo para las adolescentes entre 16 y 17, ya que deroga expresamente las disposiciones del Código de la Niñez y la Adolescencia. Al respecto, cabe señalar que estas adolescentes se encuentran en un grupo de alto riesgo para convertirse en víctimas de explotación laboral, sexual y la trata de personas y sus respectivos fines, tal como reflejan los siguientes datos<sup>8</sup>.

- Nueve de cada 10 víctimas de explotación sexual fueron previamente trabajadores infantiles domésticos en el sistema de criadazgo (Luna Nueva, 2005).
- Cinco de cada 10 víctimas de la trata de personas trabajaba como personal doméstico antes de ser captadas por los tratantes (SMPR, 2010).
- Alrededor del 45% de los niños, niñas o adolescentes dijo que trabajaba todos los días, y el 26% de ellos dijo que tenía menos de dos horas al día para descansar. A medida que aumenta la edad, aumentan las horas de trabajo. Son 21,9 horas para la niñez de 5 a 9 años, 34 horas para la de 10 a 14 años y 42,2 horas para la de 15 a 17 años. Esto equivale al 87,9% de una jornada adulta (Céspedes, 2004).
- Cerca del 50% de los entrevistados vivía con sus empleadores/as o personas que no eran parientes, indicando que la mayoría de los trabajadores infantiles domésticos son separados físicamente de sus familias a muy temprana edad. En el 12% de los casos no se pudo contactar a sus familias (Bareiro, 2005).

<sup>8</sup> Save the Children. Disponible en: [http://www.savethechildren.es/det\\_notyprensa.php?seccion=Not&id=524](http://www.savethechildren.es/det_notyprensa.php?seccion=Not&id=524). Última consulta 28.11.2014.

Estas razones llevan a los sindicatos de trabajadoras domésticas a afirmar que no es posible seguir amparando esta situación bajo el manto de que “muchas adolescentes necesitan el trabajo”. Si bien es cierto que muchas se emplean en este servicio, los riesgos a los que se exponen son altos. Además de ello, las madres trabajadoras domésticas sostienen que “si ellas ganan el sueldo mínimo, sus hijas no necesitan ir a trabajar”<sup>9</sup>.

Al respecto, cabe resaltar que el Estado paraguayo se obligó a aumentar progresivamente la edad mínima para admisión al empleo, conforme al Convenio 138 de la OIT. Sin embargo, hasta ahora no ha aumentado la edad de 14 años fijada desde hace una década, al igual que las excepciones para el trabajo doméstico no están definidas, ni cuándo hay excepción, ni quién debe autorizar, etc.

Por último, la Cámara de Diputados tiene la posibilidad de incorporar artículos previstos en el proyecto original, como políticas públicas de inclusión para las trabajadoras domésticas, así como es necesario el establecimiento de la fiscalización por parte de la autoridad del trabajo. Bajo el manto de la “inviolabilidad del domicilio” no se pueden seguir tolerando prácticas de trabajo precario y es necesario que el Estado fiscalice las casas o domicilios particulares que constituyen lugar de trabajo de las domésticas, estableciendo mecanismos que garanticen sus derechos tanto a la trabajadora como a la familia empleadora.

Surge evidente que una nueva ley que incorpore efectivamente las demandas y derechos de las trabajadoras domésticas incidirá en la lucha contra la pobreza en Paraguay, pues incidirá a su vez en la formación de la infancia erradicando el trabajo infantil, mejorando las condiciones educativas y habilidades para el trabajo de los futuros trabajadores y trabajadoras de nuestro país, se garantizará el fin (al menos formal) de la explotación laboral y las trabajadoras tendrán mayor capacidad adquisitiva para ellas y el mantenimiento de sus hogares. Garantizar el mismo derecho que los demás trabajadores y trabajadoras del país es una necesidad imperiosa para el Estado paraguayo, en los pasos de una sociedad más justa; de lo contrario se perpetrará una de las más grandes y notorias discriminaciones de carácter normativo, totalmente de contramano a las disposiciones constitucionales, discriminación ésta basada en razón del sexo y la clase.

9 Librada Maciel, secretaria general del Sindicato de Trabajadoras Domésticas y Afines de Itapúa.

## Recomendaciones

- La Cámara de Diputados debe equiparar las condiciones salariales de las trabajadoras domésticas con el resto de los trabajadores/as del país, estableciendo el derecho de estas a ganar el 100% del salario mínimo, garantizando de esta manera el cumplimiento de la Constitución Nacional y tratados internacionales firmados y ratificados por el país.
- La Cámara de Diputados debe aumentar la edad mínima para admisión al empleo doméstico a 18 años, al constituir esta una de las peores formas de trabajo infantil, conforme lo señalado anteriormente.
- La Cámara de Diputados debe incorporar al proyecto de ley con media sanción regulaciones específicas que garantizan un conjunto de derechos a las trabajadoras domésticas, relacionados a la educación, acceso a la vivienda, capacitación laboral, etc.
- En su oportunidad, la Cámara de Senadores debe aceptar las modificaciones, aumentando la edad mínima para el empleo doméstico a 18 años y equiparando las condiciones de salario de las trabajadoras domésticas con el resto de trabajadoras y trabajadores del país.
- El Ministerio de Justicia, el Ministerio de la Mujer, el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, así como otros organismos públicos departamentales y municipales deben difundir los derechos de las trabajadoras domésticas en todo el país, dando a conocer los derechos de las mujeres y los mecanismos para hacerlos efectivos.

## 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”.
- Sitrandi, Sintradrop, Adesp, Cimde “A pasos de la eliminación de la discriminación contra las trabajadoras domésticas. Derecho de las trabajadoras domésticas”, en Codehupy (2013) *Derechos humanos en Paraguay 2013*. Asunción, Codehupy, pp. 295 a 302.
- Céspedes, Roberto (2004) *Infancia y adolescencia trabajadora en Paraguay*. Asunción, OIT.
- Bareiro, Line (2005) *Necesarias, invisibles, discriminadas. Las trabajadoras del servicio doméstico en el Paraguay*. Asunción, OIT y CDE.
- Luna Nueva (2005) *La trata de personas en el Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual*. Asunción, Luna Nueva.
- Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, BID, DGEEC *Programa de apoyo a la lucha contra la trata de personas, especialmente mujeres, niñas y niños*. Asunción, 2010.

### 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 189 sobre trabajo decente para trabajadores y trabajadoras domésticas.

Ley N° 1657/01 por el cual el Estado paraguayo ratificó el Convenio 182 de la OIT referente a las peores formas del trabajo infantil.

Decreto N° 4951/05 que reglamenta la Ley N° 1657/01.

Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 1680/01.



# EN NUESTRO CUERPO Y TRABAJO: AUTONOMÍA Y LIBERTAD

DERECHOS DE LAS MUJERES  
TRABAJADORAS SEXUALES



*¿Qué es lo que no soporta la sociedad que critica de forma tan dura a las trabajadoras sexuales?  
¿Será que no soportan que ganen dinero a cambio de sexo, será que no soportan que tengan sexo sin amor, será que no soportan el hecho de que no son “mujeres para un solo hombre”?*

María Teresa Blandón

Continúa una gran invisibilidad y falta de reconocimiento de los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales. Pocos avances y alarmantes retrocesos caracterizan al año 2014.

**Asociación Unidas en la Esperanza (UNES)**

## Introducción

El período del informe se caracteriza por la nulidad de avances y algunos retrocesos en materia de reconocimiento de los derechos humanos de las Mujeres Trabajadoras Sexuales (MTS). Persisten patrones sistemáticos de violencia y discriminación que se manifiestan en diferentes aspectos.

La diferenciación entre trabajo sexual y “prostitución” –en que lo primero se reivindica como el trabajo realizado por mujeres adultas que lo deciden de manera libre y lo segundo se refiere a las mujeres “en situación de prostitución” como objetos de explotación, víctimas de violencia sexual<sup>1</sup>– es un debate creciente en nuestra sociedad. Organizaciones de mujeres trabajadoras sexuales organizadas reivindican la expresión trabajo sexual para reivindicarlo como trabajo y denunciar la falta de garantía de derechos debido a esta falta de reconocimiento.

En este debate entran a tallar consideraciones sobre la moralidad y el cuerpo de las mujeres. Al decir de Blandón:

*¿Qué es lo que podemos suponer, desde una perspectiva feminista del abordaje del trabajo sexual? Lo que podemos suponer es que lo que no soporta la sociedad es la transgresión. Lo que no soporta la sociedad es que haya mujeres que no acaten las normas de estricto control sobre la sexualidad de las mujeres. Lo que no soportan las sociedades es que las trabajadoras sexuales no pongan el sexo por debajo de la reproducción. Lo que no soportan es que las trabajadoras sexuales, por el trabajo mismo que realizan, pongan en evidencia la doble moral sexual del patriarcado, en donde los hombres son los que deciden con quiénes, cuándo, cómo y durante cuánto tiempo. Es la norma patriarcal lo que ofende, es que haya mujeres que no se subordinen al orden establecido, que no se queden reclusas en sus casas pariendo hijos para los hombres y cuidándolos, es que haya mujeres que digan “nosotras no le pertenecemos a ningún hombre y podemos vivir nuestros cuerpos y esta dimensión de la sexualidad, incluso para el lucro, para satisfacer nuestras necesidades materiales, pero no lo deciden ellos” (Blandón, 2014).*

## Marco jurídico

El ejercicio del trabajo sexual se encuentra amparado constitucionalmente, entre otros, en el derecho al trabajo, a la libertad de las personas y a la igualdad y no discriminación, así como en instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Estado paraguayo (Cfr. Otazú et al., 2013: 139).

1 Para un recuento de algunos conceptos de esta visión, ver Lipszyc (2003).

El Código Penal (CP), Ley N° 1160/97, y su modificación (Ley N° 3440/08)<sup>2</sup>, no penalizan el trabajo sexual, pero sí la rufianería (art. 129a) y el proxenetismo (art. 139). Es decir, lo que se castiga no es el ejercicio del trabajo sexual, sino la explotación del trabajo sexual de otra persona y la explotación del trabajo sexual de una persona con menos de 18 años de edad. Al mismo tiempo, se penaliza la trata de personas<sup>3</sup> con fines de explotación sexual (art. 129b) (Cfr. Aquino et al., 2010: 223).

A nivel municipal, se encuentra vigente la Ordenanza N° 278/2013<sup>4</sup> de la ciudad de Asunción, sin que hasta el momento se hayan derogado las disposiciones inconstitucionales e ilegales.

En junio de 2014, la Junta Municipal de Encarnación (Itapúa) aprobó la Ordenanza N° 240/2014 “Por la cual se regulan los trabajos y actividades en espacios públicos de la ciudad de Encarnación”. La misma, en su artículo 4, establece que:

*Será sancionable la promoción, favorecimiento, o prestación de servicios de naturaleza sexual en espacios públicos, siempre y cuando altere la tranquilidad y/o seguridad de los ciudadanos<sup>5</sup>, ya sea por la perturbación que imposibilite o dificulte el tránsito de peatones y/o vehículos o por la producción de molestias incompatibles con el descanso de los ciudadanos.*

En este caso se utiliza el argumento de la “alteración de la tranquilidad” para obstaculizar el ejercicio del trabajo sexual.

Conforme a la información recabada de las MTS de esa ciudad, en la práctica lo que hace el funcionariado municipal es impedir el ejercicio del trabajo de quienes se encuentran en las calles, obligándolas a trasladarse a otros lugares menos favorables, bajo amenaza de la aplicación del mencionado artículo. Es decir, estamos ante una ordenanza que tiene como efecto la persecución de las MTS que ofrecen sus servicios en las calles.

2 Ley N° 3440 del 16 de julio de 2008 Que modifica varias disposiciones de la Ley N° 1160/97, Código Penal. Disponible en: <http://digesto.senado.gov.py/index.php?pagina=leyes&id=7405>.

3 Para ampliar y profundizar información sobre el tema se remite al artículo sobre trata de personas que se encuentra en el capítulo de libertad.

4 Sobre su contenido y críticas hacia su formulación, Cfr. Otazú et al. (2013).

5 Énfasis propio.

## Algunas violaciones de derechos humanos de las mujeres trabajadoras sexuales<sup>6</sup>

### *Detenciones arbitrarias*

Las detenciones arbitrarias son un procedimiento lamentablemente muy usual en los países de América Latina, y Paraguay no es la excepción<sup>7</sup>. La averiguación de antecedentes constituye una excusa usual para la realización de este tipo de detenciones, que conllevan un alto nivel de gravedad, en tanto cancelan o dejan de lado las posibilidades de defensa de quien ha sido detenido o detenida, y suele estar asociada a otras violaciones de derechos, como la tortura, los tratos crueles, el abuso de autoridad, la privación ilegal de la libertad o la seguridad jurídica.

El abusivo ejercicio de las facultades previstas para proceder a la aprehensión de la ciudadanía termina por ser utilizado como medio para coaccionar la voluntad de las trabajadoras sexuales, sea para que modifiquen la forma en que voluntariamente han decidido ganarse la vida, o bien para obtener cierta “colaboración”<sup>8</sup>. Aquellas que trabajan en el espacio público son detenidas con mayor frecuencia que aquellas que lo hacen puertas para adentro (en casas de cita o departamentos privados).

Investigaciones realizadas por UNES en el 2013 dieron cuenta de esta situación:

*Los allanamientos se producen fundamentalmente por la ‘búsqueda de [niñas, niños y adolescentes]’, a decir de la mayoría de las MTS entrevistadas y, en menor medida, por tenencia de estupefacientes. En realidad, estas causas son percibidas como excusas para exigir pagos forzados, ya que los allanamientos no dependen de la presencia real de niños, niñas y adolescentes, ni de la tenencia de drogas (UNES, 2013a: 5).*

Con relación al trato que reciben en el marco de estos operativos de las fuerzas de seguridad, se señala que:

*La totalidad de las trabajadoras sexuales organizadas entrevistadas y el 84% de las personas expertas en legislación o en el trabajo con VIH consideran que las MTS son víctimas de violencia (psicológica, física y sexual), por parte de las auto-*

6 Este apartado se basa en el informe sobre situación de derechos humanos de las mujeres trabajadoras sexuales presentado por la Red de Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe (Redtrasesx) a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y que se encuentra en proceso de publicación. UNES forma parte de la Redtrasesx.

7 Para profundizar este tema, ver el artículo sobre detenciones ilegales y arbitrarias dentro de este informe.

8 Esta “colaboración” puede consistir en pago en efectivo o en prestación gratuita de trabajo sexual.

*ridades. [Ei] 76,9% de informantes y la totalidad de las MTS organizadas señalan que existe la exigencia de pago forzado a las MTS (UNES, 2013a: 5).*

### ***Torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes***

Las mujeres trabajadoras sexuales han sido históricamente víctimas de tratos crueles por parte de las fuerzas de seguridad, los sistemas judiciales, de salud y su entorno laboral. La inexistencia de una regulación clara sobre el ejercicio del trabajo sexual fomenta una brecha de legitimidad para la aparición de prácticas represivas por parte de las instituciones estatales, a la vez que produce una carencia de control sobre el accionar de quienes dirigen lugares de trabajo sexual y sobre las condiciones en que el trabajo es ejercido.

La información oficial sobre los constantes tratos crueles a los que las mujeres trabajadoras sexuales son sometidas es casi inexistente y se relaciona con la sistemática invisibilización de la que han sido históricamente objeto por parte del Estado y la sociedad en general, lo que se expresa en la ausencia de registros de la violencia ejercida contra este sector de mujeres.

Una situación que se repite usualmente es la exigencia de sobornos en dinero y hasta en favores sexuales de parte de funcionarios de las fuerzas de seguridad hacia las mujeres trabajadoras sexuales. En muchos casos, los policías actúan de civil, haciéndose pasar por clientes.

La falta de una ley clara que regule el trabajo sexual y que lo diferencie de la trata de personas tiene como consecuencia que en el marco de la lucha contra la trata se den situaciones de extrema violencia contra las MTS, que son incompatibles con el derecho a no sufrir tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes.

### ***Garantías judiciales e igualdad ante la ley***

La mayoría de los casos y violaciones a los derechos humanos relatados precedentemente han sido de muy difícil cuantificación y documentación oficial, pues la mayoría de las MTS no acceden a la justicia y muchas sufren discriminación cuando intentan hacer valer sus derechos. A esto habría que agregar que en muchas ocasiones, por causa de la exclusión y la discriminación, muchas de ellas desconocen sus derechos. “El 70% de las MTS no organizadas afirmaron desconocer leyes y normas que garanticen derechos humanos de las MTS” (UNES, 2013a).

Las estadísticas de mujeres trabajadoras sexuales que acceden a la justicia están invisibilizadas por parte de las instituciones de gobierno, ocultas en las cifras sobre mujeres. Esto se debe a que en los formularios de denuncia no se registra la profesión de trabajadora sexual, por no estar reconocida como trabajo o porque las mujeres trabajadoras sexuales no lo expresan por temor a ser revictimizadas, o porque las autoridades se niegan a registrar el trabajo sexual como trabajo.

La mayoría de las trabajadoras sexuales reportaron que nunca realizan denuncias cuando no se respetan sus derechos. El principal motivo para no hacerlo es el miedo, seguido de falta de confianza en el proceso, discriminación de quienes registran la denuncia, amenazas y desconocimiento sobre el proceso judicial. Entre otras razones referidas aparece el temor a que las familias conozcan su “doble vida”. Esta situación permite evidenciar que el hecho de mantener oculta su actividad económica constituye para las mujeres trabajadoras sexuales un factor de vulnerabilidad, que además perpetúa la impunidad de los hechos punibles cometidos en su contra.

Quienes han pasado por un proceso judicial lo describen como “una experiencia amarga”, en la que vivieron “maltrato y abuso por parte de la policía” y “muy dura, ya que las puertas se nos cierran cuando se enteran que nuestra profesión es el trabajo sexual”.

Finalmente, la indagación señala que la inmensa mayoría de violencias que sufren las mujeres trabajadoras sexuales quedan en la impunidad. Según ellas mismas, el 99% de los casos de las trabajadoras sexuales queda impune, o no les dan importancia por ser trabajadoras sexuales. Si bien los casos de impunidad son una constante, también lo es la resistencia de las mujeres que no se dejan amedrentar.

### ***Discriminación en el acceso a la salud***

Una gran mayoría de las MTS encuestadas en Paraguay (Cfr. UNES, 2013b), es decir, un 87,9%, hace uso del sistema público de salud como su principal cobertura y un 7,6% realiza consultas particulares (pagadas de su bolsillo).

El mismo informe señala que:

*[A]nte una preocupación de salud un 75,8% busca ayuda en un servicio de salud o un médico, mientras que un 54,5% se las arregla sola (ambos porcentajes muy cercanos a los promedios de la Región). Por preocupaciones de salud, cuatro de cada diez (39,4%) trabajadoras sexuales recurre[n] a organizaciones sociales, por ejemplo, de trabajadoras sexuales.*

El temor a sufrir discriminación o a revelar que las mismas ejercen el trabajo sexual disuade a muchas de recurrir a los servicios de salud y ven como más “amigables” los espacios de consejería y acompañamiento que brindan las organizaciones sociales.

Con relación al trato discriminatorio en los servicios de salud, muchas MTS declararon haber vivido diferentes situaciones, algunas de ellas superpuestas o que se dieron en diferentes momentos de sus vidas: el 16,7% de las MTS señaló que tuvo que cambiar de servicio de salud debido al trato discriminatorio; el 26,7% se atiende lejos de su casa para evitar que en el servicio sepan que es trabajadora sexual; un 36,7% se atendió lejos de donde vive por el temor de que la falta de confidencialidad haga que en su comunidad se sepa que es trabajadora sexual y el 40% reportó un cambio en el trato de los profesionales de salud cuando manifestaron ser trabajadoras sexuales.

Con relación a la confidencialidad, es necesario recordar lo señalado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité Cedaw, por sus siglas en inglés), en su Recomendación General N° 24, sobre mujer y salud, que la falta de confidencialidad puede disuadir a las mujeres de buscar ayuda para atención de la salud<sup>9</sup> y afectar su salud y su bienestar de manera desproporcionada.

## Recomendaciones

Las recomendaciones que se citan a continuación son reiteradas con relación a lo recomendado en años anteriores, ante la falta de avances en el cumplimiento y garantía de los derechos:

- Eliminar normas jurídicas que estigmatizan a las mujeres trabajadoras sexuales, en especial las disposiciones discriminatorias de la Ordenanza Municipal N° 278/13 (Asunción).
- Aprobar el proyecto de ley contra toda forma de discriminación.
- Aprobar una ley integral contra la violencia de género que contemple la violencia que sufren las MTS por el hecho de serlo.
- Fortalecer las instancias y mecanismos de denuncia para garantizar los derechos de las trabajadoras y trabajadores sexuales.

<sup>9</sup> Comité Cedaw. Recomendación General N° 24 (20° período de sesiones, 1999), Artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer - La mujer y la salud. Párrafo 12.

## ***Bibliografía***

- Aquino, Mónica et al. (2010) “Del silencio a la denuncia. Avanzando en el ejercicio de los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales” en *Derechos Humanos en Paraguay 2010*. Asunción, Codehupy.
- Blandón, María Teresa (2014) *¿Qué es lo que no soportamos del trabajo sexual?* Disponible en: <http://lacorrientenicaragua.org/que-es-lo-que-no-soportamos-del-trabajo-sexual/>.
- Lipszyc, Cecilia (2003) *Mujeres en Situación de Prostitución: ¿Trabajo o Esclavitud sexual?* Disponible en: [http://www.ciudadaniasexual.org/boletin/b11/Mujeres\\_situacion\\_Prostitucion.pdf](http://www.ciudadaniasexual.org/boletin/b11/Mujeres_situacion_Prostitucion.pdf).
- Otaizú, María Luisa et al. (2013) “Reconocimiento jurídico del trabajo sexual a partir de normas discriminatorias, ¿avance o retroceso?” en *Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción, Codehupy.
- Unidas en la Esperanza (2013a) *Estudio sobre la incidencia y la participación política de las mujeres trabajadoras sexuales en América Latina y el Caribe*. Disponible en: [http://www.redtrasex.org/IMG/pdf/paraguay\\_-\\_estudio\\_pp.pdf](http://www.redtrasex.org/IMG/pdf/paraguay_-_estudio_pp.pdf).
- Unidas en la Esperanza (2013b) *Estudio sobre estigma y discriminación en los servicios de salud a las mujeres trabajadoras sexuales en América Latina*. Disponible en: [http://www.redtrasex.org/IMG/pdf/paraguay\\_-\\_estudio\\_ss.pdf](http://www.redtrasex.org/IMG/pdf/paraguay_-_estudio_ss.pdf).

# PARAGUAY, ANTE EL DESAFÍO DE INCLUIR

DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD



Continúa la deuda del Estado paraguayo en cuanto a la institucionalización de las políticas públicas para personas con discapacidad. La insuficiente inversión pública y el incumplimiento de la legislación que protege a este colectivo conspiran contra el ejercicio efectivo de los derechos por parte de este sector, haciendo más difícil el pleno desarrollo de las personas con discapacidad.

**Teófilo Urbieto y Andrea Wehrle**  
PARIGUAL

## Introducción

Las personas con discapacidad (PcD) aún no pueden desenvolverse en igualdad de condiciones debido a que la sociedad desconoce las necesidades y situaciones de vulnerabilidad a las que se encuentran expuestas. La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en su artículo primero que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros. En el año 2006 se aprobó la Convención sobre los derechos de las PcD y su Protocolo facultativo, instrumento internacional que destaca el principio de la no discriminación y la inclusión de las personas con discapacidad. Ambos instrumentos internacionales han sido ratificados por el Estado paraguayo que, si bien ha concretado avances en la institucionalización de las políticas públicas, todavía hay enormes desafíos para hacer realidad los derechos de las PcD.

Uno de los avances más significativos lo lleva adelante la Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Senadis), que en conjunto con representantes de organizaciones no gubernamentales miembros de la Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conadis), técnicos/as y funcionarios/as de la Oficina de la Asesora del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUDH), viene realizando foros inclusivos en todo el país para la construcción participativa del Plan de Acción Nacional por los derechos de las personas con discapacidad. Estos foros cuentan con la participación de personas con discapacidad y sus familiares, participantes de organizaciones de la sociedad civil y representantes de organismos y entidades del Estado.

Los tipos de discapacidad se pueden clasificar de la siguiente manera<sup>1</sup>:

*Discapacidad física:* afecta las habilidades motrices. Por ejemplo, la parálisis cerebral o espina bífida.

*Discapacidad intelectual:* es una disminución en las habilidades cognitivas e intelectuales de la persona. Por ejemplo, el síndrome de Down.

*Discapacidad psicosocial:* trastornos causados por la falta de diagnóstico y tratamiento adecuado de disfunciones mentales como depresión, trastorno bipolar, trastorno obsesivo-compulsivo, esquizofrenia, etc.

1 Glosario de Términos de Discapacidad. Disponible en: [http://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/Glosario\\_PCD.pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Glosario_PCD.pdf).

Según datos preliminares del Censo de Población y Viviendas 2012, el 12,4% de la población posee algún tipo de discapacidad<sup>2</sup>. Algo importante de destacar aquí es la incorporación de la discapacidad psicosocial como un punto a indagar dentro del instrumento, aunque su forma de preguntar no haya sido la más correcta.

## Marco jurídico

### *Constitución Nacional*

La Constitución Nacional de la República del Paraguay establece los derechos de las personas con discapacidad en varios de sus artículos:

*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 los propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios (art. 46).*

*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 (art. 47).*

*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 (art. 48).*

*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 (art. 58).*

2 DGEEC. Datos preliminares del censo 2012 STP/DGEEC/JICA. Disponible en: [http://www.dgeec.gov.py/news-paper/Avance%20del%20Censo%202012%20al%2023-nov\\_RESUMIDO.pdf](http://www.dgeec.gov.py/news-paper/Avance%20del%20Censo%202012%20al%2023-nov_RESUMIDO.pdf).

## **Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad**

En el art. 4 de la Convención, referente a las obligaciones generales, se señala:

*1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:*

- a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;*
- b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;*
- c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;*
- d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella;*
- e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad;*
- f) Empezar o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente Convención, que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices;*
- g) Empezar o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible;*
- h) Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo;*
- i) Promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad respecto de los derechos reconocidos en la presente Convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos.*

*2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.*

*3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.*

*4. Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte o en el derecho internacional en vigor en dicho Estado. No se restringirán ni derogarán ninguno de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos o existentes en los Estados Partes en la presente Convención de conformidad con la ley, las convenciones y los convenios, los reglamentos o la costumbre con el pretexto de que en la presente Convención no se reconocen esos derechos o libertades o se reconocen en menor medida.*

*5. Las disposiciones de la presente Convención se aplicarán a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones.*

### **Otras leyes e instrumentos normativos**

Asimismo, puede 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° 6369/11 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 (SFP), relativas al cumplimiento de dichas leyes. Asimismo, se encuentra la Ley N° 4934/13 de Accesibilidad al medio físico para Personas con Discapacidad, Ley N° 4962/13 que establece beneficios para las instancias empleadoras, a los efectos de incentivar la motivación de personas con discapacidad en el sector privado. Por último, el Poder Judicial cuenta con la Acordada N° 633/10, que aprueba las 100 Reglas de Brasilia, sobre el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

### ***Contra toda forma de discriminación: la ley que no fue***

En noviembre de este año, la Cámara de Senadores analizó, luego de 7 años de postergaciones, el proyecto de ley contra toda forma de discriminación, elaborado entre los años 2004 y 2007 en forma participativa, a través de foros en varias ciudades del país, promovido desde la Red contra Toda Forma de Discriminación, que aglutina una diversidad de colectivos, entre ellos el de PcD. El documento fue rechazado por la mayoría del Senado. Un hecho llamativo fue que, durante la sesión del Senado, algunos parlamentarios opuestos al proyecto de ley argumentaron la utilización de personas con discapacidad por parte de colectivos LGBTBI<sup>3</sup> para promover esta ley. En ese sentido, se lamenta la visión paternalista y despojada de todo enfoque de derechos hacia las personas con discapacidad, a quienes un sector del Parlamento considera incapaz de reivindicar sus derechos y aliarse con otros sectores en igualdad de condiciones en pos de objetivos comunes como el de la protección ante cualquier forma de discriminación.

Por otro lado, hay que mencionar también que algunos sectores de las PcD consideran necesario el establecimiento de una ley propia que valore y respete sus derechos.

## **Situación de las personas con discapacidad**

### ***Caracterización general***

La discapacidad física es la movilidad reducida o total de los miembros superiores y/o inferiores. En Paraguay se podría indicar que este tipo de discapacidad es la que mayor atención ha tenido, pero las oportunidades que se están generando no son las anheladas. Se han visualizado avances en cuanto a accesibilidad y a oportunidades de empleo, pero aún no se ha logrado la participación plena en todos los ámbitos de la sociedad.

La discapacidad intelectual es la disminución de la capacidad cognitiva. Se considera aquí hablar de discapacidad intelectual y no de retraso mental, ya que la misma resulta ser menos estigmatizante. En este caso la discapacidad no debe entenderse como un elemento propio de la persona, sino como una expresión de su interacción con el entorno y las personas.

3 Personas Lesbianas, Gays, Trans, Bisexuales e Intersexuales.

Muchas organizaciones están trabajando para que las personas con discapacidad intelectual sean visualizadas, ya que las mismas son excluidas de los espacios sociales, y sobre todo se está trabajando en el cambio actitudinal hacia este grupo de personas.

La discapacidad psicosocial es la que se puede derivar de una enfermedad mental, que tiene factores bioquímicos y genéticos, donde los síntomas se presentan por lo general en la adolescencia, no está relacionada con la discapacidad intelectual. La discapacidad psicosocial puede ser temporal o permanente y se convierte en una condición de vida<sup>4</sup>.

Un importante aporte de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad fue que quienes padecen deficiencias mentales –comúnmente denominados “enfermos mentales”–, pasaron a ser nombrados como personas con discapacidad psicosocial. Lamentablemente, el cambio de término no siempre genera un cambio de actitud hacia quienes conforman este colectivo, ya que aún siguen siendo víctima de encierros arbitrarios o involuntarios, donde sufren graves violaciones a sus derechos humanos, además de efectos nocivos irreversibles sobre su integridad y el desarrollo de su personalidad<sup>5</sup>.

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. Por otro lado, aún sigue sin efecto el anteproyecto de Ley de Salud Mental, presentado en el año 2012 al Poder Legislativo.

### *Educación*

Los grupos en situación de mayor vulnerabilidad social presentan mayores niveles de exclusión y desigualdad en el acceso al sistema educativo. En el 2010, el relator Especial sobre el Derecho a la Educación resaltó la brecha que existe para el cumplimiento del derecho a la educación, señalando en su informe sobre nuestro país que el 36% de las personas con discapacidad que tienen entre 6 y 18 años asiste a algún establecimiento escolar, a diferencia del 82% de las personas sin discapacidad (Senadis, 2014). Desde el 2008, existe la Dirección de Educación para Personas con Necesidades Especiales (DEPNEE), dependiente de la Dirección General de Educación Inclusiva (DI-

4 Alianza Nacional Sobre Enfermedades Mentales (NAMI, por sus siglas en inglés). Disponible en: [http://www.paginasprodigy.com.mx/ingeniummorelos/enfermedades/discapacidad\\_psicosocial.pdf](http://www.paginasprodigy.com.mx/ingeniummorelos/enfermedades/discapacidad_psicosocial.pdf).

5 Para complementar la información referente a este tema se remite al artículo sobre derecho a la salud mental de este informe.

DEI) del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Aún se necesita eliminar las barreras físicas y sobre todo actitudinales para la inclusión de PcD al sistema educativo, así como crear programas especializados y materiales adaptados a las y los estudiantes con discapacidad.

Se destaca como avance significativo que en diciembre de 2013 se promulgó la Ley N° 5136/13 de Educación Inclusiva<sup>6</sup>, que tiene por objeto establecer las acciones correspondientes para la creación de un modelo educativo inclusivo dentro del sistema educativo regular, que remueva las barreras que limiten el aprendizaje y la participación (art. 1). Actualmente se está dando seguimiento a la reglamentación de dicha normativa.

### *Salud*

Si bien es cierto que Paraguay cuenta con un servicio de salud pública, el mismo no posee recursos suficientes para garantizar a la población el acceso a la salud, especialmente en zonas rurales. Aunque se ha establecido la gratuidad de la atención médica, muchos hospitales y centros de salud carecen de medicamentos, insumos básicos y algunos equipamientos no funcionan. El acceso de las personas con discapacidad a los establecimientos de salud se ve aún más restringido debido a que la infraestructura no está preparada para recibir a este colectivo, las instalaciones son viejas y no se tienen mecanismos de comunicación eficientes.

Un estudio publicado por Unicef (2013) estima que el 14% de los niños, niñas y adolescentes vive con algún tipo de discapacidad. Entre las causas principales de discapacidad en la población menor de 9 años se encuentran las asociadas a dificultades en el parto (69%) y entre los 10 y más años las causas más frecuentes son las de nacimiento (64%), por enfermedad (20%) y accidentes (7%). Los tipos más frecuentes de discapacidad en niños, niñas y adolescentes son la parálisis y el síndrome de Down.

Aunque en Paraguay ninguna persona puede ser privada de su libertad por motivo de discapacidad, la situación del Hospital Neuropsiquiátrico amerita una reflexión aparte. En dicha institución las personas se encuentran en una situación de encierro, incluidas aquellas que tienen alguna discapacidad psicosocial y que debieran estar en su comunidad y ser acompañadas con políticas públicas de protección<sup>7</sup>. Es necesario que se transfieran recursos públicos a servicios comunitarios de salud para garantizar la atención de pa-

6 Dirección de publicaciones oficiales. Gaceta oficial. Disponible en: [http://www.gacetaoficial.gov.py/uploads/pdf/2013/2013-12-27/gaceta\\_1857\\_FKGKAAEABDDBDAGDBEIHICFEKHIDKIJEIKEBAG.pdf](http://www.gacetaoficial.gov.py/uploads/pdf/2013/2013-12-27/gaceta_1857_FKGKAAEABDDBDAGDBEIHICFEKHIDKIJEIKEBAG.pdf).

7 Para una mayor profundización en el tema ver el artículo sobre derecho a la salud mental de este informe.

cientes externos y su inclusión en la comunidad. Asimismo, es de destacar que las propias organizaciones de personas con discapacidad psicosocial están trabajando en un anteproyecto de ley de Salud Mental que incluiría, entre otras cosas, una correlación de los derechos de las personas con discapacidad psicosocial. En este ámbito, se está muy lejos de hablar de algún tipo de rehabilitación, ya que el único Hospital Neuropsiquiátrico del país no posee un carácter rehabilitador, sino tan solo de atención psiquiátrica e internación, sin un plan de reinserción social. La Dirección de Salud Mental del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) tampoco posee un plan orientado a la vida en comunidad de las personas con discapacidad psicosocial.

La Senadis cuenta en algunas zonas del país con centros de rehabilitación con base comunitaria. Sin embargo, estas acciones no incluyen a las personas con discapacidad psicosocial.

En materia de salud sexual y salud reproductiva, los servicios para personas con discapacidad son insuficientes. Esto sumado al hecho de que en la familia y la comunidad la sexualidad de las PcD es un tema tabú, lo cual contribuye a incrementar la falta de información, acceso y utilización de servicios de salud sexual y salud reproductiva.

### ***Trabajo***

El cumplimiento de la Ley de Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad en la función pública sigue siendo insuficiente. Según estadísticas de la SFP, solamente el 10% de las instituciones del Estado han incorporado entre sus recursos humanos a PcD, pero en un porcentaje menor al establecido por la ley, que es del 5%. Del total del funcionariado público, solamente 0,7% posee algún tipo de discapacidad. De 262.106 funcionarios/as de entidades públicas, 1.875 son personas con discapacidad. Aún falta incorporar a más de 13.000 personas para alcanzar el 5% establecido por ley<sup>8</sup>.

De hecho, existen contradicciones en cuanto a esta ley, ya que en su art. 23 establece que la discapacidad física no será impedimento para el ingreso a la función pública, pero por otro lado en su art. 40 se menciona que la relación jurídica entre un organismo o entidad del Estado y sus funciones terminará por cesantía por causas de inhabilidad física o mental debidamente comprobada.

<sup>8</sup> Datos presentados por la SFP en el Congreso Internacional "Discapacidad y Derechos Humanos" realizado en Asunción el 12 y 13 de septiembre de 2014.

En el año 2012 solamente se realizaron 5 concursos públicos de oposición dirigidos a la población con discapacidad y en esos concursos se notó falencias en la inclusión de todos los tipos de discapacidad, con el resultado de que la mayoría de las PcD que acceden a la función pública son personas con discapacidad física, muy por encima de personas con discapacidad psicosocial e intelectual. La inequidad también se nota en cuanto al acceso por género: más del doble de PcD empleadas en el Estado son hombres.

En el 2014 algunas instituciones realizaron concursos públicos a cargos para personas con discapacidad, las cuales se mencionan a continuación:

- El Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) conforme a la Resolución SNPP N° 1034/14 llamó a interesados/as en postularse para concurso público de oposición para nombrar personas con discapacidad a ocupar los cargos de asistentes administrativos (7 cargos)<sup>9</sup>.
- La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) llamó a concurso público de oposición para personas con discapacidad física (no usuario de silla de ruedas) y personas con discapacidad auditiva para cargo de auxiliar administrativo<sup>10</sup>.
- La Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat) llamó a concurso público a 15 personas con discapacidad para puestos vacantes de auxiliar de apoyo administrativo, asistente administrativo y auxiliar de servicios<sup>11</sup>. Al llamado respondieron 36 postulantes y actualmente la institución cuenta con 12 PcD trabajando.
- La Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (Seprelad) convocó a personas interesadas a participar del concurso público de oposición para personas discapacitadas, para cubrir 2 vacancias, en la modalidad de contratadas, para los cargos de Recepcionista/Telefonista y Encargado/a de Mesa de Entrada<sup>12</sup>.
- El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) llamó a “Concurso Público de Oposición en carácter Ad Referéndum, para la contratación

9 Concurso disponible en: <http://www.snpp.edu.py/index.php/noticias-snpp/384-el-servicio-nacional-de-promocion-profesional-s-n-p-llama-a-concurso-publico-de-e-personas-con-discapacidad-oposicion-para-nombramiento-d-2>.

10 Concurso disponible en: <http://www.snna.gov.py/articulo/463-concurso-publico-de-oposicion-para-personas-con-discapacidad-fisica-no-usuario-de-silla-de-ruedas-y-personas-con-discapacidad-auditiva.html>.

11 Convocatoria disponible en: <http://www.senavitat.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2014/02/Convocatoria.pdf>.

12 Concurso disponible en: <http://www.seprelad.gov.py/noticias/87-llamado-a-concurso-publico-de-oposicion-para-personas-con-discapacidad>.

de Personas con Discapacidad-PcD, y un Intérprete de Lengua de Señas, para los diferentes servicios del MSPBS, aprobado por RES. DG RR. HH. N° 5612/2014”<sup>13</sup>.

Otro aspecto que dificulta el acceso de PcD en el sector público es que deben contar con un Certificado de Discapacidad que expide la Senadis, que además de ser muy burocrático y su validez solo de 2 años, tampoco se cuenta con personal capacitado para expedir certificados de discapacidad psicosocial, delegando esto al Hospital Neuropsiquiátrico.

Con relación al sector privado existe la Ley N° 4962/13 de Incentivo para la Contratación de PcD en empresas privadas, que establece beneficios para empleadores como deducciones fiscales. Sin embargo, aún no se posee información sobre los avances que se hayan realizado para su cumplimiento, o de casos exitosos de su aplicación. Desde el Estado no se ejecutan acciones tendientes a instalar una imagen proactiva de las personas con discapacidad atendiendo sus habilidades, lo cual dificulta en mayor medida la inserción efectiva de las personas con discapacidad.

El apoyo y el acceso a microemprendimientos se ve dificultado debido a que los bancos estatales no contemplan acciones a favor de las políticas de inclusión financiera, como el acceso a créditos blandos que permitan la previsión de capitales destinados a emprendimientos cuyos beneficiarios sean personas con discapacidad.

### ***Acceso a la justicia***

En lo que respecta a la justicia, las personas con discapacidad no tienen las posibilidades de acceder a realizar denuncias, ya que los espacios no están preparados en materia de infraestructura como tampoco cuentan con suficientes recursos humanos especializados para brindar atención a las PcD que se acercan a los recintos judiciales.

Las mayores dificultades se dan en personas con discapacidad visual, intelectual y psicosocial, estas últimas muchas veces porque no son reconocidas como capaces de hacer una denuncia.

13 Concurso disponible en: <http://www.mspbs.gov.py/rrhh/llamado-a-concurso-publico-de-meritos-y-aptitudes-para-la-contratacion-de-profesionales-para-ocupar-varios-cargos-en-el-marco-del-proyecto-de-programa-de-agua-potable-y-saneamiento-para-comu/>.

La Corte Suprema de Justicia (CSJ), por medio de la Acordada N° 633/10<sup>14</sup>, dispone la implementación de las 100 Reglas de Brasilia, relacionadas al acceso a la justicia para personas en condición de vulnerabilidad, donde se incluye a personas con discapacidad. En el Capítulo 1, punto 3, inciso 8, se establece:

*Se procurará establecer las condiciones necesarias para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad al sistema de justicia, incluyendo aquellas medidas conducentes a utilizar los servicios judiciales requeridos y disponer de todos los recursos que garanticen su seguridad, movilidad, comodidad, comprensión, privacidad y comunicación.*

Asimismo, en el Capítulo 3, punto 5, inciso 77, se menciona que

*Se facilitará la accesibilidad de las personas con discapacidad a la celebración del acto judicial en el que deban intervenir, y se promoverán en particular la reducción de barreras arquitectónicas, facilitando tanto el acceso como la instancia en los edificios judiciales.*

A casi 4 años de la Acordada de la CSJ, se han realizado algunas adecuaciones de infraestructura y de acceso a la información como rampas, ascensores y baños accesibles, y además se habilitó una Mesa de Información y Orientación Judicial, que cuenta con personal para acompañamiento a personas en situación de vulnerabilidad.

En el mes de abril de 2014, el Ministerio de Justicia inició el proceso de elaboración del primer “Protocolo de Acceso a la Justicia para personas con discapacidad psicosocial”. El objetivo del Protocolo es derribar la barrera actitudinal de los operadores de justicia para las personas con discapacidad psicosocial, modificando las prácticas discriminatorias que limitan un efectivo acceso a la justicia. Se está trabajando dentro de una mesa interinstitucional de manera de elaborar un protocolo y poder validarlo en todas las instituciones públicas. Se espera con esto que cada institución tenga un manual de procedimientos para saber cómo actuar y que en el año 2015 se cuenten con datos estadísticos con relación a la atención brindada a personas con diversas discapacidades, así como también con relación a cómo fue la intervención.

Por último, hay que señalar que Paraguay cuenta con un pabellón especial para personas con discapacidad psicosocial en el penal de Tacumbú. Sin embargo, según información conocida por parte de las autoridades del penal, la

14 CSJ. Acordada N° 633/10. Disponible en: [http://www.csj.gov.py/Par97017/reglamentaciones/modulos/detalle.asp?codigo\\_acord=1101](http://www.csj.gov.py/Par97017/reglamentaciones/modulos/detalle.asp?codigo_acord=1101).

superpoblación existente ha tenido como consecuencia la ocupación de ese pabellón por personas sin discapacidad, motivo que hace que muchas veces estas PcD sufran una doble discriminación.

### ***Accesibilidad***

Realizando un análisis situacional del contexto urbanístico, sobre todo en la capital y zonas urbanas, se evidencia la construcción de rampas y accesos adecuados para personas con movilidad restringida. Sin embargo, constituye un reto el seguir avanzando en garantizar la accesibilidad para todas las personas con discapacidad, lo cual implica además visibilizar las diversas barreras físicas, de comunicación y de actitudes. Entre los avances obtenidos se puede señalar el establecimiento del Manual de Normas Técnicas, Proyecto de Normas de Aplicación (PNA 45 001 10)<sup>15</sup>, elaborado por el Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN) en conjunto con instituciones públicas y la sociedad civil. Durante el año 2013, el Comité de Normalización (CTN) 39 “Industria Automotriz” y el Sub Comité “Transporte Accesible” han trabajado en las Normativas de Transporte Accesible. El documento fue aprobado como Norma de emergencia e identificado como Proyecto de Norma en Aplicación.

Este año se han implementado las siguientes normas de accesibilidad:

- Resolución G.V.M.T N° 62/2014 del Viceministerio del Transporte, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), por la cual se reglamentan las características de accesibilidad que deberán reunir las unidades de transportes nuevas (0 km) en el área metropolitana de Asunción para personas con discapacidad.
- Ordenanza Municipal de Asunción N° 26104, Título VII, “De las adaptaciones para los impedidos físicos”. En la actualidad, se constata la existencia de algunos buses de transporte público apropiados para el ascenso y descenso de pasajeros con movilidad reducida, siendo el desafío la universalización del transporte público inclusivo.

### **Conclusiones**

La discapacidad es un tema que está tomando mayor relevancia en los diferentes ámbitos de la sociedad. Podemos mencionar que se están llevando adelante diversas acciones, sean legislativas, modificaciones de infraestruc-

15 INTN. Disponible en: [http://www.intn.gov.py/intn/images/documentos/normas\\_accesibilidad/Norma01.pdf](http://www.intn.gov.py/intn/images/documentos/normas_accesibilidad/Norma01.pdf).

tura, capacitaciones, entre otras, pero se considera que para garantizar una inclusión plena es fundamental un cambio actitudinal de todas las personas hacia las personas con discapacidad.

Se precisa fomentar una conciencia social de la discapacidad, fortalecer la participación de la comunidad; promover la autonomía de las personas con discapacidad y lograr la participación en igualdad de condiciones en los procesos de formación profesional y personal. La sociedad es parte del problema, por eso necesitamos políticas inclusivas del Estado, educación inclusiva, actitudes positivas, construcciones y espacios físicos y comunicacionales accesibles, oportunidad de empleo y de contacto social.

Se están dando pasos, quizás lentos, pero lo importante es seguir avanzando. Para lograr una mayor incidencia tenemos que empezar desde los espacios más cercanos, el propio hogar, la escuela, la comunidad y así promover el cambio de la sociedad hacia una inclusión plena de las personas con discapacidad.

## **Recomendaciones**

- Asegurar la creación de centros de salud en las distintas zonas del país (urbano y rural) con suficiente provisión de medicamentos.
- Generar una igualdad de oportunidad entre hombres y mujeres con discapacidad en el acceso al campo laboral.
- Asegurar una igualdad de responsabilidades y remuneraciones entre personas con y sin discapacidad.
- Asegurar que los llamados a concursos para cargos en la función pública sean destinados a todos los tipos de discapacidades.
- Urgen trámites sumarios para la obtención del Certificado de Discapacidad.
- El Estado debe destinar recursos económicos para cumplir con los ajustes razonables, a fin de adecuar el espacio físico a las necesidades específicas de las personas con discapacidad.
- Proponer capacitaciones y herramientas a docentes a fin de generar adecuaciones curriculares y metodologías didácticas asegurándose de esta manera la educación inclusiva.
- Reglamentar la Ley de Educación Inclusiva.
- Aprobar la ley contra toda forma de discriminación.

- Construir rampas en diferentes puntos del país, sobre todo en zonas urbanas. Deben ser monitoreadas y evaluadas por la misma Municipalidad con el fin de garantizar el respeto a las especificaciones técnicas, puesto que las adaptaciones no responden en la práctica a las necesidades de las y los usuarios.

### ***Bibliografía***

- Fernández, María Teresa (2010) *La discapacidad mental o psicosocial y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Disponible en: [file:///C:/Users/par01acg/Downloads/discapacidad-psicosocial-y-CDPD%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/par01acg/Downloads/discapacidad-psicosocial-y-CDPD%20(1).pdf).
- Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (2014) *Aproximación a la realidad de las personas con discapacidad - Paraguay. Resumen del documento*. Asunción, Senadis/ACNUDH.
- Unicef (2013) *Situación del derecho a la salud materna, infantil y adolescente en Paraguay*. Asunción, Unicef.



CAPITULO II

# DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES





# SATISFACCIÓN DEL DERECHO A LA SALUD Y CALIDAD DE VIDA

## DERECHO A LA SALUD



En Paraguay, definido constitucionalmente como un “Estado social de derecho”, el debate y la concreción del derecho a la salud como calidad de vida debe ser un ejercicio público permanente. Garantizar el derecho a la salud como calidad de vida significa asumir la determinación social de la salud y la enfermedad, con el consecuente desarrollo de políticas de protección social, reflejadas en una asignación presupuestaria suficiente para responder a las necesidades en calidad de vida y salud.

## Introducción

En Paraguay, definido constitucionalmente como un “Estado social de derecho”, el debate y la concreción del derecho a la salud como calidad de vida debe ser un ejercicio público permanente. Garantizar el derecho a la salud como calidad de vida significa asumir la determinación social de la salud y la enfermedad, con el consecuente desarrollo de políticas de protección social, reflejadas en una asignación presupuestaria suficiente para responder a las necesidades en calidad de vida y salud. Este informe, desde el capítulo paraguayo de la Alames, pretende analizar la satisfacción del derecho a la salud, derecho humano fundamental, con sus principios inherentes de universalidad con equidad, integralidad, interculturalidad y participación social.

En 2008, gana las elecciones la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), coalición de organizaciones sociales y partidos políticos. Fue un hito histórico por la ruptura que supuso al Gobierno, sin alternancia por décadas, de la oligarquía de un partido político y grupos de poder. La población esperaba un gobierno enfocado a la protección de los derechos sociales, un gobierno que aumentase la inversión social y generara políticas de Estado encaminadas a disminuir y erradicar las brechas de inequidad. Sin embargo, no se pudieron concretar políticas garantes de derecho a través de un sistema de protecciones sociales, dado que la alianza electoral no se tradujo en un pacto de objetivos de gobierno para garantizarlos. La APC contaba con un programa para el sector salud, “Políticas públicas para la calidad de vida y salud con equidad<sup>1</sup>”, definido preelectoralmente con el respaldo de organizaciones sociales, políticas y profesionales. La formulación de estas políticas de salud no se modifica ni durante el gobierno de facto<sup>2</sup> ni durante el gobierno en curso. Es por ello que analizaremos los avances y retrocesos en su implementación en el presente informe.

## Marco jurídico

Paraguay cuenta con un cuerpo legal que garantiza el derecho a la salud a todas las personas que viven en él y confiere al Estado la obligación de respetarlo, protegerlo, realizarlo y garantizarlo. Además, contempla la salud no sólo como ausencia de enfermedad sino como calidad de vida, y en íntima relación con el desarrollo económico y social del país.

1 Aprobadas posteriormente por resolución SG N° 131/08.

2 Gobierno de Federico Franco, junio de 2012-agosto de 2013.

Así, este derecho es afirmado en la Constitución Nacional de la República del Paraguay del año 1992, en sus artículos 6, 7, 68, 69 y 70. Expresamente, el art. 68 establece:

*El Estado protegerá y promoverá la salud como derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad. Nadie será privado de asistencia pública para prevenir o tratar enfermedades, pestes o plagas y de socorro en los casos de catástrofes y de accidentes. Toda persona está obligada a someterse a las medidas sanitarias que establezca la ley, dentro del respeto a la dignidad humana.*

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) se crea con la Ley Orgánica de Salud Pública del 15 de junio de 1936. Dicha ley confiere al MSPBS la responsabilidad de organizar el servicio sanitario del país, para promover la salubridad general y proveer de asistencia sanitaria a todo el país. El Código Sanitario (Ley N° 836/80) concretó las competencias del MSPBS. Posteriormente, la Ley N° 1032/96 crea el Sistema Nacional de Salud, explicitando su finalidad y organización.

Si bien el marco legal no deja dudas sobre la salud como derecho humano y el deber del Estado de garantizarlo como tal, el goce de este derecho no es universal para la población paraguaya. El acceso a la salud como calidad de vida no es garantizado por el Estado con las mismas oportunidades para todos y todas. La lucha por la salud, así como la de otros derechos sociales como educación, empleo, vivienda digna, tierra y agua, sigue siendo la bandera de organizaciones sociales, campesinas, indígenas, de mujeres.

## **Descripción y análisis del Sistema Nacional de Salud<sup>3</sup>**

### ***¿Cómo se financia la asistencia sanitaria?***

La inversión pública en salud en Paraguay sigue siendo una de las más bajas en la región de las Américas. El gasto total en salud en el país es de 9,7% del producto interno bruto (PIB), pero solo el 38,6% es gasto público. El presupuesto asignado a salud experimentó un aumento progresivo desde 2007 hasta 2011, periodo en el que crece 127% en el marco de la implementación de unas políticas garantes de derechos. A partir de 2012 se enlentece notablemente este crecimiento necesario para satisfacer las necesidades en salud. Se observa que de 2011 a 2012 experimenta un aumento del 41,5%<sup>4</sup>;

3 Análisis realizado para el periodo de noviembre de 2013 a octubre de 2014.

4 Ministerio de Hacienda (MH), Sistema Integrado de Administración Financiera (Siaf), reporte del 14 de enero de 2013. Ejecución acumulada al 31 de diciembre 2012.

de 2012 a 2013, de 10,5%<sup>5</sup>; y de 2013 a 2014, tan solo de 3,4%<sup>6</sup>. Cabe resaltar que el presupuesto para salud presentado por el Ejecutivo para el proyecto del Presupuesto General de la Nación (PGN) 2014 sufrió un recorte inicial del 8,6% respecto a 2013, modificado con posterioridad gracias a la protesta ciudadana encabezada por Alames, que hizo la denuncia pública y ante el Parlamento Nacional<sup>7</sup>.

A este hecho de capital importancia se suman el mantenimiento de la injusticia tributaria, con una recaudación basada en los impuestos indirectos, y la no aprobación de leyes como la del impuesto al grano, que, de haber sido aprobada, supondría un aumento de la recaudación por la vía de los impuestos directos. El proyecto de PGN 2015 se sustenta en el impuesto al valor agregado (IVA) en 49,7% del total, seguido del Impuesto a las Rentas de Actividades Comerciales, Industriales o de Servicios (Iracis) en 22,11%. Por tanto, la carga tributaria seguirá teniendo su mayor peso en los impuestos indirectos, impuestos inequitativos que hacen soportar mayor carga a los que menos tienen<sup>8</sup>.

Las “Políticas públicas para la calidad de vida y salud con equidad”, concebidas para materializar el derecho a la salud como calidad de vida en el marco de un Sistema Nacional de Salud (SNS) con universalidad, equidad, integralidad, interculturalidad y participación social, supusieron un punto de inflexión para la salud pública paraguaya. Acciones como la eliminación progresiva del cobro de aranceles de los servicios de salud (setiembre de 2008 a diciembre de 2009) y la implementación de la atención primaria de la salud encontraron expresiones ciudadanas de satisfacción, al sentir respuesta por parte del Estado a las postergadas necesidades en salud<sup>9</sup>. Estas dos acciones, de impacto en la satisfacción de la población, fueron los primeros pasos de la implementación de una política universalista para la satisfacción del derecho de toda la población y no sólo de los sectores en situación de mayor vulnerabilidad. Para alcanzar dicha universalidad es necesario que se eliminen

5 MH, SIAF, reporte del 24 de febrero de 2014. Ejecución acumulada al 31 de diciembre de 2012-2013.

6 MH, SIAF, reporte del 9 de julio de 2014. Ejecución acumulada al 30 de junio de 2014.

7 Alames *Recortes en salud afectan 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-sunci-c3%B3n-y-el-c3%a1rea-metropolitana&Itemid=1](http://www.decidamos.org.py/index.php?option=com_k2&view=item&id=1249:recorte-en-salud-afecta-el-presupuesto-de-hospitales-de-sunci-c3%B3n-y-el-c3%a1rea-metropolitana&Itemid=1).

8 El presupuesto es malo porque prioriza y confunde seguridad con represión y recorta la salud pública. Y un presupuesto malo en manos de un gobierno ajeno al pueblo pobre, es doblemente malo (diario Última Hora, 1 de noviembre 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/un-rumbo-que-no-llega-al-pueblo-n843752.html>).

9 ABC Color, 25 de diciembre de 2009. Disponible en: <http://www.abc.com.py/articulos/usuarios-satisfechos-por-la-gratuidad-en-hospitales-53538.html> y en <http://www.abc.com.py/articulos/encomiable-decision-del-gobierno-a-favor-de-la-salud-publica-52983.html>.

barreras de acceso como la del pago directo de bolsillo. No es una política de gratuidad ya que el financiamiento del sistema de salud debe realizarse a través de una justa recaudación tributaria, bajo el paradigma de quien gana más, tributa más.

La eliminación de aranceles, con el consecuente impacto sobre el gasto de bolsillo, pretendía eliminar una de las barreras económicas de acceso, a la par que fortalecer las frágiles economías domésticas, que se ven totalmente debilitadas ante situaciones de enfermedad, que terminan empobreciendo a las familias. Así, la reducción del gasto de bolsillo formaba parte de una estrategia de lucha contra la pobreza que debía ser acompañada de otras medidas de protección social.

Según datos de la "Encuesta permanente de hogares (EPH)", el promedio del gasto de bolsillo para el quintil más pobre fue de 115.140 G. en el año 2007, cifra que descendió a 92.520 G. en 2009, 19% menos. En términos generales, el promedio de gasto de bolsillo se redujo de 256.000 G. en 2008 a 213.000 G. en 2010. En este mismo periodo se observa<sup>10</sup> un incremento en la ejecución presupuestaria del sector salud. Pero, a partir de 2012, el gasto de bolsillo experimenta un incremento progresivo, de tal manera que de 226.000 G. en este año, alcanza 313.000 G. en 2013. En estos años, coincidentemente, disminuye la ejecución del presupuesto en salud, como muestra la siguiente tabla.

% Ejecución presupuestaria en salud	Años			
	2011	2012	2013	2014(*)
	89,82%	81,7%	71,78%	32,47%

Fuente: MH, Siaf.

(\*) Datos al 30 de junio de 2014.

Se puede concluir que la menor capacidad de gestión presupuestaria tuvo consecuencias evidentes en el aumento del gasto de bolsillo, situación que repercutió directamente sobre las familias con menos ingresos, aumentando la brecha de inequidad. Así, en 2013, el quintil más pobre dedicaba 6% de su presupuesto mensual a la salud, mientras que el quintil más rico sólo destinaba el 2,5%.

Uno de los factores de peso sobre el gasto de bolsillo es el gasto en medicamentos en el que incurren las familias. Siguiendo el análisis, se observa una disminución progresiva de la ejecución presupuestaria asignada a medica-

10 Serafini Verónica, datos procesados con base a la EPH y el Siaf (Boost).

mentos e insumos. Así, en 2011, la ejecución fue de 83%; en 2012, de 62%; y de tan solo de 30% en 2013. Si comparamos el monto total ejecutado por año, encontramos que en 2011 se ejecutaron 418.851.056.713 G. y en 2013 sólo 210.548.220.060 G.. Es decir, la compra de medicamentos descendió 49,7%<sup>11</sup>, prácticamente a la mitad, hecho inadmisibles por la enorme repercusión que tiene sobre la salud y la vida de las personas y sobre el aumento del gasto de bolsillo de las familias que, como ya se señaló, conlleva a la profundización de la brecha de inequidad.

En cuanto al impacto directo sobre la salud, observemos cómo se ha comportado la razón de mortalidad materna, indicador sensible a los problemas sociosanitarios, que se afecta por el nivel socioeconómico, las barreras de acceso geográficas y económicas, la organización de una red de servicios de salud de calidad preparada para dar respuesta en tiempo oportuno, la educación formal, rutas y accesos, entre otras. Si bien la misma venía experimentando una reducción sostenida desde 2009 hasta 2012, según datos preliminares de 2013 de la Dirección de Estadísticas Vitales del MSPBS, se destaca que en este año aumenta a 96,3% respecto a una razón de 84,9% en 2012. Se puede afirmar, por tanto, que problemas como reducción o estancamiento en presupuestos sanitarios, desabastecimiento de medicamentos e insumos influyen negativamente en la razón de mortalidad materna.

### ***¿Quiénes se encargan de la asistencia sanitaria de los ciudadanos y ciudadanas del Paraguay? ¿Se coordinan entre sí?***

En el periodo que analiza el presente informe, el SNS sigue siendo un sistema segmentado en varios subsistemas de salud y fragmentado. Actualmente, está integrado por subsistemas de los sectores público, privado y mixto.

Los subsistemas que forman parte del sector público se pueden agrupar según su dependencia administrativa, ya sea central o descentralizada. Así, el MSPBS y las sanidades (militar, policial y de la Armada) dependen de la administración central. Son entes públicos descentralizados el Instituto de Previsión Social (IPS), la Universidad Nacional de Asunción con el Hospital de Clínicas y el Centro Materno Infantil, y los establecimientos de salud dependientes de gobernaciones y municipios. El sector privado está constituido tanto por entidades sin fines de lucro organizaciones no gubernamentales y cooperativas, como por otras con tal fin, como aseguradoras de medicina prepa y proveedores privados. Por último, la Cruz Roja Paraguaya es una

11 MH. Disponible en: [http://isdatbank.info/boost\\_paraguay](http://isdatbank.info/boost_paraguay).

entidad mixta con financiamiento del MSPBS y de una fundación privada sin fines de lucro.

El Consejo Nacional de Salud es, por Ley N° 1032/96, el ente aglutinador de los diferentes subsistemas de salud para la elaboración y articulación de planes y programas de acción conjuntos, contando con la participación de la sociedad civil. Sin embargo, el MSPBS no ejerció históricamente su rol rector ni en su convocatoria ni en la coordinación de políticas, planes y programas de salud. En el periodo de análisis, el Consejo Nacional de Salud fue convocado una sola vez, el 26 de octubre de 2014, para elegir autoridades, presentar la situación de la enfermedad por virus ébola y virus chikungunya y conformar mesas de trabajo técnico<sup>12</sup>. La falta de rectoría convierte al SNS en un sistema acéfalo, en el que cada subsistema actúa por orientación propia.

Durante el periodo analizado, la reforma del SNS no fue parte de la agenda política. Persisten los diferentes subsistemas de salud, con una gran asimetría en cuanto a asignación de recursos y responsabilidad de coberturas. De manera a ilustrar la anterior afirmación, el MSPBS, con un presupuesto del 2,3% del PIB, debe responder la demanda de casi el 80% de la población, mientras que el IPS, con un presupuesto que representa 1,3%<sup>13</sup> del PIB, tan solo responde por menos del 20% de la población. La cobertura de los otros subsistemas de salud es ínfima en términos poblacionales, aunque el impacto en el gasto de bolsillo en materia de salud de sus usuarios es enorme.

La histórica fragmentación, es decir, la falta de coordinación entre servicios de un mismo subsistema o entre servicios de los diferentes subsectores, persiste e incluso ha aumentado. Se constata la imposibilidad de derivar pacientes para estudios auxiliares de un servicio de menos complejidad a otro de mayor complejidad entre los mismos servicios del MSPBS (hospitales, centros de salud, unidades de salud de la familia), y la falta de coordinación entre los servicios del MSPBS con el Hospital de Clínicas<sup>14</sup> y con los del IPS. Estas condiciones repercuten directamente sobre la calidad de la atención, imposibilitando su continuidad, multiplicando gastos y dilatando, en la mayoría de los casos, el diagnóstico y tratamiento en tiempo oportuno.

12 MSPBS, 22 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.mspbs.gov.py/v3/consejo-nacional-de-salud-se-reune-este-jueves/>.

MSPBS, 23 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.mspbs.gov.py/v3/consejo-nacional-de-salud-aborda-sobre-ebola-y-chikungunya/>.

13 *Ibíd.*

14 El Hospital de Clínicas depende de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Asunción.

### ***¿Se organizan los servicios de salud adecuadamente para dar respuesta a todas las personas y a todos los problemas de salud?***

Las “Políticas públicas para la calidad de vida y salud con equidad 2008-2013” promovieron el cambio de un modo de atención asistencialista, basado en la enfermedad, a otro promocional, centrado en las personas y el conjunto de sus necesidades de salud y calidad de vida. En la gestión, se traduce en pasar de un modelo centrado en el hospital a otro que parte de las propias comunidades, donde Equipos de Salud de la Familia (ESF) instalados en los territorios tienen la misión de atender la salud de la población de referencia y articular acciones para la calidad de vida con otros sectores<sup>15</sup>, constituyendo la Red de Atención Primaria de la Salud.

El cuidado de la salud es complejo y necesita de técnicas y recursos más sofisticados en muchas ocasiones, por lo que las citadas políticas abogan por una organización en redes integradas de servicios de salud que incluyan la Red de Atención Primaria de la Salud como la Red de Atención Especializada Ambulatoria, la Red de Atención Hospitalaria y la Red de Urgencias, entre las principales<sup>16</sup>. Sin la instalación y coordinación adecuada de éstas, se hace verdaderamente difícil garantizar el cuidado de la salud atendiendo a cada cual según sus necesidades. Se vislumbran esfuerzos por mejorar la capacidad tecnológica de los servicios de salud, pero no se puede decir lo mismo en cuanto al desarrollo y coordinación de las redes de salud, que han sufrido una brusca detención.

No se observan avances en el funcionamiento de las redes de servicios por la ausencia total de mecanismos institucionales que promuevan el seguimiento de los pacientes desde los servicios menos complejos a los más complejos. Aunque es posible derivar pacientes de la atención primaria a la especializada, no hay mecanismos institucionales que regulen dicho flujo, por lo que se cometen grandes inequidades. Así, el paciente de región central y/o capital tiene más oportunidades en este sentido que los que viven en áreas alejadas o rurales.

En cuanto a la Red de Atención Primaria de la Salud, su desarrollo ha sido tan ínfimo que casi se puede hablar de un estancamiento. A la fecha del presente informe, existen 759 Unidades de Salud de la Familia (USF) instaladas, pero ninguna nueva en el año en curso<sup>17</sup>. Al haberse iniciado el desarrollo de la

15 Se trata de implementar la atención primaria de la salud orientada por la Estrategia Promocional de la Equidad para la Calidad de Vida y Salud, no una atención primaria solo para personas en situación de pobreza.

16 Resolución SG. N° 613/2012.

17 Según datos del MSPBS, la progresión de instalación de USF desde 2008 es la siguiente: 13 USF en diciembre de 2008; 163 en 2009; 326 en 2010; 205 en 2011; 52 en 2013; y ninguna en 2014, hasta la fecha.

Red de Atención Primaria de la Salud en las poblaciones más alejadas y con menor índice de ingresos, corre el peligro que la atención primaria quede convertida en una atención pobre para pobres y no cumpla su objetivo de dinamización y organización del sistema de salud con cobertura universal. Se observa además la falta de profesionales médicos en 116<sup>18</sup> USF. Hay sólo 414 agentes comunitarios de salud<sup>19</sup>, distribuidos en 137 USF<sup>20</sup> de cinco departamentos y capital, lo que supone una brecha del 81,7% al 89% de este recurso humano fundamental para la vinculación de las comunidades con los ESF, para la vigilancia de la salud y para la realización de acciones que apunten a mejorar la calidad de vida en los territorios, colaborando con la construcción de una nueva gestión social.

Para cerrar este apartado, cabe preguntarse si las personas acceden, cuando se enferman, a los servicios de salud. Según la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), en 2013, el 29,2% de la población total del país contaba con cobertura de seguro médico como IPS y otros tipos de seguros, con diferencias entre el área urbana, en la que los asegurados ascendían al 39,6%, y la rural, en la que sólo el 13,6% contaba con seguro. Esto implica que la mayoría de la población debe encontrar respuesta a sus problemas de salud en las redes de servicios del MSPBS. Respecto a la población enferma o accidentada que consultó en ese mismo año, fue de 73,8%, apreciándose un ligero aumento sobre el año 2011, que fue de 71,9%, y sobre 2012, cuando había sufrido un descenso, al 69,7%. Si desagregamos por área de residencia, nos encontramos con las evitables e injustas diferencias de acceso, ya que el acceso de la población urbana fue de 79,6% y el de la rural, de tan solo 66,4%, es decir, aproximadamente una tercera parte de la población rural no accedió a servicios de salud cuando se accidentaban o enfermaban.

### ***¿Está la ciudadanía satisfecha con la atención a la salud que le brinda el Estado?***

Es esta una pregunta difícil de objetivar en el periodo de análisis por la falta de indicadores de calidad de la atención y de satisfacción del usuario. No obstante, encontramos los ecos de la población en los medios de comunicación de masas, en las protestas y reclamos ciudadanos.

18 Dra. María Teresa Barán Wasilchuk, viceministra de Salud, presentación en el taller "Abordajes de atención primaria a la salud y estrategias para la permanencia de profesionales en zonas remotas y desfavorecidas en los países de América del Sur. Rio de Janeiro, Brasil, mayo de 2014.

19 *Ibíd.*

20 *Ibíd.*

La población continúa percibiendo la salud como una necesidad insatisfecha porque faltan recursos humanos y técnicos, sobre todo en las zonas más alejadas del país<sup>21</sup>, se constata mala calidad de la atención reflejada en las horas de espera para consultar<sup>22</sup>, en la falta de terapias en departamentos muy distantes de la capital del país<sup>23</sup>, en el desabastecimiento de medicamentos e insumos en los lugares de consulta, entre otros.

Durante la crisis social provocada por las inundaciones, creciente natural periódica esperada de los ríos de la Cuenca del Plata y, sorprendentemente, sin planificación de respuestas, se denuncia por la propia población, y se hace eco la prensa oral y escrita, de la partidización de los servicios sanitarios. Ésta incluyó el traslado de algunas USF al predio de seccionales coloradas<sup>24</sup>, así como la distribución de ayudas estatales, alimentos, chapas, materiales de construcción, agua y víveres, en infraestructuras, en algunos casos, y con logos, en otros, del partido oficialista. De esta forma, el Estado, garante universal de derechos, desaparece ante la adopción de acciones prebendarias realizadas con dinero público, por quien tiene que proteger el derecho de todos y todas.

La salud como prebenda política versus la salud como derecho humano fundamental recobra fuerzas. Ante el retroceso en el abastecimiento de medicamentos e insumos y el deterioro en la calidad de atención en los servicios de salud, el derecho natural a la salud queda desasistido por el Gobierno y la población se ve obligada a cubrir de bolsillo y paliativamente las muy urgentes necesidades sanitarias.

En cuanto a los gremios, durante el periodo de análisis se generaron presiones por parte del sindicato de APS hacia las autoridades ministeriales, producto del estancamiento y retroceso en la cobertura de la atención primaria, de la conformación incompleta de los equipos de salud de la familia y la falta de salarios dignos. Por otra parte, en un contexto generalizado de indignación ciudadana frente al uso del dinero público de forma prebendaria y clientelar, entre los meses de abril y agosto se llevó a cabo un paro escalonado de brazos caídos de profesionales de la salud, protagonizado por diferentes gremios médicos<sup>25</sup>, con reclamos varios pero principalmente centrados en

21 ABC Color, 10 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/notas/incapaces-de-responder-demandas-de-pacientes-1284413.html>.

22 *Ibíd.*

23 *Ibíd.*

24 ABC Color, 25 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.v.com.py/nacionales/atencion-en-la-necesidad-1279258.html>.

25 Sinamed, Sitraps, Sitracem, Sipruhni, Sinanestesia, Asomedica.

el retraso de los pagos de salarios, la reducción de la carga horaria y el aumento salarial. A estos reclamos se incorpora la necesidad de que el MSPBS desarrolle una política sectorial que mejore el acceso de la población a los servicios; cuente con un presupuesto que triplique el vigente; acabe con el desabastecimiento de medicamentos e insumos en los servicios de salud; y establezca la carrera sanitaria como una estrategia de desprecariación salarial y profesionalización del funcionariado público en salud. Finalmente, las autoridades ministeriales pactaron acuerdos mínimos con los gremios y la huelga, que no llegó a ser nacional ni general, se levantó sin mayores repercusiones inmediatas.

### **Situación actual del proceso de reforma institucional del MSPBS: avances y retrocesos, amenazas y riesgos**

Como se expuso con anterioridad, partimos del hecho que el actual gobierno institucional del MSPBS, que asumiera el 15 de agosto de 2013, no ha planteado una política específica para el sector salud, por lo que se asume que las políticas vigentes son aquellas iniciadas en 2008 y que responden a los lineamientos de una política pública para la calidad de vida y salud con equidad. Debe considerarse también que el Gobierno actual asume el poder luego de catorce meses de un gobierno de facto, que se instaló a consecuencia de la destitución del presidente constitucional democráticamente electo y la renuncia de todo el gabinete ejecutivo, después del denominado golpe de Estado parlamentario del 22 de junio de 2012.

Aquel hecho es del todo relevante debido a que el mencionado gobierno de facto, en el sector salud, discontinuó el proceso de implementación de las políticas públicas, desacreditando sus principios y avances y volviendo a instalar estrategias hospitalocéntricas y medicalizadas<sup>26</sup>, además de viejas prácticas prebendarias de creación y distribución de cargos, orientadas preferentemente, y en este caso en particular, hacia afiliados del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), aunque el prebendarismo y el clientelismo político son prácticas rutinarias de todos los gobiernos, independientemente de cual sea la fracción política oficialista, desde la dictadura hasta la fecha. Gran parte del presupuesto vigente en aquel entonces fue consumido en estas prácticas. Además, se incurrió, por ejemplo, en gastos no avalados por estudios de

26 Estrategias hospitalocéntricas y medicalizadas son aquellas que referencian a los hospitales y los médicos especialistas como el centro y el motor de los sistemas de salud, muy características de modelos de atención centrados en la enfermedad y en la tecnología como respuesta a la demanda de atención a la salud de las poblaciones, invisibilizando a los demás componentes de los sistemas de salud y a la atención primaria como puerta de entrada a éstos.

costo-eficacia ni costo-beneficio para la introducción de vacunas al esquema ampliado de inmunizaciones (vacuna contra el virus del papiloma humano, vacuna contra varicela, etc.), que desembocaron en cuantiosas deudas con proveedores a saldarse con el PGN 2014.

Analizaremos los avances y retrocesos en la implementación de las reformas en salud inherentes a las políticas de salud que siguen vigentes no solo porque no se hayan planteado nuevas políticas, sino además por su arraigo en el mismo presupuesto institucional, pero partiendo del hecho que no existe un equipo conductor que entienda su filosofía política. Las políticas de calidad de vida y salud con equidad se sustentan en la Estrategia Promocional de la Equidad en Calidad de Vida<sup>27</sup>. Requerían y requieren profundos procesos de reforma, que reorganicen desde la macrogestión, con cambios en la arquitectura ministerial para poder responder a su misión, hasta la microgestión, para poder pasar de un modo de atención centrado en la enfermedad y en el hospital a otro modo de atención cuyo eje sea la salud y el cambio en los determinantes sociales de salud y calidad de vida.

Si se observa el primer nivel organizacional, se enfrenta con una férrea segmentación del SNS, comentada ya en el apartado anterior, así como con una enorme fragmentación del propio MSPBS, ente rector del SNS, en decenas de programas verticales y focalizados, funcionales a políticas neoliberales fuertemente arraigadas en la estructura ministerial y su funcionariado. Una arquitectura institucional por demás obsoleta, ineficiente y distante de responder a las necesidades de la población en el amplio concepto de la salud como derecho inalienable amparado por la propia Constitución Nacional.

En el año 2010, atendiendo a una línea de tiempo establecida por el gobierno ministerial de entonces, se inició el proceso de reforma orgánica articulando procesos previos como los establecidos por el Mecanismo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas. Éste permitió redefinir las múltiples dependencias de la cartera de salud según respondieran a objetivos misionales, estratégicos o logísticos de la institución. Fueron identificadas duplicaciones, inexistencia de manuales de funciones, en definitiva, la gran anarquía con la que evolucionó el MSPBS, situación vigente hasta nuestros días.

Con el apoyo de la Secretaría de la Función Pública (SFP), se inició en el mismo periodo un proceso de transformación de las unidades de gestión de las personas en varias dependencias clave para el funcionamiento del MSPBS, haciendo énfasis en los distintos subsistemas del trabajo. Cabe mencionar

27 Resolución SG N° 613/2012, art. 2.

que, a través de la SFP, en 2010 fue presentado al Ejecutivo un anteproyecto de innovación al que éste no dio curso. Al mismo tiempo, las direcciones generales de Programas de Salud y Vigilancia de la Salud, que tenían a su cargo la gran mayoría de los programas verticales que atendían a las personas, iniciaron un proceso de transversalización de éstos, proponiendo una reestructuración con base en las etapas del ciclo de la vida (niñez, adolescencia, adultez y senectud) y por proyectos para el desarrollo y la preservación de la autonomía ante eventos en la esfera de la salud mental, las enfermedades infecciosas transmisibles, las enfermedades crónico-degenerativas no transmisibles, lesiones de causa externa, salud sexual y reproductiva y salud buco-dental.

Todos los procesos citados quedaron truncos el 22 de junio de 2012, pudiéndose afirmar que durante el periodo analizado en el presente reporte no se registró ningún avance hacia los objetivos de reforma institucional a partir de los programas de salud. Es así que el simple mantenimiento de la estructura fragmentaria representa un retroceso en el proceso de reforma previsto por la política de salud vigente.

Analizando las amenazas, reconocemos que éstas no se encuentran propiamente en el sector salud, sino en el ámbito político externo al de la implementación de las políticas del sector pero que, con obviedad, repercuten en ellas. Deben mencionarse aspectos inherentes a las políticas priorizadas en el periodo 2013-2014, que pueden resumirse en los siguientes: un presidente ocupado en recuperar súperpoderes a partir de leyes sancionadas por un Poder Legislativo en su mayoría obsecuente, la Ley de Seguridad y Defensa Nacional, la Ley N° 5102/13 de Alianza Público-Privada y el Decreto N° 1559/14 por el cual se reglamenta la Ley N° 5098/13 de Responsabilidad Fiscal. Con estas medidas adoptadas como prioritarias por el Gobierno central, queda de manifiesto que no existe un afán de reforma en sectores específicos como el de la salud.

## **Conclusiones y recomendaciones**

### ***Brechas para el disfrute del derecho a la salud y calidad de vida en función a los pilares filosóficos de la política de salud vigente***

Considerando los procesos iniciados en función a una reforma profunda en salud con enfoque de derechos, y teniendo en cuenta que durante el periodo analizado no existió una propuesta diferente en materia de políticas públicas sectoriales a las que se ejecutaron entre 2008 y 2012, y que el Plan Estratégico Institucional 2013-2018 del MSPBS se sustenta en los principios

de dicha política, las brechas y las alternativas de solución podrían resumirse de la siguiente manera.

### *Universalidad con equidad*<sup>28</sup>

El sistema de salud vuelve a ser un sistema pobre para personas en situación de pobreza, entre otros factores por la falta de desarrollo de la Red de Atención Primaria de la Salud y las demás redes del SNS. Para alcanzar cobertura nacional se requiere como mínimo la instalación de otras 1300 USF<sup>29</sup> que cubran la brecha actual de aproximadamente 3,9 millones de personas sin cobertura. Una red de atención primaria sin el desarrollo de las demás redes que hacen a la atención integral queda fragilizada, enquistada y empobrecida, reducida a una atención con bajos recursos para gente de bajos recursos, alejándose de la meta de acceso universal al derecho a la salud.

La Red de Atención Primaria dejó de desarrollarse por una baja asignación presupuestaria y la escasa rectoría y orientación del sector para garantizar el derecho a la salud. Se sigue planificando desde lo que se tiene, desde lo que las autoridades de turno deciden gastar, y no desde lo que es realmente necesario para las comunidades. A esto se suma la baja ejecución del presupuesto en general, 71,78% en el año 2013, y del rubro de medicamentos e insumos en concreto, con un deplorable 30%, hecho que tiene relación directa con el aumento de gasto de bolsillo de las familias, especialmente aquellas de los sectores más empobrecidos. Así, la brecha de inequidad en la satisfacción del derecho a la salud, consecuencia de un sistema injusto que asume la salud como mercancía, y que no realiza una necesaria y justa recaudación y distribución de las riquezas del país, trae consigo mayor empobrecimiento.

Situaciones cotidianas y críticas como la provocada por la crecida natural del río Paraguay ponen de manifiesto que no se superan las prácticas clientelares y prebendarias para el acceso a la atención y medicamentos en los servicios de salud. A esta, podemos añadir otras barreras, como el rechazo de pacientes en los servicios o el hecho de encontrar pacientes que deambulan de un establecimiento de salud a otro, sin encontrar respuesta a sus problemas. La

28 Resolución SG N° 613/2012, art. 1: “**Universalidad:** es el derecho a la salud de todas las personas que habitan el Paraguay. Implica la satisfacción de las necesidades de todas y todos, a través de todas las respuestas que sean necesarias y la eliminación progresiva de todas las barreras de acceso, comenzando por la económica”. “**Equidad:** es el reconocimiento de que las personas tienen necesidades distintas según condiciones sociales, edad, género, etnia, opciones sexuales, etc. Esto implica respuestas diferenciadas que equiparen oportunidades, eleven la calidad del bienestar de las personas y disminuyan las diferencias inequitativas entre grupos sociales, desde la perspectiva de la justicia social y del Estado de bienestar”.

29 Tomando como base la población total del Paraguay, 6.600.284 habitantes, y la necesidad de instalación de una USF por una media poblacional de 2000 habitantes, teniendo en cuenta las grandes variaciones de densidad poblacional del país entre zonas rurales y urbanas.

falta de mecanismos institucionales de coordinación entre servicios, que debieran asumir su responsabilidad con los pacientes y abogar por sus derechos y otras carencias del sistema en cuanto a calidad de la atención y gestión pública, configuran una “desasistencia programada” que tiende a ser habitual pero que de ninguna manera puede considerarse como un atributo natural del sistema de salud.

En relación al resto de medidas que hacen a la salud como calidad de vida, se aprecia también un retorno a programas dirigidos solo a la población en extrema pobreza, lo que se denomina equidad excluyente porque son focalizadas sobre determinados grupos poblacionales, sin el marco de un plan general de protección social para toda la población, estrategias muy funcionales al modelo económico neoliberal.

Un derecho se tiene o no se tiene, lo tienen todas las personas o no existe tal derecho. El derecho a la salud no es un derecho universal en el país, no lo gozan todos, no se satisface para todos y en todas sus necesidades. Podemos afirmar entonces que no hay derecho a la salud como tal, y que las medidas que observamos que se ponen en marcha no apuntan hacia la conquista de éste para todos en el marco de políticas universalistas e integrales.

### ***Integralidad***<sup>30</sup>

¿Hacia dónde vamos en la construcción de un sistema universal e integral de salud? Se hace necesario analizar desde lo más simple a lo más complejo. Respuestas sanitarias integrales, en todas las necesidades de salud, no se están dando como tal: la oferta de servicios del MSPBS sigue siendo fragmentada y el proceso de transversalización de los programas de salud en función a las etapas del ciclo vital y de los proyectos de desarrollo de autonomía fue interrumpido. El análisis del presupuesto del sector nos puede orientar sobre dónde se pone el énfasis en las acciones en salud. El mayor porcentaje está volcado en salarios; otra parte de la torta, pero de mucha menor cuantía, en medicamentos e insumos, movilidad y transporte. Los aspectos preventivos y de cuidado de las personas, como presupuesto para centros de recreación y asistencia para adultos mayores, centros de rehabilitación integral, hogares sustitutos para personas con sufrimiento mental, centros comunitarios de salud mental, entre otros, no tienen u ocupan un lugar insignificante en las intenciones de gasto de nuestros gobernantes.

30 Resolución SG N° 613/2012, art. 1: “Integralidad: supone dar respuestas globales a las necesidades, desde las más simples a las más complejas, en un espacio de relación con el medio ambiente, educación, vivienda y trabajo, entre otros aspectos que hacen a la vida”.

En el escenario macro de la integralidad, el de la satisfacción de todos los derechos sociales –porque al ser los derechos interdependientes, hay que gozarlos todos; caso contrario, no hay derecho–, es donde se encuentra la mayor debilidad. Los tímidos intentos de alcanzar un plan de integración y articulación de las políticas sociales, Plan Nacional de Desarrollo Social 2020, han quedado en el olvido. En el periodo que compete a este informe no se observa la puesta en marcha de mecanismos de articulación intersectorial eficaces, y sin ellos es imposible construir la integralidad. Para que se dé integralidad, la llegada de las políticas sociales a los territorios sociales debe ser también integral, es decir, hay que partir de la identificación de las necesidades derivadas de los derechos en cada territorio social, donde la gente vive y trabaja, y a partir de ahí lograr la articulación de los diferentes sectores institucionales para construir respuestas conjuntas e integradas. Lamentablemente, éstas continúan siendo tecnócratas, verticales, sin contar con las personas implicadas, y fragmentadas, sin integración de los diferentes sectores.

### ***Participación social***<sup>31</sup>

La participación social como medio para sostener procesos democráticos de búsqueda del bien común y construcción de justicia social mediante la gestión social de los territorios<sup>32</sup> no ha encontrado aún espacios públicos de puesta en marcha, ni durante el periodo analizado ni en periodos anteriores.

Los consejos de salud locales y regionales, único espacio público de participación existente, tienen asignada por ley la función de cogestión de fondos. Al ser coadministradores, aunque sea de muy pequeños fondos, la participación pierde su rol de contralor y exigibilidad de la gestión pública. La transferencia de responsabilidad administrativa del Estado a los consejos anula la participación social al no haber poder de decisión real en la programación, planificación y monitoreo de las respuestas del Estado.

La creación de mecanismos para una real participación social sigue siendo una deuda pendiente, de la que no se aprecia intencionalidad ni en las autoridades sanitarias, ni en las del resto de carteras ministeriales que hacen a la gestión social.

Con fuerza de recomendación queda pendiente, por tanto, el debate público sobre qué tipo de Sistema Nacional de Salud merecemos los que habita-

31 Resolución SG N° 613/2012 (art. 1): “Participación social: como el ejercicio del poder de las personas para transformar la esfera de lo público en función del bien común es la construcción de calidad de vida y salud como acción social y política”.

32 Resolución SG N° 613/2012, art. 42.

mos Paraguay, y en este sentido desde Alames sostenemos, con la convicción que genera la evidencia en otros países de la región y en el nuestro, que nos beneficiaríamos de un sistema único de salud regido por principios de universalidad, equidad, integralidad, participación social e interculturalidad, de alta calidad y que no genere gasto de bolsillo más allá de lo que se tributa, asumiendo que el acceso universal al derecho a la salud es una de las fuerzas integradoras de políticas públicas que deben coordinarse en los territorios donde vive la gente.

## ***Bibliografía***

- Banco Mundial (2011) *Health nutrition, en Population statistics*. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/tema/salud>.
- DGEEC *Encuesta permanente de hogares de los años 2007 a 2013*. Fernando de la Mora, DGEEC.
- Escobar, Raquel (2014) *Informe de la sociedad civil sobre el cumplimiento de la Plataforma de Acción de Beijing a 20 años de su aprobación*, Asunción.
- Guillén, Cristina (2011) *Sistemas de salud en Sudamérica: desafíos hacia la integralidad y la equidad*. Asunción, MSPBS.
- MSPBS (2011) *Política Nacional de Salud Mental 2011-2020*. Asunción, MSPBS.
- Publicación “*Memorias IV Taller de cuentas de salud de países suramericanos*”, julio de 2013.
- Ramírez, Julio (2014) “El presupuesto 2015 y los principales desafíos”, en Cadep (2014) *Economía y Sociedad N° 24*. Asunción, Cadep. Disponible en: <http://www.cadep.org.py/uploads/2014/10/Economiasociedad24v3.pdf>.
- Ríos Gilberto *Mapeo y análisis de los modelos de atención primaria en salud en los países de América del Sur, mapeo de la APS en Paraguay*. Documento autoral de la APS en los países de Suramérica, Unasur, ISAGS, Rio de Janeiro, junio de 2014.
- Secretaría Técnica de Planificación “*Sembrando oportunidades*”, Programa Nacional de Reducción de Pobreza Extrema. Unidad Técnica del Gabinete Social. Asunción, STP.



# LA SALUD MENTAL EN EL PARAGUAY MANTIENE UN SESGO CLASISTA

DERECHO A LA SALUD MENTAL



¿Cuándo dejamos de considerar a la buena alimentación como parte de la salud? Si es sabido que casi la mitad de la población sobrevive con 10 mil guaraníes al día.

¿Cómo hablamos de salud mental en congresos internacionales sin denunciar que somos el país más desigual de América?

¿Cuándo empezamos a hablar de salud mental infantil naturalizando la niñez en situación de calle? ¿Cuándo se hizo invisible a nuestros ojos?

¿Cuándo desvinculamos por primera vez la pobreza de la violencia? ¿Acaso los barras bravas pelean entre sí cada domingo por una bandera? ¿Acaso no son los mismos excluidos y excluidas del sistema que pugnan por su visibilización? Y esa pelea, ¿No será el resultado de la acumulación de frustraciones en la semana, de la falta de acceso a la mercancía publicitada en televisión?

¿Y la violencia doméstica? ¿Por qué no se analiza, en el marco del sistema capitalista, la opresión de género como impedimento para relaciones igualitarias?

¿En qué momento de nuestra historia empezamos a ver a las personas en situación de pobreza como producto de su imbecilidad y no como resultado de la desigualdad generada por una clase dominante?

¿Cuándo empezamos a hablar de salud mental sin hablar de política?

Desde PSICORÓGA, creemos que hablar de salud mental sin hablar de sus causas primeras, es la mayor muestra de insalubridad mental.

**Rodrigo Rojas Cameroni y Federico González Martínez**

PSICORÓGA<sup>1</sup>

1 Psikoróga, en guaraní, "Casa de psicología" es un espacio del Bañado Sur desde el cual se asiste a usuarios de crack con estrategias de reducción de daños y de riesgos, promoviendo la ampliación de alternativas y oportunidades, y desde el cual se generan también procesos de salud mental con familiares de usuarios de crack y con los pobladores del Bañado Sur en general. Es parte de un movimiento social militante, que realiza trabajo de base en la comunidad en procesos de formación, organización, movilización y lucha en la búsqueda de la reivindicación de derechos y la transformación de la sociedad.

## Introducción

La consolidación de un orden de acumulación profundamente desigual se lleva a cabo a la par de que los beneficiarios del mismo levantan la misma bandera de siempre, la de “Paz y Progreso”, y vociferando las mismas soluciones, la de “Seguridad y Trabajo”, ante los problemas e injusticias por él generados; y utilizando los medios masivos de prensa para instalar sus ideas.

A poco más de un año, el gobierno de Horacio Cartes, a través de su Parlamento, ataca dos derechos fundamentales del ser humano: el trabajo y la libertad.

- El proyecto de precarización laboral y sus leyes de privatización de los bienes públicos, con el eufemismo de la “alianza público-privada”, es el principal conductor de la unión de los sectores de poder. Es en torno a ellos que grandes latifundistas, empresas ganaderas, sojeras, políticos/as, narcotraficantes, fiscales y fiscalas intensifican su ofensiva contra el pleno goce de los derechos de las mayorías.
- La militarización del campo, que permite impunemente enviar a militares a desarrollar sus impulsos tanáticos<sup>2</sup> contra todo lo que se mueva, especialmente hacia campesinos y campesinas, docentes de escuela o niños y niñas, allanando casas, destruyendo pertenencias, torturando y ejerciendo todo tipo de violencia simbólica<sup>3</sup> sobre el campesinado, todo esto en nombre del combate al denominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP).

En este contexto, hablar de salud pública, y más aún de salud mental, es hablar del abandono casi absoluto de la mayoría de la población paraguaya por parte del Estado. En este artículo se describirá, explicará y reflexionará acerca del carácter *patologizante*, *manicomial* y *represivo* de los enfoques y de las prácticas del Estado paraguayo y sus instituciones en materia de salud mental, así como también se denunciará el vínculo directo existente entre estas prácticas y enfoques con la intencionalidad político-económica de la clase dominante.

Todo el artículo se construye desde la perspectiva de Psicoróga, brazo asistencial de un movimiento social militante, que realiza trabajo de base en la

2 Es la pulsión de muerte, opuesta a la pulsión de la vida. Son los impulsos de destrucción que orientan la libido y la energía humana para hacer o hacerse daño.

3 Es una acción en la que un dominante ejerce una violencia indirecta (no física) hacia un dominado que es inconsciente del hecho que ocurre en su contra.

comunidad en procesos de formación, organización, movilización y lucha en la búsqueda de la reivindicación de derechos y la transformación de la sociedad.

Sin lugar a dudas, la temática de las adicciones, sobre todo con relación a la juventud urbana empobrecida y marginalizada y sus familiares, juega un papel preponderante dentro del campo de la salud mental. Es así que se esbozarán sugerencias y recomendaciones en cuanto a los enfoques y las prácticas más pertinentes y justas en esta área.

Por último, pretendemos discutir esta problemática, atendiendo y acentuando aquellos puntos que señalan el funcionamiento del sistema en su conjunto como principal fuente de malestar para la sociedad, la cultura, y en este caso específico la salud mental de la población. Esto sin concentrarnos demasiado en analizar aisladamente la llegada o las derivaciones en que se cristaliza este funcionamiento en las respectivas áreas particulares ni las especificidades técnico-jurídicas de las mismas.

## Marco jurídico

La Constitución Nacional de 1992 reconoce el derecho a la salud mental. En su art. 58 hace mención a los derechos de las personas excepcionales. En su art. 68 hace referencia a la obligación del Estado a proteger y promover el derecho a la salud como derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad. Por otro lado, en su art. 69 hace referencia al Sistema Nacional de Salud<sup>4</sup> como ejecutor de acciones sanitarias integradas que concierten, coordinen y complementen programas y recursos de los sectores públicos y privados. Por su parte, el Código Sanitario (Ley N° 836/80) reglamenta aspectos particulares de la acción en materia de salud mental (arts. 43 a 54).

Asimismo, en el marco internacional de los derechos humanos, el Estado paraguayo, a través de los instrumentos internacionales ratificados, tiene obligaciones vinculantes para asegurar y promover la salud mental de todas las personas. Se hace mención específica a los siguientes: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc)<sup>5</sup>, Ley N° 4/92 (arts. 11 y 12), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación con-

4 Ley N° 1032 del 30 de diciembre de 1996. Que crea el Sistema Nacional de Salud. Deben tenerse en cuenta además su Decreto reglamentario N° 1657/97, y la Ley N° 3007/06 que modifica y amplía la Ley N° 1032/96.

5 Observación general N° 14 (2000) del Comité DESC: La salud mental es reconocida como una dimensión clave del derecho a la salud (art. 12). "La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad (apartado del párrafo 2 del artículo 12)... tanto física como mental... (párr. 17)... la promoción y el apoyo a la creación de instituciones que prestan asesoramiento y servicios de salud mental (párr. 26)".

tra la mujer (Cedaw, por su sigla en inglés)<sup>6</sup>, Ley N° 1215/86 (art. 12); y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)<sup>7</sup>, Ley N° 57/90 (arts. 24, 25, 32 y 39).

## **Patologización, manicomialización y represión. Diagnóstico y descripción de las instituciones públicas de la salud mental**

### *Salud mental*

Con el solo fin de tener una idea general, se comparan algunos de los presupuestos del Estado paraguayo destinados al área de salud mental con algunos de los destinados a los órganos represivos y de seguridad, previstos en el Presupuesto General de la Nación del año 2012.

**Tabla N° 1**

<b>Presupuesto - Año 2012</b>	
Hospital Psiquiátrico	26.129.802.062
Centro Nacional de Control de Adicciones	6.612.378.966
Ministerio del Interior	1.591.848.872.492
Ministerio de Defensa Nacional	1.094.993.307.104
<b>Total</b>	<b>2.719.584.360.624</b>

*Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda.*

Si sumamos el presupuesto del Hospital Psiquiátrico con el del Centro Nacional de Control de Adicciones, tenemos un porcentaje de 1,2% del total de los presupuestos de las cuatro instituciones.

A partir de estos datos se logra ver claramente una política de Estado que prioriza la vigilancia, el castigo y la represión, mucho antes que atender, promover o invertir en el cuidado, la atención, la llegada y el trabajo asistencial

- Las mujeres con deficiencias mentales son especialmente vulnerables, y en general se conoce poco la amplia gama de riesgos que corre desproporcionadamente la salud mental de las mujeres por efecto de la discriminación por motivo de género, la violencia, la pobreza, los conflictos armados, los desplazamientos y otras formas de privaciones sociales (Recomendación general 24, adoptada por el Comité Cedaw, 20° período de sesiones, 1999: párr. 25).
- El Comité se muestra, asimismo, muy preocupado por la elevada tasa de suicidios entre este grupo de edad. Los desequilibrios mentales y las enfermedades psicosociales son relativamente comunes entre los adolescentes. En muchos países están aumentando síntomas tales como la depresión, los desarreglos en la comida y los comportamientos autodestructivos que algunas veces llevan a producirse a sí mismos lesiones y al suicidio... (Observación general N° 4, Comité de los Derechos del Niño, La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño, 2003: párr. 22 y 37).

integral hacia la población que convive con trastornos mentales. Esta política del Estado paraguayo de priorizar ciertas cosas en detrimento de otras no es casual, sino una muestra de la selectividad clasista que caracteriza su actuar. Esto tiene sus derivaciones en todas y cada una de las instituciones públicas, en los enfoques, es decir en el lugar subjetivo desde el cual se piensa la política pública y en las intervenciones, prácticas y objetivas. Las aplicaciones concretas de estas políticas, que aparecen disfrazadas de asistencia, responden en el área de la salud mental a líneas patologistas, manicomiales y represivas. Las mismas provienen de paradigmas prohibicionistas<sup>8</sup> y abstencionistas<sup>9</sup>.

### *Enfoque patologista*

La concepción patologista a la que se refiere este artículo, la cual domina el modelo médico, pone a la enfermedad en el centro de la atención. Esta es la razón del encuentro entre profesional y paciente. Lo manifiesto de la enfermedad es ponderado en función de lo biológico, como lo casual, sin remitir a la red de relaciones sociales que determinan lo fenoménico de la enfermedad. Para la práctica médica la enfermedad es en primer lugar un hecho natural, biológico y no un hecho social e histórico.

Este reduccionismo deja de lado aspectos de la persona del o la paciente, que podrían colaborar en la terapia. Sin embargo, la subjetividad es aplastada, así como el bagaje cultural y social en el cual está inmerso. Ocurre también desde esta mirada una división mente-cuerpo, lo cual determina que la tarea se divida. Los médicos y médicas se ocupan del cuerpo, de lo somático, y los y las psiquiatras o psicólogos se ocupan de lo psicológico.

Si se descarta una patología orgánica, se piensa en lo psicológico, pero generalmente al paciente se le dice que no tiene nada. Esta perspectiva domina el tratamiento de los trastornos mentales en Paraguay. Tanto en el Hospital Neuropsiquiátrico como en la Cátedra de Psiquiatría del Hospital de Clínicas, el tratamiento allí está relacionado con la “funcionalidad” de la persona, y es tratada con medicación psiquiátrica en casi la totalidad de los casos.

Esto se hace no porque sea necesario, sino simplemente debido a la falta de herramientas psicológicas de la mayoría de los y las psiquiatras, y la escasez de profesionales de psicología. En la Cátedra de Psiquiatría la proporción de

8 El prohibicionismo es aquella lógica de pensamiento en la cual se supone que ilegalizando, penalizando, puniendo, sancionando o castigando aquellas conductas que no son deseables para la sociedad se consigue mayor bienestar social.

9 El abstencionismo, estrechamente ligado al prohibicionismo, consiste en asumir desde las corrientes de intervenciones y tratamientos mentales que las conductas indeseadas (como el de consumir drogas, por ejemplo) deben ser erradicadas del individuo en el marco del tratamiento.

psiquiatras y estudiantes de psiquiatría con relación a psicólogos y psicólogas es de 60 a 4. Al no tener herramientas psicológicas no solo se medica “todo lo que se mueva”, sino ante la falta de un marco teórico científico este es reemplazado por un modelo represivo o religioso.

Con relación a lo señalado precedentemente y solo a modo de ejemplo, un psiquiatra infantil, de la Cátedra de Psiquiatría del Hospital de Clínicas, es conocido por recetar verbalmente a las madres “cintoterapia” más “culpoterapia”, diciéndoles que rendirán cuentas a Dios por su ineptitud. Eso sí, por escrito siempre la receta es Risperidona<sup>10</sup>.

En cuanto al Neuropsiquiátrico, a pesar de sus constantes capas de maquillaje exterior, la situación nunca es diferente. Hace diez años, cuando uno de los autores de este artículo iniciaba su práctica psicológica en este lugar, ya se hablaba de desmanicomialización. En ese entonces, buscando el expediente de una paciente que hacía más de veinte años que estaba internada –y cuyo único trastorno sería justamente el encierro prolongado– ante la pregunta a un doctor de la institución acerca de su situación, este espetó rápidamente: “¿Qué es lo que te preocupa? Ella come bien, duerme bien, toma bien su medicación (...)”.

Diez años después, mientras se sigue hablando de desmanicomializar, en el Neuropsiquiátrico también continúan las mismas prácticas de este psiquiatra. De hecho, el mismo sigue estando en la misma función.

### *Enfoque manicomial*

La lógica manicomial –de segregación, negación y encierro– sigue gozando de buena salud en el Hospital Neuropsiquiátrico a pesar de las mejoras en infraestructura y una tenue apertura a nuevos modelos. Y es que la manicomialización no solo tiene que ver con el hospital; el manicomio está en la cabeza de los y las profesionales de la salud, pues la formación que reciben tiene el marco de este paradigma. La práctica de segregar para curar en realidad significa separar para no ser “molestia”, basada en la fantasía social de que negando el problema, este deja de existir. La concepción político-religiosa de que el encierro es necesario para tomar conciencia o arrepentirse de estar “loco” no proviene de la infraestructura hospitalaria, sino de una educación clasista –muy viva hasta la actualidad en las universidades– con el fin de desligarse de las víctimas de la desigualdad, los locos empobrecidos.

<sup>10</sup> La Risperidona es un compuesto químico antipsicótico para el tratamiento de la esquizofrenia.

Y es que en el fondo el manicomio tiene la función de confinar las “desviaciones” de las personas empobrecidas, recluir a quien la sociedad ya ha marginado por su condición social. De no existir la infraestructura manicomial, una nube de locos haría llover sobre la sociedad un tormento de reclamos, primero de justicia social, de igualdad de oportunidades, de distribución equitativa de las riquezas, y recién luego de desmanicomialización de la atención en salud mental.

### ***Adicciones. Enfoque represivo***

El Centro Nacional de Control de Adicciones (CNA) ya desde el nombre muestra su carácter represivo y, por ende, prohibicionista. El objetivo central del centro es la desintoxicación de personas usuarias de drogas, que acuden voluntariamente o por medio de una orden judicial.

Lo primero, el acudir voluntariamente, es casi imposible si pensamos en la población de personas adictas a algún tipo de sustancia, pues lo más común es la negación del problema. Por ende, esto requiere de un trabajo previo con la persona, que promueva la entrada a un proceso de motivación hacia la internación y permita la vinculación con el centro de desintoxicación, cosa que no existe.

Entonces, lo segundo es lo más común. Personas usuarias que ingresan por órdenes judiciales emanadas de jueces y fiscales que responden a leyes prohibicionistas y criminalizadoras del uso de drogas.

Luego del período de desintoxicación, al que solo puede acceder un porcentaje mínimo de la población, ya que solo existen veinte lugares, no hay seguimiento de los casos. De acuerdo a nuestros estudios –aún no publicados pero expuestos recientemente en el CNA–, un 90% de las personas usuarias vuelve a consumir apenas regresa a sus barrios. Esta falta de vinculación con las comunidades, especialmente con las más desprotegidas, es la clave del mal funcionamiento de todas las instituciones anteriormente citadas.

### ***Atención Primaria de la Salud (APS)***

En un intento por paliar esta ausencia de la salud en las comunidades, en agosto de 2008 se creó la estrategia de APS como política que garantizaría la salud como derecho universal, con equidad, gratuidad, integralidad y participación ciudadana.

Esta estrategia nos tocó bien de cerca, pues se desarrolló en todos los bañados de Asunción. Sin embargo, con el tiempo se fue desnudando el marco referencial profesionalista, medicalista, biologista y represivo que ya describimos más arriba. Esto a pesar del esfuerzo individual de algunos pocos profesionales, como el Dr. Agustín Barúa, la Lic. Victoria Peralta, la Lic. Martha Perrotta y de la Dra. Claudia Samudio, de quien recortamos a continuación parte de su carta de renuncia a la Unidad de Salud San Cayetano del Bañado Sur.

“¿Cómo hablar de integralidad en el Bañado Sur cuando los profesionales contratados por el Estado, por un sistema de concurso de aptitudes y méritos, provienen de un modelo médico hegemónico, hospitalario, de tratamiento de enfermedades, no de personas, que no están capacitados para comprender la situación de exclusión social y marginalización en la que viven los habitantes del Bañado Sur? ¿Cómo podrían personas con esquemas y juicios clasistas abordar la salud considerando sus componentes psicológicos y sociales?

Por otra parte, la gratuidad no es real, ya que si bien los usuarios no pagan la consulta, tienen que arreglárselas para adquirir medicinas, debido a un déficit en la provisión de medicamentos, que empezó con la escasez de los mismos para el tratamiento de enfermedades crónicas como HTA y Diabetes Mellitus y en la actualidad se extendió a otros básicos como antipiréticos y antiinflamatorios.

Mientras existan las barreras de la criminalización de la pobreza, del prejuicio, del menosprecio y la indiferencia del Estado hacia las víctimas de la pobreza, y mientras el modelo del Estado sea mercantilista, lo único equitativo será el malestar social.

Mientras el Estado siga concentrándose en las consecuencias de la desigualdad social y no en sus causas, los agentes comunitarios seguirán buscando criaderos de mosquitos entre la basura, cuando es justo allí, al pie del basurero municipal, donde la gente vive y trabaja. ¿Cómo prevenir el dengue sin antes discutir el derecho a la vivienda digna, a la educación de calidad, al trabajo salubre y al salario justo?

Mientras las convocatorias a la participación no sean construidas con la gente, no habrá participación ciudadana, se seguirán haciendo Atys comunitarios con poca o nula presencia de los pobladores, Atys que se limitan a una exposición de datos estadísticos y programaciones de actividades impuestas por un grupo de profesionales y agentes comunitarios no comprometidos con la realidad del barrio, cuyo único interés, impuesto por la institución, es cumplir el horario establecido y llegar a la “productividad” –absolutamente improductiva para los pobladores del Bañado– establecida por la institución”.

Bañado Sur, 10 de febrero de 2014

Consideramos que al día de hoy la APS sigue siendo una intención fallida que demuestra la necesidad de cambiar la praxis. En conclusión, el modelo y el

enfoque que tiene la salud mental proviene de un sistema represivo, excluyente y privatizador que se cristaliza en el modelo médico hegemónico, que en salud mental es represivo, manicomial y abstencionista en su concepción misma, no como excepción.

## **Recomendaciones**

En consonancia con lo planteado, las recomendaciones están más bien dirigidas a todas aquellas personas y organizaciones que buscan una transformación social en el Paraguay de tal forma a apuntar a soluciones que superen el enfoque autoritario imperante.

- Es preciso trabajar en un paradigma que promueva el cambio no desde arriba, desde las instituciones del Estado y las organizaciones no gubernamentales, sino que los mismos grupos se organicen y trabajen para incidir sobre la realidad que les afecta.
- Trabajar en la denuncia de la situación de desamparo de la salud mental en Paraguay y la necesidad de revertir el enfoque actual, acompañando la construcción de organizaciones sociales.
- Desarrollar iniciativas que visibilicen que otro enfoque de salud mental es posible, un enfoque de derechos humanos que opte por los marginalizados.
- Construir espacios de educación popular que se desarrollen fuera de la esfera moralista, individualista, profesionalista y clasista imperante en las prácticas de salud mental.
- Promover la discusión en el ámbito académico sobre el modelo de salud mental manicomial, represivo y patologizante.
- Erigir espacios grupales de formación de estudiantes y profesionales que promuevan prácticas psicológicas, psiquiátricas y antropológicas desde un modelo de acogida y no de encierro, de oportunidades y no de medicación, de personas y no de patologías.
- Promover el respeto y el entendimiento de las lógicas comunitarias antes de cualquier intervención profesional.
- Promover la concepción de que el abuso de sustancias psicoactivas es un problema de salud que requiere tratamiento psicológico, y no un problema de seguridad que requiere represión y cárcel.

## ***Bibliografía***

Basaglia, Franco (1979) *La condena de ser loco y pobre. La alternativa al manicomio*. Buenos Aires, Topía Editorial.

Foucault, Michel (1963) *El nacimiento de la clínica*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Foucault, Michel (1975) *Vigilar y castigar*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Marx, Karl (1859) *Contribución a la crítica de la economía política*. Moscú, Editorial Progreso.

Moffat, Alfredo (1982) *Terapia de crisis*. Buenos Aires, Editorial Búsqueda.

# DE LA DISMINUCIÓN DE LA POBREZA A LA PÉRDIDA CRECIENTE DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN



*“El derecho a la alimentación es un derecho humano universal que permite que las personas tengan acceso a una alimentación adecuada y a los recursos necesarios para tener en forma sostenible seguridad alimentaria. Este derecho representa no sólo un compromiso moral o una opción de políticas, sino que en la mayoría de los países constituye un deber de derechos humanos jurídicamente obligatorio de acuerdo a las normas internacionales de derechos humanos que han ratificado”*

Iniciativa América Latina y el Caribe  
sin Hambre 2025, FAO.

**Víctor J. Imas R.<sup>1</sup>**

CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE DESARROLLO  
ECONÓMICO Y SOCIAL (CIDES)

1 El autor agradece la colaboración de Milena Pereira Fukuoka para la realización del presente artículo.

## Introducción

En el periodo transcurrido durante los años 2013 y 2014 se ha informado que la pobreza y la pobreza extrema han disminuido en Paraguay, provocando no solo un debate sobre la validez de los datos sino también sobre los posibles factores que pudieron influir en dicha disminución. La constatación que menos cantidad de personas pasaba hambre, en realidad, no podía ser presentada como un éxito del gobierno que lo anunciaba sino resultado de las políticas públicas aplicadas anteriormente. De cualquier manera, el sostenimiento del dato estadístico de la disminución se convirtió automáticamente en un desafío de las políticas públicas para los siguientes años, teniendo en cuenta la vulnerabilidad de las personas que dejaron de encontrarse en situación de pobreza o pobreza extrema, en un contexto de fortalecimiento de un modelo agroexportador concentrador y poco redistributivo. En ese sentido, la desnutrición, con nuevos problemas causados por la malnutrición, presenta datos relevantes en la población infantil, constituyendo factores de reproducción de la pobreza.

Las políticas públicas de asistencia y lucha contra el hambre presentan en este periodo cierto estancamiento debido a la mínima expansión de la cobertura y las limitaciones presupuestarias. No obstante, nuevos programas se han insertado en la esfera del combate a la desnutrición infantil (como la implementación del Programa de Alimentación Nutricional Integral) y de respuesta al derecho a la alimentación de los estudiantes (con el Programa de Alimentación Escolar del Paraguay). Asimismo, se plantea un nuevo programa de lucha contra la pobreza que, por su limitado alcance, a la fecha tiene más bien tintes justificativos.

La creciente pérdida de la soberanía alimentaria se va expresando con el mantenimiento de la crisis de la agricultura familiar, principal sector de producción de alimentos básicos en Paraguay, que presenta una sensible disminución de la superficie cultivada y del volumen de la producción, lo que resulta a su vez en el aumento de la dependencia alimentaria del país. Asimismo, la expansión de los cultivos transgénicos de la agricultura empresarial impacta en la pérdida de inocuidad de los alimentos por la contaminación con agroquímicos.

## Marco jurídico

Con relación al marco jurídico, se remite a lo descrito en los artículos sobre el derecho a la alimentación de los informes “Derechos humanos en Paraguay” 2011 y 2013.

A lo anterior cabe agregar que más recientemente se han promulgado la Ley N° 4698/12 “De garantía nutricional a la primera infancia”, que establece el Programa Alimentario Nutricional Integral; la Ley N° 5210/14 “De alimentación escolar y control sanitario”, y su Decreto reglamentario N° 2366/14; la Ley N° 5264/14 “De fomento de la cadena láctea, fortalecimiento de la producción nacional y promoción del consumo de productos lácteos”; y el Decreto N° 1056/13 por el cual se establece la modalidad complementaria de contratación denominada “Proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar” y se fijan criterios para la realización de los procesos de contratación y selección aplicados para estas contrataciones.

## La situación del derecho a la alimentación

### *Ha disminuido la cantidad de personas que no satisface mínimamente su alimentación*

En principio, el estado nutricional de las personas se halla en estrecha relación con las condiciones de pobreza de la población. Es decir que aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza, y especialmente en pobreza extrema, tienen mayores riesgos de tener un consumo insuficiente de calorías y proteínas necesarias para un desarrollo físico e intelectual normal<sup>2</sup>. El estado nutricional también se halla influido por la mala nutrición por exceso, por estilos de alimentación y de vida pocos saludables y factores biológicos que pueden provocar sobrepeso y obesidad (aspectos que serán retomados más adelante).

2 Utilizamos aquí los indicadores generados por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) sobre la base de las encuestas permanentes de hogares, que estima la proporción de población en situación de pobreza a través del método de la línea de pobreza, que define a la población pobre “como aquel conjunto de personas residentes en hogares cuyo nivel de bienestar (expresado a través del ingreso) es inferior al costo de una canasta básica de consumo” (conjunto de bienes y servicios que satisface los requerimientos mínimos para la sobrevivencia humana). El costo de esta canasta se denomina línea de pobreza. Esta generalmente se construye estimando primero el costo de una canasta básica de alimentos cuyo contenido calórico y proteico satisfaga los requerimientos nutricionales, para luego añadirle el costo de la canasta básica no alimentaria (compuesta de otros bienes y servicios esenciales relacionados con la vivienda, vestido, educación, entre otros). El costo mensual por persona de la canasta de alimentos se denomina línea de pobreza extrema, y el de la canasta total, línea de pobreza total.

La línea de pobreza extrema está construida a partir del costo de una canasta básica de alimentos, mostrando que las personas en situación de pobreza extrema no disponen siquiera de G. 12.140 (USD 2,7) por día para alimentarse en las áreas metropolitanas, G. 9.317 (USD 2,1) en el resto urbano y de G. 8.622 (USD 1,9) en las áreas rurales (DGEEC, 2013).

Considerando estos valores, la “Encuesta permanente de hogares (EPH) 2013” muestra que hubo una sensible disminución de la pobreza extrema, particularmente desde 2011<sup>3</sup>, pasando de 18,8% a 10,1%, siendo en 2012 de 13,8%. En el área urbana, la pobreza extrema pasa de 10% a 5,1%, siendo en 2012 de 5,4%, y en el área rural pasa de 29,6% a 17,6%, siendo en 2012 de 26%.

Con estos porcentajes, la cantidad de personas que no satisface su derecho a una alimentación mínima es de 677.089 en todo el país, siendo en el área urbana de 202.264 y en el área rural de 474.825 personas. Asimismo, en Asunción y el departamento Central urbano existen 111.033 personas que pasan hambre y en el resto urbano, 91.231. La población indígena, los niños, las niñas y las personas adultas mayores son quienes están más afectados por una alimentación insuficiente.

### *Disminución de la pobreza pero con alta vulnerabilidad*

Inmediatamente a la publicación de los resultados de disminución de la pobreza y la pobreza extrema en el país, los sectores defensores del modelo de desarrollo imperante lo han reivindicado como causa de dicha disminución, bajo el concepto clásico de la distribución de la riqueza gracias al crecimiento. Si bien es cierto que el crecimiento económico (producto interno bruto, PIB) es un factor inicial para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y que, en promedio, ha venido aumentando desde el año 2003 a la fecha, ha tenido fuertes variaciones desde 2008 y su estructura es altamente concentradora y poco distributiva en Paraguay. Justamente, la limitada distribución de la riqueza ha colocado al país entre los más desiguales de la región y del mundo. Asimismo, tampoco se han producido en el período cambios substanciales en la estructura económica que pudieran indicar un aumento en la distribución de la riqueza.

3 La publicación de los datos de la EPH 2013 y posteriormente la de 2012 (esta última no se había publicado oportunamente) provocó numerosos debates y posicionamientos que cuestionaron la validez de los resultados, principalmente por la disminución de la pobreza y la pobreza extrema. No obstante, las bases de datos de dichas encuestas fueron revisadas y validadas por organismos internacionales y reconocidos especialistas nacionales que verificaron su congruencia.

Múltiples factores pudieron provocar la disminución de la pobreza en Paraguay, tales como el control de la inflación, el auge relativo del sector de la construcción, aumento de algunos rubros específicos de la agricultura familiar, mayor participación del trabajo infantil, entre otros. Sin embargo, un factor gravitante de esta disminución es el aumento de la inversión pública y del gasto social, aproximadamente desde el año 2005 y más notoriamente desde el año 2009 hasta 2012. Estas variaciones son claramente observables en los presupuestos y sus ejecuciones en distintos ministerios con fuertes programas de inversión pública, especialmente el de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y en los llamados sociales, como el caso del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), y la aparición de los programas de asistencia social, como los de transferencias condicionadas, pensión alimentaria para personas adultas mayores, entre otros.

Sin embargo, muchas de las personas que estadísticamente dejaron de pasar hambre o mejoraron mínimamente sus condiciones de vida, como resultado inercial principalmente de la asistencia estatal, se sitúan frágilmente por encima de las líneas de pobreza o pobreza extrema y sus condiciones de vulnerabilidad probablemente no hayan desaparecido al no haber un cambio sustancial en la estructura económica del país, esto es, generación de empleos y mejoramiento de las condiciones laborales, es decir, un mayor acceso al trabajo decente, con mayor salario, seguridad social y estabilidad laboral. El modelo agroexportador imperante es altamente concentrador de riqueza y de baja generación de fuentes de trabajo, lo que, aunado a la limitada participación del sector industrial, coexiste con un alto nivel de trabajo informal fuertemente concentrado en el comercio y los servicios.

Con el estancamiento en la cobertura de los programas de asistencia o limitaciones presupuestarias, un porcentaje de la población correrá el riesgo de engrosar nuevamente el grupo en situación de pobreza y de pobreza extrema al no haber accedido a cambios estructurales en sus condiciones de vida.

### ***La desnutrición como elemento reproductor de la pobreza***

Aunque los indicadores de desnutrición y riesgo de desnutrición disminuyeron paulatinamente entre el año 2008 y 2012, Paraguay sigue presentando números altos e inadmisibles de esta problemática. Los efectos de la desnutrición, además de ser devastadores, son irreversibles. Los niños y niñas que sufren de desnutrición crónica presentan retrasos en su desarrollo físico e intelectual, además de aumentar el riesgo de contraer enfermedades. El mayor problema nutricional se sucede en el vientre materno y en los primeros años de vida: la desnutrición en este periodo condena al niño o la niña de

por vida. La desnutrición suele ser un círculo vicioso: las mujeres desnutridas tienen hijos con un peso inferior al adecuado, lo que aumenta las posibilidades de desnutrición en las siguientes generaciones. Los niños y niñas con desnutrición desarrollan un cerebro atrofiado, que no se recupera con el tiempo. Al afectar la capacidad intelectual y cognitiva, el rendimiento escolar y el aprendizaje de habilidades para la vida disminuyen drásticamente. Una persona que tiene una disminución en su capacidad física y una disminución en su capacidad intelectual, va a tener menos posibilidades de desarrollarse. Con la desnutrición no solamente se está afectando el derecho a la alimentación de los niños y las niñas, sino también se está cercenando los derechos a la educación y a la salud, entre los más importantes. Estos elementos son a su vez reproductores del círculo vicioso de la pobreza.

Según los “Indicadores básicos de salud 2013” del MSPBS, el 6,3% de niños y niñas no tiene el peso suficiente al nacer y la mortalidad es del 11,2% al nacer. La mortalidad infantil es de 15,2% por cada mil nacidos vivos, y la de los menores de 5 años de edad es de 17,5%.

En cuanto al perfil nutricional 2013<sup>4</sup> de niños y niñas menores de 5 años de edad que acuden a servicios públicos de salud, se destaca que el tipo de desnutrición más prevalente es la desnutrición crónica, principalmente en lactantes y residentes en el área rural. Los varones presentan peores indicadores tanto por déficit como por exceso. Los resultados indican sobrepeso en el 7,1% de los niños y obesidad en el 3,3%; en tanto, el 13,1% presenta desnutrición crónica y la desnutrición global es del 5%, las que son mayores en varones, menores de 2 años de edad y en el área rural. La obesidad también se presenta con mayor frecuencia en varones. La desnutrición crónica tiene mayor prevalencia en los departamentos de Concepción, Caazapá, Guairá y Presidente Hayes<sup>5</sup>. Esto significa que casi 190 mil niños y niñas se encuentran desnutridos o en riesgo de estarlo en Paraguay.

En relación al perfil nutricional de niños, niñas y adolescentes de 5 a 19 años en instituciones educativas en Paraguay, se observa que este sector presenta mayor índice de exceso de peso que desnutrición, siendo los más afectados los varones y menores de 12 años de edad: el 2% presenta desnutrición; el 3,3% presenta talla baja (desnutrición crónica); asimismo, 17,8% presenta sobrepeso y obesidad, el 11,1%. Se registra mayor desnutrición y obesidad

4 Publicado por el Sistema de Vigilancia Alimentaria Nutricional (Sisvan) del Instituto Nacional de la Alimentación y Nutrición (INAN) del MSPBS.

5 MSPBS, INAN *Situación nutricional de menores de cinco años por área Geográfica*. Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/OBOfo30Y7z\\_VPeGZITnFjaHpGUFU/edit?pli=1](https://drive.google.com/file/d/OBOfo30Y7z_VPeGZITnFjaHpGUFU/edit?pli=1).

en varones. Los departamentos con incidencia más alta de desnutrición son Concepción, Caazapá, Caaguazú y Boquerón<sup>6</sup>.

La desnutrición crónica y los riesgos de contraerla están directamente relacionados con la situación de extrema pobreza de las familias, y en especial de las madres en gestación. El 26,5% de las embarazadas presenta situación de bajo peso. Los departamentos con mayor incidencia son Concepción, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Canindeyú y Presidente Hayes<sup>7</sup>. Es inadmisibles que el Estado paraguayo siga condenando a miles de sus niños y niñas a este grave problema de inseguridad alimentaria, que condiciona su desarrollo para toda la vida, convirtiendo a las personas en agentes reproductores de pobreza. El Estado paraguayo transgrede de esta forma el derecho a la alimentación adecuada de niñas, niños, adolescentes y mujeres embarazadas, ya que la desnutrición implica haber estado expuesto a situaciones de inseguridad alimentaria y hambre.

### ***Los programas públicos de protección contra el hambre***

Los programas públicos que de algún modo vienen atendiendo la problemática de la pobreza extrema y la insuficiencia de alimentación han tenido cierto estancamiento en términos de cobertura en el año 2014.

El programa de transferencias monetarias con corresponsabilidad Tekoporã de la Secretaría de Acción Social (SAS) ha crecido marginalmente en relación a 2013, con una cobertura actual cercana a 100 mil familias<sup>8</sup>. Esto significa que el programa llega a menos del 60% de las familias en situación de pobreza extrema. Recordemos que entre 2010 y 2011 había llegado a más de 112 mil familias. La razón principal del bajo crecimiento es de limitación presupuestaria. Como una alternativa para facilitar el egreso de los beneficiarios de Tekoporã se generó el programa Tenonderã, que busca que las familias generen sus propios ingresos y sean estables económica y socialmente para salir de la pobreza.

El programa Abrazo de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) atiende la problemática del trabajo infantil y entre sus ejes de acción también cuenta con transferencias condicionadas (bonos solidarios) para las familias en situación de extrema pobreza, a cambio de prescindir del trabajo

6 *Ibíd.*

7 *Ibíd.*

8 SAS Tekoporã. Disponible en: <http://www.sas.gov.py/pagina/54-tekopor.html>.

infantil. La meta actual del programa es de 7700 niños y niñas<sup>9</sup>. Recordemos que el 22,4% de los niños y niñas del país se encuentra en situación de trabajo infantil, esto es, más de 415 mil niños y niñas, de los cuales el 95% se encuentra realizando trabajo infantil peligroso<sup>10</sup>. La causa principal de esta problemática es la pobreza y la pobreza extrema.

Tanto Tekoporã como Abrazo habían tenido una gran relevancia en años anteriores, al ser parte de los programas emblemáticos de la política social<sup>11</sup>. Sin embargo, actualmente permanecen relativamente estancados.

A través de la aplicación de la Ley N° 3728/09 “Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza”, la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda ha llegado a más de 96 mil personas adultas mayores de 65 años, el 73% de las más de 131 mil que se encuentran en situación de pobreza. La mayor parte de las incorporaciones se realizaron entre los años 2011 y 2013.

El Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI)<sup>12</sup>, implementado por el MSPBS a través del INAN, implica la entrega mensual de leche fortificada a niñas y niños de hasta 4 años de edad y a embarazadas con vulnerabilidad alimentaria, procurando complementar con acciones como el control prenatal, el aseguramiento del parto institucional y las vacunaciones en tiempo y forma. En 2013, el programa ha tenido una cobertura de 56.848 personas, de las cuales 46.373 fueron niños y niñas y 10.475 embarazadas<sup>13</sup>: esto significa menos del 25% de los niños y niñas desnutridas o en riesgo de estarlo.

Es probable que la acción más relevante realizada por el Estado en materia alimentaria haya sido la promulgación de la Ley N° 5210/14 “De alimentación escolar y control sanitario” y su reciente reglamentación. Con esta normativa se ha elaborado el Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP), que pretende instalar gradualmente la alimentación escolar, en sus distintas modalidades –desayuno, almuerzo, merienda o cena–, para todos los estudiantes de la educación inicial, básica y media de las instituciones educativas públicas del Paraguay, según las necesidades nutricionales de los estudian-

9 SNNA Abrazo. Disponible en: <http://www.sнна.gov.py/pagina/229-abrazo.html>.

10 OIT-IPEC, DGEEC (2013) *Encuesta nacional de actividades de niños, niñas y adolescentes 2011: magnitud y características del trabajo infantil en Paraguay*.

11 Propuesta de Políticas de Desarrollo Social “Paraguay 2020”.

12 Ley N° 4698 del 16 de agosto de 2012 “De garantía nutricional en la primera infancia”.

13 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, *En combate a la desnutrición: PANI proseguirá con distribución de leche enriquecida a grupos vulnerables*. Disponible en: <http://www.mspbs.gov.py/v3/en-combate-a-la-desnutricion-pani-proseguira-con-distribucion-de-leche-enriquecida-a-grupos-vulnerables/>.

tes, estandarizadas por instituciones educativas. La implementación plantea como prioridades las instituciones educativas indígenas y las ubicadas en zonas con mayor incidencia de la pobreza. Hasta el año en curso, la distribución del vaso de leche, por medio de las gobernaciones, ha llegado al 80% de la matrícula de la educación inicial y el primer y segundo ciclos de la educación escolar básica, y el almuerzo escolar, por medio de las gobernaciones y las municipalidades, llega a menos del 15% de la matrícula planteada por la nueva ley. Las áreas de mayor cobertura son Asunción y Misiones. Aunque el programa ha incorporado la opción de compras locales de productos de la agricultura familiar a los pequeños productores, su implementación es todavía incipiente y no ha impactado en la reducción de los altos costos que implican los diferentes servicios a través de la intermediación privada, que hasta el momento son los más favorecidos del presupuesto actual del programa, de poco más de USD 100 millones.

Un programa muy publicitado por el gobierno actual para la lucha contra la pobreza es el denominado Sembrando Oportunidades, liderado por la Secretaría Técnica de Planificación (STP). El programa tiene la intención de llegar con servicios y programas públicos articulados a territorios focalizados como de extrema pobreza. Sin embargo, su alcance parece muy limitado: luego de una cobertura inicial priorizada para este año de llegada a 121 asentamientos, se han repriorizado solo 42. Su reciente aplicación y limitada cobertura no permitirían observar aún algún tipo de resultado.

## **La soberanía alimentaria, cada vez más debilitada**

### *Consolidación del modelo agroexportador*

El modelo agroexportador de la soja y la carne se consolida cada vez más. Paraguay se ha ubicado, entre 2013 y 2014, como el cuarto exportador mundial de soja, con 5,1 millones de toneladas, y es el séptimo exportador mundial de carne, con 375 mil toneladas. No cabe duda que estos rubros tienen una importante participación en la introducción de divisas al país, pero sus procesos productivos y de comercialización son cuestionados por diferentes sectores de la población por ser altamente concentradores de riqueza, provocar fuertes conflictos sociales y afectar gravemente al ambiente.

Si bien hay un paulatino proceso de industrialización de la soja, alrededor del 35% se industrializa y el 65% de ésta es exportada en granos, su proceso mecanizado de producción emplea muy poca mano de obra. De igual forma, la producción extensiva de ganado bovino genera un bajo empleo de fuerza

de trabajo. La exportación de estos productos no está gravada, por tanto, no genera aportes al Estado y la riqueza producida se concentra con exclusividad en manos privadas y empresas transnacionales. La agricultura empresarial y la producción extensiva de ganado bovino han empeorado la histórica concentración de la tierra en pocas manos en Paraguay, en desmedro de la agricultura de menor escala, lo que ha exacerbado los conflictos de desalojos y expulsión campesina en las zonas rurales. Por último, el crecimiento de este sector productivo se ha venido dando en el marco de una fuerte afectación del ambiente, con una acelerada deforestación, contaminación y degradación de los recursos naturales, que tienen efectos cada vez más nocivos sobre la vida de las personas. El desprecio a las leyes es una característica más de muchos de los grandes productores de este sector, sumado a la indolencia del Estado para hacer cumplirlas.

### *La soberanía alimentaria en crisis*

Muchos de los productos básicos de la cultura alimentaria de la población paraguaya son producidos por la agricultura familiar: poroto, mandioca, maíz, maní, havilla, arveja, poroto manteca, variados productos frutihortícolas en general, así como animales menores, vacunos lecheros, entre otros. Aunque no se tiene el número exacto de agricultores familiares, se estima por el censo agropecuario nacional 2008 que existen en el país alrededor de 269 mil<sup>14</sup>. Constituyen el 92,5% del total de establecimientos y el 12,6% de la superficie productiva. La participación en el PIB es del 10,4%, contribuyendo con el 33,4% de toda la producción agrícola. Las áreas de mayor concentración de fincas de la agricultura familiar en el país se localizan básicamente en la región Oriental, en los departamentos de San Pedro (44.358), Caaguazú (37.632), Itaipúa (31.218), Paraguari (22.799), Caazapá (22.156), Alto Paraná (17.545), Guairá (17.117), Cordillera (16.386), Concepción (16.337) y Canindeyú (13.844)<sup>15</sup>.

Sin embargo, los datos censales y la serie histórica de producción del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) confirman que los rubros tradicionales de alimentos en Paraguay comenzaron a sufrir modificaciones importantes en su superficie cultivada así como en su volumen de producción desde el periodo agrícola 2007/2008, coincidente con la mayor expansión de la agricultura empresarial<sup>16</sup>. El avance de esta última se ha venido dando sobre las fronteras territoriales de la agricultura familiar, mediante diversas formas de apropiación de la tierra y la utilización discrecional de agroquími-

14 El censo agropecuario nacional utilizó como unidad de relevamiento las fincas, y no las familias de productores.

15 MAG *Censo agropecuario nacional 2008*.

16 Riquelme, Quintín y Víctor Imas (2014) *Políticas públicas en la agricultura familiar*. Asunción, Decidamos.

cos que han dañado el ambiente y la salud de las familias campesinas. Con el primer aspecto se afecta el acceso a un recurso necesario para el ejercicio del derecho humano a la alimentación de las personas campesinas e indígenas; con el segundo, el derecho a vivir en un ambiente saludable, a la salud y a la alimentación, al impactar en la disponibilidad de recursos alimentarios y su inocuidad.

Si bien en los últimos años ha habido un creciente debate sobre la importancia de la agricultura familiar para la soberanía y seguridad alimentaria del país, expresado con la creación de programas públicos e importante asignación presupuestaria entre los años 2010-2012, no ha logrado cambiar el rezago histórico del sector. Entre 2013 y 2014 se ha abandonado gran parte de los programas, especialmente el innovador Programa de Producción de Alimentos (PPA), el de rescate de las semillas nativas o el de fomento a la agricultura orgánica; el presupuesto asignado ha caído así como la asistencia pública, que han vuelto a los bajos niveles que históricamente les han caracterizado.

En el marco del programa Sembrando Oportunidades y de apoyo de la agricultura familiar a través del mercado institucional, se promulgó el Decreto N° 1056/13 de compras públicas simplificadas de la agricultura familiar, que hasta el momento fue muy poco ejecutado por el bajo interés de los ministerios y gobiernos locales, la resistencia del funcionariado administrativo de las entidades públicas, aunados a las campañas negativas por parte de algunos medios de comunicación que representan los intereses de las empresas de intermediación privada y a la falta de apropiación de este mecanismo público por parte de las organizaciones de pequeños productores.

### ***La hipocresía sobre la inocuidad de los alimentos***

Es evidente que existen serias limitaciones en materia de inocuidad de los alimentos por la falta de una política coordinada que involucre a las diferentes instituciones, tales como el MSPBS, Ministerio de Industria y Comercio (MIC), MAG, Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave), Secretaría Nacional de Calidad Animal y Salud Animal (Senacsa), Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN), etc., así como de un sistema de registros sanitarios, de asistencia técnica y de control, que atienda el problema de la informalidad de la producción y distribución de los alimentos.

No obstante, de tanto en tanto es posible escuchar directrices y recomendaciones en la materia, así como la realización de acciones de control. Sin embargo, muy poco se suele mencionar o asumir algún sistema de control

sobre las prácticas agrícolas vinculadas a la producción alimentaria, con el uso discrecional de agroquímicos, especialmente con la generalización de los cultivos transgénicos. Así, por ejemplo, con la agricultura empresarial, en cada ciclo productivo (que como mínimo son dos al año), se vierten alrededor de 25 millones de litros de glifosato, sin considerar otros agroquímicos.

Se sabe y existen datos de estudios que han sido ocultados por el gobierno e incluso por organismos internacionales sobre los niveles de contaminación del agua que consume la población paraguaya, obtenida por diferentes fuentes o formas de distribución, con pesticidas como Endosulfan, Aldrín, DDT, Lindano, etc., comúnmente usados en la producción agrícola de escala.

Es cierto que algunas cepas de *Escherichia coli* que suelen aparecer en las cadenas de alimentación, generalmente por falta de higiene, pueden ocasionar infecciones intestinales y no intestinales graves, pero también es cierto que la presencia cada vez más constante de agroquímicos en los alimentos produce pérdida de embarazos, malformaciones genéticas, mutaciones, cáncer, leucemia, alergias, afecciones respiratorias severas, entre algunos de los problemas de salud cada vez más recurrentes. La bacteria mencionada suele ser una de las más renombradas en el ámbito de la salud alimentaria oficial, mientras que de los agroquímicos se ha hecho oficialmente “oídos sordos” o simplemente se ha negado.

En esta línea, la resistencia de los pequeños productores para la defensa de las parcelas productivas de autoconsumo y de renta, así como de la salud y los recursos naturales, a las fumigaciones ilegales de los sojeros, ha tenido como respuesta un Estado represor, a través de la policía y la fiscalía, criminalizando la lucha social.

## **Recomendaciones**

- Elaborar y aplicar políticas de generación de empleo y fortalecimiento del trabajo decente (mejoramiento de los ingresos y seguridad social), como mecanismo de lucha contra la pobreza.
- Ampliar la política de asistencia de transferencias monetarias con responsabilidades hasta dar cobertura a todas las familias en situación de extrema pobreza, en cumplimiento de la obligación estatal de realización y protección de las personas contra el hambre.
- Ampliar inmediatamente el PANI al universo de la desnutrición infantil y los que están en riesgo de estarlo, ya que es una violación sistemática de

los derechos humanos de la niñez y la adolescencia por parte del Estado paraguayo, que de manera vergonzosa y cruel condena a una gran cantidad de niños y niñas a la desnutrición crónica y sus devastadores efectos.

- Implementar progresivamente la alimentación escolar con cobertura inmediata para estudiantes indígenas y para niños, niñas y adolescentes que se encuentren en situación de pobreza, con desayuno, almuerzo y merienda, y a partir de esta línea, en función de sus necesidades nutricionales, estandarizadas por instituciones escolares. Aplicar la modalidad de compras de la agricultura familiar de modo a beneficiar las economías locales y disminuir los costos por alumno del programa.
- Implementar políticas integrales de apoyo y promoción de la agricultura familiar para fortalecer la soberanía y seguridad alimentaria. Estas políticas deben realizarse con programas de expansión de la asistencia técnica y crediticia oportuna y diferenciada, la inversión tecnológica, los seguros contra los riesgos productivos y el cambio climático, la generación y distribución de información, la promoción del mercado institucional con las compras públicas, el apoyo a la incorporación a cadenas de valor, entre otros.
- Hacer cumplir de manera irrestricta las leyes ambientales y aplicar una zonificación de las diferentes zonas productivas, salvaguardando las zonas de producción de alimentos de la agricultura familiar.
- Realizar estudios del agua y de la inocuidad de los alimentos con relación a la presencia de agroquímicos.

## ***Bibliografía***

- DGEEC (2014) *Principales resultados de la Encuesta permanente de hogares 2013*. Fernando de la Mora, DGEEC.
- DGEEC (2013) *Principales resultados de la Encuesta permanente de hogares 2012*. Fernando de la Mora, DGEEC.
- DGEEC (2012) *Principales resultados de la Encuesta permanente de hogares 2011*. Fernando de la Mora, DGEEC.
- MSPBS (2013) *Indicadores básicos de salud Paraguay 2013*. Asunción, MSPBS.
- MAG (2009) *Censo agropecuario nacional 2008*. San Lorenzo, MAG.
- OIT-IPEC, 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.
- Riquelme, Quintín y Víctor Imas (2014) *Políticas públicas en la agricultura familiar*. Asunción, Decidamos.



# OÏ VARE'A COMUNIDA-HÁRE: EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA NEGADO A LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL CHACO

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DE LOS  
PUEBLOS INDÍGENAS DEL CHACO



El derecho a la alimentación adecuada es aún una materia pendiente, y la garantía de ese derecho es negada específicamente a los pueblos indígenas del Chaco. Una legislación incompleta e inefectiva muestra la poca voluntad política de resolver el problema de la alimentación en un sector minoritario, con derechos específicos. Los pueblos indígenas, además del despojo de sus territorios y sus recursos naturales, siguen sin posibilidades de gozar de las políticas públicas en materia de la alimentación que resuelvan el problema del *vare'a* (hambre) diario. A esto se suma que 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, hecho que quedó más que demostrado durante la grave inundación del 2014. Si bien hay iniciativas alentadoras, el escenario de la acción sigue en espera por parte de las comunidades indígenas del Chaco.

**Eddie Antonio Ramírez Osorio**  
PRO COMUNIDADES INDÍGENAS (PCI)

## Introducción

El derecho a la alimentación está estrechamente ligado a otros derechos fundamentales (interdependencia) para la existencia de la persona, como lo son el derecho al agua, a la tierra y al territorio, a las semillas, al acceso a un crédito económico, entre otros. A pesar de la lucha constante de las comunidades, grupos y personas para realizar el derecho humano a la alimentación adecuada, los Estados aún no logran implementar políticas idóneas y efectivas para el cumplimiento de sus obligaciones de respeto, protección y efectividad del derecho a la alimentación. Los pueblos indígenas del Chaco, por ende, tienen hambre, y el hambre se agudiza en el contexto de situaciones de riesgo como las inundaciones.

En el 2014, la muestra clara de la necesidad de una respuesta estatal clara en la garantía del derecho a la alimentación en el contexto de la emergencia, fue durante las inundaciones registradas entre los meses de mayo y junio. El Estado ha tenido enormes problemas, que van desde la planificación de la asistencia, pasando por la presencia en terreno y, en términos globales, problemas para garantizar otros derechos conexos, como el derecho al libre tránsito, el derecho a la salud, el derecho a la educación, entre otros, que fueron todos afectados y ante lo cual las comunidades han exigido respuestas que tardaron en llegar, o directamente no llegaron.

En este contexto, Pro Comunidades Indígenas (PCI) logró reportar con el apoyo de líderes, comunicadores/as y facilitadores/as comunitarios/as algunas cifras importantes que hacen a la afectación del derecho a la alimentación de las comunidades. Se estima, a través del relevamiento realizado, que cerca de 4.500 familias indígenas han sufrido inseguridad alimentaria severa y pérdida de medios de vida, y aproximadamente 2.000 familias han quedado en situación de inseguridad alimentaria moderada con riesgo de medios de vida.

Otro factor importante ha sido nuevamente la falta de acceso al agua segura. 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 (aves, ovejas y cabras, etc.). Se destaca el impulso desde el Estado de dos iniciativas concretas: el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional<sup>1</sup> liderado por el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), en el que PCI ha participado durante 2014, y la Mesa Interinstitucional del Agua, liderada por el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa). Se ha avanzado en el relevamiento de la situación, en el que las organizaciones de la sociedad civil han aportado información. El paso a la acción es la materia pendiente.

1 Mayor información sobre el Plan: <http://www.fao.org/3/a-i3863s.pdf>

Asimismo, aún es necesaria la respuesta estatal a temas vigentes y pendientes, como la respuesta a las recomendaciones que el Comité Cedaw<sup>2</sup> ha hecho al Estado paraguayo en el año 2011, y específicamente sobre la situación de la alimentación y el agua del Chaco paraguayo<sup>3</sup>.

## Marco jurídico

Teniendo en cuenta que en el periodo del presente informe no han existido cambios en el ámbito jurídico vinculado a este derecho, para obtener información con relación al marco jurídico, tanto a nivel nacional como internacional, nos remitimos a lo descrito sobre estos aspectos en el artículo sobre el derecho a la alimentación de los pueblos indígenas del informe Derechos Humanos en Paraguay 2013.

## Iniciativas Estatales

### *El Plan de Seguridad Alimentaria*

El 13 de junio de 2014, el INDI y los diferentes ministerios e instituciones estatales involucrados en el trabajo con pueblos indígenas, varias organizaciones indígenas y organizaciones de la sociedad civil, firmaron un “Memorándum de Entendimiento para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de los Pueblos Indígenas”. La firma se realizó durante un acto que tuvo lugar en el auditorio de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), estando presentes varias autoridades nacionales. Entre ellas, el presidente del INDI, Jorge Servín; el ministro de Agricultura y Ganadería (MAG), Jorge Gattini; el ministro de la Secretaría de la Función Pública (SFP), Humberto Peralta; el titular de la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), Joaquín Roa, entre otros.

2 Comité que monitorea la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés).

3 Las recomendaciones del Comité Cedaw, emitidas el 3 de octubre de 2011 como Observaciones finales al Paraguay, en el punto 34 referido a la situación de las mujeres indígenas expresan: “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”.

El documento refleja el Plan de Seguridad Alimentaria, que es el resultado de un proceso participativo<sup>4</sup> impulsado por las instituciones del Estado con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y que como tal contempla todas las acciones de los diferentes actores involucrados en el ámbito de la seguridad alimentaria. Con la firma del memorándum, todas las instituciones se comprometieron a dar seguimiento a las propuestas de seguridad alimentaria y nutricional para trabajar en forma coordinada, desde y con los pueblos indígenas, fortaleciendo su participación. Para ello, establecieron que buscarán ampliar las sinergias y colaboraciones con otros actores<sup>5</sup>.

### *La Mesa intersectorial de agua y saneamiento*

La Mesa intersectorial de agua y saneamiento para el Chaco fue creada con el propósito de coordinar los programas y actividades referentes a agua y saneamiento para el Chaco, y con la prioridad de elaborar un Plan Operativo Interinstitucional sobre estos temas para el año 2014. La referida instancia intersectorial, conformada en el 2014, la integran el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa) en conjunto con otros ministerios y organizaciones de la sociedad civil<sup>6</sup>.

Actualmente, se está concluyendo un relevamiento de datos acerca de los servicios de agua potable y saneamiento disponibles en el Chaco, de modo de concentrar los esfuerzos en zonas vulnerables que aún no acceden a estos servicios. La intención de esta Mesa es trabajar coordinadamente con las municipalidades y gobernaciones para lograr el empoderamiento de las localidades beneficiadas y la sostenibilidad de las mejoras realizadas.

4 En Paraguay se inició, en mayo, una serie de diálogos departamentales con pueblos indígenas, organizados por el MAG, a través del Departamento de Agricultura y Economía Indígena, con el acompañamiento del INDI y el equipo interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional compuesto por el MAG, Senave, Senacsa, la Dirección de Educación Escolar Indígena del MEC; el Ministerio de la Mujer, la Dirección General de Derechos Humanos, Igualdad e Inclusión de la SFP, la Secretaría de Acción Social (SAS), el Consorcio Chaco Rapére (COOPI, OXFAM, PCI, ACH), Pro Comunidades Indígenas, ICCO Cooperación, y organizaciones indígenas de carácter nacional y de bases. Disponible en: [http://www.mag.gov.py/index-renaf.php?pag=not\\_ver.php&tit=Boletin%20informativo...&idx=9380670#.VFgmBj5G9gE](http://www.mag.gov.py/index-renaf.php?pag=not_ver.php&tit=Boletin%20informativo...&idx=9380670#.VFgmBj5G9gE)

5 FAO, 19 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.fao.org/paraguay/noticias/detail-events/es/c/240547/>; PCI, 18 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.pci.org.py/firman-el-memorandum-de-entendimiento-para-la-seguridad-alimentaria/>

6 MSPBS, 27 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.mspbs.gov.py/v3/senasa-conforma-mesa-intersectorial-de-agua-y-saneamiento-para-el-chaco/>

### ***Las Directrices voluntarias, un marco para la acción en el derecho humano a la alimentación de los pueblos indígenas***

Con relación a la garantía del derecho a la alimentación adecuada de los pueblos indígenas, las herramientas internacionales asumidas por el Estado paraguayo fueron las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación de la FAO<sup>7</sup> (2004), en las que se establecen varias orientaciones importantes, sobre todo dentro de la directriz número 8 sobre acceso a recursos y bienes (Pereira Fukuoka, 2013).

Pereira Fukuoka observa que en estas directrices se plantea la vinculación entre el derecho a la alimentación adecuada y el acceso no discriminatorio, sostenible y seguro a los recursos y bienes. La directriz afirma que los Estados deberían emprender procesos de reforma agraria a fin de asegurar un acceso eficaz y equitativo a las tierras y reforzar el crecimiento en favor de los sectores empobrecidos, así como adoptar medidas para que integrantes de los grupos en situación de vulnerabilidad puedan tener acceso a oportunidades y recursos económicos que les permitan participar plenamente y en pie de igualdad en la economía.

Se señala, además, la importancia de prestar especial atención a los pueblos indígenas y su relación con los recursos naturales, y la tierra en particular. Asimismo, con relación a los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, se afirma que los Estados deberían estudiar políticas, instrumentos jurídicos y mecanismos de apoyo concretos a escala nacional para asegurar la conservación y la utilización sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura. En particular, para proteger los conocimientos tradicionales pertinentes y la participación equitativa en el reparto de los beneficios derivados de la utilización de dichos recursos, alentando la participación de las comunidades y los agricultores locales e indígenas en la adopción de decisiones nacionales sobre asuntos relacionados con la conservación y la utilización sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura.

Por otro lado, la citada autora señala como otra herramienta importante a tener en cuenta las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques de la FAO<sup>8</sup>, del año 2012.

7 Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones, noviembre de 2004.

8 Las Directrices fueron ratificadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) en su 38º período (extraordinario) de sesiones el 11 de mayo de 2012.

Estas se enfocan en las reglas que gobiernan la tenencia de dichos recursos naturales, esto es, las que establecen quiénes pueden usar qué recursos, por cuánto tiempo y en qué condiciones. Reconoce que dichas reglas pueden cimentarse en políticas y leyes escritas, pero también en costumbres y prácticas no escritas. Se contemplan las diferentes formas de tenencia, incluidas la pública, la privada, la comunal, la colectiva, la indígena y la consuetudinaria.

## **Situación del derecho**

### ***Inundaciones y estado de emergencia nacional***

Las inundaciones desnudaron la ausencia de garantías del derecho. La situación en las comunidades indígenas afectadas ha dejado en estado crítico a numerosas aldeas del Chaco, que a la fecha de este informe aún siguen en situación crítica.

Las principales afectaciones reportadas<sup>9</sup> por Pro Comunidades Indígenas a la SEN, durante las inundaciones, fueron en las siguientes aldeas<sup>10</sup>: a) Jerusalén, Yanata, La Rosa Kue, La Rosa Kue 2, Nazareth, Palo Blanco, Primavera y Palo Azul, de la comunidad de La Herencia; b) San Fernando, Kurupayty y Paso Lima de la comunidad de Yetwase Yet; c) La Esperanza, La Promesa, La Altura, Tapiti, Cerrito Amaquera y Karaguata Poty de la comunidad de La Esperanza; d) La India, La Palmera, Laguna Pato, *Lolaico Guasu*, Brillante, Tempela, y Lolai-co'i de la comunidad de Lamexai; e) Kenaten, Nepoxen centro, Saria, Tajar Kavaju, 8 de Enero, 25 de Febrero y 4 de Agosto en las comunidades de Nepoxen y Xasmok Kasek; y f) todas las aldeas de la comunidad de La Patria.

Se ha establecido directa comunicación con líderes, personas promotoras, facilitadoras y comunicadoras comunitarias para reportar el estado de estas comunidades. Las inundaciones dejaron aisladas a las comunidades, no pudiendo acceder a numerosos caminos, impidiendo de esta forma la movilidad de las comunidades hacia otras aldeas, centros de salud, o para realizar sus actividades comerciales. Hubo reporte de una gran pérdida de medios de vida: animales menores, huertas, cultivos de bajo monte, así como también sus pertenencias. En algunas comunidades incluso varias familias tuvieron que buscar lugares más secos<sup>11</sup>.

9 Pro Comunidades Indígenas elaboró varios SitRep de la situación, constando *in situ* la situación de afectación de las comunidades en sus medios de vida.

10 Se trata de aldeas de los distritos de Puerto Pinasco, Villa Hayes e Irala Fernández, todas ellas del departamento de Presidente Hayes.

11 Se ha establecido una red de contactos clave que son referentes en las comunidades (jóvenes indígenas, aproximadamente unas 45 personas), quienes han reportado semanalmente a PCI la situación, entre mayo, junio y julio, de cara a actualizar la base de datos y facilitar información a las instituciones titulares de obligaciones del Estado paraguayo.

La necesidad urgente de asistencia reportada por comunicadores, jóvenes, líderes y lideresas indígenas de las comunidades ha sido en todo momento de víveres para las familias, medicamentos, frazadas, colchones y carpas. Las carpas fueron usadas para poder salir hacia lugares un poco más secos y preparar campamentos.

Por su parte, la respuesta del Estado fue deficiente. Ha tomado el liderazgo la SEN, se ha intentado coordinar con las gobernaciones y se ha intentado tener una respuesta eficaz. Sin embargo, la falta de infraestructura para la gestión del riesgo fue notoria. En la semana del 12 al 16 de mayo de 2014, un helicóptero de las FF.AA. llegó hasta Río Verde, y desde allí realizó varios viajes hacia zonas inundadas. Pero este vehículo no cuenta con capacidad de cobertura, razón por la cual la asistencia fue muy baja en porcentaje de alcance, y la respuesta a la afectación fue limitada. Las mismas autoridades presentes en terreno, con quienes se ha compartido, señalaban la necesidad de contar con otro tipo de preparación para evitar el caos, específicamente en el Chaco.

Es de destacar la acción de los gobiernos locales, que fueron rápidos para llegar al lugar, e hicieron todo lo que estaba a su alcance para dar algún tipo de respuesta. Actualmente, la población tiene mucho temor a que vuelvan más lluvias y genere un caos mayor en las aldeas.

### ***Incumplimiento estatal de las recomendaciones sobre derecho a la alimentación de mujeres indígenas del Chaco***

Hay que mencionar que no se han registrado avances respecto del cumplimiento de las recomendaciones del Comité de la Cedaw, emitidas el 3 de octubre de 2011 como Observaciones finales al Paraguay, en las que se expresa enfáticamente –en el numeral 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 referido Comité también recomendó 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”.

## **Recomendaciones**

- El respeto y la promoción por parte del Estado, en todos sus niveles, del derecho humano a una alimentación adecuada de los pueblos indígenas, propiciando mecanismos para el acceso, uso, consolidación y gestión de sus tierras y territorios.
- Coordinar las políticas públicas para dar una respuesta efectiva en materia alimentaria y acceso al agua de las comunidades indígenas, en articulación con autoridades locales, el Gobierno central, las organizaciones de la sociedad civil y las comunitarias, implementando procesos de consulta a las comunidades y respetando sus resultados, 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 practicadas y 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.
- La incorporación por parte de las autoridades locales e instituciones nacionales, en sus 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 competentes 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 que viven en la Región Occidental.
- Exigir el cumplimiento por parte del Estado y otros actores relacionados a la alimentación de los pueblos indígenas 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, publicadas por la FAO en Roma en 2012. Específicamente, el cumplimiento de aque-

llos puntos 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***

- 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 implementado por COOPI-Oxfam-PCI.
- Consortio Chaco Rapé. *SitRep Inundaciones Chaco 2014*.
- Grünberg, Georg (1997) "El Chaco sustentable y posible", en *Revista Acción* N° 171 (marzo).
- Kalisch, Hannes (2000) *Hacia el protagonismo propio. Base Conceptual para el Relacionamiento con Comunidades Indígenas*. Filadelfia, PCI.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2014) *Diagnóstico y propuestas para el desarrollo de una política pública de seguridad alimentaria y nutricional de los pueblos indígenas en Paraguay*. Asunción, FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i3863s.pdf>
- Pereira Fukuoka, Milena (2013) *Derecho a la Alimentación, al agua y al territorio*. Filadelfia, PCI, Comunidad Regional SEGAL DHAA.
- Pro Comunidades Indígenas (2009) *Estado nutricional de menores de 5 años en comunidades indígenas del Chaco*. Filadelfia, PCI.
- Pro Comunidades Indígenas, ICCO Cooperación. *Reporte de Situación Comunitaria Inundaciones 2014*. Campaña por las comunidades indígenas del Chaco de Pro Comunidades Indígenas e ICCO Cooperación.
- Ramírez Osorio, Hugo Daniel (2006) *Incidencia del Foro de Articulación Chaqueña (ACHA) en el sistema político del Chaco Central*. Asunción, Universidad Católica.



# DERECHO AL APRENDIZAJE: PERSISTE LA POSTERGACIÓN

DERECHO A LA EDUCACIÓN



Como en el año 2007, el derecho al aprendizaje actualmente sigue sin poder garantizarse en un contexto caracterizado por bajos niveles de rendimiento académico, docentes con sub calificación, establecimientos educativos en mal estado y escaso presupuesto asignado a calidad educativa.

**Ramón Corvalán**

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA - PARAGUAY (SERPAJ-PY)

## Introducción

“Derecho al aprendizaje: un derecho postergado” fue el subtítulo de bajada del artículo sobre situación del derecho a la educación en Paraguay del Informe Derechos Humanos en Paraguay del año 2007. Esa vez se había destacado que “a más de una década de iniciada la Reforma Educativa en Paraguay, aún no se garantiza efectivamente el derecho al aprendizaje, núcleo fundamental del derecho a la educación” (Corvalán, 2007: 430). En el mes de julio del presente año, la ministra de Educación y Cultura, Marta Lafuente, se reunió en Cámara de Diputados, en una primera experiencia de análisis sobre la Agenda Educativa 2013-2018 y, entre otros datos, señaló dos cuestiones más que preocupantes: 70% de los y las estudiantes no estaban aprendiendo lo que deben aprender y apenas 1% del presupuesto destinado a educación estaba asignado a “calidad educativa”, que incluye equipamiento de establecimientos escolares y capacitación docente<sup>1</sup>. Y una condición básica para abordar el problema se vincula con un aumento sustancial y sostenido de la inversión educativa, teniendo en cuenta que:

*[E]l desafío no es continuar con el esfuerzo que se realiza en la actualidad, sino obtener el financiamiento adicional para lograr las metas de la Agenda educativa, para lo cual se estima que el incremento requerido entre 2014 y el 2018 asciende a USD 1.053.954.266, lo que indica que la inversión educativa debe representar el 6,4% del PIB” (MEC, 2014: 45).*

Actualmente la inversión promedio por alumno es de USD 500 y la Agenda educativa 2013-2018 prevé llegar a USD 1217 en el año 2018. Debe destacarse que “Paraguay es uno de los países de la región cuyo porcentaje de inversión en educación se encuentra por debajo del promedio latinoamericano” (MEC, 2014: 47). Desde esta perspectiva, la reciente decisión de la Cámara de Diputados de aprobar no sólo una ampliación del Presupuesto General de la Nación 2015 sino de reasignar determinados montos, abre aún más la interrogante sobre las posibilidades de garantizar aprendizajes de calidad. Conforme al ministro de Hacienda, Germán Rojas, las modificaciones hechas por la Cámara de Diputados, además de ubicar al país al borde del déficit fiscal, limitará de manera significativa las posibilidades de que los científicos y científicas locales puedan desarrollar sus proyectos e impedirá que la educación inicial tenga asistencia directa del Ministerio de Educación y Cultura (MEC); tampoco se podrán reparar los establecimientos educativos antes del inicio de las clases en el 2015, rubro que requiere una inversión de USD 60 millo-

1 MEC digital, 10 de julio de 2014. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/cms\\_v2/entradas/294551-primera-experiencia-de-analisis-sobre-agenda-educativa-en-camara-de-diputados/](http://www.mec.gov.py/cms_v2/entradas/294551-primera-experiencia-de-analisis-sobre-agenda-educativa-en-camara-de-diputados/)

nes<sup>2</sup>. A esto debe agregarse el servicio de almuerzo escolar que para el 2014 se había fijado como meta alcanzar a 252.592 alumnos/as (SNNA, 2014:9). En el 2013 fue posible llegar al 77,454% (190.055 alumnos/as) de la meta prevista (245.379 alumnos/as) (SNNA, 2014: 9). A principios del año, el almuerzo escolar alcanzó a 26 mil niños/as<sup>3</sup>, y en el mes de setiembre, en el marco de la licitación plurianual 2014/2015, se abrieron los sobres con las propuestas presentadas por seis empresas y que apuntan a ofrecer el almuerzo escolar a 30 mil alumnos/as durante los últimos 45 días del año lectivo y todo el 2015<sup>4</sup>.

Este es el contexto actual que condiciona las posibilidades efectivas de garantizar el derecho al aprendizaje en Paraguay; al mismo tiempo, otros aspectos claves del derecho a la educación igualmente se encuentran sin la garantía requerida: disponibilidad de establecimientos escolares adecuados y docentes especialistas en las distintas áreas, con sólida preparación, son dos condiciones ausentes desde hace bastante tiempo.

## Marco jurídico

El derecho al aprendizaje encuentra su fundamentación en el art. 74 de la Constitución Nacional, donde “se garantizan el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades al acceso de los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna”. El art. 3 de la Ley General de Educación, N° 1264/98, también contempla una formulación similar.

El derecho al aprendizaje posee estrechas relaciones con la calidad educativa que le plantea contenidos, fines y procesos específicos porque el derecho al aprendizaje no es derecho a cualquier tipo de aprendizaje sino derecho a un aprendizaje con calidad de derecho humano.

*El derecho a la educación no se limita al hecho de ingresar al sistema educativo, poder permanecer en él, y ser tratado en condiciones de equidad. Para su realización plena en el Estado Social de Derecho debe reconocerse al titular el derecho a una educación de calidad. Así, el que el Estado garantice a los individuos el acceso y permanencia en el sistema educativo, y que ello se efectúe en condiciones de*

2 Última Hora, 13 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/aumento-del-presupuesto-coloca-al-pais-al-borde-del-deficit-fiscal-n847327.html/>

3 MEC digital, 28 de febrero de 2014. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/cms\\_v2/entradas/294164-desde-el-primer-dia-de-clases-los-ninos-de-capital-reciben-merienda-y-almuerzo-escolar](http://www.mec.gov.py/cms_v2/entradas/294164-desde-el-primer-dia-de-clases-los-ninos-de-capital-reciben-merienda-y-almuerzo-escolar)

4 Última Hora, 25 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/se-abren-sobres-el-almuerzo-escolar-n832814.html>

*equidad, sería insuficiente si no se garantiza una formación integral de calidad (Defensoría del Pueblo, 2003: 205).*

Desde esta perspectiva, el art. 73 de la Constitución Nacional establece como fines de la educación:

*[E]l desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y a los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la Patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio.*

Por su parte, la Ley N° 1680/01, Código de la Niñez y la Adolescencia, sintetiza lo anterior enunciando que “el niño y el adolescente tienen derecho a una educación que les garantice el desarrollo armónico e integral de su persona y que les prepare para el ejercicio de la ciudadanía”.

Estos principios también se corresponden con las formulaciones del art. 26 (Derecho a la Educación) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc).

Es a partir de estas puntualizaciones normativas vinculadas al contenido del derecho a la educación que:

*[L]as instituciones educativas no deberían interesarse exclusivamente por la consecución de buenos resultados de aprendizaje, sin considerar la realización de los otros fines de la educación, como por ejemplo: desarrollar la personalidad y las aptitudes del/a estudiante, inculcar el respeto a los derechos humanos y a la identidad del niño o la niña, construir relaciones de paz, tolerancia, igualdad y amistad entre los pueblos, etc. La calidad, entonces, debe abarcar los propósitos “no académicos” de la educación, al comprender que las instituciones educativas son agentes de desarrollo integral de las personas y de las comunidades. Existen una serie de “habilidades blandas” o “socioemocionales”, que no solamente deben circunscribirse a las demandas del mercado, como determinan los enfoques economicistas de la educación, sino también a las obligaciones que frente al derecho internacional de los derechos humanos tienen los Estados<sup>5</sup>.*

5 Muñoz, Vernor (2014). Un nuevo concepto de calidad educativa desde la perspectiva de los derechos humanos. De un borrador de discusión de un estudio más amplio, remitido por correo electrónico el 21 de setiembre de 2014. Costa Rica. Disponible en: <http://www.ceaal.org/v2/archivos/publicaciones/carta/calidad-educativa.pdf>

## El rendimiento académico en la educación paraguaya y algunas condicionantes

La situación en Paraguay se encuentra bastante alejada de lo que prescribe el marco normativo del derecho a la educación, en cuanto a calidad del aprendizaje. La Agenda Educativa 2013-2018, señala al respecto que “la evidencia muestra que los aprendizajes logrados por los estudiantes no son equivalentes a los esperados e incluso distan mucho de estos, comprometiendo severamente el ejercicio del derecho a la educación” (MEC, 2014: 33).

Básicamente se registran niveles bajos de desempeño en las áreas de matemática y lengua: 18,63% de los y las estudiantes de 3° grado se ubican por debajo del nivel I en comunicación y el 18,12% en matemática; por su parte, apenas el 7,59% de los y las estudiantes alcanza el nivel IV (aprendizajes esperados para el grado) en comunicación, situación que llega al 9,26% de escolares en matemática.

*Lo preocupante de estas cifras es que un segmento muy pequeño de [las y] los estudiantes culminan la educación media alcanzando solo un nivel I o menor (nivel 0) en las áreas de matemática, lengua y literatura castellana y ciencias básicas, según las evaluaciones del SNEPE [Servicio Nacional de Evaluación del Proceso Educativo] (MEC, 2014: 33).*

Asimismo, Paraguay es posicionado entre los países con rendimiento por debajo de la media regional debido al bajo logro académico de los y las estudiantes en las áreas evaluadas por el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE)<sup>6</sup> en el marco del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)<sup>7</sup>.

Al respecto debe recordarse que Paraguay había participado del Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana (ICCS, por sus siglas en inglés). Los resultados obtenidos ubicaron al país a 76 puntos por debajo del promedio internacional y 15 por debajo del regional, revelándose así una escasa preparación cívica y ciudadana de los y las estudiantes (MEC, 2014: 33).

Es más que probable que este déficit se encuentre asociado con la persistencia de la cultura autoritaria en la sociedad, hecho constatado por la encuesta Latinobarómetro 2013. Dicho estudio muestra que a pesar que el 50% de la

6 Unesco. Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE). Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/santiago/education/education-assessment-llece/second-regional-comparative-and-explanatory-study-serce/>

7 Unesco. Evaluación de la calidad de la educación-LLECE. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/santiago/education/education-assessment-llece/>

población apoyaba el régimen democrático en ese año, la preferencia por un régimen autoritario era alta en la población:

*Paraguay es el país de la región con la mayor cantidad de personas que prefieren el régimen autoritario con un promedio de 34% en el período 1995-2013. En efecto este ha aumentado de un 20% en 1995 a 32% en 2013, habiendo alcanzado un máximo de 44% en 2005. Al compararlo con otras regiones del mundo se parece a Taiwán según el Barómetro del Asia, en cuanto a su autoritarismo se refiere (Latinobarómetro, 2013: 14).*

La situación docente constituye un aspecto estrechamente vinculado con la calidad educativa porque las y los estudiantes tienen derecho a que la enseñanza esté a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica (Defensoría del Pueblo, 2003: 208). Debe mencionarse, al respecto, que:

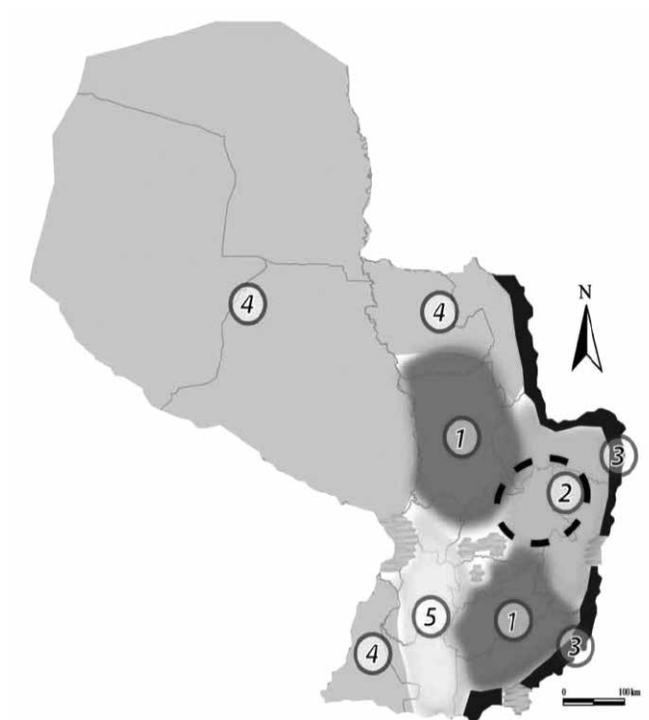
*[E]n el año 2005, a través del SNEPE se aplicaron pruebas a estudiantes del 3er. curso de formación docente en las áreas básicas de formación [y] los resultados obtenidos dan un promedio de rendimiento que oscila entre el 40% y 60%, lo cual evidencia la precariedad de la formación [del cuerpo docente] (MEC, 2014: 33).*

Una investigación realizada con 112 profesores/as de Historia y Geografía de colegios de gestión oficial reveló, por su parte, que los y las docentes, en general, desconocen tanto la disciplina como su didáctica, carecen de criterio a la hora del análisis histórico, confunden ideas, poseen una visión peligrosamente reduccionista y sesgada de los contenidos de la disciplina y sus alcances, y carecen del manejo de fuentes bibliográficas diversas y actualizadas, entre otros (Galeano, 2010: 101- 121).

Por otro lado, debe considerarse que unas inadecuadas condiciones ambientales y de salubridad en que se preste el servicio educativo vulneran el derecho a la educación, y que el deterioro de la planta física de los centros educativos pone en riesgo la vida de los y las estudiantes y vulnera igualmente su derecho a educarse (Defensoría del Pueblo, 2003: 212). Al respecto, el Atlas de Políticas Públicas del Paraguay, menciona que en el año 2010, las aulas en mal estado presentaban la siguiente distribución: “A nivel nacional, de las 43.883 aulas en las instituciones educativas, el 5,6% se encuentra en mal estado. En los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Guairá y Caazapá, de las 12.097 aulas, el 11,4% se encuentra en mal estado” (MH, 2013: 76). En cuanto a los sanitarios en mal estado, la situación se presentaba de la siguiente manera: “A nivel nacional, de los 46.860 sanitarios de las instituciones educativas, el 6,4% se encuentra en mal estado” (MH, 2013: 76).

En términos territoriales, el Atlas de referencia describe la situación del derecho a la educación en Paraguay de esta manera:

### Mapa de síntesis territorial del sistema educativo<sup>8</sup>



1. Constituyen zonas de intervención prioritaria y masiva por el nivel preocupante de los principales indicadores: repitencia, tasa de retención, calidad de la infraestructura, docentes por cada 100 alumnos, etc.
2. Zonas de intervención prioritaria. Concentrar los esfuerzos en la mejora cualitativa de la oferta educativa. En general, infraestructura en mal estado. Débil concentración poblacional erige a esta zona como de “intervención de segundo orden”. También incluye marcada crisis rural traducida en fuertes tasas de migración rural. Esto se acompaña de la suspensión de las actividades educativas en numerosas instituciones.

<sup>8</sup> Reproducido del Atlas de Políticas Públicas del Paraguay: tendencias y retos de intervención. Ministerio de Hacienda, 2013. Asunción.

3. Zonas fronterizas de intervención. Desplegar una oferta que permita el arraigo de las poblaciones en edad escolar.
4. Mantenimiento y desarrollo estratégico de la oferta educativa. Débil densidad poblacional exige una intervención en zonas específicas.
5. Territorio tradicional e históricamente poblado. En este espacio los indicadores estudiados presentan los valores más exitosos. Sin embargo, estos pueden estar influenciados por una de las Tasas Brutas de escolarización más bajas del país. La situación de crisis rural que conoce esta región debe ser tratada de manera transversal (MH, 2013: 81).

El panorama actual del derecho a la educación es particularmente crítico: con el derecho al aprendizaje, núcleo básico e innegociable del derecho a la educación, sin garantías para su cumplimiento, docentes con sub calificación (su título más alto no garantiza su capacidad para enseñar en el nivel educativo en el que se desempeña), establecimientos educativos en mal estado y un más que escaso presupuesto destinado para calidad educativa, se enfrenta como sociedad un presente inquietante y un inmediato futuro preocupante. Las perspectivas se tornan más problemáticas si se consideran los siguientes datos: el 61% de la población nunca o casi nunca lee por motivos profesionales y/o educativos, el 60% de la población nunca o casi nunca lee por ocio o interés personal y 3,1 de libros es el promedio de libros leídos por persona (OEI, 2014: 57-78).

Debe quedar claro que “la escuela no es un mero rito de iniciación para poder vivir en la aldea o navegar en la red o competir en el mercado” (Cullen, 1997: 258), pero en las actuales condiciones se encuentra sin recursos básicos para construir “un sujeto social del conocimiento, autónomo y solidario, que aprenda a diferenciar las relaciones humanas justas de las injustas, aprenda a discernir dónde y cuándo los derechos humanos son respetados, y dónde y cuándo son violados” (Cullen, 1997: 258), además de disponer de un sentido crítico de la memoria histórica, exigencia reiterada por la Mesa de Memoria Histórica.

El convenio firmado el 2 de abril de 2009 entre el MEC y la entonces Secretaría de la Mujer<sup>9</sup> (ahora Ministerio de la Mujer) en el marco del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y Resultados para las Mujeres en Educación (Priome) venció en 2014, pero no fue renovado. Este convenio comprometía a ambas instituciones a “fomentar, planificar y desarrollar el proceso de incorporación de la perspectiva de género en el ámbito educacional”.

9 MEC. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/documentos/documentos\\_resoluciones/422?style=original](http://www.mec.gov.py/documentos/documentos_resoluciones/422?style=original)

## Recomendaciones

Además de volver a insistir en la recomendación que desde el año 2012 se reitera con relación a la necesidad de avanzar progresivamente en la implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, se agregan además:

- Destinar los recursos financieros requeridos, conforme al mandato constitucional – no inferior al veinte por ciento del total asignado a la Administración Central, excluidos los préstamos y las donaciones- para garantizar las condiciones básicas para el disfrute del derecho a la educación.
- Mejorar la infraestructura educativa de todos los locales escolares y garantizar su mantenimiento.
- Mejorar la capacitación de los/as docentes que ejercen en instituciones educativas del sector oficial con un énfasis en la perspectiva de derechos; el docente precisa ser un profesional del derecho a la educación.

## Bibliografía

- Corporación Latinobarómetro (2013) *Informe 2013*. Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- Corvalán, Ramón (2007) “Derecho al aprendizaje: un derecho postergado” en Codehupy (2007) *Derechos Humanos en Paraguay 2007*. Asunción.
- Cullen, Carlos A. (1997) *Crítica de las razones de educar*. Paidós. Buenos Aires.
- Defensoría del Pueblo (2003) *El derecho a la educación en la constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*. Bogotá, Colombia, Defensoría del Pueblo.
- Galeano, José Antonio (2010) “La responsabilidad docente en la construcción de ciudadanía. El aprendizaje de la Historia y su valor en este contexto. Datos y lectura de una experiencia” en Centro de Investigación e Innovación Educativa (2010) *Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana (ICCS) 2009. Reflexiones sobre los resultados*. Asunción, MEC.
- Ministerio de Educación y Cultura (2014) *Agenda Educativa 2013-2018. Educación tarea de todos. Paraguay Katupyry*. Asunción, MEC.
- Ministerio de Hacienda (2013) *Atlas de políticas públicas del Paraguay: tendencias y retos de intervención*. Asunción, MH.
- Organización de Estados Iberoamericanos (2014) *Encuesta latinoamericana de hábitos y prácticas culturales 2013*. Madrid, OEI.
- Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (2014). *Rendición de cuentas 2014*. Asunción. SNNA.



# LA CRISIS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN PARAGUAY

DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR



Hasta el 2013, Paraguay era el único país en la región sin contar con una Ley de Educación Superior. A la fecha, el país ha superado esa limitación, pero la educación superior sigue constituyendo el nivel más excluyente del sistema educativo y existe una imperiosa necesidad de democratizar las instituciones de este nivel.

**Fernando Krug**

FORO POR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN  
FRENTE ESTUDIANTIL POR LA EDUCACIÓN (FEE)

## Introducción

Ha pasado un año de la aprobación de la Ley N° 4995/12 de Educación Superior en Paraguay. Sin duda, es un hecho importante que el país avance en la normativa del sistema de educación superior, ya que el mismo, a la altura del último lustro, se tornaba anárquico y sin criterios claros con los cuales regirse, con una intensificada proliferación de universidades, en especial, de carácter privado.

La Ley N° 1264/98 General de Educación en su art. 47 establece que la educación superior se ordenará por la Ley de Educación Superior y se desarrollará a través de universidades, institutos superiores y otras instituciones de formación profesional de tercer nivel. Por ello, contar con una Ley de Educación Superior garantiza un marco legal de funcionamiento para dicho sistema.

No obstante, es importante observar la sincronía de la ley sancionada con el cumplimiento del derecho a la educación, en este caso particular el derecho a la educación superior.

Afirma el docente paraguayo Melquiades Alonso que una ley no cambia las cosas, sino que es solo expresión de algo ya hecho o en su defecto que se está haciendo<sup>1</sup>. Por ello, la Ley de Educación Superior en los últimos dos años previos a su vigencia, fue generando más preguntas que respuestas; desatando, a su vez, una serie de cuestionamientos, en especial desde el sector estudiantil.

Una de las primeras dudas refiere a qué acciones debe realizar el Estado para incrementar la matrícula en la educación superior. Más del 69% de la población entre 19 y 25 años de edad no accede a alguna institución de educación superior (Molinier, 2013: 44). Dicho promedio aumenta a 89% entre la población en situación de pobreza extrema y 80% entre la población en situación de pobreza no extrema (Molinier, 2013: 44).

En el caso de las universidades, solo un 7% del total de la población en la franja etaria señalada accede a la universidad<sup>2</sup>. En esta línea, cabe señalar que en la actualidad existen 54 universidades, de las cuales 8 son de gestión pública y 46 son de gestión privada. La matrícula universitaria también es mayoritariamente absorbida por las instituciones de carácter privado: 82%

1 Expresión vertida por Melquiades Alonso en el marco del “Conversatorio sobre la Ley de Educación Superior. Actualidad y proyecciones”, organizado por la Fundación CIRD en alianza con el Centro de Estudiantes de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas (Cefuc), realizado el 16 de setiembre de 2014.

2 Viceministerio de Educación Superior (2012) *Datos sobre educación superior en el Paraguay* (2ª edición). Asunción, MEC.

de la matrícula universitaria corresponde a las privadas, mientras que 18% corresponde a las públicas<sup>3</sup>.

La Ley N° 4995/12, en su art. 4, sobre la responsabilidad del Estado a la educación superior, menciona: “Como bien público, la educación superior es responsabilidad del Estado (...). El Estado reconoce y garantiza el derecho a la educación superior como un derecho humano fundamental (...)”.

Así también, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) ratificado por el Estado paraguayo por Ley N° 04/92, señala en su art. 13, en lo relativo a la educación superior: “La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”; en la última línea señala el compromiso de los Estados de garantizar una implantación progresiva de la enseñanza gratuita en el nivel.

Uno de los cuestionamientos más reiterados por el movimiento estudiantil universitario es lo referente a la gratuidad de la educación universitaria, que se ve cada vez más lejos por el debilitamiento presupuestario, debido a los frecuentes recortes a las universidades públicas.

En esta misma línea, se cuestionó que una alternativa que subyace a la presente Ley de Educación Superior es la prestación de créditos para acceder a una carrera universitaria (art. 78), alternativa muy cuestionada dado que se omite la responsabilidad del Estado de garantizar el acceso gratuito progresivo. Todas las universidades, incluso las públicas, cobran aranceles en Paraguay, lo que dificulta el ingreso de personas con baja solvencia económica.

El lucro se ha incrustado en el sistema de educación superior de nuestro país como criterio preeminente. Esto ha dotado de vicios, en algunos casos, a instituciones de educación superior, como por ejemplo la venta de notas o, inclusive, la venta de títulos en instituciones educativas.

### **Compra y venta de notas y títulos profesionales**

Este año se ha hecho pública la situación de compra de notas llevada a cabo en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (UCA), tras un sumario impulsado por esta

3 Ibid.

unidad académica a través del cual se ha procedido a revisar la documentación relativa a las calificaciones desde el año 2009 hasta el año 2014<sup>4</sup>.

La mencionada universidad expulsó a 41 estudiantes y, a decir de las autoridades, “deberán buscar otra universidad, si quieren terminar la carrera”. En cuanto a las personas que egresaron, el Rector de la UCA, Michel Gibaud, solicitó que el Consejo de la Magistratura les retire los títulos de abogado/a a quienes fraguaron las notas<sup>5</sup>.

Además de la anulación de matrícula a estudiantes denominados “compranotas”, también se les anuló las materias compradas<sup>6</sup>. También por este caso fueron imputados funcionarios de la Secretaría de la Facultad de Derecho.

En otro caso, tras una investigación periodística del programa televisivo AAM, se develó la venta de títulos de licenciatura en Enfermería por parte del Centro Educativo Técnico Paz Ambiental. Las personas “egresadas” recibían su título luego de una fugaz carrera de 48 horas de duración y después de abonar 9.800.000 guaraníes ya acceden al título universitario<sup>7</sup>.

Dichos títulos son otorgados con el sello del Instituto Técnico Superior de Formación Profesional Santa Librada, cuya sede central se encuentra en el departamento de Cordillera y cuenta con una filial que funciona en el local de una seccional colorada de Fernando de la Mora (departamento Central). Este instituto otorgó títulos de licenciatura en Enfermería a 286 personas en el último año<sup>8</sup>.

Esta situación de comercialización directa de notas o inclusive de títulos nos demuestra que el lucro se ha convertido en el interés real de la educación superior y que en complicidad de las autoridades encargadas, se ha pervertido este sistema educativo. Con ello se desvirtúa la educación superior como un derecho humano fundamental.

4 Última Hora, 29 de julio del 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/uca-impulsara-retiro-titulos-los-que-compraron-notas-n816003.html>

5 Última Hora, 21 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/uca-matricula-solo-provisoriamente-imputados-compra-notas-n822451.html>

6 ABC Color, 10 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/locales/expulsan-a-41-compranotas-de-derecho-de-la-universidad-catolica-1294278.html>

7 ABC Color, 6 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/pagando-g-98-millones-un-instituto-otorga-titulo-de-enfermeria-en-48-horas-1292911.html>

8 Última Hora, 7 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/salud-investiga-300-enfermeros-egresados-del-instituto-santa-librada-n836259.html>

Esto en manifiesta disonancia con una de las finalidades de la educación superior, establecida en la ley de Educación Superior: “El rigor científico y la responsabilidad ética en la búsqueda, construcción y transferencia de conocimientos” (art.5, inc. e)<sup>9</sup>. Esta es suplida por la prioridad del lucro, que se transforma en una tendencia de la educación superior en el país.

## Estructuras del gobierno universitario

Según expresa la Ley N° 4995/12, el sistema de educación superior tiene como uno de sus principios: “La democracia, el Estado social de derecho y la solidaridad” (art 5, inc. d.). Así también, se reconoce que la universidad es autónoma por designio constitucional (art. 79)<sup>10</sup> y de la ley de educación superior.

La atribución de las universidades de ser autónoma debe ir ligada directamente a su condición de ser democrática. La mejor forma de proteger la autonomía de las altas casas de estudio es cuidando el concepto de comunidad universitaria.

En abril de 2014 se llevó a cabo la elección de rector y vicerrector en la Universidad Nacional de Asunción (UNA), resultando electo el Dr. Enrique Froilán Peralta, exdecano de la Facultad de Ciencias Veterinarias, a quien se lo vinculó públicamente con el senador Colorado Juan Carlos Galaverna<sup>11</sup> y con el stronismo<sup>12</sup>.

Froilán Peralta se mantuvo en el Decanato de la Facultad de Ciencias Veterinarias de la UNA durante más de dos décadas y arrastra como antecedentes el haber increpado y agredido a estudiantes que denunciaban anomalías en la administración de la facultad en el 2009<sup>13</sup>. Enrique Bazzano, uno de los estudiantes, fue suspendido y se vio obligado a continuar su carrera universitaria fuera del país.

Al igual que Bazzano, el estudiante Julio Román denunció que no puede defender su tesis desde hace más de 10 años debido a que había denunciado

9 Ley N° 4995 del 2 de agosto de 2013. De educación superior. Disponible en: <http://digesto.senado.gov.py/index.php?pagina=leyes&id=8411>

10 Constitución Nacional de la República del Paraguay (1992).

11 ABC Color, 28 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/galaverna-es-jefe-de-campana-de-peralta-1239253.html>

12 ABC Color, 22 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/locales/en-la-facultad-de-veterinaria-una-se-violan-los-derechos-humanos-1207528.html>

13 Última Hora Tv, 3 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/incidentes-estudiantes-y-decano-veterinaria-la-una-n210141.html>

la existencia de “planilleros”<sup>14</sup> en la Facultad de Ciencias Veterinarias bajo la administración de Froilán Peralta. La denuncia había sido corroborada por una investigación de la Contraloría General de República, pero todo siguió de la misma manera<sup>15</sup>.

Froilán Peralta logra ocupar la silla del Rectorado tras unas polémicas elecciones, donde los estudiantes denunciaron una directa injerencia del Partido Colorado en el proceso electoral, mientras gran parte de la comunidad universitaria desconocía la elección y los mecanismos que se utilizarían en la misma.

Una fuerte discusión en el Senado puso en la escena de la contienda electoral a varios actores de la arena política nacional, entre los que se destacó el senador Juan Carlos Galaverna, quien en una discusión con la senadora Blanca Ovelar (ambos de la ANR-Partido Colorado) afirmó que era como una competencia entre un Ferrari (aludiendo a Froilán Peralta) y un fusca viejo (aludiendo a Antonio Rodríguez, decano de Economía)<sup>16</sup>.

Mientras todo este conflicto se lidiaba, estudiantes de distintas facultades de la UNA se movilizaban exigiendo la nulidad del proceso electoral y la no injerencia partidaria en consonancia con el art. 143 del estatuto de la UNA, que establece la prohibición de actividad ligada a algún sector político partidario.

En la misma línea, durante el mes de octubre e inicios de noviembre se llevó adelante el proceso de elección de Rectorado y Vicerrectorado en la Universidad Católica, la segunda universidad más grande de nuestro país, con la particularidad que el gobierno lo ejerce la Conferencia Episcopal Paraguaya (CEP), dado su carácter privado y de propiedad de la Iglesia Católica.

Hasta la fecha de elaboración de este informe no se oficializó el nombre del nuevo rector de la casa de estudios. Los estudiantes de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la UCA decidieron no participar de los comicios consultivos llevados a cabo en toda la universidad en lo relativo a la elección de las personas que asumirían el Decanato y el Vicedecanato<sup>17</sup>.

14 Término utilizado para denominar a funcionarios/as públicos/as que cobran sus salarios sin trabajar.

15 ABC Color, 22 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/en-la-facultad-de-veterinaria-una-se-violan-los-derechos-humanos-1207528.html>

16 ABC Color, 24 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/cale-y-blanca-ovellar-se-enfrentan-1238223.html>

17 Última Hora, 5 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/alumnos-la-uca-protentan-contra-comicios-consultivos-n844888.html>

Así también el estudiantado de filiales de la Universidad Católica (UC), como el caso de la Facultad de Arquitectura (filial en el departamento de Itapúa), levantaron protestas por este mecanismo de renovación de autoridades que, señalaron, tiene su origen en los nuevos estatutos sancionados durante el presente año en la UC sin participación alguna de los estudiantes<sup>18</sup>.

Cabe señalar que ante las críticas del estudiantado, el obispo castrense, Monseñor Adalberto Martínez, en su calidad de miembro de la CEP afirmó que no se puede “democratizar tanto esa universidad” dado que no hay que olvidar que es de carácter privado<sup>19</sup>.

Ante esta premisa enunciada es menester reflexionar en torno a la incidencia de los principios de la educación superior<sup>20</sup>. Estos rigen para todas las instituciones de educación superior, por ende, son axiomas del derecho que debe ser garantizado. Entonces no se puede seleccionar cuáles criterios se toman en una universidad pública y cuáles se toman en una universidad privada, ya que no existe diferencia en la finalidad de las instituciones originalmente.

## **Estatutos universitarios y gobierno**

La Ley de Educación Superior, en su art. 35 (inciso a), menciona que: “Los órganos de gobierno de las universidades, su composición y atribuciones se establecerán en sus estatutos”. De esta forma, la ley asienta los contenidos de los estatutos y propone criterios que las instituciones deben adecuar en su funcionamiento para permitir una armonía entre los principios de la educación superior y el funcionamiento de las instituciones.

En el informe sobre derecho a la educación superior del año 2013 (Krug, 2013) ya se había señalado la existencia de estatutos que no reconocen el derecho de los estudiantes a organizarse en centros de estudiantes. Uno de los ejemplos es el caso de la Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo (Unves), en la cual el estudiantado denunciaba no poder organizarse por prohibición de las autoridades de la alta casa de estudios.

La Unves, institución de carácter público, es un ejemplo de cómo se busca manejar la universidad desde un criterio vertical, comparable al funciona-

18 Ibid.

19 Última Hora, 5 de noviembre de 2014. Disponible en: [www.ultimahora.com/alumnos-la-uca-protestan-contra-comicios-consultivos-n844888.html](http://www.ultimahora.com/alumnos-la-uca-protestan-contra-comicios-consultivos-n844888.html)

20 Ley N° 4995 de Educación Superior, art. 5.

miento de una empresa. Sin embargo, no es el único ejemplo. Gran parte de las universidades privadas sostienen la misma restricción a la organización estudiantil.

Justamente, en el proceso de actualización de los estatutos de algunas universidades como es el caso de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) y la Universidad Católica “Nuestra Señora de Asunción” (UCA) es donde se denota una voluntad de seguir manteniendo un sistema de gobierno vertical y poco democrático.

En la UNA, la Asamblea Universitaria presidida por el rector Froilán Peralta modificó el estatuto de la institución dejando como resultado la posibilidad de reelección por dos periodos más a todos los decanos actuales (muchos de ellos ya en su segundo periodo). Así también, ante la propuesta de aumentar la cantidad de la representación estudiantil en el Consejo Superior Universitario, de 8 a 12 representantes (uno por cada facultad) la asamblea, compuesta por una aplastante mayoría docente, respondió con una negativa.

En el caso de la Universidad Católica (UC), ya en el mes de octubre del presente año el Consejo de Gobierno de la institución notifica el cambio de estatuto y la incorporación de la figura de comicios consultivos para el proceso de elección de las personas que ocuparían el Decanato de cada facultad.

Los mencionados comicios no tienen un carácter vinculante, sino que, como lo expresa su nombre, son meras consultas que podrían tenerse en cuenta o no a la hora de la elección de autoridades de cada unidad académica. Uno de los antecedentes de la puesta en práctica de este mecanismo de forma poco favorecedora para estudiantes y docentes fueron las consultas hechas en el año 2009. En dicha ocasión fue electo por los estudiantes el Prof. José Antonio Galeano con 192 votos contra 19 votos de Ilde Silvero. A pesar de la aplastante derrota, el segundo terminó siendo electo por las autoridades de la UC para el Decanato de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas.

La forma que adopta el gobierno de la universidad se convierte en la forma de funcionamiento de la institución y esta, a su vez, determina las condiciones académicas con las que funcionará la universidad. Es sin duda menester de la comunidad universitaria y las instancias que rigen la educación superior considerar este indicador como criterio de evaluación de las universidades.

## **Intervención de la Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo**

La Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo (Unves) fue intervenida por el Consejo Nacional de Educación Superior (Cones) en junio del presente año<sup>21</sup> por las denuncias de corrupción y nepotismo en la administración de la institución (Krug, 2013) y por el cierre injustificado de la Facultad de Ciencias Agrarias.

Desde enero del presente año, estudiantes de la citada universidad se levantaron en manifestaciones por las “groseras” irregularidades en la Unves. La causa no tardó en ser acogida por la ciudadanía guaireña y algunas autoridades nacionales.

El proceso de movilización fue acompañado de la formulación de denuncias del Movimiento Estudiantil Guaireño presentadas al Parlamento Nacional y al Cones. También el diputado por el departamento de Guairá, Dr. Fernando Ortellado, presentó una denuncia contra el entonces rector de la Unves, José Félix Fernández, por malversación de los recursos de la universidad y nepotismo.

Durante el primer semestre del presente año, el Cones se vio imposibilitado de obrar de oficio ante las visibles irregularidades en la Unves por dos motivos centrales: los recursos de amparo presentados por la Unves, aprovechando la falta de reglamentación clara para el proceder del Cones; y la debilidad administrativa del Cones por carecer de presupuesto propio.

## **Recomendaciones**

### *Para el Poder Ejecutivo*

- Planear estrategias de financiamiento de la educación superior para garantizar el acceso gratuito progresivo al sistema de educación superior de Paraguay, lo cual es un compromiso del Estado.
- Fortalecer presupuestariamente a las universidades públicas para ampliar la cobertura.

21 ABC Color, 30 de mayo del 2014. Disponible en: (<http://www.abc.com.py/nacionales/intervienen-la-unves-1250433.html>)

### ***Para el Consejo Nacional de Educación Superior y el Poder Legislativo***

- Incorporar en la normativa de la educación superior la necesidad de una estructura democrática con la participación ecuaníme de la comunidad universitaria, esto tanto en universidades de gestión pública como de gestión privada.
- Incorporar en la normativa de educación superior la obligación de transparentar la administración de cada dependencia académica. La transparencia y la democracia son elementos que potenciarán el funcionamiento autónomo de las universidades.

### ***Para las universidades del país***

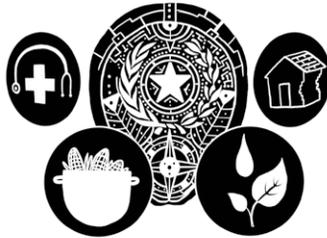
- Adecuar los estatutos de las universidades y reglamentaciones a los principios democráticos y basados en los derechos humanos que enuncia la Ley de Educación Superior.
- Participación ecuaníme de los estamentos de la comunidad universitaria en las instancias de gobierno de la universidad.

### ***Bibliografía***

- Krug, Fernando (2013) "La imperiosa necesidad de democratizar las universidades. Derecho a la educación superior" en Codehupy (2013) *Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción, Codehupy.
- Molinier, Lila (2013) *Caracterización del sistema educativo, sistema de educación superior*. Asunción, Foro por el Derecho a la Educación.
- Viceministerio de Educación Superior (2012) *Datos sobre educación superior en el Paraguay* (2ª edición). Asunción, MEC.

# DERECHOS CULTURALES EN PARAGUAY... UNA UTOPIÍA

DERECHOS CULTURALES



Pasan los años, pasan los gobiernos, el pueblo sigue sin acceso a manifestaciones artísticas culturales, los y las artistas siguen sin protección. En Paraguay no hay inclusión social, existe mucha desigualdad en el acceso a los bienes, y por ende, a la información y a la cultura. La cultura nunca estuvo en la agenda política de este gobierno, ni de los anteriores. El Estado no garantiza las condiciones para que las manifestaciones culturales tengan cabida e igualdad de circulación y acceso. No hay leyes que regulen el trabajo del artista y el aporte económico a la cultura por parte del Estado es casi inexistente.

**Carmen Briano**

CENTRO PARAGUAYO DE TEATRO (CEPATE)

## Introducción

El acceso de la población a hechos culturales y artísticos es una herramienta fundamental para la transformación social y la construcción de la identidad nacional, sin embargo en Paraguay hay pueblos enteros sin acceso a manifestaciones artístico culturales. Una encuesta recientemente publicada por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), sobre hábitos y prácticas culturales en Latinoamérica arrojó cifras alarmantes, 73% de las personas encuestadas en Paraguay afirmaron no haber asistido nunca a conciertos ni presentaciones en vivo, un 78% nunca fue al cine y solo un 8% afirmó haber ido al teatro<sup>1</sup>. Consultadas por un canal de televisión local (Telefuturo), con el fin de analizar los factores que inciden en el bajo porcentaje de paraguayos y paraguayas que asisten a actividades culturales, el director general de Gabinete de la Secretaría Nacional de Cultura dijo entre otras cosas que “el Estado es garante de derechos, y su responsabilidad es generar condiciones para que los derechos culturales sean ejercidos por la población”. “El Estado debe garantizar las condiciones para que las manifestaciones culturales tengan cabida e igualdad de circulación y acceso”, señaló. También afirmó que el Estado:

*[D]ebe, desde el Gobierno nacional y pasando por los gobiernos departamentales y municipales, coordinar los trabajos para que se mejore la infraestructura cultural, los espacios públicos equipados y para que las comunidades culturales puedan expresarse sin discriminación, y que todo esto requiere de legislación y recursos<sup>2</sup>.*

Lo que no se entiende es por qué, si tienen claro lo que tienen que hacer, no lo hacen.

## Marco jurídico

Entre las leyes más importantes a nivel interno debemos citar, la Constitución Nacional del Paraguay que garantiza ampliamente el derecho a la cultura<sup>3</sup>, reconociendo el carácter pluricultural de la nación, la libertad de creencias, de expresión, de la creatividad, de los derechos de autor y de propiedad intelectual, la protección y fomento del patrimonio cultural la difusión cultural y exoneración de impuestos a estos fines.

1 OEI. Encuesta Latinoamericana de hábitos y prácticas culturales 2013. Disponible en: <http://www.oei.es/publicaciones/LatinobarometroWeb.pdf>

2 SNC. 12 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.cultura.gov.py/lang/gu/2014/11/analizan-factores-causantes-del-limitado-acceso-a-la-cultura-en-nuestro-pais/>

3 CN. 1992, arts. 1, 24 al 29, 38, 46 a 48, 56, 57, 62 a 66, 73, 74, 77, 80 a 83, 115, 140, 145 y 176.

A su vez, el Estado paraguayo ha ratificado numerosos instrumentos Internacionales de derechos humanos que garantizan el derecho a la cultura<sup>4</sup>.

Así también, la Ley N° 1299/98 que crea el Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (Fondec), la Ley N° 3051/06 que crea la Secretaría Nacional de Cultura, la Ley N° 4199/10 que establece el seguro social para músicos, autores, compositores y cultores del arte en general.

También se destaca la Ley N° 1328/98 de Derechos de Autor y Derechos Conexos y la Ley N° 5247/14, que modifica los artículos 126 y 130 de la misma. La ley de derechos de autor tiene por objeto la protección de los autores y demás titulares de derechos sobre las obras literarias o artísticas, de los titulares de derechos conexos al derecho de autor y otros derechos intelectuales.

## **Fondo Nacional de Cultura**

El Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (Fondec), creado con el fin de financiar y promover las actividades culturales privadas en todo el territorio nacional y único fondo de apoyo a la cultura y las artes actualmente, tiene entre sus fines estimular la creación artística, incentivar la profesionalización del trabajo artístico y cultural, y promover la difusión de la actividad artística.

El Fondec, entre otros aspectos, no contempla en sus rubros los ensayos<sup>5</sup> ni la investigación, con lo cual, en el caso de los espectáculos en vivo, el Fondec se convierte en un simple comprador de funciones. Una de las instancias más importantes de un espectáculo en vivo (danza, teatro, conciertos, circo, etc.) son los ensayos. Lugar de búsqueda y creación entre personas que se dedican a la dirección, actuación, coreografía, baile, escenografía iluminación y música. El tiempo invertido en los ensayos es directamente proporcional a la calidad del producto final. Esto no está contemplado en la reglamentación del Fondec. Por otro lado, hay todo un trabajo de investigación y adaptación del texto por parte de las personas a cargo de la dirección y/o coreografía que tampoco está contemplado. En este contexto, la creación y la profesionalización se vuelven difíciles.

El Fondec tampoco cuenta con un rubro dedicado a la difusión de las manifestaciones culturales. Artistas y producciones independientes dependen

4 Tanto del sistema universal de protección de derechos humanos como del sistema interamericano de derecho humanos.

5 Fondec. Artes escénicas. Disponible en: <http://www.fondec.gov.py/upload/disciplinas/13797090762.pdf>

exclusivamente de la buena voluntad de los medios de comunicación para promocionar sus trabajos ya que, en este sentido, tampoco se cuenta con apoyo de la Secretaría Nacional de Cultura u otro organismo del Estado.

En el año 2013, un total de 174 proyectos adjudicados por el Fondec se vieron perjudicados por la falta de desembolso del Ministerio de Hacienda que fue realizado recién en el 2014. En el mes de abril, artistas de varios sectores se manifestaron frente al Ministerio de Hacienda para exigir la liberación de fondos. Por otro lado, el presupuesto del Fondec para el año 2014 fue recortado en 700 millones de guaraníes. Las adjudicaciones para el presente año se dieron tarde y de manera poco clara para quienes presentaron proyectos<sup>6</sup>.

## **Secretaría Nacional de Cultura**

A 7 años de la creación de la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), el Plan Nacional de Cultura se encuentra todavía en etapa de diseño.

A fines del año 2011, cumpliendo con lo establecido en la Ley N° 3051/06 se crea el Consejo Nacional de Cultura (Concultura) que está trabajando, entre otras cosas, en un Plan Nacional de Cultura. Representantes de diversos sectores de la sociedad civil han sido elegidos por sus gremios o asociaciones. Por otra parte, la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), convocó a representantes de diferentes sectores a mesas técnicas de trabajo con el fin de analizar y trabajar sobre las necesidades de cada sector. Esta apertura de la SNC integrando a la sociedad civil es un paso importante en la democratización de la cultura, aunque por el momento solamente son reuniones de análisis y planteamiento de problemas. El 6 de noviembre la SNC ha enviado el borrador de reglamento interno de Concultura en el que el art. 6: “procedimiento de designación o elección de representantes”, establece que serán elegidos/as entre los y las participantes de la Mesas técnicas, esto privaría a cada sector de elegir libremente su representante como lo venía haciendo anteriormente.

Si bien la SNC suscribió la adhesión de Paraguay a ocho de los Programas Iberoamericanos (IBERs),<sup>7</sup> atendiendo una demanda de años por parte de los y las artistas ya que el no pertenecer a esta instancia de participación internacional, privaba al país de grandes oportunidades. Si bien, como se mencionó, nuestro país participa en ocho programas IBERs, aún falta ingresar al

6 ABC Color, 20 de febrero de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/artes-espectaculos/tras-reclamos-hacienda-libero-fondos-al-fondec-1218414.html>

7 SNC. Programas IBERs. Disponible en: <http://www.cultura.gov.py/wp-content/uploads/2014/02/PROGRAMAS-IBERs.pdf>

programa Iberescena, que promueve en los Estados miembros – a través de ayudas económicas - la creación de un espacio de integración de las artes escénicas fomentando la distribución, circulación y promoción de espectáculos iberoamericanos, incentivando las coproducciones, apoyando festivales, etcétera.

En el mes de mayo, la SNC organizó la participación de una delegación de 60 personas entre artistas y productores culturales de Paraguay en el Mercado de Industrias Culturales del Sur (MICSUR). Si bien la experiencia, en líneas generales fue positiva y se concretaron varios acuerdos en rueda de negocios, integrantes de la delegación pertenecientes al sector de las artes escénicas señalaron la falta de asesoramiento por parte de la SNC, para la preparación de los materiales a ser entregados en dichas ruedas de negocios. La SNC realizó varias jornadas de capacitación donde se hacía hincapié en “cómo vender” y omitió capacitar a las personas participantes en “cómo presentar” las propuestas paraguayas, que fueron presentadas de manera precaria poniéndolos en desventaja ante los demás países. Las artes escénicas de Paraguay no estuvieron presentes en los foros, ni fueron invitadas a participar de las mesas de debate de las que participaron los demás países. El Centro Paraguayo de Teatro (Cepate) no fue incluido en la delegación que representó a Paraguay. También hubo errores en las inscripciones ya que personas que se anotaron como vendedoras fueron puestas como compradoras, lo que generó dificultades y confusión a la hora de realizar negociaciones.

## **Ley del artista**

Los artistas no gozan de los beneficios laborales de los demás trabajadores y trabajadoras. La Ley N° 4199 que establece el seguro social para músicos, autores, compositores y cultores del arte en general, fue aprobada en el año 2010, reglamentada en agosto del 2012 y todavía no ha sido aplicada por no haberse conformado la Comisión Nacional de certificación que pide dicha ley para la creación del Registro Nacional de Artistas. El Ministerio de Educación y Cultura (MEC), en el que recae la presidencia de dicha comisión, recién convocó a una primera reunión el día 19 de noviembre del corriente año. La Comisión de certificación, según la ley, deberá estar formada por un representante del MEC, un representante del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y cinco representantes de los gremios de artistas con más cantidad de afiliados y afiliadas. Al cierre de este informe, todavía no ha sido conformada dicha comisión.

## **Derechos de autor y derechos conexos**

El 24 de julio de 2014, fue sancionada la Ley N° 5247/14, la misma modificó los artículos 126 y 130 de la Ley de Derecho de Autor y Derechos Conexos. Dicha Ley, en un inicio, repudiada por algunas organizaciones locales vinculadas a la creación y libre difusión de información e ideas, amplía el plazo de duración de los derechos de artistas, intérpretes, ejecutantes y productores de fonogramas de cincuenta a setenta años. Esta nueva disposición equipara la legislación nacional en materia de protección de derechos conexos al derecho de autor, con las demás legislaciones a nivel regional, como Argentina y Brasil.

## **Difusión Cultural y exoneración de impuestos**

La Constitución Nacional, en su Capítulo VII, art. 83 de la difusión cultural y de la exoneración de impuestos, establece:

*Los objetos, las publicaciones y las actividades que posean valor significativo para la difusión cultural y para la educación, no se gravarán con impuestos fiscales ni municipales. La ley reglamentará estas exoneraciones y establecerá un régimen de estímulo para introducción e incorporación al país de los elementos necesarios para el ejercicio de las artes y de la investigación científica y tecnológica, así como para su difusión en el país y en el extranjero.*

Sin embargo, funcionarios/as de la Municipalidad de Asunción se hacen presentes en conciertos y obras teatrales para cobrar el 10% de impuestos sobre las entradas vendidas. Para conseguir que este impuesto sea exonerado hay que hacer por cada espectáculo un pedido al intendente municipal de declaración de interés cultural. Por otro lado, los y las artistas facturan como “servicios personales” con 10% de Impuesto al Valor Agregado (IVA) y se les obliga a descontar este impuesto en las rendiciones al Fondec y a la Secretaría Nacional de Cultura.

## **Proyecto de ley archivado**

En el sector de la música, la Asociación de Músicos del Paraguay (AMP), impulsó un proyecto de ley presentado por el senador Silvio Ovelar, que establecería un canon del 5% sobre contratos de músicos extranjeros. La ley establece que dicho canon será aplicado por la Asociación de Músicos del Paraguay, para ayuda social de los asociados. Esto obligaría a los músicos a asociarse a la AMP en un país donde existe la libertad de asociación, establecida en la

Constitución Nacional: “Toda persona es libre de asociarse o agremiarse con fines lícitos, así como nadie está obligado a pertenecer a determinada asociación” (art. 42). Por este motivo, la agrupación Música en Acción, a través de un comunicado de prensa con fecha 12 de mayo de 2014, si bien expresa su total acuerdo con la ley, propone que el canon sea manejado por una entidad del Estado, preferentemente la Secretaría Nacional de Cultura ya que no todos los músicos están asociados a la AMP. Este desacuerdo entre asociaciones de músicos desencadenó en el archivo de la ley.

## **Ausencia del Estado**

Sólo cinco ciudades cuentan con salas de cine y muy pocas con salas teatrales. Tanto los espectáculos en vivo como algunas proyecciones audiovisuales en el interior se llevan a cabo en clubes, plazas, salones u otros espacios alternativos que no cuentan con los requisitos mínimos de técnica y confort necesarios para realizar dichas presentaciones. El Estado tampoco invierte en la promoción, difusión y circulación de bienes culturales por lo cual las pocas manifestaciones culturales en el interior se desarrollan gracias al esfuerzo de artistas y lugareños/as.

La falta de transporte público en horarios nocturnos dificulta también la asistencia a las salas de la capital. Ni el público, ni los actores y actrices tienen cómo volver a su casa después de una función nocturna.

No existe ningún tipo de ayuda o subsidios a los espacios alternativos, lugares de creación, investigación, práctica de nuevas estéticas y formación de actores, que están en permanente riesgo de desaparecer.

Este año no hubo programas de fondos de cultura para proyectos ciudadanos y varios elencos de teatro fueron invitados a participar de festivales a otros países a los que no pudieron asistir a falta de rubro de movilidad para artistas.

Para el sector audiovisual este año fue muy productivo ya que se estrenaron 8 largometrajes y hay más de 20 proyectos en producción y preproducción. Todo un record en un país donde no existe una ley de cine que apoye económicamente los proyectos locales y garantice una distribución y donde sólo existen 28 salas de proyección.

Los audiovisualistas coinciden en que hubo un antes y un después de “7 Cajas”, película dirigida por Juan Carlos Maneglia y Tana Schémbori estrenada en

agosto de 2012 y que fue record de taquilla en el país y premiada en varios festivales internacionales, además participó de 145 festivales y obtuvo 34 premios. Sin ir más lejos, en Argentina fue declarada de interés cultural por la legislatura porteña<sup>8</sup>.

Por otro lado, en octubre del 2013 se creó la Academia de Artes y Ciencias cinematográficas lo que permitirá, entre otras cosas, que películas paraguayas puedan participar de los Premios Oscar.

Sin embargo, estos logros se deben casi en su totalidad al trabajo y la gestión de integrantes del sector ya que el apoyo del Estado en este sentido sigue siendo el mínimo.

### **Caso Nelson Aguilera**

El escritor paraguayo Nelson Aguilera, autor de la novela infantil *Karumbita: la patriota*, fue sentenciado a 30 meses de prisión en una causa judicial iniciada por su colega y compatriota María Eugenia Garay Zucolillo, quien alega plagio de su obra para adultos *El túnel del tiempo*.

Si bien la demanda judicial se inició en julio de 2010, Aguilera tuvo la primera sentencia en su contra en noviembre del año último, que fue confirmada por la Cámara de Apelaciones de Asunción en junio pasado<sup>9</sup>.

Los mayores referentes de la literatura paraguaya y expertos extranjeros coincidieron en que las similitudes entre ambas no podrían ser descriptas como plagio. Aguilera ha sugerido que la condena en su contra podría haber sido influenciada por el hecho de que la escritora Garay Zucolillo es hermana de César Garay Zucolillo, ministro de la Corte Suprema de Justicia que tendrá la última palabra en este expediente.

Personalidades e importantes referentes de la cultura paraguaya han manifestado su repudio a la condena a Nelson Aguilera, entre ellos, la comisión directiva de la Sociedad de Escritores del Paraguay; la comisión directiva del PEN Club Paraguay; Eduardo Gómez, presidente de Capel; Mario Casartelli, presidente de Escritor Róga; la agrupación Música en Acción; el Centro Pa-

8 ABC Color, 19 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/espectaculos/cine-y-tv/declaran-a-7-cajas-de-interes-cultural-en-la-argentina-1287648.html>

9 La Nación, 14 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1743895-istan-a-los-gobiernos-a-liberar-a-escritores-injustamente-presos>

raguayo de Teatro (Cepate); y la Asociación de Bibliotecarios Graduados del Paraguay (Abigrap).

La escritora Luisa Valenzuela, integrante de PEN Capítulo Argentino, le envió a Aguilera una carta de solidaridad en la que advierte: “Su proceso tiene cariz de caza de brujas, lejos de toda discusión literaria”<sup>10</sup>.

## Recomendaciones

El Estado debe generar las condiciones para que los derechos culturales sean ejercidos por la población y para ello debe:

- Aumentar el presupuesto de la Secretaría Nacional de Cultura.
- Mejorar la infraestructura cultural.
- Subvencionar los espacios culturales alternativos y los teatros independientes.
- Suscribir al programa Iberescena.
- Coordinar y auspiciar la circulación de artistas y bienes culturales en el interior del país.
- Fomentar las expresiones artísticas en los diferentes barrios de Asunción y ciudades del interior del país
- Exonerar de impuestos fiscales y municipales las actividades que posean valor significativo para la difusión cultural y para la educación tal como dice el art. 83 de la Constitución Nacional.
- Reconocer al y a la artista como trabajador/a garantizándole los derechos básicos de los demás trabajadores/as.
- Promover leyes o incentivos para que haya más producciones nacionales en los canales de televisión para así dar trabajo a los actores, actrices autores, autoras vestuaristas, maquilladores/as, audiovisualistas y técnicos/as paraguayos/as.
- Modificar el reglamento del Fondo Nacional de Cultura de modo que las/os proyectistas puedan contar con un rubro para ensayos, investigación, adaptación de obras y derechos de autor.

10 La Nación – Argentina, 14 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1743895-ins-tan-a-los-gobiernos-a-liberar-a-escritores-injustamente-presos>

## ***Bibliografía***

Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1992.

FONDEC. Artes escénicas. Disponible en: <http://www.fondec.gov.py/upload/disciplinas/13797090762.pdf>.

OEI. *Encuesta Latinoamericana de hábitos y prácticas culturales 2013*. Disponible en: <http://www.oei.es/publicaciones/LatinobarometroWeb.pdf><http://oei.es/xxivcie/encuestalatinoamericana2013.pdf>.

# POR UNA POLÍTICA DE SALARIO MÍNIMO LEGAL DE PROTECCIÓN

DERECHO AL TRABAJO



La apuesta al crecimiento económico inclusivo implica promover en primer lugar niveles sostenibles de crecimiento. En ese contexto, implica promover a la población en edad activa para su formación y capacitación laboral, la creación de empleos dignos-decentes, la defensa del salario mínimo legal como medida de protección, el aumento de la cobertura de derechos, y de seguros de salud, jubilaciones y pensiones. La reducción de las brechas en todos estos aspectos que se relacionan con el derecho al trabajo, también requiere que la autoridad de aplicación, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), se fortalezca institucionalmente y desarrolle sus relevantes y amplias competencias en pos de los objetivos de una política laboral, integral y vigorosa.

**Lila Molinier**

TAPÉ'A

## Introducción

La Huelga General del 26 de marzo del presente año fue uno de los acontecimientos más importantes para el movimiento obrero y social en general en la coyuntura interanual. Fue realizada después de 20 años desde la última vez y convocó a cinco centrales sindicales (que nuclean a sindicatos de las empresas públicas proveedoras de electricidad, teléfono, transporte público de pasajeros, entre otros) y a las organizaciones campesinas, destacándose entre ellas la Federación Nacional Campesina (FNC), que se unió ese día con su XXI marcha anual en Asunción y la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), que se movilizó en la capital y en 13 departamentos del país. Además, se unieron las organizaciones de mujeres, organizaciones indígenas, estudiantes de secundaria y de universidades, partidos y movimientos políticos. Las reivindicaciones incluyeron una diversidad de puntos consensuados que sintetizan el descontento, la demanda, la oposición a la llamada Ley de Alianza Público-Privada (Ley APP); la libertad de los campesinos presos políticos en huelga de hambre y en prisión domiciliaria, víctimas de la masacre de Curuguaty; el rechazo al ajuste del 10% del salario mínimo legal (SML) y a favor del ajuste del 25%, el control de la canasta básica y la libertad sindical; el rechazo al aumento del pasaje y en pro del boleto estudiantil, y el reclamo de la gratuidad de la educación y salud pública universal.

La huelga paralizó las actividades económicas, educativas y sociales en general; movió la posición del Gobierno y la consideración de los medios de comunicación masivos hacia la legalidad y legitimidad de la medida, después de ponerse de manifiesto el temor y la desconfianza, y las acusaciones politizadas e ideologizadas, por el sentido político que adoptó al oponerse abiertamente al plan de gobierno asociado con la Ley APP. También fue un pequeño logro el ajuste del 10% del Salario Mínimo y Legal (SML)<sup>1</sup>, considerando la negativa inicial del Gobierno, aunque concedido posteriormente como medida para desactivar la huelga. Ante el hecho consumado, la respuesta del Ejecutivo fue la instalación de una mesa de diálogo con las centrales sindicales, liderada por Juan Afara, vicepresidente de la República. La oferta no fue aceptada por las organizaciones campesinas y sus articulaciones sindicales, y condicionada por las primeras, movidas, entre otras cosas, por las amenazas del descuento salarial y la demanda judicial al funcionariado público que acató la huelga. La mesa de diálogo fue activada al día siguiente, el 27 de marzo, y la referida amenaza fue desactivada dos semanas después con la firma

1 Ver monto actual en guaraníes y en dólares, Cuadro: PARAGUAY. Indicadores socioeconómicos 2013-2014, en el artículo de análisis de coyuntura económica, en el presente Informe.

de un Acta de Compromiso por ambas partes, en la que el Gobierno desistió de tomar represalias contra funcionarios y funcionarias huelguistas, e instaló nuevas mesas de negociación para el reajuste salarial y de la canasta básica demandada por el movimiento sindical<sup>2</sup>.

Por su parte, el nuevo Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) creado por desdoblamiento del anterior Ministerio de Justicia y Trabajo, a fines del 2013, ha seguido un lento proceso de estructuración institucional. Su presencia se ha hecho esperar, por lo que su actuación es aún insignificante en relación con sus objetivos y competencias. No tuvo ningún protagonismo en torno a la Huelga General.

## Marco jurídico

### *La organización y funcionamiento de la autoridad de aplicación*

Ante la vigencia del Código Laboral y la constante vulneración de los derechos laborales de los trabajadores/as, es grave el lento proceso de institucionalización del nuevo Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), creado por Ley N° 5115 a fines del 2013<sup>3</sup>, por desdoblamiento del anterior Ministerio de Justicia y Trabajo, y que casi un año después, tenga aprobada su Carta Orgánica<sup>4</sup>, cuando ya en el 2011 el Congreso Nacional había recibido el proyecto de ley de creación, elaborado por la Asociación de Abogados Laboralistas del Paraguay, con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>5</sup>. El ministro fue nombrado a principios de abril, una semana después de la Huelga General, cargo ocupado por el hasta entonces encargado de Despacho y director general del Sistema Nacional de Promoción Profesional (SNPP) del ministerio<sup>6</sup>.

Al MTESS corresponde la tutela de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras en materia de trabajo, empleo y seguridad social, como policía laboral en su carácter de autoridad administrativa del trabajo (art. 2). Sus objetivos son diseñar, planificar, ejecutar y evaluar las políticas laborales, y velar por la protección de los trabajadores y las trabajadoras en sus distin-

2 ABC Color, 14 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/gobierno-promete-no-descontar-salarios-1235164.html>.

3 Fue promulgada el 20 de noviembre de 2013.

4 Fue aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo N° 2346, del 02 de octubre de 2014.

5 ABC Color, 5 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-empresa/suplementos/economico/ley-del-ministerio-de-trabajo-empleo-y-seguridad-social-1202607.html>.

6 MTESS. Disponible en: [www.mtess.gov.py](http://www.mtess.gov.py).

tas dimensiones, garantizando el respeto de sus derechos, especialmente de quienes se encuentren en condiciones de vulnerabilidad; promover la formación y capacitación laboral, incorporando la perspectiva de género, salud y seguridad social. Sus competencias son relevantes y suficientemente amplias para cumplir con sus propósitos y objetivos<sup>7</sup>.

### **Por un salario mínimo legal que proteja a las trabajadoras y trabajadores**

La situación de desprotección de las y los trabajadores tiene en el aspecto salarial un punto de tensión constante, pues a cada ajuste decretado por un Gobierno le siguen el remarcado y alza de los precios de los bienes de consumo y servicios básicos, justificado por la “suba” del SML. El estudio que dio sustento al reclamo del ajuste del 25% del SML demostró que no existieron tales subas ni los ajustes llegan a ser tales, pues estos han sido menores que las subas de precios.

En el contexto de los 25 años del proceso de democratización posdictadura que vivió el país, las y los trabajadores han experimentado la pérdida del poder adquisitivo del SML, y, por lo tanto, del consumo básico familiar, a pesar de los 21 ajustes aplicados como respuesta al proceso inflacionario de la economía nacional entre el 1 de junio de 1989 (el primer ajuste salarial realizado por el primer Gobierno de la transición democrática) y enero de 2014. Según los cálculos, la pérdida del poder adquisitivo del SML acumulado en dicho período es del 30,7% y ha significado una reducción del consumo, del nivel y la calidad de vida de las y los trabajadores (Monte Domecq, 2014).

El estudio también propuso, a pedido de los gremios sindicales que buscan poner en perspectiva la negociación salarial, la revisión de la política del SML en relación con, entre otros, los siguientes puntos: (i) recuperar el rol de salario-precio mínimo como política de protección a la clase trabajadora a través de la actualización de su valor; (ii) elaborar un nuevo índice del costo de vida de una familia tipo del trabajador/a; (iii) desindexar el SML de toda transacción no vinculada al salario mismo; (iv) aumentar la formalización de los contratos de trabajo; (v) institucionalizar el diálogo tripartito; (vii) fortalecer al Ministerio del Trabajo, y (viii) promover la participación de los trabajadores/as en la gestión de las empresas.

7 Ley N° 5115/13 y Decreto N° 2346.

Si bien el SML no rige para un gran sector de la economía informal, es una referencia importante para su formalización y la protección social de las y los trabajadores, y para otro gran sector un techo de ingreso en el que se mantiene la relación laboral por mucho tiempo, por la falta de promoción laboral, como sucede en el sector de los servicios comerciales y administrativos.

## Los indicadores monitoreados

Por tercer año consecutivo, el informe de derechos humanos de la Codehupy monitorea los indicadores del empleo en Paraguay<sup>8</sup>, en relación con el derecho al trabajo digno y decente, y las condiciones de protección en las que se dan, en la perspectiva del desarrollo humano sostenido, y la brecha existente en referencia con los objetivos buscados. La fuente en la que nos basamos es oficial, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC).

### *Acceso al trabajo decente y productivo*

En el año 2013, la tasa de actividad<sup>9</sup> promedio a nivel país bajó en relación con el año anterior, 2012, tanto en el caso de los hombres como de las mujeres, aunque en mayor proporción para estas últimas. Dicho resultado habría sido por efecto de la caída de la tasa de actividad en las zonas urbanas en general, y en el caso de las mujeres de las zonas rurales (Cuadro 1).

La situación descrita no es coherente, en principio, con la coyuntura de mayor crecimiento económico (14,2%) medido a través del producto interno bruto (PIB) para dicho año respecto del 2012, ni tampoco lo es en el caso del aumento generalizado de la tasa de actividad en este año, de caída del PIB (-1,2%), respecto del 2011<sup>10</sup>. De manera que cabe indagar sobre la situación reflejada y la consistencia de las estadísticas oficiales.

8 Cabe mencionar que en esta edición del informe no se incluye el análisis de la variable "Capacitación, mejora de habilidades y desarrollo profesional", pues no se cuenta con datos del año 2013 en cuanto a los indicadores de esta variable.

9 Estimada con el número de la población económicamente activa (PEA) sobre el número total de población en edad de trabajar (PET), de 10 años y más.

10 Para ampliar, ver el artículo de análisis de coyuntura económica del presente informe.

**Cuadro 1: Acceso al trabajo. Año 2011, 2012, 2013**

Año	Total país	total país		rural		urbano		población pobre	
		hom- bres	muje- res	hom- bres	muje- res	hom- bres	muje- res	hom- bres	muje- res
	<b>1. Tasa de actividad o población económ activa (PEA) sobre población en edad de trabajar, de 10 años y más</b>								
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	
2013	62,6%	73,8%	51,9%	78,3%	47,2%	70,6%	54,6%		
	<b>2. Tasa de PEA ocupada (PEAO)</b>								
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	
2013	95,0%	95,5%	94,3%	97,2%	95,1%	94,2%	93,9%		
	<b>3. Tasa de PEAO en el sector primario (agricultura, ganadería, forestal, caza, pesca)</b>								
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	
2013	23,4%	28,4%	16,5%	58,1%	42,2%	4,0%	3,2%		
	<b>4. Tasa de PEAO en el sector secundario (construcción, manufactura, minería)</b>								
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	
2013	16,6%	22,8%	7,9%	16,3%	6,1%	28,2%	8,8%		
	<b>5. Tasa de PEAO en el sect terciario (serv y bienes públicos, comercio, finanzas, gobier, serv a hogares, otros)</b>								
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	
2013	59,9%	48,7%	75,6%	25,5%	51,7%	67,8%	87,9%		

FUENTE: DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2011, 2012 y 2013.

En cuanto al comportamiento de la Población Económicamente Activa Ocupada (PEAO)<sup>11</sup>, se mantiene elevado, en 95%, con escasa diferencia entre hombres y mujeres, a favor de los hombres, en particular de las zonas rurales donde el promedio aumenta a un poco más de 97%.

Considerando la ocupación por sector de la producción, el terciario es el que absorbe mayor ocupación, 60% del total de la PEAO con ventajas para las mujeres (76%), en las zonas rurales y urbanas, en particular en las urbanas (88%) y a pesar de que en las rurales es más baja su participación (52%), duplica la de los hombres (26%). Esta situación es explicable en razón de la mayor incidencia de la mujer en el sector de los servicios comerciales, en los servicios educativos y de salud pública, así como en el doméstico.

En segundo lugar se encuentra el sector secundario, de industria, minería y construcciones, que ocupa a cerca del 17% del total de la PEAO, y que aumentó levemente el promedio general a nivel país, y de los hombres en ambas zonas. Muestra marcada diferencia entre hombres (23%) y mujeres (8%), a favor de los primeros, y entre zonas, de los hombres de las zonas urbanas (28%) frente a las mujeres de dicha zona (9%). En las zonas rurales, la tendencia es al aumento de la ocupación en general, pero favorece más a los hombres (16%) que a las mujeres (6%). En 2013, por ejemplo, aumentó el empleo en las grandes procesadoras de granos oleaginosos y el ensamblaje de motos y automotores ubicados en la zona urbana del departamento Central<sup>12</sup>.

En tercer lugar se encuentra la ocupación en el sector primario, de la agricultura, ganadería, caza y pesca, que muestra una tendencia a la baja si se compara con el año 2011; en el 2012, año de crisis en la producción agrícola y de recuperación de la ganadera, la ocupación en general habría aumentado. La ocupación en este sector es favorable a los hombres en el ámbito rural (58%) y el promedio país (28%), pero en las zonas rurales las mujeres tienen un alto nivel de ocupación (42%). La ocupación en el sector primario está relacionada, en gran medida, con la agricultura familiar campesina, y en menor medida con el empleo en la agroindustria, las empresas agrícolas mecanizadas, grandes y medianas, y en la ganadería.

11. La población económicamente activa está conformada por el número de personas en edad de trabajar ocupada y desocupada. Se considera personas desocupadas a las que habiendo tenido experiencia laboral, quedaron cesantes y están buscando trabajo, y las que teniendo edad de trabajar, buscan trabajo. En el Paraguay, la edad para trabajar es de 10 años en adelante.

12. Para ampliar la información ver el artículo de análisis de coyuntura económica del presente informe.

### *Protección contra el desempleo y el subempleo*

El desempleo y el subempleo reducen la capacidad y posibilidad de obtener autonomía económica de las personas en edad activa, por lo que impactan en el nivel y calidad de vida de las mismas. De ahí que son aspectos a ser atendidos por las políticas públicas.

El promedio de horas trabajadas semanalmente por las personas ocupadas de 15 años y más para el 2013 no está disponible. El del 2012 indica que en el caso de los hombres de las zonas urbanas llegó a 49 horas y de las zonas rurales a 43 horas, mientras que de las mujeres, a 42 y 33 horas, respectivamente (Cuadro 2.1).

Por el lado del desempleo, en el 2013, el porcentaje promedio fue del 5% y afectó más a las mujeres de todas las áreas consideradas, total país (5,9%), rural (4,9%) y urbana (6,1%). En general, los niveles son más reducidos que en el 2011 y 2012, a excepción de los hombres de las zonas urbanas que llegó a 5,8%, muy cerca del consignado en el caso de las mujeres de dicha zona (Cuadro 2.2).

En cuanto al subempleo, sigue siendo el problema principal de la estructura del empleo en Paraguay, aunque el promedio país se redujo levemente, a 20%, asociado con la reducción del subempleo de los hombres de las zonas urbanas (15%), y su impacto en el promedio de los hombres a nivel país. Los niveles más altos afectan a las mujeres rurales (26%) y las urbanas (23,6%), y a los hombres rurales (19%) (Cuadro 2.3).

El desglose en subempleo visible e invisible permite identificar que la subocupación visible<sup>13</sup> constituye en 2013, en promedio, la tercera parte de los subocupados (6%) y que afecta más a las mujeres (9%), donde llega a casi la mitad del total de los subocupados, que a los hombres (3,8%), en general. Las mujeres de las zonas rurales (12%) están más afectadas que las de las zonas urbanas (7,7%) (Cuadro 2.4).

El subempleo invisible<sup>14</sup> tiene un peso mayor, el doble al de la subocupación invisible, o más de la mitad del total de subocupados. Las más afectadas también son las mujeres urbanas (16%), seguidas por los hombres de las zonas rurales (15,5%), frente a un promedio país del 13,9% (Cuadro 2.5).

13 La subocupación visible hace referencia a las personas subocupadas que trabajan menos de 30 horas a la semana, en su actividad principal, y tienen un ingreso menor al SML.

14 El subempleo invisible hace referencia a las personas que trabajan 30 horas y más a la semana, pero tienen un ingreso menor al SML.

Cuadro 2. Desempleo y subempleo

Año	Total país	total país		rural		urbano		población pobre	
		hom- bres	muje- res	hom- bres	muje- res	hom- bres	muje- res	hom- bres	muje- res
	<b>1. Promedio de horas trabajadas semanalmente por la población ocupada de 15 años y más</b>								
2011		50	43	47	38	51	45	47	37
2012		47	39	43	33	49	42	nd	
2013		nd		nd		nd		nd	
	<b>2. Tasa de desempleo abierto</b>								
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	
2013	5,0%	4,5%	5,7%	2,8%	4,9%	5,8%	6,1%		
	<b>3. Tasa de subocupación total*/</b>								
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	
2013	20,0%	16,9%	24,3%	19,2%	25,9%	15,1%	23,6%		
	<b>4. Tasa de subocupación visible*/</b>								
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	
2013	6,1%	3,8%	9,2%	3,7%	12,3%	4,0%	7,7%		
	<b>5. Tasa de subocupación invisible*/</b>								
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	
2013	13,9%	13,1%	15,1%	15,5%	13,6%	11,1%	15,9%		

\*/ Porcentajes estimados sobre la población económicamente activa y ocupada (PEAO)

FUENTE: DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2011, 2012 y 2013.

### ***Condiciones justas y seguras***

Las implicancias de la situación observada en el punto anterior es que el desempleo abierto y la subocupación afectan a una de cada cuatro o, si se quiere, a un promedio de 25 de cada 100 personas ocupadas en 2013, a pesar de que en este año el PIB marcó el mayor crecimiento de la historia económica del país, según los registros. En el caso de las mujeres fueron más afectadas, tanto de las zonas rurales (31 de cada 100) como urbanas (30 de cada 100), por los problemas con el empleo, a causa del desempleo y, sobre todo, del subempleo.

Dicho margen es un tanto menor al de 2011, cuando afectaba a un promedio país de 27 de cada 100 ocupados; pero es igual que en 2012, en el que el PIB cayó 1,2%. Es decir, el crecimiento económico no está asociado con una reducción importante del subempleo.

### ***Ingreso mensual***

En cuanto al ingreso, la situación habría mejorado tanto para los hombres como para las mujeres, de las zonas urbanas y rurales, respecto de los dos años anteriores, pero continuó la desventaja para las mujeres respecto de los hombres. El promedio de ingresos de las mujeres rurales equivale al 65% del SML vigente en 2013, mientras el de los hombres de dichas zonas llegó al 99% (Cuadro 3.1).

Considerando las diferencias de ingreso entre hombres y mujeres, en el último año, sigue siendo desventajosa para las mujeres en todas las áreas consideradas. En las rurales y urbanas, el ingreso de las mujeres corresponde al 65% y al 73% al de los hombres, respectivamente (Cuadro 3.2).

**Cuadro 3. Condiciones de trabajo. Ingreso Año 2011, 2012**

Año	Total país	total país		rural		urbano		población pobre	
		hom- bres	muje- res	hom- bres	muje- res	hom- bres	muje- res	hom- bres	muje- res
	<b>1. Ingreso promedio de la PEAO según ocupación principal. En miles de guaraníes corrientes.</b>								
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	
2013	2.021	2.258	1.690	1.638	1.070	2.702	1.976		
	<b>2. Proporción del ingreso laboral medio de las mujeres frente a la de los hombres */</b>								
2011			70%		62%		71%		64%
2012			73%		66%		72%	nd	
2013			75%		65%		73%		

\*/ Con iguales características según años de instrucción // Salario mínimo vigente de abril 2011 a febrero 2013 es de 1.658.222 guaraníes; desde marzo 2014 es de 1.824.055.

FUENTE: DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2011, 2012 y 2013.

### Seguro médico

La cobertura del seguro médico habría mejorado en 2013, en las tres áreas consideradas, pero en las áreas urbanas (42%) sigue siendo de más del doble que en las zonas rurales (16%), es decir, que dicha cobertura llega a 4 de cada 10 o 42 de cada 100 en las zonas urbanas, donde aumentan los empleos formales, la cobertura del IPS, y el seguro privado en el caso del funcionario público<sup>15</sup>. El promedio nacional, excluyendo a dos departamentos de la Región Occidental-Chaco, es de 31%, con lo cual se indica que un promedio de 3 de cada 10 o 31 de cada 100 trabajadores, hombre y mujer, cuentan con seguro médico (Cuadro 4.1). No obstante, considerando la preeminencia del seguro médico del IPS<sup>16</sup> y la deficitaria atención de esta institución debido al retraso de sus inversiones en los servicios de salud, y el actual descalce financiero, la mejoría en el número de población cubierta es relativa.

15 A excepción de las y los docentes del magisterio nacional y de las universidades públicas, y funcionariado de la ANDE, que tienen el seguro médico del IPS. Pero, en el caso de docentes del magisterio nacional, los servicios de salud son restringidos a la consulta debido a la deuda acumulada por el MEC, tanto en cuanto a los aportes docentes descontados pero no transferidos, como del empleador, no pagados al IPS.

16 DGEEC (2014) Encuesta Permanente de Hogares 2013. Principales resultados. Disponible en: [www.dgeec.gov.py/publicaciones](http://www.dgeec.gov.py/publicaciones).

## Jubilaciones y pensiones

La cobertura de los programas de jubilaciones y pensiones habría mejorado levemente en 2013, a excepción del caso de las mujeres asalariadas de las zonas rurales que bajó casi dos puntos porcentuales respecto del nivel de 2012, aunque es más alto que el del año 2011, y mantuvo la ventaja para las mujeres de las zonas urbanas (56,4%) frente a los hombres de la misma zona (44,4%). La diferencia de cobertura también favorece a las mujeres de las zonas rurales (40%), y a su impacto en el promedio país (53,5%). (Cuadro 4.2)

En este caso, al igual que en el anterior, la ventaja de las mujeres se relaciona con su mayor inserción en la función pública y privada formal (servicios educativos, de salud, comercio), aunque la brecha para llegar a la universalización es elevada, cercana al 50%, y en el caso de los hombres es aún mayor, cerca del 60% en las zonas urbanas y más del 70% en las rurales.

**Cuadro 4. Condiciones de trabajo. Seguro médico, y jubilaciones y pensiones. Año 2011, 2012 y 2013\*/**

Año	total país		rural		urbano		población pobre	
	hom- bres	muje- res	hom- bres	muje- res	hom- bres	muje- res	hom- bres	muje- res
	<b>1. Seguro médico **/</b>							
2011	24,4%	32,0%	10,9%	13,7%	34,9%	42,1%	8,4%	7,2%
2012	26,6%	31,9%	11,1%	12,5%	38,4%	42,8%	nd	
2013	31,4%		15,6%		42,2%			
	<b>2. Jubilaciones y pensiones***/</b>							
2011	33,9%	50,9%	19,3%	36,4%	39,7%	53,4%	6,5%	2,9%
2012	35,8%	50,4%	21,6%	41,7%	41,4%	51,7%	nd	
2013	38,6%	53,5%	26,4%	40,0%	44,4%	56,4%		

\*/ No incluye a la población de los departamentos de Alto Paraguay y Boquerón (Chaco).

\*\*/ Porcentaje de cobertura sobre la población total.

\*\*\*/ Población ocupada asalariada que aporta a un sistema de jubilación o pensión, sin incluir a las y los trabajadores domésticos, ni a la población de Alto Paraguay y Boquerón (Chaco).

FUENTE: DGEEC, Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2011, 2012 y 2013.

## Recomendaciones

- Se recomienda la revisión y consideración de las recomendaciones del año 2013, y las acumuladas desde el 2010<sup>17</sup> del informe Derechos Humanos en Paraguay, pues ellas contienen demandas y reclamos relacionados tanto con los derechos de las y los trabajadores en Paraguay, como con los compromisos pendientes asumidos en relación con las normativas, declaraciones y agendas de carácter internacional, en busca del cumplimiento de los derechos laborales y humanos de diversos grupos sociales, como ser jóvenes, mujeres, indígenas, personas con discapacidad, personas adultas mayores, y grupos de trabajadores y trabajadoras en condiciones difíciles y de peligro (en zonas de conflicto).
- Aprobar el proyecto de ley que modifica el Código Laboral, en el Capítulo IV, Título III, referente a la discriminación laboral de las trabajadoras domésticas, con media sanción de Senadores, y en estudio en Diputados.
- Se recomienda al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y a la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) revisar y discutir el indicador de población en edad de trabajar, que incluye a los niños y niñas de 10 años y más, considerando que: (i) el Código de la Niñez y Adolescencia (Ley 1680/01) prohíbe el trabajo infantil y condiciona el trabajo adolescente desde los 14 años de edad; (ii) a pesar de ello, el trabajo infantil (ilegal) es una realidad y forma parte de la estructura del empleo, así como de los indicadores del empleo (población en edad de trabajar; población económicamente activa, población económicamente inactiva; población ocupada, población desocupada, población subocupada).
- Lo que cabría hacer es, por parte de la DGEEC, capturar la información, procesar y publicar las estadísticas sobre el trabajo infantil y adolescente como tal, dando seguimiento a la Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes, EANA 2011<sup>18</sup>. Pero en la estadística del empleo, discriminar el trabajo infantil, y el trabajo adolescente, del total, de manera que los conceptos e indicadores del empleo, desempleo y subempleo, no lo incorporen ni lo naturalicen, por un lado, y no los distorsione, por el otro. Pues, tanto para el marco legal como para los requerimientos de la política pública en relación con el trabajo infantil, el trabajo adolescente y el trabajo joven y adulto, los universos de población son diferentes, medibles, y deben ser atendidos en forma diferenciada, especialmente dando cum-

17 Codehupy, 2013.

18 OIT – DGEEC (2013) *Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay, Programa internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)*. Asunción, OIT – DGEEC.

plimiento efectivo a las normativas de protección de la niñez y la adolescencia, específicamente al Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo y al Convenio 182 también de la OIT, sobre las peores formas de trabajo infantil y su decreto reglamentario N° 4951/05.

- Incluir por parte del MTESS y la DGEEC en el debate y en la toma de decisión respecto a los indicadores del empleo y de trabajo infantil, a la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y Adolescencia (CDIA), para la construcción participativa y compresiva sobre el problema planteado y las alternativas de solución.
- Monitorear, controlar y sancionar las infracciones cometidas por los sectores empleadores, con relación a la vulneración y la violación de los derechos laborales, en cuanto al salario mínimo, el seguro médico y la jubilación.
- El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social debe monitorear y mediar entre el MEC y el IPS, para que el primero transfiera la totalidad de los descuentos retenidos mensualmente de las liquidaciones de los salarios y sueldos docentes al IPS, y establecer un cronograma de amortización para la deuda acumulada en cuanto el aporte patronal, para hacer efectiva la cobertura del seguro médico para dicho grupo, hoy frustrada.
- Fortalecer institucionalmente al nuevo Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para que cumpla con sus obligaciones y desarrolle cada vez mejor sus competencias en favor de las trabajadoras y trabajadores del país. En ese sentido, se insiste en la capacitación y especialización del funcionariado y los directivos del ministerio.
- Capacitar en gobernanza para que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad trabaje articuladamente y logre resultados positivos con las instituciones y sectores asociados con sus acciones y obligaciones.

## ***Bibliografía***

- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2013) *Agenda de Exigibilidad en materia de derechos humanos*. Asunción, Codehupy.
- Decreto del Poder Ejecutivo N° 2.346, del 02 de octubre de 2014, por el cual se aprueba la carta orgánica del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y se establece su organigrama. Disponible en: [http://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO2346\\_88674wwwo.pdf](http://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO2346_88674wwwo.pdf).
- Ley N° 5115 del 29 de noviembre de 2013. Que crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en: <http://digesto.senado.gov.py/index.php?pagina=leyes&id=8418>.
- Molinier, Lila (2009) "Algunos avances y muchos pendientes. La economía paraguaya 2008-2009" en Codehupy (2009) *Derechos Humanos en Paraguay 2009*. Asunción, Codehupy. Disponible en: [http://www.codehupy.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=18&Itemid=21](http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=18&Itemid=21).
- Monte Domecq, Raúl (2014) "La pérdida del salario mínimo legal en los 25 años de democracia y propuestas para revisar la política salarial en el Paraguay", elaborado para la Central de Trabajadores Auténtica (CUT – A). Asunción (PDF).



# EL DERECHO A LA VIVIENDA EN PARAGUAY: EL CASO DE LOS BAÑADOS DE ASUNCIÓN

DERECHO A LA VIVIENDA



El derecho humano a la vivienda digna es violado por el Estado paraguayo a una gran parte de la población. Esta situación se da tanto en zonas rurales como urbanas y afecta claramente a las personas que se encuentran viviendo en condiciones de exclusión social a causa de una discriminación estructural que se arraiga cada vez más a través de un Estado ineficiente que vulnera este derecho fundamental. El artículo se centra territorialmente en los denominados bañados de Asunción.

**Equipo Redactor de Enfoque Territorial**

## Introducción

El acceso a la vivienda digna y adecuada es un derecho humano que es violado por el Estado paraguayo a millones de habitantes que viven en situación de exclusión social. El breve artículo que se presenta a continuación lo estudia, realizando un análisis desde la concepción del derecho internacional de los derechos humanos, con un importante enfoque político, económico, social y territorial.

Para una comprensión integral del tema, se expone el caso de los bañados de Asunción<sup>1</sup>, a los efectos de examinar la discriminación estructural de este grupo específico de la población paraguaya, principalmente en relación con la disposición precaria de las viviendas, situación que se conecta –interdependientemente– con las violaciones de todos los demás derechos fundamentales.

## Marco jurídico

La democracia tiene como principal objetivo que el Estado logre la vida digna de todas y cada una de las personas, sin excepción, que habitan el territorio, a través de la plena vigencia de todos los derechos humanos: civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Uno de estos, el derecho a la vivienda adecuada es comúnmente minimizado y despreciado por el sistema capitalista.

En el contexto paraguayo, si bien este derecho se encuentra instituido en la Constitución Nacional de la República del Paraguay, está lejos de ser cumplido mínimamente para un enorme grupo de la población, el cual se encuentra viviendo en la más violenta precariedad, mientras un pequeño grupo de familias viven en mansiones suntuosas. Paraguay es uno de los países más desiguales del mundo, en el cual “el 10% más rico acumula alrededor de 40 veces el ingreso del 10% más pobre” (Oxfam, 2014: 2), y esto continúa vigente en tiempos en que los países de América Latina y el Caribe se caracterizan por disminuir la desigualdad económica en las últimas décadas.

1 Los bañados de Asunción se componen de pobladores y pobladoras que en las últimas décadas tuvieron que migrar en vista a que fueron expulsados del campo, sin brindarles oportunidades en la ciudad. Como consecuencia de esta exclusión social, los bañados se caracterizan por tener condiciones de vivienda insalubres, infraestructuras públicas precarias, falta de accesibilidad a medios de transportes, y por ende contacto con las zonas aledañas, poco acceso a la educación y alta deserción escolar, población con escasos recursos económicos o desempleada y ociosa, sin cobertura médica y con escasas instituciones y recursos de salud.

## ***Derecho interno y derecho internacional de los derechos humanos***

En relación al derecho a la vivienda, el art. 100 de la Constitución Nacional de 1992 establece que:

*Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna. El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho, y promoverá planes de viviendas de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamientos adecuados.*

El derecho a la vivienda no sólo es un derecho fundamental establecido en la Constitución, sino instituido a través del derecho internacional en materia de derechos humanos y es uno de los derechos clave para gozar de una vida digna.

En ese sentido, el Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) –órgano que fija las condiciones mínimas de los derechos establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Pidesc) – establece que los requisitos mínimos para que se asegure una vivienda digna se sintetizan en los siguientes:

- seguridad jurídica de la tenencia: sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas;
- disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen acceso a agua potable, instalaciones sanitarias y de aseo;
- habitabilidad: la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales;
- accesibilidad: la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.

Todos estos requisitos, en los bañados de Asunción (que representan aproximadamente el 15% de la población de la ciudad capital), están muy lejos de cumplirse debido a la flagrante ausencia del Estado paraguayo como garante de los requisitos mínimos para lograr una vivienda digna.

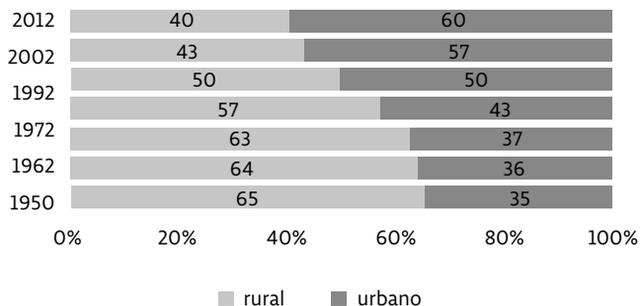
En relación con la disponibilidad de servicios, el Estado no brinda infraestructura ni servicios básicos municipales como la recolección de basura u obras de alcantarillado, condiciones mínimas que todo Estado debe garantizar a las personas que habitan un determinado lugar. Por otro lado, las viviendas están lejos de cumplir con el parámetro de habitabilidad ya que, en su gran mayoría, son extremadamente pequeñas –y, en casi todos los casos, construidas por las y los propios bañadenses, sin un acompañamiento técnico–, lo que hace que las familias se encuentren hacinadas, presenten peligros inminentes de derrumbes debido a la construcción no adecuada y carezcan de los elementos mínimos para que bebés, niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores puedan acceder a un espacio digno en el que no se vulnere la salud, la intimidad, la comodidad y la libertad, entre otros derechos.

En relación con el carácter de accesibilidad, la dogmática del derecho internacional de los derechos humanos y el principio de no discriminación establecen claramente que las poblaciones en situación de vulnerabilidad como las que habitan los bañados son las que deben ser priorizadas en la garantía de los derechos humanos.

### **El conflicto de la tierra como expresión de violación del derecho a la vivienda**

Desde la disposición del Gobierno paraguayo de la venta de las tierras públicas a fines del siglo XIX, como una estrategia de recuperar económicamente al país, luego de la Guerra de la Triple Alianza contra el Paraguay (1864-1870) que dejó consecuencias funestas en términos demográficos, sociales, económicos y políticos hasta la actualidad, el conflicto por la tierra y la lucha por ella es tal vez el mayor problema que existe en términos económicos, políticos y sociales. En Paraguay, la tierra es el espacio en el que las y los paraguayos desarrollan sus vidas (su cultura y su medio de subsistencia).

Históricamente, Paraguay ha sido una sociedad predominantemente campesina. Pero, estadísticamente, se puede decir que hoy en día es una sociedad mayoritariamente urbana: ya en el año 2012 el 60% de población paraguaya era urbana y la tendencia migratoria se mantiene. Si se observa detalladamente la disminución de la población rural en los últimos 60 años, se puede notar un comportamiento inusual en los últimos 40 años.

**Gráfico 1. Población rural y urbana de Paraguay de 1950 a 2012, en porcentajes**

Fuente: elaboración propia con datos de los censos nacionales de 1950, 1962, 1972, 1982, 1992, 2002 y con la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de 2012.

Antes que ser una decisión voluntaria y personal el migrar del campo a la ciudad, la población rural fue y es desplazada y expulsada de sus tierras, por lo tanto, obligada a cambiar el tipo de cultura (de la agricultura o cultura del agro a la cultura urbana u occidental). La dictadura de Stroessner<sup>2</sup>, el latifundio, la ganadería y el actual modelo agroexportador de producción sojera<sup>3</sup> fueron y son las causantes de esta expulsión de poblaciones rurales enteras, campesinas e indígenas, que migraron y migran a zonas urbanas y periurbanas, creando cinturones de pobreza y exclusión social, y que se refugian en los bañados, muchas veces en tugurios que lejos están de convertirse en viviendas dignas. De esta manera, estas personas son despojadas de sus medios de vida, de sus tierras, de sus viviendas y de su cultura.

Muchas de las familias expulsadas de sus tierras rurales, que se ven obligadas a migrar a la ciudad, se ubican en los bañados, debido, entre otros factores, al alto e imposible costo de vida en la capital. En ese contexto, se erige en la actualidad una novedosa lucha por la tierra urbana en la que viven y sobreviven los y las bañadenses.

2 Entre los años 1954 y 2003 se distribuyeron 7.851.295 hectáreas a 1.000 personas (CVJ, 2008), lo que representa el 20% del total del territorio paraguayo en manos del 0,00015% de la población.

3 En la actualidad, la expansión masiva de la soja “aumenta rápidamente el número de ‘desplazados’ por el modelo agroexportador, en gran parte pequeños campesinos, los que en su mayoría se refugian en ‘ciudades’ que, en la práctica, son realmente tugurios” (Palau, 2011: 56).

## Las políticas públicas de vivienda en Paraguay

En Paraguay existen viviendas precarias y sin condiciones que pueden propiciar y acarrear consecuencias negativas a la seguridad e integridad física de las personas, derivando en riesgos para su salud. Según la EPH del año 2013, del total de las viviendas en Paraguay, el 43% tiene techos de materiales frágiles (paja, fibrocemento-eternit, chapa de zinc), el 30% de ellas tiene paredes con materiales precarios (adobe, madera), y el 15%, pisos de tierra o de madera.

Según la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social, se estima que el déficit habitacional en Paraguay es de 800.000 viviendas, “de las cuales alrededor de 100.000 corresponden a la necesidad de construcción de nuevas viviendas y unas 700.000 corresponden a viviendas existentes con algún tipo de déficit (ampliación, mejoramiento o mejoramiento y ampliación al mismo tiempo)” (UTGS, 2010: 117).

*En Paraguay, el déficit de vivienda afecta a una importante franja de la población (desde los grupos más vulnerables, como grupos “sin techo” en asentamientos, pueblos indígenas, población rural, hasta la clase media), siendo la oferta de vivienda social insuficiente. (UTGS, 2010: 31).*

Paraguay es uno de los países que tiene la más baja inversión y gasto público en vivienda en Latinoamérica (Cepal, 2010a). El gasto público social en vivienda para el año 2010 era de 6 dólares<sup>4</sup> per cápita a nivel nacional (Cepal, 2010b).

De acuerdo al presupuesto nacional, para el periodo que va de 2011 a 2013, la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat) disponía para sus programas de construcción de viviendas y de soluciones habitacionales entre 8 a 14 dólares por habitante<sup>5</sup>.

Conociendo la escasa inversión social para el déficit de vivienda que tiene el Estado paraguayo, a través de los programas y las instituciones estatales encargadas de la promoción del hábitat y de la vivienda adecuada, es que podemos entender que ante accidentes y catástrofes climáticas existan tantas viviendas destruidas, derrumbadas, y familias y comunidades enteras que se

4 La inversión y gasto público en vivienda en los países de la región es mucho mayor: Argentina, 184 USD; Uruguay, 150 USD; Brasil, 87 USD; Bolivia, 22 USD.

5 Para el año 2011 se disponía de 221.972.984.387 guaraníes; para el año 2012, de 298.972.984.387 guaraníes; y para el año 2013, de 408.896.262.645 guaraníes, lo que traducido en dólares serían 49.327.000 USD para 2011; 66.356.000 USD para 2012; y 90.865.000 USD para 2013 (fuente: Ministerio de Hacienda, disponible en [http://isdatabank.info/boost\\_paraguay/](http://isdatabank.info/boost_paraguay/)).

ven afectadas profundamente en términos habitacionales y de acceso a una vivienda digna<sup>6</sup>.

## **El derecho a la vivienda y su relación con los demás derechos humanos**

Comprendemos a la vulneración del derecho a la vivienda de la mayoría de los y las bañadenses de Asunción como una consecuencia de la situación de exclusión social.

Al relacionar la exclusión social con el derecho a la vivienda nos referimos sobre todo al componente político<sup>7</sup> de la exclusión, ya que el acceso a la vivienda forma parte de los derechos sociales que deben ser garantizados por el Estado. Su falta de cumplimiento es una decisión política que se traduce en condiciones de desigualdad, falta de oportunidades y nula atención estatal a personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. El eje político de la exclusión social contempla educación, salud y vivienda como aspectos que se encuentran relacionados unos con otros (Foessa, 2008; Subirats et al., 2005; Sarasa y Sales, 2009; Moriña Diez, 2007), y que conforman un tipo de vida, configuran un tipo de cultura, y condicionan a las personas a tener cierto estilo de vida.

El caso de los bañados de Asunción resulta práctico para graficar la situación de exclusión social de gran parte de las y los ciudadanos paraguayos.

Quienes habitan los bañados de Asunción son la viva expresión de la exclusión social del Paraguay: personas a las que se les negó el acceso a la educación formal, por tanto, sin posibilidad de obtener un empleo formal; con trayectoria de migración forzada del campo a la ciudad; sin recursos económicos y que se asientan en zonas inundables; personas que desde temprana edad deben priorizar su supervivencia antes que cualquier otro derecho.

Todas estas condiciones de vida se materializan en las viviendas de los bañados de Asunción, que se caracterizan en su gran mayoría por el tipo de viviendas en el que las paredes son de madera, cartón o plástico; el techo,

6 Como ejemplo, el último temporal del 9 de noviembre de 2014 dejó “más de 4.000 viviendas dañadas” (diario Última Hora, 9 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/mas-4000-viviendas-resultaron-danadas-el-temporal-el-pais-n846062.html>).

7 La exclusión social tiene tres ejes principales: el económico (empleo e ingresos), el político (derechos políticos y derechos sociales) y el social (conflicto social y aislamiento social).

de materiales frágiles como la chapa de zinc; y el piso, de tierra<sup>8</sup>. Estas condiciones precarias de las viviendas de por sí son factores que pueden propiciar problemas de salud en las personas que las habitan, atentar contra su seguridad e integridad física y ocasionar peligros estructurales.

Es importante agregar que las mujeres de los bañados se encuentran en una mayor y clara vulnerabilidad. Esto es así ya que si bien el sistema capitalista en Paraguay, a través de empresas y grandes capitalistas, explota y ataca la dignidad de los y las trabajadoras, a través de vejaciones y violaciones de derechos laborales que se dan, en mayor medida, a las personas que viven en situación de pobreza, extrema pobreza y exclusión y social. En el caso de la mujer bañadense, ésta debe resistir no solo esta situación sino la violencia y el sexismo a través del machismo que se dan en los pequeños hogares de los bañados. En ellos, la mujer, niña, adolescente, joven y persona adulta mayor deben cargar con todas las responsabilidades del hogar, los trabajos domésticos y el cuidado de los hijos e hijas, hermanos y hermanas.

Muchas de las familias en los bañados se encuentran integradas por la madre y los hijos, debido a que los varones, en muchos casos, se encuentran consumiendo constantemente drogas legales y/o ilegales –alcohol, marihuana, cocaína y/o crack–, situación que también crea un ambiente de violencia de género. Sin embargo, las mujeres demuestran no solo una resistencia ejemplar sino que se organizan y luchan<sup>9</sup> en contra del sistema que impone exclusión, criminalización de la pobreza y drogas como el crack, que destruye la vida de los jóvenes de los bañados que vienen, literalmente, desde arriba.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas concibe la interrelación de estos derechos y que al serles negados a las personas, activan su situación de exclusión social.

*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (art. 25).*

8 Un aspecto que no se puede dejar de tener en cuenta es la trayectoria migratoria de los pobladores y pobladoras bañadenses, cuyos padres o abuelos eran campesinos, y el tipo de viviendas de los bañados, que se corresponden con el tipo de viviendas de los ámbitos rurales de Paraguay hasta el día de hoy.

9 Es el caso de la admirable organización de Madres Luchadoras por la Salud de sus Hijos del Bañado Sur, que es, a su vez, parte de una organización política denominada Desde Abajo, que lucha por la igualdad social y la vigencia de los derechos humanos para todos y todas, sin excepción.

## Las inundaciones, los desalojos forzosos y la necesaria legalización de las tierras de los bañados

Paraguay viene afrontando históricamente inundaciones trágicas, que ocasionan daños materiales y humanos en la población paraguaya.

*La actual crecida del río ha llegado a la cota 61 msnm, es decir, a 2 metros de alcanzar el nivel de la inundación del año 83, cuando el río alcanzó 9,01 metros y afectó a unas 8400 familias de los bañados Norte y Sur (Cepag, 2014: 2).*

Ante esta situación, fue y está afectada particularmente la población bañadense de Asunción. Para el mes de julio de 2014, existían 50.000 familias afectadas por las inundaciones a nivel nacional, de las cuales Asunción y sus bañados representan el 34% del total de las personas damnificadas<sup>10</sup>.

En este escenario, tanto el Gobierno central como la Intendencia de la Municipalidad de Asunción demuestran la clara intención de consumir un plan conjunto, en relación con las familias de los bañados, de “reubicación, relocalización o indemnización<sup>11</sup>”.

La intención del Estado no se enfoca en garantizar los derechos humanos de la población bañadense, sino en fomentar la especulación inmobiliaria e inversión del capital transnacional, que en nada beneficiará a esta población. Estas intenciones están relacionadas a los negocios y proyectos comerciales en los bañados, así como el “embellecimiento” de las zonas ribereñas de la capital, puesto que el territorio de los bañados es altamente valioso por su ubicación y potencial. De esta manera, se atenta contra los derechos humanos ya que se agravaría la situación de exclusión social, de por más acentuada en la población de los bañados.

El Estado paraguayo ha dejado durante décadas que las familias de los bañados vean sus casas inundadas a causa de la subida del río Paraguay, con la penosa carga de migrar y ocupar algún que otro lugar improvisado para vivir, como una plaza pública o el paseo central de alguna avenida mientras se espera que el río baje. Sin embargo, el Estado ha tenido y sigue teniendo la posibilidad de solucionar el problema de las inundaciones a través de tra-

<sup>10</sup> Se calcula que son 85.000 las personas afectadas solamente en la ciudad de Asunción (Cepag, 2014).

<sup>11</sup> Las inundaciones de las viviendas de los bañados a causa de la subida del río constituyen la excusa más utilizada por la Municipalidad de Asunción y el Gobierno nacional para plantear que la única solución a este problema se dará “solamente mediante un trabajo conjunto reubicando o relocalizando a las familias en sitios no inundables o directamente indemnizándoles a través de un programa social que también garantice acceso a la salud, educación y trabajo” (diario ABC Color, 14 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/samaniego-habla-de-reubicar-o-indemnizar-a-los-riberenos-1255639.html>).

bajos técnicos de contención del río, como la construcción de una defensa costera, a propósito considerablemente menos costosa comparando el costo de la costanera de Asunción.

### ***Los desalojos forzosos***

El intendente de la Municipalidad de Asunción, Arnaldo Samaniego, viene tomando decisiones y acciones que apuntan a proyectos industriales sin la consulta previa a las personas que viven en los bañados, muchas de ellas organizadas, resistiendo y luchando en forma pacífica en contra de la desigualdad social, a los efectos de conquistar sus derechos de forma democrática y participativa. En ese sentido, si bien se han hecho y siguen las movilizaciones bañadenses frente a la municipalidad para reclamar la legalización de las tierras y la defensa costera, la respuesta del intendente ha sido abiertamente antidemocrática, convocando sólo a operadores y operadoras de los partidos políticos conservadores y de derecha, en su mayoría, para conversar acerca de los reclamos.

En el marco de la violación del derecho a la consulta por parte del Estado a los y las habitantes de los bañados, el Comité DESC (Observación general N° 7)<sup>12</sup> establece que:

*Antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo forzoso, en particular los que afectan a grandes grupos de personas, los Estados Partes deberían velar porque se estudien, en consulta con los interesados, todas las demás posibilidades que permitan evitar o, cuando menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza (párr. 14).*

Así también, en la mencionada observación general, el Comité DESC establece que en caso de desalojos forzosos, el Estado deberá:

*[...] c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales (párr. 16).*

12. Observación general N° 7 (1997) *El derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto: desalojos forzosos). Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Housing/Pages/ForcedEvictions.aspx>.

Si bien, como podemos ver, las obligaciones del Estado están determinadas fehacientemente por el Comité DESC, el Estado paraguayo, a través de la Municipalidad de Asunción en la actualidad ya habría empezado a violar estos requisitos en determinadas zonas de los bañados, en las que sólo se habría notificado una orden de desalojo. Esta situación también demuestra el alto grado de cobardía y violencia institucional de la Municipalidad de Asunción, teniendo en cuenta que sus habitantes se encuentran fuera de sus hogares, sobreviviendo en precarias viviendas temporales.

### ***Legalización de las tierras de los bañados***

Los pobladores y pobladoras de los bañados demandan y exigen la inmediata decisión de comenzar el proceso de legalización de las tierras, que es legalmente posible y humanamente necesario, a los efectos de asegurar la protección del derecho a la vivienda a la que está obligado el Estado paraguayo.

Para entender mejor el derecho que tienen las familias de los bañados es importante traer a colación lo que establece el Comité DESC (Resolución general N° 4)<sup>13</sup> en términos de seguridad jurídica de la tenencia, que asevera claramente lo siguiente:

*La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección, consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados (párr. 8, inciso a).*

Así las cosas, la seguridad legal y social que debe venir del Estado paraguayo es en este momento la legalización de las tierras, teniendo en cuenta las graves consecuencias y la violación de derechos humanos que puede generar la expulsión de sus habitantes, ya sea a través de violencia o engaños.

13 Observación general N° 4 *El derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del art. 11 del Pacto). Disponible en: <http://www.es.cr-net.org/docs/i/428687>.

En ese sentido, es importante acotar que el Comité DESC considera que:

*[L]as instancias de desahucios forzados son prima facie incompatibles con los requisitos del Pacto y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional<sup>14</sup>.*

La legalización de las tierras de los bañados, si bien se circunscribe a un procedimiento jurídico, es una decisión infaliblemente política. Esto es así teniendo en cuenta que no existen procedimientos inequívocos o formales que muestren el camino exacto para esta legalización. Es por eso que la decisión de la Municipalidad de Asunción se debe ceñir a solucionar y garantizar la vivienda digna y adecuada como derecho humano de todos y todas los habitantes de los bañados.

La legalización de las tierras de la población bañadense debe tener por finalidad asegurar y proteger los derechos humanos en el contexto del acceso a una vivienda digna, así como el derecho a la vida y la supervivencia como comunidad, con una esencia, idiosincrasia y cosmovisión única, la que deviene de años de lucha y espíritu comunitario en la construcción no sólo de las casas sino de todos sus espacios: calles, escuelas, centros comunitarios, inclusive una construcción popular de identidad bañadense.

Sin embargo, la Municipalidad de Asunción sólo piensa en reubicar, relocalizar, indemnizar, acciones que se llevaron a cabo, por ejemplo, en la Chacarita, a través de similares proyectos. En ese sentido, en relación a la reubicación de 800 familias, el intendente Samaniego ha manifestado que el proceso consistió en “llevarles a un mismo sector o a otra ciudad, o directamente entregarles dinero en efectivo, en concepto de indemnización”<sup>15</sup>. Como se puede observar, ni la municipalidad ni el Gobierno nacional tienen un plan serio con un enfoque de derechos humanos, oportunidades serias de trabajo digno o garantía plena de acceso a educación y salud.

Sumado a esto, Arnaldo Samaniego manifiesta el simple y llano pago de dinero en efectivo<sup>16</sup>. ¿Pero qué pasará con la familia luego de recibir el pago? ¿A dónde podrían ir personas y familias excluidas y marginadas por el sistema político-económico? ¿Cuál es la fuente de trabajo digno? ¿Cuál es el plan de

14 *Ibíd.*, párrafo 18.

15 ABC Color, 15 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/samaniego-habla-de-reubicar-o-indemnizar-a-los-riberenos-1255639.html>.

16 El intendente de Asunción ha sido entrevistado inclusive por varios medios de comunicación, manifestando su interés de convertir al Bañado Sur en una zona comercial –“embellecida y modernizada” para un selecto grupo de personas.

inclusión social? Son preguntas imposibles de responder cuando un Estado no se plantea la transformación de la sociedad, sino simplemente planes comerciales y de “modernización” de la ciudad.

## Recomendaciones

Luego de entender la relación que existe entre el derecho a la vivienda digna y la situación de exclusión social de Paraguay, se plantean a modo de recomendaciones las siguientes acciones urgentes para revertir la penosa situación de familias y comunidades enteras.

- A corto plazo, el Estado paraguayo debe aumentar el gasto social de la vivienda hasta solucionar los problemas habitacionales y hasta garantizar la vivienda digna y adecuada de todas y todos los paraguayos. Además, debe garantizar los derechos de salud y educación, entendiendo que son derechos relacionados al acceso a la vivienda digna en Paraguay.
- En relación a las y los pobladores de los bañados de Asunción, que actualmente se ven asfixiados tanto por la inundación y las intenciones gubernamentales de desalojo, resulta necesario titular sus tierras, acción jurídicamente viable, que pueden y deben ser mensuradas para darle una finalidad que se adecue y cumpla con el derecho internacional de los derechos humanos y la Constitución Nacional, en el marco del acceso a la vivienda digna. Además, siempre se debe coordinar de manera participativa con la población bañadense todos los aspectos relacionados a la titulación de las tierras de los bañados.
- En cuanto a la expulsión de las comunidades rurales, y de manera a desincentivar el actual modelo actual funcional al latifundismo, al capital transnacional y el agronegocio que expulsa a comunidades campesinas e indígenas enteras, resulta urgente promover una política fiscal justa, principalmente hacia el sector agroganadero, que actualmente no paga impuestos y que se constituye en el sector menos contribuyente del Paraguay.
- El Estado paraguayo debe además garantizar las condiciones de inclusión social (saludables, educacionales y habitacionales) del ámbito rural, y promover la reforma agraria integral de manera a permitir a las y los campesinos paraguayos vivir de la agricultura (con todo lo que representa la cultura del agro históricamente en Paraguay).

## Bibliografía

- Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (2014) *Ribera del río, desarrollo de la ciudad: Proyectos en disputa*. Asunción, Cepag.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010a) *Estimaciones de gasto social en vivienda y desarrollo urbano para algunos países de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Cepal.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010b). *Panorama social de América Latina*. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE2010-CapIII.pdf>.
- Comisión de Verdad y Justicia (2008) *Informe final: tierras malhabidas* Tomo IV. Asunción, CVJ.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2013) *Encuesta permanente de hogares 2013*. Fernando de la Mora, DGEEC.
- Foessa (2008) *VI informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid, Fundación Foessa.
- Moriña Díez, Anabel (2007) *La exclusión social: análisis y propuestas para su intervención*. Madrid, Fundación Alternativas.
- Naciones Unidas (1948) *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Disponible en: [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf).
- Naciones Unidas (1966) *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Disponible en: <http://www.bcnbib.gov.ar/tratados/4pactointernacionaldederechosecon.pdf>.
- Oxfam (2014) *Crónica de una desigualdad anunciada*. Disponible en: [http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/cronica\\_de\\_una\\_desigualdad\\_anunciada.pdf](http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/cronica_de_una_desigualdad_anunciada.pdf).
- Palau, Tomás (2011) “El marco expulsivo de la migración paraguaya. Migración interna y migración externa”, en Gerardo Halpern (comp.) *Migrantes. Perspectivas (críticas) en torno a los procesos migratorios del Paraguay*. Asunción, Ápe Paraguay.
- Sarasa, Sebastián y Albert Sales (2009) *Itinerarios y factores de exclusión social*. Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona/Universitat Pompeu Fabra/Fundación La Caixa.
- Subirats, Joan (dir.) (2005) *Análisis de los factores de exclusión social*. Bilbao, Fundación BBVA.
- Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República (2010) *Paraguay para Todos y Todas: propuesta de política pública para el desarrollo social 2010-2020*. Asunción, UTGS.

## Otras fuentes

Entrevista al Abg. Maximiliano Mendieta Miranda, de la organización Desde Abajo.

# APROPIACIÓN Y SAQUEO DEL AGUA: LA COMPLICIDAD DEL ESTADO

DERECHO AL AGUA



*[C]onfiar en la educación del pueblo, es el pueblo el protagonista,  
es el pueblo el que tiene su voz, y este pueblo tiene que reencontrar  
su voz. ¿Cómo la reencontrará? Precisamente mediante palabras que le permitan hacer asociaciones libres con sus necesidades. ¿Qué palabras? Las palabras de su lengua. Se discutió cuál podría ser la primera palabra, porque no se quería enseñar la alfabetización a partir del alfabeto, sino a partir de palabras simples, pero que ya fueran palabras.  
En el guaraní ¿cuál es la primera palabra? Que es muy característica, y que además está llena de significado, la palabra central para toda la vida, la palabra de los ríos, de la sabia...  
“Y” la palabra “Agua”.*

Bartomeu Meliá<sup>1</sup>

**Ana Portillo y Guillermo Ortega**

BASE INVESTIGACIONES SOCIALES (BASE IS)

1 Fragmento de entrevista del documental “Escuelitas Campesinas. Ligas Agrarias rembiapokue”. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=BFgyBAV-K\\_c](https://www.youtube.com/watch?v=BFgyBAV-K_c).

## Introducción

Analizar exhaustivamente el tema del agua como derecho humano implica una infinidad de variables que intervienen de manera directa e indirecta sobre su goce, teniendo en cuenta que se trata de un bien indispensable para la vida de todos los seres del planeta y que no puede ser garantizado sin los componentes de disponibilidad, accesibilidad y calidad.

Por citar algunas de esas variables, la problemática del agua está ligada a las limitaciones para el ejercicio de la soberanía alimentaria, la mercantilización de los bienes naturales, la expansión del latifundio para el agronegocio, el achicamiento de las responsabilidades del Estado de garantizar los derechos humanos, y la contaminación y destrucción del medioambiente.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) establece la cantidad de 100 litros por día por persona como la cantidad mínima para satisfacer las necesidades básicas de agua para consumo humano (beber, cocinar, higiene personal y limpieza del hogar). A esto se suma el aporte necesario para la agricultura, la industria y la conservación de los ecosistemas acuáticos.

Paraguay se encuentra ubicado en una posición geopolítica estratégica. Forma parte de la cuenca del Plata, una de las cuencas hídricas más importantes del mundo que tiene 3% del agua dulce superficial a nivel global, que a su vez forma parte de la región sudamericana que conserva alrededor de 26% de las reservas mundiales de agua dulce apta para el consumo humano, es decir la reserva de agua más importante del planeta según el AQUASTAT, sistema de información global sobre el agua, desarrollado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés). Paraguay se encuentra en el puesto 30 por su total actual de Recursos Hídricos Renovables, con 336 km<sup>3</sup> de agua por habitante por año. Esto se calcula sumando el Total de Aguas Superficiales al total de Aguas Subterráneas menos el Solapamiento entre Aguas Superficiales y Subterráneas.

## Marco jurídico

En los ámbitos internacional y nacional hay infinidad de leyes, tratados y artículos referentes al derecho al agua, ya que su negación implica la imposibilidad de la vida misma en todas sus formas y, por lo tanto, la negación de todos los demás derechos. Solo por citar algunos más trascendentes, el Estado paraguayo por Ley N° 4/92 forma parte del Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc)<sup>2</sup>. La Observación general N° 15<sup>3</sup>, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), órgano de vigilancia e interpretación del Pidesc, contiene la definición más completa sobre el derecho al agua. “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” (párr. 2).

Esta Resolución define las obligaciones del Estado en cuanto a “(...) abstenerse de toda práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso al agua potable en condiciones de igualdad, de inmiscuirse arbitrariamente en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución del agua, de reducir o contaminar ilícitamente el agua (...)” (párr. 21).

*La obligación de proteger exige que (...) impidan a terceros que menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua. Por terceros se entiende particulares, grupos, empresas y otras entidades, así como quienes obren en su nombre. (...) por ejemplo, que terceros denieguen el acceso al agua potable en condiciones de igualdad y contaminen o exploten en forma no equitativa los recursos de agua (párr. 23).*

Asimismo, debe “adoptar estrategias y programas amplios e integrados para velar por que las generaciones presentes y futuras dispongan de agua suficiente y salubre” (párr. 28).

La Ley N° 269/02 Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra es el tratado internacional entre Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay que reglamenta el Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto de Cáceres-Puerto de Nueva Palmira)<sup>4</sup>. Su objetivo principal es “crear las condiciones necesarias para concederse mutuamente todas las facilidades y garantías posibles a fin de lograr la más amplia libertad de tránsito fluvial, de transporte de personas y bienes y la libre navegación”.

En cuanto a la legislación nacional, la Constitución Nacional de 1992 reconoce el derecho de todas las personas a la calidad de vida, a vivir en un am-

2 Ley N° 04/92 Que aprueba la adhesión de la República al “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, adoptado durante el XXI período de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en la ciudad de Nueva York, el 16 de diciembre de 1966.

3 Organización de las Naciones Unidas (2002) *Resolución general N° 15. El derecho al agua (art. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Disponible en: <http://www.oda-alc.org/documentos/1341428017.pdf>

4 Ley N° 269 del 13 de diciembre de 1993 Que aprueba el Acuerdo de transporte por la Hidrovía Paraguay-Paraná y sus seis Protocolos adicionales, suscrito entre los Gobiernos de la República Argentina, de la República de Bolivia, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay. Disponible en: <http://digesto.senado.gov.py/index.php?pagina=leyes&id=4214>

biente saludable y a la salud, lo cual incluye el derecho al agua (arts. 6, 7 y 68). Además, reconoce al Estado el dominio de los hidrocarburos, minerales sólidos, líquidos y gaseosos (art. 112). El art. 1898 del Código Civil (Ley N° 1183/85) fue modificado por la Ley N° 2559/05, disponiéndose que son de dominio público y del Estado los ríos y todas las aguas que corren por sus cauces naturales y estos mismos cauces, así como las aguas subterráneas. Aun así los propietarios de terrenos con cauces fluviales o reservas de agua subterránea los asumen como parte de su propiedad cortando o desviando cauces naturales y realizando perforaciones extractivas, como se detalla en los casos expuestos más adelante.

La Ley N° 3239/2007 De los recursos hídricos del Paraguay regula el uso de los recursos hídricos del país y establece, conforme a la Constitución Nacional, que las aguas superficiales y subterráneas son de propiedad y dominio inalienable, intransferible e imprescriptible del Estado, no pudiendo ser cedida a ningún Estado extranjero en los casos de recursos compartidos –como es el caso de toda la red hidrológica del Paraguay de carácter transnacional– con otros países. Su uso se reglamenta con base en tratados y normativas internacionales aprobados y vigentes.

La normativa asume el acceso al agua como un derecho humano a ser garantizado por el Estado al ser condicionante de la supervivencia de todo ser vivo, reconoce que se trata de un recurso fundamental de carácter finito y vulnerable, a ser regulado en su uso conforme a los lineamientos de una Política Nacional de Recursos Hídricos, priorizando en el siguiente orden: las necesidades del ecosistema, el uso doméstico familiar, el uso para actividades agropecuarias, generación de energía, actividades industriales y otros.

La Ley N° 1614/00, reglamentada por el Decreto N° 18880, crea el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (Erssan), y dispone las normas para la provisión de agua potable y alcantarillado sanitario y los mecanismos de concesión del uso de agua. A través de esta ley se dividen las funciones de regulación del uso, por un lado, y las de abastecimiento y distribución, por otro, entre la Erssan y la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (Essap), dependiente del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa). Anteriormente ambas funciones correspondían a la desaparecida empresa estatal Corporación de Obras Sanitarias de Asunción (Corposana). Esta fragmentación de responsabilidades dentro del mismo Estado es deliberadamente propiciada para limitar una visión y planificaciones integrales sobre el tema de las aguas y, por lo tanto, dar paso libre a las lagunas jurídicas en cuanto al control de la explotación y a la participación de actores privados.

Las leyes mencionadas no establecen límites máximos de superficie para la exploración ni la concesión de la explotación de recursos hídricos. Tampoco determinan límites en los montos de regalías, cánones e impuestos a la ganancia o a la exportación. Solo establecen 30 años como periodo máximo de concesión para la explotación.

La legislación también menciona que las concesiones y reglamentaciones deben basarse en estudios específicos de carácter nacional, de catastros y balances de los recursos hídricos, que especifiquen su disponibilidad por regiones y características según su accesibilidad y aptitud para el consumo. Sin embargo, no se cuenta con estos datos, lo que dificulta la toma de decisiones fundadas respecto al uso de los recursos hidrológicos.

### ***Debilidad institucional e incoherencias entre los marcos normativos y su aplicación***

En octubre de 2013 el gobierno de Horacio Cartes logró la aprobación de la Ley N° 5102/13 de Alianza Público-Privada (APP)<sup>5</sup>, que entre sus alcances (art. 3) explicita proyectos de infraestructura y de gestión de servicios, incluyendo proyectos de hidrovías, de dragado y mantenimiento de la navegabilidad de los ríos; los de infraestructura social; abastecimiento de agua potable y saneamiento, entre otros proyectos de inversión en infraestructura y servicios de interés público.

Dentro del Estado los entes reguladores del uso, distribución y comercialización del agua son: la Secretaría del Ambiente (SEAM) a través de su Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos; Erssan, dependiente de la Presidencia de la República creada en el año 2000, es responsable del control de los sistemas de provisión de agua potable y alcantarillado, y las concesiones para el uso del agua; Senasa, dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), es responsable del control sanitario de los sistemas públicos de agua potable y alcantarillado sanitario; y la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (Essap) es una sociedad anónima de gestión público-privada, dependiente de la Presidencia de la República, para la explotación del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario. El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), a través de su Dirección de Meteorología e Hidrología dependiente de la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC), es responsable a nivel nacional del monitoreo atmosférico y climático.

5 Ley N° 5102, que fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 1 de noviembre de 2013, De promoción de la inversión en infraestructura pública y ampliación y mejoramiento de los bienes y servicios a cargo del Estado. Disponible en: <http://digesto.senado.gov.py/index.php?pagina=leyes&id=8386>

Según Monte Domecq (2004)<sup>6</sup>, existen más de 20 instituciones vinculadas a la gestión del agua con algún tipo de competencia, pero en las legislaciones vigentes no están claramente delimitadas las competencias de cada una en cuanto a las responsabilidades para regular el uso y las concesiones, y no se especifican mecanismos efectivos de coordinación entre las mismas. Tampoco se definen las responsabilidades por niveles (gobiernos locales y centrales en las instancias municipales, departamentales y nacionales). Por lo tanto, es ambigua la intervención de las instituciones en el proceso del ciclo del recurso agua, desde la precipitación, infiltración, escorrentía, almacenamiento, evapotranspiración, calidad y trasvase entre cuencas nacionales e internacionales, así como la jurisdicción de intervención respecto a los usos más allá de las redes de distribución y alcantarillado como es la explotación energética.

La SEAM es la encargada de fiscalizar el posible impacto ambiental de emprendimientos productivos sobre el ecosistema a fin de aprobar o no su realización. En octubre de 2013, una de las primeras medidas del gobierno de Horacio Cartes fue la promulgación del Decreto N° 453/13 con la intención de reglamentar la Ley N° 294/93 De evaluación de impacto ambiental<sup>7</sup>, a fin de flexibilizar la aplicación de la normativa. En el artículo 2 inciso b punto 4, entre las actividades que pueden obtener licencia luego del estudio de impacto ambiental figura “drenaje o desecación de humedales”, sabiendo que, como mencionamos anteriormente, por los tratados internacionales rubricados por Paraguay esto implicaría una ruptura con la obligación de proteger las fuentes de agua y no alterar sus cauces naturales.

Este tipo de medidas viene a legitimar prácticas como la del bombeo indiscriminado de agua del río Tobicuary por parte de las industrias arroceras aledañas<sup>8</sup>, desabasteciendo a la población local. Si bien la SEAM declaró que no otorgará nuevas licencias, las empresas que ya la tienen siguen extrayendo agua<sup>9</sup>. Además, es una muestra clara de la debilidad de la legislación en términos de establecer cánones e impuestos sobre el uso del agua como materia prima para la agricultura, la ganadería y las industrias.

6 Ingeniero Roger Monte Domecq es docente e investigador en la Facultad de Ciencias y Tecnología de la Universidad Católica de Asunción y de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Asunción en el área de Hidrología y Obras Hidráulicas.

7 ABC Color, 30 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/cartes-cometio-un-grave-error-con-la-promulgacion-del-decreto-n-453-633788.html>

8 Última Hora, 13 de febrero de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/arroceros-casi-secan-el-rio-tobicuary-y-la-seam-prohibe-que-sigan-bombeos-n766571.html>

9 ABC Color, 1 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/locales/sigue-res-triccion-de-uso-del-tobicuary-1291195.html>

Como menciona el informe “Derechos Humanos en Paraguay 2013” con respecto al derecho al agua:

*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 (Villalba y Equipo académico, 2013).*

### **Situación del acceso al derecho al agua**

Existe una enorme disponibilidad de agua dulce superficial (sin contar el agua subterránea), que es de 67.000 m<sup>3</sup>/hab/año, comparado con el consumo actual de 112 m<sup>3</sup>/hab/año. Esto supera la disponibilidad en todos los demás países de la región, cuyo promedio es 40.000 m<sup>3</sup>/hab (Monte Domecq, 2004). Sin embargo, la calidad del agua se deteriora vertiginosamente, agravado esto por deficiencias en el control, y una política deliberadamente permisiva para su explotación exacerbada por parte de empresas privadas nacionales y transnacionales.

Si bien la disponibilidad de los recursos hídricos superficiales es abundante, su distribución espacial es desequilibrada. Este es el caso de las regiones Oriental y Occidental del Paraguay, donde esta última padece un déficit de agua potable.

Según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del año 2013, 85,8% de la población accede a agua mejorada, es decir agua provista por Essap, Senasa o Junta de Saneamiento, red comunitaria, red o prestador privado, pozo artesiano, pozo con bomba, pozo sin bomba o agua de lluvia. El 78,2% de la población tiene acceso a saneamiento mejorado, que implica desagüe por red pública, pozo ciego con o sin cámara séptica. Sin embargo, del 85,8% de población que accede a agua mejorada, solo 20% es abastecida por la Essap y 30% por Senasa/Juntas de Saneamiento. Es decir, el Estado solo cubre la mitad del consumo doméstico de agua potable; el resto se realiza a través de pozos cavados por las familias, recolección de fuentes como ríos, arroyos, o compra de las aguateras<sup>10</sup>, embotelladoras, o distribuidoras privadas. Si de estos datos generales desagregamos según sectores rural y urbano, vemos que la cobertura de Essap en el área rural es prácticamente nula y la

10 Con el nombre de aguateras o aguaterías se hace mención a proveedores privados de agua.

de Senasa/Juntas de Saneamiento es 43,7%. En cuanto a la red de alcantarillado sanitario, apenas está cubierto el 10% de los hogares; el resto canaliza el agua servida a través de pozos ciegos, letrinas o directamente en calles o canales de agua próximos.

Esta deficiencia del Estado para abastecer la demanda de consumo personal y doméstico de agua potable se materializa concretamente en la dificultad económica, dejando abierta la mercantilización del agua y el aumento de su costo a través del fraccionamiento. Se calcula un promedio de gasto por familia de 30.000 litros de agua mensuales. El precio de Essap por 1.000 litros de agua potable es de 1.600 guaraníes, es decir 1,6 guaraníes por litro, alrededor de 48.000 guaraníes mensuales; el de las Juntas de Saneamiento y aguaterías oscila entre 5.000 y 15.000 guaraníes por mes, mientras que 1 (un) litro de agua embotellada de cualquier marca comercial cuesta alrededor de 2.000 guaraníes la botella. Muchas de las embotelladoras e industrias de bebidas no obtienen su materia prima ni siquiera de una conexión de Essap, sino que cavan y extraen directamente agua de los acuíferos, es decir tienen ganancias netas. Una botella de agua envasada equivale en precio lo mismo que 1.250 botellas de Essap.

Observando las estadísticas oficiales en lo que va del año 2014, los datos evidencian comportamientos anómalos en el clima y el medioambiente. Según datos de la SEAM, entre agosto de 2013 y enero de 2014 se deforestaron un total de 143.656 ha, lo que equivale a un promedio diario de 957 ha (SEAM, 2014), o sea 12 veces el tamaño de la ciudad de Asunción. Según la Dirección Nacional de Meteorología e Hidrología, en el mes de octubre –a tres meses del inicio del verano en el hemisferio sur– Asunción superó su máxima histórica de 41,7 grados, alcanzada en diciembre de 1985; y en Mariscal Estigarribia, Chaco, se alcanzó 44,6 grados, por encima de su máxima de los 44 grados registrados en noviembre de 1968, según monitoreos desde 1959, lo que representa la mayor ola de calor de los últimos 55 años<sup>11</sup>. En cuanto a las precipitaciones, el promedio anual de lluvia caída para la Región Oriental oscila entre 1.400 y 1.800 mm por metro cuadrado; en febrero de 2014 se rompió el récord con 222 mm de precipitaciones en un día, lo que equivale a 14% de las precipitaciones anuales en tan solo 9 horas.

Estos desequilibrios en el clima están directamente relacionados a la disponibilidad de agua en el futuro cercano. Las áreas boscosas son reservas de agua y zonas de recarga de los tres acuíferos existentes en el país: el Patiño

11 Paraguay.com, 17 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/mayor-ola-de-calor-en-55-anos-117485>

que abastece de agua a los departamentos de Central y Cordillera, el Guaraní que subyace en la región sudeste, y el Yrenda en la zona del Chaco.

### **El caso del Acuífero Patiño**

Naciones Unidas (1986) estima que la recarga directa en la zona del acuífero Patiño es de 1 a 2% de la precipitación media, es decir unos 14 a 28 mm por año en promedio. En el acuífero Patiño ingresan en forma anual unos 175.800 millones de litros de agua y se extraen 249.000 millones (dato del año 2005). Esto implica un déficit anual de agua de 73.200 millones de litros (Rojas, 2013).

En lo que se refiere a la utilidad monetaria por el uso de aguas, luego de las represas binacionales de Itaipú y Yacyretá el segundo rubro más rentable es el de las empresas productoras de bebidas, según los registros del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN). Un 80% de las embotelladoras habilitadas están ubicadas en el departamento Central, en la zona de influencia del acuífero Patiño –que abastece la demanda de Asunción y Central con alrededor de 3 millones de personas, la mitad de la población del país– y explotan mayormente el agua como su principal materia prima, sin ninguna carga impositiva por su utilización.

Los riesgos que corre el acuífero Patiño derivan de su fácil acceso, que lo hace vulnerable a la explotación y polución. Posee una extensión de 1.773 kilómetros cuadrados. Las ciudades de influencia de la reserva de agua son Asunción, Areguá, Capiatá, Itauguá, Fernando de la Mora, Guarambaré, Itá, J. A. Saldívar, Lambaré, Limpio, Luque, Mariano Roque Alonso, Ñemby, Paraguairí, Pirayú, San Antonio, San Lorenzo, Villa Elisa, Villeta, Yaguarón, Ypacaraí e Ypané.

Las empresas privadas como: Paresa en Ñemby (Productos Coca Cola), AJ SA en Itauguá (Cañas Old Tradi, Tradición y Reserva 7; Jugo Norte, Gaseosas Pepsi, 7UP, Mirinda y Paso de los Toros), Bebidas del Paraguay, Grupo Cartes en San Antonio (gaseosas Pulp, S6 y Maxi; jugos Puro Sol, Watt´s; agua La Fuente; bebida isotónica Full Power y las cañas Rodeo y Estrella de Oro), Embotelladora Central (Gaseosa Nico), Cervepar en Ypane (Pilsen, Brahma, Budweiser, Stella Artois, Corona, Baviera, Skol y Ouro Fino), entre otras, son las que utilizan este recurso.<sup>12</sup>

12 Fuente: INAN Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición [http://inan.gov.py/newweb/?page\\_id=2132](http://inan.gov.py/newweb/?page_id=2132)

Paresa, productora de Coca Cola en Paraguay, aumentó sus ventas en 4,3% en el primer trimestre de 2014 en comparación al mismo periodo del año anterior. Esto equivaldría a unas 5,6 millones de botellas de litro por mes.

Se necesitan 9 litros de agua para producir un litro de bebida cola; 2,5 litros para un litro de Coca Cola y 6,5 para producir su botella, pero se estima que durante el proceso de producción como limpieza, calefacción y enfriamiento, utiliza 200 litros de agua por cada botella producida<sup>13</sup>. Es decir que Paresa utiliza 1.133 millones de litros de agua en un mes sin pagar ni un solo impuesto.

Según datos de Senasa del año 2005, el acuífero Patiño desciende de nivel en un promedio de medio metro por año. Sin embargo, no son solo las empresas de bebidas las que lo ponen en peligro, sino también azucareras, destilerías, curtiembres, mataderos, vertederos de basura, que sumados a la falta de un sistema de alcantarillado sanitario contribuyen a su contaminación sistemática con agroquímicos, desechos industriales, lixiviados de la basura y coliformes fecales. Incluso, estudios recientes han demostrado que, debido a la bajante del nivel del acuífero Patiño, está penetrando agua salobre (salinización), proveniente del Chaco y que cruza por debajo del río Paraguay para ocupar espacio bajo el suelo, en forma paralela al río Paraguay<sup>14</sup>.

Por razones de extensión en este artículo se presenta solo el caso de la explotación del acuífero Patiño y se menciona la situación del río Tebicuary por el bombeo para los arrozales. Sin embargo, es patente que el modelo productivo agroindustrial requiere la utilización de grandes cantidades de agua que no se reponen en su totalidad al ciclo, causando pérdidas irreversibles. Los mayores rubros de exportación como la soja, la carne, el algodón y otras industrias como la de los lácteos merman cada vez más la disponibilidad de agua utilizándola primero para el regadío de pastizales y cultivos y luego para el procesamiento en la cadena de industrialización en mataderos, frigoríficos, envasadoras de alimentos. En este proceso se vierten, a su vez, agentes contaminantes al medioambiente y se depredan grandes extensiones de bosques, que son reservorios fundamentales.

13 El Mundo, 5 de junio de 2007. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/06/05/ciencia/1181041333.html>

14 ABC Color, 6 de noviembre de 2005. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/peligr-un-gran-abastecedor-de-agua-al-pais-el-acuifero-patino-867002.html>

## Recomendaciones

- Realizar el catastro nacional de bienes hídricos a fin de conocer exhaustivamente el volumen disponible y potencial del agua, como establece la Ley N° 3239/07 De los recursos hídricos del Paraguay.
- Avanzar desde el Estado en la cobertura de la demanda doméstica de agua a través de la Essap y las Juntas de Saneamiento, a fin de desincentivar su fraccionamiento y mercantilización.
- Realizar un relevamiento de las empresas que utilizan agua como materia prima de sus productos, tanto a nivel agroganadero como industrial.
- Avanzar en la determinación de tarifas a las empresas que lucran con el agua.
- Fortalecer las organizaciones de control y gestión comunitaria del agua como los Consejos de Agua reconocidos por la SEAM.
- Fortalecer los mecanismos de fiscalización de la SEAM sobre el cuidado del medioambiente y el impacto ambiental. Esto tanto en los casos de contaminación o explotación directa del agua y en actividades que afectan su conservación y disponibilidad como la deforestación.

## Bibliografía

- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2013) *Principales resultados. Encuesta Permanente de Hogares 2013*. Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2013/PUBLICACION%20EPH%202013.pdf>.
- Monte Domecq, Roger (2004) *Visión de los recursos hídricos en Paraguay*. Disponible en: <http://www.geologiadelparaguay.com/Vision-de-los-Recursos-Hidricos-en-Paraguay.pdf>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Paraguay (2006) *Usos y gobernabilidad del agua en Paraguay*. Asunción, PNUD.
- Rojas, Carmen (2013) *Proyecto Acuífero Patiño*. Asunción. Disponible en: [http://www.agua.org.py/images/agua\\_es\\_vida/proyecto-acuifero-patinho.pdf](http://www.agua.org.py/images/agua_es_vida/proyecto-acuifero-patinho.pdf).
- Secretaría del Ambiente (2014) *Monitoreo de deforestación en el Paraguay*. Disponible en: <http://www.seam.gov.py/component/content/article/1-latest-news/2037-2014-08-29-14-36-48>.
- Segovia, Diego (2006) *La gestión del agua en el Paraguay. Derecho inalienable del pueblo. Documento de trabajo N° 113*. Asunción, BASE IS.
- Villalba, Yeny y Equipo académico (2013) "Derecho al agua. Identidad, derechos, tarifas y contaminación" en *Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción, Codehupy.



# EL IMPACTO SOCIOAMBIENTAL DEL MODELO DE PRODUCCIÓN

DERECHO A UN AMBIENTE SANO Y SALUDABLE



El impacto socioambiental del actual modelo de producción ocasiona, desde hace muchos años, graves daños a la población rural del Paraguay. El rubro que causa más perjuicio es el monocultivo de la soja transgénica, que, a su vez, lleva las consecuencias a la zona urbana. La deforestación es una de las causas negativas de este modelo.

**Víctor Darío Benítez Insfrán**  
PROGRAMA BIODIVERSIDAD - ALTER VIDA

## Introducción

El modelo productivo denominado “agroexportador” viene ocasionando desde hace varias décadas desplazamientos de la población campesina e indígena, desde la zona de expansión de cultivos hacia los centros urbanos, e incluso la migración a otros países. Así también, dentro de este modelo, el rubro que más impulso ha tenido en los últimos años es la soja.

En Paraguay, con el avance de la frontera agrícola de monocultivo, especialmente de soja, se impuso una alta mecanización y uso a gran escala de plaguicidas o agrotóxicos, muchas veces de manera irresponsable, causando daños a la salud y en algunos casos hasta la muerte. Solo en la región Oriental, la zafra 2013-2014 tuvo un área de cultivo de 3.200.000 ha de soja transgénica. En un ciclo de cultivo que dura aproximadamente 120 días, se realizan entre 7 a 10 pulverizaciones, con una dosis de 6 a 10 litros por ha, totalizando unos 32.000.000 de litros de plaguicidas. En la región Occidental o Chaco, más específicamente en la Reserva de la Biosfera, la Monsanto, en alianza con los gremios de la producción, tiene proyectada unas 2.000.000 ha de soja transgénica en el semiárido chaqueño, sin tener en cuenta que en esa zona habitan pueblos indígenas no contactados, violando normativas ambientales<sup>1</sup> y convenios internacionales (Convenio 167 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT).

Los habitantes de zonas urbanas (particularmente Asunción) no están exentos de riesgo, pues la ubicación de puertos y silos para la carga y descarga de granos e insumos agrícolas (fertilizantes y plaguicidas o agrotóxicos, etc.) generan un sinnúmero de riesgos potenciales. Particularmente, existen hoy día algunos puertos ubicados a 400 metros de la toma de agua de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (Essap) y de su planta de tratamiento, por lo que en caso de accidente (derrame), cualquiera de los productos mencionados tardarían menos de 10 minutos en llegar a la toma de agua, poniendo en peligro a más de 1.500.000 personas que viven en la capital y el área metropolitana.

Además, este modelo de producción es desarrollado en un entorno que presenta una alta concentración de la tierra, generando crecientes conflictos en relación a ésta, elevados niveles de pobreza rural, un difícil o nulo acceso a los servicios básicos, así como una deficiente asistencia técnica a las fincas campesinas. El Estado ha invertido recursos en la compra de tierras y en la construcción de infraestructura para los asentamientos, que hoy se han

1 Datos obtenidos del trabajo realizado en el marco del Programa Biodiversidad de la organización Alter Vida.

transformado en sojales. Lo mismo ha ocurrido con numerosas comunidades indígenas, todo esto producto de la incapacidad (o más bien desinterés) del Estado de manejar el conflicto entre los gremios de la producción, el campesinado y los pueblos indígenas<sup>2</sup>.

Por último, es importante señalar que la soja no es un rubro de consumo directo para la ciudadanía paraguaya y el sistema utilizado para su producción, además de provocar daños ambientales, genera la expulsión de las comunidades campesinas e indígenas, violando sus derechos a una vida sana, al trabajo, a la salud y amenaza la producción de alimentos del mercado interno, atentando contra la soberanía y seguridad alimentaria.

## **Marco jurídico**

Según la base de datos del Programa de Biodiversidad de Alter Vida, que dispone de información relacionada a las normativas ambientales, se puede inferir que el país cuenta con leyes ambientales muy avanzadas en términos de salvaguardar el derecho a un ambiente sano y saludable, como lo establece la Constitución Nacional. Sin embargo, el problema principal está en el cumplimiento de tales normas, sobre todo por la debilidad y descoordinación institucional de la Secretaría del Ambiente (Seam), del Instituto Forestal Nacional (Infona) y el Ministerio Público. En ese sentido, por el incumplimiento de las normativas ambientales, el impacto socioambiental del modelo de producción afecta en mayor medida a los sectores más vulnerabilizados.

No habiendo cambios normativos relevantes en materia de derechos ambientales durante el periodo que se informa, se puede acceder a información más amplia referente al marco jurídico general del derecho a un ambiente sano y saludable consultando la edición del año 2013 del informe "Derechos humanos en Paraguay"<sup>3</sup>.

## **Consecuencias socioambientales en la región Oriental**

El acelerado avance de los monocultivos, especialmente de la soja, ha desplazado a numerosos territorios boscosos en los últimos 15 años, reemplazándolos por campos agrícolas. En ese aspecto, debemos señalar que hoy existen en la región Oriental menos de 800.000 ha de bosque y alrededor de

2 *Ibíd.*

3 *Equipo académico, 2013, pp. 328-331.*

3.200.000 ha de soja transgénica<sup>4</sup>, lo cual dificulta la recarga normal de los acuíferos, altera los ciclos biogeoquímicos (como el del agua), genera conflictos sociales en el campo y altera muchas veces de manera definitiva el funcionamiento correcto de los ecosistemas o los destruye, lo que provoca la pérdida irremediable de la biodiversidad.

El uso de agroquímicos o agrotóxicos: en relación a este punto, es alarmante que hasta el día de hoy el país no disponga de mecanismos eficientes para la sanción de las faltas relacionadas con su mala utilización. De esta manera, no existe un control real sobre cómo son gestionadas dichas sustancias en la práctica.

Los daños que causan los cultivos de soja: en este punto en particular, la sociedad tiene información muy parcial; no es el hecho de cultivar soja en sí sino el modelo de producción bajo el cual se sustenta su cultivo. Los principales medios de comunicación comercial hablan solamente del aporte económico, en el que el beneficio real es solo para un sector minoritario, y no miden el impacto que causa a los otros dos ejes fundamentales del desarrollo sustentable: el social y el ambiental; el uso masivo de agrotóxicos, la pérdida definitiva de ecosistemas, la degradación y exportación de nutrientes del sistema suelo son ejemplos de una multitud de daños al ambiente. También provoca daños a la salud, especialmente en las comunidades indígenas y campesinas, pues están continuamente expuestas a las periódicas pulverizaciones en los campos agrícolas de monocultivo aledaños a sus comunidades, viéndose muchas veces obligados a abandonar y vender sus tierras para migrar a zonas urbanas, donde alimentan los colchones de pobreza de las grandes ciudades.

Cabe destacar que el Ejecutivo vetó en 2013 la ley aprobada por la Cámara de Senadores<sup>5</sup> que establece que serán contribuyentes del impuesto las personas físicas o jurídicas que exporten granos de oleaginosas en estado natural, específicamente soja, maíz, trigo y girasol, a excepción de aquellos productos de la agricultura familiar provenientes de inmuebles cuya superficie no supere las 20 ha, conforme lo demuestre el correspondiente certificado de trazabilidad expedido por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Esta ley era una forma de paliar el pasivo ambiental del modelo productivo denominado “agroexportador”.

4 Datos obtenidos del trabajo realizado en el marco del Programa Biodiversidad de la organización Alter Vida.

5 Última Hora, 16 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ejecutivo-veto-el-impuesto-la-exportacion-granos-su-estado-natural-n732006.html>.

### *Cantidad de soja transgénica cultivada en Paraguay*

Las últimas estimaciones de la campaña agrícola 2013-2014, realizadas por la Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (Capeco)<sup>6</sup>, demuestran que la superficie de soja cultivada en Paraguay ha alcanzado 3.200.000 ha, y a esto se debe sumar lo que se está cultivando de manera ilegal en las tierras indígenas. En este punto se debe aclarar que si bien no todas las tierras están a nombre de las comunidades indígenas, están a nombre del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), transitoriamente, como lo establece la ley, es decir que son tierras del Estado paraguayo, por lo tanto los contratos celebrados con empresas sojeras son ilegales y en condiciones favorables solamente para estas empresas.

De lo señalado se puede inferir que esta dinámica responde a una forma de expulsar pacíficamente a las comunidades indígenas de sus tierras, y hay que tener en cuenta que las mejores tierras agrícolas ubicadas en los departamentos de Canindeyú, Alto Parana e Itapúa son las “preferidas” por las empresas sojeras; sin embargo, se está avanzando hacia otros departamentos, donde existen diversas comunidades indígenas. Estas tierras tienen un valor comercial de 10.000 dólares como promedio por hectárea, de ahí el objetivo estratégico muy claro de las empresas sojeras de quedarse con las mejores tierras, y si es posible sin costo.

De acuerdo a los datos del Programa Biodiversidad de Alter Vida, en la campaña agrícola 2013-2014 se han utilizado en un promedio de siete a diez tipos de agroquímicos o agrotóxicos. La dosis utilizada por las empresas productoras es secreta: no quieren dar a conocer justamente por la alta peligrosidad que representan estos productos, sobre todo en las mezclas de los agroquímicos. Precisamente por la resistencia que generan las malezas y los insectos ante ellas, las dosis de agroquímicos utilizados son cada vez mayores. Según estimaciones, en un ciclo de cultivo que dura aproximadamente 120 días se utilizan entre 7 a 10 pulverizaciones, con una dosis de 6 a 10 litros por hectárea, totalizando alrededor de 32.000.000 de litros de plaguicidas o agrotóxicos. Cuando fue liberada comercialmente la soja transgénica en forma ilegal, hace aproximadamente 15 años, la dosis del glifosato utilizada en aquel entonces era de 2,5 litros por hectárea. En cambio, en la actualidad llegan a utilizarse entre 4 a 6 litros del mismo producto por hectárea.

De lo analizado en este primer apartado se concluye que la actual estructura productiva agroexportadora implementada en Paraguay no tiene sustenta-

6 Capeco. Disponible en: <http://www.tera.com.py/capeco/>.

bilidad social ni ambiental y provoca una inequidad tributaria. Además, produce el desplazamiento de las comunidades campesinas e indígenas, violando sus derechos fundamentales.

### **Consecuencias socioambientales en la Reserva de la Biosfera del Chaco paraguayo**

El Chaco paraguayo posee una superficie de 247.000 km<sup>2</sup>, que representa una cuarta parte del Chaco americano, correspondiendo al 60,7% de la superficie total del país. La región Occidental o Chaco es una gran planicie casi sin elevaciones, con excepción del cerro León. El bosque constituye un monte abierto de baja densidad de árboles y una altura inferior a los 10 metros. Las condiciones climáticas no permiten la agricultura de secano, siendo la ganadería la actividad más importante, y al mismo tiempo de mayor impacto ambiental sobre las tierras y territorios de los pueblos indígenas.

Se implementan las mismas prácticas tradicionales de utilización de los recursos naturales de otras áreas climáticas, como la región Oriental. Sin embargo, no se adecuan a la realidad natural del Chaco. Esta falta de adecuación de tecnologías productivas al medio semiárido de la región Occidental desemboca necesariamente en el deterioro del medio ambiente. El Gran Chaco Americano en general es considerado un ecosistema sensible. Esta sensibilidad está dada por sus particulares condiciones geológicas y climatológicas, que, propiciadas por erosión eólica y salinización de suelos y aguas tanto superficiales como subterráneas, características que coinciden con la Reserva de la Biosfera del Chaco.

La denominación “Reserva de la Biosfera del Chaco” fue declarada por Decreto del Poder Ejecutivo N° 13202, del 27 de mayo de 2001. La superficie inicial abarcaba 4.707.250 ha y fue ampliada a 7.407.250 ha. Reconocida por el Comité del Hombre y la Biosfera (MaB) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) en la reunión regular que tuvo lugar en París del 27 al 29 de junio de 2005. Es la segunda reserva de la biosfera del Paraguay, se ubica en el norte del Chaco paraguayo, limitando con Bolivia y Brasil. Su designación como reserva de biosfera contribuye para proteger los territorios y la identidad cultural. Se encuentran también, dentro del área de la Reserva de la Biosfera del Chaco, 550.000 ha reconocidas por el Estado paraguayo como patrimonio natural y cultural del pueblo Ayoreo Totobiegosode.

En la Reserva de la Biosfera habitan las comunidades guaraní ñandeva, chamacoco, ayoreo, angaité y las comunidades ayoreo no contactadas, que son de los últimos grupos indígenas no contactados en el mundo. Por la destrucción de su patrimonio natural y cultural, muchas de las comunidades y pueblos indígenas que habitan la reserva de la biosfera desde tiempos inmemorables tendrán que desplazarse forzosamente a zonas urbanas.

La Constitución Nacional y los convenios internacionales ratificados prohíben la remoción o traslado del hábitat de los pueblos indígenas sin su expreso consentimiento. Además, reconocen la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo, reconociendo sus derechos y su identidad cultural. Permitiendo la destrucción de su territorio, protegido por la Reserva de la Biosfera, estaremos violando la propia Constitución Nacional.

Se pueden señalar como principales amenazas que atentan contra la Reserva de la Biosfera del Chaco a las siguientes situaciones de hecho:

- el cambio de uso de la tierra (deforestación o desmontes para ganadería);
- utilización de semillas transgénicas en el semiárido (pone en peligro la desaparición la semilla nativa, la seguridad alimentaria, las tierras y los territorios indígenas);
- alianza entre Monsanto y los gremios de la producción para la producción de unas 2.000.000 ha de soja transgénica en el semiárido chaqueño;
- la concesión para hidrocarburos y minerales (prospección, exploración y explotación), obras de infraestructura (acueducto, corredores de integración), sin consulta a los pueblos indígenas.

### ***Fundamentos socioambientales***

La deforestación en la Reserva de la Biosfera del Chaco avanza de manera muy rápida. Esto ocasionará un efecto irreversible en su suelo, donde la cobertura boscosa protege al ecosistema chaqueño de la erosión, particularmente la eólica, a la cual es muy susceptible, provocando así el continuo avance de los médanos. También, la desertificación, salinización y acidificación del suelo en varias zonas de dicho ecosistema, lo que, desde el punto de vista económico, podría afectar las actividades productivas de esas zonas. Se perderán además miles de especies de flora y fauna, muchas de ellas en peligro de extinción, que habitan en la zona o utilizan como refugio aves que

viajan hacia el sur; mamíferos, insectos, entre otros, y esto no solo afecta a la biodiversidad propiamente dicha, sino que también el problema es económico, pues el desarrollo de una economía es totalmente dependiente de los ecosistemas naturales. El semiárido chaqueño es un ecosistema muy frágil: los efectos serán irreversibles, algunos de ellos se citan a continuación:

- pérdida de la diversidad biológica (flora, fauna y comunidades naturales), de la que depende una numerosa población indígena. Pérdida de germoplasma de especies forestales nativas que sirven para la construcción de viviendas y el cobijo de la población;
- pérdida de recursos energéticos (leña) para el consumo familiar, ocasionando mayores costos a las familias y esfuerzos adicionales para el desarrollo de las comunidades indígenas, sobre todo para las mujeres;
- desaparición de alimentos, elementos y recursos útiles para la vida indígena (miel, frutales, entre otros), así como la desaparición de insectos benéficos que ayudan a la estabilidad de los ecosistemas;
- disminución del balance hídrico y profundización de la capa freática, lo que dificulta al acceso a las fuentes naturales de agua (acuíferos, ríos, lagunas, paleocausas, entre otros). Disminución, asimismo, de la calidad y cantidad de agua, por desecación de fuentes naturales que tienen su origen en los bosques;
- desaparición de las barreras naturales que protegen al entorno de las comunidades indígenas (protección contra los vientos y sequías) y de la estabilidad climática;
- desaparición del valor paisajístico y cultural del ecosistema y, con ello, la pérdida de la identidad y del sentido de pertenencia de la comunidad indígena a su medio. Desplazamiento de los indígenas a zonas urbanas y pérdida de su cultura.

La deforestación genera, a través del arrastre de tierra por erosión eólica, el desplazamiento de los médanos; avance en el proceso de la desertificación, la cual dejará al Chaco un suelo infértil, inservible para cualquier actividad que se quiera realizar.

A nivel global, la quema de la biomasa de los bosques para la habilitación de las tierras para ganadería o agricultura empresarial (único sistema utilizado en Paraguay) contribuye al cambio climático y al aumento del efecto invernadero.

## *Fundamentos jurídicos*

Conforme a lo establecido en la Constitución Nacional y en los instrumentos jurídicos internacionales ratificados por ley, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas de protección necesarias que garanticen los derechos fundamentales que se ven afectados por la deforestación en el Chaco.

Así lo establece la Constitución Nacional en su Capítulo V “De los pueblos indígenas”, y en especial el art. 62. De los pueblos indígenas y grupos étnicos: “reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de culturas anteriores a la formación y constitución del Estado paraguayo”; el art. 63. De la identidad étnica garantiza el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat; y el art. 66 establece la defensa contra la “depredación de su hábitat, la contaminación ambiental, la explotación económica, y la alienación cultural”.

La Ley N° 253/93 que ratifica el Convenio sobre Diversidad Biológica, la cual expresamente, en su art. 8 inc. j, hace referencia a la relación de los pueblos indígenas y el ambiente, al reconocer el vínculo de estas comunidades locales con los recursos biológicos.

La Ley N° 34/93 que ratifica inextenso el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que establece en su art. 2: “Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto a su integridad”; en el art. 4 inc. 1: deberán adoptarse las medidas especiales para salvaguardar “las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos indígenas”; en el art. 7 inc. 4 expresa que “los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan”; y el art. 14 inc. 1 expresa que “deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. A este respecto deberá prestarse particular atención a los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes”.

La Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas establece en su art. 29.1 el derecho a la conservación y protección del medioambiente: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas

de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación”.

En base a los fundamentos señalados, consideramos que la actual estructura productiva agropecuaria implementada en el Chaco paraguayo (específicamente en la Reserva de la Biosfera) no tiene sustentabilidad socioambiental ni cultural y viola derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

### **Consecuencias socioambientales en la zona urbana**

Este modelo de producción también causa un daño colateral socioambiental a las personas habitantes de zonas urbanas, pues la ubicación de puertos y silos para la carga y descarga de granos e insumos agrícolas (fertilizantes y plaguicidas o agrotóxicos, etc.) genera un sinnúmero de riesgos potenciales. Particularmente en Asunción existen algunos puertos ubicados a 400 metros de la toma de agua de la Essap y de su planta de tratamiento, por lo que en caso de accidente (derrame), cualquiera de los productos mencionados tardarían menos de 10 minutos en llegar a la toma de agua, poniendo en peligro a más de 1.500.000 personas que viven en la capital y el área metropolitana.

Ante este hecho, aparece como reacción la conformación de una comisión de vecinos del barrio Zeballos Cué de Asunción, preocupados por los potenciales impactos en su calidad de vida y medio ambiente. Comprometidos a ejercer el derecho que les corresponde como sociedad civil, de ser tenidos en cuenta como factor determinante a la hora de tomar decisiones en temas de gran repercusión para la ciudadanía, se unen en pos de esta iniciativa de múltiples desafíos, a despertar la conciencia sobre problemáticas más allá de los intereses sectarios, y ante esta situación plantean medidas alternativas válidas para la defensa del agua no sólo para las comunidades aledañas, sino para toda el área metropolitana de Asunción (Benítez Insfrán, 2013).

La Constitución Nacional, en su artículo 128, contempla la primacía del interés comunitario sobre lo particular, lo que significa que la comunidad tiene el derecho de exigir que se respete y fomente sus intereses por sobre el interés de un pequeño grupo de personas. Hay que aclarar que las exigencias deben tener un soporte racional y ser claramente trascendentales para el colectivo. En este caso alegamos que el beneficio a largo plazo de la conservación natural alrededor de la planta de tratamiento es mucho mayor en términos de calidad de vida que el proyecto de depósito de contenedores que se pretende realizar.

En el Plan Regulador Municipal de la ciudad de Asunción, ordenanza N° 43/94 con sus modificaciones, se zonifican los espacios y se regulariza su uso. Así, el área en cuestión corresponde a un área residencial, que, según el art. 10 de este plan regulador, “es aquel cuyo uso es predominantemente habitacional desarrollado en las diversas tipologías de viviendas”<sup>7</sup>. Este plan regulador fue modificado a espaldas de la comunidad, sin ninguna consulta, para beneficiar al puerto.

En el art. 33, el mencionado plan establece:

*En estas áreas todo proyecto de carácter residencial (vivienda) tendrá prioridad sobre cualquier otro tipo de asentamiento. Para el cálculo del área construida primará siempre la densidad habitacional del sector. En estas áreas no se permitirá la localización de programas que produzcan molestias al vecindario por aglomeración de personas o vehículos, por generar olores, polvos, ruidos o desperdicios de volumen; así como tampoco se permitirá la carga y descarga permanente de gran volumen e instalaciones que atenten contra la seguridad.*

Además, en el Plan Regulador Municipal se citan los problemas ambientales de la ciudad, entre ellos: la polución del aire y la contaminación de cuencas hídricas, que se verán muy amenazadas con el emprendimiento de las empresas privadas. El plan busca fomentar la protección y generación de espacios verdes. Este espacio que se defiende cumple justamente la importante función de limpiar el aire y proveer de oxígeno. Con espacios verdes públicos disminuidos en la capital, la calidad ambiental de la ciudadanía se verá seriamente amenazada.

Informes realizados por la Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos de la Seam y de la Dirección General de Salud Ambiental (Digesa) del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) explican que las actividades portuarias y de abastecimiento de agua para consumo humano no son compatibles en una misma zona, ya que constituye un elemento de riesgo y de peligro constante a la calidad de agua, utilizada para el proceso de potabilización. Es imposible garantizar que no ocurra algún accidente que derive a una catástrofe de consecuencias impredecibles. Para el efecto, debería aplicarse el principio precautorio, ya que se trata de la posibilidad de un evento adverso que dejaría sin agua potable al 20% de la población del país.

7 Plan Regulador de la ciudad de Asunción, ordenanza N° 43/94 y sus modificaciones. Disponible en: <http://arquitectos.com.py/2014/01/plan-regulador-de-asuncion-ordenanza-4394-con-sus-modificaciones/>.

Para finalizar, es importante resaltar que en relación al tema ambiental en zonas urbanas, la autoridad de aplicación debe hacer primar el interés general por sobre los intereses individuales y económicos involucrados y tomar las medidas correctivas de protección socioambiental, de acuerdo a los derechos reconocidos en la Constitución Nacional, en el art. 128 de la primacía del interés general, que establece que en ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general.

## Recomendaciones

- La sociedad en su conjunto debe discutir un modelo de producción sostenible que respete los derechos humanos fundamentales (derechos ambientales, derechos sociales y económicos), que produzca alimento sano y una industrialización para crear fuentes de trabajo.
- Realizar un ordenamiento territorial y catastral del país es fundamental para frenar con el caos actual, ocasionado por la distribución desigual de tierras.
- Orientar el enfoque de la política productiva hacia la soberanía y seguridad alimentaria, basada una producción de alimentos sanos para el consumo local y regional.
  - Reconocer el territorio ancestral de los pueblos indígenas que habitan en la Reserva de la Biosfera del Chaco, para la defensa y uso tradicional de acuerdo a su cosmovisión.
  - Determinar un ordenamiento territorial, con una zonificación productiva y actualización catastral, con la participación de las comunidades indígenas como sujetos de derecho consagrados en la Constitución Nacional, los convenios internacionales ratificados y demás normativas nacionales.
  - Recuperar las semillas nativas para la seguridad alimentaria de las comunidades indígenas de la Reserva de la Biosfera del Chaco paraguayo.
  - Monitorear y fiscalizar, a través de las autoridades ambientales, a las empresas agropecuarias en su cumplimiento de los derechos de las personas indígenas y de las normativas socioambientales.
- Suspender las licencias otorgadas por la Seam dentro de la Reserva de la Biosfera del Chaco hasta que los pueblos indígenas den su consentimiento o no, después de la consulta, que es una obligación del Estado paraguayo.

- Gravar la materia prima para la exportación. El impuesto debe ser aplicado a toda persona o empresa que se beneficie por sus actividades económicas, y para que sea justo, debe fijarse una tasa mayor para quienes adquieran beneficios superiores.

## ***Bibliografía***

Alter Vida - Centro de Estudios y Formación para el Ecodesarrollo. Disponible en: <http://www.altervida.org.py/v2/>.

Ávila Vázquez, M. y Nota, Carlos (2010) *Informe de la 1ª Reunión Nacional de Médicos de Pueblos Fumigados, en la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Córdoba*. Córdoba, Argentina. Versión en inglés disponible en: <http://www.reduas.fcm.unc.edu.ar/wp-content/uploads/downloads/2011/10/INGLES-Report-from-the-1st-National-Meeting-Of-Physicians-In-The-Crop-Sprayed-Towns.pdf>.

Benítez Insfrán, Víctor (2013) "Daño colateral del modelo de producción", en *Revista Acción* N° 336 (julio).

Equipo académico (2013) "*Pasar de las aciagas regresiones ambientales actuales a una ecología constitucional y práctica*", en Codehupy (2013) *Derechos humanos en Paraguay 2013*. Asunción, Codehupy, pp. 328-331.

Pereira, Hugo (2009) "Afecciones relacionadas con la fumigación sojera", documento de trabajo. Asunción, Base Is. Disponible en: <http://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2014/03/1395155076.pdf>.

Torres, D. y Capote, T. (2004) *Agroquímicos, un problema ambiental global: uso del análisis químico como herramienta para el monitoreo ambiental*. Disponible en: <file:///C:/Users/Soledad%20C%C3%A1ceres/Downloads/201-395-1-SM.pdf>.



# LA CONTRARREFORMA AGRARIA SIGUE AVANZANDO

EN EL CAMINO HACIA LA REFORMA AGRARIA,  
UN AÑO DE FRANCO RETROCESO



*[...] Veo que aquí hay decenas de campesinos y campesinas, y quiero felicitarlos por custodiar la tierra, por cultivarla y por hacerlo en comunidad. Me preocupa la erradicación de tantos hermanos campesinos que sufren el desarraigo, y no por guerras o desastres naturales. El acaparamiento de tierras, la deforestación, la apropiación del agua, los agrotóxicos inadecuados, son algunos de los males que arrancan al hombre de su tierra natal. Esta dolorosa separación no es solo física, sino existencial y espiritual, porque hay una relación con la tierra que está poniendo a la comunidad rural y su peculiar modo de vida en notoria decadencia y hasta en riesgo de extinción.*

*La otra dimensión del proceso ya global es el hambre. Cuando la especulación financiera condiciona el precio de los alimentos tratándolos como a cualquier mercancía, millones de personas sufren y mueren de hambre. Por otra parte, se desechan toneladas de alimentos. Esto constituye un verdadero escándalo. El hambre es criminal, la alimentación es un derecho inalienable. Sé que algunos de ustedes reclaman una reforma agraria para solucionar alguno de estos problemas, y déjenme decirles que en ciertos países, y acá cito el Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia, “la reforma agraria es además de una necesidad política, una obligación moral” (CDSI, 300). [...]*

Jorge Bergoglio, papa Francisco.  
Discurso durante el Encuentro Mundial de Movimientos Populares

**Inés Franceschelli**

BASE INVESTIGACIONES SOCIALES (BASE IS)

## Introducción

La reforma agraria es un mandato del Capítulo IX Sección II de la Constitución Nacional del Paraguay, que dispone explícitamente sus objetivos, la define y establece líneas de acción para llevarla a cabo. En el largo proceso de tensiones en la disputa por la tierra que caracteriza la historia del país, pocas veces se han visto los niveles de crispación en territorio, de violencia y abusos, como en los últimos dos años, más precisamente desde el quiebre institucional de junio de 2012.

El periodo analizado en este informe (noviembre 2013-octubre 2014) muestra una profundización de esa violencia, que se expresa en el incumplimiento sistemático de las siguientes pautas constitucionales:

- *Adoptar un sistema tributario que desaliente el latifundio.* Sin embargo, el Ejecutivo veta la sanción de una ley que grava la exportación de granos en estado natural (octubre 2013) y en abril pasado el Legislativo acepta el veto, con lo que el impuesto queda derogado.
- *La racionalización y la regularización del uso de la tierra y de las prácticas de cultivo para impedir su degradación, así como el fomento de la producción agropecuaria intensiva y diversificada, y de la promoción de la pequeña y de la mediana empresa agrícola.* Desde el Gobierno, por el contrario, se alienta a que las pocas comunidades que hacen producción diversificada “cambien de chip” y se dediquen al cultivo de soja transgénica. Como ejemplo está el Programa del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), “Sembrando Oportunidades”, que propone financiación a varios asentamientos campesinos para la tecnologización de la producción con modalidad de monocultivo; o la propuesta productiva del MAG a otras comunidades: “alquilar la tierra a los grandes empresarios de la soja que circundan la comunidad”.
- *La programación de asentamientos campesinos; la adjudicación de parcelas de tierras en propiedad a las personas beneficiarias de la reforma agraria, previendo la infraestructura necesaria para su asentamiento y arraigo, con énfasis en la vialidad, la educación y la salud.* Muy ilustrativo de la política del Gobierno es el Operativo Rojevy<sup>1</sup>, que trasladó a cinco centenas de familias “sin tierras” a un territorio donde desde hace décadas se siembra soja, con la consecuente deforestación y empobrecimiento de la tierra, sin infraestructura ni servicios.

1 Vocablo en guaraní cuyo significado es “estamos volviendo”.

- *El apoyo preferente a connacionales en los planes de la reforma agraria.* Sin embargo, la tendencia a la extranjerización es creciente, superando el 20% del territorio nacional.
- *El establecimiento de sistemas y organizaciones que aseguren precios justos al productor primario; el otorgamiento de créditos agropecuarios, a bajo costo y sin intermediarios; la creación del seguro agrícola; la defensa y la preservación del ambiente; el apoyo a las mujeres campesinas, en especial a quien sea cabeza de familia; (...) la creación de centros regionales para el estudio y tipificación agrológica de suelos para establecer los rubros agrícolas en las regiones aptas; la adopción de políticas que estimulen el interés de la población en las tareas agropecuarias, creando centros de capacitación profesional en áreas rurales, y el fomento de la migración interna, atendiendo a razones demográficas, económicas y sociales.* Ninguno de estos aspectos ha sido incluido en las políticas de gobierno de Horacio Cartes y sus ministros.

Por el contrario, el periodo del presente informe se caracteriza por enfrentamientos, persecución y criminalización de luchadoras y luchadores campesinos, accionar de fuerzas policiales y militares transgrediendo el respeto a los derechos humanos, y la cada vez más frecuente aparición de civiles armados ejecutando desalojos y represiones –cuando no francos ataques– contra la población. Un hecho a destacarse es el asesinato de Eusebio Torres, dirigente de la comisión vecinal Santa Lucía, de Itakyry, quien habría sido el que indicó a los directivos del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) el lugar ocupado por colonos sojeros, destino de los nuevos ocupantes trasladados mediante el Operativo Rojevy.

## **Marco jurídico**

Como se señaló en la introducción, las condiciones para la plena vigencia del derecho a la tierra y otros derechos conexos están claramente descriptas en la Constitución Nacional.

En cuanto a la normativa internacional ratificada por Paraguay, 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 art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc). De importancia para la democratización y regularización de estructuras de tierras latifundiarias como las existentes 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” del organismo de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), aprobadas en el año 2012.

El mandato constitucional sobre la reforma agraria fue reglamentado en parte, en el Estatuto Agrario sancionado por la Ley N° 1863/02.

Por su parte, la vigencia del derecho a la tierra implica, como se mencionaba, el derecho a la vivienda, a condiciones justas y accesibles para producir, a créditos, a un ambiente sano. En este sentido, la Constitución Nacional de la República del Paraguay de 1992 contiene avances muy importantes en lo referente al derecho ambiental, ya que incluye un capítulo específico vinculado a los derechos, deberes y garantías relacionados con la calidad de vida, el ambiente, el derecho a vivir en un ambiente saludable y a la protección ambiental.

Las siguientes previsiones constitucionales son particularmente violentadas cuando se acapara el territorio nacional para la siembra extensiva de transgénicos:

- Título II. De los derechos, de los deberes y de las garantías. Capítulo I. De la vida y del ambiente. Artículo 6: De la calidad de vida.
- Sección II. Del ambiente. Artículo 7: Del derecho a un ambiente saludable; artículo 8: De la protección ambiental; artículo 38: Del derecho a la defensa de los intereses difusos; y artículo 45: De los derechos y garantías no enunciados.
- Capítulo VI. De la salud. Artículo 68: Del derecho a la salud; artículo 69: Del sistema nacional de salud; artículo 70: Del régimen de bienestar social; y artículo 72: Del control de calidad.

Los Convenios Internacionales ratificados sobre esta temática son:

- Convenio de Estocolmo, Ley N° 2333/03 (Contaminantes Orgánicos Persistentes).
- Convenio de Rotterdam, Ley N° 2135/03 (Consentimiento fundamentado previo, aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos).
- Convenio de Basilea, Ley N° 597/95 (Control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación).

- Ley N° 42/90, que prohíbe la importación, depósito, utilización de productos calificados como residuos industriales peligrosos o basuras tóxicas.

Las leyes nacionales vinculadas son:

- Ley N° 1160/97, Código Penal. El Título III: Hechos punibles contra la seguridad de la vida y de la integridad física de las personas. El Capítulo I: Hechos Punibles contra las Bases Naturales de la Vida Humana, define los siguientes tipos penales: Ensuciamiento y alteración de las aguas, Contaminación del aire, Maltrato de suelos, Procesamiento ilícito de desechos, Ingreso de sustancias nocivas en el territorio nacional.
- Ley N° 2459/04, que crea el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave).
- Ley N° 123/91 “Que adoptan nuevas normas de protección fitosanitaria”.
- Ley N° 42/90 “Que prohíbe la importación, depósito, utilización de productos calificados como residuos industriales peligrosos o basuras tóxicas y establece las penas correspondientes por su incumplimiento”.
- Ley N° 716/96 “Que sanciona los delitos contra el medioambiente” y su modificatoria a través de la Ley N° 2117/05.
- Ley N° 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental”.

## Consideraciones Generales

En el documento ya mencionado, “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, se recoge que:

*Los Estados deberían esforzarse por asegurar la gobernanza responsable de la tenencia, porque la tierra, la pesca y los bosques son fundamentales para la realización de los derechos humanos, la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza, la sostenibilidad de los medios de vida, la estabilidad social, la seguridad de la vivienda, el desarrollo rural y el crecimiento social y económico (núm. 4.1).*

Los organismos nacionales responsables de liderar la política de Estado que ejerza esta “gobernanza” son el Indert y el MAG. Participan indirectamente el Ministerio del Interior (MI), Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat), Crédito Agrícola de Habilidadación, Servicio Nacional de Calidad y

Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave), Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (Senacsa), Secretaría del Ambiente (SEAM), y otros. Estas instancias gubernativas han demostrado limitada capacidad para revertir el caos documental y de gestión que alimenta la inequidad en el país. Este año se divulgaba que<sup>2</sup>:

*Aunque nuestro país, geográficamente, tiene 40,6 millones de hectáreas, el Servicio Nacional de Catastro informó [...] que los títulos suman una superficie de 59,9 millones de hectáreas, cifra que representa un crecimiento de 7,1 millones de hectáreas, comparado con el del informe oficial de agosto de 2009. La superposición documental ya es hoy de 19,2 millones de hectáreas, un área mayor a la Región Oriental de nuestro país.*

También se divulgó que “[...] El 62% de las tierras distribuidas por el Estado, en el marco de la reforma agraria, todavía figura en el Sistema Nacional de Catastro como tierras del Indert [...]”. Por otra parte, se divulgaba que “hoy día, un total de 2.100 títulos de propiedad del Indert están varados en la Dirección General de Registros Públicos”.

Algunos rasgos evidenciados en la gestión de los organismos públicos durante el periodo informado son:

- Alianza con los gremios que nuclean a grandes empresas del agronegocio (alianzas público-privadas para apoyar tecnificación de la producción en asentamientos campesinos, con la Unión de Gremios de la Producción (UGP), con la Asociación Rural del Paraguay (ARP), con la Federación de Cooperativas de la Producción (Fecoprod). Esta misma modalidad de alianza se dio en el acuerdo para llevar adelante un nuevo censo de colonias rurales.
- Impulso a la tecnificación expresado, por ejemplo, en estímulos a los campesinos asentados en la nueva Colonia Santa Lucía en Itakyry, Alto Paraná, a quienes se les propuso sembrar soja o, directamente, alquilar sus tierras a sojeros vecinos. Este criterio “desarrollista” del Gobierno nacional también se ha expresado en el impulso a la deforestación, en particular con la sanción de los Decretos N° 453/13 y su posterior modificación, Decreto N° 954/13, que eliminan la exigencia de estudios de impacto ambiental para unidades productivas de menos de 500 ha en la Región Oriental y menos de 2.000 ha en el Chaco.

2 ABC Color, 3 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/economia/en-tres-anos-paraguay-crecio-siete-millones-de-hectareas-segun-catastro-1272369.html>

- La destrucción de la diversidad biológica en el Paraguay no cesa. Por el contrario, se acelera sobre tierras chaqueñas. En el periodo que abarca este estudio se divulgó que “un informe de la SEAM señala que en solo seis meses se arrasó con 25.000 hectáreas en la Región Oriental y 117.000 hectáreas en el Chaco. La impunidad acrecienta este crimen”. La SEAM constató casos alevosos de deforestación de hasta 7.000 hectáreas en un solo predio en la Región Oriental, entre los departamentos de San Pedro y Canindeyú<sup>3</sup>.
- Campañas de descrédito y desatención de las denuncias de comunidades sobre contaminación humana y ambiental producidas por el uso irregular de plaguicidas. En febrero el ministro del MAG, Jorge Gattini, calificaba a las comunidades campesinas de *tavy*<sup>4</sup> por oponerse a las pulverizaciones de aéreas en Canindeyú. En julio, fallecieron las niñas Adela y Adelaida Álvarez en el asentamiento Huber Duré. Funcionarios del MAG, el Senave y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), mucho antes de practicar ningún análisis o evaluación de situación, anunciaban que era “imposible” que se tratara de un caso de intoxicación, e insinuaban que las muertes se produjeron por desatención de las familias<sup>5</sup>.
- El Indert insistió durante el año en la búsqueda de recursos que le permitan distribuir tierras. En este sentido implementó las siguientes medidas: solicitud de ampliación presupuestaria; intento de vender a precio de mercado, a personas que no son sujetos de la reforma agraria, las tierras de Antebi Kue, Concepción, para saldar deudas con acreedores del ente; así también la bancarización de sus cobranzas, por la vía de un convenio que transfiere la responsabilidad de presión y gestión de cobro a financiera El Comercio para “transparentar” todos los procesos administrativos en el cobro de lotes a las personas beneficiarias de la reforma agraria.
- Mientras se suceden las denuncias de abusos por parte del personal policial contra comunidades campesinas –especialmente en el interior del país–, el Ministerio del Interior creó una brigada de agentes especializados, que funciona en un predio de la ARP, para resguardar el ganado del departamento de Concepción.

3 ABC Color, 21 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/notas/cada-hora-arrasan-montes-igual-a-7-campos-de-futbol-1288039.html>

4 Vocablo en guaraní cuyo significado es “persona ignorante, sin conocimientos”.

5 Última Hora, 25 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/forense-descarta-muerte-ninas-intoxicacion-huber-dure-n823638.html>

## Avances del agronegocio

Una de las razones de mayor peso para generar la alta conflictividad por la tierra es la necesidad del modelo latifundista de contar con grandes extensiones para la producción mecanizada de *commodities*<sup>6</sup> y para la producción de ganado. En ambos rubros, el periodo analizado arrojó buenos resultados. Las cifras por exportación de carne, soja y maíz expresan el resultado de un negocio en expansión, que tuvo además en la zafra 2013/2014 excelentes condiciones climáticas y, por ende, buena productividad. Al cierre de este artículo, las noticias dan cuenta de una importante retracción del precio de la soja en los mercados internacionales, lo que plantea una menor rentabilidad para este grupo de empresas durante el año 2015.

## Impuestos

¿Las empresas vinculadas al agronegocio deben pagar o no impuestos? A fines de 2013 Horacio Cartes había vetado la Ley N° 5082/13, que creaba el impuesto a la exportación de soja, trigo, maíz y girasol en estado natural; en abril de 2014 remitió este veto a la Cámara de Diputados. Legisladores de Avanza País, Frente Guasu y uno del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) intentaron argumentar en contra del veto. Sin embargo, el bloque colorado demostró el funcionamiento de la “aplanadora” y la ley quedó derogada con treinta y siete (37) votos a favor y cinco (5) en contra. Semanas después, los senadores Juan C. Galaverna y Arnoldo Wiens, de la Asociación Nacional Republicana (ANR-Partido Colorado), presentaron un nuevo proyecto proponiendo 5% de gravamen a la exportación de granos, y en paralelo legisladores del Frente Guasu presentaron otro proyecto que propone un gravamen de 15%. Ambas propuestas aguardan tratamiento.

Las nuevas disposiciones impositivas para el sector agropecuario (Iragro e IVA agropecuario) hasta octubre de 2014 tuvieron una recaudación de 403.000 millones de guaraníes (USD 86 millones, que incluye los impuestos sobre productos agrícolas y ganaderos), en tanto que la estimación de facturación por cerca de 10 millones de toneladas de soja exportada, a un precio de USD 450 por tonelada, arroja un total de USD 4.500.000.000; es decir que el Estado paraguayo ejerce una presión tributaria sobre las empresas del agronegocio de 1,9%.

6 Se denominan *commodities* a aquellas materias primas brutas que han sufrido procesos de transformación muy pequeños o insignificantes.

## Casos Divulgados

Entre el 15 de agosto de 2013 y el 30 de setiembre de 2014, el Observatorio Tierra, Agronegocios y Derechos Humanos registró 47 casos de disputa por la tierra. Estos casos, que sin duda no representan el total de casos de tierras en disputa, se encuentran en diferentes instancias de conflicto, con casi 460.000 ha en juego. De los 47 casos, 31 se registran en los departamentos de San Pedro, Canindeyú, Caaguazú y Alto Paraná (64%). En el Chaco (Alto Paraná y Presidente Hayes) se registran 9 casos (19%), pero son las tierras del Chaco las mayores superficies en disputa (30% de la superficie en conflicto registrada por el observatorio).

Los casos de más repercusión se presentan a continuación.

### *Marina Kue*

El caso de las tierras de Marina Kue, lugar de la masacre del 15 de junio de 2012, reclamadas por la comisión de víctimas de aquel hecho y ocupadas por la empresa Campos Morombí, no ha sido parte de la agenda de la actual administración del Indert. Sin embargo, por la presión de diversas organizaciones Justo Cárdenas, presidente del ente, ha manifestado que estudiará el caso de estas tierras de modo de esclarecer la situación y revertir a favor del Estado de ser viable. Señaló que constituye uno de los temas “más urticantes y críticos” que tiene el Indert, por lo que actuarán con extremo cuidado. Luego señaló que había conversaciones con la familia Riquelme en torno a la búsqueda de una solución para este conflicto.

A fines de abril de 2014, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia rechazó la acción de inconstitucionalidad presentada por la empresa Campos Morombí, con relación a la participación del Indert en el litigio por las tierras de Marina Kue. Esto destrabó el juicio de acción autónoma de nulidad impulsado anteriormente por el Indert, en contra del juicio que le dio la propiedad de las tierras a Campos Morombí mediante usucapión.

### *Laterza Kue*

La disputa entre los herederos de Mario Laterza y la empresa *Bioenergy* se centra en 3.300 has. de tierra en el distrito de Mcal. Francisco Solano López (Caaguazú) y se inició hace más de 40 años. La empresa inscribió la propiedad a su nombre en un proceso acusado de irregular por la comunidad pobladora. En octubre de 2013 se había registrado un violento desalojo (donde se llegaron a utilizar balines de goma y gases lacrimógenos) con participación

de agentes del GEO<sup>7</sup>, con un saldo de 5 hombres heridos, 6 mujeres retenidas, destrucción de una vivienda, cultivos, árboles frutales, etcétera.

A partir de ese momento la comunidad campesina que reclama sus derechos –en alianza con los Laterza– quedó aislada, ya que los caminos de acceso fueron bloqueados por personal armado de la empresa. La Policía contribuía a ejercer presión: “A través de la Policía comenzaron nuevamente a insistirnos en que vendamos a la empresa. Los agentes vienen y nos dicen que si no aceptamos igual nos van a sacar de acá como sea”, indicaba una pobladora.

Durante meses se tuvieron conversaciones entre el Indert, los pobladores y *Bioenergy*; hubo proyectos de ley de expropiación y promesas. En el mes de junio de este año, un grupo de campesinos y campesinas de la comunidad decidió acampar frente al Indert hasta conseguir su meta: el reconocimiento de colonización de hecho y un acuerdo que garantice su derecho a seguir viviendo y produciendo en el lugar. La presión así ejercida obligó al Indert a buscar una solución, que incluyó la posibilidad de reubicación de algunas familias. Finalmente se cerró un capítulo más en este caso cuando se rubricó un acuerdo que destinaba 500 has. (de las 3.300 en disputa) para asentamiento de la colonia de agricultores. De esas 500 ha, 300 fueron “donadas” por la empresa *Bioenergy*; las restantes 200 pertenecían al Indert. Esta solución calmó las necesidades de una parte de la comunidad campesina, víctima de sucesivos hechos de violencia y valiente sostenedora de una movilización que duró casi dos meses. Constituyó además una victoria parcial para el gobierno de Cartes, que recibió el rechazo de una parte del campesinado por la magra solución encontrada.

### ***Barbero Kue***

Las tierras conocidas como “Barbero Kue” quedan en el distrito de San Pedro del Ycuamandyyú, departamento de San Pedro. La finca N° 231 de 17.342 hectáreas fue donada por el Gobierno italiano al Paraguay tras gestiones de la Cancillería Nacional en 2012. El art. 2 del acuerdo entre los Gobiernos de ambos países establece que estas tierras deben ser destinadas a las personas ocupantes de hecho para la reforma agraria. Posteriormente, durante el gobierno de Federico Franco, el entonces presidente del Indert, Luis Ortigoza, presentó un pedido de mensura a nombre del ente agrario, que se realizó y fue aprobada por el juez Édgar Rivas y que arrojaba una superficie de 14.000 ha (3.342 ha menos que la dimensión original de la propiedad). Adicionalmente Ortigoza, junto con otro particular, se había presentado como cesio-

7 Grupo Especial de Operaciones de la Policía Nacional.

nario de una obligación tributaria y había impulsado una demanda de juicio ejecutivo para cobrar impuestos municipales atrasados. Con la sentencia de remate favorable, solo se esperaban los desalojos para despojar a la comunidad de Barbero de su lugar de vida y producción, y para despojar al Paraguay de un patrimonio legítimamente recuperado. Con la población ya movilizada en defensa de su tierra, la empresa Ganadera La Blanca demandó al Indert pidiendo una nulidad de acto jurídico, consiguiendo la declaración de nulidad parcial y la consecuente cancelación de la inscripción de la finca N° 231 de San Pedro. Hasta la fecha de cierre de este informe el conflicto persiste.

### ***Distrito Mcal. López***

En 1990 se impulsó la expropiación de 5.365 hectáreas de la empresa Arcadia S.A. en la zona de Mariscal López, departamento de Caaguazú. La expropiación beneficiaba a 700 familias de la Comisión Vecinal Mcal. López. Sin embargo, Arcadia nunca transfirió al Estado el inmueble. En 1996 la empresa “donó” al Estado 2.447 hectáreas, mientras la entonces senadora Pura Moreno propuso y logró derogar la ley de expropiación. Poco después, una nueva coordinadora “San Roque” de productores mecanizados fue beneficiada con la transferencia de las tierras donadas. Desde entonces convivieron la empresa y las dos comisiones, con recurrentes conflictos por territorio y roces entre vecinos. Entre el 19 y 21 de junio de 2014 un desalojo con mucha violencia pretendió expulsar a vecinos/as de la Comisión Mcal. López. En el episodio, a más de heridos y detenidos, se quemaron viviendas, enseres y patrimonio, como también toda la cosecha dispuesta por la comunidad para renta. El caso fue incluido en la agenda política cuando el senador Luis Alberto Wagner cuestionó el desalojo calificándolo de ilegal. Por este impulso político se logró que a mediados de agosto, representantes de los tres poderes del Estado debatieran en la Sala Bicameral del Congreso Nacional. Hasta hoy, el conflicto persiste.

### ***Comunidad Maká***

En 1944 el Gobierno nacional había hecho entrega de 335 has. para asiento de la comunidad Maka, entrega que incluía la isla de Laefiyuket. Esta transferencia nunca se formalizó (no hay título). Hay dos empresas con intereses directos sobre estas tierras: Enrique Remmele SACI de Gerardo Doll y Montealegre de Conrado Hoeckle. Ambas empresas manejan negocios con intereses en el movimiento de barcas, y en varios episodios de violencia contra esta comunidad indígena estuvieron involucrados vehículos, embarcaciones y personas con logotipo identificador de Cargill, importante exportadora de granos que opera en la zona. La comunidad Maka reclama titulación, pero

el Indert no da respuesta. Durante este año se sucedieron tensiones y escaramuzas violentas que incluyeron el incendio de una caseta de guardia del grupo Maka por parte de personas transportadas en una embarcación con el logotipo de la empresa Cargill. El presidente del INDI, Jorge Servín, señaló que existe una persecución hacia esta población para quitarles sus tierras y anunció que iniciará acciones legales para preservar sus derechos. El cacique Chemei denunció que el diputado Óscar Tuma estaba realizando presiones en contra de su comunidad, según informaciones que recibió de la Prefectura Naval. El Indert ha prometido una mensura.

### *Comunidad Y'apo*

Este caso evidencia la disputa por 4.642 ha por parte de la empresa La Laguna SA, contra 145 familias Ava Guaraní asentadas en ese territorio –distrito de Corpus Christi, departamento de Canindeyú– desde tiempo inmemorial.

El 20 de mayo, la comunidad Y'apo fue desalojada de sus tierras, por orden de la jueza Silvia Cuevas, quién había convocado a la citada comunidad a una audiencia en su despacho de Saltos del Guairá, a la misma hora que se efectuó el desalojo. En el procedimiento fueron destruidas sus casas, pertenencias y lugares sagrados. La Coordinadora Nacional de Pastoral Indígena (Conapi), denunció las arbitrariedades cometidas contra las personas pobladoras, y recusó a la jueza mencionada. Posteriormente, la comunidad volvió a ingresar a sus tierras.

El 15 de junio, un mes después de este desalojo, un grupo de guardias privados contratados por la empresa La Laguna SA atropellaron la comunidad indígena con intención de desalojarlos, sin orden judicial alguna. Esto derivó en un enfrentamiento que dejó una persona fallecida y varias heridas. El grupo de guardias habría llegado hasta la comunidad muy temprano el día domingo; el enfrentamiento dejó heridos a 13 indígenas y cuatro civiles. El guardia que perdió la vida ya en horas de la siesta en un hospital de 7 Quedas, Brasil, es David Riquelme Franco, de 25 años. La fiscalía imputó a tres de los guardias involucrados. Hasta hoy el conflicto persiste<sup>8</sup>.

### *Sawhoyamaxa*

La comunidad Sawhoyamaxa, del pueblo Enxet, fue despojada de sus tierras hace tres décadas. En el año 2006, una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos obligaba al Estado paraguayo a restituírle sus tierras.

<sup>8</sup> Para ampliar y profundizar información sobre el tema se remite al artículo sobre el caso Y'apo en este mismo informe.

Tras una intensa campaña de presión de la propia comunidad, con apoyo de diversas organizaciones indígenas y de derechos humanos, en mayo de 2014 se logró una ley de expropiación promulgada en junio. Sin embargo, a mediados de setiembre las empresas ganaderas Kansol SA y Roswell Company, del transnacional Grupo Liebig's, presentaron una acción urgente ante la Corte Suprema solicitando se declare inconstitucional la ley promulgada, y paralelamente presentaron ante la fiscalía una denuncia por invasión y robo en contra de la comunidad indígena, que había ingresado –luego de la expropiación– a la propiedad. Con ambas acciones, el grupo Liebig's vuelve a retrasar el pleno cumplimiento de una sentencia internacional y a privar a la comunidad Sawhoynamaxa de lo que le corresponde por derecho.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en fecha 30 de setiembre de 2014, por medio de la sentencia N° 981 resolvió no hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida por las empresas Kansol SA y Roswell Company SA contra la Ley N° 5194/14 que declara de interés social y expropia a favor del INDI 14.404 hectáreas para su posterior transferencia a la comunidad Sawhoynamaxa del pueblo Enxet Sur<sup>9</sup>.

## Recomendaciones

- Iniciar un proceso de saneamiento del Indert, impulsando el castigo a las personas 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 que no obstaculice los procesos de regularización de tierras.
- Aplicar los recursos disponibles por Créditos, Bonos “soberanos” y del Presupuesto General de la Nación (PGN) con criterios de equidad al mejoramiento productivo y condiciones de infraestructura para la agricultura campesina e indígena.
- Corregir el injusto sistema tributario con relación al sector agropecuario, para que este aporte en proporción a sus ingresos. Es urgente la corrección del impuesto inmobiliario, para que el impuesto se cobre sobre el “valor de mercado” de los inmuebles rurales.

<sup>9</sup> Para ampliar y profundizar información sobre el tema se remite al artículo sobre derechos de los pueblos indígenas en este mismo informe.

- 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***

Base Investigaciones Sociales *Informes Trimestrales N° 0, 1, 2 y 3 del Observatorio "Tierra, Agronegocios y Derechos Humanos"*. Disponibles en: <http://www.baseis.org.py/inicio-observatorio/>.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (2013) *Síntesis Estadísticas. Producción Agropecuaria Año Agrícola 2012/2013*. San Lorenzo, MAG.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2012) *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma, FAO.

Publicaciones en los diarios ABC Color, Última Hora, La Nación, E'a, Boletín Ñane Ñe'ê, y RTV Nuevo Paraguay.

CAPITULO III

# DERECHO A LA LIBERTAD





# LEYES SIN POLÍTICAS, POLÍTICAS SIN PRESUPUESTO, SON LETRA MUERTA

## PROHIBICIÓN DE LA TRATA Y LA ESCLAVITUD



Como bien se decía en el informe “Derechos humanos en Paraguay 2013”, en el artículo “La trata de personas: desafíos que permanecen a pesar del nuevo marco jurídico vigente”, Paraguay ha dado un significativo avance con la promulgación de la Ley N° 4788/12 Integral contra la Trata de Personas. Sin embargo, después de 2 años, sigue pendiente la creación de la secretaría operativa que debe implementar el Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas, pues ello requiere de recursos presupuestarios que hasta la fecha no se han asignado.

Leyes insertas en marcos internacionales de derechos son y serán letra muerta para las víctimas de trata y explotación sexual, sean estas mujeres, personas trans, niñas, niños o adolescentes, quienes siguen sin recibir la reparación integral y protección efectiva que el Estado está obligado a garantizar. La no implementación efectiva e integral de un programa que actúe sobre este problema seguirá demostrando la falta de voluntad de un Estado cómplice ante este delito.

**Regina Bachero, Corina Leguizamón  
y Raquel Fernández**  
GRUPO LUNA NUEVA

## Introducción

La esclavitud y trata de personas sigue siendo un problema latente en el siglo XXI, que no siempre encuentra la respuesta que requiere por parte de quienes son responsables de garantizar todos los derechos humanos para todas las personas, es decir, las instituciones del Estado.

Paraguay no está ausente de esta problemática. Se han dado importantes avances en la formalidad jurídica, los cuales, hasta el momento, no van acompañados de las acciones necesarias en el ámbito administrativo, que permitan proteger a las personas en su integridad física y psíquica, programas y políticas de prevención y protección que permitan la reparación integral de sus víctimas.

Se ha avanzado más en la visibilización del problema de la trata de personas con relación a los países de la región, no tanto así en el posicionamiento ante la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes.

En este informe se pretende realizar una descripción del marco jurídico nacional e internacional en materia de prohibición de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes y la trata de personas. Asimismo, un análisis de los avances y los pendientes del Estado paraguayo en materia administrativa y judicial. También se presentan algunos casos relevados a lo largo del periodo que abarca el informe.

## Marco jurídico

Paraguay cuenta con un marco jurídico importante para prevenir y sancionar la trata de personas con fines sexuales, laborales, extracción de órganos o matrimonio forzado. La trata es concebida como un delito transnacional que también desarrolló la “modalidad de trata interna” (Inecip, Grupo Luna Nueva, 2012).

La Carta Magna del Paraguay 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”.

El Protocolo de Palermo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, fue ratificado por Paraguay a través de la Ley N° 2396/04, que complementa a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Ley N° 2298/03.

Por su parte, el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, Ley N° 57/90, hace referencia a la venta de niños y niñas, prostitución infantil y la utilización de niños y niñas en pornografía. Este instrumento también fue ratificado por nuestro país a través de la Ley N° 2134/04<sup>1</sup>.

Desde finales del año 2012 se cuenta además con la Ley N° 4788, conocida como la Ley Integral contra la Trata de Personas, que representa un avance normativo estratégico para el combate de las diversas formas de tráfico y trata de personas.

Actualmente, y sobre todo en los papeles, gracias a la promulgación de la Ley Integral de Trata de Personas se contempla una responsabilidad civil emergente ante los casos de trata, se crean medios de investigación especial y disponen mecanismos de protección y asistencia a víctimas y testigos. La Ley N° 4788/12 tipifica la trata de personas en el territorio nacional e internacional. Su enfoque integral establece que la intervención estatal debe ser tanto en materia punitiva judicial, como en materia de políticas públicas de prevención, atención y reparación para las personas. Hace especial énfasis en mujeres en situación o supervivientes de trata y tráfico. Plantea todo un apartado sobre las víctimas niñas, niños y adolescentes (art. 36) y los órganos garantes de derechos en esos casos. Es importante recordar que la incorporación de la tipificación de la trata interna (a nivel nacional) significa un avance, pero es de lamentar que en Paraguay solo se cuenta con datos de investigación penal de la trata internacional, quedando el vacío ante el fenómeno de mayor magnitud de la trata interna. Esta modalidad de la trata es una problemática recurrente en el país, que además suele ser el inicio de la trata internacional.

Con el objeto de proteger y atender a víctimas de trata, la nueva legislación plantea que la Política nacional para la prevención y el combate a la trata de personas (decreto N° 8309/12) incluya el diseño y ejecución de programas de asistencia (inmediata, mediata y a víctimas paraguayas en el extranjero). Propone fortalecer las acciones de persecución a organizaciones criminales, en el marco de la investigación, judicialización y sanción del crimen, conforme a las recomendaciones que han hecho en reiteradas ocasiones diversas instancias de derechos humanos<sup>2</sup>. Este decreto también autoriza a la Mesa Interinstitucional<sup>3</sup> la elaboración del Plan Nacional de Combate a la Trata de

1 El Código Penal - Ley N° 1160/97 tipificó la trata de personas en su art. 129, que fue complementado posteriormente con la Ley N° 3440/08, que agregó al artículo del código los conceptos de rufianería, trata con fines de explotación sexual, personal y laboral, ampliando la pena hasta 12 años de privación de libertad.

2 Recomendaciones del Comité de Derechos Humanos (2013); Comité contra la Tortura (2011); y del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial contra la Mujer (2011); Sistema de Monitoreo de Recomendaciones sobre Derechos Humanos en Paraguay (Simore). Disponible en: [www.mre.gov.py](http://www.mre.gov.py).

3 Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate de la Trata de Personas en la República del Paraguay.

Personas, y permite incorporar al presupuesto general de la Nación los recursos para hacer frente a la implementación de dicho Plan.

Por ley, la referida Mesa es el organismo consultivo y ente coordinador de acciones. También por ley se crea un Fondo Nacional de Inversión de Prevención y Atención a Víctimas de Trata (art. 47) y el Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas, el cual debe ser responsable de las acciones referentes a la atención integral de las víctimas, tener a su cargo la secretaría operativa de la Mesa (actualmente a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Dirección de Atención a las Comunidades Paraguayas en el Extranjero, Dacpe) y gestionar el mencionado fondo nacional. Este fondo, también creado por ley (art. 50), puede tener como fuente los fondos del Tesoro, la cooperación internacional y las donaciones de las entidades binacionales. Su uso también estará reglamentado por la Mesa, la que controlará su ejecución.

## **Principales avances en el ámbito administrativo y judicial**

Entre las instancias gubernamentales con que cuenta Paraguay están, además de la mencionada Mesa Interinstitucional, las siguientes:

- Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas, dependiente del Ministerio Público, que cuenta con infraestructura y con un equipo técnico multidisciplinario y capacitado para la intervención en casos de trata, con competencia a nivel nacional.
- Unidad Anti Trata dependiente de la Policía Nacional. En el Ministerio del Interior se crearon instancias específicas para el abordaje de la trata de personas, cuatro oficinas regionales (Encarnación, Ciudad del Este, Coronel Oviedo y Chaco'i) especializadas en atención a víctimas de violencia contra la mujer y los niños, niñas y adolescentes, y una en Asunción, las que trabajan en el ámbito comunitario y detectan situaciones de trata de personas (Sorbara, 2014). Así también se cuenta con la Dirección de Asuntos Internacionales, dependiente de la Dirección General de Migraciones, que tiene a su cargo los casos de trata detectados.
- Coordinación de Prevención y Asistencia de la Trata y la Explotación Sexual de niños, niñas y adolescentes de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA). Para el caso de niñas, niños y adolescentes, la SNNA asume el tratamiento de las víctimas y en el año 2013 convierte la anterior Unidad de Trata (la cual textualmente era unidad ya que solo po-

seña una persona funcionaria para todo el país) y crea la Coordinación de Prevención y Asistencia de la Trata y la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes de la SNNA, dependiendo de la Dirección de Protección y Promoción de Derechos. Esta Coordinación cuenta actualmente con 4 profesionales para todos los casos del país y funciona en las mismas oficinas de la SNNA, en un sitio bastante incómodo para la complejidad de los casos que interviene. Se cuenta con un Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en Paraguay, aprobado por resolución N° 02/11 del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia. El mencionado Plan tiene como objetivos definir, desarrollar y articular estrategias interinstitucionales para la prevención, protección, sanción y atención integral, pero hasta el momento no ha sido implementado por falta de presupuesto.

- Dirección General de Trata de Mujeres del Ministerio de la Mujer. El Ministerio de la Mujer ha creado centros de referencia para atención integral y un albergue transitorio para mujeres víctimas de trata de personas. Los Centros Regionales de la Mujer se enmarcan en una estrategia de desconcentración de los servicios prestados a mujeres en situación de violencia basada en género y trata de personas. Se encuentran ubicados en las ciudades de Asunción, Filadelfia, Pedro Juan Caballero, Ciudad del Este y Curuguaty.
- Tanto el Ministerio de la Mujer como la SNNA<sup>4</sup> han realizado diferentes campañas de sensibilización pero no son suficientes si no persisten en el tiempo y no forman parte de un conjunto de acciones enmarcadas en la política nacional.
- El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social fue creado en el año 2013, el cual, desde la Dirección General del Trabajo y de la Dirección de la Mujer Trabajadora, tiene la importante tarea de atender los casos de trata con fines de explotación laboral.
- El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) también cuenta con un protocolo de atención para mujeres víctimas de trata de personas;
- El Ministerio de Relaciones Exteriores habilitó el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (Simore), herramienta que permite ordenar las recomendaciones y sentencias de organismos internacionales sobre derechos humanos en Paraguay, pero al mismo tiempo expone la real situación de

4 Campaña "Tu voz es mi voz", de la SNNA, llevada a cabo durante el mes de mayo. Disponible en: [www.snna.gov.py](http://www.snna.gov.py)  
Campaña "Las falsas promesas existen, la trata también", impulsada por el Ministerio de la Mujer. Disponible en: <http://www.mujer.gov.py/secretaria-de-la-mujer-lanzo-campana-contra-la-trata-de-personas-n282>.

Paraguay en cuanto a deudas pendientes con la población en lo que a derechos humanos se refiere. Se puede ver más de cien casos que involucran a grupos indígenas, niños, niñas, personas con discapacidad y otros grupos en situación de vulnerabilidad. A la SNNA se le ha observado en varias oportunidades la necesidad de adopción de medidas para la eliminación de la pornografía y prostitución infantil e inclusive la venta de niñas y niños.

- Paraguay firmó un memorándum de entendimiento con Colombia para la prevención e investigación del delito de la trata de personas y la asistencia y protección de las víctimas de ésta el 31 de octubre del presente año.
- Además, el trabajo interinstitucional realizado en el marco del campeonato mundial de Brasil 2014, denominado operativo Joaju, que, si bien tuvo una duración de un mes, debería ser instalado de forma permanente como mecanismo de control en los aeropuertos internacionales, pues es un claro ejemplo de que la articulación interinstitucional es posible<sup>5</sup>.
- Al cierre de este informe se ha firmado un convenio interinstitucional entre el Ministerio Público y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Ambas partes acuerdan que las actividades relativas a la instalación del Programa Nacional de Lucha contra la Trata de Personas y la asistencia técnica en referencia a la trata de personas –o aquellas que representan un mutuo interés entre ambos firmantes relacionadas con la migración– serán coordinadas, en un empeño por propiciar la máxima cooperación y eliminar duplicaciones innecesarias<sup>6</sup>. El convenio entra en vigencia a partir del 11 de noviembre de 2014 y se extenderá hasta la finalización de la instalación del Programa Nacional de Lucha contra la Trata de Personas. No se aclara de dónde provendrán los fondos para su implementación.

5 El Ministerio Público, la Policía Nacional y la Dirección General de Migraciones, funcionarios y agentes fiscales, en coordinación con otras instituciones, realizaron tareas de control, tanto en el ingreso y salida del país de las personas. También se verificaron la portación y vigencia de las documentaciones, prestando especial atención a los niños, niñas y adolescentes. El objetivo fue evitar casos presumibles de víctimas de cualquier tipo de explotación. Se habilitaron puestos de control en los aeropuertos principales del país, en las terminales de ómnibus de Asunción y zonas fronterizas.

6 Ministerio Público, 11 de noviembre de 2014. Disponible en: [http://www.ministeriopublico.gov.py/contenidos/menu/institucion/comunicacion/noticias/?arti\\_id=48284](http://www.ministeriopublico.gov.py/contenidos/menu/institucion/comunicacion/noticias/?arti_id=48284).

## La trata en números: cifras con rostro de personas que son víctimas

Al no contar con un ente centralizado que aglutine casos, información y presupuesto, acceder a las cifras que se manejan resulta una tarea muy difícil.

Según el informe de la Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y Explotación Sexual del Ministerio Público (MP), entre 2008 y 2011 se tramitaron 54 carpetas fiscales que recibieron condena u otra salida procesal. Ello implicó el reconocimiento de los hechos incluso anteriores a la reforma del Código Penal. Se señala además que, desde la creación de la Unidad (2008), se efectuaron 14 operativos internacionales y se rescataron a 113 víctimas; 34 personas fueron condenadas, a través de 16 sentencias<sup>7</sup>. Según otros datos reportados por la misma Unidad, durante 2011 y 2012 se han rescatado a 37 adolescentes víctimas de explotación sexual. Las edades de las víctimas oscilan entre los 15 y 17 años y son todas del sexo femenino<sup>8</sup>. Se registraron, hasta mayo de 2014, 42 denuncias, incluyendo la utilización de niñas, niños y/o adolescentes en pornografía infantil. La mayoría de las víctimas son niñas de entre 15 y 17 años, en situación de pobreza y/o de criadazgo<sup>9</sup>, refirieron responsables de la SNNA<sup>10</sup>. Gran parte de las denuncias apuntan a víctimas procedentes de Asunción y los departamentos Central y Caaguazú.

Entre 2012 y los primeros meses de 2014, la SNNA registró, mediante el servicio de Fono Ayuda, línea 147, un total de 354 casos de abuso sexual, acoso, trata y explotación, en su mayoría niñas (aunque también reportaron la existencia de varones<sup>11</sup>). La Coordinación de Prevención y Asistencia de la trata y la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes de la SNNA refirió que en el transcurso del año 2014 ha atendido a 25 adolescentes víctimas de trata interna, en su mayoría mujeres.

Una experiencia presentada por el Ministerio de la Mujer en el año 2014 ha sido la sistematización del componente 3: reintegración (R3/A2) del proyecto 7233/10 CAF/SMPR "Consolidación de mecanismos institucionales para la

7 Datos generados por el Ministerio Público. Disponible en: <http://www.ministeriopublico.gov.py/sitios/reunion/menu/principal/inicio/>.

8 SNNA. Disponible en: <http://www.snna.gov.py/articulo/128-trata-de-personas.html>.

9 En Paraguay se considera como trabajo infantil doméstico a toda actividad realizada por niñas, niños y adolescentes en hogares de terceros, por la cual reciben una remuneración en dinero o en especie. Mientras que el término criada/criado se utiliza para las niñas, niños y adolescentes que se incorporan a una familia, en muchos casos desde muy pequeños, bajo la figura del amparo y realizan actividades domésticas a cambio de techo, comida, ropas, y en algunos casos educación, sin recibir remuneración alguna en dinero.

10 ABC Color, 26 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/preocupan-casos-de-abuso-1248955.html>.

11 *Ibíd.*

atención, prevención, asistencia y protección de las mujeres adolescentes y mujeres adultas víctimas de la trata de personas”, cuyo objetivo principal fue el desarrollo de microemprendimientos con mujeres adultas víctimas de la trata como abordaje para la reintegración. Éste busca la “instalación de un modelo de desarrollo de habilidades y capacidades para las mujeres adultas que fueron víctimas de trata de personas, que posibilite la reintegración en sus comunidades estableciendo mecanismos de seguimiento”<sup>12</sup>. Según el informe, se han implementado 15 microemprendimientos con mujeres víctimas de trata, todos ellos sostenibles. El informe destaca, sin embargo, una serie de lecciones aprendidas y finaliza recomendando la dotación de presupuestos para la continuidad más allá de la cooperación, la instalación de un sistema de registros y documentación, el fortalecimiento de mecanismos de detección temprana y el desarrollo de estrategias alternativas de apoyo a las beneficiarias.

Según datos de la Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención de la Mujer Prostituida (Apramp) de España, durante el año 2013 se identificó en dicho país a 1.135 mujeres con una posible situación de trata, de 41 nacionalidades diferentes. De ellas, 156 procedían de Paraguay (13,8%), siendo la tercera nacionalidad atendida por la entidad, después de Rumania (37,3%) y Brasil (14,2%) y antes de Nigeria (12,1%) y República Dominicana (4,9%). Del 1 de enero al 31 de julio de 2014 se han atendido 1.085 personas de 42 nacionalidades. De ellas, el 11% es paraguaya (119, siendo 109 mujeres y 10 hombres<sup>13</sup>). Sigue siendo la tercera nacionalidad, pero en este caso después de Rumania y Ecuador. La tendencia de este periodo indica que una vez más el número de personas paraguayas aumenta, apareciendo como algo novedoso la atención a hombres. Lugares de procedencia: siendo Asunción y Alto Paraná (sobre todo, de Ciudad del Este) y Caaguazú (Caaguazú, Dr. Cecilio Báez) los lugares prioritarios de procedencia (59%). En menor medida de Cordillera (Caragatatay, Piribebuy), Canindeyú (Villa Ygatimí), Itapúa (Itapúa Poty), Paraguarí (Roa Ruguá), Caazapá (Fulgencio Yegros) y Central (Mariano Roque Alonso).

### **Avances formales, dificultades operativas y estratégicas**

Como se ha mencionado, una de las principales dificultades para enfrentar la problemática de la trata de personas está relacionada con la ausencia de un registro unificado que permita el acceso a información y que dé cuenta de

12 Proyecto “Consolidación de mecanismos institucionales para la atención, prevención, asistencia y protección de las mujeres adultas y adolescentes víctimas de la trata de personas”. Ejecutado a través de la cooperación no reembolsable del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el apoyo técnico de la Organización Internacional para la Migraciones (OIM).

13 El documento no devela si hay personas trans.

manera desagregada (por edad, sexo y pertenencia étnica) sobre la magnitud de la trata en el ámbito nacional e internacional (Sorbara, 2014: 137).

Por otra parte, las debilidades institucionales de las instancias responsables así como la carencia de presupuestos impiden hacer frente a esta problemática. No puede dejar de mencionarse la falta de articulación entre las instancias locales de las defensorías y las fiscalías, particularmente de la niñez y la adolescencia, con el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el MEC, las Codeni y el MSPBS, las que deberían también articular con la institución especializada que se cree para implementar el Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas (Duré, 2013).

En el informe "Derechos humanos en Paraguay del 2013", el artículo sobre prohibición de la esclavitud y la trata (Duré, 2013) mencionaba que el Ministerio de la Mujer no había incluido recursos destinados a la lucha contra la trata. Según informaciones brindadas en plenaria de la Mesa de fecha 12 de noviembre de 2014, no se ha incluido en el presupuesto general de la Nación 2015 el programa, por lo que nuevamente no se dispondrá de la secretaría operativa el próximo año. Esta es una deuda que queda pendiente ya que es necesario avanzar en la asignación de recursos propios, que permitan la sostenibilidad en el tiempo, entendiendo que lo financiado por donaciones o préstamos son acciones que concluyen cuando acaban dichos fondos<sup>14</sup>.

Es ampliamente sabida la crisis internacional en materia de cooperación, sobre todo a partir de la reducción de recursos de fondos destinados al desarrollo, no siendo Paraguay un país prioritario actualmente para muchas agencias cooperantes, por lo que seguir basando la implementación del programa casi exclusivamente en los Fondos 30, y no con recursos que se sostengan en el tiempo, supone una falta de voluntad política y un retroceso.

Queda pendiente profundizar en lo que se refiere a la trata interna con diversos fines, para lo cual es necesario avanzar en el fortalecimiento de las instituciones y servicios a través del entrenamiento del funcionariado, en relación a la detección de estos casos y su registro, acompañado de la aplicación de la ficha básica de registro, para luego de un tiempo prudencial procesarlos con este énfasis<sup>15</sup>.

14 En el caso del Ministerio de la Mujer, en su memoria 2013 expresa que 1700% provienen de Fuente 30, es decir de préstamos o donaciones de la cooperación internacional (Dure, 2013).

15 Programa de apoyo a la lucha contra la trata de personas, especialmente mujeres, niñas y niños. Secretaría de la Mujer, DGEEC y BID, ATN/SF 9027-PR. SMPR-BID, 2009.

### ***Trata en los Bañados, una realidad latente***

En los campamentos que se formaron luego de las inundaciones del año 2014 se dio continuidad a la problemática de la explotación sexual y la trata, existente en el barrio pero presentando características diferentes. A partir de una investigación llevada a cabo por el Consorcio Kalu (Fundación Kuña Aty - Grupo Luna Nueva)<sup>16</sup> en el presente año, se concluyó que personas acusadas de proxenetas y denunciadas a nivel comunitario seguían en el campamento en forma impune:

*Nadie hace nada, los mismos policías son los que están con las chicas. Ahora, por ejemplo, está otra vez entre nosotros, aquí en el campamento un señor que fue encerrado por proxenetismo, él volvió y está como si nada otra vez en la comunidad.*

También se señaló la inacción policial en el caso. La investigación da cuenta que a pesar de existir innumerables protocolos de intervención para casos de trata y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, el abordaje no llega a las víctimas, por lo que las niñas y adolescentes que están en tales situaciones de vulnerabilidad quedan fuera de la respuesta institucional, de acuerdo a lo manifestado por funcionarias entrevistadas<sup>17</sup>.

### ***Trata en poblaciones indígenas***

A lo largo del año 2014 los medios de comunicación se hicieron eco de varias situaciones de trata con fines de explotación sexual. El caso de niñas y niños indígenas es un tema en el que se visibiliza con mayor fuerza la inacción estatal. Esta problemática tiene sus orígenes en la situación de pobreza y en el desplazamiento rural-urbano al que son expuestas las niñas y niños, por causa del despojo y destrucción de sus territorios.

Intervenciones en Ciudad del Este y Luque reflejaron hechos de trata y varios indígenas fueron imputados por trata de personas con fines de explotación sexual y proxenetismo<sup>18</sup>.

16 Las intersecciones entre la violencia contra las mujeres, la pobreza y las políticas públicas en el Bañado Ta-cumbú (Consorcio Kalu, 2014).

17 Existen diversas formas de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes que se dan en el Bañado, en donde muchas veces la misma familia es la que naturaliza las situaciones de las niñas, o donde es invisible porque ocurre en los barcos y astilleros.

18 ABC Color, 27 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/judiciales-y-policiales/fiscalia-pide-juicio-para-indigena-por-explotacion-sexual-y-proxenetismo-1299832.html>.

Uno de los casos hace referencia a la condena de 8 años de pena privativa de libertad, ratificado por el Tribunal de Apelación de 2ª Sala, para una pareja paraguaya acusada de trata de personas con fines de explotación laboral que había obligado a dos adolescentes indígenas de 14 y 15 años a ser explotadas por familiares suyos en Argentina. Las adolescentes relataron maltratos físicos y psicológicos; además, que no recibían comida y eran enviadas a otras familias a cumplir labores domésticas prácticamente las 24 horas del día, sin recibir paga. La condenada inclusive les cortó el cabello, lo que representa un ataque a sus costumbres ancestrales<sup>19</sup>.

### ***Personas transexuales***

Poco se ha avanzado en la visibilidad de la problemática en poblaciones de personas travestis, transexuales, transgéneros. Organizaciones sociales que trabajan en atención, prevención y educación a estas poblaciones han comentado de la detección y acompañamiento de varios casos de adolescentes trans en explotación sexual y su imposibilidad de atención integral y reparación del daño debido a que el tratamiento de esta problemática merece una mirada especial y, por lo general, estas poblaciones se encuentran en “tierra de nadie” para las diferentes instituciones del Estado.

### **Casos relevados**

*Caso A:* una adolescente de 16 años proveniente de una comunidad cercana a Asunción, sin un referente familiar “positivo”<sup>20</sup> para ella (sin madre y con padre alcohólico). Sin escolarización, participaba de programas comunitarios de alfabetización. Fue víctima de explotación sexual en manos de una persona proxeneta de la zona, conocida por dar albergue a adolescentes. Éste realizó un video pornográfico que se viralizó en las redes, donde se le reconoce a la adolescente y a uno de los jóvenes provenientes de la misma comunidad.

Sobre este hecho, una mujer de la comunidad realizó la denuncia ante la Fiscalía-Unidad Especializada. Pese a que el victimario no pudo ser imputado, se intervino rápidamente, gracias a la información y a la intervención de referentes comunitarios. La adolescente fue derivada por orden judicial a un hogar a Ciudad del Este, debido a que no se contaba con otro espacio que

19 ABC Color, 21 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresajudiciales-y-policiales/camara-confirma-pena-de-8-anos-por-explotacion-laboral-1297887.html>.

20 Referente socio-familiar positivo: se entiende por familia ampliada o alguien de la comunidad que pueda potenciar de manera positiva el ajuste y proceso de la niña o adolescente en su proceso de vida (Manual de procedimientos técnicos, Grupo Luna Nueva, 2012).

tuviera características para abordar esta problemática en la zona del delito. Mientras que el joven que participó del video fue acusado por el delito de pornografía, y condenado con 5 años de pena privativa de libertad. Actualmente, el equipo institucional responsable está buscando alternativas de re-inserción familiar para la adolescente pero hasta el momento sin resultado positivo.

*Caso B:* otra joven, también de una comunidad cercana a Asunción, posiblemente explotada sexualmente en su adolescencia, se instaló en uno de los barrios del Bañado. Ella recluta a adolescentes con la promesa de conseguirle “buen pago” con clientes de alto poder adquisitivo. En el lugar donde la joven se ubicaba (denominado “La playita”) ingresaban hombres adultos con autos lujosos, solicitando los servicios sexuales de adolescentes.

En varias ocasiones se intentó intervenir de forma comunitaria<sup>21</sup>. Se realizó la denuncia y la Unidad Especializada de la Policía intervino haciendo controles. Se detectaron incluso sitios de apuestas por boxeo, distribución de drogas y tráfico de adolescentes en los barcos. Con la inundación, “La playita” desapareció y las formas de explotación se movilizaron a los campamentos de reasentados.

*Caso C:* de trata y explotación sexual de niños y adolescentes indígenas. Una niña indígena de 13 años ofrecía servicios sexuales por 10 mil guaraníes a la par de pedir limosnas en la zona de la Terminal de Ómnibus de Ciudad del Este. Fue contactada por un policía encubierto que descubrió más de 20 niños, niñas y adolescentes explotados en aquel lugar, que eran oriundos de Caaguazú. La persona explotadora y tratante era también indígena, un cacique, conocido como “Chino”, quien estaba asentado en uno de los campamentos en las cercanías de la Terminal.

En un procedimiento realizado en abril pasado fueron rescatados 16 niños, niñas y adolescentes indígenas, con edades de 8 a 17 años, todos víctimas de explotación sexual. Tras el rescate, las niñas, niños y adolescentes fueron derivados a un albergue de la SNNA y luego trasladados a sus respectivas comunidades, ubicadas en las ciudades de Repatriación y J. Eulogio Estigarribia, ambas del departamento de Caaguazú; Tava’i, de Caazapá; Los Cedrales y Santa Rita, de Alto Paraná<sup>22</sup>.

21 Intervención comunitaria se entiende como una serie de acciones dirigidas a problemas o situaciones que se presentan dentro de la comunidad y que inciden en los procesos de bienestar de las personas, cuyos objetivos incluyen la resolución de problemas y/o el desarrollo psicosocial, mediante la utilización de estrategias situadas en diferentes niveles (A. Sánchez Vidal, 1993).

22 ABC Color, 29 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/notas/nina-se-ofrecia-por-g-10000-1290608.html>.

## Conclusiones

La trata y explotación sexual sigue siendo la realidad en el día a día en Paraguay. Afecta especialmente a poblaciones en situación de vulnerabilidad (niñas, niños, adolescentes, mujeres, personas indígenas), afectadas por la pobreza y desplazadas o despojadas de sus territorios, que tuvieron que migrar hacia los cinturones marginales de la ciudad.

Si bien se refleja un rápido actuar principalmente de la Fiscalía Especializada de Trata y Explotación Sexual, así como condenas que sientan precedente, el accionar punitivo debe necesariamente ir acompañado de una política de prevención, que debe atacar las causas antes mencionadas. Esto implica una política pública orientada a garantizar otros derechos de las personas víctimas o potenciales víctimas y victimarias, como el acceso al empleo, a la educación a una vida digna.

Particularmente las personas transexuales, que son víctimas de todo tipo de discriminación, deben ser incluidas en la política pública, y en esto todavía el Estado tiene mucho que avanzar. “Desarrollo con inclusión social” fue el lema de la 44ª Asamblea de la Organización de los Estados Americanos (OEA); sin embargo, el Estado organizador (Paraguay) se reservó de la firma en lo concerniente a derechos de las personas LGTBI. Esta es una clara señal de lo mucho que nos falta para avanzar hacia la protección de las personas en todos sus derechos.

Por su parte, mientras que a las personas indígenas no se les restituya sus tierras y territorios y se comprenda la estrecha relación que tienen con sus recursos naturales y éstos sigan siendo arrebatados por las plantaciones de soja y los ganaderos, la migración de ellas hacia la ciudad continuará siendo un hecho que propicie y facilite la explotación sexual y trata.

Asimismo, las poblaciones que viven en los bañados requieren de una intervención estatal que no sea meramente punitiva sino que garantice una vida digna, lo que implica el desarrollo de políticas centradas en la educación, la cultura, el deporte, el empleo, etc.

## Recomendaciones

- Las instituciones públicas responsables de proteger a niñas, niños y adolescentes, jóvenes, adultos y adultas, de la trata y explotación sexual deben articular y coordinar el trabajo de forma a que las respuestas sean rápidas, eficientes y sus víctimas sean reparadas integralmente. Asimismo, deben encarar políticas preventivas que incluyan la erradicación de la pobreza y la protección de sus derechos a la educación, salud, empleo digno. Las políticas no deben ser meramente punitivas y de rescate.
- El Poder Ejecutivo debe crear la secretaría operativa que implemente el Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas. Su creación debe contar con el personal idóneo y presupuesto suficiente para que el combate a estos flagelos facilite acciones coordinadas, registros de datos y seguimiento unificado de casos.
- El Poder Ejecutivo debe garantizar para el año 2016 la creación de un fondo de recursos propios, que hasta la fecha no se han asignado o se han distribuido de manera desorganizada e incluso discrecional muchas veces, que deben ser asignados a una secretaría operativa que funcione a nivel nacional, especializada en la prevención, combate y atención de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y la trata de personas, al tiempo que debe garantizar la rendición de cuentas y transparencia del uso de los fondos. Tal institución debe diseñar e instalar un registro unificado que permita el acceso a información que dé cuenta de manera desagregada (por edad, sexo y pertenencia étnica) sobre la magnitud de la trata en el ámbito nacional e internacional.
- El Poder Ejecutivo, la Fiscalía y el Poder Judicial deben fortalecer a las instituciones responsables con recursos humanos capacitados para trabajar de forma articulada, en vistas a aportar a la nueva instancia que se debe crear y que implemente el Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas.
- Las instituciones de los tres poderes del Estado deben contar con asignación de recursos propios que permitan la sostenibilidad en el tiempo, entendiendo que lo financiado por donaciones o préstamos son acciones que concluyen cuando acaban dichos fondos, lo cual no favorece a la política pública de protección a la trata y explotación sexual.
- Las instituciones del Estado deben implementar la Política Nacional de Lucha contra la Trata de Personas atendiendo y entendiendo que esta problemática afecta a diferentes poblaciones que requieren atención di-

ferenciada como recursos humanos capacitados y espacios de reparación específicos.

- El Poder Ejecutivo debe firmar los convenios, tratados y resoluciones relacionados con los derechos de las personas lésbicas, transexuales y homosexuales, entendiendo que éstos permitirán que las demás instituciones avancen en las políticas públicas y acciones concretas que, entre otros derechos, permitan garantizar una vida libre de trata y explotación sexual para este grupo poblacional.

## ***Bibliografía***

Consortio Kalu (2014) *Las intersecciones entre la violencia contra las mujeres, la pobreza y las políticas públicas en el Bañado Tacumbú*. Asunción, Fundación Kuña Aty/Grupo Luna Nueva.

Duré, Ely (2013) “La trata de personas: desafíos que permanecen a pesar del nuevo marco jurídico”, en Codehupy (2013) *Derechos humanos en Paraguay 2013*. Asunción, Codehupy.

Inecip, Grupo Luna Nueva (2012) *La trata interna de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual: características y factores que inciden*. Asunción.

Programa de apoyo a la lucha contra la trata de personas, especialmente mujeres, niñas y niños. Secretaría de la Mujer, DGEEC y BID, ATN/SF 9027-PR. SMPR-BID, 2009.

Proyecto “Consolidación de mecanismos institucionales para la atención, prevención, asistencia y protección de las mujeres adultas y adolescentes víctimas de la trata de personas”. Ejecutado a través de la cooperación no reembolsable del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el apoyo técnico de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Sorbara, Francesca (2014) *Haciendo visible lo invisible*. Asunción, Global Infancia.



# TRATA NO ES LO MISMO QUE TRABAJO SEXUAL

PROHIBICIÓN DE LA ESCLAVITUD Y LA TRATA



Debe ser un compromiso firme del Estado que el combate a la trata de personas se realice desde diferentes instancias en un marco de respeto de derechos humanos de las personas. En la actualidad, la ejecución de acciones concretas contra este crimen, además de las operaciones que sí rescatan a víctimas, también suceden casos donde se atropellan derechos de terceras personas que no son víctimas de trata.

**Mirtha Lezcano Espínola y Rosa Aldana Portillo**

ASOCIACIÓN TATARENDY

## Introducción

El combate desde el Estado contra la trata de personas necesita una mayor coordinación institucional. Para que se implemente el Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas, hace falta una Secretaría Operativa que tenga en cuenta la opinión de las trabajadoras sexuales organizadas, quienes vienen reclamando que sea clara la diferenciación entre la trata y el trabajo sexual que las personas adultas deciden hacer de manera libre.

Esto es importante para que desde el accionar concreto en la implementación de los mecanismos de combate y lucha contra la trata de personas no se atropellen los derechos de trabajadoras sexuales adultas y aseguren el enfoque de derecho. La trata de personas es un hecho punible que viola los derechos humanos de miles de mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas trans. El trabajo sexual, libremente ejercido por personas mayores de edad, como tal, es una reivindicación de las trabajadoras sexuales organizadas. La confusión entre ambos tiene como consecuencia el atropello de los derechos de las trabajadoras sexuales, la pérdida del enfoque y la desprotección de niñas, niños, adolescentes y mujeres que sí son víctimas de trata.

## Marco jurídico

La Constitución Nacional protege la libertad y la seguridad de las personas<sup>1</sup> y dispone que nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe. El trabajo sexual es una actividad laboral lícita en nuestro país, y las autoridades, por imperio de la ley, están obligadas a proteger el trabajo en todas sus formas<sup>2</sup>. El Código Penal señala claramente que nadie puede ser sancionado si es que esa conducta – no está descrita en una ley anterior a los hechos<sup>3</sup>.

La legislación laboral define al trabajo como toda actividad humana, consciente y voluntaria, prestada en forma dependiente y retribuida, para la producción de bienes y servicios<sup>4</sup> y señala claramente que no se podrá impedir a

1 Constitución Nacional, art. 9.

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

3 Código Penal. Ley N° 1160/97, art. 1: *Nadie será sancionado con una pena o medida sin que los presupuesto de la punibilidad de la conducta y la sanción aplicable se hallen expresa y estrictamente descritos en una ley vigente con anterioridad a la acción u omisión que motive la sanción.*

4 Código del Trabajo, art. 8

nadie la ejecución de un trabajo lícito. Solo podrá hacerlo la autoridad competente, mediante resolución fundada<sup>5</sup>.

Lo que no está permitido y está expresamente penado es que una persona explote a otra que se dedica al trabajo sexual, aprovechándose de sus ganancias o; que en contra de su voluntad le coaccione al ejercicio de la prostitución<sup>6</sup>.

## Casos<sup>7</sup>

A continuación se exponen casos relatados por trabajadoras y trabajadores sexuales de la ciudad de Asunción y el departamento Central ocurridos durante el año 2014, en los cuales los derechos de las personas trabajadoras sexuales han sido violentados en el marco de operativos de combate a la trata.

### *Caso Ñemby*

Trabajadoras sexuales de Ñemby, refirieron que reciben visita de un fumigador de la Empresa “Maringa Fumigación” en forma mensual para fumigar la casa donde ejercen el servicio sexual. El fumigador va de parte de la Municipalidad de Ñemby y cobra 100.000 guaraníes mensual a las mujeres, por la fumigación. Comentan también que recibieron llamada de un personal policial quien las acusó de estar realizando “algo prohibido” y que actuaría contra ellas. Insinuó coima a las mujeres para así, supuestamente, evitar que sean judicializadas por el trabajo sexual.

### *Caso Sajonia*

La Fiscalía de Unidad Especializada de Lucha contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes realizó allanamiento con policías en un local de la zona del barrio Sajonia de Asunción. El allanamiento fue de manera muy violenta. Según refiere el encargado del local, las fuerzas públicas entraron de forma muy violenta en el local, echaron a patadas la puerta, filmaron a las mujeres y clientes con la cámara de televisión que acompañó a la comitiva, saquearon la caja de la cantina del local, requisaron

5 Código del Trabajo, art. 14

6 Código Penal, art. 129 modificado por la Ley N° 3440/08 tipifica y sanciona la trata de personas, y la rufianería, ampliando el marco penal hasta 12 años de privación de libertad.

7 Los casos de denuncias fueron recepcionados de forma personalizada durante visitas realizadas por equipos de Tatarendy a las trabajadoras sexuales. Es una actividad rutinaria que se realiza desde la organización. Las informaciones se obtuvieron a través de entrevistas a profundidad con las personas afectadas.

todos los celulares y todas las personas que se encontraban en el lugar. Ejercieron mucha tortura psicológica al encargado del local y a las mujeres.

### ***Caso Campo Grande***

La Fiscalía de Unidad Especializada realizó allanamiento en un local de la zona donde se encuentran 5 trabajadoras sexuales y un trabajador sexual. Entraron con mucha violencia, echaron con patadas la puerta, echaron cuerpo a tierra a todas las mujeres y al joven, ejerciendo mucha tortura psicológica contra todos. La policía se llevó todos los aparatos celulares de las personas que se encontraban en el local, además dinero en efectivo. Llevaron a la comisaría al joven trabajador sexual, lo torturaron y abusaron sexualmente de él 4 policías esa misma noche. El joven quedó muy traumatizado a raíz del hecho.

### ***Caso San Lorenzo***

La Fiscalía de Unidad Especializada realizó allanamiento en un local de la zona de San Lorenzo. Los policías que la acompañaron se llevaron dinero en efectivo de la cantina del local, celulares de las trabajadoras sexuales y de los encargados del local. Realizaron filmación a las mujeres y a los clientes y publicaron en la prensa.

En todos los casos, la excusa que utiliza la policía y la fiscalía es la búsqueda de niñas, niños o adolescentes que son víctimas de explotación o trata en los prostíbulos y el ejercicio de la rufianería hacia las mujeres. En los casos relatados, el sistema de trabajo utilizado no posibilita el ejercicio de la rufianería porque en gran parte de los locales, las mujeres ejercen el servicio sexual de forma independiente y autónoma, es decir sin ningún patrón de por medio. En otros casos, las casas son prostíbulos habilitados por la municipalidad local, con registro legal y las mujeres trabajan en el lugar, no viven ahí.

En el contexto, lo que se percibe es que la forma de intervención del Estado a través de las fuerzas públicas, antes que combatir la trata, a lo que conduce es a clandestinizar el trabajo sexual y ocultar aún más la explotación de niñas, niños y adolescentes.

Se puede ver con estos testimonios que el Estado ejerce violencia a través de sus propias instituciones contra uno de los sectores más vulnerables de la sociedad como lo son las trabajadoras y los trabajadores sexuales. No le interesa al Estado resolver el problema de fondo para esta población, mantiene una posición abolicionista en relación al trabajo sexual, pues es bien sabido,

por investigaciones realizadas por las propias instituciones del Estado, que existen más de 600 personas que se dedican al trabajo sexual en la zona de Asunción y sus alrededores, pero el Estado solo se acuerda de ellas y ellos para sus estadísticas y programas de lucha contra la trata cuyas acciones no tienen una implementación ajustada a derecho, respetuosa de la dignidad de las personas.

## Recomendaciones

- Realizar el combate a la trata de personas en alianza estratégica con organizaciones de la sociedad civil, especialmente aquellas que defienden los derechos de las personas que también son afectadas, como las trabajadoras sexuales.
- Buscar estrategias para evitar el sensacionalismo y la prensa amarillista sobre las intervenciones, respetando el derecho a la privacidad de los y las trabajadoras sexuales.
- Velar por el respeto de los derechos de las personas involucradas en los operativos de combate contra la trata.
- Sensibilizar e informar a las instituciones intervinientes estatales sobre la diferencia existente entre el trabajo sexual, la explotación sexual y la trata de personas.

## Bibliografía

Código del Trabajo. Ley N° 213/93. Disponible en: <http://digesto.senado.gov.py/index.php?pagina=leyes&id=2605>

Código Penal. Ley N° 1160/97. Disponible en: <http://digesto.senado.gov.py/index.php?pagina=leyes&id=7404>

Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1992.

Ley N° 3440/08 Que Modifica varias Disposiciones de la Ley N° 1160/97 Código Penal. Disponible en: <http://digesto.senado.gov.py/index.php?pagina=leyes&id=7405>



# SE HA RECRUDECIDO LA CONTRARREFORMA PENAL Y SE VISLUMBRAN MERMAS DE GARANTÍAS

DERECHO A LAS GARANTÍAS JUDICIALES  
Y DEBIDO PROCESO



Durante el año 2014 se ha vigorizado el ataque al sistema de garantías establecido en los Códigos Penal y Procesal Penal por mandato de la Constitución Nacional de 1992 en un claro proceso de desnaturalización y desconstitucionalización del orden jurídico-penal de la República, fortaleciéndose aún más el derecho penal del enemigo.

**Juan A. Martens<sup>1</sup>**

INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS  
PENALES Y SOCIALES DEL PARAGUAY (INECIP-PARAGUAY)

<sup>1</sup> La elaboración de este artículo contó con el apoyo de Eduardo Martín Aguayo Ruíz.

## Introducción

El año 2014 ha sido otro durante el cual ha avanzado la contrarreforma penal, claramente populista y en desmedro de las garantías penales y procesales consagradas en la Constitución Nacional de 1992 y recogidas en los Códigos Penal y Procesal. Este proceso es constante desde la puesta en vigencia de los mismos<sup>2</sup>.

Tal es así que al final de este año se encuentran en funcionamiento dos comisiones interinstitucionales creadas para ajustar el sistema penal y/o su funcionamiento. Una es la Comisión Especial Bicameral para la Reforma del Código Penal y el Código Procesal Penal<sup>3</sup>, instalada a inicios de abril, y la Comisión Nacional para el Estudio de la Reforma de las Leyes que regulan el funcionamiento del Poder Judicial, que opera desde noviembre<sup>4</sup>.

Ambas comisiones han surgido en el seno de una clase política populista y un Parlamento afín al expansionismo penal, característica de la política criminal paraguaya en los últimos años y con el objetivo clave del endurecimiento del sistema penal a través de la elevación de la expectativa punitiva de ciertos tipos penales, la manipulación de algunos institutos procesales para la adecuación a intereses políticos y las restricciones de garantías que hacen al debido proceso. Ha tomado impulso el *derecho penal del enemigo*.

Simbólicamente, la Comisión Especial está presidida por el senador colorado Enrique Bacchetta, quien en reiteradas ocasiones se ha posicionado públicamente a favor del *endurecimiento penal*. “Se requieren penas más duras (...)”, había manifestado en junio tras el asesinato de la empresaria Sonia Doutreleau<sup>5</sup>. Incluso abogó por penas privativas de libertad de hasta 50 años.

2 Ver los informes de Derechos Humanos en Paraguay de la Codehupy de los años 2004 y 2005, principalmente.

3 Creada por Ley N° 2403 del 17 de junio de 2004 y modificada por Ley N° 5140 del 30 de diciembre de 2013. Resolución N° 227 del 6 de marzo de 2014 y N° 1457 del 11 de marzo de 2014 (H. Cámara de Senadores), y la Resolución N° 444 del 25 de marzo de 2014 (H. Cámara de Diputados). La Comisión Bicameral está compuesta por tres senadores, tres diputados, dos representantes de la Corte Suprema de Justicia y dos representantes del Ministerio de la Defensa Pública y cuatro representantes del Ministerio Público. En este momento es presidente el senador Enrique Bacchetta y vicepresidente el diputado Eber Ovelar. Está integrada además por los senadores Arnaldo Giuzzio y Fernando Silva Facetti; por Diputados, Clemente Barrios y Pedro Milcíades Duré; por el Poder Ejecutivo, Omar Rodríguez y Carla Bacigalupo; por la Corte Suprema de Justicia, Luis María Benítez Riera y Carlos Ortiz Barrios; por la Defensa Pública, Gustavo Zapata y Alicia Pedrozo Berni; por el Ministerio Público Javier Díaz, Óscar Rodríguez, Roberto Zacarías y Ariel Martínez. Es coordinador Enrique Kronaweter y relator José Casañas.

4 Ley N° 5360, publicada en la Gaceta Oficial el 12 de noviembre de 2014.

5 ABC Color, 30 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/judiciales-y-politicales/buscan-endurecer-sanciones-1260828.html>

## Populismo penal y criminología mediática

La tendencia del endurecimiento penal se ha visto influenciada, por un lado, por la presión mediática que genera la exposición de hechos punibles, sin el análisis crítico del contexto social en el que ocurren y, por otro, debido a la crítica infundada hecha al sistema procesal penal sin entender el trasfondo de la vulnerabilidad en cuanto a su operatividad.

Lo paradójico es que la carencia de profundidad en el análisis se traslada a los organismos encargados de legislar sobre la materia, principalmente el Parlamento Nacional.

Las propuestas de modificación se hacen sin ninguna referencia empírica que documente el aumento o no de la criminalidad, sino basado en prejuicios y percepciones, transmitidos principalmente por los medios de comunicación.

Precisamente, como explica Zaffaroni (2011), la criminología mediática se vale de los prejuicios y creencias para pedir penas exageradas y encierros de por vida.

Dice Zaffaroni que este tipo de criminología poco tiene que ver con el ámbito académico porque responde a una creación de la realidad a través de la información, subinformación y desinformación en convergencia con prejuicios y creencias que se basan en una etiología criminal simplista. Agrega el autor que esta construcción acientífica crea la realidad de un mundo de personas decentes, por un lado, frente a una masa de criminales identificada a través de estereotipos que configuran un *ellos* separados del resto de la sociedad, impulsándose hacia la creación de un Estado autoritario, aunque no en el sentido tradicional, sino con otros matices.

Con la Constitución Nacional de 1992, se ha buscado limitar el poder punitivo estatal supeditando su actuación a una serie de directrices que regulan esa intervención en la resolución de conflictos. El cúmulo amplio de derechos y garantías consagrados tanto en la Constitución Nacional, leyes internacionales y el ordenamiento interno, legitiman la acción estatal siempre y cuando esta se oriente hacia el respeto y cumplimiento de los dispositivos establecidos relacionados con los derechos humanos.

Sin embargo, pese a haberse abierto un camino de transición a un modelo acusatorio respetuoso de los derechos humanos en la tramitación del proceso penal, que no estuvo ajeno a diversos obstáculos. Este transitar a pesar de sus imperfecciones lógicas –en un nuevo proceso que se inauguraba– no obedece al espíritu con el que se encaraba la modificación de la legislación

penal, sino a la funcionalidad con la que hasta hoy día opera el sistema de justicia. Esto obedece en primer lugar a la labor torcida de ciertos agentes fiscales y magistrados en la interpretación y aplicación de los institutos penales y procesales. Esto se da ya sea por una supina mediocridad o nociva perversión según el caso.

Además, a ello debe sumarse otro problema central: la carencia de infraestructura y políticas criminales que concreten el objetivo de la pena a fin de la readaptación de la persona condenada y la protección de la sociedad.

Tanto parlamentarios y parlamentarias como operadores/as de justicia apuestan erróneamente a políticas públicas de exclusión (procesos penales, cárcel, medidas alternativas), antes que de inclusión (programas de asistencia psicosocial, generación de fuentes de trabajo) para afrontar los problemas de seguridad del país.

### **Parlamento afín a la cadena perpetua y pena de muerte**

El Parlamento<sup>6</sup> que se conformó con el nuevo periodo de gobierno se caracteriza por posicionar en forma franca y abierta el discurso del *derecho penal del enemigo*. Esta teoría del jurista alemán Günther Jakobs (2007) parte de la redefinición del derecho penal a partir de la idea de la inexistencia de la igualdad de derechos para toda la ciudadanía.

A partir de esta teoría, el Estado debe hacer una distinción entre personas y “enemigos”. Con este discurso criminológico se ha sostenido la idea de que no todos los seres humanos que conforman una sociedad son personas, sino que en los grupos sociales existen sujetos peligrosos (terroristas, asesinos en serie, violadores reincidentes), que no deben ser considerados por el derecho o al menos no como a otros sujetos que comenten actos ilícitos.

Se afirma que de hecho este tipo de sujetos *enemigos* no son considerados por los Estados como sujetos de derechos o al menos no tienen los mismos derechos. Entonces, pueden ser encerrados de por vida o ejecutados.

Con esta teoría se pena la conducta de un sujeto que se considera peligroso *ex ante*, vale decir, en etapas previas a la comisión de un ilícito con la finalidad de proteger a la sociedad.

6 Electos para el periodo 2013-2018.

Dice Zaffaroni (2006) que la admisión jurídica del concepto de *enemigo* en el derecho (que no sea estrictamente de guerra) siempre ha sido lógica e históricamente el germen o primer síntoma de la destrucción autoritaria del Estado de derecho. Es claramente anticonstitucional.

El discurso es muy tentador para una sociedad temerosa y con varias necesidades básicas insatisfechas, que además identifica en la delincuencia el origen de todos sus males. Sin embargo, es muy peligroso, ya que el *enemigo* es una construcción social que va variando conforme a los intereses políticos, económicos y religiosos del momento.

Este tipo de discursos podemos observar en manifestaciones de legisladores nacionales como el caso del diputado Édgar Ortiz (PLRA), quien solicitó la inclusión de la figura de la cadena perpetua en nuestro Código Penal. El parlamentario argumentó la necesidad de proteger a la sociedad e hizo mención al secuestro del adolescente Arlan Fick, con paradero desconocido aún<sup>7</sup>. “Tenemos que parar con esto de los secuestros. Esta gente no tiene la mínima posibilidad de ganar esos dólares que se les tira en bolsones (...). Esta gente, sin duda, merece la cadena perpetua”, sentenció el legislador<sup>8</sup>.

Otro caso es el de la expresidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado, Mirtha Gusinky, quien también ha presentado proyectos de ley que contemplan la cadena perpetua y pena de muerte y se ha pronunciado en más de una ocasión a favor de las mismas. El legislador Enrique Bacchetta encabezó junto con la senadora Mirta Gusinky los proyectos de ley para modificar las penas contempladas por secuestros y elevarlas incluso hasta 50 años<sup>9</sup>.

Con relación al secuestro del suboficial de la policía Edelio Morínigo<sup>10</sup>, afirmó que la pena de muerte debe establecerse en nuestro país, ya que es necesaria para casos de terrorismo y manifestó su acuerdo con el pedido de ejecución que hacen los familiares de Morínigo en caso de que el policía muera asesinado por el EPP. “Yo estoy de acuerdo en que si le llegan a ejecutar a Edelio, que el Estado tome la decisión de ejecutar también. Si ellos no son capaces

7 Arlan Fick es un adolescente que fue secuestrado en un confuso incidente entre policías y miembros del grupo ilegal Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), el 2 de abril de 2014.

8 HOY, 25 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/diputado-desea-volver-a-ins-talar-la-pena-de-muerte>

9 HOY, 1 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/quieren-50-anos-de-car-cel-por-secuestros-fatales>

10 Fue secuestrado el 5 de julio por el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), según fuentes de prensa, mientras estaba de cacería.

de respetar los derechos de Edelio, no tenemos por qué respetar los derechos de esta gente”, replicó la senadora<sup>11</sup>.

## **Operadores y operadoras ineficientes o incapaces**

Por otra parte, no han permeabilizado en operadores y operadoras de justicia criterios que hacen a los derechos humanos y que permitan a estos sopesar sus decisiones jurisdiccionales con dichos criterios.

La rigurosidad científica que implica el estudio del derecho penal no se reduce a la verificación técnica en cuanto a la interpretación impuesta por la dogmática penal o los principios del sistema garantista, sino en conexión con otras disciplinas científicas que complementan a estas. La labor de dirimir un conflicto penal impone la necesidad de dimensionar desde distintos ángulos las problemáticas sociales que subyacen a un delito, para así aproximarse, por un lado, a la comprensión del contexto en el que este ocurre y, por otro, permite valorar los intereses en juego atendiendo cada caso para así dar una salida que recomponga la paz quebrantada.

Casos que hacen referencia al déficit arriba señalado se observan sobre todo en la criminalización de las protestas sociales. Uno de los casos más recientes se refiere al ocurrido el 13 de noviembre de 2014. Tiene que ver con once trabajadores portuarios que fueron detenidos e imputados por el Ministerio Público, luego de realizar un acto de protesta en sus canoas en el río Paraguay, a la altura del puerto Caacupemí de Zeballos Cue.

El cierre del río a la altura del muelle del mencionado puerto molestó a los propietarios, quienes consiguieron que embarcaciones de la Prefectura Naval boicoteen la medida de protesta levantando olas en el agua que desestabilizaron a las pequeñas canoas de los manifestantes.

Los manifestantes fueron imputados irregularmente por el fiscal Víctor Maldonado, por el tipo penal de Intervenciones peligrosas en el tráfico aéreo, naval y ferroviario (art. 214). El resultado de este tipo penal castiga la puesta en peligro, pero no cualquier tipo de peligro, sino un peligro concreto para la navegación, no pudiéndose sancionar en forma abstracta la supuesta puesta

11 Red Guarani TV, 29 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=X74eW-A9yW8> y Amambay Noticias, 31 de octubre de 2014. Disponible en: [http://amambaynoticias.com/notas\\_leer.php?id=971](http://amambaynoticias.com/notas_leer.php?id=971)

en peligro. Entonces, resulta inviable encuadrar el tipo penal a las conductas que se circunscriben a actos de protesta que realizaban los trabajadores<sup>12</sup>.

## **Viraje en retroceso y vuelta al modelo inquisitivo**

Es de suponer que el análisis crítico sobre la inoperancia de la justicia, para hacer frente a problemáticas como la criminalidad, giraría en torno a la redefinición de las políticas públicas que busquen poner un freno a los múltiples problemas que convergen en la ineficiencia del sistema de justicia. Pero, por el contrario, la reflexión que se ha tomado en los últimos tiempos a nivel legislativo tiene en mira rediseñar los institutos del sistema penal a partir de un perfil efectista, vale decir, sin abordar los problemas de fondo para ceder a las presiones populistas y mediáticas. Es por ello que las correcciones se han ceñido a la búsqueda del recrudescimiento del sistema penal y su retroceso al viejo y superado modelo inquisitivo.

Puede decirse que la labor legislativa de endurecimiento y desnaturalización del sistema penal no es más que la legitimación de la actuación en la práctica actual.

Una muestra de este tipo de actuaciones de aplicación deformada del sistema penal se observa en los procesamientos de casos de campesinos y campesinas alzados en actos de protesta.

Entre los tantos operadores de justicia que se destacan por una labor desajustada a las garantías que hacen al debido proceso, resalta la figura de la fiscalía Lilian Ruiz, quien de los tantos casos en que fue cuestionada su tarea, durante este año son particularmente preocupantes las realizadas en la Causa N° 17/2014, caratulada Odilón Espínola y otros s/ Coacción en Yrybucua, y Causa N° 232/2014, caratulada Felipe Aveiro y otros s/ Coacción y Amenaza de Hechos Punibles en Guajayvi. En estas, ha imputado a personas violando sistemáticamente las garantías que hacen al debido proceso, a partir de órdenes de detenciones sin reunir los parámetros legales, actos de constitución sin cumplir con los requisitos legales, requerimientos de imputación y aplicación de medidas cautelares infundadas, entre otras.

12 Los delitos de peligro concreto son aquellos en los que la ley expresamente requiere que el resultado de la acción sea de peligro, vale decir que conlleve la conducta un peligro concreto. El tipo requiere como resultado la proximidad de una concreta lesión. Los delitos de peligro abstracto son aquellos en los cuales no se requiere expresamente la efectiva situación de peligro, sino que el fundamento de su castigo es que normalmente suponen un peligro. En otras palabras, se castiga la puesta en peligro producida por la conducta. Basta entonces la peligrosidad de la conducta. Se castiga una acción típicamente peligrosa. La peligrosidad de la conducta que se exige es ex ante; si ex post se produce el peligro concreto o no, es irrelevante.

## Principales proyectos que peligran el sistema de garantías

El cúmulo de iniciativas para la modificación del sistema penal es inmenso. A continuación se hace una breve referencia a los principales proyectos:

### *Reglas para otorgar medidas alternativas o sustitutivas a la prisión preventiva. Ley N° 4431/11 y sus modificaciones*

Esta modificación operada contrajo disposiciones absolutamente restrictivas para el otorgamiento de medidas alternativas a la prisión, violando el principio de excepcionalidad constitucional de la misma. Con la modificación, personas que se encuentren sospechadas de la comisión de hechos punibles que son tipificados como crímenes –aquellos cuya expectativa de pena privativa de libertad sea mayor a cinco años–, hechos punibles dolosos contra la vida o integridad física, o personas que estén imputadas por la comisión de hechos punibles tipificados como crímenes. El criterio adoptado para la modificación convierte a la prisión preventiva en una pena anticipada y viola principios constitucionales como el de presunción de inocencia, excepcionalidad de la prisión preventiva, además de contener criterios que se detienen en el estudio de fondo de ciertos tipos penales para la decisión del otorgamiento de medidas cautelares y no al carácter garantista del proceso penal.

La última modificación de esta norma se dio el 29 de abril de 2014, tras la conmoción que causó en los medios el robo y herida con arma de fuego que sufriera la joven Camila Cabriza. Esto motivó que los legisladores/as en un tiempo récord sancionaran la modificación de la ley mencionada para introducir la figura de las *pulseras electrónicas*. Dicha innovación se utiliza para control de los imputados con medidas privativas de libertad, ya sea la prisión domiciliaria u otras medidas restrictivas de locomoción<sup>13</sup>.

La crítica que se realiza a este método es que se expone a la humillación pública a la persona procesada, vulnerando la presunción de inocencia y la intimidad, resultando estigmatizada socialmente.

### *Creación de la ley especial de desacato, Ley N° 4711/12*

Esta figura formaba parte del Código Penal de 1914, quedando desplazada con el actual, de 1997. De haber persistido esta figura, hubiese implicado un sesgo autoritario en la redacción del nuevo código. El desacato es básica-

13 HOY, 29 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/sancionan-pulseras-electronicas-para-personas-con-prision-preventiva>

mente el castigo o sanción que se impone a la persona que incumple una orden judicial.

La introducción de esta figura fue impulsada sobre todo por magistrados del fuero civil, quienes consideraron que sus resoluciones carecían de *imperium* para efectivizarse. La motivación se sustentó en el art. 375 del Código Civil, el cual impone que ante el retardo del incumplimiento de la resolución jurisdiccional importará para el obligado el desacato. Entonces, al haber desparecido esta figura, el artículo mencionado hacía una remisión al vacío. La primera parte de la ley establece que “el que incumpliere una orden escrita dictada en legal forma por una autoridad judicial competente será castigado con pena privativa de libertad de seis meses a dos años o multa”.

La técnica legislativa para la redacción de esta ley pone en peligro el principio de legalidad material, al establecer de manera genérica el “que incumpliere una orden escrita dictada en legal forma por una autoridad judicial competente”. Atendiendo a la interpretación literal del texto, el incumplimiento de cualquier orden judicial –sea una sentencia definitiva, autointerlocutorio, medidas cautelares, providencias, trámite o pedido de informe– caería bajo la figura del desacato.

En esta lógica, una persona que se encuentre en estado de “rebeldía” pasaría a ser punible por desacato, lo cual resulta por demás absurdo. Asimismo, una persona que es condenada al pago en un juicio ejecutivo y se vuelva renuente a honrar la deuda sería punible también por dicho dispositivo.

Como señala Ferrajoli (1995), se perfila la creación de un derecho penal con perspectivas de emergencia y la mutación a un derecho penal máximo incondicionado e ilimitado que se caracteriza por su excesiva severidad, por la incertidumbre e imprevisibilidad de las condenas y las penas, y como un sistema de poder no controlable racionalmente.

### ***Narcotráfico y leyes penales de emergencia***

Tras la muerte del periodista Pablo Medina y de su asistente Antonia Almadá<sup>14</sup> – asesinados por sicarios, siendo el presunto autor moral Vilmar “Neneco” Acosta, entonces intendente de Ypehú– el lunes 3 de noviembre de 2014, el presidente Horacio Cartes llamó a una Cumbre de Poderes, con la misión de realizar una “lucha frontal contra el narcotráfico” y delitos conexos, mediante la conformación de una mesa de trabajo que involucra a todos los poderes

14 Ocurrió en una zona rural de Curuguaty, el 16 de noviembre de 2014.

del Estado. Como era de esperar en tiempos de *emergencia penal*, la solución visualizada pasa principalmente por nuevas y más duras leyes penales.

A través de esta mesa se pretende establecer leyes para evitar la incursión de personas vinculadas al narcotráfico y el crimen organizado en los estamentos de poder; endurecer las leyes e intensificar la lucha contra el narcotráfico elaborando mecanismos que puedan evitar que personas vinculadas al narcotráfico ingresen a la lista de candidaturas a cargos electivos; la expropiación de dominio sobre bienes.

Lo insólito es que de las reuniones llevadas a cabo se decidió también traer todos los juicios de narcotráfico a la capital.

Si el último punto llega a concretarse, sin realizar al menos una discriminación entre narcotráfico y microtráfico, cualquier persona del interior del país por la simple tenencia de estupefacientes para consumo personal sería obligada a trasladarse a la capital a los efectos de asumir el proceso.

Dicha medida violaría abiertamente el principio de acceso a la justicia, pues el Estado no se haría cargo del traslado del imputado para que este haga efectivos sus derechos y garantías en las oportunidades que considere oportuno ejercerlos.

Además, de persistirse en este criterio, se violaría el derecho al control de pruebas y los actos del proceso con respecto al imputado. Ello por obvias razones que hacen a la distancia entre el lugar de residencia del procesado y el lugar donde se sustancia el litigio<sup>15</sup>.

## **Desnaturalización y descomposición del sistema garantista y democrático**

La mayoría de los cambios que ha sufrido el sistema penal –sean modificaciones en cuanto al aumento de la expectativa de pena, restricciones de garantías procesales, quebrantamiento de dispositivos constitucionales o cuya modificación está proyectada– forman parte de un proceso de desnaturalización y descomposición del sistema garantista y democrático que se ha venido cuestionando en los últimos años.

<sup>15</sup> Agenda Legislativa (sin fecha). Disponible en: <http://www.agendalegislativa.com.py/politica/5200-tras-cumbre-de-poderes-prometen-mano-dura-al-narcotrafico>

Como se había mencionado en el informe del año 2009, este proceso de contrarreforma se caracteriza básicamente por tres rasgos fundamentales: 1) la eyección de los grupos de la sociedad civil en la discusión y control sobre la construcción y fortalecimiento del sistema democrático; 2) la persistencia del carácter indolente y cómplice por parte del Estado, traducido en la inmovilidad de los mecanismos de control sobre quienes discrecionalmente operan en el sistema penal; 3) el sometimiento a grupo de personas cuyas vidas se deslizan en escenarios de pobreza y vulnerabilidad a un proceso penal cada vez más selectivo, opresivo y al que lentamente se va desprovveyendo de las garantías fundamentales que hacen a los derechos humanos.

Hoy se puede agregar la emergencia en el escenario de agentes, con perfiles claramente autoritarios y nefastos, quienes a través de sus puestos gubernamentales redefinen la vieja práctica elaborando mecanismos jurídicos, para quedar inmunes ante la aquiescencia de actores políticos y del sistema de justicia.

El cúmulo de leyes de emergencia sancionadas en el proceso de contrarreforma del sistema penal ya no puede caracterizarse simplemente como una amenaza al retroceso en las garantías que hacen al debido proceso y al debilitamiento del sistema democrático. Incuestionablemente esa amenaza se ha concretado en la realidad con una aceleración vertiginosa y casi incontestable.

El origen de las circunstancias en las que acaecen la mayoría de los hechos ilícitos y que motiva el replanteamiento del sistema penal son situaciones propiciadas paradójicamente por el propio Estado. Este genera asimetrías cada vez más ostensibles a partir de políticas económicas que propician la exclusión de vastos sectores sociales. Así también resalta la falta de políticas públicas que logren paliar la desigualdad social creciente.

El desplazamiento de grupos sociales fuera de las condiciones más básicas para el desenvolvimiento de una vida digna provoca que estos diriman sus necesidades en la más absoluta orfandad, produciéndose allí un sin número de conflictos que desembocan en sedes judiciales, en las cuales se resuelven a partir de criterios autoritarios. De allí la consideración de que el sistema penal adopta un perfil eminentemente clasista en su operatividad. La mayoría de las personas que son atrapadas por la maquinaria penal son personas de escasos recursos y son las que abarrotan las penitenciarías del país.

Este proceso abierto de desnaturalización o desconstitucionalización, al crearse normativas denominadas *de efecto candado* –que cercenan los lineamientos constitucionales– es clave para entender la falta de vigencia de directrices constitucionales y, por supuesto, mucho menos las reglas que hacen al debido proceso. La dinámica en la que se proyectan los cambios en la legislación nacional se orienta a corromper el espíritu democrático de un Estado que se declara como *social de derecho*, pero que en la práctica dista en demasía del norte de los postulados constitucionales.

## Recomendaciones

- Proponer a las comisiones de legislación del Congreso la revisión de proyectos de leyes sancionados y a sancionarse con la participación de todos los sectores de la comunidad jurídica y organizaciones ciudadanas a los efectos de democratizar la participación en dichos proyectos.
- Solicitar al Ministerio Público la investigación administrativa y, de ser necesaria, la investigación penal sobre aquellos agentes fiscales cuya labor ha sido cuestionada por diversos sectores sociales. El caso de la agente fiscal Lilian Ruiz es uno de los más emblemáticos por su total falta de respeto a los derechos humanos y a las garantías del debido proceso de los casos en que ella está al frente.
- Proyectar la discusión ciudadana para la elaboración de mecanismos para la destitución de jueces y fiscales corruptos e incapaces.

## Bibliografía

- Ferrajoli, Luigi (1995) *Derecho y Razón*. Madrid, Trotta.
- Jakobs, Günther; Cancio Melilà, Manuel (2007) *Derecho Penal del Enemigo*. Buenos Aires, Hammurabi.
- Orrego, Roque (2009) “Como ley de emergencia podría sancionarse la contrarreforma del Código Procesal Penal” en *Derechos Humanos en Paraguay 2009*. Asunción, Codehupy.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl (2006) *Derecho Penal del Enemigo*. Buenos Aires, Ediar.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl (2011) *La palabra de los muertos – Conferencias de Criminología cautelar*. Buenos Aires, Ediar.

# EL AUMENTO DE LA POBLACIÓN PENAL REFLEJA EL ENDURECIMIENTO DE LA POLÍTICA CRIMINAL

DERECHO AL TRATO HUMANO A LAS PERSONAS PRIVADAS  
DE LIBERTAD Y DETENCIONES ILEGALES Y ARBITRARIAS<sup>1</sup>



En Paraguay, la población carcelaria no para de crecer. Solamente entre 2013 y 2014 aumentó en 17%, mientras que entre 2008 y 2014 subió en 81%. Varios factores inciden para ello. Sin embargo, pueden agruparse bajo el denominador de endurecimiento del sistema penal, pues se refieren a las facilidades de ingreso al sistema carcelario y las dificultades para salir; nulo acompañamiento postpenitenciario; modificaciones legislativas; y una creciente campaña mediática de aumento de la criminalidad. A su vez, detenciones ilegales y arbitrarias siguen siendo practicadas por jueces, fiscales, policías y hasta por civiles armados, generalmente al servicio de agroganaderos.

**Juan A. Martens**

INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS  
PENALES Y SOCIALES (INECIP)-PARAGUAY.

1 En esta edición del informe, el derecho al trato humano a las personas privadas de libertad y detenciones ilegales y arbitrarias se abordan en el presente artículo.

## Introducción

En los últimos años, la población carcelaria ha venido creciendo de manera sostenida. De unas seis mil personas privadas de libertad en 2008, en noviembre de 2014 superó las 10.000, representando un aumento del 81%. Solamente entre 2013 y 2014 hubo un aumento del 17%.

Este aumento disminuyó aún más las posibilidades de vida digna dentro de las penitenciarías del país, ya que este incremento de la población penitenciaria no va acompañado de un aumento proporcional en su presupuesto. “Tenemos que hacer maravillas para dar de comer a los presos”, se lamentaba el director de una cárcel regional<sup>2</sup>.

El aumento de la población penal puede estar ligado a varios factores, tales como la mayor capacidad de detección de delitos y delincuentes; las dificultades para obtener libertad condicional; el aumento de las penas privativas de libertad; y, en general, las políticas de mano dura que dificultan la salida de la prisión y facilitan el ingreso, como la tasación de las medidas alternativas a la prisión, prohibiéndose en determinados delitos.

En Paraguay viene cobrando fuerza el discurso del “derecho penal del enemigo” en instancias de los tres poderes del Estado, donde determinadas personas o grupos sociales, debido a sus atributos personales –como lugar de residencia, aspecto físico, preferencia sexual, pertenencia gremial o política–, son presentados como peligros sociales que deben ser contenidos a través de políticas de exclusión y contención.

El abordaje penal de los problemas sociales tiene directa relación con el aumento de las personas encarceladas, como se verá en los datos que se presentan en este artículo.

## Aumento sostenido de la población penal

Entre 2008 y 2014, la población penal aumentó en 81%, como se ve en el siguiente cuadro. Solamente entre 2013 y 2014 aumentó 17%. Estos datos reflejan lo real del endurecimiento del sistema penal paraguayo y la vigencia del “derecho penal del enemigo”, que se viene abordando más detalladamente año tras año en los apartados sobre seguridad y debido proceso penal.

<sup>2</sup> Mantenemos en reserva la identidad del funcionario a pedido del mismo.

Las cárceles están abarrotadas y dos tuvieron que ser cerradas este año por recomendación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), es decir, no reciben nuevos internos. Son las de Tacumbú<sup>3</sup> y Ciudad del Este<sup>4</sup>.

La causa del cierre en ambos casos fue el alto índice de hacinamiento y las condiciones de indignidad en que vivían los presos, según constataciones del MNP. Al tiempo de la visita del MNP a la penitenciaría Regional de Ciudad del Este, ésta albergaba a más del 300% de su capacidad y el 90% de los internos estaba en situación de prisión preventiva. En el caso de Tacumbú, albergaba a más del 340% de su capacidad.

Como se ha informado en años anteriores<sup>5</sup>, el hacinamiento repercute negativamente en las posibilidades de acceso a condiciones dignas por parte de las personas privadas de libertad. 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 de los y las internos/as, a quienes someten a condiciones de vida indignas de manera cotidiana.

Sin embargo, la única política pública que se conoce hasta el momento para descongestionar el hacinamiento es la construcción de nuevas cárceles. De hecho, desde el Ministerio de Justicia (MJ) se viene anunciándolo. La ministra de Justicia, Sheila Abed, había manifestado que se tienen proyectos para construir nuevas cárceles, ya que casi todos los establecimientos están colmados<sup>6</sup>.

El siguiente cuadro muestra la evolución de las personas privadas de libertad en nuestro país desde 1998.

3 Última Hora, 5 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/cierre-tacumbu-genera-colapso-la-mayoria-penitenciarias-del-pais-n791702.html>

4 La Jornada, 30 de julio de 2014. Disponible en: <http://diariolajornada.com.py/v6/mecanismo-de-prevencion-de-la-tortura-pide-el-cierre-de-la-penitenciaría-regional-de-cde/>

5 Consultar capítulo sobre derecho a la libertad en ediciones anteriores del informe “Derechos humanos en Paraguay” de la Codehupy. Disponible en: [http://www.codehupy.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=18&Itemid=21](http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=18&Itemid=21)

6 Portal Paraguay.com, 16 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/preocupacion-aumento-de-reclusos-113900/pagina/20>

### Cuadro 1. Evolución de la población penal en Paraguay

Año	Total de reclusos/as	Tasa por 100 mil hab.
1998	3.900	74,7
2008	6.003	96,3
2009	6.281	99,5
2012	7.748	116,1
2013	9.266	136,5
2014	10.878	157,7

*Fuente: elaboración propia en base al parte diario de la Dirección de Institutos Penales del MJ de fechas 17 de octubre de 2008, 9 de noviembre de 2009, 2 de agosto de 2012, 28 de octubre de 2013, 4 de noviembre de 2014 y la "Proyección de población por sexo y grupo de edad, según área urbana y rural de la DGEEC", del censo nacional 2002.*

### Traslado produjo demora en tramitación de las causas judiciales

El MJ<sup>7</sup> cumplió las recomendaciones del MNP y cerró las puertas de dos penitenciarías. Sin embargo, esta medida no fue acompañada por un sistema de informatización de la lista de los reclusos del país, que a la fecha no existe o no está disponible para la consulta de sus defensores.

Esta situación provocó que varios defensores, principalmente aquellos de la defensa pública, hayan desconocido el paradero de sus defendidos tras los traslados, lo que provocó la demora en la tramitación de las causas judiciales.

Una defensora pública consultada relató que varios de sus defendidos fueron trasladados a cárceles regionales como las de Pedro Juan Caballero, Misiones o San Pedro, sin que se le haya notificado. "El problema viene cuando se les notifica para una audiencia en su cárcel de origen y ya no está ahí (...). Se suspende la audiencia y muchas veces ni siquiera saben dónde está el preso (...). Así, existen colegas que tienen sus presos perdidos en alguna cárcel del país<sup>8</sup>".

Es preciso contar con una base de datos actualizada permanentemente de personas privadas de libertad, en la que consten al menos lugar de reclusión, fecha de ingreso, situación procesal, fecha de derecho a libertad condicional y, en su caso, fecha de compurgamiento de pena.

<sup>7</sup> Desde enero de 2014, el Ministerio de Justicia y Trabajo quedó separado en dos entes. Por un lado, el Ministerio de Justicia y, por otro, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

<sup>8</sup> Entrevista realizada el 10 de octubre de 2014. La identidad de la misma se mantiene en reserva.

## Responsabilidad judicial y legislativa en el aumento de la población penal

Tanto el Poder Judicial como el Legislativo son los principales actores del aumento de la población penal en Paraguay. El Judicial, por el indiscriminado uso de la prisión preventiva, y el Legislativo, por prohibir las medidas alternativas en determinados casos. Al 4 de noviembre de 2014, según el parte diario del MJ, de los 10.878 encarcelados, 8.174 están bajo el régimen de la prisión preventiva, lo que representa el 75% del total.

Algunos jueces entrevistados para este informe alegaron el temor a la destitución como la principal causa para la aplicación de la prisión preventiva, aun en casos de delitos.

Igualmente, abogados/as y defensores/as públicos manifestaron su preocupación debido al excesivo uso de la prisión, aun en los casos de delitos menores, incluso en casos de tentativa de hurtos.

Alegaron que desde la destitución de algunos jueces que otorgaron medidas alternativas a la prisión, la cosa se complicó. En este sentido, la destitución de un juez penal de garantías de Luque, Alberto Sosa<sup>9</sup>, por otorgar medidas alternativas tuvo un efecto aleccionador entre los magistrados de la República.

Esta destitución es muy simbólica y permite analizar el funcionamiento del sistema penal paraguayo desde varios puntos de vista, pero principalmente desde los actores involucrados (victimarios y víctima) y el modus operandi para la comisión del hecho punible, teniendo como indicador del análisis el derecho penal del enemigo.

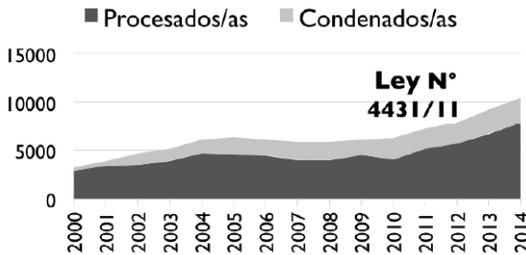
Por un lado, la víctima es una persona cuyas características socioeconómicas y culturales encajan dentro de los parámetros del ciudadano; en términos coloquiales, es una “persona de bien”, es decir, pertenece a una familia estructurada, estudia y trabaja. Los perpetradores encajan dentro de lo que podría denominarse el “enemigo”: hombres jóvenes, con varios antecedentes penales, que no estudian, ni trabajan, sino que se dedican a la “mala vida”. La forma de perpetración, robo agravado en motocicleta, denominado como “motochorros”, según la prensa. Según el derecho penal del enemigo, estas

<sup>9</sup> Primero fue suspendido por la Corte Suprema de Justicia y luego fue destituido, en septiembre, por el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, por otorgar la libertad a dos personas que posteriormente participaron de un hurto agravado en moto (“motochorro”), hiriendo a una joven universitaria (Hoy, 9 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/caso-camila-remueven-al-juez-que-libero-a-motochorros>).

personas no merecen confianza y deben ser tratadas como enemigos, con menos garantías. Por tanto, encerradas ante la menor sospecha.

Para la política criminal del derecho penal del enemigo, el juez debió decretar la prisión, y no medidas alternativas. Por tanto, correspondía su destitución.

El siguiente cuadro demuestra la evolución de las personas encarceladas en prisión preventiva y de qué manera la ley N° 4431<sup>10</sup> de 2011 incidió para el aumento de los prevenidos en prisión.



Fuente: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

## La cárcel como depósito de población excedente

En estos tiempos, en los que 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.

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 encerrarse en contenedores herméticos (Bauman, 2012).

10 Ley que modifica el art. 245 del Código Procesal Penal por segunda vez (la primera fue la ley 2493/04) y endurece las condiciones para la aplicación de medidas alternativas o sustitutivas de la prisión preventiva.

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 general de la Dirección de Establecimientos Penitenciarios y Centros Educativos, Artemio Vera, calificaba de irrecuperables a al menos 1.000 de los 4.000 presos con que cuenta la cárcel que administraba en 2013<sup>11</sup>.

En este grupo de personas se encuentran toxicómanos, delincuentes contra la propiedad y, en general, aquellas que tempranamente han tenido contacto con el sistema penal y no han encontrado en él ningún tipo de acompañamiento.

Como dice 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% de los condenados era por delitos contra la propiedad; el 33%, por otros delitos como el abuso sexual, la violencia familiar, y la asociación criminal; sólo el 9,9% por homicidio; y apenas el 8,5% por drogas<sup>12</sup>.

## **Detenciones ilegales y arbitrarias**

Si bien las disposiciones legales sobre las condiciones y formas de detención están bien reguladas tanto en la Constitución Nacional, en los tratados ratificados por Paraguay y en las demás leyes nacionales, aún persisten varias formas de detenciones ilegales y arbitrarias practicadas por jueces, fiscales, policías e incluso civiles armados, que actúan con aquiescencia del poder público<sup>13</sup>.

En el caso de los magistrados, tienen responsabilidades en las detenciones ilegales principalmente cuando dictan resoluciones de prisión preventiva que no se ajustan a derecho, es decir, en incumplimiento de los requisitos de fundamentación que exige el artículo 245 del Código de Procedimientos Penales.

Una investigación del MNP documentó que una de las principales causas de la superpoblación penitenciaria es el abuso de la prisión preventiva por parte

11 ABC Color, 25 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/mil-presidarios-irrecuperables-642946.html>

12 Datos recogidos para la tesis de maestría en Criminología presentada por Juan A. Martens a la Universidad de Barcelona.

13 Artículo 12 - De la detención y el arresto: 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. La parte normativa está abundantemente desarrollada en informes de años anteriores.

de los operadores de justicia<sup>14</sup>. En este mismo sentido se había pronunciado el relator de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para Personas Privadas de Libertad, James Cavallaro, tras una misión oficial en agosto de 2014. Su informe hacía referencia al uso excesivo de la prisión preventiva como causa de la sobrepoblación carcelaria en Paraguay<sup>15</sup>.

Entrevistas realizadas para este artículo han develado que las y los magistrados temen aplicar medidas alternativas a la prisión, aun en casos de delitos con expectativas de penas menores a 5 años, por temor a la destitución por parte del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados<sup>16</sup>.

En algunos lugares es aún más preocupante la situación. En Ciudad del Este, abogados particulares y defensores públicos consultados han coincidido que no se dan medidas ni para aquellos casos de delitos culposos (sin intención) como los accidentes de tránsito.

Una abogada sintetizó en estos términos la situación: “Desde que empezaron la destitución de los jueces acá por el tema de las medidas en casos de drogas, nadie se anima a dar medidas. Ni en casos de delitos culposos se están dando. En todo caso, una revisión si el caso no es mediatizado<sup>17</sup>”.

Con relación a las detenciones ilegales practicadas por civiles armados, las principales víctimas son miembros de organizaciones campesinas. Éstas se dan en contextos de reivindicaciones de derechos humanos fundamentales, como el acceso a la tierra o al ambiente sano. En algunos casos actúan de manera conjunta con la Policía Nacional.

Durante el año se dieron varias situaciones en distintos puntos del país pero en contextos similares: protección de cultivos ilegales de soja o conflictos con la propiedad de la tierra rural.

En mayo de 2014, un grupo de campesinos de Canindeyú (noreste de Paraguay) denunció que fueron detenidos ilegalmente y luego torturados por efectivos policiales y unos 15 civiles armados. El diario digital E'a reportó que “los

14 MNP *Informe sobre Tacumbú 2013*. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/informes/especiales/informe-sobre-tacumbu-2013>

15 Paraguay.com, 16 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/cidh-alerta-de-abuso-de-prision-preventiva-115755>

16 Para mayor información sobre este tema, ver artículo sobre garantías judiciales y debido proceso de este informe.

17 Entrevista a la abogada CM, litigante desde hace 15 años en el ámbito penal en Ciudad del Este.

campesinos creen que su tortura tiene relación con el conflicto de tierras con la empresa mencionada, que se dedica a la producción de soja y a la ganadería<sup>18</sup>.

En septiembre de 2014, la Federación Nacional Campesina (FNC) denunció públicamente que civiles armados atacan a comunidades que se resisten al cultivo de soja<sup>19</sup>.

Los policías, sin embargo, practican detenciones ilegales y arbitrarias con fines extorsivos y/o para justificar procedimientos o casos en los cuales no pueden identificar o detener a los responsables de los hechos investigados.

Durante el periodo de informe ha sido frecuente la detención de policías por casos de detención ilegal con fines extorsivos. Medios de comunicación nacionales daban cuenta de estos hechos con estos titulares: “Caen tres policías por una detención ilegal y extorsión en Ciudad del Este<sup>20</sup>”, “Detienen a policía paraguayo por extorsión<sup>21</sup>”, “Policías serán juzgados por extorsión a colonos<sup>22</sup>”, “Paraguay: tras hecho de extorsión fue cambiada toda la brigada de delitos de San Pedro<sup>23</sup>”, “Desmantelan departamento antinarcóticos tras extorsión a supuesto traficante de armas<sup>24</sup>”.

## Recomendaciones

- Elaborar una base informatizada y actualizada de personas privadas de libertad, en la que consten lugar de reclusión, situación procesal, fecha de computación de pena y fecha de derecho a libertad condicional.
- Cumplir las recomendaciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura para descomprimir el hacinamiento en las penitenciarías.

18 E<sup>a</sup>, 30 de mayo de 2014. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/denuncian-que-policias-y-civiles-armados-secuestraron-y-torturaron-a-campesinos/>

19 E<sup>a</sup>, 16 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/comunidad-campesina-resiste-una-embestida-armada-de-sojeros>, y diario Última Hora, 15 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultima-hora.com/fnc-denuncia-represion-policial-y-presencia-civiles-armados-n838801.html>

20 ABC Color, 25 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/caen-tres-policias-por-una-detencion-ilegal-y-extorsion-en-ciudad-del-este-632181.html>

21 ABC Color, 9 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/detienen-a-policia-paraguayo-por-extorsion-1204109.html>

22 Paraguay.com, 8 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/policias-seran-juzgados-por-extorsion-a-colonos-105965>

23 Paraguay Ñane Retá, 9 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.paraguaymipais.com.ar/sucesos/paraguay-tras-hecho-de-extorsion-fue-cambiada-toda-la-brigada-de-delitos-de-san-pedro/>

24 La Jornada, 10 de octubre de 2014. Disponible en: <http://diariolajornada.com.py/v6/desmantelan-departamento-antinarcoticos-tras-extorsion-a-supuestos-trafficantes-de-armas/>

## ***Bibliografía***

- Bauman, Z. (2012) *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Buenos Aires, Paidós.
- Garland, D. (2005) *La cultura del control*. Barcelona, Gedisa.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2013) *Informe especial: Tacumbú. El estado de los derechos humanos de las personas privadas de libertad*. Asunción, MNP.
- Zaffaroni, E. (2011) *La cuestión criminal*. Buenos Aires, Planeta.
- Zaffaroni, E. (2006) *El enemigo en el derecho penal*. Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez.

# EL EPP ES NECESARIO Y FUNCIONAL PARA VARIOS GRUPOS DE PODER

SEGURIDAD CIUDADANA



El grupo criminal Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) es necesario y funcional para varios grupos de poder que operan en la zona norte del país y a nivel nacional, generando ganancias económicas, privilegios y/o impunidad. Por ello, su desarticulación se ve dificultada por los intereses de la corrupción policial/militar y/o del sistema de justicia, narcotraficantes, terratenientes, empresas sojeras y por la necesidad de profundización de una política represiva que garantice el disciplinamiento social.

**Juan A. Martens**

INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS  
PENALES Y SOCIALES (INECIP-PARAGUAY)

## Introducción

No existen dudas de la existencia del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) ni de las acciones criminales que viene cometiendo desde aquel primer intento de robo al Banco Nacional de Fomento de Chore, en 1997<sup>1</sup>. Sin embargo, es poco creíble que todo el aparato represivo del Estado (policía, Fuerzas Armadas, Ministerio Público, Poder Judicial, Secretaría Nacional Antidrogas) con la dotación extraordinaria de recursos que recibe no pueda desarticularlo.

Esta situación es la que refuerza la idea de que es un grupo necesario y funcional para varios propósitos y actores; principalmente: 1) el endurecimiento de la política criminal y la expansión del derecho penal del enemigo; 2) encubrir y tolerar la desprolijidad de los trabajos de investigación fiscal, policial y actuación judicial, bajo la excusa de estar luchando contra el crimen; 3) generar lucro a policías, militares, políticos/as y empresarios/as con los recursos que son asignados para la lucha contra el EPP, facilitado por la corrupción imperante; 3) mantener y/o aumentar el miedo de la población con el que las industrias del control del miedo aumentan sus ganancias; 4) para la persecución y desarticulación de organizaciones sociales que cuestionan intereses de empresas sojeras, transnacionales, de terratenientes, mafia, narcotraficantes y otros grupos de poder que operan en su zona de influencia y el país; 5) el aseguramiento de las políticas neoliberales; 6) desacreditar al Estado paraguayo en su capacidad de respuesta preparando un discurso favorable a la intervención de fuerzas extranjeras.

Por otro lado, devela la incapacidad y/o desinterés de las fuerzas públicas de arriesgar sus vidas en la persecución de un grupo, cuya letalidad está demostrada, en un contexto de precariedad institucional; así como la existencia de nodos de poder y gobierno dentro de las fuerzas públicas que no responden a los mandos institucionales.

## Un grupo altamente mediatizado que potencia el miedo

La prensa comercial de Paraguay se ocupa diariamente del EPP. De sus crímenes, de sus integrantes en la cárcel, procesados/as y prófugos/as. Se lleva la cuenta exacta de los actos criminales que produce, las personas civiles, policías y militares que mata; las bombas que instala, los secuestros que realiza y de las bajas en sus filas<sup>2</sup>. Existen periodistas de radio, diario y televisión que

1 La denominación EPP lo toman en el año 2008.

2 Última Hora, 16 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/quince-miembros-del-epp-y-la-aca-fueron-abatidos-once-anos-n848094.html>

se especializaron en el tema<sup>3</sup>. De tanto en tanto se publican reportajes sobre su origen y mecanismos de subsistencia.

De esta manera se lo instala como un grupo criminal peligroso, casi como una amenaza cósmica, que pone en jaque no solo a la población del norte del país, donde opera, sino a la misma institucionalidad de la República.

Así mismo, el miedo al EPP se suma a los demás miedos e incertidumbres vitales. Al miedo de la inseguridad cotidiana, instalada y promocionada por los medios masivos. A los *motochorros*<sup>4</sup>, a los asaltantes; a la falta de un sistema de salud que funcione; a la precarización laboral, entre otros.

Tanto el miedo como la inseguridad están influenciados por las creencias, actitudes, valores y experiencias, que puedan o no tener relación con el delito. Siempre juega un papel muy importante la percepción del individuo (Thomé, 2004).

La población paraguaya es bastante temerosa<sup>5</sup> y consumidora de programas de televisión, por lo que la mediatización de los crímenes del EPP asegura la mantención y el aumento del miedo de la ciudadanía.

Un dato interesante a este respecto provee la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2013, de la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEEC), que revela que existen más hogares paraguayos que cuentan con televisión antes que con refrigerador. Así, en el 92% de las casas existe un aparato de TV frente a un 87,3% que dispone de heladera.

El Cuadro N° 1 muestra la gran penetración de los medios masivos de comunicación en los hogares del país, con lo cual cobra vigencia la influencia de los medios de comunicación en la idea que tenemos sobre el delito y la delincuencia.

En este sentido, el criminólogo argentino Eugenio Raúl Zaffaroni (2011) sostiene que “lo cierto es que las personas que todos los días caminan por las calles y toman el ómnibus (...) tienen la visión de la cuestión criminal que construyen los medios de comunicación”.

3 Última Hora, 21 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/guerrilleros-o-terroristas-la-historia-como-nacio-el-epp-n715259.html>

4 De esta manera se denomina a quienes realizan robos y/o hurtos en motocicletas.

5 En el apartado siguiente se ahonda aún más sobre este punto.

Y algunos medios, por sus propias necesidades, presentan una realidad criminal distorsionada, que sobredimensiona la gravedad y la frecuencia de algunos acontecimientos al tiempo que otros hechos delictivos cotidianos no son reflejados, o si se los refleja es de manera excepcional y distorsionada (Torres, 2008).

Tenemos la información que nos da la criminología mediática, que “apela a una creación de la realidad criminal a través de la información, subinformación y desinformación en convergencia con prejuicios y creencias, basada en una etiología criminal simplista asentada en causalidad mágica” (Zaffaroni, 2011).

Y la población temerosa es conveniente para varios propósitos. Por un lado, las industrias del control del miedo<sup>6</sup> aumentan sus ganancias; y, por otro, una población temerosa asegura tolerancia e impunidad para los abusos de las fuerzas de seguridad y del sistema penal, que bajo la excusa de lucha contra la delincuencia cometen arbitrariedades; además, se ven fortalecidas las iniciativas legislativas de mano dura que facilita la persecución del grupo considerado enemigo.

**Cuadro N° 1: Hogares con TV y radio en Paraguay**

Zonas	TV	Rádios
Asunción	97%	90,4%
San Pedro	81%	90%
Caaguazú	87%	76%
Itapúa	87%	78%
Alto Paraná	92%	79%
<b>Total país</b>	<b>92%</b>	<b>81%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Permanente de Hogares 2013 (DGEEC, 2014).

## **Los homicidios descienden, pero la percepción de inseguridad aumenta**

La población paraguaya es temerosa. Tiene miedo para salir a la calle y teme que sea víctima de delitos en el futuro. La mayoría de la población no vive tranquila, pues teme por su vida, por la de sus seres queridos, por su integridad física y por sus bienes (ENS, 2010; Gallup, 2012, Latinobarómetro, 2013).

<sup>6</sup> Reciben esta denominación las empresas que tienen como fuente principal de su lucro el miedo de la gente, tales como: las empresas privadas de seguridad, las compañías de videovigilancia, los seguros, por citar algunas.

A pesar del descenso de los índices de homicidios en el país, la población es una de las más temerosas de América Latina, lo cual devela también una mala gestión de la inseguridad, como se analizará en el siguiente apartado.

Más de la mitad de la población paraguaya no tiene garantizada su seguridad, como lo establece la Constitución Nacional, en su art. 9. Tampoco parece que esta situación vaya a mejorar a corto plazo.

Es que el discurso de la creciente inseguridad o que la misma va en aumento se refuerza cotidianamente desde varios frentes, por un lado, desde los actores legitimados para hablar sobre el tema como los parlamentarios/as y/o operadores/as del sistema judicial; y, principalmente, desde los medios de comunicación, donde los hechos punibles no son presentados como hechos aislados, sino como una amenaza generalizada y en aumento.

En este contexto, los grupos de víctimas y periodistas emergen como grandes conocedores de criminología y política criminal, dando cátedra de cómo se tiene que intervenir. Coincidentemente, todos apuntan al endurecimiento penal, como si eso funcionase.

Cada tanto, las organizaciones de víctimas realizan marchas y acciones simbólicas donde se pide más seguridad. La respuesta política suele ser la promulgación de una ley que no cambia la realidad, pero que tiene el efecto de anestesia social.

Una convocatoria tras la muerte del periodista Pablo Medina es muy representativa. La misma decía:

*Pueden sumarse a la medida con banderas: paraguayas, blancas que las mis-  
mas flameen frente a las casas, industrias, instituciones, medios de transportes,  
vehículos particulares, suenen en los templos las campanas, sirenas y bocinas en  
las calles como expresión de protesta y a su vez solidaridad con las víctimas de  
los asesinatos, secuestros, robos, y por la creciente inseguridad que nos mantiene  
en zozobra<sup>7</sup>.*

En el Cuadro N° 2, elaborado con base en datos de Gallup, se observa que Paraguay tiene el más alto índice de sensación de inseguridad entre sus vecinos y vecinas y ocupa el tercer lugar en América del Sur; a su vez, en el Cuadro N° 3 se observa el descenso de los homicidios en Paraguay.

7 HOY, 28 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/miunuto-de-silencio-por-un-paraguay-seguro>

**Cuadro N° 2: Percepción de inseguridad en el Cono Sur**

País	Porcentaje de percepción de inseguridad
Venezuela	63
Rep. Dominicana	62
Paraguay	59
Costa Rica	57
El Salvador	57
Brasil	51
Argentina	48
Uruguay	43

*Fuente: Elaboración propia con base en Gallup, 2012*

**Cuadro N° 3: Índice de homicidios en Paraguay**

Año	Tasa de homicidios por 100.000 hab.
2000	18,6
2001	24,1
2002	24,6
2003	22,6
2004	20,9
2005	18,2
2006	15,5
2007	12,8
2008	13,4
2009	12,9
2010	11,5
2011	10
2012	9

*Fuente: Elaboración propia con base en UNDOC, 2013.*

Así como los medios de comunicación hablan sin base empírica de la realidad criminal en el país, los políticos/as hasta presentan proyectos de leyes sin datos que sustenten sus afirmaciones.

A continuación se transcriben algunas exposiciones de motivos que han presentado parlamentarios/as buscando modificaciones legislativas. En éstas se nota que no lo hacen con datos que respalden sus propuestas, sino basados en sus percepciones y en la realidad construida por los medios.

*En los últimos tiempos, la población paraguaya se ha visto afectada por una alarmante escalada de inseguridad, reflejada en los frecuentes sucesos criminales. Lastimosamente, hasta la fecha este fenómeno no ha tenido respuesta eficiente por parte de los organismos encargados, tanto de la prevención criminal como la persecución penal (...). (Dip. Eber Ovelar, 2013).*

*En nuestro país la violencia doméstica o familiar es seguramente uno de los flagelos más acuciantes. Día tras día escuchamos por radio y vemos por televisión los maltratos físicos que sufren mujeres, niños, ancianos, personas discapacitadas dentro de su entorno familiar (...). (Dip. Cárdenas, 2010).*

(...) Actualmente ante el crecimiento de la criminalidad y en consecuencia, de la inseguridad reinante en nuestra sociedad (...). (Sen. Velázquez, 2011).

**Cuadro N° 4: Sensación de inseguridad por países vs. Tasa de homicidios**

País	Sensación de inseguridad	Tasa de homicidios por cien mil habitantes
Venezuela	63	53,7
Paraguay	59	9,5
Brasil	51	25,2
Argentina	48	5,5
Uruguay	43	7,9
Chile	44	3,1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Gallup, 2012 y UNODC, 2013.

Este cuadro demuestra la gran influencia que genera la difusión distorsionada de la realidad criminal por los medios de comunicación y referentes políticos en el temor de las personas.

### ***Inexistencia de una política de seguridad democrática. Política de seguridad militarizada***

Está garantizado en la Constitución Nacional el derecho a la seguridad. Esto implica vivir sin temores (inseguridad subjetiva) y libre de amenazas (inseguridad objetiva), principalmente. La inseguridad resta libertad a las personas, pues impide que la ejerciten, restándole capacidad de movilización y actuación.

La gestión democrática de la seguridad implica un abordaje multidisciplinario y descentralizado de manera de abordar las problemáticas de los distintos sectores sociales, principalmente con un enfoque preventivo e incluyente. Debe trabajar el miedo social, reducir las oportunidades de comisión de los delitos o crímenes y garantizar las necesidades vitales.

Sin embargo, como se viene alertando desde varios años atrás, lo único que emerge en el discurso de los encargados de la seguridad del país es el fortalecimiento de la seguridad militarizada y antidemocrática.

Esta militarización de la política de seguridad viene siendo alertada desde distintos espacios y su profundización desde la asunción de Rafael Filizzola como ministro del Interior, en el gobierno de Fernando Lugo, es vista como un peligro para 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.

Esta modificación legislativa implicó el empleo de fuerzas e infraestructura militar en operaciones de seguridad interna, básicamente en la búsqueda de integrantes del autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP). Las acciones criminales del EPP producen indignación ciudadana, más aún cuando en torno a los mismos 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.

Desde el inicio de las operaciones conjuntas entre la Policía y las Fuerzas Armadas se han ido denunciando múltiples situaciones de abusos de poder por parte de los mismos, principalmente en los allanamientos y la detención de personas, que siguen impunes y sin visos de solución<sup>8</sup>. Los abusos denunciados incluyen torturas físicas y psíquicas, detenciones ilegales, amedrentamientos, desplazamientos forzosos, en un contexto de absoluto abandono del Estado en las áreas de salud, educación, transporte y asistencia técnica<sup>9</sup>.

8 Los abusos denunciados por la pobladora I. E. responden a un patrón de actuación de la fuerza pública. Ella 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 la suma de treinta y cinco mil guaraníes que tenía en el ropero de su casa, dentro de su habitación. Comentó que luego de varias insistencias y reclamos logró que le devuelvan parte del dinero a través de una grieta de la pared de su casa, sin que logre ver a la persona que le devolvió el dinero. A su vez, L. C. manifestó que durante el allanamiento en su domicilio, el comisario Benegas amenazó a su marido con que le llevaría detenido, y que con tal de llevarlo preso plantaría como prueba cocaína en su casa para inculparlo. Los hechos fueron comunicados a la Fiscalía General del Estado el 7 de noviembre de 2013.

9 En varias circunstancias y situaciones el Servicio Paz y Justicia de Paraguay (Serpaj) ha constatado y denunciado ante las autoridades nacionales estos abusos. Estos también fueron constatados por una Misión de Observación Internacional integrada por grupo de 43 representantes de organizaciones, redes e instituciones de Suecia, EE.UU., 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.

### *Ejecuciones extrajudiciales, torturas y detenciones ilegales*

Es constante la denuncia de detenciones ilegales, torturas y hasta ejecuciones extrajudiciales en la zona de operaciones de las Fuerzas de Tarea Conjunta (FTC), conformada para perseguir al EPP. Sin embargo, la denuncia de estos abusos por parte de los pobladores no es tomada en cuenta o investigada suficientemente por parte del Ministerio Público. Esto crea entre los intervinientes una sensación de que tienen licencia para matar.

Tal es así que hasta la fecha ningún miembro de la FTC ha sido sancionado por las denuncias realizadas por los afectados.

Solo por citar un ejemplo, se menciona la denuncia de la comunidad de Arroyito realizada durante el programa “Che Paraguay Purahéi”, que se emite por la radio comunitaria “Récord FM”, y dirigido por la comunicadora Victoria Prieto. Un grupo de pobladores, docentes y dirigentes sociales denunciaron la violencia desatada en la comunidad por parte de los efectivos de la FTC. El profesor Catalino Bogado indicó que las comunidades educativas de las áreas 8 y 9 (padres, madres, alumnado, docentes) de Arroyito, tras los últimos acontecimientos en la zona, se reunieron para analizar el tema considerando que el alumnado, en un alto porcentaje, no asiste a clases debido a las acciones violentas con que actúan los efectivos<sup>10</sup>.

Agregó que docentes y alumnado temen por sus vidas porque la FTC actúa con suma violencia, no respetando a las personas. Mencionó que en el Núcleo 6 del Asentamiento Arroyito, padres y madres de familias denunciaron que fueron torturados para hablar, recibieron disparos de amedrentamiento, les hicieron explotar bombas, entre otros abusos.

Denuncias de este tipo se presentan luego de cada operativo policial y/o militar en busca de miembros del EPP, como puede verse en las siguientes noticias de medios comerciales y alternativos de comunicación: “Mujer denuncia tortura por parte de Fuerza de Tarea Conjunta”<sup>11</sup>; “Posibles torturas y ejecución de la Fuerza de Tarea Conjunta”<sup>12</sup>; “Denuncian torturas a joven en Arroyito”<sup>13</sup>; “Ante quién denunciar la tremenda tortura del joven campesino

10 Demo Info, 23 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://demoinfo.com.py/pobladores-del-asentamiento-arroyito-denuncian-torturas-y-robos-en-operativos-de-las-fuerzas-de-tarea-conjunta-ftc/>

11 Última Hora, 5 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/mujer-denuncia-tortura-parte-fuerza-tarea-conjunta-n845098.html>

12 E'a, 17 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/posibles-tortura-y-ejecucion-de-la-fuerza-de-tarea-conjunta/>

13 Ivoox, 21 de octubre de 2014. Disponible en: [http://www.ivoox.com/denuncian-torturas-a-joven-campesino-arroyito-audios-mp3\\_rf\\_3635349\\_1.html](http://www.ivoox.com/denuncian-torturas-a-joven-campesino-arroyito-audios-mp3_rf_3635349_1.html)

por parte de la FTC<sup>14</sup>; “Califican de abusivas acciones de la FTC”<sup>15</sup>; “Religioso habla de ejecución en Kurusu de Hierro”<sup>16</sup>.

## Recomendaciones

- Elaborar un plan de seguridad democrático y participativo con un enfoque de seguridad humana.
- Garantizar la profesionalización, dotación de recursos y salarios dignos a las fuerzas policiales.
- Investigar y sancionar los abusos cometidos por parte de las Fuerzas de Tarea Conjunta.
- Investigar de manera independiente las denuncias de abusos hechas por las comunidades pobladoras.

## Bibliografía

- Bauman, Zygmunt (2012) *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Buenos Aires, Paidós.
- Corporación Latinobarómetro (2012) *La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina*. Disponible en: [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_La\\_seguridad\\_ciudadana.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf)
- Martens, Juan y Orrego, Roque (2008) “Campesinos y campesinas siguen siendo torturados y muertos” en *Derechos Humanos en Paraguay 2008*. Asunción, Codehupy.
- Martens, Juan (2009) “Discurso democrático en el Ministerio del Interior, continuas prácticas abusivas en la Policía Nacional” en *Derechos Humanos en Paraguay 2009*. Asunción, Codehupy.
- Martens, Juan y Orrego, Roque (2011) “Sólo un plan de seguridad democrático garantizará este derecho a todos y todas” en *Derechos Humanos en Paraguay 2011*. Asunción, Codehupy.
- Thomé, Inácio (2004) “Victimización y Cultura de la Seguridad Ciudadana en Europa” Tesis de doctorado no publicada. Barcelona, Universidad de Barcelona.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2013) *Global Study on Homicide 2013. Trends, contexts, data*. Vienna, UNODC. Disponible en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf)

14 E'a, 23 de octubre de 2014. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/ante-quien-denunciar-la-tremenda-tortura-del-joven-campesino-por-parte-de-ftc/>

15 ABC Color, 17 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/califican-de-abusivas-acciones-de-ftc-1296943.html>

16 ABC Color, 12 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/no-se-puede-defender-lo-que-hicieron-los-militares-1285339.html>

# GRAVES RIESGOS EN EL MARCO DE LA NARCOPOLÍTICA. MUERTES Y AMENAZAS A LA VIDA Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN



El recrudecimiento de los crímenes y las amenazas contra los y las periodistas tuvo su pico en el 2014. Varios comunicadores y comunicadoras fueron acallados por las balas asesinas. La narcopolítica aparece con brutalidad. Torturas y agresiones de parte de agentes policiales se insertan en este cuadro. La precarización laboral, la agudización de la concentración de medios, la represión a las emisoras radiales comunitarias y el debilitamiento de medios públicos cierran el nefasto circuito. La lucha popular deberá ser redoblada para enfrentar un crítico panorama.

**Vicente Páez<sup>1</sup>**

SINDICATO DE PERIODISTAS DEL PARAGUAY (SPP)

1 El autor agradece a la Comisión Directiva del SPP y a Zulema Alcaraz por su colaboración.

## Introducción

El anunciado “nuevo rumbo”<sup>2</sup> está manchado de sangre. El 2014 ya registró el asesinato de cuatro trabajadores y trabajadoras de prensa. La agudización de los crímenes contra los y las periodistas tiene una palanca importante en la impunidad.

El terror nuevamente desembarcó en Paraguay. El 16 de mayo, el periodista Fausto Gabriel Alcaraz, que trabajaba en Radio Amambay, de Pedro Juan Caballero, fue acribillado al momento de arribar a su domicilio. Fausto realizaba recurrentes denuncias de corrupción en la zona, así como también atacaba al narcotráfico a través de la radio.

Édgar Fernández, conductor del programa “Ciudad de la Furia”, que se emitía por Radio Belén Comunicaciones, de Concepción, fue asesinado a balazos el 19 de junio, al llegar a su vivienda. El periodista y abogado se caracterizaba por ser crítico con personas influyentes de esa ciudad.

El 16 de octubre, Pablo Medina Velázquez, corresponsal del diario ABC Color en Curuguaty, y Antonia Maribel Almada, su asistente, fueron asesinados en un camino rural en el departamento de Canindeyú. Las evidencias apuntan a que fueron acribillados por orden de autoridades públicas de la zona vinculadas al narcotráfico.

Detrás de estos crímenes fueron puestos en evidencia las influencias de las bandas criminales y sus supuestos lazos con las autoridades públicas y políticas de diversas ciudades y departamentos.

En paralelo, este año también se registraron varios hechos de grave violencia estatal contra periodistas. La detención y tortura al periodista Paulo López, del Periódico digital E'a, por parte de la Policía; y la represión policial a trabajadores de prensa que cubrían manifestaciones del movimiento social, fueron algunas señales preocupantes acerca del severo retroceso en cuanto al respeto a los derechos humanos.

En este contexto, la agudización de la concentración de medios de comunicación en pocas manos empresariales, la precarización laboral, aunada a una persistente represión estatal a las radios comunitarias, constituyen eslabones de una preocupante cadena de hechos. Como corolario, el anuncio del cierre temporal y mudanza de la Radio Nacional del Paraguay, así como

2 Eslogan del gobierno de Horacio Cartes, que fue también la bandera de su campaña presidencial.

despidos y persecuciones en el sistema público de comunicación, marcan un panorama nada alentador. La respuesta del movimiento social organizado deberá intensificarse para enfrentar y frenar este terrible escenario<sup>3</sup>.

## Marco jurídico

Las garantías a la libertad de expresión están insertas en el sistema normativo paraguayo. La Constitución Nacional, las normas internacionales incorporadas al orden jurídico nacional y las leyes precautelan este derecho. El art. 26 de la Constitución Nacional dispone:

*Se 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.*

La Carta Magna, en su art. 28, garantiza el derecho a informarse:

*Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime. Las fuentes públicas de información son libres para todas las personas. 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 art. 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 referente 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

3 Sindicato de Periodistas del Paraguay (2014) *Preocupa atentados contra la libertad de expresión en Paraguay*. Disponible en: <http://sindicatodeperiodistas.org/sa/comunicado-del-spp-preocupante-situacion-de-la-libertad-de-expresion-en-el-pais/>.

sus opiniones, así como en lo que se refiera a la libertad de investigar y recibir información y opinión, y difundirlas (art. 19)<sup>4</sup>.

A la vez, 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 (art. 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.

También 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 art. 13 de la CIDH y se incorporan al sistema interamericano de derechos humanos los estándares internacionales para una defensa más efectiva del ejercicio de este derecho.

## Muertes sin castigo

Paraguay se vislumbra en el escenario internacional como uno de los países de elevado riesgo para el ejercicio del periodismo. De no adoptarse cambios estructurales, se avizora una eventual réplica de situaciones registradas en países como Colombia, México y Honduras, entre otros. La narcopolítica planta bandera en el país<sup>5</sup>.

Tan solo en el 2014 fueron ejecutados cuatro periodistas. Uno de estos atentados fue el de Fausto Gabriel Alcaraz, periodista radial de Pedro Juan Caballero, capital del departamento de Amambay, que fue ejecutado al llegar a su casa. El trabajador de Radio Amambay fue víctima de la disputa entre el senador Robert Acevedo –liberal y propietario de la citada radio– y el gobernador amambaiense, también liberal, Pedro González. A pesar de los reclamos de justicia, el caso sigue sin resolverse y prácticamente sin avances para identificar a los autores, tanto materiales como intelectuales, de este crimen acontecido el 16 de mayo.

4 Organización de las Naciones Unidas (1948) *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.

5 América XXI, 1 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.americaxxi.com.ve/revista/articulo/113/p-asoma-la-mano-sangrienta-de-la-narcopol-iacut-e-tica-p>.

Poco después, pero en la ciudad de Concepción, el 19 de junio, caía abatido por las balas asesinas el periodista Édgar Fernández, conductor del programa “La Ciudad de la Furia”, emitida por la Radio Belén Comunicaciones. Sus críticas hacia personas influyentes en dicha región podrían haber desembocado en su ejecución a balazos, al momento en que arribaba a su domicilio. Las pesquisas siguen sin dar con los autores del crimen.

Pablo Medina Velázquez, periodista del diario ABC Color en Curuguaty, y Antonia Maribel Almada, su asistente, fueron ejecutados, aparentemente, por sicarios al servicio del narcotráfico. El crimen fue perpetrado en un camino rural en el departamento de Canindeyú, en las proximidades de Villa Ygatimí.

Las bandas delictivas habrían decidido la muerte del periodista tras una incautación de una importante carga de marihuana, semanas antes del crimen, y la detección de un túnel donde se almacenaba la droga. Esto, sumado a anteriores publicaciones en las que se exponían las operaciones de los supuestos implicados en el ilícito negocio, como el caso del propio intendente de la localidad de Ypehū, el colorado Vilmar Acosta, que se encuentra imputado y prófugo. Uno de sus hermanos, Wilson Acosta, está sindicado, y fue detenido e imputado, como presunto autor material de las ejecuciones. Días después del crimen los presuntos nexos de los traficantes llegaban incluso hasta la diputada nacional por el Partido Colorado Cristina Villalba, exgobernadora del departamento de Canindeyú.

Estos hechos luctuosos acaecidos este año engrosan el número de víctimas en el periodismo paraguayo: 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), Merardo Romero (2011), y Carlos Manuel Artaza (2013), fueron asesinados en el ejercicio del oficio periodístico. En esta lamentable nómina también está incluido Marcelino Vázquez, dueño de la radio Sin Fronteras, ejecutado el año pasado.

## **Tortura y agresiones**

Amedrentar a la prensa desde organismos públicos también se inserta en la política del “nuevo rumbo”. El periodista Paulo López, del Periódico digital E’a, se había trasladado, el 3 de enero pasado, hasta la Comisaría 3ª de Asunción, luego de recibir información de que varias personas fueron agredidas y detenidas durante una manifestación en contra de la suba del pasaje del transporte público.

López se acercó hasta el lugar para conocer la situación de los manifestantes detenidos, momento en que los supuestos autores, agentes policiales de dicha comisaría, lo agredieron brutalmente, detuvieron y encerraron en un calabozo, y al mismo tiempo despojaron de su agenda y cámara fotográfica. López fue liberado horas después, pero la cámara no le fue devuelta hasta ahora<sup>6</sup>.

El periodista realizó las denuncias correspondientes a la Fiscalía de Derechos Humanos, a cargo del agente fiscal Santiago González Bibolini, sin que prosperaran las investigaciones a pesar de los numerosos elementos aportados para identificar a los culpables. Aún más, el fiscal Emilio Fúster abrió una causa contra López por supuesta agresión a un oficial ayudante. Según un reporte del Hospital de Policía utilizado como “prueba”, uno de los uniformados que participó de la detención del comunicador presentaba una “ligera hinchazón en el pómulo”. Esto da cuenta también del uso no solo de la fuerza, sino también del aparato fiscal-judicial en la persecución de las voces discordantes al discurso oficial.

Se registró también la represión policial –durante la reunión de la Organización de Estados Americanos (OEA)– a varios trabajadores del Canal 13 y de Unicanal, que fueron golpeados durante la cobertura de una manifestación a favor de los derechos de los grupos Lesbi, Gay, Trans, Bi e Intersex (LGTBI), frente a la sede de la Conmebol, en Luque.

Asimismo, durante la movilización de los docentes, el pasado 28 de agosto, el secretario general del SPP, Santiago Ortiz, integrante de la corresponsalía del canal Telesur en Paraguay, fue golpeado y terminó con un corte en la cabeza tras un ataque realizado por un agente policial. Otros trabajadores de prensa, como Carlos Benítez, del diario Última Hora, y Mario Palacios, de Telesur, también fueron golpeados en la ocasión.

Finalmente, durante la manifestación de los bañadenses frente a la Municipalidad de Asunción, varios periodistas de Radio TV Nuevo Paraguay, además de trabajadores de otros medios, fueron afectados por la represión policial<sup>7</sup>.

6 Codehupy, 13 de marzo de 2014. Disponible en: [http://www.codehupy.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=249:codehupy-y-el-spp-anuncian-presentacion-de-querrella-adhesiva-en-caso-de-periodista-victima-de-tortura&catid=8:estatutos](http://www.codehupy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=249:codehupy-y-el-spp-anuncian-presentacion-de-querrella-adhesiva-en-caso-de-periodista-victima-de-tortura&catid=8:estatutos).

7 E'a, 6 de octubre de 2014. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/represion-a-periodistas-es-una-politica-del-gobierno/>.

## Más amenazas

Tres comunicadores del departamento de Misiones fueron amenazados. Los blancos de las graves advertencias fueron Adriano Guerrero, de Radio San Ignacio FM; Marcial Vázquez, de Radio Arapysandú, y Gabriel Benítez, corresponsal del Canal 4 Telefuturo.

Guerrero denunció supuesta amenaza de muerte y disparos intimidatorios sobre su domicilio en Costa Pucú, distrito de San Ignacio, Misiones. Los disparos fueron hechos el 7 de noviembre. Las amenazas surgieron, aparentemente, porque brindó espacio, en su programa radial, a las autoridades municipales que quieren abrir un vertedero en este distrito.

Por su parte, Vázquez denunció que recibió amenazas el 29 de octubre último desde la transmisión en directo de un conflicto vecinal en Costa Pucú con la Municipalidad, por el proyecto vertedero en el lugar.

A Gabriel Benítez, hace más de un año, como medida de presión le derribaron la muralla de su domicilio en San Ignacio. Pedro Benítez Aldana, secretario de Interior del SPP, sostuvo que la situación de los comunicadores es grave cuando hay amenazas de muerte de por medio. “La cuestión es grave porque al final se cumplen”, sostuvo en alusión al reciente caso del corresponsal de ABC Color, Pablo Medina<sup>8</sup>.

El corresponsal del diario Última Hora y Telefuturo en Curuguaty, Elías Cabral, denunció el 28 de febrero al político colorado Julio Colmán por amenaza grave. Este había advertido al periodista que “algo le puede pasar” a raíz de sus publicaciones sobre el desvío de fondos públicos en la comuna curuguatense.

Otra muestra de presión contra los trabajadores de prensa es la denuncia realizada por el jefe de la Policía del departamento de Amambay, comisario Sebastián Talavera, contra el periodista Aníbal Gómez Caballero por publicaciones sobre hechos de corrupción en la Policía de la zona.

8 ABC Color, 12 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/periodistas-de-misiones-denuncian-amenazas-1305502.html>.

## Despidos y precarización laboral

El despido injustificado de los periodistas Cristhian “Pimpollo” Franco y Cynthia Villalba, de Radio Cardinal, por haber emitido opiniones personales a través de redes sociales en internet, fue denunciado por el SPP. El gremio también repudió el despido injustificado del periodista Marcos Caballero del Canal 4 Telefuturo. “Entendemos que los despidos injustificados y más aún cuando son a causa de una opinión personal es un gravísimo atentado contra la libertad de expresión que debe ser condenado con toda la fuerza”<sup>9</sup>, sostuvo un comunicado del SPP.

El incumplimiento por parte de las empresas empleadoras al pago del seguro de vida para las y los periodistas y trabajadores y trabajadoras de prensa en general que arriesgan su vida en el ejercicio del periodismo es habitual. Esto da la pauta de que no serán las patronales, propietarias de los grandes medios de comunicación comerciales, que hoy se muestran muy preocupadas “por la violencia en el país”, las que defiendan realmente el derecho del conjunto de la sociedad a expresarse y a acceder a la información.

Son esas mismas patronales las que mantienen a cientos de trabajadoras y trabajadores de prensa en la absoluta precariedad e inseguridad y no son siquiera capaces de cumplir con las normas laborales mínimas, remarcó la organización sindical.

Otro caso recurrente es el incumplimiento de la Editorial y Gráfica Intersudamericana del pago del seguro social para los trabajadores y las trabajadoras de los diarios La Nación y Crónica. A la vez, los empleados y las empleadas reclaman la regularización del pago salarial para la totalidad del plantel de la empresa. La empresa adeuda al Instituto de Previsión Social (IPS) un monto que supera los 12.000 millones de G. Esta situación impide que los trabajadores accedan al servicio de salud e incluso a la jubilación.

La periodista Emilce Aponte denunció en el año 2012 a la empresa Montecarlo S.A., propietaria de la Radio 970AM, por haberla despedido de forma injustificada tras más de 10 años de trabajo en la empresa. También reclamó por los daños ocasionados debido al no pago del seguro social, durante el período trabajado. Tras dos años de litigio, el juez Luis Pereira reconoció en su sentencia que la patronal violó gravemente la legislación laboral, al no tener registrada a la periodista ni ante el Ministerio de Justicia y Trabajo, en

9 E'a, 27 de octubre de 2014. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/spp-patronales-de-medios-mantienen-a-periodistas-en-la-precariedad-e-inseguridad/>.

ese momento, ni ante el IPS. Sin embargo, de manera llamativa en la misma sentencia rechazó los reclamos presentados por la trabajadora.

## **Cierres de radios comunitarias y censura**

La Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) y el Ministerio Público continúan con su política persecutoria contra las radios comunitarias. Decenas de ellas están siendo decomisadas en una abierta violación al derecho humano a la comunicación. Otras, en tanto, fueron notificadas para que cumplan con una serie de requisitos o, caso contrario, serán suspendidas en sus operaciones.

El SPP denunció el cierre arbitrario de la Radio Nativa FM de Pilar por la Conatel. En paralelo, se informó acerca de las amenazas que sufre el periodista de la citada emisora, Andrés Arias, por denunciar a las mafias del narcotráfico y la política.

Radios de Tembiaporá, Caaguazú; de Alto Verá, Itapúa, así como de Chacarita, Asunción, fueron algunas de las víctimas de la represión, la incautación de sus equipos y la imputación de sus directivos, en una señal persistente de clara censura y restricción al derecho a la libre expresión y de prensa.

Sigue en vigencia la Ley N° 4179/11 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 a la vez prohíbe el acceso a fondos de apoyo público-privado para el mantenimiento y operación de las emisoras comunitarias. De esta forma se inviabiliza en la práctica el funcionamiento de las radios no comerciales cercenando al mismo tiempo el derecho de las audiencias de recibir una mayor oferta comunicativa.

Otro caso de censura fue impuesto por la jueza Patricia González al prohibir la publicación de cualquier información generada en los videos sexuales que involucran al senador Juan Carlos Galaverna de la Asociación Nacional Republicana (ANR – Partido Colorado). Esto viola los arts. 26 y 28 de la Constitución Nacional que protegen la libertad de expresión y de prensa y el derecho a la libre información de toda la ciudadanía. La jueza emitió su resolución, el 30 de julio, haciendo lugar a una medida cautelar solicitada por Galaverna, prohibiendo a varios medios de comunicación “(...) la divulgación, publicación, generación y alteración de contenido multimedia relacionado al ciu-

dadano Juan Carlos Román Galaverna Delvalle<sup>10</sup>. El caso se agravó tras una presentación de los abogados del senador peticionando aclaratoria sobre la medida cautelar emitida, ante la cual la jueza se ratificó en su criterio contrario a la Carta Magna.

La concentración de medios persiste. La venta de la frecuencia electromagnética concedida a la empresa Tevedos S.A. (Red Guaraní) –que hasta inicios de año estaba alquilada por la empresa Red de Comunicaciones Integral del Grupo Obedira– presuntamente al Canal 4 Telefuturo, sería otra maniobra ilegal.

A esta situación en el ámbito privado se inserta la precarización en los medios públicos de comunicación. Una seria amenaza a la comunicación pública es el proyecto de cierre temporal y mudanza de la antena transmisora de la Radio Nacional del Paraguay, cuya continuidad y apertura a todas las voces es una necesidad más que perentoria.

## Conclusiones

El Estado, administrado por el presidente Horacio Cartes, tiene un alto grado de responsabilidad en todo el panorama anteriormente descrito. Las acciones oficiales se han dirigido sistemáticamente a socavar el derecho humano a comunicar siendo precisamente el Estado el principal responsable de resguardarlo. El manto de impunidad, la aviesa complicidad con las patronales para la violación de los derechos laborales, la censura y cierre de emisoras radiales comunitarias, la agresión a trabajadores y trabajadoras de prensa, así como la falta de políticas públicas de democratización de la comunicación, son el modo en que los organismos gubernamentales pretenden mantener el actual modelo de exclusión y pobreza. Los desafíos se duplican, por lo que los esfuerzos del movimiento social organizado deben ir orientados hacia movilizaciones masivas que exijan y empujen hacia la transformación de esta realidad. La sangre de periodistas y pueblo en general lo reclaman.

## Recomendaciones

- Castigar judicialmente a las personas responsables, tanto a autores materiales como intelectuales, de los crímenes contra las y los periodistas.

<sup>10</sup> Última Hora, 2 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/spp-repudia-prohibicion-divulgar-imagenes-galaverna-n817361.html>.

- Fomentar la creación y el fortalecimiento de medios alternativos de comunicación, a fin de que la ciudadanía tenga acceso plural a la información, y los comunicadores y las comunicadoras puedan expresar libremente sus opiniones.
- Inspeccionar de oficio a las empresas de comunicación en un trabajo conjunto entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y el IPS para corroborar que las empresas cumplan con el seguro social obligatorio.
- Garantizar que la libertad sindical y el derecho a la organización de los trabajadores y trabajadoras puedan ser ejercidos sin presiones ni miedos.
- Controlar en forma más rigurosa a las empresas de comunicación que violan las leyes laborales, así como asegurar la investigación y sanción judicial a las personas responsables.
- Democratizar la comunicación, entre otras formas a través de la ampliación del acceso a licencias del espectro radioeléctrico para las radios comunitarias y la desmonopolización de los medios comerciales de comunicación.
- Derogar la Ley N° 4179/11, que modifica varios artículos de la Ley N° 642/95 De Telecomunicaciones, violatoria de derechos de las emisoras comunitarias, y dejar sin efecto las incautaciones de equipos e imputaciones de integrantes de tales medios.
- Retirar las licencias a los operadores que cuenten con más de una frecuencia de radio y televisión.

## ***Bibliografía***

- Alcaraz, Zulema (2010) "Escasos avances ante los oligopolios de la información, la impunidad judicial y la precarización laboral de los periodistas" en *Derechos Humanos en Paraguay 2010*. Asunción, Codehupy.
- Asociación Mundial de Radios Comunitarias (2010) *Informe sobre la Ley N° 4179/10, que establece restricciones a las radios comunitarias en Paraguay, mediante la modificación de la Ley N° 642/95 de Telecomunicaciones*. Asunción, Amarc.
- Benítez Aldana, Pedro (2010) *Informe sobre libertad de expresión y medios en Paraguay*. Asunción, SPP.
- Fundación Konrad Adenauer Stiftung (sin fecha) *Cláusulas de Libertad de Expresión en Paraguay*. Disponible en: [http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/medioslatinos/paraguay/clausulas\\_de\\_libertad\\_de\\_expresion\\_-\\_paraguay.pdf](http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/medioslatinos/paraguay/clausulas_de_libertad_de_expresion_-_paraguay.pdf).
- Organización de los Estados Americanos (sin fecha) *Relatoría Especial para Libertad de Expresión*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/index.asp>.



# PERSISTE DESIDIA ESTATAL CON EL DERECHO A LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA AL SERVICIO MILITAR

DERECHO A LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA



El ejercicio pleno del derecho a la objeción de conciencia es un derecho fundamental de todo sistema democrático. En nuestro país se evidencia la falta de interés por parte de organismos del Estado en que sea pleno el goce efectivo de este derecho. Una muestra evidente es la Ley N° 4013/10, que contiene artículos claramente inconstitucionales.

**Vidal Acevedo**

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA - PARAGUAY (SERPAJ-PY)

## Introducción

Desde la implementación de la Ley N° 4013/10 “Que reglamenta el ejercicio del Derecho a la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio y establece el Servicio Civil Sustitutivo al mismo en beneficio de la población civil”, el Estado paraguayo no ha avanzado en cuanto a garantizar plenamente el ejercicio de este derecho específico. Desde el informe anterior sobre este derecho, poco o casi nada ha hecho al respecto. La ley mencionada, claramente inconstitucional, la falta de respuestas de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) –a pedidos puntuales de inconstitucionalidad– y la no puesta en vigencia del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia (CNOOC), son los incumplimientos que persisten por parte del Estado en cuanto al derecho a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio.

## Marco jurídico

El derecho a la objeción de conciencia está reconocido en nuestra Constitución Nacional en forma general en el art. 37: “Se reconoce la objeción de conciencia por razones *éticas* o religiosas para los casos en que esta Constitución y la ley la admitan”. Y en forma específica se refiere al Servicio Militar Obligatorio (SMO), en el párrafo quinto del art. 129, 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”.

A nivel internacional el derecho a la objeción de conciencia está reconocido en varios pactos y convenciones partiendo del art. 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que manifiesta:

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.

En este sentido, es incorporado al sistema jurídico nacional el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Pidesc), por Ley N° 5/92, en su art. 18. Así como lo fue la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, mediante la Ley N° 1/89, en las disposiciones referentes a libertad de pensamiento, de conciencia y de religión en los artículos 5, 12 y 13.

La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes<sup>1</sup>, en el art. 12 sobre el derecho a la objeción de conciencia, establece:

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. 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.

El Gobierno paraguayo, como parte de la Cumbre Iberoamericana de Paraguay del año 2011, en su declaración final alentó a los Estados, que aún no lo han hecho, a considerar su adhesión a la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes<sup>2</sup>.

Además de estas, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó diversas resoluciones en la línea del reconocimiento de este derecho, como por ejemplo la Resolución N° 73, que hace un llamamiento a los Estados para que “[...] reconozcan que la objeción de conciencia sea considerada como un ejercicio legítimo del derecho de libertad de conciencia, pensamiento y religión, reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”.

Igualmente, se han dado otras resoluciones que establecen estándares universales en materia de objeción de conciencia, sintetizadas en los siguientes puntos:

- La objeción de conciencia debe ser reconocida en cualquier circunstancia en que sea alegada, estando aún 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.

1 Organización Iberoamericana de Juventud (2005) *Convención Iberoamericana de derechos de los jóvenes*. Disponible en: [http://www.oij.org/es\\_ES/publicacion/convencion-iberoamericana-de-derechos-de-los-jovenes](http://www.oij.org/es_ES/publicacion/convencion-iberoamericana-de-derechos-de-los-jovenes)

2 Secretaría General Iberoamericana (2011) *Declaración de Asunción – XXI Cumbre Iberoamericana Paraguay 2011*. Disponible en: <http://segib.org/cumbres/files/2011/03/Declaracion-Asuncion-ESP.pdf>

- 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.

En cuanto a la conscripción de las mujeres, la Constitución Nacional en el art. 129 señala: “Las mujeres no prestarán servicio militar sino como auxiliares en caso de conflicto armado internacional”. Si bien en nuestro país la obligación de realizar el SMO es solo para los varones, en el proceso de respeto y vigencia de la objeción de conciencia (OC) muchas mujeres se han declarado objetoras de conciencia en solidaridad contra el militarismo, cuestionando el machismo institucionalizado y todas las formas de dominaciones y violencias.

### **La objeción de conciencia a partir de la promulgación de la Ley N° 4013/10 y su estado actual**

En el año 2010, bajo el gobierno del expresidente Fernando Lugo, se promulgó la Ley N° 4013/10, que reglamenta el derecho a la objeción de conciencia al SMO y establece el servicio sustitutivo obligatorio al mismo en beneficio de la población civil.

Esta ley, desde todo punto de vista jurídico, atenta contra derechos fundamentales de las personas objetoras de conciencia para el ejercicio pleno del mismo.

La Ley N° 4013/10 tiene varios artículos que desde las organizaciones que trabajan por la vigencia y el respeto de este derecho son considerados lesivos para la consecución del mismo, y son señalados como inconstitucionales. Algunos de los principales artículos cuestionados son:

El art. 4 que establece que “la Declaración de Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio deberá ser formulada por el objetor, a más tardar, dentro de los veinte (20) 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, que es un derecho humano y como tal se caracteriza por ser imprescriptible.

Por su parte, el art. 5 establece que la declaración de objeción de conciencia al SMO deberá contener, entre otros, “las razones éticas o religiosas en que se funda” (inciso b). Este artículo viola la Constitución Nacional, puesto que la ley exige al joven que se declara objetor justificar y explicar las razones para su objeción, vulnerando así lo establecido en la Carta Magna, la cual señala que solo es necesaria la declaración de la condición de objetor (párrafo 5, art. 129). Por lo tanto, no es necesaria la justificación, y a su vez establece que “(n) adie puede ser molestado, indagado u obligado a declarar por causa de sus creencias o de su ideología” (art. 24).

Asimismo, se cuestiona el art. 7 que crea el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia (CNOc) al Servicio Militar Obligatorio. La objeción principal en cuanto a este artículo tiene que ver con lo referente a la integración del Consejo con un representante del Ministerio de Defensa, lo que podría constituir una injerencia de la jurisdicción militar en la jurisdicción civil, ya que esto desvirtúa el carácter de la objeción de conciencia, cuyo tratamiento compete exclusivamente a la esfera civil.

También se critica el art. 8, que hace referencia a las funciones del mencionado Consejo, específicamente lo dispuesto en el inciso d), que establece “declarar la procedencia de la Objeción de Conciencia formulada por el declarante (...)”.

Constitucionalmente, la sola declaración debe implicar el reconocimiento automático como objetor. Sin embargo, al abrir un proceso de “consideración”, se está facultando inconstitucionalmente al Consejo a investigar las razones por las cuales un joven se declara objetor, y a determinar si las mismas son válidas o no. Por lo tanto, convierte a este consejo en un ente regulador e inquisidor que analizará y juzgará las declaraciones de conciencia de los jóvenes que deseen acceder a este derecho fundamental.

Antes de la promulgación de la Ley N° 4013/10, los jóvenes acudían a ejercer este derecho en la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados o en algunas de las nueve Concejalías Departamentales, que se declararon competentes para recepcionar las declaraciones y expedir los carnés de objetores de conciencia.

Hasta junio del 2010, se tenía contabilizada la cantidad de 145.254 jóvenes objetores que dijeron no al SMO en todo el país.

La Defensoría del Pueblo, mediante la Resolución N° 976/10, creó la Dirección de Objeción de Conciencia, oficina donde actualmente los jóvenes acuden

para obtener el carné de objetor. El trámite es personal y gratuito. Hoy en día, el llenado del formulario difiere de los anteriores porque el joven, además de señalar el lugar donde realizará el servicio social civil sustitutivo, debe argumentar las razones de su declaración, contraviniendo claramente el art. 24 de la Constitución Nacional.

Así, este conjunto de vallas impide el ejercicio y goce de un derecho fundamental, en un país que lo tiene solo como enunciación y que se jacta de ser un Estado de derecho, lo cual representa un marcado retroceso en pos de la verdadera democracia.

La Dirección de Objeción de Conciencia de la Defensoría del Pueblo ha facilitado algunos números con relación a objetores de conciencia declarados como tales en los últimos años en dicha dependencia:

<b>Año</b>	<b>Cant. de personas declaradas objetoras</b>
2010	228
2011	1.286
2012	6.090
2013	2.984
2014 (a setiembre)	2.516
<b>Total</b>	<b>13.104</b>

Así como se presentan jóvenes que por primera vez se declaran objetores, la abogada Raquel Mitjans de Talavera, directora interina de la Dirección de Objeción de Conciencia, nos comentó en una entrevista realizada en noviembre de 2014 que igualmente se acercan jóvenes que extraviaron sus carnés expedidos en su momento por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados y también refirió que diariamente acuden gran cantidad de jóvenes solicitando dicho documento y que esto se debe a que algunas empresas y/o facultades solicitan el carné como obligatorio o la baja militar –indistintamente– como requisito para trabajar o inscribirse, así como también para concursar a cargos habilitados por el Ministerio de Educación y Cultura.

Los jóvenes que requieran información y/o asesoramiento sobre el procedimiento pueden iniciar los trámites respectivos en la oficina central de la Defensoría del Pueblo en Asunción y los del interior pueden acudir a las Oficinas Delegadas de la Defensoría del Pueblo en Areguá, Caacupé, Villarrica,

Caaguazú, Cnel. Oviedo, Caazapá, Encarnación, Cnel. Bogado, Ciudad del Este, Minga Guazú, Santa Rita, Fernando de la Mora, Luque, San Lorenzo, Ypacaraí, Mariano Roque Alonso, Areguá, Pilar, Pedro Juan Caballero, Piribebuy, Sapucái, San Ignacio Misiones, Santa Rosa Misiones, Santa Rosa del Aguaray, Remansito e Ypané.

### **Actividad parlamentaria con relación al derecho de la objeción de conciencia**

De la tarea parlamentaria con relación al derecho a la objeción de conciencia, solo se pudo recabar la petición de un informe por parte del presidente de la Cámara de Diputados, mediante Resolución N° 800/2014, en la cual se solicita a la Defensoría del Pueblo información sobre la aplicación de la Ley N° 4013/10. El pedido consistió en los siguientes puntos: nombres y apellidos, números de cédula de identidad y domicilio de las personas que se declararon objetores de conciencia; listado completo de los ciudadanos cuyas solicitudes han sido declaradas procedentes y admitidas por el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia; listado completo de los ciudadanos que han cumplido con el servicio sustitutivo; listado de los ciudadanos que no han cumplido dicho servicio; el organigrama y todas las resoluciones que reglamentan el funcionamiento del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia.

La respuesta por parte de la Defensoría del Pueblo fue una nota en la cual pasaron datos sobre la cantidad de jóvenes que acudieron a declararse objetores de conciencia en los últimos 5 años, y sobre los otros datos solicitados mencionan que el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia “no funciona debido a la falta de presupuesto para su puesta en vigencia”.

Lo notable de este pedido de informe sobre estos puntos es el nulo conocimiento y seguimiento que realizan las autoridades del Congreso sobre este derecho particular. Resulta difícil creer que el propio presidente de la Cámara de Diputados –que tiene asesores sobre diferentes temáticas y que son pagados con recursos del Estado– no tenga conocimiento que el CNOC nunca entró en vigencia, que ningún joven hasta ahora ha realizado servicio civil alguno y que este debe ser presupuestado, ya que el joven que lo realice tiene que recibir igual remuneración como lo hacen los jóvenes conscriptos que cumplen con el SMO.

Con esto se demuestra que algunos/as congresistas legislan a espaldas de los intereses de la gente, en este caso hacia el sector de los jóvenes.

Siguiendo con lo concerniente a la objeción de conciencia en el ámbito parlamentario, continúan siendo representantes ante la CNOC, al igual que el año pasado, por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, el diputado José Ledesma, y por la Comisión de Derechos Humanos del Senado, el senador Nelson Darío Aguinalgalde. Estas designaciones no pasan de ser una mera formalidad, puesto que la mencionada Comisión nunca entró en vigencia.

### **Enrolamiento de jóvenes, declaraciones de altos mandos castrenses respecto a OC y SMO**

Militares de alto rango, tanto en actividad como en situación de retiro, manifestaron en varios medios periodísticos que en los últimos años la objeción de conciencia es el factor determinante de la disminución de soldados dentro de los cuarteles. Por ejemplo, el general Jorge Ramírez, que al momento de realizar estas declaraciones se desempeñaba como comandante de las Fuerzas Militares, señalaba:

A 25 años de la caída de la dictadura disminuyó considerablemente el número de jóvenes que se alistan para el SMO; desde que se estableció la objeción de conciencia se produce la caída de presencia de soldados, fue en decadencia para nuestro presupuesto.

Señaló además:

La objeción de conciencia hasta el momento no fue reglamentada, sería útil que los jóvenes que optan por esta figura puedan brindar servicios sociales a la comunidad, ya sea a través de ayudas a los niños de la calle, colaborando con los programas de lucha contra el dengue y otras actividades<sup>3</sup>.

Igualmente, el ministro de Defensa, Gral. (SR) Bernardino Soto Estigarribia, en el llamado a los jóvenes para que cumplan el Servicio Militar Obligatorio (SMO), como establecen la Constitución y la Ley N° 569/75, señalaba las “bondades o beneficios” del servicio militar: “Queremos que en los cuarteles no solamente aprendan instrucción militar, sino conducir tractores, aprender oficios de electricista, de plomería, de apicultura”. En cuanto al tema de casos de violaciones de derechos humanos en las unidades militares, señaló

3 Última Hora, 30 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ffaa-admiten-duro-golpe-la-objecion-conciencia-n763284.html>.

que “los tiempos cambiaron, se dan plenas garantías, la institución en donde más se enseña en estos momentos la materia de derechos humanos es la institución militar”<sup>4</sup>.

Por su parte, el Cnel. Cayo Arréllaga, jefe del Estado Mayor del Comando de Comunicaciones del Ejército, citó una serie de beneficios que recibirán en el cuartel: atención odontológica, asistencia religiosa, asistencia integral, la posibilidad de proseguir sus estudios ya sean primarios, secundarios o terciarios, capacitación de cursos en mandos medios como carpintería, electricidad, electromecánica, plomería y otros<sup>5</sup>.

Asimismo, el Gral. (S.R) Orué Pozzo expresó:

[T]iene que asegurar el enrolamiento de 10.000 jóvenes al año como mínimo, esto además de volverlas operativas a las Fuerzas Armadas para que el Estado tenga presencia en las fronteras, ayudará a sacar a muchos jóvenes indigentes de las calles<sup>6</sup>.

Conviene señalar que si bien el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia es un factor determinante de la disminución de jóvenes en los cuarteles, no es menos cierto que esto se debe a las numerosas denuncias de muertes y desapariciones de niños soldados en los mismos.

Según las enunciaciones de estos exponentes de la esfera castrense, el servicio militar es visto –al igual que opiniones y pensamientos de una parte de la sociedad– con fines de solucionar graves realidades del sector social y en particular del juvenil. El hecho de que haya jóvenes vinculados a violencia, drogas, asaltos u otros tipos de delitos que endilgan a este sector no se solucionará con enviarlos a cumplir con el servicio militar, sino con políticas públicas que sean inclusivas y que puedan ser integrales a todas las problemáticas del sector joven de la población.

En este sentido, las FFAA tienen sus funciones establecidas en la Carta Magna, y no es de su competencia el área educativa o la instrucción de oficios. Para eso ya existen las instituciones estatales que tienen a su cargo tales funciones.

4 ParaguayNoticias.Info (PYN), 6 de febrero de 2014. Disponible en: <http://paraguaynoticias.info/ff-aa-llama-a-jovenes-a-cumplir-el-servicio-militar>.

5 Defensa.com, 7 de julio de 2014. Disponible en: [http://www.defensa.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12710:reclutamiento-masivo-en-las-fuerzas-armadas-de-paraguay&catid=55:latinoamerica&Itemid=163](http://www.defensa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12710:reclutamiento-masivo-en-las-fuerzas-armadas-de-paraguay&catid=55:latinoamerica&Itemid=163).

6 ABC Color, 19 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/genera-l-sr-pozzo-pide-reactivar-el-servicio-militar-obligatorio-1236457.html>.

## **Acciones de Inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ)**

Las organizaciones que desarrollan sus tareas en pro de este derecho, desde la promulgación de la Ley N° 4013/10, han interpuesto tres acciones de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional de la CSJ. La primera acción fue rechazada por cuestiones de forma, la segunda<sup>7</sup> tuvo dictamen de la Fiscalía General del Estado recomendando su rechazo en fecha 28/10/13 –y se encuentra en el despacho de uno de los miembros de la Corte para que emita el primer voto<sup>8</sup> desde el 03/03/14– y la tercera acción de inconstitucionalidad<sup>9</sup> se encuentra paralizada sin que la fiscalía haya contestado la acción debido a que se deben presentar documentos de los peticionantes, situación que demora la continuidad de los trámites judiciales.

Las tres acciones de inconstitucionalidad tienen el mismo fundamento jurídico, por lo que la situación presentada en la segunda acción –el dictamen en contra de la misma emitido por la Fiscalía General del Estado– pone en alerta a las organizaciones que defienden este derecho y abre un compás de espera prudente hasta que se dicte la resolución de la máxima instancia judicial a fin de analizar los fundamentos de la misma y en su caso fortalecer la fundamentación jurídica y doctrinaria para la presentación de nuevas acciones de inconstitucionalidad.

La dilación en la respuesta a la inconstitucionalidad planteada va en detrimento de los jóvenes, ya que al no tener claridad jurídica sus derechos pueden ser vulnerados injusta e ilegalmente.

### **Recomendaciones**

- Realizar la enmienda del art. 129 de la Constitución Nacional, estableciendo voluntariedad o abolición del servicio militar obligatorio.
- Derogar la Ley N° 4013/10 por atentar contra los derechos de las personas objetoras de conciencia.

7 Rodrigo Villagra Carrón y otros c/ los artículos 2, 3 y 5 de la Ley N° 4013/10 “Que Reglamenta el Derecho a la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio y establece el Servicio Sustitutivo al mismo en beneficio de la Población Civil”. Expediente N° 1.349/13.

8 Informaciones brindadas verbalmente por un funcionario de la secretaría de la Sala Constitucional luego de consultar el sistema informático.

9 Carlos Vera y otros c/ los artículos 2, 3 y 5 de la Ley N° 4013/10 “Que Reglamenta el Derecho a la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio y establece el Servicio Sustitutivo al mismo en beneficio de la Población Civil”. Expediente N° 2.067/2013.

- Que la Sala Constitucional de la CSJ se expida en cuanto a las acciones de inconstitucionalidad presentadas en contra de la Ley N° 4013/10.
- Establecer un sistema nacional de voluntariado, excluyendo discriminaciones para la prestación de servicios en beneficio de la ciudadanía.
- Ratificar la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.

### ***Bibliografía***

Acevedo, Vidal y MOC-Py (2011) "Derecho no reconocido en un gobierno llamado democrático. Objeción de conciencia ante el servicio militar obligatorio" en *Derechos Humanos en Paraguay 2011*. Asunción, Codehupy.

Acevedo, Vidal y MOC-Py (2012) "La objeción de conciencia en tiempos de golpe. Objeción de conciencia" en *Derechos Humanos en Paraguay 2012*. Asunción, Codehupy.

Acevedo, Vidal y MOC-Py (2013) "Persistencia de la deuda del Estado para garantizar plenamente este derecho. Objeción de conciencia" en *Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción, Codehupy.



# SIGNOS DE UN PASADO AUTORITARIO QUE PERMANECEN

DERECHO A LA REUNIÓN, MANIFESTACIÓN Y ASOCIACIÓN



Diversas manifestaciones se han dado en estos meses con reclamos de derechos por distintos sectores de la sociedad. Apenas iniciado el año la Policía reprimía violentamente a un grupo de estudiantes que protestaba por la suba del pasaje. Fue la primera, pero no la última, represión. Entre los casos más graves se mencionan la detención irregular de un estudiante chileno, la represión a pobladores y pobladoras de los bañados por exigir sus derechos, la represión a comunidades campesinas por su lucha por la tierra y el ambiente, y los atropellos cometidos contra poblaciones por agentes de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), terminan por comprometer el cumplimiento del ejercicio pleno del derecho a la reunión y manifestación. Por otro lado, organizaciones y movimientos han encontrado la manera de seguir con otras formas de manifestación pacíficas, creando nuevas modalidades de denuncias, exigiendo el cumplimiento de derechos y reclamando más políticas públicas sociales al Estado.

**Adelaida Cristina Galeano**

DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA

## Introducción

El derecho a la participación de todos los sectores de la ciudadanía garantiza una democracia, efectiva y de calidad. El Estado debe crear condiciones adecuadas 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 de grupos y asociaciones y 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 dichos grupos en los asuntos públicos. Si bien es cierto que el derecho a participar no es absoluto y está sometido a los límites expuestos en las leyes, es en este marco en que debe estar contenida la acción estatal.

En 2014 se han dado casos de represiones a comunidades campesinas y en muchos de ellos, todo el peso de la ley se aplicó contra líderes campesinos, violando garantías del debido proceso que se exponen en varios artículos de este informe de derechos humanos. Organizaciones, movimientos y activistas reforzaron este año nuevas formas de manifestarse sobre todo a través de campañas en redes sociales que tuvieron eco en la ciudadanía.

## Marco jurídico

### *A nivel nacional*

La normativa vigente garantiza el derecho a la participación<sup>1</sup>. El art. 32<sup>2</sup> de la Constitución Nacional 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 solo podrá reglamentar su ejercicio en lugares de tránsito público, en horarios determinados, preservando derechos de terceros y el orden público establecido en la ley.*

1 Para ampliar información, consultar Leguizamón, Corina (2012: 419-433).

2 Este artículo constitucional está reglamentado por la Ley N° 1066/97, la cual define y establece los mecanismos de reunión pública como horarios, zonas de protesta en la ciudad de Asunción.

Respecto al derecho de asociación, el art. 42 de la Constitución Nacional 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”.

Sigue vigente la Ley del Marchódromo (Ley N° 1066/97). Anualmente en cada publicación de este informe, en el artículo referente al derecho a la participación, se ha señalado el carácter inapropiado de la ley, principalmente en dos aspectos: por un lado, en la fijación de horarios específicos para realizar manifestaciones y, por otro lado, en prohibir que las mismas se realicen frente a determinadas instituciones públicas.

Con relación a la libertad de asociación, la Ley Orgánica Municipal (Ley N° 3966/10) 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 cuanto a la libertad de asociación para organizaciones estudiantiles secundarias, el art. 21 del Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 1680/01) establece que el sistema educativo deberá garantizar al niño, niña y adolescente el derecho a la organización y participación en entidades estudiantiles.

### *A nivel internacional*

Las libertades de reunión y manifestación se encuentran establecidas en el art. 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)<sup>3</sup> y en el art. 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>4</sup>.

3 “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 (art. 21).

4 “Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás” (art. 15).

Estos instrumentos fueron firmados y ratificados por el Estado paraguayo, así como otros instrumentos 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 N° 5/92), en el art. 22, expresa: “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**

Varios hechos ocurrieron durante este año y resaltamos los más importantes en los que el actuar policial siempre se da con excesiva violencia ante manifestantes.

*Represión en manifestación contra suba del pasaje.* El viernes 3 de enero, estudiantes de universidades iniciaron una protesta por #noalasuba del pasaje del transporte público. La policía reprimió duramente a los y las manifestantes, detuvo a más de una docena y les golpeó durante la detención, en las comisarías donde se les llevó y durante los traslados.

*Amenazas contra la huelga general.* El 26 de marzo se realizó la huelga general organizada por diversos sindicatos y organizaciones campesinas con reclamos de reforma agraria, el “no” al modelo agroexportador y el rechazo a la Ley de Alianza Público-Privada (Ley APP). El Gobierno emprendió una campaña oficial para debilitar la huelga, varios sindicatos del sector público no se adhirieron a la misma, continuas apariciones en medios de difusión del ministro del Interior, Francisco de Vargas, anunciaban la existencia de personas y grupos destinados a provocar actos de violencia, similares al Marzo Paraguayo de 1999, en los que murieron 8 jóvenes en las plazas frente al Congreso. El sector privado oficialista inició una campaña denominada Paraguay no Para, el tránsito vehicular fue prohibido en el microcentro de Asunción y horas antes se difundían imágenes en redes sociales de colectivos incendiados. A pesar de todo, la huelga se desarrolló de forma pacífica y con normalidad<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Para ampliar información con relación a este tema se remite al artículo sobre derecho al trabajo de este informe.

*Represión a marcha docente.* El 28 de agosto se realizó la marcha del gremio docente, que tuvo alrededor de 10.000 participantes, según informaciones periodísticas. La misma fue detenida en las calles Estrella y O'Leary, en el microcentro capitalino, y sin mediar negociación alguna, los agentes antimotines de la Policía Nacional propinaron golpes con cachiporras y dispararon balines de goma a mansalva contra los y las manifestantes dejando como saldo al menos cuatro personas heridas: un dirigente de la Federación de Educadores del Paraguay y tres periodistas.

*Represión a pobladores/as de los bañados frente a la Municipalidad de Asunción.* El 10 de setiembre de 2014 pobladores de los bañados se movilizaron frente a la Municipalidad de Asunción exigiendo la derogación de la Ordenanza N° 390/14 que facultaba al intendente, Arnaldo Samaniego, a transferir tierras de los bañados a empresas privadas a través de la modificación de la Ordenanza N° 113/03. La movilización se caracterizó por la dura represión de los cascos azules, que dejó varias personas heridas y golpeadas, incluidos periodistas y 3 pobladores detenidos. Un video muestra cómo funcionarios municipales arrojaban piedras a los y las manifestantes.

*Detención de sindicalistas por pintata.* El domingo 23 de noviembre tres dirigentes sindicales fueron demorados por cuatro horas en plena ruta Transchaco por realizar una pintata en la entrada del túnel de la avenida Semidei. Julio López, Enrique Troncoso y David Romero fueron llevados en una patrullera por agentes de la Comisaría 22ª de Loma Pytã, luego de pintar un mural con una consigna de liberación a los 11 estibadores que fueron detenidos el 13 de noviembre por bloquear la entrada a un puerto sobre el río Paraguay como medida de protesta. Los detenidos están agremiados a la Confederación de la Clase Trabajadora (CCT), organización que reúne a varios sindicatos de la función pública y empresas privadas. El lugar elegido por los sindicalistas es frecuentemente utilizado para pintatas de propaganda electoral.

*Represión a activistas LGBTI ante la OEA.* El 3 de junio activistas y periodistas fueron reprimidos durante una protesta contra la discriminación que se realizaba frente a la sede de la 44ª Asamblea General de la OEA. La agresión se produjo supuestamente cuando un centenar de personas pidió que el Gobierno de Paraguay apoye un proyecto de Resolución sobre derechos humanos, orientación sexual, identidad y expresión de género presentado por Brasil en la OEA.

*Férreo cumplimiento de la Ley del Marchódromo, pero para la ANR hay una excepción.* El 10 de mayo de este año, la Asociación Nacional Republicana (ANR) o Partido Colorado, realizó un festejo en pleno centro de la capital.

El escenario de 75 metros fue montado sobre la calle 14 de Mayo, frente al edificio del Congreso Nacional, violando las disposiciones de la Ley N° 1066/97, conocida como la Ley del Marchódromo. El escenario fue instalado desde el día 6 de mayo bloqueando totalmente el uso de la cuadra. La Municipalidad de Asunción otorgó el permiso para la utilización de la calle. No es la primera vez que esta disposición no es acatada. No obstante, en varias concentraciones realizadas en esas plazas las personas manifestantes intentaron ocupar la calle y en el intento sufrieron una brutal represión por parte de los policías. A modo de ejemplo cabe recordar la última represión sufrida por una veintena de pobladores/as de los bañados en ese mismo lugar el 11 de diciembre de 2013<sup>6</sup>.

### **En nombre de la seguridad interna**

En el marco de la aplicación de la Ley Que modifica los artículos 2°, 3° y 56° de la Ley N° 1337/99 de Defensa Nacional y Seguridad Interna,<sup>7</sup> se dan las mayores violaciones denunciadas por comunidades campesinas y de las propias organizaciones sociales, a través del amedrentamiento constante<sup>8</sup>. Por el accionar de la FTC, las organizaciones se encuentran limitadas en su derecho a la reunión y manifestación. La Misión de Observación Internacional de la situación de los derechos humanos en noviembre de 2013 señalaba que habían cotejado patrones de violaciones a derechos humanos fundamentales como:

*[E]l 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 Paraguayo (numeral 13)<sup>9</sup>.*

**Muertes en Kurusu de Hierro.** La Pastoral Social de la Diócesis de Concepción, a través de un comunicado, denunció que la muerte de dos campesinos de Kurusu de Hierro no fue en un enfrentamiento (05/09/14), sino que fueron masacrados por los efectivos de la FTC. Los fallecidos no portaban ningún arma de fuego y menos las municiones y ropas camufladas que la FTC exhibió

6 Paraguay.com, 13 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/brutal-represion-a-pobladores-del-banado-sur-99502>.

7 Entró en vigencia con el Decreto N° 103 del Poder Ejecutivo, firmado por el presidente de la República, Horacio Cartes.

8 Decidamos, 14 de noviembre de 2013. Informe Preliminar de la Misión de Observación Internacional.

9 *Ibíd.*

como evidencias<sup>10</sup>. El documento fue firmado por el monseñor Pablo Cáceres y el monseñor Óscar Páez, el padre Julián Cristaldo, secretario canciller, y el profesor Benjamín Valiente, de la Pastoral Social. La única sobreviviente de este hecho, María Gloria González, recibió dos balazos en el tiroteo del 5 de setiembre, negó ser parte del EPP y sostuvo que los uniformados ejecutaron a sus sobrinos y plantaron las supuestas evidencias<sup>11</sup>.

*Arroyito, comunidad sitiada.* Es en Arroyito donde las y los pobladores han hecho reiteradas denuncias con relación a los abusos cometidos por la FTC<sup>12</sup>. Varias veces pobladores/as del asentamiento realizaron asambleas populares para denunciar los hechos que generan gran preocupación de las familias por la violencia ejercida por la FTC, contra la población que nada tiene que ver con estos grupos<sup>13</sup>. Entre las denuncias más graves se encuentra la muerte de Vicente Ojeda Giménez de 26 años. Para la comunidad fue una ejecución<sup>14</sup>.

*Represión en Colonia Brítez Kue<sup>15</sup> y en Curuguaty<sup>16</sup>.* En setiembre de 2014, tractores custodiados por patrulleras de la Policía Nacional ingresaron al asentamiento para realizar trabajos de preparación de suelo para la siembra de soja en lotes. Pobladores del asentamiento se opusieron, por lo que en octubre fueron detenidos varios dirigentes por agentes policiales. A consecuencia de las detenciones, la Federación Nacional Campesina (FNC) realizó una movilización de protesta ante la fiscalía de Curuguaty, pero la misma fue reprimida por efectivos del orden de seguridad, con armas de fuego, balines de goma y gases lacrimógenos, de manera desproporcionada. Un total de 23 personas quedaron con heridas de balines de goma y otra con herida de arma de fuego.

10 Última Hora, 19 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/pastoral-social-concepcion-dice-que-ftc-masacro-hermanos-ovelar-n831070.html>.

11 Última Hora, 4 octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/herida-kurusu-hierro-denuncia-que-fue-torturada-los-militares-n835444.html>.

12 780 AM, 24 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.780am.com.py/index.php/noticia/8586-pobladores-de-arroyito-denuncian-atropello-de-las-fuerzas-de-seguridad>.

13 Última Hora, 17 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/pobladores-arroyito-cuestionan-violencia-ejercida-ftc-n848507.html>.

14 Yby Yau Digital.com, 18 de noviembre de 2014. Disponible en: [http://www.ybyyaudigital.com/3502\\_.html](http://www.ybyyaudigital.com/3502_.html)

15 Asentamiento ocupado hace 23 años por miembros de la FNC, ubicado en Curuguaty (Canindeyú) y cuenta con 10.781 habitantes, en sus 16.000 hectáreas de extensión.

16 Facebook. Denuncia de FNC ante Comisión DDHH Diputados y Senado. Disponible en: <https://www.facebook.com/media/set/?set=a.573958822732548.1073741918.234631279998639&type=3>.

## Manifestaciones por el derecho a la tierra y en defensa de la salud y el medioambiente

En diversas localidades hay denuncias reiteradas que hablan de fumigaciones de cultivos de soja violentando los procedimientos establecidos en la Ley N° 3742/09 De control de productos fitosanitarios de uso agrícola. Una de las consecuencias de la expansión de la soja es el desplazamiento, entre otros factores, por las fumigaciones masivas de los terrenos. En los últimos 10 años, unas 900.000 personas (Riquelme y Vera, 2013) provenientes del campo se sumaron a la población de los centros urbanos. Comunidades campesinas denunciaron reiteradamente la protección policial y judicial que se brinda a los sojeros de la zona para realizar la fumigación.

*Caso Huber Duré.* Dos niñas fallecieron en el mes de julio en la colonia Huber Duré (departamento de Canindeyú). Según la FNC, el fallecimiento de las niñas fue a causa de intoxicación con agroquímicos con los que se fumigan las plantaciones de la zona. Los sojales circundantes al asentamiento pertenecen al latifundio del brasileño Ulisses Rodríguez Teixeira (subarrendado en el límite con el asentamiento al argentino Julio Plata) y a los latifundios de Pío Ramírez, Abente y Basilio Ramírez<sup>17</sup>.

*Asentamientos sin infraestructuras.* La FNC ha denunciado reiteradamente el abandono de los asentamientos campesinos. Muchos de ellos, a pesar de los años, no cuentan con infraestructura mínima como agua potable y luz eléctrica; en los asentamientos Felipe Osorio (San Pedro), Arsenio Vázquez y Mariano Díaz (Caaguazú), Huber Duré (Canindeyú) y 11 de Mayo (Caazapá). Cada uno de estos asentamientos fue conquistado por la FNC en el marco de la lucha por la tierra y llevan los nombres de luchadores campesinos de la organización asesinados por la Policía y paramilitares en ese contexto.

*De los “cedroneros” a productores de chía.* En el año 2003, quinientos productores campesinos<sup>18</sup> de cedrón Paraguay del departamento de San Pedro realizaron una movilización en el cruce Santa Rosa del Aguaray, solicitando al Gobierno encontrar un mercado seguro para el citado rubro. Los productores señalaron la tenencia de unas 1.500 ha de cultivo de cedrón Paraguay que no pudieron cosechar por la falta de mercado. Once años después, unos 3.000 productores de chía de 90 comunidades campesinas del distrito de Capiibary (San Pedro) iniciaron una protesta bloqueando el trayecto de la Ruta X

17 Facebook.Disponible en:<https://www.facebook.com/media/set/?set=a.5426405691977071073741876.234631279998639&type=3>.

18 Para una mayor ilustración del caso ver informe Derechos Humanos en Paraguay 2003. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/cde/20121001012918/ddhh2003.pdf>.

Las Residentas. El principal reclamo del sector es el subsidio de 3.000.000 de guaraníes a cada productor/productora por parte del Gobierno a raíz de la pérdida de la zafra, atendiendo la falta de mercado y los bajos precios<sup>19</sup>.

## **La lucha del sector estudiantil por más presupuesto**

*Toma del edificio del MEC.* Un grupo de integrantes de la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (Fenaes) tomó, el pasado 2 de octubre, por 4 horas el edificio Ramón Indalecio Cardozo del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Los y las estudiantes ingresaron sorpresivamente al sitio donde se manifestaron en contra de la gestión de la titular de la cartera, Marta Lafuente. Entre sus reclamos, solicitan desde hace un año la inversión del 7% del PIB para educación, arancel cero y almuerzo escolar en todos los niveles. Posteriormente a ese hecho, Fenaes denunció a través de un comunicado el 14 de octubre, que por órdenes expresas del MEC se les negó a los y las estudiantes la posibilidad de realizar la asamblea de la organización en el Centro Regional de Educación Saturio Ríos y otras instituciones educativas. Los y las representantes de la Fenaes retomaron el diálogo con el MEC el 14 de noviembre, sus reclamos se centraron en el boleto estudiantil, el almuerzo universal y los casos de acoso que surgen en las instituciones educativas.

*Al mejor estilo stronista detienen a estudiante chileno.* El estudiante chileno Patricio Javier Flores, de 26 años, fue detenido en Asunción<sup>20</sup>, días después de participar en una protesta. Denunció que su arresto se produjo en condiciones irregulares y que incluso pensó que se trataba de un “secuestro”. El estudiante detalló que su detención se produjo cuando caminaba por el centro de la capital. Allí fue abordado por tres personas armadas que no se identificaron y fue introducido a un automóvil, en el interior del vehículo fue identificado como el chileno que estuvo en la manifestación de la Fenaes a través de fotografías. Relató que en la camioneta los agentes comenzaron un interrogatorio que continuó en una dependencia policial sin que hubiera presencia de un abogado o abogada ni le permitieran llamar a nadie. “Me dijeron algo terrible: ‘menos mal que estamos en democracia’, como dando a entender que si estuviéramos en dictadura ya no estaría vivo”. El fiscal Christian Bernal imputó al joven “por perturbación de la paz pública”. Patricio Flores guardaba prisión domiciliaria en el consulado de Chile. El juez Rubén

19 Última Hora, 12 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/productores-chia-seguiran-protesta-n846934.html>.

20 Emol Chile, 14 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/10/14/685056/estudiante-chileno-detenido-en-paraguay.html>.

Ayala Brun dispuso el sobreseimiento definitivo del estudiante chileno el 19 de noviembre.

## Reclamos frente a instituciones del Estado

Ante la falta de respuestas, comunidades campesinas se acercaron a la ciudad de Asunción instalándose en campamentos frente a instituciones del Estado reclamando diversas soluciones al conflicto. Se destacan los/as pobladores de Laterza Kue y María Auxiliadora.

*Laterza Kue.* El 14 de julio de 2014 familias del asentamiento de Laterza Kue se instalaron frente a la vereda del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) reclamando una solución a los más de 40 años de conflicto. “Indignados por el abandono de la promesa por parte del Estado, vinimos hasta Asunción porque las autoridades no nos ven, no nos escuchan, entonces nos acercamos hasta sus narices para que nos vean y nos escuchen”<sup>21</sup>. Luego de varios meses la comunidad campesina llegó a un acuerdo con el Indert y regresaron a su comunidad.

Actualmente, de las 500 hectáreas adjudicadas a campesinos y campesinas de Laterza Kue, 65 están ocupadas por los hermanos Facundo y Roberto Villalba, quienes a su vez arriendan las tierras a brasileños para plantación de soja. Hace más de dos meses llegaron y se reubicaron dentro del asentamiento y hasta el momento no cuentan con agua potable. Tienen que recurrir al arroyo para beber agua y algunas familias realizaron sus propios pozos de agua. Con relación a la energía eléctrica, solamente algunas familias cuentan con este servicio.

*María Auxiliadora.* Pobladores del asentamiento María Auxiliadora permanecieron en la vereda del Indert hasta octubre de 2014. Posteriormente, con un acuerdo firmado fueron llevados por la institución para su reubicación. Desde principios del mes de noviembre, 120 familias campesinas se encuentran acampando al costado del camino vecinal hacia el asentamiento Santa Teresa en el distrito de Ava’i, departamento de Caazapá, esperando la ubicación en las tierras del Estado recuperadas por el Indert. El 26 de noviembre el fiscal Alcides Espínola Casco detuvo de manera violenta a 14 campesinos sin dar las explicaciones sobre la causa de la detención. Hasta el momento se aguarda la solución de este conflicto.

21. Decidamos, 6 de agosto de 2014. Disponible en: [http://www.decidamos.org.py/www/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1564:laterza-cu%C3%A9-40-a%C3%B1os-de-lucha-%E2%80%99Cnac%C3%AD-y-quiero-morir-en-mi-tierra-en-laterza-cu%C3%A9%E2%80%9D&Itemid=1](http://www.decidamos.org.py/www/index.php?option=com_k2&view=item&id=1564:laterza-cu%C3%A9-40-a%C3%B1os-de-lucha-%E2%80%99Cnac%C3%AD-y-quiero-morir-en-mi-tierra-en-laterza-cu%C3%A9%E2%80%9D&Itemid=1).

*Oro Ku'i II.* Pobladores del Asentamiento Oro Ku'i II del distrito de Ava'i, del departamento de Caazapá, realizan periódicas visitas al Indert para reclamar la reparación e instalación del tanque de agua potable del asentamiento. El tanque fue derribado por un temporal que azotó la zona en el 2011. Desde esa fecha hasta el día de hoy los/as pobladores de la zona (viven 500 personas en 90 casas) no tienen acceso al agua.

*Fallecimiento de mujer indígena frente al Indi.* Una mujer de la comunidad Mbói Kua, del pueblo Mbya Guaraní, ubicada en el distrito de Gral. Aquino (San Pedro), falleció el 28 de noviembre frente al Instituto Paraguayo del Indígena (Indi). Estaba acampando junto con su familia y otros miembros de la parcialidad desde hacía una semana reclamando asistencia del Estado. Si bien se esperan los resultados de la autopsia, lo concreto es que el fallecimiento se produce en el marco de su derecho a la manifestación.

### **Otras luchas, resistencias y reclamos**

Varios hechos graves ocurridos como el asesinato del periodista Pablo Medina, las denuncias de corrupción en el Congreso, entre ellos el caso del diputado Ibáñez, generaron protestas en diferentes puntos del país.

Sumado a esto, varias campañas se han realizado a lo largo del año con relativo éxito en algunos casos a través de las redes sociales. Cabe mencionar que el acceso a internet en nuestro país solamente llega al 30% de la población. Sin embargo, se han instalado temas en la agenda pública gracias a las redes sociales. Todavía queda medir el impacto de las mismas, pero las imágenes de represiones, denuncias y otras veces reclamos sensibilizan a una mayor población que todavía no comprende los alcances de la defensa de los derechos humanos y del ejercicio de la ciudadanía.

*Huelga de sindicalista de Aceros del Paragaguay (Acepar).* Luego de 73 días de huelga de hambre, Hugo González Chirico, sindicalista de Acepar y titular de la cooperativa de trabajadores (Cootrapar), levantó su medida de fuerza. Entre sus reclamos estaban:

*Se restituyan plenamente todos los derechos laborales conculcados por el Estado paraguayo, resarcimiento moral y económico a las víctimas de Acepar S.A., desde el año 2001 hasta la fecha, respeto a la propiedad privada de los obreros pequeños inversionistas, investigación y castigo a los responsables de los delitos ecológicos cometidos por Acepar y el vaciamiento de la empresa.*

## Trabajadores siguen reclamando sus derechos

*Diez años de la tragedia del Ycuá Bolaños.* La lucha de la Coordinadora de víctimas del Ycuá Bolaños se inició el 1 de agosto de 2004. El incendio que provocó la muerte a casi 400 personas, 206 personas heridas y hasta la fecha 6 desaparecidos ha tenido un largo andar de reclamos y manifestaciones cada año. La coordinadora recuerda a sus seres queridos al inicio de cada año. El 1 de agosto recordaron los 10 años de la tragedia, recordando la impunidad de los exintendentes Enrique Riera y Martín Burt, que nunca fueron juzgados por mal desempeño en sus funciones por la tragedia del Ycuá Bolaños. La Coordinadora del Ycuá en su manifiesto insistió en la existencia de una justicia “privatizada”, pues las penas dependen del bolsillo del que pueda “comprar” su liberación. Actualmente, la Coordinadora realiza el seguimiento de la expropiación del local del siniestrado supermercado para construir un espacio de memoria.

*Libertad de Arlan y Edelio.* Con diversas manifestaciones simbólicas, concentraciones en diferentes puntos del país, se pidió la liberación de los dos secuestrados por el EPP: el adolescente Arlan Fick (02/04/14) y el suboficial Edelio Morínigo (05/07/14). La última manifestación se realizó en la festividad de Caacupé. Unos 15.000 jóvenes de todos los departamentos del país dijeron sentirse “secuestrados” como lo están Arlan y el suboficial Morínigo, tras la misa del 30 de noviembre en la explanada del santuario de Caacupé<sup>22</sup>. En redes sociales se acompaña el pedido de liberación con el lazo blanco.

*Diversidad sin inclusión.* La lucha por la diversidad tiene varios retrocesos, lo que demuestra el fruto de una sociedad conservadora en que lo diferente es no solamente criticado, sino excluido de toda forma de participación. Varios debates en el Parlamento se generaron con respecto a la diversidad sexual. En el Congreso fue muy criticado que luego de 10 años de marcha LGBTI, fuera declarada de interés cultural por la Secretaría Nacional de Cultura. Pero fue el debate contra la ley contra toda forma de discriminación lo que demostró que en nuestro país sigue el debate sobre la inclusión y los derechos son todavía para algunas y no para todas las personas.

*Nos matan y nadie va preso.* Así se denomina la campaña que inició la Asociación Panambi para visibilizar las “violaciones a los derechos humanos y crímenes contra la población trans en Paraguay”, que busca denunciar los

22 Última Hora, 30 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/jovenes-alzan-sus-vo-ces-arlan-y-edelio-multitudinaria-peregrinacion-n851951.html>.

crímenes cometidos contra la población trans y la falta de respuesta de las instituciones del Estado.

*¿Quién es Lucía Sandoval?* En las redes sociales, varias organizaciones y ciudadanos/as lanzaron una campaña que consiste en preguntar ¿Quién es Lucía Sandoval? De esta forma, según el objetivo, se dio a conocer el caso de la paraguaya víctima de violencia doméstica que estuvo presa por 3 años y 6 meses.

*Campaña #PorEllas*<sup>23</sup>. Se inició una campaña de recolección de firmas que busca recolectar apoyo ciudadano masivo al proyecto de “ley integral de prevención, protección y sanción de la violencia hacia las mujeres”, que fue presentado por la diputada Rocío Casco, presidenta de la Comisión de Equidad Social y Género de la Cámara Baja, una de las impulsoras del proyecto. “Por ellas” fue denominada la campaña en nombre de las víctimas muertas Felicita, Sonia y tantas mujeres anónimas. A esta campaña se sumaron Lucía Sandoval, Fiorella Migliori –víctima de acoso callejero–, así como organizaciones de la sociedad civil nucleadas en la Coalición para erradicar la violencia hacia las mujeres.

*Apoyo a Nelson Aguilera*. El escritor paraguayo fue condenado por plagio a 2 años y 6 meses de cárcel. La sentencia inédita en nuestro país tiene su origen en 2010 cuando la escritora paraguaya María Eugenia Garay demandó a Aguilera por utilizar supuestamente partes de su obra “El Túnel del Tiempo” en “Karumbita, la patriota”, publicada por Alfaguara. Según Aguilera, Garay basó su denuncia en la supuesta similitud de datos históricos entre los dos libros y una misma aplicación del recurso argumental del viaje en el tiempo. El autor admite que esos parecidos se dan, ya que en su libro, Karumbita sueña que viaja en una máquina del tiempo hasta 1811 y participa en la gesta de la independencia de Paraguay. En redes sociales se han realizado campaña de firmas y Aguilera fue incluido en la campaña internacional por el día del escritor en prisión<sup>24</sup>. Cabe señalar que la escritora es hermana del ministro de la Corte Suprema de Justicia, César Garay Zuccolillo, por lo que se cree que se ha influenciado en la condena.

23 Coalición por la no violencia. Campaña #PorEllas. Disponible en: <http://www.coalicion-por-la-no-violencia.org/>.

24 Pen International, 10 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.pen-international.org/newsitems/dia-del-escritor-en-prision-pen-international-hace-un-llamamiento-a-los-gobiernos-para-que-liberen-a-escritores-injustamente-encarcelados/?lang=es>.

## Situación del derecho de asociación

Paraguay se ha caracterizado por un bajo ejercicio de ciudadanía, que se expresa en asociaciones y movimientos que exigen derechos a las diferentes instancias del Estado. 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 organizaciones.

De acuerdo al último censo de cooperativas, más de 1.500.000 personas<sup>25</sup> están asociadas a cooperativas, el 0,5% de las personas que tienen empleo trabaja en alguna cooperativa. Es necesaria una mayor acción desde el Estado para promover el ejercicio del derecho de asociación.

En cuanto a las 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. 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, hermooseamiento de plazas, alcantarillado y otros relacionados con los servicios básicos.

## Conclusiones

En el escenario del derecho de reunión y manifestación, es necesario llamar la atención sobre los peligrosos signos de autoritarismo que permanecen. Las violaciones del derecho a la manifestación de sectores campesinos y trabajadores son recurrentes por parte de la Policía Nacional. Estas continuas demostraciones de fuerza buscan impedir que ciudadanos y ciudadanas participen e incidan en los asuntos públicos de nuestro país.

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

<sup>25</sup> ABC Color, 8 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresas/suplementos/escolar/dia-mundial-de-las-cooperativas-1263633.html>.

de los agentes estatales (autoridades y efectivos policiales). El fortalecimiento del ejercicio de reunión y manifestación ciudadana se logrará en la medida en que el Estado la promueva y se abstenga de intervenir cuando ella se realiza de forma pacífica. El Gobierno debe evitar que se implementen 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 formación de centros de estudiantes, los cuales precisarán ser priorizados para un mayor desarrollo de los mismos, y para promover la formación de una mayor cantidad de estas organizaciones juveniles. En cuanto a 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**

### *Sobre el derecho de reunión y manifestación*

El Poder Ejecutivo debe:

- Garantizar el derecho a la manifestación pública como mecanismo de exigibilidad de derechos humanos y modificar cualquier restricción legal o judicial a este derecho.
- Cumplir con la observación del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que recomienda la modificación de la Ley N° 1066/97 o Ley del Marchódromo, para asegurar el libre ejercicio del derecho a la manifestación pacífica.
- Dar respuestas concretas a los reclamos realizados mediante el ejercicio de los derechos a la asociación, reunión y manifestación, implementando acciones concretas y medidas administrativas y jurídicas a través de las instituciones públicas encargadas de garantizar derechos.
- Rechazar la utilización e intervención de las Fuerzas Armadas en conflictos sociales.
- Adoptar medidas efectivas que impidan que efectivos policiales repriman manifestaciones pacíficas.

El Ministerio del Interior debe:

- Investigar a agentes 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 funcionarias 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.

El Poder Legislativo debe:

- Cumplir con la observación del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que recomienda la modificación de la Ley N° 1066/97 o Ley del Marchódromo, para asegurar el libre ejercicio del derecho a la manifestación pacífica.

### ***Sobre el derecho de asociación***

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.

## ***Bibliografía***

Informe Preliminar de la Misión de Observación Internacional de la situación de los derechos humanos en Paraguay (Concepción, San Pedro, Canindeyú, Presidente Hayes). 11 al 15 de noviembre de 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](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).

Leguizamón, Corina (2012) “Represión estatal a manifestaciones ciudadanas pacíficas. Libertades de reunión y manifestación afectadas por intervenciones policiales violentas” en Codehupy (2012) *Derechos Humanos en Paraguay 2012*. Asunción, Codehupy.

Riquelme, Quintín y Vera, Elsy (2013) “La otra cara de la soja. El impacto del agronegocio sobre la producción de alimentos y la agricultura familiar campesina en el Paraguay. Asunción, Decidamos.



# 60 AÑOS DESPUÉS

DERECHO A LA VERDAD, MEMORIA,  
JUSTICIA Y REPARACIÓN



A 60 años de la instalación de la dictadura stronista y a 25 años de la apertura democrática se constatan en este período retrocesos que van desde la puesta en duda de los derechos de las víctimas de la dictadura hasta pretender legitimar a figuras stronistas en la diplomacia actual. En medio de todo, se dan mínimos avances en la búsqueda de personas desaparecidas y la sociedad civil sigue luchando para que la memoria histórica sea el aprendizaje para un futuro mejor.

**Antonio V. Pecci**  
MESA MEMORIA HISTÓRICA

## Introducción

Un recuento parcial de las acciones y lineamientos seguidos en este campo en el período de noviembre de 2013 a noviembre de 2014 nos señala un cuadro de algunos avances en un contexto general que no es de estancamiento, sino de retrocesos, sobre todo en el accionar político de los entes públicos bajo las nuevas autoridades electas y en funciones desde agosto del 2013.

Los retrocesos guardan relación directa con un sector de la clase política que pretende reivindicar, tanto en el discurso como en la acción, el pasado stonista alegando reminiscencias de un pasado donde reinaba el progreso y la seguridad o bien intentando de manera reiterada la inclusión en el Gobierno de personalidades relacionadas con la dictadura.

No obstante, se vislumbran avances en materia de educación y derechos humanos a partir de alianzas entre Estado y sociedad civil en la búsqueda de la instalación de una cultura de paz y respeto de derechos humanos y reconocimiento de la memoria como mecanismo de aprendizaje.

Una impronta específica que se agregó este año fue el de recordación de los 60 años de la instalación de la dictadura stonista en 1954 y, por otro lado, la caída de la misma en 1989 y la apertura de un proceso democrático en el país.

En el marco del aniversario se realizaron importantes acciones como, por ejemplo, las impulsadas por la “Articulación 60 años”, con base en la Coordinadora de Luchadores y Víctimas de la Dictadura (Codelucha), el Movimiento Campesino Paraguayo (MCP), Grupo Memoria y Sindicato de Trabajadores de la Administración Nacional de Electricidad (Sitrande), entre otros. Desde el ámbito académico se realizó un importante seminario en la Universidad Católica con ponentes de varios países de América Latina<sup>1</sup>.

A lo largo del período del que da cuenta el presente artículo, desde la Mesa Memoria Histórica se han realizado acciones de incidencia, exigibilidad y defensa en materia de reivindicación del derecho a la verdad, memoria, justicia y reparación.

1 En el seminario se abordaron los 50 años del golpe militar en el Brasil contra el gobierno de João Goulart; los 60 años del golpe de estado en Guatemala contra el gobierno de Jacobo Arbenz y los 60 años del golpe de estado stonista contra el gobierno del Dr. Federico Chaves.

## Marco jurídico

El ideal de justicia pretende la armonía en las sociedades y la búsqueda del bien común; “dar a cada uno lo suyo”, y para ello, cumplir, respetar y exigir que se otorguen y cumplan los derechos que corresponden a cada individuo.

El sentido y la necesidad de la Memoria Histórica surgen del incumplimiento de este ideal de justicia; que no repara, no condena los homicidios, las torturas y las desapariciones forzadas y permite que los que manipularon a la justicia en épocas de dictaduras o de seudodemocracias mantengan los bienes malhabidos y los privilegios que ellos hacen posible.

La Constitución Nacional del Paraguay consagra el derecho a la vida (art. 4), a la integridad física y psíquica, establece que nadie sea sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 5) y señala que los crímenes como el genocidio, la tortura y la desaparición forzosa de personas por razones políticas son imprescriptibles.

También, nuestra Carta Magna en su art. 276 establece la figura del Defensor del Pueblo, como persona e institución encargada de defender los derechos humanos y canalizar los reclamos populares. Es una de las piezas angulares que debe garantizar los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas ante los abusos del Estado.

El Estado paraguayo ratificó numerosos tratados y convenciones internacionales que defienden estos derechos y señalan las obligaciones de los Estados parte de indemnizar a las familias o a las personas que hayan sido víctimas de su accionar o de errores de su sistema judicial.

Con el fin de reparar en parte a las víctimas de la dictadura se sancionó y promulgó la Ley N° 838/96 “Que indemniza a víctimas de derechos humanos durante la dictadura de 1954 a 1989”; la misma posteriormente fue modificada por la Ley N° 3603/08 y por la Ley N° 4381/11<sup>2</sup>.

## Encuentro Nacional de Víctimas de la dictadura stronista

Una de las líneas de acción más importantes llevadas adelante por la Mesa Memoria Histórica fue la de continuar el proceso de contacto con referentes y organizaciones de víctimas de la dictadura de diversos departamentos del

2 El texto de las leyes referidas puede ser consultado en: <http://digesto.senado.gov.py/index.php>.

país, recogiendo sus inquietudes e instando al fortalecimiento de las mismas para la lucha por sus derechos.

El 13 de diciembre de 2013, en el local del Museo de la Memoria Histórica se realizó el “Encuentro Nacional Oñondivepa”, que reunió a víctimas de la dictadura stronista de los departamentos de Paraguarí, San Pedro, Cordillera, Concepción, Alto Paraná, Caaguazú, Misiones, Central y la ciudad de Asunción. El evento estuvo organizado por la Mesa Memoria Histórica y tuvo entre sus principales objetivos analizar la situación actual, establecer una red de comunicación entre las/os referentes y víctimas de todo el país<sup>3</sup>.

## **Indemnizaciones a víctimas de la dictadura**

La renovación de las autoridades de la Defensoría del Pueblo ha significado una de las principales reivindicaciones de las víctimas, defensores y defensoras de derechos humanos, dado que, como se señala en otra parte de este informe, el mandato del titular de dicha dependencia está fenecido desde 2008. Además de los numerosos cuestionamientos a su actuación con relación a los pedidos de indemnización de las víctimas así como de hijos e hijas, conforme a la ley, las que soportan años de indefinición y cajoneo de sus expedientes. Mientras, por otro lado, el titular, Manuel Páez Monges, está acusado de haber favorecido con sus dictámenes a cientos, sino miles de personas, que no cumplen los requisitos básicos como el de haber sido víctimas de la dictadura stronista. E incluso, en algunos casos, se han concedido indemnizaciones a los mismos represores.

Con relación a este tema, en el ámbito parlamentario se observaron dos hechos preocupantes. Por un lado, la actitud de la senadora Blanca Fonseca, del PLRA (Partido Liberal Radical Auténtico), cuestionando el derecho de las víctimas de la dictadura y de los hijos e hijas que sufrieron las vivencias en la época de apresamiento de sus padres, desconociendo la normativa legal vigente a nivel nacional e internacional<sup>4</sup>. Y, en otro ámbito, las declaraciones del diputado Clemente Barrios (Asociación Nacional Republicana-ANR), reivindicando en el seno de la cámara la dictadura<sup>5</sup>. Lo que puede indicar una

3 Última Hora, 12 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/encuentro-onondivepa-648943.html>.

4 Paraguay.com, 3 de octubre de 2014. Disponible en: <http://nacionales.paraguay.com/nacionales/diputado-insta-a-fonseca-a-no-dedicarse-a-tonterias-116698>.  
ABC Color, 2 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/denuncia-a-sus-correligionarios-1291793.html>.

5 Última Hora, 9 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/en-diputados-reivindican-la-dictadura-y-maltrato-ninos-n836865.html>.

tendencia a recortar los derechos de dichos actores sociales, sobre la base de que dichas indemnizaciones constituyen un “despilfarro” del dinero público, sin tener en cuenta el daño ocasionado por el Estado a miles de personas durante el largo régimen autoritario de casi 35 años.

### **Solicitud de convocatoria de candidaturas para autoridades de la Defensoría del Pueblo**

En el marco del encuentro nacional Oñondivepa, de diciembre del 2013, se impulsó junto con la Codehupy al inicio del nuevo período legislativo una serie de acciones de incidencia ante la Cámara de Senadores para que se realice la convocatoria a candidaturas para los cargos de Defensor del Pueblo (titular y adjunto), tal como manda la ley. Dichas acciones produjeron encuentros con la Comisión de Derechos Humanos y, principalmente, con la Comisión de Asuntos Constitucionales, que preside el senador Julio César Franco, desde fines del 2013 y a lo largo del 2014, sin lograr que dicha comisión emita un dictamen favorable<sup>6</sup>. La campaña montada a este efecto, que incluyó ruedas de prensa y varios debates, fue perdiendo fuerza, sin lograrse el resultado deseado<sup>7</sup>.

### **Intentos de reposicionar a figuras stronistas en la diplomacia**

Otra línea de acción desplegada fue la de tomar iniciativas contra la reivindicación del pasado stronista. Ante el anuncio del canciller nacional, Eladio Loizaga, de postular al Sr. Luis González Arias, exdiplomático stronista, como embajador ante el Gobierno del Perú, las organizaciones integrantes de la Mesa Memoria Histórica<sup>8</sup> denunciaron el intento de reposicionar a una figura acusada por su intensa colaboración con la dictadura, cuya defensa en la Argentina le valió de parte del gobierno democrático del Dr. Raúl Alfonsín un severo cuestionamiento que lo obligó a retirarse de dicho país en 1986. Diversas publicaciones periodísticas dieron cuenta de la veracidad de las denuncias presentadas por las organizaciones de víctimas y de derechos humanos, por lo cual el canciller Eladio Loizaga se vio obligado a retirar de la

6 ABC Color, 19 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/piden-eleccion-de-nuevo-defensor-del-pueblo-651693.html>.

7 Última Hora, 12 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://m.ultimahora.com/organizaciones-exigen-un-nuevo-defensor-del-pueblo-n749237.html>.

8 La Nación, 2 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/articulo/175631-afirman-que-gonzalez-arias-negaba-las-torturas-ante-la-onu.html>.

Cámara de Senadores dicha postulación, dado que no se contaban con los votos necesarios para su aprobación<sup>9</sup>.

Este fue el segundo intento del canciller Loizaga de colocar en un puesto importante a una figura vinculada a la dictadura. El anterior caso fue la maniobra para la nominación de Alfredo “Goli” Stroessner, en 2013, para ocupar nada menos que la Embajada paraguaya ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Debido al alto rechazo ciudadano dicha postulación no prosperó.

Estos gestos indican una preocupante tendencia del actual responsable de la Cancillería de ubicar en el servicio exterior a personas de tenebroso pasado por sus vínculos con el régimen stronista, desplazando, por otro lado, a aquellas figuras que se caracterizaron por su lucha antidictatorial.

## **Búsqueda de desaparecidos de la dictadura**

En el ámbito de búsqueda de desaparecidos, cuya cifra se estima actualmente en 500 personas, se ha logrado recobrar impulso desde la Dirección de Reparación y Memoria Histórica, del Ministerio de Justicia, gracias a la transferencia de recursos para que el equipo del Dr. Rogelio Goiburú avance en las excavaciones<sup>10</sup>, así como en la constitución en el país de un banco genético, que permita identificar los restos humanos que se vayan encontrando<sup>11</sup>. Para la acción de visibilización fue importante la sesión de la Comisión de Derechos Humanos del Parlasur, que bajo la presidencia de la diputada argentina Julia Perié sesionó en nuestro país el 9 de julio pasado y donde se tuvo oportunidad de escuchar a representantes de organizaciones sociales y de derechos humanos, entre ellos a víctimas de la dictadura<sup>12</sup>.

## **Memoria y educación en derechos humanos**

Otro frente esencial señalado por las víctimas de la dictadura en el encuentro Oñondivepa lo constituye la inserción de la temática de la memoria dentro del

9 Última Hora, 4 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ejecutivo-retiro-candidatura-embajador-gonzalez-arias-n826685.html>.

10 Ministerio de Justicia, 9 de octubre de 2014. Disponible en: <http://ministeriodejusticia.gov.py/noticiasHeader.php?var=143>.

11 MSPBS, 23 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.mspbs.gov.py/v3/ministro-de-salud-recibio-en-su-despacho-a-representantes-de-la-camara-baja-y-de-la-direccion-de-verdad-y-justicia/>.

12 Ministerio del Interior, 11 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.mdi.gov.py/index.php/seguridad-ciudadana/item/3358-en-audiencia-p%C3%BAblica-presentaron-avances-de-derechos-humanos-en-el-paraguay-parlasur>.

ámbito educativo. En ese sentido, se pudo participar en varios eventos organizados por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) sobre derechos humanos llevando la visión de lo que fue la dictadura y su negativo legado en este sector.

También se destaca la participación en el Primer Congreso Internacional Docente “Educar para recordar”, realizado de forma conjunta por la Embajada Mundial de Activistas por la Paz y el MEC y que contó con la participación de directores/as, supervisores/as y docentes<sup>13</sup>. El congreso abordó la problemática del Holocausto y su relación con la dictadura stronista que dio refugio a criminales nazis perseguidos internacionalmente como el oficial nazi Josef Mengele –de señalada actuación en el campo de concentración de Auschwitz–, que encontró refugio durante 5 años en el país.

Otro hecho de positiva influencia lo constituyó el programa ‘Educación en Derechos Humanos’, trabajo conjunto del Servicio Paz y Justicia – Paraguay (Serpaj - Py) con la Dirección General de Derechos Humanos del MEC, a lo largo del año. Una de las principales actividades realizadas en el marco del programa fue la realización del Seminario Internacional “Educación en DDHH y DDHH en educación”, realizado el pasado 27 y 28 de noviembre y cuyo objetivo principal fue posicionar en la agenda política y ciudadana el tema de la educación pública como garante de derechos<sup>14</sup>.

En el ámbito de gobiernos locales, es de destacar la iniciativa de la Comisión de Derechos Humanos de la Junta Municipal de Asunción, que por vez primera impulsa este año un Premio Municipal de Iniciativas estudiantiles en derechos humanos en tres categorías, una de las cuales específicamente invita a presentar trabajos en el campo de la Memoria Histórica, dirigido a colegios públicos y privados de la capital<sup>15</sup>.

## Inacción en el ámbito judicial

Otro ámbito de preocupante situación es el Poder Judicial, donde las quejas entabladas por víctimas de la dictadura y defensores/as de derechos humanos contra exrepretores de la dictadura, permanecen archivadas desde

13 MEC, 3 de diciembre de 2014. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/cms\\_v2/entradas/294957-culmino-con-exito-i-congreso-internacional-docente-educar-para-recordar](http://www.mec.gov.py/cms_v2/entradas/294957-culmino-con-exito-i-congreso-internacional-docente-educar-para-recordar).

14 Serpaj-Py, 26 de noviembre de 2014. Disponible en: [https://www.google.com.py/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0CDMQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.serpajpy.org.py%2F%3Fp%3D3399&ei=nkR\\_VJSODY3SgwSal4DwBg&usg=AFQjCNEWhGz4n-hJqFomGLpWfGAI\\_ZwDSA&sig2=tRo3uY9wbl-cR\\_L1EJy7g&bvm=bv.80642063,d.eXY](https://www.google.com.py/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0CDMQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.serpajpy.org.py%2F%3Fp%3D3399&ei=nkR_VJSODY3SgwSal4DwBg&usg=AFQjCNEWhGz4n-hJqFomGLpWfGAI_ZwDSA&sig2=tRo3uY9wbl-cR_L1EJy7g&bvm=bv.80642063,d.eXY).

15 Última Hora, 3 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://m.ultimahora.com/premieran-iniciativa-estudiantil-n826261.html>.

hace 10 o 15 años en los juzgados. Esto se evidenció con la crítica pública que ejerció el juez Baltasar Garzón en octubre de este año, en el marco de un seminario internacional, respecto a la falta de voluntad de la justicia paraguaya. Cuestionó también el nulo impulso dado a dichas querellas por parte de la Fiscalía General de la Nación<sup>16</sup>.

En contraste con esta grave inacción, puede citarse la querrela internacional presentada por víctimas de la dictadura ante un juez argentino para que se dé impulso a los alegatos esgrimidos ante la justicia paraguaya y que no tuvieron andamio.

Por otro lado, es de destacar la importante colaboración dada por personas víctimas de la dictadura, investigadores/as y organismos públicos y privados de nuestro país ante la Causa Cóndor, impulsada en Buenos Aires por el fiscal Pablo Oviñas, quienes testificaron ante el Tribunal Federal que juzga a exrepresores de la dictadura militar argentina por casos de personas desaparecidas de nacionalidad argentina, paraguaya, uruguaya y chilena, en el marco del Plan Cóndor.

### **Reconocimiento a luchadores y luchadoras contra la dictadura, y falta de voluntad política del Estado**

En el terreno de las organizaciones de la sociedad civil se dieron varias acciones relevantes a contracorriente de la actitud política gubernamental, de desidia –cuando no de hostilidad– hacia el campo de los derechos humanos. Un acto destacado lo constituyó el impulsado por el Centro Internacional para la Promoción Internacional de los Derechos Humanos (CIPDH), que, bajo el auspicio de la Unesco, es presidido por el jurista Baltasar Garzón. El mismo procedió a entregar en un acto público realizado frente al ex Departamento de Investigaciones de la Policía de la Capital pergamino a más de 200 personas víctimas de la dictadura y organizaciones de la sociedad civil ‘Por su lucha ineludible por los valores de la democracia, la consolidación de los Derechos Humanos y la prevalencia de los valores de la Vida, la Libertad y Dignidad Humana en la hermana República del Paraguay’. Durante el acto, el mismo estuvo acompañado de Adriana Arce, directora del CIPDH. Se trata del más importante gesto de reconocimiento de un organismo internacional a los luchadores y luchadoras contra el régimen autoritario. Y que compensa en parte la falta de voluntad política de organismos del Estado

16 ABC Color, 8 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/garzon-critica-inaccion-de-jueces-y-fiscales-para-esclarecer-crimenes-1293649.html>.

de implementar las Recomendaciones de la Comisión de Verdad y Justicia (2003–2008), de reconocimiento de las luchas individuales y colectivas en la pasada dictadura.

También el Teatro Municipal fue sede en el mes de noviembre de un importante acto de reconocimiento a luchadores y luchadoras, así como a los desaparecidos/as y sus familiares. Un evento que se realizó a sala llena y fue convocado por la Mesa Nacional de Derechos Humanos y el Movimiento de Víctimas de la Dictadura.

### **Esfuerzos por sostener e instalar espacios públicos para la Memoria Histórica**

Finalmente, se destaca como un foco de atención, que no debe ser descuidado, el tema de lugares de memoria histórica o sitios de conciencia, como el Museo de las Memorias ‘Dictadura y Derechos Humanos’, instalado en la ex Técnica del Ministerio del Interior, que sufre de la falta de atención del sector público a los problemas de infraestructura edilicia y mejora del confort para la atención de los más de 3.000 estudiantes, víctimas de la dictadura y visitantes de otros países que acuden al local anualmente. Es un proceso de cogestión entre el citado ministerio, la Fundación Celestina Pérez de Almada y la Mesa Memoria Histórica.

Una situación de amenaza pende sobre el ex Departamento de Investigaciones de la Policía, una parte del cual está destinado a museo, pero sin rubro para el mantenimiento y el adecuado confort para el visitante, además de una situación de permanente tironeo por parte de la autoridad policial para retomar ese predio y destinarlo a oficinas. Igual situación se da con el incipiente espacio museístico del penal de Abraham Kue, en San Juan Bautista de las Misiones, donde no logra concretarse dicho proyecto por la resistencia de los jefes policiales y la falta de un programa articulado con organizaciones de la sociedad civil. Por citar solo algunos casos.

### **Memoria y cultura: aportes bibliográficos sobre la dictadura**

Es importante destacar la articulación de la Mesa Memoria Histórica con otros sectores como el de los periodistas y artistas que colaboran en la difusión de los eventos de memoria. A periodistas de diarios y televisión como de medios alternativos se ha brindado reconocimiento, al igual que a artistas como Alberto Rodas, creador del tema “Dónde están”, y en la persona de Syl-

vie Moreaux al equipo realizador del documental “Esperanza”, que recoge las voces de artistas que protagonizaron la Resistencia cultural al régimen.

En el campo cultural, también son de destacar los lanzamientos de libros de investigación sobre la época, como “Goiburú. La odisea del insumo”, de Alfredo Boccia Paz; “Somoza en Paraguay”, de Mónica Zub, y “Mis memorias” de Virgilio Bareiro, “Testimonio de teatristas paraguayos” del investigador cubano-español Carlos Espinosa, entre otros, los que constituyen un notable aporte bibliográfico para el conocimiento de ese periodo terrible. También la “Colección 60 años del Stronismo”, que bajo la dirección del historiador Herib Caballero Campo lanzó 14 volúmenes con la firma de diversos investigadores, con el apoyo del diario Abc Color y la Editorial El Lector.

### Recomendaciones<sup>17</sup>

- Asegurar el cumplimiento de las recomendaciones del Informe Comisión de Verdad y Justicia (CVJ).
- Otorgar a la Dirección de Reparación y Memoria Histórica del Ministerio de Justicia, los recursos necesarios para la búsqueda e identificación de desaparecidos, así como la creación del Banco Genético.
- Elegir un nuevo defensor del Pueblo a través del Congreso Nacional, mediante un proceso de concurso público con la participación de organizaciones sociales, de derechos humanos y de la ciudadanía en general.
- 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 Comisión de Verdad y Justicia (CVJ).
- 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.

17 Extractadas de la Agenda de Exigibilidad en materia de Derechos Humanos de la Codehupy.

- Fortalecer la Unidad Fiscal Especializada en hechos punibles contra los Derechos Humanos del Ministerio Público, a fin de garantizar la investigación de manera diligente, identificando y acusando a los presuntos responsables.
- Adoptar las medidas administrativas correspondientes con el propósito que las víctimas, sus familiares o herederos puedan, individual o colectivamente, acceder a la justicia para garantizar sus derechos.
- Fortalecer –a través de los gobiernos departamentales y municipales– el apoyo al desarrollo de nuevas organizaciones de víctimas y familiares, para que, cumpliendo con el deber de memoria por parte del Estado, se favorezca el acceso al derecho a la verdad y la justicia, inicialmente a través de la protección y puesta en valor de los sitios históricos de la dictadura stronista.

### ***Bibliografía***

- Cáceres, María Stella (2013) “Memoria Obligada para la vigencia de los derechos humanos” en Codehupy (2013) *Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción. Codehupy.
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2013) *Agenda de exigibilidad en materia de derechos humanos. Corto Plazo*. Asunción, Codehupy.



# NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES CONTINÚAN PAGANDO EL COSTO DE LA INACCIÓN

## DERECHOS SEXUALES



El período se caracteriza por pequeños avances en la formulación de políticas públicas y por mucha inacción que sigue colocando a niñas, niños y adolescentes en situación de mayor vulnerabilidad por la falta de medidas para garantizar sus derechos sexuales.

**Mirta Moragas Mereles<sup>1</sup>**

ALIANZA NACIONAL DE LA CAMPAÑA POR UNA  
CONVENCIÓN INTERAMERICANA DE LOS DERECHOS  
SEXUALES Y LOS DERECHOS REPRODUCTIVOS<sup>2</sup>.

- <sup>1</sup> La autora agradece a Margarita Rehnfeldt y a Sonia Brucke la colaboración brindada para la elaboración de este artículo.
- <sup>2</sup> La Alianza está integrada por Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas; Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA); Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer – Paraguay (Cladem-Py); Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP); Centro de Documentación y Estudios (CDE); Enlace – Centro de Desarrollo Humano; Kuña Róga; Las Ramonas; Panambi, Asociación de Travestis, Transgéneros y Transexuales del Paraguay; Paragay y Sociedad Paraguaya de Estudios sobre Sexualidad Humana (SPESH).

## Introducción

El período del informe se caracteriza por algunos avances en formulaciones en políticas públicas, mucho debate para cada pequeño avance<sup>3</sup> y muchos silencios e inacciones de algunas instancias claves, como educación.

Esto sigue impactando en la vida de miles de niñas, niños y adolescentes, cuyos proyectos de vida se encuentran en riesgo ante la falta de políticas que les permitan considerar su sexualidad y todos los derechos vinculados a ella.

La vigencia de la doble moral en la sociedad, que impide avanzar en un debate sincero y abierto sobre la temática, ha mostrado en dos casos concretos lo necesario que es caminar hacia una sociedad garante de derechos, sin discriminaciones.

## Marco jurídico y de políticas públicas

Los derechos sexuales se encuentran amparados en la Constitución Nacional (art. 25), así como en instrumentos internacionales que han sido ratificados por el Estado paraguayo (Cfr. Moragas et al, 2012: 434).

En el período no se registran cambios legislativos. Continúa sin tratarse el proyecto de ley de salud sexual, materno-perinatal, en la Cámara de Senadores. En el informe anterior se había registrado un dictamen favorable de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuentas. Dicho dictamen fue retirado por la plenaria de la Cámara a pedido del presidente de la Comisión, Juan Darío Monges.

En enero de 2014 se presentó el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2014 – 2018, cuyo objetivo estratégico es “Mejorar la salud sexual y reproductiva de la población del Paraguay, por medio del desarrollo de políticas públicas justas, equitativas e integradoras, con enfoque de género, derechos e interculturalidad”.

Este plan avanza en la visibilidad y reconocimiento explícito de mujeres discriminadas como las lesbianas, bisexuales, trans y trabajadoras sexuales y establece una serie de lineamientos sobre educación y atención en salud sexual y reproductiva para ellas.

3 Tal es el caso de la libreta de salud del y la adolescente.

En ocasión de su presentación, la Dra. Karen Díaz, directora del Programa de Salud Sexual y Reproductiva del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), manifestó que “en el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva se establece[n] todas las precauciones que deben tomar niños, niñas y adolescentes. A partir de los 10 años, los niños deben conocer sobre salud sexual y reproductiva”<sup>4</sup>.

A la fecha, no se cuenta con información sobre la implementación de este plan.

## **Iniciativas estatales**

### *El Ministerio de Educación y Cultura, el gran ausente*

Una deuda pendiente sigue siendo la implementación del Marco Rector para la Educación Integral de la Sexualidad (MRPEIS). En el mes de setiembre del 2013, grupos de adolescentes y jóvenes organizados realizaron una manifestación frente al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) para exigir políticas de educación integral de la sexualidad con enfoque de derechos, género y diversidad. En dicha ocasión, representantes del MEC prometieron convocar a una mesa de diálogo con las organizaciones.

En noviembre de 2013, se realizó una primera mesa de diálogo, donde las organizaciones expusieron su preocupación con relación al abordaje en las escuelas y colegios sobre temas como VIH/Sida e infecciones de transmisión sexual (ITS). Cuestionaron el desfase en la información y los prejuicios que detectan en el cuerpo docente. El MEC se limitó a escuchar y prometió que a inicios del 2014 continuaría esta mesa. Al cierre de este informe, no se había vuelto a convocar dicho espacio<sup>5</sup>.

Esto muestra el escaso interés y la nula iniciativa del MEC en escuchar a las y los sujetos titulares del derecho a la educación integral de la sexualidad y profundiza el vacío que deja la eliminación<sup>6</sup> del MRPEIS.

4 Radio Amambay AM, 1 de febrero de 2014. Disponible en: [http://www.amambay570.com.py/v2/3710\\_-educaci-n-sexual-debe-iniciar-desde-los-10-a-os-de-edad-.html](http://www.amambay570.com.py/v2/3710_-educaci-n-sexual-debe-iniciar-desde-los-10-a-os-de-edad-.html).

5 Entrevista de la autora con integrante de la organización BECA.

6 Si bien el decreto ministerial del 2011 “suspendía” la aplicación, en la práctica se trató de una eliminación. El paso del tiempo en inacción es una evidencia de esto.

### *Servicios diferenciados para adolescentes*

En febrero de este año se instaló un servicio diferenciado para adolescentes en Encarnación (Itapúa), a partir del impulso del grupo de adolescentes y jóvenes de Presencia Joven a través de un proyecto implementado por la organización Kuña Rôga.

Se informó que articularían con el MSPBS “[s]obre tres ejes principales: uno es la formación de educadores inter pares, mediante la cual jóvenes brindan información sobre salud sexual y reproductiva, prevención de embarazo precoz y evitar infecciones de transmisión sexual; un segundo eje aborda el trabajo con prestadores de servicios de salud, y el tercer eje es comunicacional”<sup>7</sup>.

De acuerdo a la información proporcionada por las organizaciones promotoras, hasta el día de hoy este servicio no es el adecuado para atender las necesidades de las y los adolescentes, por falta de compromiso del MSPBS.

### *Libreta de salud del y la adolescente*

Al cierre del informe del año pasado (Cfr. Moragas, 2013: 439), se informaba que se estaba realizando una nueva revisión de la libreta del y la adolescente. Dicha revisión culminó en diciembre del 2013, con la presentación de la tercera versión de ambas libretas de salud<sup>8</sup>.

La revisión de la libreta contó con la participación de grupos de adolescentes y jóvenes que promueven los derechos sexuales y los derechos reproductivos<sup>9</sup>. Contó, asimismo, con la participación de representantes de grupos conservadores, opositores al avance de estos derechos.

La nueva versión de la libreta es el resultado de la presencia de ambos grupos, pues por un lado avanza en contenido con relación a lo señalado en el informe anterior, pero mantiene el sesgo “abstencionista”<sup>10</sup>, alejado de la realidad, y retacea información científica. Continúa preocupando el enfoque de

7 ABC Color, 17 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/interior/instalan-servicio-de-salud-diferenciado-650751.html>.

8 ABC Tv, 21 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/abc-tv/locales/lanzan-libreta-de-salud-del-adolescente-1198590.html>.

9 Nos referimos a los grupos Somos Pytyvôhára en Derechos Sexuales y Reproductivos, un grupo juvenil que nuclea a 13 organizaciones de adolescentes y jóvenes de Asunción, Central, Alto Paraná, San Pedro y Cordillera, y al grupo “Presencia Joven”, apoyado por la organización Kuña Rôga de Encarnación.

10 Este sesgo pretende presentar la alternativa de la abstinencia sexual como la mejor opción, sin considerar la realidad ni el contexto.

la “abstinencia como la mejor forma de prevenir embarazo”, desfasado con relación a la realidad que indica que el “52% de las mujeres entre 15 a 19 años (...) declara llevar una vida sexual activa”<sup>11</sup>. Es decir, ante esta realidad, la libreta debería insistir mayormente en explicar los riesgos para la salud y otras consecuencias para la vida de las adolescentes, cuestiones que son obviadas en la libreta.

### ***Algunos temas abordados en la libreta***

En la página 10 se insiste en letras gruesas en que “la abstinencia sexual y el retraso en el inicio de las relaciones sexuales son las mejores formas de prevenir un embarazo no planificado e infecciones de transmisión sexual”, afirmación que se repite en otras páginas. No se cuestiona la veracidad de la afirmación, sino su no correspondencia con la realidad de las y los adolescentes en Paraguay.

En la página 11, al igual que en la libreta anterior, se enumeran las “ventajas de esperar” para iniciar las relaciones sexuales. Entre ellas se vuelve a mencionar que con esto se evitaría “contraer matrimonio bajo presión”. Esta afirmación no corresponde a un problema de salud, sino a una consecuencia de orden social que se basa en la idea de que las relaciones sexuales “correctas” son las que se realizan en el marco del matrimonio heterosexual con fines reproductivos, además de partir desde una visión completamente heterocéntrica de la sexualidad.

En la página 13 y siguientes, cuando se desarrolla el funcionamiento de los órganos sexuales, se mejora la redacción y se explica desde una visión más científica. De todas maneras, es criticable que cuando se refiere a la uretra y al ano se agrega la expresión “acordate que la uretra y el ano no forman parte del aparato reproductor”, aclaración innecesaria que en realidad remite a la idea de que el ano no debe ser usado en las relaciones sexuales, y la expresión “aparato reproductor” remite de nuevo a la idea de que el único fin de los órganos sexuales es la reproducción.

En la página 15 en adelante se explican los métodos anticonceptivos. Es destacable que cuando habla de “métodos basados en el conocimiento de la fertilidad”, conocidos como “métodos tradicionales”, se agrega la aclaración: “No protege de las ITS”. Al referirse a los llamados “métodos modernos”, se

11 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) 2010 *Plan Nacional de Promoción de la calidad de vida y salud con equidad de la adolescencia 2010–2015*. Asunción, MSPBS. Disponible en: [http://www.unfpa.org.py/download/Plan%20Adolescente\\_FINAL.pdf](http://www.unfpa.org.py/download/Plan%20Adolescente_FINAL.pdf).

refiere a ellos como “otros métodos anticonceptivos”. Al referirse al preservativo masculino aclara que “disminuye la transmisión del VIH y otras ITS”.

Hay que destacar, además, que en la página 17 se explica que en caso de ser víctima de violencia sexual, los centros de atención de salud “deben administrar antirretrovirales para evitar el VIH”, aunque debería haber sido más clara y explícita la explicación sobre la existencia y contenido del protocolo de atención para víctimas de violencia sexual.

En la página 24 de la libreta de la adolescente se refiere a lo que sucedería en el caso en que una adolescente quedara embarazada. Es lamentable que no haya hecho referencias a las consecuencias negativas para la salud de las adolescentes ni presentado datos de investigaciones y cifras existentes sobre esto. Señala que “el aborto provocado no es una solución y pone en riesgo tu vida”. Elude mencionar la causal despenalizada en nuestra legislación, que es la referida a un peligro para la vida de la mujer, riesgo mayor en el caso de niñas y adolescentes.

En resumen, esta versión de la libreta retoma algunos elementos presentes en la primera versión de la libreta, pero con claros sesgos y sin poner énfasis en temas necesarios como la importancia de tomar decisiones libres y responsables con base en información científica y libre de sesgos, desde un enfoque integral.

## **Casos**

### *Cuando la doble moral cae*

Es sabido que las más fuertes oposiciones al avance de los derechos sexuales vienen de sectores vinculados a las iglesias. En el período de este informe se han registrado casos de violaciones a derechos sexuales de parte de integrantes de estos sectores, que dicen reivindicar valores morales así como la “vida y la familia”.

El primer caso es el de la denuncia de una mujer en Ciudad del Este (Alto Paraná), que afirmó que su hija de 15 años había sido abusada y embarazada por el cura párroco de su comunidad. Se publicaron fotos donde la adolescente aparecía en traje de baño con el cura párroco en un balneario.

La denunciante señaló:

*No puedo más mantenerme callada tratando de defender a un sacerdote que por todos lados se muestra como santo. Ya denuncié esta situación ante el obispo, sin embargo, al parecer no tiene la intención de resolver esta situación. Yo le suplico también al obispo para que le saque a este sacerdote de la Diócesis (...)»<sup>12</sup>.*

El segundo caso registrado corresponde a la denuncia de una alumna de la Universidad Católica de Asunción (UCA), por acoso sexual de parte de un docente, quien pertenece al Instituto Tomás Moro<sup>13</sup> de dicha casa de estudios y había sido un férreo opositor al MRPEIS. La denuncia se enmarca en el caso de compra de notas en la UCA, por la cual fueron expulsados 41 alumnos y alumnas, que a su vez fueron imputados por la fiscalía, junto con dos funcionarios de la universidad<sup>14</sup>.

Luego de la expulsión, varios alumnos y alumnas denunciaron que además de los funcionarios, había docentes implicados. Una de las alumnas denunció que el cambio de notas fue ofrecido a cambio de “favores sexuales” y que ella habría sido acosada sexualmente por Cristian Kriskovich, quien a su vez se desempeña como integrante del Consejo de la Magistratura, representando a la UCA.

La denuncia relata que el docente le enviaba a la alumna mensajes con contenidos como: “(...) tener una amiga es como tener una gallina de mascota, tarde o temprano vas a pasar a comértela’. (...) Después le envía una foto tremendamente obscena de una mujer y le pregunta (a la alumna) si se pondría ese disfraz”<sup>15</sup>.

Ambas denuncias se encuentran en fase investigativa, pero son una muestra de que quienes se oponen al reconocimiento de los derechos sexuales, reivindicando valores morales, a “la vida y a la familia” como el centro, no se caracterizan necesariamente por practicar aquello que reivindican y son una muestra clara de cómo opera la doble moral en nuestra sociedad.

12 ABC Color, 12 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/interior/acusan-que-cura-embarazo-a-quinceanera-1234569.html>.

13 El citado instituto es conocido por su trabajo de argumentación opositora a derechos sexuales y derechos reproductivos.

14 Hoy, 9 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/compra-de-notas-uca-expulsa-a-41-alumnos>.

15 Última Hora, 7 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/expulsada-derecho-uca-denuncia-acoso-docente-la-facultad-n845486.html>.

### ***Mujer denuncia a juez por acoso***

En agosto se dio a conocer la denuncia pública de una mujer contra un juez por acoso sexual. Se trata del (actualmente ex) juez Guillermo Pereira Saguier, quien entendía en la causa por régimen de relacionamiento del hijo de la denunciante<sup>16</sup>.

Ante la denuncia, el Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia, de oficio, inició la investigación al juez<sup>17</sup>, quien se sustrajo del proceso renunciando a su cargo<sup>18</sup>.

Al darse a conocer este caso, otra mujer afirmó haber sido acosada por el magistrado<sup>19</sup> mientras tramitaba una causa en la cual ella era parte, y diversos profesionales del derecho afirmaron que esta no es una práctica aislada del Poder Judicial, pero que, por las desigualdades de poder existentes entre las víctimas y los victimarios, rara vez eran denunciados.

### **Recomendaciones**

Cabe señalar que las recomendaciones que se citan a continuación son las mismas que se incluyeron en informes anteriores (Cfr. Moragas et al, 2012 y Moragas, 2013). Sin embargo, se reiteran en el presente informe a fin de remarcar la necesidad de su cumplimiento, así como para plasmar el nulo avance y los retrocesos de nuestro país en materia de realización de derechos sexuales.

- Implementar efectivamente el nuevo Plan de Salud Sexual y Reproductiva.
- Implementar el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad.
- Hacer efectiva la vigencia de un Estado laico, tal como lo establece la Constitución Nacional (art. 24).

16 ABC Color, 27 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/modelo-denuncia-a-juez-por-acoso-sexual-1279742.html>.

17 ABC Color, 28 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresajudiciales-y-policiales/corte-investiga-a-juez-de-la-ninez-ante-denuncia-de-modelo-por-acoso-sexual-1280199.html>.

18 ABC Color, 1 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/renuncio-el-juez-pereira-saguier-1281534.html>.

19 ABC Color, 29 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/otra-mujer-denuncia-que-fue-acosada-el-magistrado-n824776.html>.

- 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***

- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2014) *Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva Paraguay 2014-2018*. Disponible en: <http://www.cepep.org.py/archivos/PNSSR2014.pdf>
- Moragas, Mirta; Fessler, Sandra y Romero, María Inés (2012) “Sin esperanzas bajo un gobierno de facto. Derechos sexuales” en *Derechos Humanos en Paraguay 2012*. Asunción, Codehupy.
- Moragas, Mirta (2013) “Adolescentes, niñas y niños principales víctimas de la falta de garantías. Derechos sexuales” en *Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción, Codehupy.



# #CEROCOMPROMISOEFECTIVO

## DERECHOS REPRODUCTIVOS



Este año se registran pequeños avances en la formulación de políticas públicas pero casi nulos progresos en la práctica efectiva. Con la realización en Paraguay de la asamblea de la Organización de Estados Americanos (OEA), los grupos fundamentalistas colocaron el tema del aborto en el debate, aunque no tenía ninguna vinculación con los temas en esta asamblea, ni con la situación del tratamiento legislativo del tema en el país.

### **Mirta Moragas Mereles**

ALIANZA NACIONAL DE LA CAMPAÑA POR UNA  
CONVENCIÓN INTERAMERICANA DE LOS DERECHOS  
SEXUALES Y LOS DERECHOS REPRODUCTIVOS<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Integrada por: Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas; Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (Beca); Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer - Paraguay (Cladem-Py); Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP); Centro de Documentación y Estudios (CDE); Enlace - Centro de Desarrollo Humano; Kuña Rôga; Las Ramonas; Panambi; Asociación de Travestis, Transgéneros y Transexuales del Paraguay; Paragay; y Sociedad Paraguaya de Estudios sobre Sexualidad Humana (Spesh).

## Introducción

El período del informe se caracteriza por avances en la formulación de leyes y políticas públicas sobre derechos reproductivos pero escasos logros en su efectiva garantía. El tema del aborto se colocó en el espacio público sin un debate real, y además no se tradujo en ningún tipo de acción concreta en leyes ni políticas públicas. Mientras, persisten altas tasas de embarazo de niñas y adolescentes, sin que se ponga en práctica ninguna medida efectiva de prevención.

## Marco jurídico

Los derechos reproductivos tienen rango constitucional (art. 61), y se encuentran contemplados en instrumentos firmados y ratificados por el Estado paraguayo<sup>2</sup> (Cfr. Moragas, 2013: 442).

Continúa sin tratarse el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal. En el informe anterior se había registrado un dictamen favorable de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuentas del Senado. Dicho dictamen fue retirado por la plenaria de la cámara a pedido del presidente de la comisión, el senador del Partido Colorado Juan Darío Monges.

En el mes de octubre se sancionó la ley N° 5344/2014 “Que establece el reposo por maternidad para cargos electivos”. La citada ley establece que:

*Toda mujer que ocupe cargo electivo tendrá derecho al reposo por maternidad hasta por doce semanas, sin dejar de percibir el equivalente al salario que le corresponda. El permiso será tramitado de acuerdo con las disposiciones reglamentarias de la institución en la que desempeña el cargo (art. 1).*

Esta ley viene a dar respuesta a una cuestión que hasta el momento no había sido legislada y que implicaba un menoscabo de los derechos de las mujeres en el ejercicio de un cargo electivo. En la práctica, ante el vacío legal, se sugería tomar un reposo “por enfermedad”, que claramente no se ajustaba a la realidad de estas mujeres.

2 Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Pidesc, ley N° 4/92), la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés, ley N° 1215/86), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, ley N° 57/90) y la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH, ley N° 1/89).

Este avance muestra que aún persisten brechas para el goce de los derechos reproductivos y las dificultades de compatibilización del trabajo productivo y reproductivo de las mujeres.

## La OEA y el tema que no fue: aborto

En junio de este año tuvo lugar en Asunción el 44° período ordinario de sesiones de la Organización de Estados Americanos (OEA).

En el temario de la asamblea estaba prevista la discusión de un proyecto de declaración sobre “Derechos humanos, orientación sexual e identidad y expresión de género”, que fue propuesta por la delegación de Brasil. A partir de esto, grupos conservadores y fundamentalistas ligados a las iglesias iniciaron una campaña de desinformación sobre el contenido real y el alcance de esta declaración, afirmando, entre otras cosas, que el tema del aborto estaba incluido en la agenda del debate<sup>3</sup>, cuando en realidad no era así.

Lo que se generó fue una polarización y un debate sobre temas que realmente no iban a ser discutidos con el alcance y sentido que se pretendió darle.

Esta campaña generó una lamentable declaración del Senado, “Por la cual se insta al Poder Ejecutivo - Ministerio de Relaciones Exteriores a la promoción del derecho a la vida desde la concepción y a la protección integral de la familia en los términos establecidos por el art. 49 de la Constitución Nacional y otros derechos constitucionales”, presentado por los senadores Carlos Amarilla y Emilia Alfaro (ambos del Partido Liberal Radical Auténtico, PLRA), Eduardo Petta (del Partido Encuentro Nacional, PEN), Arnoldo Wiens y Luis Castiglioni (ambos de la ANR - Partido Colorado)<sup>4</sup>.

El texto aprobado señalaba que la Cámara de Senadores declara:

*Instar al Poder Ejecutivo - Ministerio de Relaciones Exteriores a asumir posturas que garanticen plenamente el derecho a la vida desde la concepción y la protección integral y promoción de la familia en los términos establecidos por la Constitución Nacional, en el marco de la realización del 44° periodo de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, a realizarse del 3 al 5 de junio de 2014 (declaración, art.1).*

3 El temario de la asamblea está disponible en <http://www.mre.gov.py/44agoea/docs/AG06417S04%20-%20proyecto%20de%20temario.pdf>

4 Expediente S-146424. Disponible en: <http://silpy.congreso.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F102735>

En igual sentido se pronunció la Cámara de Diputados a propuesta del diputado José María Ibáñez, del Partido Colorado, aprobando la declaración “Que exhorta al Poder Ejecutivo a defender el matrimonio compuesto entre el varón y la mujer, ante la 44° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA)”<sup>5</sup>, evidenciando un total desconocimiento de la real agenda de la asamblea.

Existe una gran necesidad de ampliar el debate sobre derechos reproductivos al interior de la OEA, pero el debate debe hacerse a partir del planteamiento claro de argumentos en los espacios que corresponda. En esta ocasión, lo que sucedió fue una gran desinformación y manipulación para presentar un tema que ni siquiera iba a ser discutido.

## **Iniciativas estatales**

### ***Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2014 - 2018 (PNSSR)***

A inicios de año se presentó el nuevo Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (PNSSR) 2014-2018 del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)<sup>6</sup>.

Tiene como objetivo estratégico “mejorar la salud sexual y reproductiva de la población del Paraguay, por medio del desarrollo de políticas públicas justas, equitativas e integradoras, con enfoque de género, derechos e interculturalidad”. Cuenta con 7 áreas estratégicas, entre las que se encuentran la de “maternidad segura y salud neonatal” y la de “planificación familiar”, cuyas líneas de acción son:

5 E'a, periódico de análisis *Diputados se pronuncian a favor de la vida y la familia*, 5 de junio de 2014. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/diputados-se-pronuncian-a-favor-de-la-vida-y-la-familia/>

6 Texto completo del PNSSR disponible en <http://www.cepep.org.py/archivos/PNSSR2014.pdf>

**Cuadro N° 1. Áreas estratégicas I y II y líneas de acción. PNSSR 2014-2018**

<b>Área I. Maternidad segura y salud neonatal</b>	<b>Área II. Planificación familiar</b>
<p><b>Objetivo específico:</b> lograr disminuir los niveles de morbi-mortalidad materna y neonatal.</p>	<p><b>Objetivo específico:</b> lograr que todas las personas en edad reproductiva puedan ejercer su derecho a la planificación voluntaria de su familia, mediante el acceso oportuno a la información completa y veraz, a servicios de calidad y a la provisión gratuita de anticonceptivos efectivos.</p>
<p><b>Líneas de acción</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Salud en etapa preconcepcional y salud sexual.</li> <li>2. Atención prenatal oportuna y adecuada.</li> <li>3. Parto realizado por personal calificado y en ambiente habilitante calificado.</li> <li>4. Resolución de las emergencias obstétricas y neonatales.</li> <li>5. Salud neonatal.</li> <li>6. Elaboración e implementación de la educación integral de la sexualidad, basada en derechos y en la evidencia científica, adecuada a los diferentes grupos etarios y entornos culturales, accesible para niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas.</li> <li>7. Vigilancia epidemiológica de la salud, morbilidad severa y mortalidad materna y neonatal.</li> </ol>	<p><b>Líneas de acción</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Información veraz y actualizada, servicios adecuados y eficaces de planificación familiar e insumos gratuitos accesibles a todas las personas.</li> <li>2. Disponibilidad asegurada de insumos en salud sexual y reproductiva, incluyendo medicamentos para la maternidad segura y la salud neonatal, anticonceptivos, equipamientos, instrumentales y otros suministros esenciales.</li> </ol>

Fuente: PNSSR 2014-2018.

Cabe destacar que, entre los lineamientos del área I, se establecen los de “definición e implementación de una estrategia de prevención del embarazo no deseado y/o embarazo precoz en la adolescencia, conforme a las edades y con enfoque de derechos”. Con relación a esto, la directora de Salud Sexual y Reproductiva del MSPBS, Dra. Karen Ruiz, señaló que “Hay que tener en

cuenta que la apertura es mucho mayor. Los jóvenes reclaman información y educación (...)"<sup>7</sup>.

Con relación a la línea de acción sobre “resolución de emergencias obstétricas y neonatales”, se menciona la “disponibilidad y uso adecuado en todos los servicios del (...) manual de atención humanizada post-aborto”.

La formulación del plan reconoce e incluye una perspectiva de derechos, género e interculturalidad. Asimismo, reconoce la importancia de la coordinación con otras instancias del Estado, como el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ), entre otras.

### **#CeroMuertesEvitables**

En el mes de junio se presentó una campaña denominada “#CeroMuertesEvitables”, que consiste en una iniciativa del MSPBS:

*[P]ara disminuir la mortalidad materna y del recién nacido en los próximos cinco años. Esta movilización se propone dar un fuerte impulso político, social y comunitario a varias acciones para sumar e involucrar a quienes toman las decisiones a nivel nacional y local, al personal de salud, a las madres, padres y familias, empresas, sociedades científicas, medios de comunicación, periodistas, estudiantes y a la sociedad en su conjunto<sup>8</sup>.*

La movilización se propone lograr:

*Inversión necesaria del presupuesto nacional para este tema, que trascienda distintos gobiernos; fortalecer a los servicios de salud en recursos humanos, infraestructura, equipamientos e insumos; que las mujeres, sus parejas y familias reciban información y acudan oportunamente a los servicios para el parto y controles; que la comunidad apoye acciones a su alcance, como el transporte y albergue solidario de mujeres que darán a luz; y que el sector privado apoye la movilización como parte de sus acciones de responsabilidad social.*

Lo criticable de la iniciativa es que la cuestión de los derechos reproductivos de las mujeres se encuentra muy solapada, la cuestión del embarazo en adolescentes y niñas y los abusos sexuales prácticamente no se abordan y no son claras las políticas públicas que pretende aplicar el MSPBS para lograr lo que se propone. Tampoco se vincula esta iniciativa con el PNSSR.

7 ABC Color *Quiieren frenar embarazo precoz*, 23 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/quieren-frenar-embarazo-precoz-1208185.html>

8 Toda la información que se cita sobre la iniciativa se encuentra disponible en <http://www.ceromuertesevitables.com/>

## Preocupaciones persistentes

### *Embarazo en niñas y adolescentes*

Con relación al embarazo en niñas y adolescentes, las cifras continúan siendo altas.

*El 20% de las muertes maternas se registra en adolescentes embarazadas. Sigue siendo importante el embarazo adolescente y hay que señalar que existe un aumento de embarazos en edades muy precoces, entre 10 y 14 años.*

*Las causas están relacionadas con la carencia de información sobre salud sexual y reproductiva en las familias, escuelas o colegios, la temprana iniciación sexual, las primeras relaciones sexuales no planificadas, la resistencia de los varones a utilizar protección y los abusos sexuales, especialmente en los embarazos en edades entre 10 y 14 años<sup>9</sup>.*

Resulta preocupante que ante esta realidad, y particularmente ante la evidencia de relación entre embarazos en niñas y abusos sexuales, no se tomen serias medidas de prevención, detección temprana de situaciones de abuso, denuncia y sanción.

Un informe de Naciones Unidas revela que, en Asunción, el índice de embarazos adolescentes bajó de 16,6% (año 2000) a 14% (2011). Similar caso se observa en el departamento Central, de 17,3% en el año 2000 bajó ligeramente a 16% en 2011. Este leve descenso no es la situación generalizada en el país. Por ejemplo, en contrapartida, en Alto Paraguay se registra un índice de 30,7%; en Canindeyú, 27,7%; en Amambay, 27%; en Boquerón, 25,4%; y en Presidente Hayes, de 25%<sup>10</sup>.

A esto hay que agregar que “38 de cada 100 embarazos de riesgo son de adolescentes”<sup>11</sup>.

Este panorama muestra la imperiosa necesidad de redoblar esfuerzos desde el ámbito de la salud y la educación, principalmente, para evitar que niñas y adolescentes sigan apeligrando sus proyectos de vida y sus vidas mismas.

9 ABC Color *Preocupan muertes de bebés y adolescentes*, 20 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/preocupan-muertes-de-bebes-y-adolescentes-1257620.html>

10 ABC Color *Prevenir embarazos en adolescentes: una cuestión de DDHH*, 3 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/sociales/prevenir-el-embarazo-en-adolescentes-una-cuestion-de-ddhh-635261.html>

11 ABC Color *Se ha avanzado en salud sexual y reproductiva, pero queda mucho por hacer*, 29 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/se-ha-avanzado-en-salud-sexual-y-reproductiva-pero-queda-mucho-por-hacer-1200786.html>

**Aborto**<sup>12</sup>

La penalización del aborto es un problema de salud pública y de derechos humanos. La penalización no disminuye la práctica, sino condena a las mujeres de escasos recursos a realizarlo en condiciones insalubres, poniendo en riesgo su vida. Conforme a una investigación realizada, existe una enorme distancia entre la ocurrencia del hecho y su persecución penal.

**Cuadro N° 2. Las cifras del aborto en Paraguay**

Información	2006	2007	2008	2009	2010	Total	Promedio anual
Egresos hospitalarios por aborto (1)	8677	7696	8340	8660	s/d	33.373	8343
N° de consultas por aborto (2)	4718	4146	4020	4520	4353	21.757	4351
Defunciones de mujeres por aborto (3)	31	33	25	23	s/d	112	28
Razón de mortalidad de mujeres por aborto por 100.000 nacidos vivos (3)	30,4	34,4	25,1	22,5	s/d	112	--
Casos de aborto denunciados en sedes policiales (4)	21	14	11	5	2	53	11
Causas por aborto y tentativa de aborto ingresadas a la Fiscalía (5)	65	60	64	54	38	281	56
Procesos judiciales abiertos por casos relacionados con aborto (6)	s/d	13	24	17	9	63	16
Mujeres que ingresaron a alguna penitenciaría por aborto (7)	0	2	3	2	0	7	1
Mujeres que guardaron reclusión por aborto (7)	1	3	5	2	2	13	3

(1) Observación: no se diferencia entre abortos espontáneos y abortos voluntarios. Fuente: MSPBS, Departamento de Bioestadística. Información proporcionada en 2011, proveniente de formularios de egresos de instituciones dependientes del MSPBS.

12 Apartado basado en Soto y Moragas, 2013.

(2) Observación: no se diferencia entre abortos voluntarios y espontáneos. Fuente: MSPBS, Departamento de Bioestadística. Información proporcionada en 2011, proveniente de los registros diarios de consultas, sólo de instituciones dependientes del MSPBS.

(3) Fuente: MSPBS, Departamento de Bioestadística. Información proporcionada en 2011.

(4) Fuente: Policía Nacional, Departamento de Estadística. Información proporcionada en 2011.

(5) Fuente: Ministerio Público, Dirección de Planificación, Departamento de Estadística. Información proporcionada en 2011.

(6) Poder Judicial, Archivo. Información proporcionada en 2011.

(7) Observación: un total de ocho mujeres han guardado reclusión en el periodo 2006-2010. Una de ellas ingresó antes del periodo considerado, en 2003. Ninguna de ellas tenía condena. Fuente: Ministerio de Justicia y Trabajo, Dirección de Establecimientos Penitenciarios y Ejecución Penal. Información proporcionada en 2011.

Referencia: (s/d) sin datos.

Los procesos penales evidencian el irrespeto a derechos humanos de las personas procesadas en varios aspectos. Se han podido identificar situaciones que implican:

- violación del derecho a la igualdad y a la no discriminación: la persecución penal selectiva, aunque aparentemente benevolente para las mujeres que recurrieron a abortos, indica que la norma es utilizada más con un sentido de aleccionamiento ejemplar que como pauta de necesario cumplimiento. Los efectos masivos y negativos en la salud de las mujeres, por contrapartida, muestran la inconsistencia de someter a tantas personas a consecuencias evitables si se pudiera recurrir a la atención médica sin temor a la denuncia y al proceso penal;
- violaciones del derecho al debido proceso: se han identificado en los casos analizados el uso indebido de figuras penales (calificación como homicidio de un caso de aborto), incumplimiento de plazos procesales, incumplimiento del deber de abstención referido al secreto profesional, uso indebido y abusivo de la detención y violación de la presunción de inocencia;
- tratos crueles, inhumanos y degradantes: se han verificado este tipo de situaciones tanto en la actuación de personal médico que había colaborado en la denuncia de los casos como por parte de la Fiscalía, que tomó declaración a una mujer aún hospitalizada por las secuelas del aborto y por parte de los juzgados de garantías, como, por ejemplo, al imponer una multa a una mujer que había manifestado haber recurrido al aborto por desesperación ante las cargas económicas que tenía;
- violación del derecho a la salud: en los casos analizados, las mujeres habían tenido una demora considerable antes de recurrir a centros asistenciales, posiblemente debido al temor a la denuncia. Efectivamente, en los

tres casos donde hubo asistencia a centros u hospitales en busca de ayuda, se obtuvo una denuncia por parte del personal médico;

- violación del derecho a la intimidad y confidencialidad: el personal de salud que participó en la denuncia ofreció testimonios con información que debía haber sido resguardada como parte del secreto profesional. En otro se realizó una filmación difundida en medios de comunicación (TV y prensa), afectando el derecho tanto de presunción de inocencia de personas luego procesadas, como el derecho a la intimidad de mujeres que estaban consultando en el lugar.

## Casos

### *Aborto forzado*

En el mes de julio se conoció el caso de una adolescente de 17 años que denunció a su madre por obligarla a abortar<sup>13</sup>.

Los derechos reproductivos promueven la adopción de decisiones libres y responsables con relación a la reproducción. Una de ellas incluye el derecho a no ser obligada a interrumpir un embarazo en contra de la voluntad de la mujer. Este derecho debe ser respetado de manera irrestricta.

## 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.

<sup>13</sup> ABC Color *Adolescente denuncia a su madre por obligarla a abortar*, 11 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/adolescente-denuncia-a-su-madre-por-obligarla-a-abortar-1265052.html>

- 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.
- Realizar un debate social y político amplio sobre la ley penal en lo relativo al aborto, presentando información acerca de su aplicación y efectos, y mostrando cuáles son las consecuencias que tiene sobre las mujeres, desde el enfoque de derechos humanos, desde una perspectiva de igualdad de género y con la aspiración de una sociedad justa y democrática.

### ***Bibliografía***

- Moragas, Mirta (2013) “El nuevo rumbo, un viejo conocido. Derechos reproductivos”, en Codehupy (2013) *Derechos humanos en Paraguay 2013*. Asunción, pp. 441-450.
- Soto, Clyde y Moragas, Mirta (2013) *Aborto, sistema penal y derechos humanos de las mujeres*. Disponible en: <http://www.cde.org.py/imd/nim/wp-content/uploads/2014/02/CDE-junio-2013-Aborto-sistema-penal-y-DDHH-de-las-mujeres.pdf>.



# POLÍTICAS PÚBLICAS, ACCESO A LA JUSTICIA Y CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES: LA NECESARIA COMBINACIÓN PARA ENFRENTAR LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES

DERECHO A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA



El Paraguay podría avanzar progresivamente en la lucha contra la violencia hacia las mujeres si el acceso a la justicia se amplía, si se aplicaran y cumplieran adecuadamente las leyes, y las políticas públicas fueran de alcance nacional. Pero para ello se precisa de un Estado comprometido seriamente con combatir la violencia de género. No obstante, este año, algunos casos en los cuales intervino la justicia y aplicó las leyes favorablemente, permite sostener la esperanza de ir logrando menor impunidad, y mayor justicia, lo que a su vez resultará en menor cantidad de víctimas de violencia de género y mayor cantidad de mujeres que acceden a una vida libre de violencia.

**Myrian González Vera<sup>1</sup>**

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (CDE)

1 Los datos recolectados para este artículo han sido proveídos por las instituciones públicas que respondieron a la solicitud, así como de la información de prensa de nivel nacional sistematizada por el equipo del Área Mujer del CDE compuesta por Ofelia Martínez, Mirna González y Rafael Martínez.

## Introducción

En Paraguay cada seis días una niña o adolescente es víctima de abuso sexual, según las denuncias reportadas en los principales medios de prensa de alcance nacional; en un tercio de estos casos el agresor es el padre o padrastro y si incluimos a otros integrantes de la familia, representan el 40%, lo que indica la alta vulnerabilidad en la que se encuentran las niñas en sus propias casas o en sus familias<sup>2</sup>. Y cada diez días muere una mujer en manos de su pareja, esposo, novio o expareja. Estos datos son apenas una aproximación a los casos que ocurren diariamente en el país, porque han sido recogidos de las noticias publicadas en los medios de prensa de nivel nacional. A estos casos publicados –57 niñas abusadas sexualmente y 37 mujeres asesinadas– hay que sumarles aquellos que no han llegado a ser noticia, que no han sido denunciados, que quedaron puertas adentro de la casa o de la familia, lo que implica que la magnitud del problema es mucho mayor.

El Estado paraguayo se ha comprometido a prevenir, combatir y sancionar la violencia de género, la doméstica y la intrafamiliar para dar cumplimiento a los convenios internacionales de los cuales es signatario, principalmente la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés) y la Convención de *Belém do Pará*. Si bien ha implementado acciones diversas para dar cumplimiento a las recomendaciones recibidas de estas, no muestra una voluntad política y firme decisión para mejorar las condiciones dentro de las cuales viven mujeres y niñas del Paraguay que garanticen el derecho a una vida libre de violencia, sobre todo por la falta de acceso a la justicia, el incumplimiento de las leyes existentes y la vigencia de una cultura retrógrada, machista, intolerante y discriminatoria hacia las mujeres.

El presente artículo releva el marco legal que rige en Paraguay, las políticas públicas existentes y algunos casos emblemáticos que muestran cómo la violencia de género produce víctimas cotidianas, por causa de la vigencia de una cultura que discrimina a las mujeres y a grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Este año varios hechos que tuvieron una importante repercusión mediática lograron visibilizar el grave problema de la violencia de género a la cual están expuestas diariamente mujeres y niñas, así como aquellas personas que asumen una identidad femenina como las travestis y las personas transexuales<sup>3</sup>. El más importante sin duda fue el caso de

2 Datos recolectados de cinco medios de prensa de nivel nacional de noviembre de 2013 a octubre de 2014.

3 En este informe de derechos humanos, la situación de las travestis, gays, lesbianas, transexuales y trabajadoras sexuales se aborda en un capítulo aparte, por lo que aquí solamente se hace referencia a los casos de violencia hacia las mujeres.

Lucía Sandoval, que logró su libertad después de haber estado tres años y seis meses en la cárcel acusada de haber asesinado a su exesposo, aun cuando no se contaban con pruebas incriminatorias contra ella. Además, se presenta la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran muchas mujeres indígenas, especialmente niñas y jóvenes, que son también cotidianas víctimas de violencia y hacia las cuales la justicia presta aún menos atención, supuestamente porque está en juego el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas, establecido constitucionalmente. En realidad, esta postura, adoptada por muchas autoridades (policías y jueces), responde a una actitud de discriminación y de errónea interpretación de las leyes.

## Marco jurídico

### *Las leyes que protegen contra la violencia a las mujeres*

El derecho a una vida libre de violencia está garantizado en el Paraguay en diversos instrumentos legales, tanto de nivel nacional como internacional, y la Carta Magna establece en su art. 60 la obligación del Estado a promover políticas que impidan la violencia en el ámbito familiar. La violencia doméstica e intrafamiliar hacia la mujer es la principal forma de violencia de género<sup>4</sup> y es resultado de un estado de inacción del cumplimiento de las normas legales establecidas y del contexto cultural machista y patriarcal vigente en nuestro país. Es decir que, aun cuando se cuentan con numerosas leyes e instrumentos internacionales que forman parte del marco normativo paraguayo que protegen contra la violencia hacia la mujer, no disminuyen los casos de violencia en que las principales víctimas son las mujeres (así como niñas, niños, adolescentes y personas adultas mayores o con discapacidad).

Los principales instrumentos internacionales ratificados por el Paraguay y que son leyes de alta jerarquía, ya que están por encima de las leyes nacionales<sup>5</sup>, según lo establece la Constitución Nacional en su art. 137, que ordenan prevenir, sancionar y erradicar la violencia hacia las mujeres son:

- 4 La violencia de género, según Nieves Rico (1996: 5), “está directamente relacionada a la desigual distribución del poder y a las relaciones asimétricas que se establecen entre varones y mujeres en nuestra sociedad, que perpetúan la desvalorización de lo femenino y su subordinación a lo masculino. Lo que diferencia a este tipo de violencia de otras formas de agresión y coerción es que el factor de riesgo o de vulnerabilidad es el solo hecho de ser mujer” (Soto; González; y Elías, 2003: 10).
- 5 Existen muchos otros instrumentos internacionales que incluyen la protección de los derechos de las mujeres, de las niñas y niños, contra la trata de personas, etc., pero se citan aquí los prioritarios y directamente relacionados con las mujeres y el derecho a vivir una vida libre de violencia.

- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw), Ley N° 1215/86. En 1994 esta Convención –que no tiene una disposición específica sobre la violencia hacia las mujeres– adoptó la Recomendación general N° 19 sobre este tema<sup>6</sup>.
- La Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención *Belém do Pará*): Ley N° 605/95.
- El Protocolo Facultativo de la Cedaw: Ley N° 1683/01.
- El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional: Ley N° 1663/01.
- La Convención contra la delincuencia organizada transnacional: Ley N° 2298/03.
- El Protocolo a la Convención contra la delincuencia organizada transnacional para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños (Protocolo de Palermo): Ley N° 2.356/08.

En cuanto a las principales leyes nacionales vigentes que protegen contra la violencia hacia las mujeres, están:

- La Ley N° 45/91 de divorcio establece como causal de divorcio “el atentado de uno de los cónyuges contra la vida del otro” y “la sevicia, los malos tratos y las injurias graves” (art. 4 incisos “a” y “c”, respectivamente).
- La Ley N° 1/92 de reforma parcial del Código Civil que establece, entre otras:
  - La igualdad entre los cónyuges en la administración de los bienes.
  - El reconocimiento del concubinato y de la unión de hecho.
  - La violencia en el matrimonio, como causal de separación de cuerpos (ya existente en el anterior Código Civil).
- Es importante también incluir en este apartado la creación de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República –que desde 2012 se ha convertido en Ministerio de la Mujer<sup>7</sup>–, ya que este organismo tiene entre

6 La Recomendación general N° 19 establece que los Estados deben velar “porque las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, 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”.

7 En 2012 la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República se convirtió en Ministerio de la Mujer por Ley N° 4675 con los mismos objetivos.

sus principales objetivos la elaboración de “planes, proyectos y normas para erradicar la violencia contra la mujer” (art. 2 de la Ley N° 34/92).

- La Ley N° 1600/00 contra la violencia doméstica que “establece las normas de protección para toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo, en el supuesto de pareja no convivientes y los hijos, sean o no comunes” (art. 1).
- El Código Penal, Ley N° 1160/97. Esta ley se modificó después de 83 años (el anterior databa de 1914) e incluyó importantes cambios que refieren a la violencia de género, la violencia sexual, la violencia familiar y el homicidio doloso. Varios de estos artículos fueron nuevamente modificados sucesivamente en diversas leyes<sup>8</sup>. Entre los puntos de avance más importantes en estas modificaciones del Código Penal, relacionadas con la violencia hacia la mujer, se pueden señalar:
  - El aumento de la pena por homicidio doloso (de 25 a 30 años de prisión) cuando la persona “matara a su padre o madre, a su hijo, a su **cónyuge o concubino**<sup>9</sup>, o a su hermano” (art. 105, inc. 2, Ley N° 3440/08).
  - Aumento de las penas por los hechos de coacción sexual y violación (art. 128, Ley N° 3440/08).
  - El aumento de la pena privativa de libertad y la posibilidad de eliminar la habitualidad del hecho de violencia en el ámbito familiar (art. 229, Ley N° 4628/12)<sup>10</sup>.

La posibilidad que da el art. 229 sobre violencia familiar en el Código Penal, modificado en 2012, se considera un avance, ya que permite presentar la denuncia en el ámbito penal sin la necesidad de la reiteración del hecho de violencia. También amplía su contenido y remite a otro artículo referido a la lesión (art. 111, Ley N° 3440/08) que en su inciso 3 establece que “cuando el autor utilizara veneno, arma blanca, de fuego o contundente o sometiera a la víctima a graves dolores físicos o psíquicos, se aplicará una pena privativa de libertad de hasta tres años o multa”. Hasta antes de la modificación de este artículo, era muy difícil para las víctimas presentar denuncia en el ámbito

8 Ley N° 3440/08; Ley N° 4439/11; Ley N° 4614/11; Ley N° 4628/12 y Ley N° 4770/12.

9 Si bien el Paraguay hasta ahora no cuenta con una ley de feminicidio, este artículo reconoce que existe un agravante por el vínculo familiar, conyugal o de pareja (las negritas son nuestras).

10 Art. 229. Violencia familiar: “El que, aprovechándose del ámbito familiar, ejerciera violencia física o síquica en forma reiterada a otro con quien conviva, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o multa, siempre que del hecho no surjan lesiones en los términos del art. 111; en cuyo caso no se requerirá de la reiteración” (Ley 4628/12).

penal, pues se precisaba de documentos probatorios de la habitualidad de la violencia; es decir, si una persona fuera golpeada una vez no podría recurrir a la instancia penal en caso de ser víctima de violencia familiar.

### ***Proyectos en el Congreso Nacional***

Existen numerosos proyectos de ley referidos al ámbito de la violencia de género, familiar o contra la mujer que están en estudio en las dos cámaras legislativas. Uno de ellos se refiere a una nueva modificación del art. 229 sobre violencia familiar, que ya cuenta con la aprobación de la Cámara de Senadores y establece que la pena privativa será de seis años de prisión y elimina la habitualidad del hecho de violencia para la denuncia penal. El proyecto de ley pasó a la Cámara de Diputados para su estudio<sup>11</sup>.

El 25 de noviembre de 2012, en el marco del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, se presentó un proyecto de “ley integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres basada en asimetrías de género”. Tomaron parte en la iniciativa representantes de los tres poderes del Estado sin haber dado participación a la sociedad civil en el proceso de elaboración del documento, lo que fue cuestionado por organizaciones de mujeres que señalaron la importancia de que una ley de esa naturaleza debía ser producto de un debate público. No obstante, presentaron sus propuestas y críticas al proyecto<sup>12</sup>. Quizá por la falta de respaldo de la sociedad civil, el proyecto, aun cuando obtuvo un dictamen favorable en la Cámara de Diputados, quedó congelado hasta hoy.

Este año, una congresista promovió la redacción de un anteproyecto de ley similar y abrió el espacio a las organizaciones de mujeres de manera que el proyecto contenga las propuestas de la sociedad civil. El anteproyecto se denomina “ley integral de prevención, protección y sanción de la violencia hacia las mujeres” y está actualmente en proceso de revisión y modificación por parte de organizaciones articuladas en una Coalición llamada “#Por ellas”<sup>13</sup>. En el marco de este trabajo se instalaron numerosos espacios para el debate y aportes al documento preliminar<sup>14</sup>.

11 Este proyecto de ley fue presentado en marzo por la senadora Blanca Fonseca y fue aprobado en la Cámara de Senadores en agosto de este año.

12 Para mayor información sobre este tema, véase el artículo del año anterior: González Vera, Myrian (2013) “La violencia de género se combate con cambios culturales y acceso a la justicia” en Derechos Humanos en Paraguay 2013. Asunción, Codehupy, pp. 451-461.

13 Esta coalición está coordinada por Decidamos, Campaña por la expresión ciudadana y está conformada por 16 organizaciones sociales.

14 Según informaciones obtenidas, se espera presentar el anteproyecto de ley el 25 de noviembre de este año, en conmemoración al Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, tal como se hiciera con el anterior proyecto.

Es probable que una ley integral contra la violencia hacia las mujeres sea un avance en términos legales –actualmente existen en la mayoría de los países de la región leyes integrales para combatir la violencia contra las mujeres–. Sin embargo, el gran obstáculo para combatirla es la alta impunidad reinante, pues no es fácil acceder a la justicia y que se apliquen eficientemente las leyes ya existentes, con lo cual los altos índices de diversos tipos de violencia continúan siendo alarmantes en Paraguay.

## **El Estado y las políticas públicas**

La lucha contra la violencia hacia las mujeres fue promovida por los movimientos feministas y de mujeres en el mundo. En Paraguay también fueron organizaciones de mujeres las que colocaron el problema –considerado hasta entonces como una cuestión privada y familiar– en la agenda pública, para convertirlo en un problema social del que el Estado debe hacerse cargo. Es así que la creación misma de la Secretaría de la Mujer ha sido una demanda conquistada por las mujeres. Veinte años han pasado desde que se iniciara la implementación del primer plan nacional para prevenir y sancionar la violencia contra la mujer impulsado por la Secretaría de la Mujer. A partir de entonces, varias políticas públicas se fueron implementando con diversos grados de eficacia y de alcance. A continuación se describirán sucintamente las principales políticas que están implementándose desde el Estado.

### ***El Ministerio de la Mujer***<sup>15</sup>

Las actividades desarrolladas por el Ministerio de la Mujer, ente rector de las políticas de género del Estado, están basadas en el III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008 – 2017, que establece nueve líneas de acción, una de las cuales es “Una vida libre de violencia” y cuenta con dos viceministerios: el de Protección a los derechos de las mujeres, bajo el cual están la Dirección General de Trata de Personas<sup>16</sup>, y la Dirección General de Violencia de Género. Esta dirección ofrece varios servicios de atención integral, información y asesoramiento a mujeres en situación de violencia:

15 La información de este apartado ha sido brindada por el Ministerio de la Mujer especialmente para la redacción del artículo.

16 En este artículo no se aborda la trata de personas porque el tema es abordado específicamente en el artículo sobre la prohibición de la esclavitud y la trata del presente informe.

- El Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur) ha atendido 1.623 mujeres en situación de violencia doméstica, intrafamiliar, sexual, física, económica y psicológica, en el periodo de enero a septiembre de 2014.
- Otro servicio ofrecido desde 2011 es el Sistema Operativo de Seguridad para mujeres en situación de violencia doméstica e intrafamiliar denominado Línea 137 “SOS Mujer”, que consiste en la atención telefónica de cobertura nacional durante las 24 horas del día. Dentro del periodo ya citado más arriba, atendió 9.011 llamadas de mujeres y de hombres de todo el país.
- La primera casa albergue para mujeres víctimas de violencia llamada Mercedes Sandoval se instaló en el año 2010 y está ubicada en una ciudad cercana a la capital y tiene capacidad para 50 personas. “Es un espacio temporal que garantiza el amparo, cuidado y protección de las mujeres en situaciones extremas” y está atendido por un equipo multidisciplinario integrado por psicólogas, trabajadoras sociales y abogadas. De enero a septiembre de 2014 atendió a 28 mujeres y 37 hijas e hijos.
- El Ministerio de la Mujer ha logrado instalar también centros regionales en cuatro ciudades del interior del país: Ciudad del Este, Curuguaty, Filadelfia y Pedro Juan Caballero. A estos centros acuden mujeres que reciben atención jurídica, psicológica y social. Pertenecen a cuatro departamentos de los 17 que existen en el país<sup>17</sup>.

### ***La División de Atención Especializada a víctimas de violencia intrafamiliar y de género - Policía Nacional***

Desde 2010, el Ministerio del Interior, a través de la Policía Nacional y el apoyo de la cooperación internacional<sup>18</sup>, instaló cinco comisarías especializadas de atención a víctimas de violencia intrafamiliar y de género, tres en la capital y dos en el interior del país (Villarrica y Encarnación).

Estas comisarías cuentan con funcionarias y funcionarios policiales capacitadas/os en derechos humanos y perspectiva de género, que atienden a las personas que recurren a denunciar hechos de violencia intrafamiliar y de

<sup>17</sup> Ministerio de la Mujer. Disponible en: <http://www.mujer.gov.py/atencion-a-victimas-de--i22>.

<sup>18</sup> Las comisarías de atención especializada a víctimas de violencia intrafamiliar y de género fueron creadas en el marco de implementación de un proyecto interinstitucional entre cuatro ministerios: el de Interior, de la Mujer, el de Salud Pública y Bienestar Social y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Para mayor información, véase *La atención especializada a víctimas de violencia intrafamiliar y de género de la Policía Nacional: Una política de seguridad ciudadana desde el enfoque de los derechos humanos*, Ministerio del Interior, PNUD y AECID, Asunción.

género. Cuentan con un espacio adecuado para que la víctima pueda sentirse cómoda mientras presenta su denuncia. Sin embargo, han pasado cuatro años y no se han creado otras comisarías especializadas, lo que deja al descubierto la despreocupación del Estado en incluir partidas presupuestarias para que se vayan instalando estos servicios en todo el país.

### ***La Oficina de Atención Permanente para casos de violencia doméstica, maltrato infantil y medidas de urgencia - Corte Suprema de Justicia***<sup>19</sup>

Esta Oficina fue creada en 2010 bajo la Acordada N° 642 con el objetivo principal de atender casos de violencia doméstica. Está instalada en el Palacio de Justicia y para dar mayor cobertura del servicio dispuso la atención 24 horas estableciendo un calendario semanal de turnos en los juzgados de paz de la capital, a la vez de atender los casos en la Oficina Permanente de 7 a 13 horas. Según datos registrados de enero a junio de 2014, fueron atendidos 41 casos de violencia doméstica en los que las víctimas son mujeres y dos casos de víctimas varones.

Además, la Corte Suprema de Justicia dispuso en 2011, según la Acordada N° 705, el uso de un Formulario de Recopilación de Información Estadística (FRIE) que es utilizado por los juzgados de paz de toda la República en los casos de denuncias de violencia familiar y doméstica. Lastimosamente, el porcentaje de juzgados de paz que reporta la información a la instancia encargada de procesar los datos es mínimo, por lo cual no se cuentan con registros que permitan dimensionar la cantidad de casos de violencia doméstica y familiar denunciados en todo el país.

### ***El Ministerio Público***

El Ministerio Público, a través de las distintas fiscalías, atiende casos de violencia, especialmente los referidos a coacción sexual y violación, y violencia familiar. Según los registros de 49 unidades fiscales, de distintos puntos del país que consignaron información de casos al Ministerio Público, de enero a octubre de 2014 hubo 2.842 denuncias de casos de violencia familiar (art. 229 del Código Penal) y 567 casos de coacción sexual y violación cuyas víctimas son de ambos sexos y de distintas franjas de edad<sup>20</sup>.

19 Corte Suprema de Justicia. Disponible en: <http://www.pj.gov.py/contenido/82-oficina-de-atencion-permanente/1062>.

20 Si bien este informe se refiere a la violencia hacia la mujer, utilizamos los datos proveídos por el Ministerio Público, aun cuando no están discriminados por sexo, porque nos permite tener una aproximación a los casos de violencia familiar y de coacción sexual y violación.

Una de las limitaciones que tiene el Ministerio Público es la falta de aplicación de una perspectiva de género en su accionar, lo que impide no solo dimensionar el porcentaje de víctimas de violencia (aunque es bien sabido que los porcentajes más altos responden a mujeres y niñas), sino sobre todo porque continúan desarrollando su trabajo sin incorporar el contexto de relaciones asimétricas de poder que existen entre víctima y victimario, es decir, desconociendo –sea conscientemente o por ignorancia– la importancia de revisar los distintos tipos de violencia, para visualizar cuándo son producto de la violencia de género, así como también la violencia ejercida hacia personas que asumen la identidad femenina, más allá de su sexo (travestis, transsexuales, intersex).

### ***Otras políticas públicas***

En la Secretaría de la Función Pública (SFP), dependiente de la Presidencia de la República, se elaboró en 2011 una Guía para casos de acoso sexual y acoso laboral que brinda información a las personas que trabajan en el Estado sobre los pasos que pueden dar cuando son víctimas de acoso sexual en su ámbito de trabajo. Esta acción es relevante para las mujeres, ya que es práctica conocida los casos de acoso sexual por parte de jefes, que ostentan cargos desde los cuales pueden ofrecer puestos de trabajo o mantenerlos a cambio de favores sexuales. Son hechos que no se denuncian porque las víctimas están en situación de vulnerabilidad ante un posible despido o ante la necesidad de acceder a un empleo.

En la comuna capitalina, la Dirección de Políticas de Género elaboró un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y varones 2012–2016 que incluye entre sus componentes principales una línea de acción que apunta a “una vida libre de violencia en las casas y los barrios”, y además ofrece servicios gratuitos de atención y asesoramiento psicológico y jurídico en casos de violencia hacia la mujer en uno de sus Centros Municipales. Y en 2014 la Junta Municipal aprobó la construcción de un albergue para las mujeres víctimas de violencia doméstica, cuyos servicios serán gratuitos.

### **Casos emblemáticos sobre la violencia de género**

Durante el año 2014 ocurrieron varios hechos que tuvieron grandes espacios en los medios y lograron desnudar la desprotección en la cual se encuentran las mujeres y niñas. Para ejemplificarla, se abordarán cuatro casos porque presentan cada uno de ellos alguna de las múltiples aristas de la violencia de género en el Paraguay.

### ***Lucía Sandoval: una víctima que logró vencer la injusticia***

En 2011 Lucía Sandoval podría haber formado parte de la lista de mujeres asesinadas en manos de su expareja si las circunstancias hubiesen sido diferentes. El caso de Lucía es similar a centenas de mujeres que sufren cotidianamente violencia de género. Pero ella decidió separarse de su marido y lograr que la justicia impusiera una medida de restricción a su agresor. Pero este, enojado por haber recibido de manos de su exesposa el documento judicial por el cual se le exigía la prohibición de acercarse a la víctima, decidió ir con un arma hasta la casa donde vivía su exmujer. Allí, frente a frente y en un suceso “confuso” para la justicia, el hombre muere al ser disparada el arma que él había llevado consigo.

Según el informe policial, “Hubo forcejeo; es una deducción lógica que se puede corroborar con el resultado científico de la herida de bala [...]”, “[...] quien tenía empuñado el arma probablemente era la propia víctima, ya que le salió positiv[a] prueba de nitritos y nitratos [...]”, “al Ministerio Público le faltó interpretar los resultados periciales y haber hecho una reconstrucción de los hechos, que iba a dilucidar las interrogantes policiales”<sup>21</sup>.

Lucía Sandoval estuvo en la cárcel tres años y seis meses acusada de homicidio doloso por parte de una agente fiscal de actuación negligentemente manifiesta en contra de la acusada. Además, en ninguna parte de su fundamentación tuvo en cuenta el contexto de la situación, demostrando con ello su total falta de mirada de género hacia el caso. La absolución de culpa y pena de Lucía fue posible mediante la conjunción de factores que impidieron una condena injusta: su lucha incansable proclamando su inocencia, la eficiente defensa que realizó su abogado<sup>22</sup> y el apoyo de organizaciones sociales y de mujeres que generaron una fuerte campaña de difusión del caso y acompañaron a la acusada antes y durante el juicio<sup>23</sup>.

### ***El acoso y la agresión sexual: cuando hay denuncia se puede sancionar la violencia***

Dos casos de acoso y agresión sexual fueron denunciados por conocidas modelos, que generaron gran debate en la opinión pública, dando visibilidad a

21 Última Hora, 8 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://m.ultimahora.com/informe-policia-favorece-lucia-n827643.html>.

22 El abogado de la acusada, Jorge Bogarín, refiriéndose a la sentencia afirmó que “aquí se sienta un precedente de justicia y se convierte en un caso emblemático. Es un homenaje para las (mujeres) que no lograron ser defendidas y perecieron en manos de sus maltratadores”. La Nación, 28 de agosto de 2014, p. 47.

23 Tres fueron las organizaciones que tuvieron una destacada actuación en el caso: Cladem - Py, Amnistía Internacional y Católicas por el Derecho a Decidir - Py.

un hecho de violencia que es muy difícil de denunciar cuando se vive en una sociedad permisiva ante el abuso de los hombres y la discriminación hacia las mujeres.

En el primer caso, una modelo denunció tanto ante la prensa como ante la justicia que fue agredida sexualmente por un hombre mientras estaba paseando en bicicleta en la calle. “Fue un golpazo en la cola, me asusté y casi me caí, pude haberme caído en la ruta y hubiera sido peor”<sup>24</sup>, afirmó la víctima Fiorella Migliore, quien presentó su denuncia ante la fiscalía y esta asumió el caso caratulándolo como “lesión grave y tentativa”, delitos tipificados en el Código Penal. Los medios dieron mucho espacio al caso por tratarse de una persona conocida. Es muy importante la acción de personas públicas que pueden llamar la atención a la sociedad sobre este tipo de hechos que diariamente sufren muchas mujeres que no se animan a denunciar por el difícil acceso a la justicia.

La otra denuncia pública presentada ante la justicia señala como acosador nada más y nada menos que a un juez. Según Gabriela Wolscham –también modelo conocida en los medios–, en el marco de un juicio de relacionamiento que está llevando con el padre de su hijo, el juez encargado de la causa tomó contacto con ella instándole a un acercamiento más personal. Las pruebas presentadas por la víctima de acoso son las conversaciones que entabló con el juez a través del whatsapp y grabaciones en las que el acusado ofrece a la mujer “salidas favorables” al proceso judicial.

Las noticias, si bien fueron presentadas de manera sensacionalista –las fotos del juez en paños menores y frases de alto contenido sexual en las que el juez declara su deseo de estar con la mujer, revelan una situación frecuente en el ámbito de la justicia: favores recibidos a cambio de sentencias favorables, violando el art. 300 del Código Penal que establece que “el funcionario que prometiera o aceptara un beneficio a cambio de una contraprestación proveniente de una conducta propia del servicio que haya realizado o realizará en el futuro, será castigado con pena privativa de libertad”. También podría aplicarse el delito de prevaricato, que ocurre, según el Código Penal en su art. 305, cuando “el juez u otro funcionario, que teniendo a su cargo la dirección o decisión de algún asunto jurídico resolviera violando el derecho para favorecer o perjudicar a una de las partes, será castigado con pena privativa de libertad de dos a cinco años”.

El revuelo que causó la noticia en los medios permitió que prontamente la Corte Suprema de Justicia suspendiera al juez de la niñez y la adolescencia, Guillermo Pereira Saguier. Debido al escándalo mediático originado por el caso, el juez Pereira Saguier presentó su renuncia al cargo ante la Corte Suprema de Justicia el día 1 de agosto, sin brindar explicaciones sobre su decisión. Con esta renuncia se archivan las investigaciones iniciadas por el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y por la Corte Suprema de Justicia.

### *Niñas indígenas explotadas sexualmente*

La perspectiva de igualdad de género es un tema en discusión cuando se refiere a los pueblos indígenas, tanto en círculos académicos como sociales. Los debates giran, por un lado, en torno a que sus culturas no responden precisamente a la teoría del género y que no se pueden abordar los problemas sociales que tienen desde dicha perspectiva. Por otro lado, se afirma que la discriminación de género existe también en los pueblos indígenas, por lo que en el tratamiento sobre diversos problemas que viven las mujeres indígenas se puede aplicar la mirada de género para la comprensión y búsqueda de soluciones. Por ejemplo, en el ámbito de la violencia se ven situaciones que responden a los patrones de desigualdad de género.

En Paraguay hay un notorio crecimiento en la participación ciudadana de los pueblos indígenas, especialmente en el caso de mujeres indígenas que van ganando visibilidad, protagonismo y liderazgo en los últimos años. Es así que en diversos espacios sociales donde participan, muchas de ellas señalen la violencia como uno de sus graves problemas y que están en total desprotección ya que, cuando se animan a denunciar, las autoridades “paraguayas”<sup>25</sup> les responden que ellas deben remitirse a las autoridades de su comunidad, alegando que se debe aplicar el derecho consuetudinario. Sin embargo, esto también va cambiando poco a poco, ante una realidad que ya no puede ser invisibilizada, como en el caso de mujeres, niñas y jóvenes indígenas que son explotadas sexualmente como víctimas de trata. Durante este año varios casos de explotación sexual en distintos lugares (Luque, Ciudad del Este, Asunción) fueron denunciados y la fiscalía decidió intervenir e imputar a los responsables de los hechos, en la mayoría “líderes” de comunidades nativas.

La intervención fiscal y la aplicación de medidas en estos casos representan un avance en la lucha contra la violencia hacia las mujeres indígenas. Es de esperar que también acepten intervenir en otros tipos de violencia de géne-

<sup>25</sup> Es común que hombres y mujeres indígenas afirmen su identidad denominando paraguayas/os o blancas/os a quienes no pertenecen a sus pueblos.

ro, como la violencia doméstica e intrafamiliar que también es común en las comunidades indígenas, según afirman muchas mujeres indígenas que comparten espacios de lucha con mujeres no indígenas.

## Recomendaciones

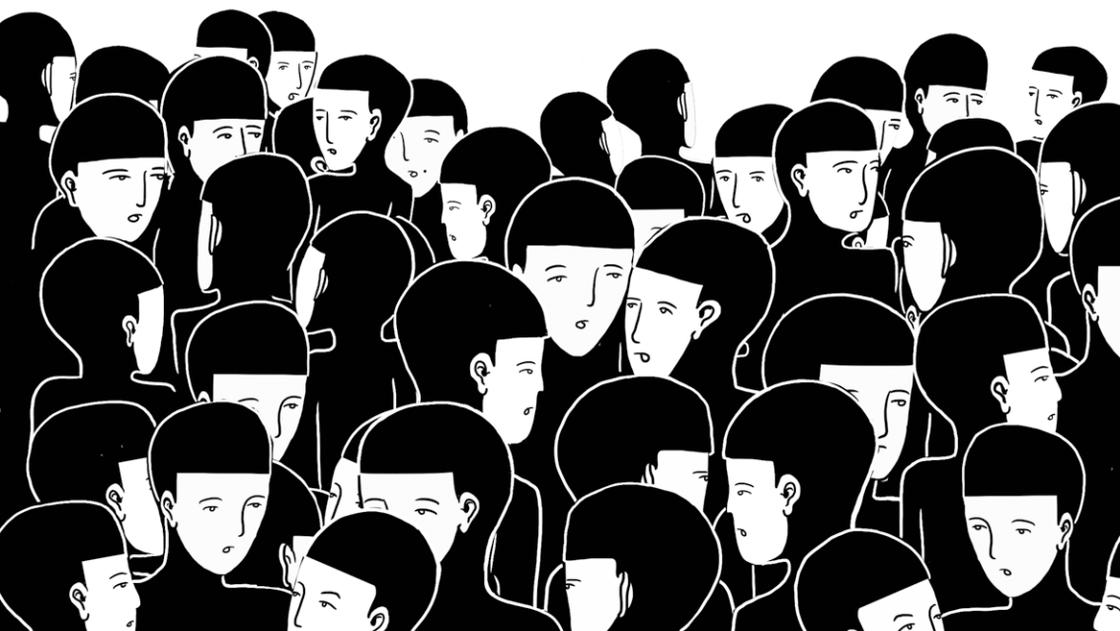
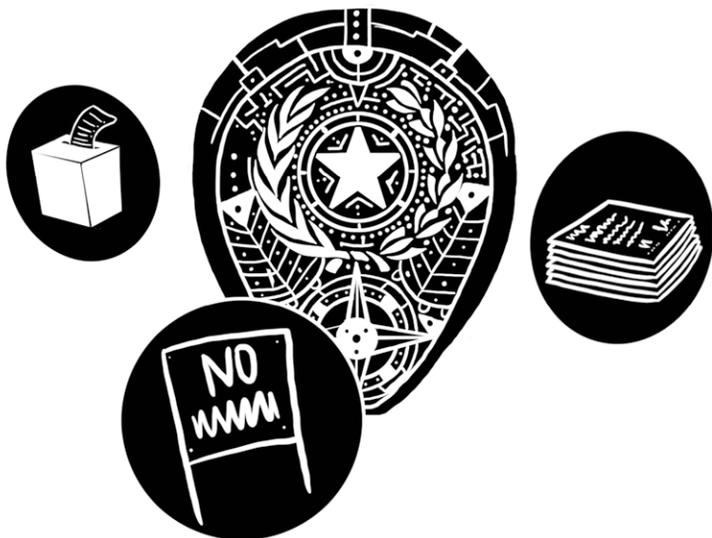
- El Estado debe incluir partidas presupuestarias dirigidas a dar continuidad a las políticas públicas que han sido iniciadas con apoyo de la cooperación internacional y poder ampliarlas para que abarquen todo el país.
- Tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público necesitan contar con un funcionariado capacitado en derechos de las mujeres y con sensibilidad hacia la perspectiva de género, que permitiría un mejoramiento de las funciones que cumplen agentes fiscales, jueces y juezas y demás funcionarios/as que están en contacto con las víctimas de violencia.
- Debe completarse el proceso de trabajo conjunto y articulado entre distintas dependencias estatales para contar con el sistema de registro unificado de servicios prestados a víctimas de violencia basada en género, conocido como RUVIG.
- El Estado debería contar con un sistema de monitoreo y seguimiento de la aplicación correcta y el cumplimiento de las leyes vigentes.
- Se debe, asimismo, promover desde los primeros años de la educación una formación en derechos y sin discriminaciones de género, para fomentar el cambio hacia una cultura más justa e igualitaria, que permitirá a las mujeres hacer respetar sus derechos y, en ese contexto, vivir una vida libre de violencia.

## Bibliografía

- González Vera, Myrian (2013) "La violencia de género se combate con cambios culturales y acceso a la justicia" en Codehupy (2013) *Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción, Codehupy.
- Ministerio del Interior (2010) *La atención especializada a víctimas de violencia intrafamiliar y de género en la Policía Nacional: Una política de seguridad ciudadana desde el enfoque de los derechos humanos*. Sistematización del proyecto atención a víctimas de violencia intrafamiliar y de género: seguridad ciudadana. Asunción, Ministerio del Interior, PNUD y AECID.
- Soto, Clyde; González, Myrian y Elías, Margarita (2003) *Encuesta nacional sobre violencia doméstica e intrafamiliar*. Asunción, CDE.

CAPITULO IV

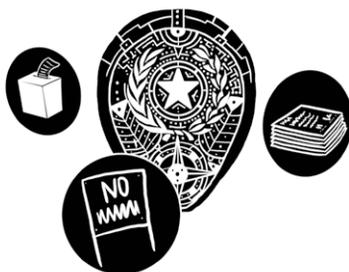
# DERECHOS POLÍTICOS





# MODIFICACIONES ELECTORALES CON LA MIRADA PUESTA EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DEL 2015

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA



El 15 de noviembre de 2015 se realizarán las elecciones municipales en nuestro país.

El Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) ha presentado al Poder Legislativo el proceso de reforma del Código Electoral: algunas modificaciones fueron ya aceptadas y otras se implementarán recién a partir de las elecciones generales de 2018. Partidos, agrupaciones y concertaciones tendrán otra oportunidad más de intentar cambiar el mapa bipartidario en unos 250 municipios<sup>1</sup> y así se preparan para otro año que será marcadamente electoral.

**Adelaida Cristina Galeano y Nilda Duarte Ocampos**

DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA<sup>2</sup>

1 TSJE. Disponible en: <http://tsje.gov.py/noticias/leer/4016-250-municipios--tendran-nuevas-autoridades-el-proximo-ano.html>

2 [www.decidamos.org.py](http://www.decidamos.org.py)

## Introducción

Culmina el año 2014 con amenazas nuevamente del Poder Legislativo de iniciar juicios políticos a miembros de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y a un miembro del TSJE. Los pactos políticos aumentan, así como el desequilibrio de poderes, que ya ha costado muy caro a la democracia paraguaya con el golpe parlamentario del 22 de junio de 2012<sup>3</sup>.

Se notan avances con relación al voto accesible, pero todavía falta saber cómo se dará este proceso. En ese marco, discusiones sobre la reforma electoral, la paridad y otros temas se desdibujan en este escenario, nuevamente pueden llegar a generar incertidumbres y hasta iniciar conflictos con relación a las elecciones municipales del 15 de noviembre de 2015.

## Marco jurídico

La Constitución Nacional del Paraguay 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).

El art. 1 de la Constitución Nacional expresa: “La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana”. De manera específica y complementaria, el marco normativo constitucional de los derechos políticos se encuentra contemplado en los artículos 117 al 126 de la Carta Magna.

Se hace referencia específica al art. 117 por ser el que define el alcance y contenido de los derechos políticos:

*Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma que determinen esta Constitución y las leyes. Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas.*

Respecto de los demás artículos constitucionales sobre derechos políticos, el derecho al sufragio y la calidad de electores y electoras están garantizados en los artículos 118 al 126; el referéndum y la iniciativa popular como mecanismos de participación política son abordados en los artículos 121 al 123; y

3 Última Hora, 15 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/la-anr-ignora-liberales-e-impulsa-el-juicio-politico-ramirez-zambonini-n847854.html>

en los artículos 124 al 126 se establece todo lo concerniente 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 legales del derecho internacional de derechos humanos, que son 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, en lo referente al sufragio y la participación en el gobierno (art. 21 y art. 20, respectivamente).

La “Agenda de exigibilidad en materia de derechos humanos” elaborada por la Codehupy<sup>4</sup> también establece y reitera una serie de recomendaciones para el cumplimiento de los derechos políticos.

Los derechos políticos de las mujeres también están contenidos en instrumentos y mecanismos de protección de los cuales el Estado paraguayo es parte. Especialmente, el Estado se comprometió a remover los obstáculos para la participación de las mujeres en la vida pública y política, en igualdad de condiciones con los hombres, a través de la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), Ley N° 1215/86, art. 7 y art. 11 inciso c, en consonancia con lo dispuesto en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará, Ley N° 605/95 (art. 4 inciso j).

Nuestro país se ha comprometido también 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 Internacional 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 sus derechos políticos, tal como lo establece la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD), Ley N° 3540/08, art. 29.

4 Disponible en: [//www.gat.org.py/v5/img/con504.pdf](http://www.gat.org.py/v5/img/con504.pdf)

## Institucionalidad y derechos políticos

El TSJE es la institución jurisdiccional y administrativa, tiene como fin principal garantizar el ejercicio del derecho al sufragio. El TSJE ya ha dado a conocer el calendario electoral para el próximo año. Varias modificaciones a la ley electoral se implementarán con las elecciones municipales del 2015<sup>5</sup>.

El 26 de julio de 2015 se realizarán por primera vez las elecciones internas simultáneas de los partidos, movimientos políticos y concertaciones electorales. Los partidos, movimientos políticos y concertaciones electorales elegirán a sus candidatos a intendentes y concejales municipales y, según corresponda, autoridades partidarias, de acuerdo a los arts. 154 y 218 de la Ley N° 834/96.

Las elecciones municipales se realizarán el 15 de noviembre de 2015. Se han introducido reformas para fomentar la participación y el voto accesible<sup>6</sup> reclamado por diversos sectores, entre ellos y citados en la "Agenda de exigibilidad de la Codehupy", en la que se solicitaba: "modificar los artículos 91 y 149 del Código Electoral que restringen el derecho al voto de las personas con discapacidad" (Codehupy, 2013).

Voto asistido: los electores con discapacidad, que no puedan marcar los boletines e introducirlos en la urna, podrán servirse para estas operaciones de una persona de su confianza.

Voto preferente: los electores con discapacidad, personas adultas mayores y mujeres embarazadas tienen preferencia para votar, sin necesidad de hacer fila para sufragar.

Voto en casa: para las elecciones municipales de 2015, el TSJE creará un programa denominado "Voto en casa", el cual consiste en acercar la mesa receptora de voto hasta el domicilio de las personas con discapacidad y adultas mayores, cuyas discapacidades y limitaciones de movilidad corporal, respectivamente, sean de tal relevancia que dificulten su presencia en el local de votación que le corresponde. El plan piloto del "Voto en casa" se realizará en las ciudades de Asunción, Fernando de la Mora, Luque, San Lorenzo, Lambaré y Capiatá.

5 TSJE. Disponible en: <http://tsje.gov.py/legislaciones/>

6 TSJE. Disponible en: <http://tsje.gov.py/voto-accesible.html#>

El TSJE también ha iniciado acciones para fortalecer y propiciar el incremento de la participación electoral de los pueblos indígenas. Los resultados se podrán verificar con la participación del electorado el 15 de noviembre de 2015.

### **Inscripción automática**

Según estimaciones, 250.268 personas cumplirán 18 años hasta el 14 de noviembre de 2015, un día antes de las próximas elecciones municipales, y serán ingresadas en forma automática al Registro Cívico Permanente (RCP), como lo dispone la Ley 4559/12<sup>7</sup>. Desde el 1 de marzo hasta el 25 de noviembre pasado 164.227 personas fueron inscriptas a nivel nacional<sup>8</sup>.

Las oficinas electorales también detectaron una mayor cantidad de personas incorporadas al RCP en varios departamentos del país, entre ellos Central, con 11.036 nuevos inscriptos y 10.924 reinscriptos; Alto Paraná, con 7.359 nuevos inscriptos y 3.462 reinscriptos; e Itapúa, con 3.955 y 2.014, respectivamente. Estas personas ya están habilitadas en el padrón nacional para sufragar en las elecciones municipales del 15 de noviembre de 2015. La campaña nacional se extenderá hasta el 30 de diciembre de este año<sup>9</sup>.

### **Un problema sin resolver: propaganda electoral antes de plazos contemplados en el Código Electoral**

Organizaciones de la sociedad civil en 2012 reclamaron ante el TSJE y la Fiscalía General del Estado la realización de la propaganda ilegal antes del inicio de los plazos establecidos para las elecciones internas de los partidos y agrupaciones políticas<sup>10</sup>.

Se entiende por propaganda electoral toda leyenda que potencie la imagen de algún candidato de un movimiento o partido político, con el objetivo de conseguir la adhesión del electorado. El art. 290 del Código Electoral establece que:

7 TSJE. Disponible en: <http://tsje.gov.py/noticias/leer/4169-asuncion-registra-la-mayor-cantidad-de-beneficiados-con-la-inscripcion-automatica.html>

8 TSJE. Disponible en: Ver <http://tsje.gov.py/noticias/leer/4274-ultimas-semanas-de-la-campana-de-inscripcion-en-el-registro-civico-permanente.html>

9 Tanto las nuevas inscripciones como las reinscripciones corresponden a ciudadanos en edad de votar, incorporados al RCP.

10 Decidamos, 5 de marzo de 2013. Disponible en: [http://www.decidamos.org.py/www/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1000:carta-al-tsje-fiscal-general-del-estado-y-opaci-inicio-de-propaganda-electoral-antes-de-los-plazos-establecidos&Itemid=3](http://www.decidamos.org.py/www/index.php?option=com_k2&view=item&id=1000:carta-al-tsje-fiscal-general-del-estado-y-opaci-inicio-de-propaganda-electoral-antes-de-los-plazos-establecidos&Itemid=3)

*La propaganda electoral se extenderá por un máximo de sesenta 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 treinta días.*

En cuanto al uso de las redes sociales, el TSJE presentó ante el Congreso Nacional el proyecto de modificación de las leyes electorales, en el que se incluyen también las limitaciones para la propaganda electoral.

Desde inicios de 2014 se habló intensamente de posibles candidaturas para las elecciones municipales de 2015. En municipios cercanos a Asunción, como Mariano Roque Alonso, apareció propaganda electoral bastante extemporánea<sup>11</sup>.

El Código Electoral no establece sanciones para los partidos, precandidatos, precandidatas o candidatos y candidatas que realicen propaganda electoral antes de los plazos legales establecidos. Sí establece sanciones para los directivos o responsables de los medios de comunicación que las emitan (art. 329 del Código Electoral).

Tampoco existen disposiciones para la remoción de la propaganda electoral una vez acabadas las elecciones. Hasta la fecha hay pintatas, cartelera y afiches de candidaturas que están en espacios públicos de Asunción y diversas ciudades del interior.

De acuerdo al cronograma de las elecciones municipales, se ha establecido las fechas siguientes: propaganda general, 14 de setiembre al 12 de noviembre de 2015; propaganda en los medios, 14 de octubre al 12 de noviembre de 2015.

Son necesarias modificaciones legales que sancionen a partidos, precandidatos, precandidatas y candidatos y candidatas que hacen propaganda electoral antes de los plazos legales, y también se requiere la intervención de diversas instancias (TSJE, fiscalías electorales, entre otros) para impedir la continuidad de esta práctica ilegal. Organizaciones como Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana se preparan para monitorear estas y otras acciones velando por el cumplimiento de las leyes electorales.

<sup>11</sup> ABC Color, 3 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/futuros-candidatos-invaden-mariano-con-propaganda-electoral-extemporanea-1291968.html>

## Desbloqueo de listas sábanas

La Cámara de Senadores archivó en su sesión ordinaria del 30 de octubre de 2014, por pedido del senador Juan Carlos Galaverna, los tres proyectos de desbloqueo de listas que fueron votados y rechazados al mismo tiempo<sup>12</sup>: el proyecto de ley “Que modifica los artículos 1º, 2º, 3º y amplía la Ley N° 4584/12 ‘Que modifica los artículos 247 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Código Electoral Paraguayo, modificados por Ley N° 3166/07 ‘Que modifica los artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo”, presentado por el senador Blas Antonio Llano; el proyecto de ley “Que modifica los artículos 247 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Código Electoral Paraguayo, y sus modificatorias y deroga las leyes números 4584/12 y 4662/12 y el artículo 236 de la Ley N° 834/96”, presentado por los senadores Arnaldo Giuzzio, Pedro Santa Cruz y Desirée Masi; y, por último, el proyecto de ley “Que regula las elecciones internas de los partidos, movimientos y concertaciones políticas”, presentado por los senadores Enrique Bacchetta, Arnoldo Wiens, Mario Abdo Benítez, Ramón Gómez Verlangieri y Fernando Silva Facetti.

Con esto se mantiene el sistema actual de elecciones y a pesar de los esfuerzos realizados por organizaciones para instalar el debate, se tendrá que esperar el próximo año para presentar nuevos proyectos.

## Voto de paraguayos/as residentes en el exterior

Han pasado 3 años desde la aprobación vía referéndum que permitió modificar la Constitución Nacional del Paraguay para garantizar el derecho al voto a las y los paraguayos/as residentes en el exterior. Sin embargo, solo se habilitaron mesas en tres países para las elecciones de 2013 en España, Estados Unidos y Argentina. Al respecto, en una carta abierta, las asociaciones de paraguayos en el exterior, integrantes del Consejo Internacional de la Migración Paraguaya (Cimpa), señalaron:

*Solicitamos a las Cámaras de Senadores y Diputados que, con la urgencia del caso, sea reglamentado el artículo N° 120 de la Constitución Nacional, y a que procedan a promover la inscripción de todos los ciudadanos residentes en el exterior, y no solo a aquellos que viven en España, Argentina o los Estados Unidos<sup>13</sup>.*

12 SILPy. Disponible en: <http://sil2py.senado.gov.py/formulario/VerSesion.pmf?q=VerSesion/100887>

13 ABC Color, 17 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/locales/derecho-al-voto-sin-excepcion-piden-paraguayos-migrantes-1245905.html>

Además, rechazaron la práctica de viajes de funcionarios del TSJE para el empadronamiento, que tampoco ha contribuido a inscribir a un mayor número de electores.

Actualmente, en la Comisión de Asuntos Migratorios y Desarrollo de la Cámara de Diputados se encuentra en estudio el proyecto de ley “Que amplía las disposiciones finales de la Ley N° 834 - Código Electoral Paraguayo del 17 de abril de 1996 y sus modificatorias (voto vía internet)”. La normativa es una propuesta de la diputada Esmérita Sánchez (PLRA), la cual sería incluso aplicable para el voto en nuestro país y sufriría modificaciones según un dictamen que deben acercarse al TSJE. En declaraciones a los medios de comunicación, el asesor del TSJE, Carlos María Ljubetic, señaló que la propuesta era factible.

*Nosotros vemos que desde el punto de vista logístico y técnico es viable, nosotros estaríamos en condiciones de hacer (el voto por internet), técnicamente se puede hacer, es cuestión de que los partidos políticos estén dispuestos a aceptar ese tipo de votación<sup>14</sup>.*

De aprobarse esta normativa para las elecciones generales de 2018, facilitará una mayor participación de los paraguayos y paraguayas residentes en el exterior.

## **Ley que regula el financiamiento político**

La Ley N° 4743/12 de financiamiento de los partidos políticos fue promulgada por el Poder Ejecutivo, pero no fue aplicada hasta el momento. Los partidos políticos siguen cobrando el subsidio electoral (reposición de gastos de campaña), según el Código Electoral, por las elecciones generales del 21 de abril de 2013.

A partir de las elecciones municipales de 2015 cobrarán mucho menos subsidio electoral porque entrará a regir la nueva ley que regula el financiamiento político. Esta ley reduce el porcentaje del subsidio prácticamente a la mitad.

La legislación dispone sanciones para los partidos que reciban aportes de gobiernos extranjeros, de instituciones públicas, binacionales o autárquicas. De igual manera, establece también límites y topes de lo que una agrupación

<sup>14</sup> ABC Color, 19 de octubre de 2014. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/voto-e-inscripcion-por-internet-dependen-de-decision-politica-dicen-1297348.html>

política puede gastar en una campaña electoral. Si bien la ley no es quizás lo suficientemente severa en algunos puntos, su aplicación representa un paso muy importante con miras a blindar la política de la nefasta infiltración del crimen organizado.

En las primeras semanas del mes de noviembre se ha instalado en los medios de comunicación el debate acerca de la narcopolítica. El senador Arnaldo Giuzzio presentó un informe –basado en escuchas y otras evidencias de grabaciones contenidas en varios procesos de investigación penal a cargo de la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad)– sobre aparentes nexos de políticos y políticas con narcos. Los antecedentes fueron recepcionados por la Comisión de Prevención y Lucha contra el Narcotráfico y Delitos Conexos. El informe fue expuesto en la plenaria del 20 de noviembre de la Cámara de Senadores. El Senado remitió por nota las pruebas el 25 de noviembre al Ministerio Público, en las que se mencionan los vínculos de parlamentarios/as y otros funcionarios/as con el narcotráfico, expuestos en dicho material: tenían respaldo de grabaciones contenidas en varios procesos de investigación penal a cargo de la Senad. La nota fue firmada por el titular de la Cámara de Senadores, Blas Llano, quien *“solicita que la Fiscalía General del Estado imprima el trámite investigativo correspondiente para el esclarecimiento de los hechos mencionados y requiera a la Senad los materiales técnicos (audio) que hagan referencia a esta presentación”*<sup>15</sup>.

Se espera que la ley de financiamiento de los partidos obligue a los partidos, movimientos y candidatos a transparentar y explicar el origen de los recursos empleados en las campañas proselitistas. Pero, para su efectivo cumplimiento, instituciones como el Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República y el TSJE deberán ser informadas en detalle acerca del lugar y la persona de procedencia del dinero que solventa las acciones proselitistas.

Esta herramienta es útil para obstaculizar al menos el ingreso a la política de los ingentes recursos generados por el narcotráfico y otras actividades ilícitas, así como para frenar cualquier intento de desvío de fondos públicos o de descuentos compulsivos a funcionarios.

El Código Electoral establece el pago del subsidio por los votos obtenidos y por los cargos ganados. La nueva ley establece el pago solamente por los votos obtenidos, y no por los cargos.

15 Cámara de Senadores, 25 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/170758-remiten-a-la-fiscalia-informes-sobre-narcopolitica-2014-11-25-17-02-24>

En el rubro aporte estatal, la nueva ley establece que:

*[E]l monto de este aporte no será inferior al cinco por ciento (5%) ni superior al quince por ciento (15%) del jornal mínimo para actividades diversas no especificadas por cada voto obtenido por los partidos políticos en las últimas elecciones para el Congreso (...).*

Aclara que “solo participarán en esta distribución los partidos políticos que acrediten haber obtenido un número de votos en las últimas elecciones para el Congreso no inferior al dos por ciento (2%) del padrón electoral”. Este último requisito no está previsto en el Código Electoral. En consecuencia, con la nueva ley el Estado no financiará a los que no alcanzan dicha cifra.

### **Paridad: dentro de 55 años Paraguay tendrá un parlamento igualitario**

El Centro de Documentación y Estudios (CDE) y Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana iniciaron en 2014 la campaña “Somos la mitad, queremos paridad”. La iniciativa lleva adelante foros en los que se discute, con mujeres políticas y lideresas de organizaciones sociales y municipalistas, un proyecto de ley borrador elaborado en un proceso de diálogo con mujeres parlamentarias sobre este tema<sup>16</sup>.

La paridad, más que un concepto cuantitativo, es la expresión de la redistribución del poder en tres ámbitos específicos: el mercado de trabajo, la toma de decisiones y la vida familiar. En Paraguay, han pasado casi dos décadas desde la implementación de la cuota mínima de participación del 20%, con resultados que no permiten pensar en la igualdad a corto plazo: si continúa el ritmo de 3% de aumento de la representación femenina con cada elección, para un parlamento igualitario faltan 55 años. Es por ello que en diferentes sectores políticos y sociales se ha iniciado un debate sobre la paridad democrática.

La Asociación Nacional Republicana (ANR) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) contemplan en sus estatutos una participación de mujeres del 33%, mientras que el Frente Guasu, de izquierda, que es la tercera fuerza política de Paraguay, todavía no ha debatido la cuestión de la paridad.

<sup>16</sup> El documento está disponible en: <https://paridadenparaguay.files.wordpress.com/2014/09/borrador-ante-proyecto-paridad.pdf>

El 6 de setiembre se realizó la convención del PLRA: participaron un total de 674 de 1.021 convencionales habilitados. La convención rechazó la propuesta de la Dirección de la Mujer de elevar el porcentaje al 50%. Días después, María Asunción Britos, quien desempeñaba el cargo de encargada de la Dirección de la Mujer del PLRA, fue despedida por el presidente del PLRA, Miguel Abdón Saguier, tras una serie de cuestionamientos públicos sobre su posición en la convención<sup>17</sup>. Esto demuestra que todavía se deben dar muchos pasos para erradicar la posición machista de los partidos tradicionales en el ejercicio del poder.

## **Conclusiones y recomendaciones**

Con algunas de las modificaciones al Código Electoral se han dado pasos significativos para el cumplimiento efectivo de los derechos políticos. Algunas fueron recomendaciones del año pasado, como la realización de internas en un solo día.

La oportunidad que brindarán las elecciones municipales de poner en práctica la nueva normativa electoral significará también poner a prueba todo el funcionamiento que se dará a través de los partidos y las alianzas.

Respetar y hacer cumplir las leyes electorales será un gran desafío para todas las instancias involucradas. Cumplir las recomendaciones y fomentar la participación de las mujeres en las internas de 2015 también será un desafío muy importante. Como vimos, el debate sobre la paridad de los cargos seguirá su curso.

Para garantizar el efectivo goce de los derechos políticos y su implementación se deben dar pasos fundamentales que se citan a continuación.

### ***Sobre aspectos institucionales***

- Los partidos políticos deben poner fin a la práctica de las afiliaciones múltiples y las afiliaciones hechas sin el consentimiento de ciudadanas y ciudadanos.
- El Congreso Nacional debe garantizar el debido proceso ante un eventual inicio de juicio político, respetando la normativa vigente y analizando lo

<sup>17</sup> Última Hora, 8 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/despiden-coordinadora-la-mujer-del-plra-reclamos-la-convencion-n827843.html>

que implicará este proceso en pleno año electoral. El juicio político no debe ser un arma que se utilice con fines partidarios.

- El Congreso Nacional debe limitar y controlar el excesivo aumento presupuestario al TSJE, orientado fuertemente a la contratación de funcionarios y funcionarias por cupos partidarios.
- 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.
- Para las elecciones municipales de 2015 las instituciones responsables de investigar y penalizar la comisión de delitos electorales deben actuar con mayor rigurosidad, prestando especial atención a aquellos hechos ilegales que se dan repetidamente elección tras elección, como, por ejemplo, propaganda electoral antes de los plazos legales establecidos, la compra de cédulas y la inducción al voto.
- 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.

### ***Sobre aspectos legales***

- El Congreso Nacional debe encarar una reforma general de la normativa electoral sobre la base de una propuesta unificada que sea estudiada y elaborada con la participación de profesionales especialistas en el tema, congresistas y organizaciones de la sociedad civil. Debe ser una prioridad que ya no puede postergarse.
- El TSJE debe depurar el Registro Cívico Permanente luego de las internas de las alianzas y concertaciones de 2015, y esto dará una aproximación a la cantidad total de las afiliaciones en partidos políticos y concertaciones.
- Se debe aprobar una ley que, por un lado, sancione la no depuración de los padrones y, por otro, estipule una pena para los electores con múltiples afiliaciones.
- Así también, el TSJE debe aplicar el efectivo cumplimiento de la Ley N° 4743/12 “Que regula el financiamiento político”, de modo a garantizar la transparencia de gastos de campañas electorales y otros que realizan los partidos.

- 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.
- El Congreso Nacional debe retomar el estudio del proyecto de ley de participación ciudadana (rechazado en 2013), y aprobarlo en el menor plazo posible.

### ***Bibliografía***

Duarte Ocampos, Nilda y Galeano, Adelaida Cristina (2013) *Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana “Fin de la alternancia, nuevos escenarios, pero mismos vicios siguen afectando a los derechos políticos”*, en Codehupy (2013) *Derechos humanos en Paraguay 2013*. Asunción, Codehupy.

Codehupy (2013) *Agenda de exigibilidad en materia de derechos humanos*. Asunción, Codehupy.

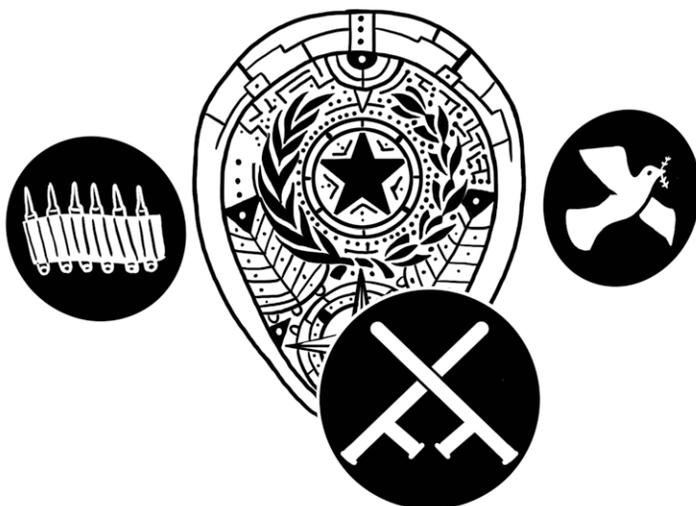
Gauto Bozzano, Enrique y Corina Leguizamón (2012) “Participación política, golpeada. Quiebre del proceso democrático quiebra la voluntad popular”, en Codehupy (2012) *Derechos humanos en Paraguay 2012*. Asunción, Codehupy.

Dobrée, Patricio (2010) “Ciudadanía sin fronteras. El derecho a voto de las paraguayas y los paraguayos emigrantes”, en Codehupy (2010) *Derechos humanos en Paraguay 2010*. Asunción, Codehupy, pp. 311-319.



CAPITULO V

# DERECHO A LA VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL





# IMPUNIDAD SELECTIVA EN LAS EJECUCIONES ARBITRARIAS DE CAMPESINOS Y CAMPESINAS

EJECUCIONES ARBITRARIAS Y DESAPARICIONES FORZADAS



El Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas en octubre de 2014 instó al Estado paraguayo a “adoptar medidas necesarias para asegurar que todos los casos de desaparición forzada, incluyendo aquellos que hubiesen sido cometidos durante el período 1954-1989, sean investigados sin demora” para poner fin a la impunidad existente en este sentido.

El *Informe Chokokue 1989 - 2013* documenta casos de ejecuciones y desapariciones de al menos 115 dirigentes y miembros de organizaciones campesinas: de ellos, 113 fueron ejecutados y 2 se encuentran desaparecidos. En ninguno de los casos se ha condenado a los autores morales.

Desde junio de 2012 hasta la actualidad, han sido ejecutados al menos 24 dirigentes campesinos incluyendo los asesinados el 15 de junio de 2012. Todos estos casos están bien encaminados, pero hacia la impunidad.

Este patrón de impunidad selectiva, tanto en los crímenes cometidos durante la dictadura como en los denunciados en el *Informe Chokokue 1989 – 2013*, es uno de los factores determinantes que permite que la eliminación física sea utilizada como método de ataque para desarticular cualquier organización o liderazgo en las comunidades campesinas en el contexto de la lucha por la tierra.

**Francisco Benítez Añazco y Dante Leguizamón**  
EQUIPO JURÍDICO DE LA COORDINADORA DE DERECHOS  
HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

## Introducción

En el artículo sobre ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas del informe Derechos Humanos en Paraguay del año pasado<sup>1</sup> hicimos referencia a 124 ejecuciones de campesinos, entre 1989 y agosto de 2013, de acuerdo con los datos preliminares del *Informe Chokokue 1989-2013*<sup>2</sup>. Los datos finales de este informe registran 115 ejecuciones y desapariciones de campesinos en el contexto de la lucha por la tierra. Estos no son todos los casos que existen, pero sí los que están fundados y documentados con precisión. De ahí la reducción de la cifra mencionada en el anterior artículo.

La sistemática impunidad de las desapariciones forzadas y asesinatos ocurridos durante la dictadura de Stroessner y en la posdictadura, siguen siendo la constante cuando se trata de la muerte de luchadores sociales, campesinos/as organizados/as en el marco de la lucha por la tierra y contra el modelo agroexportador implementado en el país. El *Informe Chokokue*, en sus dos publicaciones<sup>3</sup>, documenta sólidamente los patrones de conflicto, violencia e impunidad que afectan a las organizaciones campesinas.

El caso conocido como *Marina Kue* es un buen ejemplo de la “preocupación” que tiene el Estado paraguayo sobre este tipo de hechos. En el presente caso ni siquiera se abrió una investigación sobre las posibles ejecuciones de campesinos, a pesar de haberse denunciado en dos oportunidades ante el Ministerio Público por dos organizaciones diferentes<sup>4</sup>.

La investigación de la causa carece de toda objetividad, pues se centró únicamente en la muerte de los 6 policías en ese lugar, dejando de lado la investigación de la muerte de 11 campesinos. Sin embargo, en contrapartida se instaura y legitima un proceso viciado de irregularidades y actuaciones que violentaron el debido proceso, tanto por parte de la fiscalía y del juzgado interviniente, contra 16 campesinos/as, elevándose la causa a juicio oral por tentativa de homicidio doloso y otros hechos punibles, que actualmente está pendiente de sustanciación.

Los casos recogidos demuestran la *impunidad selectiva* en los hechos punibles perpetrados contra las comunidades campesinas y sus dirigentes; impunidad que compromete directamente a las autoridades encargadas de la

1 Leguizamón y Benítez, 2013.

2 Codehupy, 2014a.

3 La primera y segunda edición abarcan respectivamente los periodos 1989-2007 y 1989-2013. Ver Codehupy, 2007 y Codehupy, 2014a.

4 Ver detalle de la causa identificada como Curuguay en el presente artículo.

investigación y persecución de los hechos punibles, como así también a las encargadas del diseño y puesta en práctica de la política criminal.

## Marco jurídico

La situación referente al marco normativo entre el periodo analizado en el artículo del año pasado y el actual periodo analizado, no ha variado.

El derecho a la vida está reconocido y protegido en la Constitución Nacional y en varios instrumentos internacionales de derechos humanos, aprobados y ratificados por el Paraguay<sup>5</sup>.

En este mismo sentido reafirmamos lo manifestado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en atención al carácter de *jus cogens*<sup>6</sup> del derecho a la vida y de la consecuente prohibición de su privación de manera arbitraria, garantizados en los arts. 4.1 y 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y también con relación a la obligación *erga omnes*<sup>7</sup> que asume el Estado de proteger a todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, extendiendo la obligación con relación a las actuaciones de terceros particulares<sup>8</sup>. Asimismo, se debe destacar también 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.<sup>9</sup>

## Ejecuciones arbitrarias

### *Informe Chokokue 1989 - 2013*

En agosto de este año, la Codehupy presentó el *Informe Chokokue 1989 - 2013*, que documenta un patrón de violencia e impunidad contra organizaciones campesinas, enmarcado dentro de un plan sistemático de eliminación física

5 Leguizamón y Benítez, 2013.

6 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.

7 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.

8 Caso Pueblo Indígena de Sarayaku. Medidas Provisionales, Corte IDH; y Caso Eloisa Barrios y otros. Medidas provisionales, Corte IDH.

9 Caso de los 19 comerciantes vs. Colombia, Corte IDH.

de integrantes y dirigentes de comunidades campesinas, donde se ve comprometida la responsabilidad del Estado. El informe documenta y denuncia que en casi 25 años<sup>10</sup> de gobierno posdictadura fueron ejecutados y desaparecidos 115 dirigentes y miembros de organizaciones campesinas.

De ellos, 113 fueron ejecutados y 2 están desaparecidos. También se registraron casos de 5 personas que sobrevivieron a ataques contra su vida.

Este informe alerta sobre un plan sistemático de ejecuciones y desapariciones forzadas que tiene un objetivo determinado: forzar el desplazamiento de la población rural para apropiarse de sus territorios, por lo que el mismo sostiene:

*[Los] atentados fueron planificados y tuvieron la coherencia de una finalidad política. Se perpetraron en el contexto de un plan general de ataque sobre una parte significativa de la población campesina con el objetivo de forzar su desplazamiento para apropiarse de sus territorios, mediante la perpetración sistemática y generalizada de métodos del terrorismo de Estado que gozan de la impunidad judicial consistentes en: a) ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas; b) torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes; c) detenciones y procesamientos arbitrarios o abusivos; d) desalojos ilegales y arbitrarios, con destrucción de viviendas y medios de subsistencia alimentaria (Codehupy, 2014a: 6).*

El informe denuncia tres patrones fundamentales: 1) patrones de conflictos, ligados a la lucha por la tierra; 2) patrones de las ejecuciones, realizadas por fuerzas públicas o civiles armados bajo las órdenes de empresas y terratenientes dedicados al agronegocio; y 3) patrones de impunidad, asegurada por el Ministerio Público (MP), el Poder Judicial y la Policía Nacional, que propician ilegalmente la impunidad con fuerte respaldo del sistema político.

## **Periodo octubre 2013 - octubre 2014**

### *Dirigentes campesinos*

En el periodo octubre 2013-octubre 2014<sup>11</sup> la Codehupy registró al menos 3 ejecuciones extrajudiciales de dirigentes y miembros de organizaciones campesinas en el contexto de la lucha por la tierra. Las mismas reflejan los mismos patrones que las ejecuciones denunciadas en el *Informe Chokokue 1989 - 2013*.

<sup>10</sup> Periodo comprendido entre el 3 de febrero de 1989 y el 15 de agosto de 2013.

<sup>11</sup> Se incluye la ejecución de Inocencio Sanabria atendiendo a que no se hizo mención a su caso en el artículo anterior sobre el tema.

*Inocencio Sanabria Osorio* (46 años). Fue ejecutado en su vivienda por dos hombres desconocidos, quienes simulaban ser vendedores de remedios. Llegaron a su casa y tras pedirle ayuda para solucionar supuestos problemas mecánicos de la moto, uno de ellos desenfundó su arma y le disparó a mansalva<sup>12</sup>. El hijo, Lidio Sanabria (20 años), quien también estaba en el lugar en ese momento, salió corriendo, pero fue alcanzado por tres impactos de bala. Inocencio murió al instante y su hijo fue internado en estado delicado. El hecho ocurrió a las 19 horas aproximadamente, del día 17 de setiembre de 2013, en el asentamiento Núcleo 4 de Arroyito, del distrito de Horqueta del departamento de Concepción<sup>13</sup>. Inocencio era reconocido por su comunidad como un importante dirigente campesino en la lucha contra la expansión del modelo agroexportador.

*Carlos Eusebio Torres* (64 años). El dirigente campesino fue ejecutado a balazos frente a su esposa e hijos. Su muerte dejó una viuda y 9 huérfanos. Torres estaba sentado bajo la sombra de un árbol tomando tereré, cuando llegaron a su casa dos personas sobre una motocicleta y preguntaron por Eusebio Torres; al identificarse los sicarios abrieron fuego contra el mismo<sup>14</sup>. Ya había sido amenazado con anterioridad varias veces. El hecho ocurrió a las 17 horas aproximadamente del 12 de marzo de 2014, en la Colonia Santa Lucía de Itakyry, del departamento de Alto Paraná. Según dirigentes de la zona<sup>15</sup>, su muerte fue la respuesta de sojeros locales frente a la intención de recuperar tierras del Estado para traspasarlas a familias campesinas de la zona y de Ñancunday. Días antes de su muerte, la víctima ofició de guía ante funcionarios del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) para mostrar las tierras campesinas usurpadas por sojeros<sup>16</sup>. Torres fue uno de los protagonistas de la conquista de la Colonia Santa Lucía, que se legalizó como colonia campesina hacia 1995.

*Nery Benítez Galeano* (40 años). Fue emboscado en un lugar despoblado y acribillado a balazos (12 disparos con una pistola 9 mm<sup>17</sup>). El asesino huyó en la motocicleta de Nery para dejarla abandonada, a mil metros del lugar,

12 ABC Color, 17 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/asesinan-a-dirigente-campesino-en-concepcion-618943.html>.

13 Última Hora, 18 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/sicarios-asesinan-tiros-un-agricultor-zona-arroyito-n723502.html>.

14 Nova Paraguay, 19 de marzo de 2014. Disponible en: [http://www.novaparaguay.com/nota.asp?n=2014\\_3\\_19&id=21158&id\\_tiponota=4](http://www.novaparaguay.com/nota.asp?n=2014_3_19&id=21158&id_tiponota=4).

15 La Haine, 14 de marzo de 2014. Disponible en: <http://www.lahaine.org/mundo.php/paraguay-asesinan-a-eusebio-torres-refer>.

16 E'a, 13 de marzo de 2014. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/en-itakyry-la-mayoria-de-los-dirigentes-campesinos-estan-amenazados-de-muerte/>.

17 Demo Info, 6 de mayo de 2014. Disponible en: <http://demoinfo.com.py/tag/nery-benitez/>.

en un sojal<sup>18</sup>. El hecho ocurrió el 2 de febrero de 2014 en la colonia Luz Bella, del distrito de Guajayvi, del departamento de San Pedro, un día después de que la fiscalía y la policía reprimieran a familias agricultoras de la Federación Nacional Campesina (FNC), que impidieron un desmonte de sojeros en el lugar, y pocas horas después de haber participado de una asamblea distrital de la FNC, que estaba abordando la represión policial que se produjo en la zona durante esos días. El asesinado era hermano de un dirigente de la FNC y en los últimos tiempos trabajaba muy de cerca con la organización y denunciaba las injusticias vividas por la comunidad por parte de grupos de poder y bandas delictivas<sup>19</sup>.

### ***Centro Educativo Itauguá (CEI)***<sup>20</sup>

El 21 de abril de 2014, aproximadamente a las 17:30 h, varios adolescentes recluidos en el CEI iniciaron una acción de protesta contra los constantes maltratos físicos y verbales, mala calidad de la alimentación, falta de insumos básicos, entre otros. Con la intención de llamar la atención quemaron colchones en dos sectores. Adhiriéndose a los reclamos, los adolescentes de otros pabellones golpeaban las camas y gritaban. Luego de que los adolescentes conversaron con el director interino, Julio César Bogado, quien escuchó sus reclamos, abandonaron la protesta y se retiraron.

Momentos después, cuando ya la tensión de la situación anterior había mercado, varios guardias –entre ellos Ignacio Franco Fernández, Adrian Díaz y Juan Carlos Saucedo–, apostados entre las rejas, habrían disparado a quemarropa, con balas de plomo, a todos los adolescentes que estaban dentro del pabellón 3B. Varios adolescentes fueron heridos por las balas de plomo utilizadas, y dos adolescentes estaban especialmente graves. Los heridos solicitaron ser auxiliados, siendo socorridos luego de 30 minutos de ocurridos los disparos. Francisco Daniel Rojas Insfrán, de 16 años, y Néstor Javier Duarte Rodríguez, de 17 años, fallecieron a causa de los disparos y la tardía atención médica.

Se abrió una investigación penal que está a cargo de la agente fiscal Teresita Torres Molas, de la Fiscalía Zonal III de la ciudad de Itauguá. A la fecha existen 3 funcionarios imputados por homicidio doloso, de los cuales dos se

18 HOY, 2 de febrero de 2014. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/asesinan-de-varios-balazos-a-exdirigente-campesino-en-san-pedro>.

19 Serpaj-Py, 4 de febrero de 2014. Disponible en: <http://www.serpajpy.org.py/?p=2391>.

20 Si bien estas personas no cumplen con los patrones mencionados anteriormente, es decir, no son dirigentes campesinos, este hecho constituye una demostración clara del actuar violento del Estado contra distintos sectores.

encuentran en libertad ambulatoria por orden de la jueza penal de garantías de Capiatá, Abog. Norma Salomón.

### ***Kuruzu de Hierro***

El 5 de setiembre de 2014, las Fuerzas de Tareas Conjuntas (FTC) realizaron un procedimiento en Kuruzu de Hierro, departamento de Concepción, del cual resultarían víctimas fatales Hermenegildo Ovelar Candia y Marcos Ovelar Candia. Además resultó gravemente herida María González de Ovelar.

Según la versión oficial, los hermanos Ovelar serían parte del brazo logístico del autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP). Los militares señalan que los que resultaron muertos iban a reunirse con el brazo armado de dicho grupo, cuando fueron emboscados por las FTC. Sin embargo, los familiares de las víctimas del procedimiento contradicen la versión oficial y afirman que los fallecidos fueron al campo a buscar un animal y que no tenían armas ni las ropas *parapara'i* que supuestamente se encontraron en su poder.

Ante la contradicción de las versiones, el Serpaj-Py y la Codehupy se constituyeron en el lugar, donde pudieron conversar con los familiares y referentes de la comunidad. De esta forma confirmaron las serias dudas con relación al posible enfrentamiento referido por las autoridades, puesto que se cuentan con suficientes elementos que confirmarían actuaciones violatorias de los derechos humanos.

### ***Seguimiento de causas***

***Eulalio Blanco.*** En marzo de 2012, el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dictaminó –con relación a la ejecución extrajudicial de Eulalio Blanco Domínguez– que el Estado paraguayo violó el Pacto, específicamente el derecho a la vida y a un recurso efectivo (art. 2, párrafo 3 y art. 6, párrafo 1) y realizó recomendaciones al Estado paraguayo en cuanto a la adopción de medidas de reparación, la proporción de un recurso efectivo que comprenda una investigación eficiente y completa de los hechos, además de la adopción de herramientas tendientes a garantizar la no repetición de este tipo de hechos.

Desde abril de 2012 hasta la fecha, la Codehupy y la familia de Eulalio Blanco han participado de reuniones y conversaciones con autoridades del Estado para dar cumplimiento a las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos, pero casi tres años después no se ha logrado que el Estado cumpla con el dictamen del citado Comité.

*Curuguaty*. El 18 de junio de 2012, la Codehupy presentó ante la Unidad de Derechos Humanos del Ministerio Público una nota, en la que ya se alertaba a dicha institución sobre la posibilidad de que las víctimas hayan sido ejecutadas por las fuerzas policiales y se solicitaba la investigación de los hechos. La investigación que se abrió solo investigó los hechos de torturas.

El 8 de octubre de 2012, la Plataforma de Estudio e Investigación de Conflictos Campesinos (PEICC) presentó una denuncia sobre las posibles ejecuciones arbitrarias a los campesinos fallecidos en la masacre ocurrida en Marina Kue. La denuncia fue presentada ante la Unidad Penal N° 1 de la Fiscalía Zonal de Curuguaty, Regional II –Canindeyú, a cargo del agente fiscal Jalil Rachid, donde se encontraba abierta la investigación sobre los hechos ocurridos en el lugar.

Sin embargo, ninguna de las denuncias mencionadas sirvió para que el Estado paraguayo abra una investigación para esclarecer las circunstancias en las que murieron los 11 campesinos el día de la masacre. En la causa penal abierta, en virtud de la cual se persigue a los campesinos sobrevivientes, no se realizaron diligencias para investigar las muertes de los campesinos y no existe un documento de la fiscalía que aclare las circunstancias en las que acontecieron los hechos.

## **Impunidad en los procesos**

Las desapariciones forzosas ocurridas durante la dictadura stronista y las ejecuciones arbitrarias de campesinos entre 1989 y agosto de 2013 tienen varios factores en común, pero el más alarmante guarda relación con la impunidad.

El número de condenas a agentes policiales, autoridades políticas y amigos del régimen stronista, que se manejaban con la venia del dictador, es sumamente ínfima si tenemos en cuenta los números del informe de la Comisión de Verdad y Justicia, que documentó 425 víctimas de ejecuciones y desapariciones forzosas vinculadas a cuestiones políticas.

El *Informe Chokokue* (Codehupy, 2014a) verificó 91 expedientes abiertos por los 115 atentados y constató que solo en 8 causas se llegaron a condenas parciales. Nunca fueron detenidos, ni procesados ni condenados los autores morales de los hechos, ya sean particulares o funcionarios.

El sistema judicial y el Ministerio Público (MP) aseguran la impunidad en este tipo de hechos, debido a su gravemente ineficaz actuación –voluntaria o ne-

gligente-. Esto allana el camino para que agentes de seguridad, públicos y privados, al mando de los terratenientes y/o agroexportadores, puedan continuar ejecutando dirigentes campesinos/as en el contexto de la lucha por la tierra y por vivir en un medioambiente saludable, sin que esto les genere mayores problemas.

Otro punto de preocupación es que, en la actualidad, las ejecuciones cometidas por agentes públicos no son investigadas por la Unidad de Derechos Humanos del MP, sino por las unidades locales del MP, que si bien podrían tener cercanía al lugar de los hechos, tienen todavía más carencias y dificultades presupuestarias y técnicas que la Unidad de Derechos Humanos.

### **Informe al Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas**

En el 7° periodo de sesiones (15 al 26 de setiembre de 2014) del Comité contra la Desaparición Forzada, en vista del informe presentado por el Estado paraguay, la Codehupy presentó su informe alternativo sobre el cumplimiento de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas<sup>21</sup>.

Las principales preocupaciones expuestas en el informe guardaban relación con el estado actual del proceso de nombramiento del defensor del Pueblo, ya que el actual tiene fenecido su mandato desde el 2008; la nueva tipificación de las desapariciones forzadas; el principio de imprescriptibilidad aplicado en los casos de desapariciones forzadas; y sobre las medidas adoptadas por el Estado para la localización de las personas desaparecidas en el periodo de la dictadura.

A tenor del informe presentado por el Estado paraguay y los informes alternativos, en su 7° periodo, el Comité contra la Desaparición Forzada en sus observaciones finales (CED/C/PRY/CO/1)<sup>22</sup> ha recomendado al Estado fundamentalmente cuanto sigue:

8. (...) considera que, al momento de la redacción de las presentes observaciones finales, el marco normativo vigente en el Estado parte no se ajusta plenamente a las disposiciones de la Convención y las obligaciones que esta impone a los Estados que la han ratificado (...).

21 Codehupy, 2014.

22 Naciones Unidas, 2014.

10. El Comité alienta al Estado parte a reconocer a la brevedad posible la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones individuales e interestatales en virtud de los artículos 31 y 32 de la Convención, respectivamente, con miras a reforzar el régimen de protección contra las desapariciones forzadas previsto en la misma (...).

12. El Comité recomienda que el Estado parte adopte las medidas necesarias para designar lo antes posible a un nuevo Defensor del Pueblo con las debidas condiciones de idoneidad. Asimismo, le recomienda que adopte medidas para asegurar que la Defensoría del Pueblo cuente con los recursos financieros, materiales y de personal necesarios para desempeñar su mandato de manera eficaz e independiente, de conformidad con los Principios de París. (...).

18. El Estado parte debería adoptar las medidas necesarias para asegurar que todos los casos de desaparición forzada, incluyendo aquellos que hubiesen sido cometidos durante el período 1954-1989, sean investigados sin demora, aun cuando no se hubiese presentado una denuncia formal, y los responsables sancionados de conformidad con la gravedad de sus actos (...).

20. El Comité recomienda que el Estado parte tome todas las medidas necesarias, incluyendo la adopción de protocolos de actuación de cumplimiento obligatorio y la asignación de recursos adecuados, a fin de garantizar que, en la práctica, todas las personas privadas de libertad puedan comunicarse sin retraso con su familia, un abogado o cualquier otra persona de su elección y, en el caso de los extranjeros, con sus autoridades consulares (...).

### **Situación de las desapariciones forzadas durante la dictadura stronista**

A la fecha son 27 los cuerpos exhumados de las 425 personas ejecutadas-desaparecidas registradas por la Comisión de Verdad y Justicia, en su informe final del 2008<sup>23</sup>, ocurridas durante la dictadura de Alfredo Stroessner. Hace dos años fueron presupuestados y aprobados, por el Estado, los fondos para la identificación de 20 cadáveres de personas, pero estos fondos no fueron liberados a pesar de la insistencia de las familias víctimas.

<sup>23</sup> Paraguay.com, 1 de febrero de 2014. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/rogelio-goi-buru-la-inagotable-busqueda-de-los-desaparecidos-101661>.

Recientemente, después de la incansable presión de las familias de víctimas y que varias instancias de Naciones Unidas (NNUU, 2014) soliciten al Paraguay que se investiguen las desapariciones forzadas en la época de la dictadura de Stroessner<sup>24</sup> y se proceda a la identificación de los cadáveres exhumados, el Ministerio de Justicia firmó un convenio<sup>25</sup> con el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales del Paraguay (Inecip-Py), organización miembro de la Codehupy, que permitiría la utilización de los fondos para la contratación del Equipo de Antropología Forense de la República Argentina, para la identificación correspondiente. Estos fondos permitirían realizar un primer análisis antropológico y llevar las muestras de los 27 restos encontrados a la fecha; además de la realización de un perfil genético para comparar con las muestras de sangre de 400 familiares<sup>26</sup>, de las que aún solo se ha podido coleccionar 80, justamente por falta de fondos.

## Conclusiones

De acuerdo a lo mencionado por el Comité contra la Desaparición Forzada sobre la situación de las desapariciones forzadas y ejecuciones ocurridas durante la dictadura stronista y las ejecuciones registradas en el *Informe Chokokue 1989 - 2013*, se puede afirmar que las medidas asumidas por el Estado paraguayo siguen siendo insuficientes para evitar nuevas ejecuciones arbitrarias y revertir el patrón de impunidad denunciado.

El patrón de impunidad denunciado en las ejecuciones arbitrarias sigue siendo uno de los factores determinantes que permite la utilización de la eliminación física como método de ataque a las comunidades campesinas para desarticular cualquier organización o liderazgo vinculado a la lucha por la tierra. Esta impunidad es una importante y preocupante señal de alarma para las posibles víctimas y es un gesto, hasta provocador, para los posibles victimarios.

El Estado paraguayo ha aumentado su capacidad para criminalizar a los y las dirigentes campesinos/as vinculados a la lucha por la tierra y que se manifiestan contra el modelo agroexportador –que expulsa, envenena y destruye comunidades campesinas–, lo cual demuestra un retroceso en cuanto a las libertades y garantías postuladas en la Constitución Nacional, rezagando a un

24 Paraguay News, 26 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://mendoncanewsasuncion.blogspot.com/2014/09/onu-recomienda-investigar-desapariciones.html>.

25 Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales. Disponible en: <http://www.inecip.org.py/>

26 Información y detalles a ser consultados en la dirección: <http://www.inecip.org.py/noticias.php?id=41&ver=ok>.

segundo plano las investigaciones de las ejecuciones y/o desapariciones que sufre este sector de la población en particular.

Es de suma preocupación que desde junio de 2012 hasta la fecha, hayan sido ejecutados al menos 24 dirigentes campesinos<sup>27</sup>, incluyendo los asesinados el 15 de junio de 2012, y que las investigaciones de los mismos corran la misma suerte que todos los otros casos mencionados.

El Estado debe dar muestras claras y firmes para revertir esta situación, cumpliendo con las recomendaciones del Comité contra la Desaparición Forzada<sup>28</sup>, del Comité de Derechos Humanos<sup>29</sup>, el Dictamen N° 1828/2008 del caso de Eulalio Blanco<sup>30</sup>, además de las que se mencionan a continuación.

## Recomendaciones

- Dar cumplimiento a las recomendaciones que emanen de los órganos de vigilancia de los tratados y de otros mecanismos de protección de derechos, en especial las relativas a la protección del derecho a la vida contra ejecuciones, desapariciones forzadas y contra la impunidad de las mismas<sup>31</sup>.
- Garantizar la investigación rápida, completa, independiente e imparcial de todas las denuncias de violaciones de derechos humanos que impliquen la privación arbitraria de la vida, de conformidad con el Manual sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Sumarias o Arbitrarias<sup>32</sup> de Naciones Unidas, y que los/as supuestos/as autores sean enjuiciados/as y castigados/as de manera proporcional a su gravedad. Para ello, el Estado deberá:

27 Luis Agustín Paredes González (15/06/2012); Luciano Ortega Mora (15/06/2012); Fermín Paredes González (15/06/2012); Adolfo Castro Benítez (15/06/2012); Arnaldo Ruiz Díaz Meza (15/06/2012); Ricardo Frutos Jara (15/06/2012); Avelino Espinola Díaz (15/06/2012); Delfín Duarte (15/06/2012); Francisco Ayala (15/06/2012); De los Santos Agüero Romero (15/06/2012); Andrés Avelino Riveros García (15/06/2012); Sixto Pérez (01/09/2012); Vidal Vega (01/12/2012); Benjamín Lezcano (19/02/2013); Cipriano Leiva (10/03/2013); Francisco Denis (21/04/2013); Antonio Carlos Moreira (31/05/2013); Víctor Domingo Benítez (09/06/2013); Lorenzo Areco (14/08/2013); Inocencio Sanabria Osorio (17/09/13); Carlos Eusebio Torres (12/03/14); Nery Benítez Galeano (02/03/14); Hermenegildo Ovelar Candia (05/09/14) y Marcos Ovelar Candia (05/09/14). Registro elaborado con base en información del Equipo Jurídico, con datos del Observatorio de Tierra, Agro-negocios y Derechos Humanos de la Organización Base Investigaciones Sociales. <http://www.baseis.org.py/>.

28 Naciones Unidas, 2014.

29 Naciones Unidas, 2013.

30 Comunicación N° 1828/2008.

31 Naciones Unidas, 2013; Naciones Unidas, 2011; Naciones Unidas, 2010 y Naciones Unidas, 2011a.

32 Naciones Unidas, 1991.

- a) Asegurar que todos los casos de desaparición forzada, incluyendo aquellos que hubiesen sido cometidos durante el período 1954-1989, sean investigados sin demora, aun cuando no se hubiese presentado una denuncia formal, y los responsables sancionados de conformidad con la gravedad de sus actos.
- b) Garantizar a las familias de las víctimas ejecutadas, con especial atención a aquellas relacionadas con la represión estatal, un recurso judicial efectivo y el derecho a obtener un juzgamiento de los presuntos partícipes en un plazo razonable, así como a recibir medidas adecuadas de reparación y respetando el principio de confidencialidad.
- c) Ampliar el ámbito de competencia de la Unidad Especializada en Derechos Humanos del Ministerio Público, a fin de que esta pueda investigar todos los hechos punibles cometidos por las fuerzas de seguridad o en aquiescencia de estas, a excepción de los hechos punibles contra el patrimonio. Asimismo, en caso que los victimarios sean fuerzas de seguridad privadas, las unidades locales deberán contar con una unidad especializada de derechos humanos como coadyuvante, cuando las víctimas sean campesinos/as, cuando las mismas se den en el contexto de la lucha por la tierra y en contra del modelo agroexportador.
- d) Fortalecer la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público para la investigación de casos de ejecuciones arbitrarias que involucren a las fuerzas de seguridad.
- e) Fortalecer la utilización de los laboratorios de investigación criminal para los procesos penales que investiguen ejecuciones arbitrarias y desapariciones, sobre todo las ocurridas en el contexto de la lucha por la tierra y en contra del modelo agroexportador.
- f) Dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ) formuladas en su Informe final *Anive haguã oiko*, en particular las que indican el inicio, reapertura o prosecución de los procesos tendientes a investigar la responsabilidad penal de todas las personas mencionadas como presuntas victimarias en dicho informe.
- g) 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 CVJ.

- h) Dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas por la Codehupy en los informes *Chokokue*.
- i) Crear una comisión de investigación independiente sobre los hechos de Curuguaty, siguiendo la recomendación del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, para asegurar la investigación inmediata, independiente e imparcial de la muerte de 17 personas con ocasión del allanamiento realizado el 15 de junio de 2012, así como de todos los hechos vinculados que han sido denunciados por las víctimas, en particular ejecuciones arbitrarias.
- j) Crear una comisión de investigación independiente sobre las muertes de líderes campesinos desde la masacre hasta la finalización de este informe.

Tomar medidas efectivas para la prevención de desapariciones forzadas y ejecuciones arbitrarias, tales como:

- a) Reconocer la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada de NNUU para recibir y examinar comunicaciones individuales e interestatales en virtud de los artículos 31 y 32 de la Convención, respectivamente, con miras a reforzar el régimen de protección contra las desapariciones forzadas previsto en la misma.
- b) Garantizar en la brevedad posible la elección transparente y participativa de un defensor o defensora del Pueblo con idoneidad inquestionable. 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.
- c) Adoptar protocolos de actuación de cumplimiento obligatorio y la asignación de recursos adecuados, a fin de garantizar que, en la práctica, todas las personas privadas de libertad puedan comunicarse sin retraso con su familia, un abogado o abogada o cualquier otra persona de su elección y, en el caso de las personas extranjeras, con sus autoridades consulares. Asimismo, deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar que: a) se proceda a la inscripción de todas las privaciones de libertad, sin excepción, en registros y/o expedientes, siguiendo protocolos uniformes, que incluyan, como mínimo, la información requerida en virtud del art. 17, párrafo 3, de la Convención; b) todos los registros y/o expedientes de personas privadas de libertad sean completados y actualizados con precisión y prontitud; c) todos los registros y/o expedientes de personas priva-

das de libertad sean objeto de verificaciones periódicas y, en caso de irregularidades, se sancione a los/as funcionarios/as responsables.

- d) Adoptar las medidas necesarias para regular de manera apropiada la situación legal de las personas desaparecidas cuya suerte no haya sido esclarecida y la de sus allegados, en ámbitos tales como la protección social, las cuestiones económicas, el derecho de familia y el derecho de propiedad. Al respecto, lo alienta a incorporar disposiciones legales específicas por las que se establezca un procedimiento para obtener una declaración de ausencia por desaparición forzada.
- e) Sanear la institución policial de las prácticas de corrupción instaladas y dar de baja al personal que resulte responsable de las mismas.
- f) Realizar campañas de información sobre los tipos de abusos policiales y alentar la denuncia ciudadana.
- g) Presentar el informe correspondiente a la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

## ***Bibliografía***

- Comité de Derechos Humanos Comunicación N°1828/2008. Dictamen aprobado por el Comité en su 104° período de sesiones, 12 a 30 de marzo de 2012. Índice: CCPR/C/104/D/1829/2008. Disponible: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2F%2F104%2FD%2F1828%2F2008&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2F%2F104%2FD%2F1828%2F2008&Lang=en) o <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/421/87/PDF/G1242187.pdf?OpenElement>.
- 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.
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2013) *Agenda de Exigibilidad en materia de Derechos Humanos*. Asunción, Codehupy.
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2014) *Informe alternativo sobre Paraguay presentado ante el Comité contra las Desapariciones Forzadas en vista del informe presentado por Paraguay (7° período de sesiones, 15 al 26 de setiembre de 2014)*. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/PRY/INT\\_CED\\_CSS\\_PRY\\_18192\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/PRY/INT_CED_CSS_PRY_18192_S.pdf) o [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCED%2FCSS%2FPRY%2F18192&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCED%2FCSS%2FPRY%2F18192&Lang=en).
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2014a) *Informe Chokokue 1989 – 2013. El plan sistemático de ejecuciones en la lucha por el territorio campesino*. Asunción, Codehupy.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena de Sarayaku. Medidas Provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Junio

- del 2005, considerando undécimo. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/sarayaku\\_se\\_01.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/sarayaku_se_01.pdf).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Eloisa Barrios y otros. Medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Noviembre del 2004, considerando décimo segundo. Disponible en: [www.corteidh.or.cr/docs/medidas/eloiase\\_01.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/eloiase_01.doc).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de los 19 comerciantes vs. Colombia. Sentencia de 5 de julio de 2004, párr. 140. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_109\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_109_esp.pdf).
- Leguizamón, Dante y Benítez, Francisco (2013) “Impunidad: un terreno propicio para las ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas” en Codehupy (2013) *Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción, Codehupy.
- Naciones Unidas (1991) Manual sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Sumarias o Arbitrarias. Nueva York, ONU. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/35208794/Manual-Sobre-La-Prevencion-e-Investigacion-Eficaces-de-Las-Ejecuciones-Extra-Legales-Arbitrarias-o-Sumarias>.
- Naciones Unidas (2010) Informe sobre la visita a la República del Paraguay del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt\\_visits.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm), Informe sobre la visita de seguimiento a la República del Paraguay del 13 al 15 de septiembre de 2010. Disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt\\_visits.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm).
- Naciones Unidas (2011) Examen de los Informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención-Paraguay. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fPRY%2fCO%2f4-6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fPRY%2fCO%2f4-6&Lang=en).
- Naciones Unidas (2011a) Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal - Paraguay - Consejo de Derechos Humanos. 17º período de sesiones. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/12%7/PDF/G1112347.pdf?OpenElement>.
- Naciones Unidas (2013) Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay, aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013). Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f3&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f3&Lang=en).
- Naciones Unidas (2014) Observaciones finales sobre el informe presentado por el Paraguay en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Aprobada por el Comité contra la Desaparición Forzada en su séptimo período de sesiones (15 a 26 de septiembre de 2014). Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/PRY/CED\\_C\\_PRY\\_CO\\_1\\_18343\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/PRY/CED_C_PRY_CO_1_18343_S.pdf) o [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fPRY%2fCO%2f1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fPRY%2fCO%2f1&Lang=en).

Portillo Esquivel, Carlos y Ramírez, Andrés (2010) “Ejecuciones y desapariciones: debilidades allende la justicia transnacional” en Codehupy (2010) *Derechos Humanos en Paraguay 2010*. Asunción, Codehupy.

Portillo Esquivel, Carlos (2011) “Sin respuestas significativas desde el Estado” en Codehupy (2011) *Derechos Humanos en Paraguay 2011*. Asunción, Codehupy.

Portillo Esquivel, Carlos (2012) “Desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales. Nuevos hechos aplicando antiguas estrategias represivas” en Codehupy (2012) *Derechos Humanos en Paraguay 2012*. Asunción, Codehupy.



# AUMENTO DE LA MILITARIZACIÓN, DEL GASTO MILITAR Y VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

DERECHO A LA PAZ Y AL DESARME



La militarización de la zona norte, principalmente algunos territorios del departamento de Concepción, bajo la argumentación de persecución y erradicación del EPP y la reciente aparición del ACA, en algunos casos ha conllevado a denuncias de pobladores/as por actos de violación de derechos por parte de organismos de seguridad estatal.

Cabe resaltar que a más de un año de la implementación del Decreto N° 103/13, el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, Horacio Cartes, no ha remitido informe alguno sobre el accionar de los militares, así como tampoco el Congreso Nacional ha solicitado informe al respecto. El mantenimiento de las Fuerzas de Tareas Conjuntas en las zonas militarizadas para combate a los grupos criminales mencionados asciende a la suma de 3200 millones de guaraníes mensuales (unos 711 mil dólares).

**Abel Irala y Vidal Acevedo**

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA - PARAGUAY (SERPAJ-PY)

## Introducción

A un año y tres meses de la asunción del gobierno de Horacio Cartes, se sigue con el proceso de militarización de algunos territorios, específicamente en la zona norte del país. A modo de recordación, en agosto de 2013, al poco tiempo de su asunción al Gobierno, Cartes promulgaba el Decreto N° 103 para militarizar tres departamentos del país y permitir la movilización de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interna, “disponer elementos de combate”<sup>1</sup> en los departamentos de Amambay, San Pedro y Concepción. Estas movilizaciones tienen como consigna y objetivo la captura de los y las integrantes del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) y también de la denominada Agrupación Campesina Armada (ACA), que, según versiones oficiales, sería una escisión del EPP, y que tuvo su aparición en setiembre del año en curso.

La promulgación del decreto militarista fue posible a raíz de la modificación de la Ley N° 1337/97 de Defensa Nacional y Seguridad Interna. En el Congreso Nacional, una amplia mayoría de senadores aprobaba ciertas modificaciones a la ley en cuestión, para que fuera posible la movilización de tropas militares con la sola disposición presidencial, decisión que para muchas personas es inconstitucional porque genera un desequilibrio entre los poderes.

La utilización de las fuerzas militares en cuestiones de seguridad interna no debería ser la vía para la solución a los numerosos conflictos sociales. Algunas organizaciones de la sociedad civil ven con mucha preocupación el uso de las Fuerzas Armadas en estos menesteres. Algunos de los aspectos en que se funda esta preocupación tienen que ver con:

- El uso de las fuerzas militares deja aún más vulnerables a las comunidades campesinas empobrecidas de distintos departamentos, que son las que sufren los embates de la violencia con la que actúa el Estado.
- La violación de normativas vigentes para la investigación y el procesamiento de hechos delictivos.
- La superposición de funciones entre la Policía, la Fiscalía y las Fuerzas Armadas en su accionar.

1 Decreto “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”. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/presidencia-9664befae514a7fe1b79d0e-5a0ee9e37200901d8380ba4d694b6b48069705a43.pdf>.

- La opción estatal por profundizar su carácter punitivo y represivo, uso extremo de la violencia (Irala, 2014).

Para dimensionar la gravedad de lo que está sucediendo en los departamentos militarizados, se destaca, por ejemplo, que un militar, en este caso el comandante asignado<sup>2</sup>, tiene el control operacional sobre la Policía Nacional y la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad). Ese es uno de los poderes que se le otorga desde el Ejecutivo a las Fuerzas Armadas. Así se establece en el artículo tercero del decreto: “Determinase que los integrantes de la Policía Nacional y de la Senad, desplegados en los departamentos mencionados más arriba, pasarán bajo control operacional del comandante”.

Ocurre entonces que se antepone el poder militar en tres departamentos del país, que no son los órganos definidos constitucionalmente para dar seguridad a la población, es decir, existe un despliegue militar con atribuciones especiales que emana de la modificación de la Ley N° 1337/97.

Estos despliegues militares, que se dan a través de las Fuerzas de Tareas Conjuntas (FTC), han incurrido, según denuncias de pobladores/as de las zonas afectadas, en varias irregularidades: uso desproporcional de la fuerza, abusos y allanamientos fuera de la ley.

## Marco jurídico

El derecho a la paz y al desarme se inscribe dentro de los derechos humanos de solidaridad y derechos de los pueblos, que se refieren, entre otros derechos, a la autodeterminación, la independencia económica y política, la identidad nacional y cultural, la paz y la coexistencia pacífica, así como al entendimiento y confianza, a la cooperación internacional y regional, al desarrollo, a la justicia social internacional. Referentes también al uso de los avances de las ciencias y la tecnología, a la solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos, ecológicos, al igual que a un medio ambiente sano, al patrimonio común de la humanidad y al desarrollo que permita una vida digna.

La paz no debe ser entendida solamente como ausencia de conflictos bélicos, sino tiene que ser garantizada por el Estado a través de políticas sociales que respeten los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

2 Actualmente es el coronel Ramón Benítez, anteriormente fue Restituto González.

En el proceso de evolución seguido por el derecho a la paz. En diciembre de 1978, por medio de la Resolución N° 33/73 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se dio el primer reconocimiento significativo de este derecho. En ésta se proclamó la declaración sobre la preparación de las sociedades para vivir en paz, que en su primer artículo manifiesta, entre otros postulados:

*Toda nación y todo ser humano (...) tiene el derecho inmanente a vivir en paz. El respeto de ese derecho, así como de los demás derechos humanos, redunda en el interés común de toda la humanidad y es una condición indispensable para el adelanto de todas las naciones, grandes y pequeñas (...).*

En la Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz de las Naciones Unidas, aprobada mediante la Resolución N° 39/11, la Asamblea General volvió a reiterar el derecho a la paz. Dicha declaración, en su art. 1, “proclama solemnemente que los pueblos de nuestro planeta tienen un derecho sagrado a la paz”, y en su art. 2 plantea que “proteger el derecho de los pueblos a la paz y fomentar su realización es una obligación fundamental de todo Estado”.

En cuanto a nuestro país, la Constitución Nacional, en su art. 144, establece que el Estado paraguayo renuncia a la guerra de agresión, pero sustenta el principio de legítima defensa.

Para fortalecer el carácter de renuncia a la guerra, la Constitución establece unos principios claros con respecto a las relaciones internacionales, y en el art. 145 hace mención a garantizar la vigencia de los derechos humanos, de la paz y la justicia, entre otros.

### **Operativos Ñepohano<sup>3</sup> se concentran en la zona norte del país**

Los operativos Ñepohano de asistencia médica, odontológica y social para comunidades en situación de pobreza por parte de las Fuerzas Armadas se siguen implementando, ya en su sexto año consecutivo, siempre con el apoyo del ente propulsor, la Embajada de Estados Unidos. En dichos operativos intervienen el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad) y la Policía Nacional, entre otros.

Estos operativos se realizan por lo general en instituciones escolares públicas, donde se instalan todos los servicios a ser proveídos por dos días, y al

3 Ñepohano, palabra guaraní que en español significa “para curarse”.

final del segundo día la Oficina de Cooperación de Defensa de los Estados Unidos se encarga de realizar una donación de libros o equipamientos para la escuela. Es común también el involucramiento de las autoridades locales para que participen y apoyen las jornadas. Los servicios que ofrecen son variados: peso y altura, vacunas, odontología, nutrición, ginecología, electrocardiogramas, traumatología, oftalmología, y se procede también a entregas de medicamentos, anteojos, prótesis dentales, además de incluir el registro de personas para la tramitación de su documento de identidad y, en los últimos operativos, también los registros de armas de la población civil.

Durante el año 2014 los operativos se centraron exclusivamente en dos de los tres departamentos militarizados, San Pedro y Concepción, llegando a un número de 21 mil personas aproximadamente, y se distribuyeron de la siguiente manera.

**Cuadro N° 1. Operativos Ñepohano realizados en el año 2014**

<b>N° de operativos</b>	<b>Lugar</b>	<b>Fecha</b>	<b>Cantidad de personas</b>
Ñepohano 25	Distrito de Loreto, Concepción	5 y 6 de abril	7087
Ñepohano 26	Distrito de General Resquín, San Pedro	21 y 22 de junio	7926
Ñepohano 27	Yby Yaú, Concepción	27 y 28 de setiembre	6000

*Fuente: elaboración propia basada en noticias periodísticas y revista del Ministerio de Defensa Nacional.*

Recordemos que, según los datos de la “Encuesta permanente de hogares 2013”, sólo el 13,6% de la población rural tiene cobertura de algún seguro médico, ya sea del Instituto de Previsión Social (IPS) o privado, mientras se estima que el 36% de la población rural no tiene acceso a los servicios de salud. Los operativos Ñepohano actúan sobre una necesidad sentida de gran parte de la población y la dificultad para acceder al derecho de la salud.

Por lo tanto, la estrategia de asistencia humanitaria facilita el contacto con la población, y, en el caso de territorios militarizados, permite proyectar el “rostro amable” de la militarización, buscando aumentar su legitimidad a través de asistencia a las personas de comunidades afectadas por la pobreza.

Recordemos que el operativo Ñepohano N° 27, realizado en Yby Yaú a fines del mes de setiembre, se llevó a cabo con la presencia de las FTC, después de ocho días que esas mismas fuerzas habían realizado un tiroteo aéreo sobre parte del asentamiento Arroyito, en el que resultaron muertas tres personas acusadas de ser integrantes de la ACA, y que el 5 de setiembre habían hecho otra incursión terrestre en el asentamiento Kuruzú de Hierro, donde murieron dos personas y otra quedó herida de gravedad por pertenecer supuestamente al ala logística del EPP.

## **Acciones de las FTC en zonas militarizadas: Kuruzú de Hierro y asentamiento Arroyito**

### *Kuruzú de Hierro*

El hecho ocurrió el 5 de setiembre de 2014 en el barrio San Francisco del asentamiento Kuruzú de Hierro, departamento de Concepción. Resultaron muertos Marcos Ovelar, Hermenegildo Ovelar y fue gravemente herida María Gloria González, quien fue internada en el Centro de Emergencias Médicas.

Las versiones oficiales del vocero de las FTC y las primeras versiones de los medios de comunicación presentaron lo ocurrido como un enfrentamiento entre militares e integrantes del equipo logístico del EPP.

Sin embargo, días después de lo ocurrido las dudas con respecto a las diferentes versiones empezaron a tener efecto incluso en algunos medios de comunicación. Ante dudas sobre lo acontecido y la versión de las familias, las autoridades se encargaron de desmentir y aseguraron que lo que dicen es parte de un texto que les toca decir cuando se da este tipo de acciones en contra del grupo criminal. En el siguiente cuadro se presenta un resumen de las versiones de las autoridades.

**Cuadro N° 2. Versiones de las autoridades - caso Kuruzú de Hierro**

Fecha	Funcionario	Declaración
06/09/14	Víctor Urdapilleta (vocero de FTC)	Encontraron mochila que adentro tenía uniforme para-para'i, una riñonera con municiones y un fusil punto 30 (1).

06/09/14	Francisco de Vargas (ministro del Interior)	<p>Confirma lo dicho por Urdapilleta sobre los elementos encontrados.</p> <p>Habló de una reunión entre miembros de apoyo e integrantes del grupo armado. “De Vargas, en contacto con un canal de TV, reafirmó que aunque solo se encontró un fusil en manos del ahora fallecido, varios otros se encontraban armados, pero lograron escapar e internarse en el monte en medio de los tiroteos” (2).</p>
06/09/14	Ricardo Morales (Emergencias Médicas)	<p>Informa sobre la salud de:</p> <p>Marcos Ovelar: “la herida de bala fue entre el tórax y el abdomen del lado izquierdo. Se le realizó una revisión del tórax y la parte abdominal está dentro de lo controlado”. “El proyectil quedó dentro pero nosotros no le hacemos mucho caso al proyectil si es que no está cerca de algún órgano vital o no crea alguna dificultad motora o sensitiva”.</p> <p>Gloria González: recibió fracturas múltiples en la mandíbula. “Nosotros le llamamos fracturas con minuta porque tiene múltiples trazos de fracturas, es como que se ‘curuvica’ el hueso. Es una fractura abierta, lo que primeramente se hace es limpiar todo para prevenir infecciones y ver cómo se puede reparar” (3).</p>
08/09/14	Francisco de Vargas (ministro del Interior)	<p>“Me llama la atención hoy día, como una suerte de coartada, escuchar decir que estas tres personas estaban buscando un animal vacuno extraviado en la zona. Me parece una brutal coincidencia que las FTC hubieran desplegado un equipo táctico en el lugar donde ellos iban perder un animal”, dijo en forma irónica.</p> <p>“Yo descarto que fuera algo orquestado por las FTC porque, primero, los hechos dan cuenta de lo contrario y, segundo, porque la directiva del Gobierno es lidiar con esto en el marco del respeto de derechos humanos, y prueba de ello es que se salvaron vida con la intervención de los miembros de las FTC”, aseguró a la radio 780 AM (4).</p>
09/09/14	Carolina Quevedo (agente fiscal de Horqueta)	<p>La agente fiscal sostuvo que pese a que el operativo estaba a cargo de su colega Federico Delfino, de igual forma inicia una investigación, porque hubo un homicidio y dos heridos, y la circunstancia en que ocurrieron los hechos le resulta confusa. Dijo que espera el informe del fiscal interviniente Federico Delfino y del comandante de la FTC, Cnel. Ramón Benítez, quienes deben explicar punto por punto su actuación en el hecho ocurrido el viernes pasado en Kurusú de Hierro, ocasión en que murió abatido Hermenegildo Ovelar y salieron heridos de gravedad Marcos Ovelar y María Gloria González (5).</p>

09/09/14	Federico Delfino (agente fiscal anti-secuestro)	<p>“Era una zona muy peligrosa, para que yo pueda llegar ahí se tuvo que doblar los esfuerzos porque las cosas no estaban bien. Mas atendiendo las informaciones que fuimos recibiendo, que señalaban que con el visor nocturno se pudo divisar a otras personas que estaban con mochilas pero luego empezaron a fugarse. Temí por mi seguridad y de todos los intervinientes”.</p> <p>“Se frustró porque se iba a dar un golpe más grande al grupo criminal”.</p> <p>Sobre la versión de los familiares, indicó que muchas veces se trata de un discurso para desviar la cuestión. “Muchas veces hay un discurso que está muy bien enseñado que, de acuerdo a los resultados, siempre debemos lidiar con eso, se busca desviar la atención del tema”.</p>
----------	--	--

*Fuente: elaboración propia a partir de informaciones publicadas en diferentes medios escritos que se detallan a continuación: (1) Última Hora; (2) Abc Color; (3) Última Hora; (4) Última Hora; (5) Última Hora; (6) Última Hora. Para mayor información, se referencia a la bibliografía de este artículo.*

Como se puede observar en el cuadro de resumen, la versión brindada por el vocero de las FTC, Tte. Cnel. Víctor Urdapilleta, es confirmada y apoyada por el ministro del Interior, Francisco de Vargas, y califica la versión de las familias de las víctimas como una coartada contra el accionar de las FTC, que, al igual que el fiscal Federico Delfino, cree que es simplemente un discurso “muy bien enseñado”<sup>4</sup>, que intenta desviar la atención para descalificar el actuar de las fuerzas públicas.

Por su parte, la fiscal Carolina Quevedo se comprometió a investigar y abrió una carpeta fiscal bajo la denominación de “homicidio doloso (...)”<sup>5</sup>.

La versión de la familia Ovelar: el testimonio de las familias de los abatidos contradice la versión oficial y niegan que hayan estado apoyando lógicamente al EPP y que al momento de los hechos se encontraban al fondo de la casa en busca de vacas, y no iban para ningún tipo de reunión con algún grupo.

*Ellos dicen (los militares) que mis hermanos salieron armados de aquí y que se enfrentaron con ellos, pero lo que nosotros decimos es que eso fue trabajo de ellos, de los militares, montar esa situación. Siempre ocurre esto con los pobres. Yo trabajaba con mi hermano Marcos, le estaba haciendo el piso de su casa, y en*

4 Última Hora, 9 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/visor-nocturno-diviso-otras-personas-que-se-habrian-fugado-n828162.html>.

5 Última Hora, 9 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/fiscal-investiga-la-muerte-supuesto-soldado-del-epp-n828092.html>.

*la tardecita le dije: 'voy a ir un rato y vuelvo más tarde', él me dijo 'andá y te espero para jugar' (voley). Yo tardé un rato y ya escuché el tiroteo. Él se fue a buscar las vacas y le sucedió esto<sup>6</sup>.*

Los y las familiares también expresaron su preocupación respecto que el hecho quede impune. Varios coincidieron en expresar que se dan persecuciones por apellidos y que a veces se toca a gente inocente, que esta situación les atemoriza y que si quedara impune facilitaría el camino para que vuelva a ocurrir una situación similar.

*Ellos hacen cualquier cosa, está muy mal lo que hicieron, si esto dejamos así, si dejamos en el oparei<sup>7</sup>, le va volver a suceder a otra personas, por eso yo pido que si nos podemos ayudar, que nos ayudemos, yo no quiero que quede en el oparei porque es muy grave lo que nos sucede por ser pobres<sup>8</sup>.*

La familia tiene en total seis vacas, según pudieron precisar los parientes de Hermenegildo y Marcos. Relataron que ellos fueron en busca de las vacas cuando se encontraron con hombres de las FTC, quienes abrieron fuego contra el cuerpo de Hermenegildo, Marcos y María Gloria sin mediar palabras, ni alteándose. La familia asegura que ninguno de ellos portaba ningún tipo de armas.

*Lo que yo sé es que ya al atardecer, cuando estaba oscuro, como a las seis de la tarde, mi hermano se fue a buscar la vaca y no encontró, entonces mi otro hermano le dijo 'se habrán ido hacia el fondo, donde está la plantación de maíz', y entonces fueron juntos a buscar, pero no llevaron nada, absolutamente nada, uno de ellos en pantaloncito (Hermenegildo) y Marcos sí se fue con pantalón largo de vestir<sup>9</sup>.*

Uno de los hermanos de Hermenegildo pudo ir hasta el lugar donde fueron heridos. Marcos llamó desde su celular y le dijo "oreajudamina koepe che japi, orejapipa ha orereja"<sup>10</sup>. Él fue hasta el lugar y vio a sus hermanos, uno de ellos ya estaba muerto, la mujer estaba sentada sin poder hablar y describió:

6 Entrevista realizada por los autores el 12 de setiembre 2014 en Kuruzú de Hierro (Concepción), tras la visita de una delegación compuesta por miembros del Serpaj-Py, Codehupy, Pastoral Social Diocesana de Concepción y la Mesa de las Memorias Históricas y de los Derechos Humanos del Departamento de Concepción.

7 Expresión en guaraní cuyo significado al español es "inconcluso".

8 Entrevista realizada por los autores el 12 de setiembre 2014 en Kuruzú de Hierro (Concepción), tras la visita de una delegación compuesta por miembros del Serpaj-Py, Codehupy, Pastoral Social Diocesana de Concepción y la Mesa de las Memorias Históricas y de los Derechos Humanos del Departamento de Concepción.

9 *Ibíd.*

10 Traducción del guaraní al español: "Ayúdennos, me dispararon, nos dispararon y nos abandonaron".

*[L]es revisé pero no podía yo traerles sólo, por eso salí para buscar ayuda y aquí ya encontré a la policía que estaba haciéndole sentar a todos y después ellos se fueron a levantar a los heridos, a las 12 de la noche por ahí recién llevaron a los heridos, yo vi que él no tenía cortes, no tenía para-paraí ni escopeta, tampoco estaba en el monte, estaba en la cabecera de su chacra, allí le mataron a mi hermano<sup>11</sup>.*

Ante las distintas versiones, tanto de voceros oficiales como de las familias de las personas afectadas de este hecho, varias organizaciones de derechos humanos solicitaron a diferentes autoridades una exhaustiva investigación del procedimiento efectuado por las FTC, para disipar si hubo enfrentamiento o si hubo efectivamente actos violatorios de derechos humanos<sup>12</sup>.

### **Arroyito**

El 19 de setiembre de este año, en la zona de Arroyito, departamento de Concepción, se informó sobre otro enfrentamiento armado: esta vez las FTC –según versiones oficiales– se enfrentaron al grupo denominado ACA, que es una célula dividida del EPP y que está liderada por dos hermanos de apellidos Jara Larrea. En este enfrentamiento fueron abatidos tres miembros de dicha agrupación: dos personas con mayoría de edad y un adolescente de 15 años.

Este hecho fue resaltado como muy “exitoso” por parte de las autoridades del Gobierno. Lo grave de esta situación es que grupos irregulares estén reclutando menores de edad para sus filas y el Estado, que debe velar porque ello no ocurra, nada ha dicho respecto de ver las formas de enfrentar esta nueva situación. Es más, el viceministro de Seguridad Interna, Javier Ibarra, mencionó que los padres tienen responsabilidad y que podría darse imputaciones al respecto, ya que, según algunos rumores, la ACA ofrece dinero a las familias para reclutar a jóvenes, y si ello se comprueba, los responsables pueden ser imputados<sup>13</sup>.

En relación al tema de reclutamiento de menores de edad por parte de fuerzas no policiales, existe una responsabilidad mayor por parte del Estado paraguayo al ser un país firmante del Protocolo facultativo sobre la participación de los niños en conflictos armados, ratificado por Ley N° 1897/02.

11 Entrevista realizada por los autores el 12 de setiembre 2014 en Kuruzú de Hierro, Concepción, tras la visita de una delegación compuesta por miembros del Serpaj-Py, la Codehupy, la Pastoral Social Diocesana de Concepción y la Mesa de las Memorias Históricas y de los Derechos Humanos del Departamento de Concepción.

12 Codehupy. Disponible en: [http://www.codehupy.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=273:serpaj-y-codehupy-solicitan-exhaustiva-investigacion-sobre-procedimiento-realizado-en-kuruzu-de-hierro-concepcion](http://www.codehupy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=273:serpaj-y-codehupy-solicitan-exhaustiva-investigacion-sobre-procedimiento-realizado-en-kuruzu-de-hierro-concepcion).

13 ABC Color, 23 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/imputarian-a-padres-de-miembros-de-aca-1288836.html>.

Ante este nuevo fenómeno, organizaciones que trabajan por los derechos de la niñez y la adolescencia emitieron un comunicado, afirmando la responsabilidad del Estado para revertir esta situación de vulnerabilidad de niños/as y adolescentes, y que debe buscar los mecanismos para resolverlos. Parte del comunicado, en algunos puntos, expresa lo siguiente:

*El artículo 4 del protocolo exige a los gobiernos adoptar todas las medidas posibles para impedir que grupos armados recluten y utilicen para sus fines a niños, niñas y adolescentes, cada Estado deberá tomar las medidas legales necesarias para prohibir y castigar esas prácticas<sup>14</sup>.*

Igualmente, señalan al Estado paraguayo que “a través de sus autoridades electas y administrativas de los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, es responsable de la situación de reclutamiento forzado y muertes de adolescentes por grupos no estatales en la zona norte del país”.

También señalan que:

*[E]l Gobierno tome medidas urgentes para que este tipo de hechos cesen, como ser: a) la tipificación penal del acto de reclutamiento por grupos no estatales como delito; b) el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes reclutados como víctimas junto con sus familias; c) la creación de programas especializados para la prevención, la protección y el reestablecimiento de derechos y d) la ampliación de los planes, programas y proyectos que el Estado viene desarrollando tendientes a garantizar el ejercicio y goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes<sup>15</sup>.*

Quienes sufren los procesos de militarización de los territorios y las acciones de los órganos de seguridad del Estado son humildes campesinos y campesinas. Varias organizaciones campesinas y partidos políticos, a través de sus voceros/as, manifestaron que la presencia militar no lleva solución alguna y que sus acciones son represivas<sup>16</sup>. Señalan que con la militarización del departamento de Concepción se prioriza gastos y acciones que afectan a la mayoría del pueblo<sup>17</sup>. Un poblador del asentamiento Arroyito denunció en

14 Comunicado de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA) y el Serpaj Paraguay ante situación de reclutamiento y muerte de adolescentes en zonas rurales de Paraguay (25/09/14). Disponible en: <http://www.serpajpy.org.py/?p=3252#more-3252>.

15 *Ibíd.*

16 Partido Paraguayo Pyahura, 27 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://partidoparaguaypyahura.blogspot.com/>.

17 Vanguardia, 17 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.vanguardia.com.py/v1/index.php/puente-guype/item/24631-referentes-del-frente-guas-califican-de-antipopular-gobierno-de-cartes>.

una asamblea vecinal que los agentes de seguridad “atropellaron mi casa, llevándose mis medicamentos, mis gallinas, mi motocicleta”<sup>18</sup>.

La presencia del Estado debe ser de otra manera, sobre todo respetando la dignidad de las personas; sin embargo, los organismos de seguridad del Estado persisten en la línea de involucrar, procesar, imputar y privar de libertad a campesinos/as bajo la simple sospecha de pertenecer o apoyar logísticamente al EPP o al grupo de reciente aparición, ACA.

## **El primer grupo de soldados profesionales capacitados en Colombia**

Desde el 10 de mayo al 15 de agosto de 2014 viajó a Colombia el primer grupo de egresados de soldados profesionales para ser capacitados en el combate contra el terrorismo. El grupo estuvo conformado por un total de 72 soldados profesionales para ser entrenados en la Escuela de Soldados Profesionales (Espro).

El Ministerio de Defensa Nacional informó que “recibieron adiestramiento especializado sobre combate al terrorismo, en la Escuela de Soldados Profesionales del Ejército de Colombia, en la ciudad de Nila, 3 señores oficiales subalternos, 2 suboficiales y 72 soldados profesionales del Ejército paraguayo”<sup>19</sup>.

El 22 de setiembre, el diario *Abc Color*<sup>20</sup> informaba que parte de estos 72 soldados fueron destinados al operativo realizado el 19 de setiembre de 2014, quizá el despliegue más imponente del año por parte de las FTC en su accionar con el EPP, que incluyó el tiroteo aéreo y la muerte de cuatro personas jóvenes acusadas de formar parte del nuevo grupo criminal armado ACA. El ataque de la FTC se produjo en la zona del asentamiento Arroyito, uno de los asentamientos más reconocidos por la lucha por la tierra y la agricultura familiar campesina de la zona norte.

El comandante de las FTC, Ramón Benítez<sup>21</sup>, anunció días después de la muerte de estos jóvenes que las demás personas sindicadas de formar parte del

18 Radio 1° de marzo, 24 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.780am.com.py/index.php/noticia/8586-pobladores-de-arroyito-denuncian-atropello-de-las-fuerzas-de-seguridad>.

19 Ministerio de Defensa Nacional. Revista electrónica: Gestión 2013-2014, primera edición. Disponible en: [www.mdn.gov.py](http://www.mdn.gov.py).

20 ABC Color, 22 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/al-todo-o-nada-contra-el-epp-1288364.html>.

21 ABC Color, 22 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/los-maltratos-no-seran-tolerados-dice-ministro-1286973.html>.

ACA deben salir “por las buenas o van a salir en ataúd”, insinuando que las acciones se dirigen no a la detención de las personas buscadas, sino que se adscriben en la lógica militar, donde el combate tiende siempre a que el enemigo se rinda o muera.

## **Denuncia de nuevo caso de tortura en las Fuerzas Armadas**

Nuevamente surgió una denuncia de maltrato físico en la esfera militar. Si bien los maltratos físicos entre los jóvenes conscriptos que realizan el servicio militar obligatorio han disminuido o no se denuncian por varios motivos, esto no significa que los castigos físicos en las Fuerzas Armadas, impuestos por los de mayor jerarquía hacia los subalternos, hayan desaparecido.

El hecho se hizo público cuando un medio periodístico accedió a un video en el que se ve a un uniformado presuntamente golpeando a otro. En el material “se ve cómo supuestamente el subteniente del Comando de Ingeniería, Gerardo Espínola, castiga duramente al sargento segundo Sergio Aguilera, quien es soldado profesional voluntario, azotándolo en varias oportunidades en la mano, ante la risa y mirada cómplice de los demás conscriptos que compartían el vehículo que los trasladaba”<sup>22</sup>.

En el año 2012, bajo el gobierno de Federico Franco, se promulgó la Ley N° 4733/12 que crea la figura del soldado profesional voluntario, y en la actualidad existe un importante número de jóvenes que fueron contratados por las Fuerzas Armadas bajo dicha figura.

Los soldados profesionales voluntarios están regidos por la Ley N° 1115/97 del Estatuto del Personal Militar. En ese sentido, dicha ley, en su art. 15 inciso j, se refiere “al respeto a la dignidad de la persona humana”; igualmente, uno de los párrafos del art. 129 de la Constitución Nacional, señala que “el servicio militar deberá cumplirse con plena dignidad y respeto hacia la persona humana”.

El art. 5 de la Carta Magna establece: “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”. A nivel internacional, el Estado paraguayo, en cuanto al tema de torturas, ha suscripto y ratificado:

22 Última Hora, 15 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/subteniente-ingenieria-castiga-azotes-soldado-profesional-voluntario-n829679.html>.

- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que dispone que nadie será sometido a torturas.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en nuestro país es la Ley N° 5/95, y se refiere en su art. 7 a lo mencionado anteriormente.
- El Pacto San José de Costa Rica, Ley N° 1/89, que en el art. 5 establece que nadie debe ser sometido a torturas.
- La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes (Ley N° 69/89), que en varios de sus artículos establece que el Estado tiene que garantizar la dignidad de la persona y garantizar a la víctima reparación e indemnización justa.
- La Ley N° 933/96 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, que en varios de sus artículos reconoce que las personas deben ser tratadas con dignidad y que no se deben infligir penas o sufrimientos físicos o mentales.

En capítulos de años anteriores de este informe de derechos humanos se hacía referencia a hechos que también podrían ser tipificados como casos de torturas, en relación a hechos ocurridos en diferentes momentos en la Academia Militar Mcal. Francisco Solano López.

El caso del subteniente de Ingeniería es una prueba más de la práctica sistemática de violencia institucionalizada como metodología para imponer las órdenes de los superiores en las esferas castrenses.

Ante este hecho, el propio ministro de Defensa, Bernardino Soto Estigarribia, acotó: “El castigo corporal ya no se admite en las Fuerzas Armadas, estamos en otros tiempos”<sup>23</sup>. Igualmente, el jefe las Fuerzas Militares, Gral. Jorge Ramírez, informó que el subteniente Gerardo Espínola quedará arrestado por 30 días y que el sumario ya fue elevado a la justicia militar. “Lamentamos este episodio y el responsable ya fue castigado y el incidente queda en su foja de servicio”<sup>24</sup>.

El caso también derivó en que la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, presidida por Olga Ferreira, haya convocado a los comandantes militares de dicha unidad para aclarar la situación de denuncia. El mismo caso conllevó a una visita de observación por parte de la diputa-

23 ABC Color, 18 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/los-maltratos-no-seran-tolerados-dice-ministro-1286973.html>.

24 *Ibíd.*

da Ferreira, acompañada de representantes de organizaciones de derechos humanos, al Comando de Ingeniería. En dicha visita instaron a los jóvenes a denunciar cualquier tipo de atropellos a sus derechos<sup>25</sup>.

Finalmente, trascendió la información que el subteniente Espínola cumplió arresto por 60 días en la cárcel militar de Viñas Kué.

## **Fuerzas militares paraguayas en Haití**

A modo de recordación, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah) se estableció el 1 de junio de 2004 por resolución N° 1542 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En un primer momento solo sería por seis meses. Sin embargo, de eso ya hace 10 años, con lo que muchas organizaciones sociales de todo el mundo califican dicha misión como una “ocupación militar”.

Paraguay sigue enviando soldados a Haití. Éstos permanecen por un año en dicha misión. En ediciones anteriores de este capítulo se ha señalado incluso de varias anomalías en el proceso de selección de los/as militares que viajan al mencionado país; uno de los casos llamativos fue la designación de la esposa del comandante Torres, guardia marina de Sanidad Nathalia Raquel Crosta, a quien se le atribuye que supuestamente designó a personas de “confianza” y que no tenían la formación de seis meses requerida para la misión<sup>26</sup>.

Este año nuevamente hubo denuncias en relación a las tropas paraguayas, que tienen que ver con casos de indisciplina, abusos de poder y autoridad. En febrero de este año, según la versión oficial, hubo dos casos de repatriación de militares: de la sargenta Olivia Matiauda y del suboficial Thomas Bogado, que fuera ordenada por el comandante de las Fuerzas Militares, Gral. Ramírez, por indisciplina. Según la versión oficial, Matiauda fue sancionada por desobedecer órdenes de su superior, el coronel Justo Torres, y en el caso del suboficial Bogado, se trató de una violación al reglamento de seguridad interna<sup>27</sup>.

25 Última Hora, 2 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/diputada-visito-cuartel-e-into-los-soldados-denunciar-maltratos-n834845.html>.

26 ABC Color, 20 de febrero de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/supuestos-maltratos-en-haiti-1217008.html>.

27 *Ibíd.*

El pabellón en el que se encuentran los militares paraguayos/as se denomina “Alcatraz”. El coronel Justo Torres es el comandante de la Compañía Paraguaya de Ingeniería Multirol. Según algunas denuncias, desde diciembre de 2013 empezaron con maltratos y amenazas de deportación a quienes no se adecuen a las órdenes. Las Naciones Unidas tienen horarios de trabajos establecidos de 5:30 a 18 hs. Sin embargo, en “Alcatraz” el horario se extiende hasta las 19 horas e incluso más. Luego a algunos le toca cubrir guardias nocturnas, teniendo incluso que desarrollar tareas al día siguiente. Algunos integrantes reclamaron dar fin a los malos tratos, pero en vez de rever la cuestión, la presión y las amenazas se volvieron constantes<sup>28</sup>.

Otro caso que tiene que ver con las tropas paraguayas en Haití fue el del sargento ayudante de la Fuerza Aérea, Yony Eisenkolbl, quien tuvo que ser internado y posteriormente derivado al hospital de la Minustah, con sede en Santo Domingo, República Dominicana. El caso es que el sargento consultó varias veces con la doctora Crosta (esposa del comandante Cnel. Justo Torres), una de las dos médicas que compone el equipo de sanidad del pabellón paraguayo, también integrado por 10 enfermeros/as. Ella le dijo que su estado de salud no estaba en riesgo y no le dio reposo alguno, hasta que su cuadro empeoró, debiendo ser trasladado a terapia intensiva a Santo Domingo. Lo grave del caso es que las fuerzas militares se llamaron a absoluto silencio, desmintiendo incluso la gravedad de la enfermedad del sargento mencionado<sup>29</sup>.

El Estado paraguayo debería rever su postura de envío de militares específicamente a Haití, ya que este país necesita de otro tipo de ayuda, como lo vienen haciendo Venezuela y Cuba, que, en vez de militares, envía profesionales de la salud, de la educación o de otras áreas para brindar la asistencia humanitaria que realmente necesitan los haitianos y las haitianas.

## Recomendaciones

- Revertir el estado de militarización implementado en la zona norte, a partir de la modificación de la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna promulgada bajo el Gobierno actual.
- Investigar en forma exhaustiva sobre las denuncias de familiares acerca de los abusos y muertes ocurridas a partir de la intervención de las FTC.

<sup>28</sup> *Ibíd.*

<sup>29</sup> ABC Color, 24 de febrero de 2014, Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/militar-paraguayo-en-haiti-internado-en-terapia-intensiva-1218364.html>.

- Considerar la inconstitucionalidad de la Ley N° 5036, que modifica y amplía los artículos 2, 3 y 56 de la Ley N° 1337/99 de Defensa Nacional y de Seguridad Interna, por considerarla extralimitada en su alcance y propiciadora de abusos y violaciones de derechos humanos por parte de las fuerzas públicas a cargo.
- Rechazar la utilización e intervención de las Fuerzas Armadas en conflictos sociales.
- Avanzar en cuanto a los procesos de esclarecimiento de muertes y desapariciones forzadas en los cuarteles.
- Eliminar la denominada justicia militar, puesto que continúa solo manteniendo un sistema de impunidad sobre los casos que se investigan.
- Disminuir el presupuesto militar, y reinvertirlo de manera proporcional a las demandas sociales que urgen.
- Reestructurar el destino y funcionamiento de los establecimientos militares en las zonas urbanas para asignarlos a centros hospitalarios o educativos.
- Efectivizar la prosecución de tareas investigativas y posterior sanción a los/as efectivos militares responsables de hechos de corrupción.
- Retirar las tropas paraguayas de Haití en el marco de la Minustah.

## ***Bibliografía***

Irala, Abel (2014) *Resistencia campesina ante los abusos del poder*. Informe de allanamientos, detenciones y desalojos en los primeros tres meses de gobierno del presidente Horacio Cartes. Asunción, Serpaj-Py. Disponible en: <http://www.serpajpy.org.py/wp-content/uploads/2014/02/Resistencia-Campesina-ante-los-abusos-del-poder.pdf>.

### Sitios web

Codehupy. Disponible en: [http://www.codehupy.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=273:serpaj-y-codehupy-solicitan-exhaustiva-investigacion-sobre-procedimiento-realizado-en-kuruzu-de-hierro-concepcion](http://www.codehupy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=273:serpaj-y-codehupy-solicitan-exhaustiva-investigacion-sobre-procedimiento-realizado-en-kuruzu-de-hierro-concepcion).

Ministerio de Defensa Nacional. Revista electrónica: Gestión 2013-2014, primera edición, d. Disponible en: [www.mdn.gov.py](http://www.mdn.gov.py).

Presidencia de la República: <http://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/presidencia-9664befae514a7fe1b79d0e5a0ee9e37200901d8380ba4d694b6b48069705a43.pdf>.



# INVESTIGACIONES INEFICACES ASEGURAN LA IMPUNIDAD EN LOS CASOS DE TORTURAS

PROHIBICIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS  
CRUELES, INHUMANOS Y DEGRADANTES



En el periodo de octubre de 2013 a octubre de 2014 se registra un importante incremento en la magnitud de los procedimientos de “control” de las manifestaciones rurales y urbanas, y en el uso ilegítimo de la fuerza por parte de los organismos de seguridad. La tortura y los malos tratos continúan siendo utilizados sistemáticamente por las fuerzas de seguridad como una herramienta válida de control de la población. Del análisis detallado de las investigaciones fiscales a las que el Equipo Jurídico de la Codehupy realiza seguimiento, se extrae una clara ineficacia de la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público para investigar hechos de tortura y malos tratos, crueles, inhumanos o degradantes. Esta peligrosa combinación solventa una impunidad total de las fuerzas de seguridad que cometen este tipo de hechos. Esta impunidad es el primer obstáculo en la lucha contra la tortura, y asegura que este medio siga siendo utilizado sin remordimientos, cuestionamientos o preocupaciones por parte de las fuerzas de seguridad.

**Claudia Cuenca Franco, Ximena López y Dante Leguizamón**

EQUIPO JURÍDICO DE LA COORDINADORA DE DERECHOS  
HUMANOS DE PARAGUAY (CODEHUPY)

## Introducción

En el presente artículo se realiza un análisis sobre la actual situación relacionada a la utilización de la tortura en Paraguay, la actuación de las fuerzas de seguridad y las respuestas de los organismos encargados de la lucha contra este flagelo.

Se analizan hechos de torturas y malos tratos denunciados por la Codehupy, o a los que se realiza el seguimiento y la verificación de la investigación penal a cargo de la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público (MP). Entre éstos se incluyen los hechos denunciados entre octubre de 2013 y octubre de 2014.

Si bien se puede afirmar que en los últimos años Paraguay ha avanzado en materia legislativa para la prohibición, sanción y prevención de la tortura con la modificación del tipo penal de tortura para su adecuación a los estándares internacionales y la instauración del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP)<sup>1</sup>, esta práctica continúa muy presente en las actuaciones de las fuerzas públicas y agentes estatales, y la impunidad persiste al momento de sancionar estos hechos.

Podemos afirmar, como se viene sosteniendo desde hace varios años<sup>2</sup>, que la tortura y los malos tratos, crueles, inhumanos y degradantes son prácticas sistemáticas de las fuerzas de seguridad, y que inclusive se consolidan con mayor fuerza debido a la impunidad que gozan sus autores.

La Codehupy, así como distintos órganos internacionales de protección de derechos humanos y prevención de la tortura<sup>3</sup>, ha realizado varias recomendaciones al Estado paraguayo en busca de reforzar la lucha contra la tortura y contra su impunidad, pero no se registra ningún tipo de avance.

En este periodo verificamos un aumento en el uso excesivo de la fuerza, sobre todo en las manifestaciones y en los desalojos forzosos de comunidades campesinas; un aumento en la magnitud y aparatosidad de los procedimientos policiales y militares; y la siempre sostenida impunidad, que asegura que estos hechos se puedan seguir cometiendo sin que nadie sea sancionado penalmente.

1 Leguizamón y López, 2013.

2 Leguizamón y López, 2013; Orrego, López y Martens, 2012; Martens, 2010; Martens y Orrego, 2011.

3 NNUU, 2013; 2011; 2010.

A raíz de un estudio más profundo realizado para el presente artículo, podemos sostener la total ineficacia de las investigaciones fiscales llevadas adelante por la Unidad Especializada de Derechos Humanos del MP.

## **Marco jurídico**

Como se indicó en el artículo del año pasado (Leguizamón y López, 2013), el plexo legal para la prevención, persecución penal y sanción de la tortura resultaría consistente. Sin embargo, la aplicación de estos instrumentos dista mucho de lo ideal. En el periodo analizado no existieron cambios legislativos en esta temática.

Dentro del marco normativo mencionamos: la Constitución Nacional (art. 5); la Convención Americana de Derechos Humanos (Ley N° 1/89); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N° 5/92); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Ley N° 69/89); el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Ley N° 2757/05); el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura<sup>4</sup> y otros Tratos o Penas Crueles e Inhumanos o Degradantes (Ley N° 4288/11); y el Código Penal (Ley N° 1160/97, art. 309), modificado por Ley N° 4614/12.

Con la implementación del MNP, que realizó importantes informes sobre la situación penitenciaria e interesantes trabajos de prevención, se dio un paso importante en la lucha contra la tortura, pero urge la implementación de sistemas de protección de víctimas/testigos de torturas, y una eficaz investigación de los hechos denunciados.

## **Situación actual del derecho**

Podemos afirmar que desde la asunción del Gobierno actual, y especialmente en el periodo analizado en el presente artículo, se registra un incremento en el uso excesivo de la fuerza por parte de los agentes de seguridad del Estado, sobre todo en el contexto de manifestaciones o actos de reivindicación de derechos, protagonizados mayoritariamente por integrantes de comunidades campesinas. Detectamos asimismo un incremento en la magnitud y apa-

4 Creado para reforzar y colaborar con la protección de las personas privadas de su libertad contra todo tipo de trato o penas prohibidas por nuestra legislación vigente y las normas internacionales que rigen la materia, así como prevenir y procurar la erradicación de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

ratosidad de los procedimientos que terminan en represión y detenciones por parte de la Policía Nacional.

Un importante número de agentes policiales, agentes antimotines, camiones antidisturbios, patrulleras y helicópteros realizan aparatosos procedimientos para “controlar” manifestaciones, especialmente de comunidades campesinas. Sin embargo, se ha comprobado que tales procedimientos se despliegan en realidad para proteger a empresas agroexportadoras en los procesos de fumigación de sus plantaciones de soja, los que mayoritariamente se realizan en violación de las normas ambientales.

Los casos más importantes de represión y torturas a comunidades campesinas registrados en este periodo son: Tacuaty Poty, San Vicente (General Resquín), Luz Bella (Guayaibí), Colonia Maracanã, Tapiracuãi Loma (Capiibary), asentamiento Primero de Marzo (Yvyrá Rovana) y Brítez Kué (Curuguay).

### ***Tacuaty Poty***

En noviembre de 2013, varias organizaciones de la sociedad civil realizaron una comunicación de hechos al fiscal general del Estado, los ministros del Interior y de Defensa, las presidentas de las comisiones de Derechos Humanos del Senado y de Diputados, la ministra encargada de la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia y la presidenta del MNP, que constituirían presuntas irregularidades y/o presuntos hechos punibles cometidos por agentes fiscales, miembros de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas en distintos procedimientos en Tacuatí, departamento de San Pedro.

Se registró la comisión de presuntos hechos punibles cometidos por agentes fiscales, policiales y de las Fuerzas Armadas en distintos procedimientos realizados en la localidad de Tacuatí Poty, departamento de San Pedro, en el marco de las investigaciones por la muerte de Luis Alberto Lindstron y el despliegue policial y militar en el contexto de la vigencia de las modificaciones a la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna, así como del decreto del Poder Ejecutivo N° 103/13.

No se tuvo respuesta oficial de ninguna de estas instituciones. Solo se tiene conocimiento de la apertura de una investigación fiscal en la Unidad Especializada de Derechos Humanos, la que es analizada más abajo.

### ***San Vicente, Gral. Resquín***

Alrededor de 250 personas de las comunidades campesinas Araverá, Crescencio González, Naranjito, 1° de Marzo y 8 de diciembre se manifestaron pacíficamente el 22 de enero de 2014, al costado de una extensa propiedad del empresario sojero Evaldo Araújo, en la que se realizaba plantaciones y fumigaciones de soja transgénica, en la localidad de San Vicente, distrito de General Resquín, en una zona límite entre los departamentos de Canindeyú, Amambay y San Pedro, expresando oposición a las fumigaciones que se realizan en la propiedad de aproximadamente 96.000 hectáreas a lo largo de aproximadamente 50 km de plantación de soja transgénica que linda con las comunidades mencionadas, contaminando el ambiente e impidiendo el desarrollo de una vida digna en un ambiente saludable, atendiendo que la propiedad no cuenta con barreras ambientales necesarias ni cumple con las normas requeridas para la protección de dichas comunidades, contaminando aguas, matando animales y afectando la salud de la población, sobre todo a niños, niñas, mujeres y personas adultas mayores.

Los efectivos policiales que se encontraban en el lugar custodiando la propiedad a fin de realizar las fumigaciones, supuestamente en cumplimiento de una orden judicial en un proceso de amparo emitida por el juez Edgardo Martínez de Santa Rosa del Aguaray, reprimieron violentamente al grupo campesino con balines de goma y gases lacrimógenos, dejando como saldo a más de 16 personas heridas, de las cuales 7 han sido de gravedad, entre ellos un adulto mayor que recibió un balín en el ojo, perdiendo ese órgano como consecuencia de dicho impacto. Las víctimas relataron que los efectivos policiales siguieron disparando balines de goma y utilizando gases lacrimógenos dentro de las comunidades aledañas inclusive después que se retiraron del lugar de la manifestación.

### ***Luz Bella, Guayaibí***

El 1 de febrero de 2014, en el barrio San Francisco de la colonia Luz Bella, distrito de Guayaibí, departamento de San Pedro, un grupo de aproximadamente 100 campesinos y campesinas fueron víctimas de una brutal represión por parte de efectivos policiales que se encontraban resguardando el trabajo de desmonte del inmueble. El grupo se estaba manifestando en contra del desmonte que se aprestaban a realizar empleados del propietario Clayton Macchi Nert a fin de preparar el terreno para la plantación de soja transgénica.

Al menos 16 campesinos/as sufrieron heridas, 4 de ellos de gravedad, entre ellas mujeres, hombres y adolescentes, como consecuencia de los balines de

goma y gases lacrimógenos. La Policía Nacional actuó arbitraria y violentamente contra personas que se manifestaban en forma pacífica en la vía pública.

### ***Colonia Maracanã***

En noviembre de 2013 se realizó una intervención policial en la colonia Maracanã, departamento de Canindeyú, donde resultaron heridos de gravedad dos campesinos, llamados Herminio Enríquez y Pablino Rojas, quienes fueron heridos con balas de plomo en la parte baja del abdomen y en el brazo, por protestar contra la fumigación de un sojal adyacente a sus comunidades. Estos policías estaban resguardando los trabajos de fumigación y agredieron a varios jóvenes que se encontraban filmando el operativo policial irregular, lanzándoles gases lacrimógenos; también fueron víctimas de la violenta represión policial varios niños y mujeres, en tanto el Estado custodiaba con sus agentes policiales las fumigaciones ilegales en la propiedad del brasileño Claudemir Moreira Messias, que se realizaban violando leyes ambientales. Las personas heridas fueron imputadas y se las mantuvo en prisión preventiva por seis meses, sin la debida asistencia médica.

### ***Tapiracuái Loma, Capiibary***

En la localidad de Tapiracuái Loma, distrito de Capiibary, departamento de San Pedro, el 15 de enero de 2014, agentes de la Policía Nacional torturaron brutalmente a 8 campesinos, a quienes rompieron los tobillos a golpes y patadas, fueron despojados del poco dinero que tenían. Los efectivos policiales, que se encontraban ingiriendo bebidas alcohólicas, según el relato de las y los pobladores, les pisaban las cabezas y los amenazaban. Fueron detenidos ilegalmente y los maltratos continuaron en la carrocería de la patrullera en la cual fueron trasladados. Las víctimas quedaron con problemas para movilizarse por sí solos durante un buen tiempo, como consecuencia de las lesiones y golpes en los tobillos; también, la mayoría de las personas quedó con trastorno auditivo como consecuencia de los abusos policiales.

En marzo de 2014 se realizó otro operativo policial a cargo del comisario Luis Alberto Marecos, jefe de Orden y Seguridad del departamento de San Pedro. Los agentes policiales ingresaron al asentamiento disparando armas de fuego para amedrentar a jóvenes, mujeres y niños/as que se encontraban cenando. Las y los pobladores de esta comunidad abandonaron sus viviendas por temor a represión policial porque operativos policiales anteriores ya habían tenido consecuencias graves con integrantes de este asentamiento, en el cual varias personas ya habían sido torturadas y detenidas atribuyéndoseles falsas acusaciones.

### ***Asentamiento Primero de Marzo, Yvyrá Rovana***

La comisión vecinal de familias sin tierra Joajú del asentamiento 1° de Marzo, del distrito de Yvyrá Rovana, departamento de Canindeyú, viene tramitando ante el Indert la expropiación de un inmueble de aproximadamente 4.500 hectáreas, por no estar racionalmente utilizado en lo productivo, ocupado desde el año 2011 por unas 230 familias. La propiedad que es reivindicada por la comunidad campesina está a nombre del grupo empresarial Perfecta SAMI, pero sería de origen fiscal y habría sido adjudicada ilegalmente a dicho grupo.

Como consecuencia del acentuado conflicto, en marzo de 2014 se produce un nuevo desalojo de familias campesinas, llevado a cabo por policiales y civiles armados, con helicópteros y tractores, que expulsaron a todas las personas, quemaron sus casas y tiraron los cultivos. Las familias se asentaron al costado de una ruta lindante a las tierras en disputa. En el área fue instalada por agentes policiales en el lapso de 15 días aproximadamente, tiempo en que la policía hostigaba a las y los pobladores. Tras la salida de los policías, la comunidad volvió a ocupar las tierras.

El 11 de junio de 2014, un grupo de 30 civiles armados se hicieron presentes en el área, fuertemente armados, atropellaron y dispararon con armas de fuego contra un grupo de campesinos/as que trabajaban en la chacra. En el atentado resultó herido con arma de fuego Severiano Ruiz Díaz.

La Organización de Lucha por la Tierra (OLT) denunció públicamente el amedrentamiento que sufre la comunidad campesina por parte de guardias civiles armados de la empresa Pindó SA, miembros del grupo empresarial Perfecta SAMI, quienes torturaron a cinco personas vecinas del lugar. También fue solicitada la intervención inmediata del MP para investigar las acciones violentas ejercidas por el grupo parapolicial y someterlos a la justicia, conforme a lo previsto en la ley penal, luego de que fueran identificados los responsables del delito cometido. Al mismo tiempo se exigió al Estado la expropiación de dichas tierras para que sean repartidas entre las más de 230 familias que habitan el asentamiento.

### ***Brítez Kué, Curuguay***

Brítez Cué es un asentamiento con más de 10.000 habitantes y 16.000 hectáreas de extensión, conquistado hace 23 años a través de la ocupación en el marco de lucha por la tierra por miembros de la Federación Nacional Campesina (FNC), ubicada en Curuguay, departamento de Canindeyú. Se encuentra rodeado por plantaciones de soja que no cumplen con las mínimas exigen-

cias ambientales para su explotación, afectando la salud de los habitantes y en contra del medio ambiente del asentamiento.

El 6 de octubre de 2014, campesinos y campesinas de la FNC realizaron movilizaciones de protestas ante la fiscalía de Curuguaty, como reacción a las detenciones arbitrarias y el procesamiento de varias personas. Las comunidades campesinas solicitaban la liberación de los compañeros criminalizados y privados de libertad por las acciones de protesta que venían desarrollando en el contexto de la reivindicación de derecho a la vida digna y a vivir en un medio ambiente sano.

En dicha movilización, los campesinos fueron víctimas de represión por parte de la Policía Nacional, con balines de gomas, gas lacrimógeno de manera desproporcionada, e inclusive con balas de goma. Como resultado de la brutal represión, quedaron 23 heridos/as con balines de gomas y de plomo, en su mayoría con heridas desde el medio del cuerpo para arriba, en la cabeza y en el rostro. Además, una innumerable cantidad de personas sufrió los efectos del gas lacrimógeno, entre ellas personas adultas mayores, mujeres, hombres, adolescentes, niñas y niños. Uno de los heridos con arma de fuego fue un adolescente, que fuera impactado en el brazo. El proyectil de plomo le fue extraído al adolescente 6 días después en el Centro de Emergencias Médicas de la capital.

## **Represión y torturas en manifestaciones urbanas**

Asimismo, hemos registrado hechos de represión y torturas realizados por parte de la Policía Nacional en contextos de manifestaciones urbanas. Las más violentas registradas fueron durante las manifestaciones del Bañado Sur en diciembre de 2013, contra la suba del pasaje y la de docentes. Otro hecho grave registrado es el que sufrió el periodista Paulo López, también en el marco de la manifestación de la suba del pasaje.

En ambos contextos, tanto urbano como rural, la Policía Nacional demostró su incapacidad para controlar las manifestaciones, para prever las situaciones de violencia y para manejar los eventuales conflictos que surgieran a través de medios no violentos o por lo menos dentro de lo que podría considerarse uso debido de la fuerza.

### ***Manifestaciones del Bañado Sur***

En diciembre de 2013, una manifestación frente al Congreso Nacional del grupo de Madres Luchadoras por la Salud de sus Hijos y otros miembros del Baña-

do Sur, en contra de la inseguridad reinante en la zona, producto del negocio de narcotraficantes, fue reprimida con violencia por efectivos antidisturbios de la Policía Nacional. Como consecuencia del violento accionar policial desplegado en contra del grupo manifestante, resultaron víctimas varias mujeres y una niña de nueve años, quien recibió tres impactos de balas de goma en distintas partes del cuerpo: en el pecho, en el muslo derecho y a la altura de las costillas. Alejandro Ríos Maíz, un joven de 20 años de edad, fue detenido y sometido a golpes y malos tratos por personal policial. Posteriormente fue procesado por perturbar la paz pública y supuestamente resistir a la policía.

### ***Suba del pasaje***

El 3 de enero de 2014, en horas de la tarde, distintas organizaciones y agrupaciones ciudadanas que se convocaron a varias movilizaciones contra la suba del pasaje del transporte público se concentraron en distintos lugares para marchar por el microcentro capitalino. La movilización fue acompañada por efectivos policiales, que empujaban y hostigaban todo el tiempo a los manifestantes, dificultando la marcha; se produjeron forcejeos y malos tratos por parte de los efectivos de la Policía Nacional, que trataba de evitar y desviar la marcha en distintos lugares del trayecto.

En un momento, una gran cantidad de efectivos policiales fue cerrando las bocacalles y se abalanzó sobre las personas que se estaban manifestando, sin distinción: hombres, mujeres, jóvenes y personas adultas mayores, que recibieron cachiporrazos, patadas, empujones, golpes de puño y golpes con los escudos de los agentes antimotines. También, periodistas y ciudadanos/comunes que tomaban fotografías y filmaban la violenta actuación policial sufrieron agresión física; además, golpearon las cámaras fotográficas, filmadoras y sus aparatos celulares. Las personas detenidas relataron que al momento de ser trasladadas en las patrulleras hasta la sede de la Comisaría 3ra. Metropolitana fueron golpeadas y maltratadas por efectivos policiales. En la sede policial continuaron las agresiones en su contra. Posteriormente fueron trasladados por orden fiscal hasta otra sede policial. Uno de los heridos presentaba herida sangrante y de consideración en la cabeza, por lo que fue trasladado luego de varios pedidos. Ninguno de los otros aprehendidos fue inspeccionado por un médico forense para verificar las lesiones, golpes y consecuencias de los malos tratos del que fueron víctimas.

### ***Marcha de docentes***

El 28 de agosto de 2014, durante una marcha de docentes de todo el país que se manifestaban en reclamo del aumento en el presupuesto nacional para

la educación pública, a fin de que sea suficiente para costear capacitación, infraestructura, alimentación escolar, kit escolar, salarios y beneficios postergados del gremio docente, entre otros, efectivos antimotines de la Policía Nacional reprimieron desmedida y violentamente a educadoras/es y trabajadoras/es de medios de prensa, entre ellos a Santiago Ortiz, secretario general del Sindicato de Periodistas del Paraguay, a quien golpearon y le produjeron una lesión sangrante en la cabeza.

### *Caso Paulo López*

En la noche del 3 de enero de 2014, Paulo César López, periodista del periódico digital E'a, fue detenido y torturado en una sede policial de Asunción. Para intentar cumplir su función de comunicador social, se presentó a la Comisaría 3ra. Metropolitana para realizar averiguaciones e intentar entrevistar a personas detenidas en dicha dependencia policial, como consecuencia de la manifestación en contra de la suba del pasaje del transporte público y que también habrían sido reprimidos por efectivos policiales.

El periodista fue detenido y golpeado con puños, patadas en distintas partes del cuerpo y golpeado con otros objetos duros en la cabeza. También fue despojado de sus elementos de trabajo, una agenda y una cámara fotográfica digital, que no le fue devuelta. Los policías se apropiaron de ella para que no quedaran pruebas fotográficas de lo que Paulo había registrado con su cámara al momento que se inició la agresión de los agentes del orden en su contra.

### **Denuncias contra Fuerza de Tareas Conjuntas**

También se registraron varias denuncias en contra de las intervenciones realizadas por las Fuerzas de Tareas Conjuntas (FTC) en las zonas militarizadas por el Poder Ejecutivo, a través de la inconstitucional modificación a la Ley de Defensa, promulgada por el Gobierno. Se denunciaron allanamientos sin orden judicial, allanamientos nocturnos sin orden, torturas y malos tratos, no solo infringidos por agentes de seguridad sino tolerados por los agentes fiscales intervinientes, amenazas de armar causas para detener a las personas, entre otras cosas. Estos hechos fueron relevados en visitas interinstitucionales realizadas por varias organizaciones en junio y agosto de 2013<sup>5</sup>.

5 Ver pie de página referente a la causa Tacuatí Potí.

En noviembre de 2013, un grupo de 43 representantes de organizaciones, redes e instituciones de defensa de derechos humanos de Suecia, Estados Unidos, Colombia, Chile, Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay<sup>6</sup> realizaron 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.

Esta misión concluyó preliminarmente que:

*[D]esde 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<sup>7</sup>.*

Continúan diciendo:

*Hemos cotejado, a través de la observación y el testimonio de pobladores, pobladoras, autoridades locales, regionales y nacionales, patrones de violaciones a derechos humanos fundamentales como:*

*I. el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica a través de ejecuciones extrajudiciales; tortura, tratos crueles e inhumanos; amenazas de procesamientos y vinculaciones con el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP);*

*II. el acceso a la justicia, pues tanto el Ministerio Público, como el Poder Judicial, antes que representar garantías de un juicio justo e imparcial, se constituyen en una amenaza y fuente de inseguridad, ya que se caracterizan por la irregularidad de sus intervenciones y el incumplimiento de sentencias internacionales;*

6 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 Ykua Bolaños; Callescuela; FCPA; Decidamos. Campaña por la expresión ciudadana; Tierraviva; Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA); Articulación Curuguaity; Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip); Federación Nacional Campesina (FNC); Mesa Memoria Histórica; Fundación Dr. 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 (CMP).

7 Informe preliminar de la misión de observación internacional de la situación de los derechos humanos en Paraguay. Disponible en: [http://www.codehupy.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=241:-informe-preliminar-de-la-mision-de-observacion-internacional-de-la-situacion-de-los-derechos-humanos-en-paraguay&catid=8:estatutos](http://www.codehupy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=241:-informe-preliminar-de-la-mision-de-observacion-internacional-de-la-situacion-de-los-derechos-humanos-en-paraguay&catid=8:estatutos).

*III. el derecho a la libertad y la seguridad personal, a través de detenciones ilegales y arbitrarias sin que sean fundamentadas debidamente las causas de detención y/o prisión en indicios ciertos de hechos punibles (...)».*

Estos hechos, cotejados por las visitas interinstitucionales y por la misión internacional, continúan repitiéndose, sin que el Estado paraguayo haya tomado ninguna medida de salvaguarda a favor de pobladores de la zona.

## **Análisis de las causas de la Unidad Especializada de Derechos Humanos del MP**

### *Iniciadas hasta octubre de 2013*

#### **Causa torturas en Curuguaty<sup>9</sup>**

Esta causa guarda relación al operativo fiscal-policial realizado en las tierras de Marina Kué, en el cual perdieron la vida seis policías y once campesinos, ocurrido el viernes 15 de junio de 2012.

Como se informó en el artículo sobre tortura del informe “Derechos humanos en Paraguay 2013”<sup>10</sup>, la causa se inició el 18 de junio de 2012 debido a una comunicación presentada por la Codehupy sobre supuestos hechos punibles de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes y ejecuciones arbitrarias por parte de la Policía Nacional. En el artículo anterior se valoraban algunas de las diligencias realizadas por el MP, pero se indicaba que hasta ese momento no se había avanzado en los procesos de reconocimiento de los supuestos responsables por parte de las víctimas y que no se habían realizado las correspondientes imputaciones.

La situación mencionada no ha variado. Durante el periodo analizado<sup>11</sup>, el MP se dedicó a citar y tomar declaraciones testimoniales a agentes policiales, que bien podrían ser los autores de las torturas, y a recabar los informes médicos de los agentes policiales que sufrieron lesiones el 15 de junio de 2012. No se registra ninguna diligencia durante el mes de abril de 2014 y la última actuación registrada en la carpeta fiscal data del 18 de junio de 2014, cuando reiteran una citación para uno de los agentes de policía.

8 Ibíd.

9 Iniciada el 18 de junio de 2012. Identificada con el N° 46/2012, caratulada: Innominado s/ torturas y otros. A cargo de la agente fiscal Marta Sandoval.

10 Leguizamón y López, 2013.

11 Octubre de 2013 - octubre de 2014.

De la lectura simple de la carpeta fiscal se verifica que entre junio y octubre no se ha realizado diligencia alguna.

En este mismo sentido, resulta por lo menos llamativa la concentración del MP en tomar declaraciones testificales de los agentes de policía que fueron heridos en el procedimiento y solicitar sus exámenes médicos, puesto que la investigación se debería centrar en la actuación de la policía contra las personas detenidas. El único aporte que podrían brindar estas declaraciones o informes a la investigación sería que algún agente policial declare sobre las torturas o malos tratos que cometió un camarada o un superior suyo, algo poco posible si tenemos en cuenta el funcionamiento corporativo de las fuerzas de seguridad.

A dos años y tres meses de los hechos, de acuerdo a lo constatado en la carpeta fiscal, es muy difícil pensar que esta investigación aportará datos relevantes que den respuesta a lo que pasó en Curuguaty el 15 de junio de 2012, y mucho menos arrojará pruebas que permitan sancionar las torturas y malos tratos que recibieron las personas privadas de libertad en dicha oportunidad.

### **Causa torturas en Yhu<sup>12</sup>**

La situación denunciada en el artículo sobre tortura del año 2013<sup>13</sup> no ha variado en absoluto, tanto así que la última diligencia que obra en la carpeta fiscal es nuestro pedido de fotocopias de ésta, realizado el 13 de setiembre de 2013, hace más de un año.

En el periodo analizado en el presente artículo, el MP no ha realizado ninguna diligencia tendiente al esclarecimiento de los hechos punibles.

Como sostuvimos anteriormente, en un primer momento el MP realizó algunas diligencias claves, como el examen victimológico a las personas afectadas; informes médicos y fotografías que certifican sus lesiones. Además, los policías intervinientes que fueron identificados ya prestaron declaración indagatoria, pero hasta el momento la Fiscalía no ha realizado la imputación a los efectivos policiales involucrados en el hecho.

El MP se limitó a validar, sin corroborar, la versión policial sobre un supuesto enfrentamiento de vecinos, hecho no negado por la víctima, y con esto desvirtuar la denuncia de torturas y malos tratos. Esta versión policial no fue

12 Iniciada el 2 de abril de 2013. Identificada con el N° 44/2013, caratulada: José Romero y otros s/ lesión corp. A cargo del agente fiscal Santiago González Bibolini.

13 Leguizamón y López, 2013.

contrastada con declaraciones testificales de las personas que dicen haber agredido a la víctima y haberle ocasionado las lesiones.

Luego de un año y seis meses de la denuncia, verificamos que el MP no se constituyó en el lugar de los hechos, no tomó declaraciones a varios testigos mencionados por la víctima desde un primer momento, y no avanzó significativamente en la investigación para castigar a los supuestos responsables, ni para validar la versión policial.

### **Causa torturas en la penitenciaría “La esperanza”<sup>14</sup>**

Como se encuentra detallado en el artículo sobre tortura del año pasado<sup>15</sup>, el hecho ocurrió el 5 de mayo de 2013 en el interior de la penitenciaría “La esperanza”.

La denuncia fue realizada por la Codehupy el 7 de mayo de 2013. Del análisis de la carpeta fiscal se puede extraer que entre esta fecha y el 27 de mayo se realizaron varias diligencias, tendientes a recabar elementos de prueba importantes para la búsqueda de la verdad y la eventual sanción a los responsables de los hechos.

Se obtuvieron elementos significativos como: 1) tres declaraciones testificales que confirmaron la golpiza: la víctima, su madre y un testigo presencial sin relación con la víctima; 2) informes médicos forenses que confirman las lesiones y los golpes recibidos; 3) las filmaciones del circuito cerrado en las cuales se verifica que fue golpeado; 4) tomas fotográficas que verifican los golpes; y 5) informes penitenciarios que confirman la existencia de una situación conflictiva, que es reprimida con violencia por parte de los guardias a cargo.

Sin embargo, en el transcurso de más de un año –entre el 28 de junio de 2013 y el 16 de setiembre de 2014– no se realizaron diligencias de ningún tipo en la causa. No se ha realizado un examen victimológico a la víctima; no se han realizado acciones tendientes a la individualización a los supuestos autores y, por ende, no se han tomado declaraciones indagatorias, ni se han realizado reconocimientos de personas; tampoco se ha obtenido el listado de personas privadas de libertad que se encontraban en el lugar; ni se realizó la reconstrucción de los hechos; por más que 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.

14 Iniciada el 7 de mayo de 2013. Identificada con el N° 57/2013, caratulada: Innominado s/ lesión corporal. A cargo de la agente fiscal Marta Sandoval.

15 Leguizamón y López, 2013.

Lo concreto es que hoy el MP cuenta con importantes elementos de prueba, pero hasta la fecha no ha logrado individualizar a ninguna persona como supuesta autora, ni ha avanzado en la producción de otras diligencias investigativas.

### **Causa Tacuatí – Ramón Denis Cardozo<sup>16</sup>**

A fines de setiembre de 2013, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados realizó la denuncia de los hechos a la Fiscalía. Las primeras diligencias de la investigación estaban dirigidas a averiguar los antecedentes policiales y judiciales de las víctimas. Se designó a un fiscal de la zona para coadyuvar en la investigación. Luego de 3 meses de iniciarse la investigación, se solicitó al comandante de la FTC la remisión de la nómina de agentes que intervinieron en el procedimiento y se tomó una declaración testimonial a uno de ellos.

La fiscalía zonal coadyuvante llamó a brindar declaración indagatoria a tres agentes y tomó una declaración a Cardozo. Si bien se han realizado otras diligencias más y se citó al comandante de FTC para que brinde testimonio del hecho, a más de un año de la apertura de la investigación no se realizó imputación alguna en la causa ni se ha avanzado en el esclarecimiento del hecho.

### **Causa Tacuatí Potí – varias denuncias<sup>17</sup>**

Desde la denuncia realizada el 7 de noviembre de 2013 ante el MP, se han realizado 8 diligencias investigativas en 11 meses. Algunas de estas son pedidos de información y recolección de testimonios de víctimas. Al momento de cierre de este informe, a un año de sucedidos los acontecimientos, el MP no se ha constituido en el lugar de los hechos para entrevistarse con las demás víctimas y pobladores a fin de recabar mayor información, no ha identificado a los perpetradores, ni se ha realizado un mayor avance en la investigación.

16 En el mes de setiembre de 2013 se realizó un allanamiento en la casa de Ramón Denis Cardozo. Este procedimiento fue realizado en la madrugada, sin orden judicial y con agentes de las FTC. Los efectivos ingresaron a la casa de la víctima encapuchados, vestían de *para para'i*, y portaban armas de grueso calibre. Derribarón la puerta y golpearon a los habitantes de la casa y los agredieron verbalmente. Iniciada el 6 de setiembre de 2013. Identificada con el N° 119/13, caratulada: Innominada s/ a determinar. A cargo de la agente fiscal Marta Sandoval.

17 Iniciada en octubre de 2013. Identificada con el N° 147/13, caratulada: Innominado a determinar. A cargo del agente fiscal Santiago González Bibolini.

### **Causa torturas en Laterza Kué – Jorge Torales<sup>18</sup>**

Los hechos ocurridos el 18 octubre de 2013 que produjeron esta denuncia fueron detallados en el artículo del año pasado<sup>19</sup>. El 23 de octubre de 2013, la Codehupy realizó una presentación en la Unidad Especializada en Hechos Punibles contra los Derechos Humanos del MP, brindando información detallada sobre las circunstancias del caso.

La Fiscalía inició una investigación por lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas. El primer acto investigativo de la fiscal fue solicitar información sobre la investigación, que se inició contra la víctima en otra causa penal, por supuestos incidentes ocurridos en una manifestación y que sirvieron de excusa para su aprehensión, momento en el cual se producen las torturas que generan esta causa. Entre octubre y diciembre de 2013 se remitieron dos oficios solicitando información a la Policía Nacional y al centro de salud que asistió a la víctima. En febrero de 2014, 5 meses de transcurrido el hecho, se requirió la constitución del médico forense, y en julio de 2014 se ordenó la evaluación psicológica de la víctima.

En agosto de 2014 se realizan nuevos requerimientos de información y se toman un par de declaraciones testimoniales. Finalmente, un año después, el MP llamó a declaración indagatoria a algunos de los supuestos autores de los hechos.

Es importante destacar que la víctima fue imputada en el proceso que se inició en su contra y que fue mencionado más arriba, en el que soportó prisión preventiva y fue acusado por la fiscal. En este momento aguarda fecha para juicio oral. Sus agresores se encuentran sin proceso alguno y ni siquiera fueron imputados por los abusos cometidos.

### **Causa torturas en Mcal. López<sup>20</sup>**

Tal como se encuentra detallado en el artículo del año pasado<sup>21</sup>, el hecho ocurrió el 17 de octubre de 2013 en el distrito de Mariscal López, departamento de Caaguazú, del cual resultaron víctimas 5 personas. La denuncia

18 Iniciada el 21 de octubre de 2013. Identificada con el N° 130/13, caratulada: Innominado s/ lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas. A cargo de la agente fiscal Nancy Carolina Duarte.

19 Leguizamón y López, 2013.

20 Iniciada el 23 de octubre de 2013. Identificada con el N° 132/2013, caratulada: Innominado s/ persecución de inocentes y otros. A cargo de la agente fiscal Marta Sandoval.

21 Leguizamón y López, 2013.

escrita con datos importantes<sup>22</sup> fue presentada por la Codehupy el 23 de octubre de 2013 para la investigación de hechos que podrían constituir tortura y persecución de inocentes.

Al inicio de la investigación, el MP tomó declaración testimonial a 4 víctimas, quienes brindaron información detallada sobre lo ocurrido. Solicitó además a la comisaría interviniente y a la Agrupación de Protección Ecológica y Rural (Aper) la nómina de los agentes que tomaron intervención en el procedimiento. Luego de un mes se tomó declaración testimonial a la víctima faltante, quien manifestó que podría reconocer a los efectivos responsables. En febrero de 2014, ingresaron a la carpeta fiscal los diagnósticos médicos de las víctimas.

A cinco meses de haberse iniciado la investigación, se tomó la declaración a uno de los testigos directos del hecho denunciado. El otro testimonio ingresado a la carpeta fiscal registra fecha de julio de 2014, luego de 9 meses de iniciada la causa. Se destaca que ambos testimonios surgieron de la presentación que dio inicio a esta investigación fiscal.

Un año después, en octubre de 2014, la policía respondió los oficios del MP. Sin embargo, no adjuntó la lista de efectivos, pasando por alto de esta manera la obligación legal de brindar la información requerida. Por su parte, el MP tampoco ha instado a la Comandancia de la Policía Nacional a remitir las identificaciones solicitadas.

Otro dato llamativo surge de la incorporación de los documentos sobre el procedimiento en el que se produjeron los hechos denunciados. En el acta de procedimiento policial consta una orden de la fiscalía de la zona que disponía la liberación de las 5 personas a las 18:19 hs.; sin embargo, luego de 5 horas recién se dio cumplimiento a dicha disposición. Los efectivos firmantes del acta no fueron llamados por la fiscalía de Derechos Humanos.

Ha transcurrido un año de la denuncia y hasta el momento no se realizaron los estudios victimológicos que determinarían el alcance del daño psicológico que produjo el hecho en las víctimas. No hay imputados en la causa y no se han realizado a esta altura ni la mitad de las actividades investigativas propuestas al inicio de la investigación.

22 Se aportó información relevante para la investigación de los hechos y se propusieron varias diligencias investigativas, como la pericia psicológica para determinar el grado de afectación de las víctimas, referencia sobre instancias públicas que habían tomado conocimiento sobre alguna porción de hechos y que podrían brindar información y pruebas documentales. Se proporcionó además datos de 4 testigos presenciales del hecho.

## *Iniciadas desde noviembre de 2013 y hasta octubre de 2014*

### **Causa torturas en San Vicente – Gral. Resquín<sup>23</sup>**

Con la denuncia radicada en el mes de enero de 2014, la Codehupy propuso 20 diligencias investigativas. En 10 meses se llevaron a cabo 6 actos de investigación, entre ellos se incluyen pedidos de información y declaraciones testimoniales de dos víctimas que pudieron venir hasta Asunción para prestar declaración.

El MP aún no se ha constituido en el lugar de los hechos para conversar con las demás víctimas, ni ha realizado otras diligencias que aporten elementos relevantes en la investigación.

### **Causa torturas en manifestación contra la suba del pasaje<sup>24</sup>**

La denuncia del hecho fue realizada por la Codehupy ante la Unidad Especializada en Hechos Punibles contra los Derechos Humanos el 14 de enero de 2014. Esta presentación brindó información detallada sobre las circunstancias en las que habría acontecido la denuncia. Se especificaron además al menos 36 tareas de investigación que podrían aportar elementos para el esclarecimiento del caso. Se proporcionó la identificación de 20 personas que fueron testigos presenciales del hecho, 8 medios de comunicación que cubrieron la actividad y contaban con registros de videos e imágenes. Se solicitó igualmente que requiera información a la Comandancia de la Policía Nacional sobre la nómina de policías asignados al evento y los que realizaban guardia en la comisaría interviniente, solo por mencionar las más relevantes.

El MP solicitó, entre el 15 y 16 de enero, información sobre la investigación iniciada por su par, el fiscal Emilio Fuster de la Unidad de Convivencia Ciudadana, en contra de las víctimas mencionadas en la denuncia; al Centro de Emergencias Médicas, a fin de que remita información sobre los diagnósticos realizados a dos víctimas; e imágenes de circuitos cerrados a la Municipalidad de Asunción y a la Comandancia de la Policía Nacional.

Luego de 24 días de iniciada la investigación, la Fiscalía citó para declaración testimonial a 5 personas, de las cuales concurrió una. De marzo a abril se tomaron declaraciones testimoniales a otras 5 personas más. De los 6 testi-

23 Iniciada el 24 de enero de 2014. Identificada con el N° 13/2014, caratulada: Odilio González s/ lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas. A cargo del agente fiscal Santiago González Bibolini.

24 Iniciada el 14 de enero de 2014. Identificada con el N° 08/2014, caratulada: Innominado s/ a determinar. A cargo de la agente fiscal Nancy Carolina Duarte.

monios recolectados, se observan que 3 personas manifiestan poder reconocer a los agresores. Además de estas diligencias investigativas, constan en la carpeta fiscal el requerimiento conclusivo de la causa en la que se encontraban imputadas algunas víctimas, sus antecedentes procesales y una noticia digital sobre el resultado de la causa penal abierta referida anteriormente. Estos últimos elementos fueron ingresados a la investigación en los meses de agosto a octubre.

A 9 meses de la apertura de la causa y pese a contar con información suficiente para el avance de las investigaciones, la Fiscalía no realizó rondas de reconocimiento para la identificación de los perpetrados, ni llamó a declaración indagatoria a los policías identificados.

### **Causa torturas a Paulo López<sup>25</sup>**

El hecho fue denunciado ante la Unidad Especializada en Hechos Punibles contra los Derechos Humanos del MP en fecha 6 de enero de 2014.

Entre enero y abril se realizaron algunas diligencias en busca de relevar elementos de prueba, por ejemplo: declaraciones testificales de la víctima y de testigos presenciales, informes médicos forenses y del Centro de Atención a Víctimas, informe de la Comisaría 3ra. Metropolitana sobre todo lo acontecido, acumulación de causas, informe del MNP, declaraciones testificales de agentes policiales que no participaron activamente en el hecho, entre otras.

Llama la atención que el MP haya llamado y tomado declaraciones testimoniales de algunos de los agentes policiales denunciados como autores desde un primer momento en la denuncia. Asimismo, es preocupante que la víctima y los testigos que confirman los golpes recibidos por Paulo hayan sido interrogados en más de una oportunidad por los hechos, ante supuestas dudas con relación a sus dichos.

Por otro lado, ante la importancia de la causa, la Codehupy presentó en abril de este año una querrela criminal por los supuestos hechos de torturas, privación de libertad, amenaza, apropiación y persecución de inocentes, en el

25 Iniciada el 6 de enero de 2014. Identificada con el N° 02/2014, caratulada: Edgar Galeano y otros s/ a determinar. A cargo del agente fiscal Santiago González Bibolini.

entendimiento que el Estado paraguayo tiene el deber de investigar todos estos hechos punibles por la gravedad<sup>26</sup> y la conexidad<sup>27</sup> que tienen entre sí.

Sin embargo, el MP, al contestar la querella, se limitó a decir que solo investiga el hecho punible de lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas, torturas y apropiación, desligándose de la responsabilidad de investigar todo el hecho en su conjunto. Sobre los hechos punibles de privación de libertad y persecución de inocentes, se excusó de investigar porque existía una causa abierta en otra fiscalía, de acuerdo a los informes de la Policía Nacional; y sobre las amenazas, sostiene el MP, que no puede investigar porque es un delito de acción penal privada de acuerdo al art. 17 del Código Procesal Penal, desconociendo así la diferencia y la gravedad de que estas amenazas sean realizadas por las fuerzas de seguridad, sobre todo en el contexto que se dieron.

En este mismo sentido, en la querella adhesiva planteada solicitamos que el MP ordene la realización de distintas diligencias, declaraciones testificales,

26 Extracto de la querella presentada: "38. Si bien la Resolución FGE N° 52 de fecha 13 de enero de 2011 delimita la competencia de la Unidad Especializada de Derechos Humanos del MP a solo un grupo de hechos punibles, en virtud a los compromisos internacionales asumidos por el Estado [p]araguayo, al principio de conexidad, las funciones propias del MP y a la gravedad de los hechos sobre los cuales hoy se presenta esta querella, es imprescindible que la investigación tendiente a este caso sea desarrollada en todas las dimensiones descritas anteriormente.

"39. El Estado paraguayo ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Interamericana de Derechos Humanos y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes. Estos instrumentos obligan a todas aquellas autoridades que conozcan los hechos y/o reciban denuncias a investigar los mismos, para la identificación y posterior sanción a los responsables de las violaciones de derechos humanos.

"40. En ese sentido, recalamos que la República del Paraguay asumió la responsabilidad de investigar y castigar a los perpetradores de estos acontecimientos, por los artículos 4 y 12 de la Convención contra la Tortura (ley paraguaya N° 69/90).

"41. En este mismo sentido, la excesiva violencia policial fue una de las preocupaciones que manifestó el Comité de Derechos Humanos, en su 85 período de sesiones que, en el párrafo 11 del mismo documento, había expresado que 'el Comité nota con preocupación de la persistencia del uso excesivo de la fuerza por parte de agentes de seguridad y del personal penitenciario como práctica común, incluyendo golpes y muertes de personas...'. Asimismo, la violencia policial no sólo se da en centros de detención, sino principalmente al tiempo de la detención, según constataciones de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, y el mismo relator de Naciones Unidas contra la Tortura, Manfred Nowak, en su última visita a Paraguay".

27 Extracto de la querella presentada: "42. Por otro lado, el artículo 46 del Código Procesal Penal especifica 4 posibilidades para que exista conexidad: '1) cuando a una misma persona se le imputen dos o más hechos punibles; 2) cuando los hechos punibles hayan sido cometidos simultáneamente por varias personas reunidas, o hayan sido el resultado de un acuerdo previo o propósito común, aun cuando hayan sido cometidos en distintos tiempos o lugares; 3) cuando uno de los hechos punibles haya sido cometido para perpetrar o facilitar la comisión de otro, o procurar para un partícipe o a terceros el provecho o la impunidad; y, 4) cuando los hechos punibles hayan sido cometidos recíprocamente'.

"43. Las cuatro opciones sirven de fundamento para justificar la investigación de todos los hechos punibles mencionados en una misma causa. 1) Tanto el Comisario Edgar Galeano y los agentes policiales: José Jiménez, Jimmy Sosa, Juan Verdún y Marcelo Méndez son sindicados de los delitos de torturas, privación de libertad, apropiación, y persecución de inocentes; 2) Los sindicados cometieron los hechos de torturas en forma simultánea al momento de la privación de libertad y apropiación; 3) La persecución de inocentes, la apropiación y las amenazas sufridas por Paulo fueron cometidas para procurar la impunidad de los hechos de tortura y privación de libertad; 4) Las torturas, la privación de libertad, la apropiación y la persecución de inocentes fueron realizadas en conjunto, recíprocamente".

rondas de reconocimiento, solicitud de información a canales de televisión, entre otras, pero éstas no fueron diligenciadas.

Dos ejemplos de la falta de diligencia en la investigación de la presente causa son:

- en febrero de 2014, la Unidad Especializada de Derechos Humanos de la Fiscalía recibió la causa en la que Paulo López denunciaba la apropiación de su cámara fotográfica, y recién el 2 de mayo, al menos tres meses después, se realizó el allanamiento a la Comisaría 3ra a fin de buscarla;
- entre el 2 de mayo y octubre de 2014, las únicas diligencias realizadas en la presente causa son las tendientes a prestar declaraciones indagatorias a los supuestos autores. En este periodo de 5 meses aproximadamente, no se realizó ninguna otra diligencia.

Las audiencias indagatorias fueron suspendidas en dos oportunidades. Finalmente, todos los supuestos autores se presentaron ante el MP en setiembre y se abstuvieron de declarar.

#### **Causa torturas en Luz Bella<sup>28</sup>**

Después de 10 meses de realizada la comunicación de los hechos ante la Unidad Penal Especializada, no existe resultado concluyente en la investigación. Cinco meses después de la denuncia se tomaron 7 declaraciones testimoniales de las 18 víctimas y testigos ofrecidos. Se han adjuntado a la carpeta fiscal solo algunos de los informes solicitados a las instituciones públicas y privadas. No se ha logrado identificar a los agresores, ni se ha avanzado decididamente hacia el esclarecimiento del hecho.

#### **Causa torturas en Britez Kué - Curuguaty<sup>29</sup>**

A días de la presentación de la denuncia, funcionarios de la Fiscalía se constituyeron en Britez Kué para tomar declaraciones a las víctimas del hecho denunciado. Si bien se solicitó información a distintas instancias que podrían tener conocimiento de los hechos, siguen pendientes de realización otras diligencias que fueron propuestas en el escrito de denuncia para llegar a la identificación de los agentes policiales.

28 Iniciada el 5 de febrero de 2014. Identificada con el N° 17/2014, caratulada: Innominado s/ a determinar. A cargo del agente fiscal Santiago González Bibolini.

29 Iniciada el 15 de octubre de 2014. Identificada con el N° 123/2014, caratulada: Innominado s/ lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas. A cargo del agente fiscal Santiago González Bibolini.

## Conclusión

La combinación existente entre el incremento del uso de la fuerza y las ineficaces investigaciones de hechos de tortura de la Unidad Especializada de Derechos Humanos, que solventan una impunidad total de las fuerzas de seguridad, es sumamente preocupante y exige que el Estado paraguayo tome medidas drásticas, si efectivamente existe una voluntad política para la prevención y sanción de hechos de torturas.

Se evidencia una clara decisión política para el refuerzo logístico en el supuesto control de las manifestaciones, tanto urbanas como rurales. Esta voluntad política, así como la impunidad reinante, parecieran fortalecer las convicciones de los agentes de las fuerzas públicas para el uso de la fuerza, que en casi todas las oportunidades ha sido excesivo y arbitrario. Asimismo, las medidas que ha tomado el Ejecutivo son muestras claras de respaldo a este tipo de prácticas<sup>30</sup>.

Las actuaciones del MP son sumamente ineficientes. De acuerdo al análisis de las causas realizado, éstas, como mínimo, carecen de la debida diligencia, necesaria en estos tipos de causas tan importantes. Existen espacios de tiempo prolongados en los que no se realizan diligencias; se realizan diligencias esporádicas y muchas tendientes a cuestionar a la víctima su calidad de tal así como sus dichos, en lugar de buscar corroborar su versión; en muchos casos siquiera se han constituido en el lugar para recabar más información, tomar declaraciones testificales u otras acciones; se sobrevalora la versión de los agentes de las fuerzas de seguridad, en detrimento de las declaraciones de víctimas y testigos presenciales, entre otras cosas. Las respuestas ante los cuestionamientos siempre giran en torno a la falta de infraestructura (sobre todo movilidad), por lo que no se pueden realizar las acciones pertinentes para asegurar la obtención rápida y diligente de los elementos de prueba.

Otra dificultad detectada guarda relación con la utilización del tipo penal de torturas por parte de agentes fiscales de la Unidad Especializada de Derechos Humanos del MP. Ante la “complejidad” y “exigencias” del tipo penal actual de torturas del art. 309 del Código Penal, el MP opta por calificar las conduc-

30 En ninguno de los casos mencionados más arriba el Ministerio del Interior tomó alguna medida con relación a las personas denunciadas: todos los agentes policiales denunciados o encargados de los procedimientos continuaron en sus funciones y no hemos recibido ningún informe por parte del Ministerio, pese a haberlo solicitado expresamente. Resulta paradójico que el único comisario trasladado de su comisaría a raíz de una manifestación fue el comisario Tomás Cristaldo, por no haber impedido que manifestantes tiren papel higiénico a la casa del presidente de la República, en protesta por la suba del pasaje. Ninguno de los denunciados por torturas y malos tratos, ni por persecución de inocentes, ni por golpear a un periodista fueron siquiera trasladados de su comisaría.

tas en virtud al art. 307 de lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas, sin realizar un análisis profundo sobre la conducta y su tipicidad. Este hecho, si bien nos parece totalmente equivocado y desvirtúa la verdadera intención del tipo penal de torturas, podría resultar interesante, puesto que optarían por un tipo penal que a criterio de ellos/as es más sencillo probar, y así debería ser más factible el avance en las investigaciones y las sanciones a los autores, hecho que tampoco ocurre en la realidad.

Consideramos que la impunidad es el primer obstáculo en la lucha contra la tortura, que asegura que este medio siga siendo utilizado sin remordimientos, cuestionamientos o preocupaciones por parte de las fuerzas de seguridad.

Sin que se tomen medidas efectivas direccionadas a tornar las investigaciones rápidas, completas, efectivas, independientes e imparciales para evitar la impunidad existente en este tipo de hechos, las demás medidas de prevención solo sirven para que el Estado dibuje sus supuestos avances en la lucha contra la tortura frente a los sistemas internacionales de protección de derechos humanos.

El problema de la sistematicidad y el fuerte arraigo cultural en el uso de la tortura como una herramienta común por parte de las fuerzas de seguridad no va a ser subsanado solamente con capacitación y sensibilización sobre los derechos humanos y las implicancias de la tortura si la impunidad sigue gozando de tan buena salud en Paraguay.

## **Recomendaciones**

El Estado debe:

- Dar cumplimiento a las recomendaciones que emanen de los órganos de vigilancia de los tratados y de otros mecanismos de protección de derechos, en especial las relativas a la prohibición absoluta de la tortura y tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes<sup>31</sup>;
- Garantizar la investigación rápida, completa, independiente e imparcial de todas las denuncias de violaciones de derechos humanos que se constituyan en delito, de conformidad con el Protocolo de Estambul, y que los/as supuesto/as autores sean enjuiciado/as y castigado/as de manera proporcional a su gravedad.

31 NNUU, 2013; 2011; 2010; 2011.

Para ello deberá:

- a) garantizar a las víctimas de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes, con especial atención a aquellas relacionadas con la represión estatal, un recurso judicial efectivo y el derecho a obtener un juzgamiento de los presuntos partícipes en un plazo razonable, así como a recibir medidas adecuadas de reparación y respetando el principio de confidencialidad. Asimismo, se debe asegurar la disponibilidad de recursos rápidos y efectivos por organismos imparciales para toda la gama de violaciones de derechos humanos y que no constituyen delito, como las prácticas discriminatorias, por ejemplo;
- b) fortalecer la Unidad Especializada de Derechos Humanos del MP para la investigación de casos de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes;
- c) fortalecer las capacidades del cuerpo médico forense del MP 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;
- d) fortalecer el Centro de Atención a Víctimas del MP para que cuente con personal e infraestructura adecuados y con capacidades de traslado para la realización de los pertinentes estudios en el interior del país;
- e) dotar de recursos humanos y materiales al Ministerio de la Defensa Pública, buscando asegurar la paridad efectiva de recursos entre la defensa pública y el MP, para la prevención de la tortura y los malos tratos;
- f) asegurar que todos los casos de violaciones graves de derechos humanos documentados por la Comisión de Verdad y Justicia sean debidamente investigados, que las personas responsables sean juzgadas y, en su caso, sancionadas;
- g) garantizar el acceso pronto y justo de todas las víctimas o sus familiares a reparaciones e indemnizaciones en todos los casos de tortura, no sólo a las víctimas de tortura durante la dictadura de Stroessner, inclusive en los que no se puedan demostrar secuelas físicas. Se deben establecer vías de recursos asequibles, efectivas y rápidas, incluidas la indemnización y la rehabilitación más completa posible;
- h) diseñar e implementar medidas de rehabilitación de las víctimas de acuerdo al crecimiento y desarrollo de capacidades y habilidades de cada una de

ellas, en condiciones de igualdad de oportunidades, dirigidas sobre todo hacia el objetivo de la reinserción social o habilitación e inserción social;

- i) tomar medidas efectivas para la prevención de la tortura y malos tratos, crueles, inhumanos y degradantes, tales como:
- Asegurar los recursos necesarios para el pleno funcionamiento del MNP, y velar para que todo acto presunto de tortura o todo trato cruel, inhumano o degradante sea debidamente registrado.
  - Dar continuidad al pleno funcionamiento del Observatorio de Tortura y el Observatorio de Cárcenes del Ministerio de la Defensa Pública, y en coordinación con el MNP.
  - Aplicar mecanismos de supervisión rigurosos en lo referente al desempeño de agentes fiscales, especialmente en los casos de graves violaciones a derechos humanos, entre ellas, la tortura, la desaparición forzada y las ejecuciones extrajudiciales, garantizando la actuación de oficio y la celeridad de los procesos, y, en su caso, sancionar a los fiscales y las fiscalas, los jueces y las juezas y las demás personas en servicio público con actitud complaciente con la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes.
  - Adoptar medidas eficaces para frenar y prevenir el recurso frecuente a la tortura durante los primeros días de detención policial, y durante las manifestaciones y/o actos de protesta ciudadanas. A estos efectos se debe garantizar el cumplimiento de los plazos procesales, registro y comunicación de personas detenidas, y el acceso a un asesor letrado, sobre todo en las primeras horas de aprehensión/detención.
  - Implementar bancos de datos que registren los casos de torturas, para mejorar la supervisión, la documentación y el procesamiento de todas las denuncias de tortura, ejecuciones extrajudiciales u otros tipos de maltrato de las personas encarceladas.
  - Evitar el uso de la fuerza pública en las manifestaciones, reuniones públicas u otro espacio de expresión ciudadana, en especial los vinculados a la exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales, sobre todo si ésta se realiza a través de prácticas vio-

latorias de la integridad personal, entre ellas las que correspondan a torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

- Dar a conocer públicamente las estadísticas sobre número de sumarios y sanciones impuestas a efectivos de la Policía Nacional en relación con la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes.
- Limitar la declaración del estado de emergencia a los casos en que sea absolutamente necesario, y respetar en todo momento las disposiciones del art. 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Velar por la aplicación estricta de la prohibición absoluta de los actos de tortura, de conformidad con el párrafo 2 del art. 2 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes, en la que se establece que en ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura.
- Dictar, a través de la Corte Suprema de Justicia, una acordada en la que se recuerde a los jueces y juezas que tienen la obligación de denunciar los hechos de tortura que conocen en el ejercicio de sus funciones, advirtiéndoles que de no hacerlo incurrirán en causal de remoción por mal ejercicio de sus funciones (conforme al art. 286 del Código Procesal Penal). Se deberá señalar que todos los casos en que se dé lugar al hábeas corpus reparador de la privación ilegítima de libertad deberán ser comunicados al MP.
- Implementar un sistema de protección de víctimas y testigos de casos de torturas, en especial atención cuando éstas sean personas privadas de libertad.
- Reforzar los mecanismos de control y supervisión existentes de la policía de manera de asegurar una supervisión independiente y efectiva.

## Bibliografía

- Leguizamón, Dante y López, Ximena (2013) "Torturas, más torturas: impunidad asegurada", en *Derechos humanos en Paraguay 2013*. Asunción, Codehupy. Disponible en: [http://www.codehupy.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=18&Itemid=21](http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=18&Itemid=21). Consultado el 17 de noviembre de 2014.
- Orrego, Roque; López, Ximena y Martens, Juan (2012) "Jueces, juezas, fiscales y fiscalas cómplices de prácticas de tortura" en *Derechos humanos en Paraguay 2012*. Asunción, Codehupy. Disponible en: [http://www.codehupy.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=18&Itemid=21](http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=18&Itemid=21). Consultado el 17 de noviembre de 2014.
- Martens, Juan y Orrego, Roque (2011) "Inaceptable desinterés estatal en el abordaje de la problemática de la tortura" en *Derechos humanos en Paraguay 2011*. Asunción, Codehupy. Disponible en: [http://www.codehupy.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=18&Itemid=21](http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=18&Itemid=21). Consultado el 17 de noviembre de 2014.
- Martens, Juan (2010) "Impunidad sistémica alienta casos de tortura" en *Derechos humanos en Paraguay 2010*. Asunción, Codehupy. Disponible en [http://www.Codehupy.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=18&Itemid=21](http://www.Codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=18&Itemid=21). Consultado el 17 de noviembre de 2014.
- Informe preliminar de la misión de observación internacional de la situación de los derechos humanos en Paraguay, noviembre de 2013. Asunción, Paraguay. Disponible en: [http://www.codehupy.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=241:-informe-preliminar-de-la-mision-de-observacion-internacional-de-la-situacion-de-los-derechos-humanos-en-paraguay&catid=8:estatutos](http://www.codehupy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=241:-informe-preliminar-de-la-mision-de-observacion-internacional-de-la-situacion-de-los-derechos-humanos-en-paraguay&catid=8:estatutos). Consultado el 17 de noviembre de 2014.
- Naciones Unidas (2013) *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay*, aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013). Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f3&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f3&Lang=en). Consultado el 17 de noviembre de 2014.
- Naciones Unidas (2011) *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención-Paraguay*. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fPRY%2fCO%2f4-6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fPRY%2fCO%2f4-6&Lang=en). Consultado el 17 de noviembre de 2014.
- Naciones Unidas (2011) *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal - Paraguay - Consejo de Derechos Humanos*. 17º período de sesiones. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/12%7/PDF/G1112347.pdf?OpenElement>. Consultado el 17 de noviembre de 2014.
- Naciones Unidas (2010) *Informe sobre la visita a la República del Paraguay del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*. Disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt\\_visits.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm); Informe sobre la visita de seguimiento a la República del Paraguay del 13 al 15 de septiembre de 2010.

Disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt\\_visits.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm). Consultado el 17 de noviembre de 2014.

Codehupy (2013) *Agenda de exigibilidad en materia de derechos humanos*. Asunción, Codehupy.

Disponible en: [http://www.codehupy.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=29&Itemid=21](http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=29&Itemid=21). Consultado el 17 de noviembre de 2014.

### Documentos judiciales

Carpeta de investigación fiscal, causa N° 46/2012, caratulada: Innominado s/ torturas y otros. A cargo de la agente fiscal Marta Sandoval.

Carpeta de investigación fiscal, causa N° 44/2013, caratulada: José Romero y otros s/ lesión corp. A cargo del agente fiscal Santiago González Bibolini.

Carpeta de investigación fiscal, causa N° 57/2013, caratulada: Innominado s/ lesión corporal. A cargo de la agente fiscal Marta Sandoval.

Carpeta de investigación fiscal, causa N° 119/13, caratulada: Innominada s/ a determinar. A cargo de la agente fiscal Marta Sandoval.

Carpeta de investigación fiscal, causa N° 147/13, caratulada: Innominado a/ determinar. A cargo del agente fiscal Santiago González Bibolini.

Carpeta de investigación fiscal, causa N° 130/13, caratulada: Innominado s/ lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas. A cargo de la agente fiscal Nancy Carolina Duarte.

Carpeta de investigación fiscal, causa N° 132/2013, caratulada: Innominado s/ persecución de inocentes y otros. A cargo de la agente fiscal Marta Sandoval.

Carpeta de investigación fiscal, causa N° 13/2014, caratulada: Odilio González s/ lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas. A cargo del agente fiscal Santiago González Bibolini.

Carpeta de investigación fiscal, causa N° 08/2014, caratulada: Innominado s/ a determinar. A cargo de la agente fiscal Nancy Carolina Duarte.

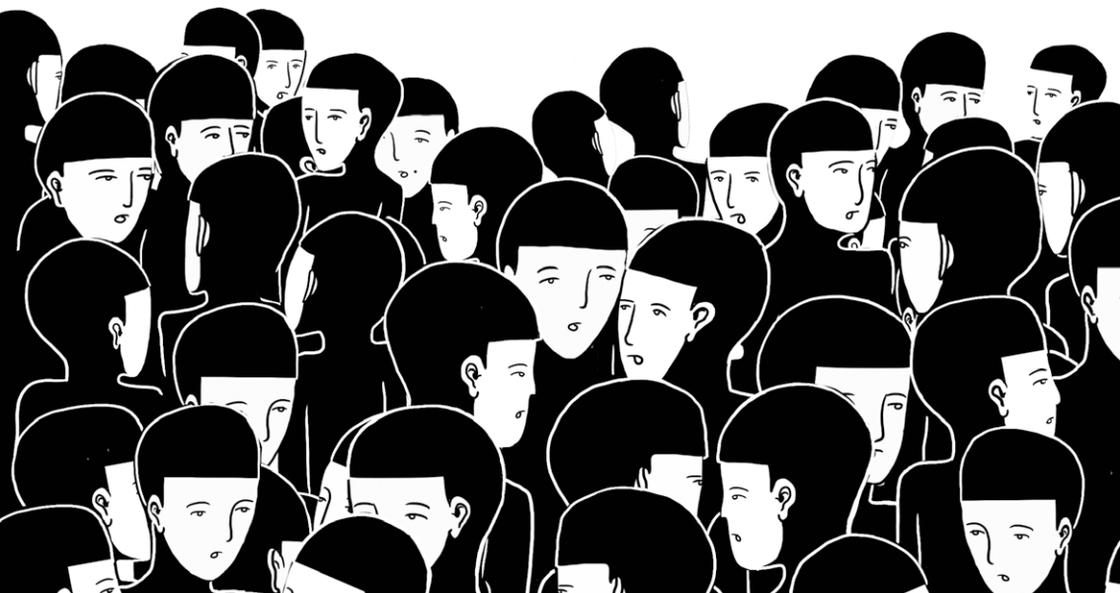
Carpeta de investigación fiscal, causa N° 02/2014, caratulada: Edgar Galeano y otros s/ a determinar. A cargo del agente fiscal Santiago González Bibolini.

Carpeta de investigación fiscal, causa N° 17/2014, caratulada: Innominado s/ a determinar. A cargo del agente fiscal Santiago González Bibolini.

Carpeta de investigación fiscal, causa N° 123/2014, caratulada: Innominado s/ lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas. A cargo del agente fiscal Santiago González Bibolini.

CAPITULO VI

# DERECHOS GENERACIONALES





# A 25 AÑOS DE LA CONVENCIÓN, LAS POLÍTICAS SE ESTANCAN Y LOS DERECHOS RETROCEDEN

DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES



“Es obligación del Estado adoptar las medidas  
necesarias  
para dar efectividad a todos los derechos  
reconocidos en la CDN”

(art. 4 Convención sobre los Derechos del Niño).

A 25 años de la aprobación de la Convención sobre los derechos del niño, la realidad demuestra que aún se está distante en lograr la efectividad de los derechos de niños, niñas y adolescentes en el Paraguay, especialmente en materia de igualdad y protección. Acortar la brecha de exclusión basada en la discriminación y garantizar la protección efectiva de todos los niños, niñas y adolescentes continúa siendo el principal desafío.

**Aníbal Cabrera Echeverría, Alejandra Rodríguez y Carla Crosa**

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS  
DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA – CDIA PARAGUAY

## Introducción

Los 25 años de la puesta en vigencia de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, Ley N° 57/90, debe llevar a la reflexión sobre los avances, obstáculos y retrocesos que se han dado en el mundo en general, y en Paraguay en particular. Es el primer instrumento internacional con la mayor adhesión y ratificación que hasta la fecha tiene el sistema universal de derechos humanos.

El desafío principal para Paraguay se traduce en cómo concretar dicho marco internacional no solo con la aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 1690/01, sino por medio de políticas públicas universales, con presupuestos suficientes, funcionariado público con capacidad adecuada, y con acciones que no solo pongan a la niñez y la adolescencia en el centro del desarrollo de la sociedad, sino que además atiendan sus especificidades, sea por edad, sexo, etnia, condición económica, salud, discapacidad, orientación sexual o identidad y expresión de género.

La interacción entre los poderes del Estado para efectivizar un sistema de protección integral al sector de la niñez y adolescencia en el país, tiene aún un largo trecho por recorrer; las acciones interinstitucionales, intersectoriales y transdisciplinarias, en los tres niveles de Gobierno, sigue siendo un gran pendiente de las políticas públicas en general en el país, y más aún en el ámbito de la niñez y la adolescencia.

Un ejemplo de lo anterior se evidenció en las formas de actuación de las entidades del Estado en la emergencia de la inundación en el primer semestre del año<sup>1</sup>, en las que los servicios de prestaciones sociales básicas eran insuficientes y, además, cooptados por aparatos partidarios ajenos a la estructura institucional del Estado, pero con control sobre la misma<sup>2</sup>. El alto nivel de vulneración de derechos hacia niños, niñas y adolescentes (NNA) durante esta emergencia tiene que marcar un hito en las formas de actuar de las instituciones y quienes ejercen responsabilidades políticas, directivas y técnicas al interior de las mismas; y ojalá aprender de los países vecinos<sup>3</sup>.

1 Última Hora, 23 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/unas-17000-familias-afectadas-las-inundaciones-paraguay-n797227.html>.

2 Última Hora, 21 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ayuda-politizada-agua-colorada-los-damnificados-n805539.html>.

3 Última Hora, 9 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/asuncion-deberia-aprender-clorinda-n810470.html>.

Una constante del país es la firma de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Sin embargo, el siguiente paso de efectividad, que es la ratificación de los mismos, puede tardar hasta más de 10 años en el laberinto de la burocracia compartida entre el Poder Ejecutivo y Legislativo. Al respecto, Paraguay tiene aún pendiente la ratificación del Tercer Protocolo de la Convención sobre los Derechos del Niño, referido a un procedimiento de comunicaciones<sup>4</sup>. A partir de la puesta en vigencia de este instrumento, una niña, niño o adolescente podrá hacer una denuncia de manera directa al Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, ante situaciones en que sus derechos estén siendo vulnerados por el Estado.

## Marco jurídico

La Constitución Nacional de 1992 reconoce los derechos de niñas, niños y adolescentes (art. 54), los establece como prioritarios y asegura para ellos y ellas los mismos derechos y garantías constitucionales que para las demás personas. Además, expresamente establece la protección del trabajo adolescente (art. 90), la privación de libertad en forma separada entre adolescentes y adultos (art. 21) y la protección contra la violencia (art. 60).

En el plano internacional, Paraguay ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) por Ley N° 57/90, que contiene en sí misma el conjunto de sus derechos específicos y establece los compromisos de los Estados para cumplirlos. Así mismo, aprobó un conjunto de instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos aplicables a niñas, niños y adolescentes.

El Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), Ley N° 1680/01, es la normativa especial que regula los derechos de niños, niñas y adolescentes y sus leyes complementarias, como la Ley de Adopciones (Ley N° 1136/97) y la Ley N° 2169/03 que establece la mayoría de edad.

Además, otras normativas protegen los derechos de niñas, niños y adolescentes como el Código Penal (Ley N° 1160/97) y su modificatoria N° 3440/08; la Ley contra la violencia doméstica e intrafamiliar (Ley N° 1600/00); la Ley General de Educación, (Ley N°1264/98); el Estatuto Indígena (Ley N° 904/81); la Ley de Migraciones (Ley N° 978/96); la Ley N° 4295/11 que establece el procedimiento especial para el tratamiento del maltrato infantil en la jurisdicción especializada; la Ley N° 4698/12 De Ga-

<sup>4</sup> Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. Disponible en: <https://treaties.un.org/doc/source/signature/2012/a-res-66-138-spanish.pdf>.

rantía Nutricional en la Primera Infancia; la Ley N° 4788/12 Integral Contra la Trata de Personas; la Ley N° 4633/12, contra el acoso escolar; la Ley N° 4621/12 Nacional de Vacunas; también el Estado paraguayo ratificó la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo facultativo por Ley N° 3540/08.

## **Situación de los derechos de niños, niñas y adolescentes**

### *Datos generales demográficos*

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del año 2013<sup>5</sup> reveló que en Paraguay cerca de 2.084.000 personas tienen menos de 15 años de edad, representando así al 31% de la población total del país, estimada en más de 6.700.000 personas. El 56% (1.160.000 NNA) vive en zonas urbanas y el 44% (922.000 NNA) en zonas rurales.

Al menos 1.400.000 niños, niñas y adolescentes (NNA) tienen entre 6 y 15 años de edad, y de este grupo se estima que el 96,6% está asistiendo a una institución de enseñanza formal (1.340.000 NNA), en tanto que el 3,4% se encuentra fuera del sistema escolar, es decir 60.000 aproximadamente, correspondiente a dicho grupo de edad.

Otra estimación es que cerca de 705.000 NNA de menos de 15 años viven en hogares en situación de pobreza, medida por los ingresos. De la anterior cantidad, 320.000 NNA están en situación de pobreza extrema, es decir que los ingresos de sus hogares no logran cubrir el costo de una canasta básica de alimentos<sup>6</sup>.

El 26,2% de NNA en situación de pobreza vive en los distritos del departamento Central. Los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Alto Paraná e Itapúa concentran proporciones de NNA en situación de pobreza de entre 9% y 11%, en tanto que en Asunción reside cerca del 3,4% de NNA en dichas condiciones. En el resto del país, se encuentra dispersa la población de NNA en situación de pobreza, y suman cerca del 29%.

5 STP/DGEEC, 2013. Disponible en: <http://www.paraguay.gov.py/estadisticas>.

6 El costo de la canasta básica de alimentos (pobreza extrema) para el 2013 fue de 364.241 guaraníes mensual per cápita para el área metropolitana, 279.524 guaraníes para el resto urbano y 258.654 guaraníes para las áreas rurales.

## ***Situación de la niñez institucionalizada***

*Un día, una de las tías del centro abierto les pidió que al día siguiente trajeran sus ropas para llevarlas a lavar. Al día siguiente trajeron sus ropas, los subieron a una camioneta y luego de varias vueltas y un largo recorrido llegaron hasta el Hogar. Recordó también que nadie les explicó el motivo por el que llegaban a ese lugar. Solo les dijeron que desde ese día esa sería su casa<sup>7</sup>.*

La medida tradicional de protección para niños, niñas y adolescentes que deben ser separados de sus familias es el abrigo en entidades de cuidado. El abrigo, según el art. 35 del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), es una medida temporal de protección y apoyo que debe ser dictada en última instancia, pero la realidad es que el abrigo casi siempre es la primera medida, ante la carencia de instancias en el sistema de protección que pueda sostener las otras medidas de protección y apoyo previstas en el CNA.

Actualmente, en Paraguay existen alrededor de 1.700 niños, niñas y adolescentes viviendo bajo la modalidad de abrigo residencial o institucional. El promedio de permanencia de los mismos es de 4 años.

Si bien el CNA establece que la medida de abrigo debe ser dictada únicamente por disposición judicial y monitoreada por el juez o jueza interviniente, el desconocimiento y la carencia de recursos materiales de las familias y la falta de criterios con enfoque de derechos tanto en las personas responsables de las instituciones de abrigo como del funcionariado que interviene, hace que muchas veces los niños, niñas y adolescentes sean institucionalizados por fuera del control judicial, que debería cerciorarse de que sea una medida de última instancia, habiéndose agotado otras menos gravosas para el vínculo entre el NNA y su familia<sup>8</sup>.

De las 64 instituciones registradas<sup>9</sup> en la Dirección General de Protección Especial (DIPROE) de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), menos del 10% de las mismas cuenta con equipos técnicos interdisciplinarios que realicen el trabajo con la familia de origen, buscando mantener el vínculo con los mismos y la reinserción en sus familias y comunidades, en

7 Relato de entrevista realizada a un adolescente de 14 años de edad, oriundo de la ciudad de Luque, que se encuentra viviendo desde hace 6 años en una institución de abrigo. En 2014 fue la primera vez que un equipo técnico se entrevistó con él. Está en abrigo desde el año 2008.

8 Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en América Latina. Contextos, causas y consecuencias de la privación del derecho a la convivencia familiar y comunitaria. Disponible en: <http://www.relaf.org/Presen-tacion%20de%20Victor%20Giorgi.pdf>.

9 Podrían existir más instituciones que albergan a niños, niñas o adolescentes, que no se han registrado en las instancias oficiales.

condiciones seguras. En las demás instituciones, permanecen sin que ningún servicio del Estado, excepto programas específicos de organizaciones sociales en convenio con la DIPROE, realice gestión alguna para que la situación de transitoriedad que debería ser la medida de protección, pase a una definición de la situación de vida del niño, niña o adolescente.

Existen informes a nivel nacional y regional que muestran que la institucionalización (Relaf, 2011) es una de las formas en que los niños, niñas y adolescentes se encuentran con mayor exposición a situaciones de desprotección, violencia y explotación. Es una paradoja, pues justamente el Estado interviene en una situación de vulneración desarraigando al niño, niña o adolescente de su entorno (sus vínculos, sus afectos, sus pertenencias) para brindarle protección, pero esta situación muchas veces lo/la coloca en una desprotección mayor, pues se suman soledad y pérdida del registro de su historia de vida.

La transitoriedad de la medida de abrigo debe ir siempre acompañada de un trabajo interdisciplinario minucioso con la familia del NNA, que debe indagar las posibilidades de contención afectiva que existe en las personas que integran el grupo familiar y facilitar el acceso a los servicios y programas estatales para los casos en que la imposibilidad de la familia de cuidar al NNA sea la pobreza o la carencia de recursos materiales (art. 8, CNA). Si la imposibilidad de la familia tuviera que ver con la falta de recursos afectivos y de contención, el equipo interdisciplinario deberá proveer al juzgado la información necesaria y oportuna, para que en el marco de un debido proceso se le brinde una respuesta de protección definitiva a través de la adopción, entendiendo que todo niño, niña o adolescente tiene el derecho a vivir en una familia y ser protegido y amado por ella.

Ello enmarcado en lo que establecen la Convención sobre los Derechos del Niño y las Directrices de Naciones Unidas para el cuidado alternativo de niños separados de sus familias del año 2009. Estas priorizan el acogimiento familiar como medida transitoria por encima de cualquier otro tipo de cuidado alternativo, seguidamente el cuidado residencial, debiéndose desalentar el cuidado institucional<sup>10</sup>.

El Estado paraguayo, luego de haber suscripto la Convención sobre los Derechos del Niño, ha iniciado la incorporación normativa de la obligatoriedad del trabajo con la familia del NNA en la Ley N° 1136/97 de Adopciones, que lo denomina “mantenimiento del vínculo”. A partir de entonces se han realiza-

<sup>10</sup> Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. Disponible en: <http://iss-ssi.org/2009/assets/files/guidelines/SPA/Directrices%20de%20Naciones%20Unidas.pdf>.

do ajustes normativos paulatinos que dan cuenta de la noción en cuanto al derecho a la familia, la comunidad y la interacción social.

Es así que se dictó el Decreto N° 5196/10 de Acogimiento Familiar y posteriormente, en el año 2012 y por Resolución N° 1 del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, la Política Nacional de Protección Especial (Ponaproé), que tiene tres ejes: el mantenimiento del vínculo, como principio orientador; el acogimiento familiar, como medida de protección; y la desinstitucionalización, como estrategia. Actualmente se está trabajando un anteproyecto de ley de cuidados alternativos, que comprenderá la prevención de la separación familiar y los cuidados alternativos en caso de que la separación sea necesaria en interés superior del NNA.

Si bien el Estado paraguayo ha firmado el compromiso regional de poner fin a la internación de niños y niñas menores de 3 años de edad promovido por Unicef y Relaf, con el Llamado a la Acción a partir de los 20 compromisos<sup>11</sup> asumidos durante la campaña electoral, aún no se ha podido visualizar de manera tangible la disminución drástica de la internación de los mismos<sup>12</sup>.

### *Adolescentes en conflicto con la ley*

#### **Casos de adolescentes del Centro Educativo de Itauguá (CEI)**

En fecha 21 de abril de 2014, luego de las 18:00 horas, en el Centro Educativo de Itauguá, los adolescentes que guardan reclusión en dicho lugar realizaron una protesta por las condiciones de vida en que se encontraban<sup>13</sup>: alimentos de baja calidad, no acceso a utensilios de aseo personal, el inicio de la temporada de frío sin tener cobertores adecuados y en varios casos sin contar con colchones donde descansar, como así también la nula actividad de esparcimiento, como actividades lúdicas o deportivas.

Lo anterior derivó en un careo fuerte entre el director de la institución y los adolescentes, que fue subiendo de tono hasta que en un momento agentes del Estado, específicamente el personal encargado de la custodia del centro, tomaron intervención de modo agresivo, con el resultado de la muerte de

11 Denominado "20 compromisos para mejorar la cantidad y eficiencia de la inversión en la niñez y la adolescencia".

12 SNNA, 8 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.snna.gov.py/noticia/343-firman-declaracion-para-erradicar-institucionalizacion-de-ninos-y-ninas.html#.VHwvrdKUFwE>.

13 Última Hora, 21 de abril de 2014. Disponible en: <http://m.ultimahora.com/confirman-dos-fallecidos-motin-itaugua-n788080.html>.

dos adolescentes y otros tres heridos<sup>14</sup>; así también, la huida de uno de los internos del establecimiento durante estos hechos.

La institución responsable de administrar el centro “educativo” es el Ministerio de Justicia, que por medio de un comunicado admitió que “los guardias portaban armas de fuego, con proyectiles no reglamentarios”<sup>15</sup>. Este hecho es contrario a lo dispuesto por el art. 65 de las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, que indica: “En todo centro donde haya menores detenidos deberá prohibirse al personal portar y utilizar armas”<sup>16</sup>.

Los hallazgos de la autopsia han revelado que la muerte de los dos adolescentes (17 y 15 años de edad, respectivamente) se produjo como resultado de disparos efectuados con escopetas con proyectiles múltiples de plomo; a esto se suma lo manifestado por el informe preliminar del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP)<sup>17</sup>, el cual señala que tres adolescentes recibieron disparos de bala de goma en la cara y espalda, y habrían recibido atención médica seis horas después de los hechos.

El Ministerio de la Defensa Pública (MDP) en un comunicado señaló:

*[E]l CEI se encuentra caracterizado por el hacinamiento, la falta de infraestructura adecuada, de atención médica y psicológica, la falta de funcionarios capacitados y de proyectos puntuales destinados a la rehabilitación y reinserción de los internos, entre otras, que constituyen factores determinantes en los hechos acontecidos y en otros que pudieran ocurrir a futuro*<sup>18</sup>.

La situación descrita va en contraposición a lo establecido en 2004 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), que en su sentencia sobre el caso del Instituto de Reeducción del Menor “Panchito Lopez” vs. Paraguay, dispuso:

*[C]uando el Estado se encuentra en presencia de niños privados de libertad tiene además de las obligaciones señaladas para toda persona, una obligación adicional establecida en el artículo 19 de la Convención Americana. Por una parte, debe*

14 CIDH. Comunicado sobre muerte de adolescentes privados de libertad en centro educativo de Paraguay, 6 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/050.asp>.

15 AIP. Comunicado del Ministerio de Justicia, 22 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.ip.gov.py/index.php/politica/item/4161-ministerio-de-justicia-sumario-a-guardiacarceles-del-centro-educativo-de-itaugua>.

16 Documento de NNUU. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1423>.

17 Informe MNP. Disponible en: <http://www.cdiaobserva.org.py/pdf/CEI%20%20FINAL%2024.04%20MNP.pdf>

18 Comunicado MDP. Disponible en: <http://www.mdp.gov.py/wp-content/uploads/2014/04/Comunicado-CEI.pdf>.

*asumir su posición especial de garante con mayor cuidado y responsabilidad, y debe tomar medidas especiales orientadas en el principio del interés superior del niño.*

En la misma línea, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad<sup>19</sup> disponen que “solo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción en casos excepcionales, cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control y solo de la forma expresamente autorizada y descrita por una ley o un reglamento”; además, las armas no letales o incapacitantes deben usarse de acuerdo con principios de necesidad y proporcionalidad, procurando emplearse primero otros medios no lesivos.

Es importante referir lo expresado por Unicef en su comunicado ante este hecho:

*[L]a mayoría de la población de los adolescentes privados de libertad del país no cuenta con sentencia, esto quiere decir que están cumpliendo con una pena atribuible a un hecho del cual el sistema judicial no los ha encontrado o declarado culpables todavía<sup>20</sup>.*

Estos hechos evidencian de modo paradigmático la forma en que el Estado aborda deficiente, por medio de sus instituciones, las políticas públicas que deberían garantizar efectivamente los derechos humanos en general y de la niñez en particular. La CDIA, junto con Codehupy, han presentado una querrela adhesiva en la causa abierta sobre este caso<sup>21</sup>.

En fecha, 31 de julio de 2014, luego de las 16:00 horas ocurrió de nuevo un motín en el Centro Educativo de Itauguá, el cual continuó en horas de la noche, ocasión que fue utilizada por un grupo de adolescentes para huir del lugar. En medio de tal situación, dos de ellos fallecieron, supuestamente electrocutados al entrar en contacto con la valla electrificada que rodea al centro. Así también, por la acción del personal encargado de la custodia del centro, resultaron con lesiones graves al menos siete (7) adolescentes.

Las condiciones que alientan el rebrote de estas situaciones con periodicidad son, entre otras cosas: a) la duplicación del número de adolescentes que

19 Documento de NNUU. Disponible en: [http://www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/Compendium\\_UN\\_Standards\\_and\\_Norms\\_CP\\_and\\_CJ\\_Spanish.pdf](http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_Spanish.pdf).

20 Comunicado Unicef. Disponible en: <http://www.unicef.org/paraguay/spanish/unicef-comunicado-muerte-sitagua.pdf>.

21 Comunicado CDIA. Disponible en: <http://www.cdia.org.py/espanol/noticias.php?page=4&buscar=>.

alberga, de 80 han pasado a 185 en solo dos años; b) cuenta con solo seis (6) educadores (guardias) por turno; c) la mayoría de los adolescentes privados de libertad no cuenta con sentencia firme<sup>22</sup>; d) deficiencias en aspectos esenciales como la alimentación que se provee a los adolescentes<sup>23</sup>; e) no existe un programa apropiado de rehabilitación y reinserción.

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de Paraguay manifestó ante la muerte de los dos adolescentes:

*[L]a necesidad de una acertada y urgente inversión pública para dotar al sistema penal adolescente de recursos capacitados, equipo técnico e infraestructura apropiada, con el fin de que las medidas privativas de libertad sean el último recurso a ser utilizado, luego de agotar otras instancias previamente<sup>24</sup>.*

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha instado en esta ocasión a las autoridades nacionales a monitorear de manera efectiva los mecanismos de seguridad disponibles en los centros de privación de libertad de niños, niñas y adolescentes en el país, a fin de evitar la repetición de hechos como los registrados en el CEI<sup>25</sup>.

Luego de estos sucesos, han existido denuncias de abusos sexuales entre pares en el CEI, en particular por quienes tienen entre 16 y 17 años, hacia quienes tienen 14 y 15 años<sup>26</sup>. Esta situación forma parte de las consecuencias del hacinamiento y la nula existencia de programas de rehabilitación y reinserción para adolescentes.

### ***Seguimiento a sentencia de la Corte Interamericana en caso Panchito***

El pasado 2 de septiembre de 2014 se cumplieron 10 años desde que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) condenó a Paraguay por el caso Instituto de Reeducción del Menor Panchito López<sup>27</sup>.

22 El Mundo, 3 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2014/08/03/53dea-2ff268e3ed8748b4580.html>.

23 Última Hora, 9 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://m.ultimahora.com/echan-a-director-del-penal-de-itaugua-porque-internos-comian-solo-huesos.html>.

24 Comunicado MNP. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/blog/2014/08/modelo-de-encierro-de-adolescentes-en-conflicto-con-la-ley-genera-destruccion-y-muerte>.

25 Comunicado CIDH. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/091.asp>.

26 Última Hora, 10 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/saltan-denuncias-abuso-sexual-el-penal-menores-itaugua-n828415.html>.

27 Condena de la Corte Interamericana de DDHH. Disponible en: [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/preven-ciontortura/docs/tor\\_bibjurisprudencia/caso%20panchito%20lopez%202.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/preven-ciontortura/docs/tor_bibjurisprudencia/caso%20panchito%20lopez%202.htm).

Entre 1996 y 2001, alrededor de 4.000 niños fueron sometidos a condiciones carcelarias infrahumanas en el centro para menores de edad, Panchito López. Esta prisión tenía capacidad para 15 internos, pero albergaba entre 200 y 300 niños al mismo tiempo. Por esta causa, durante tres incendios ocurridos en los años 2000 y 2001 doce adolescentes murieron, y decenas resultaron heridos.

La Corte IDH dio por probados los hechos denunciados por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), que representó a las víctimas y sus familiares ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos<sup>28</sup>.

A pesar de que han transcurrido 10 años de dictada la sentencia, el Estado aún incumple gran parte de las medidas de reparación ordenadas por la Corte IDH, entre las que se destaca la elaboración de una política pública integral en materia de niños en conflicto con la ley, la cual debe estar en sintonía con los estándares internacionales de derechos humanos. Asimismo, el Estado aún omite reparar integralmente a las víctimas del caso asegurando su acceso a salud y educación, así como otras medidas que ordenó el Tribunal.

En su decisión, la Corte obligó al Estado paraguayo a que realice, en un plazo de seis meses, un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional en estos hechos así como también que adopte una política de Estado para niños en conflicto con la ley, acorde con los estándares internacionales. Asimismo, ordenó que se brinde tratamiento médico y psicológico a todas las víctimas y que se diseñe un programa de educación especial. Por último, el alto tribunal ordenó a Paraguay el pago de una indemnización económica a cada uno de los heridos y a las familias de los fallecidos. El monto total de estas indemnizaciones, tanto por daño material como por daño moral, es de 3.659.000 dólares estadounidenses.

Las deudas pendientes que Paraguay todavía registra en esta materia resultan especialmente preocupantes. En los últimos meses, cuatro adolescentes murieron en el CEI –que fue habilitado en reemplazo del Panchito López– y al menos otros diez resultaron heridos.

En este escenario, el CEJIL urgió a Paraguay a implementar las medidas de reparación aún pendientes en este caso, particularmente aquellas destinadas

28 CEJIL. Comunicado. Disponible en: <http://cejil.org/comunicados/corte-interamericana-condeno-a-paraguay-por-violar-los-derechos-humanos-de-ninos-privado>.

a evitar que las violaciones a derechos fundamentales sufridas por los niños del Pachito López vuelvan a repetirse<sup>29</sup>.

### *Niñez y adolescencia en zonas rurales*

En las zonas rurales del país se evidencian diversos tipos de comunidades –asentamientos aislados, asentamientos históricos, etc.–, que en general cuentan con una fuerte cohesión social. Sin embargo, se encuentran al margen de las prestaciones básicas que un Estado debe garantizar para un ejercicio pleno de la ciudadanía y el goce correspondiente de los derechos. En estos ámbitos el nivel de vulnerabilidad al cual se hallan expuestos niños, niñas y adolescentes es brutal.

La idea de la niñez “objeto” sigue instalada en el imaginario colectivo, y al mismo tiempo es el puente de salvación para quienes en su vejez no tendrán seguridad social ni protección social, pero sí tendrán hijos/as de quienes depender. Describir esto es terrible, pero vivirlo lo es mucho más. En particular cuando los roles de cuidado se hallan adscriptos casi de manera “natural” hacia las mujeres. Entonces ser mujer, niña, pobre y rural es el cuarteto que seguirá reproduciendo el círculo de pobreza de generación en generación, de estigmatización y, por ende, de discriminación.

El trabajo infantil se da en las sociedades de modo histórico, y en las zonas rurales es el vector de transmisión cultural entre generaciones. Pero el trabajo infantil en las zonas rurales tiene dos dimensiones, de alto peligro físico hacia quienes lo realizan y negación de derechos fundamentales como la educación y la salud<sup>30</sup>. Uno de los desafíos principales es definir cómo abordar un tema de tanta complejidad, que permita generar mecanismos paliativos y correctivos de corto, mediano y largo plazo. El Estado paraguayo recientemente ha renovado sus compromisos en esta materia<sup>31</sup>.

Las condiciones descriptas se agudizan cuando existen fuertes evidencias de reclutamiento forzado de adolescentes por fuerzas no estatales en la zona norte del país, situación que además genera la muerte de quienes tienen menos de 18 años de edad, por parte de los organismos de seguridad del Esta-

29 CEJIL. Comunicado. Disponible en: <http://cejil.org/comunicados/paraguay-una-decada-ignorando-la-sentencia-del-caso-%E2%80%9Cpanchito-lopez%E2%80%9D>.

30 Telesur, 28 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.telesur.tv.net/news/FAO-revela-alto-indice-de-trabajo-infantil-en-Paraguay-20140928-0013.html>.

31 Paraguay.com, 14 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.paraguay.com/internacionales/paises-de-america-latina-desean-erradicar-trabajo-infantil-117310>.

do<sup>32</sup>. Pero este tema sigue siendo recurrente también en prácticas al interior de las fuerzas de seguridad del Estado en las zonas rurales, según lo indicó la CDIA en 2012, ante situaciones ocurridas ese año e informadas debidamente al Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas en Ginebra<sup>33</sup>.

En dramáticas situaciones viven niños, niñas y adolescentes en asentamientos precarios o recién instalados en las zonas rurales, donde o no existen servicios o son prestados de manera inadecuada y deficiente. Esto se traduce en que en ocasiones, en las zonas de frontera con Brasil y Argentina, las familias se vean obligadas a inscribir los nacimientos de sus hijos en las ciudades cercanas de estos países, de modo de recibir prestaciones sociales como acceso a salud y educación de manera gratuita, y protección social, como bonos u otro tipo de incentivos enmarcados en las estrategias de reducción de la pobreza con TMC (Transferencia Monetaria Condicionada) en dichos países. Esta situación es una clara entrega de soberanía cultural, territorial, social y política, cediendo responsabilidades básicas de un Estado social de derecho, como es el Paraguay, a países vecinos.

Lo anterior demuestra de modo fehaciente la indiferencia del Estado en la atención a su población, en la ausencia sistemática de políticas públicas de protección social dirigidas a proteger, promover, incluir y desarrollar de manera digna a las comunidades en situación de pobreza en primer término y a toda la población de forma gradual.

### ***Niñez y adolescencia indígena***

Las condiciones de vida de la niñez y la adolescencia indígena están signadas por la malnutrición crónica en los primeros años de vida, provocando frecuentes retrasos del crecimiento y afectándoles, tanto sanitaria como socialmente, durante toda su vida. Las condiciones de pobreza extrema de las comunidades hacen que el acceso a los alimentos se dificulte cada vez más, las bajas defensas para enfrentar enfermedades y la anemia son los principales problemas de origen nutricional que les afectan.

Los servicios esenciales de salud, sea por las distancias o por no respetar la singularidad cultural de las comunidades, hace que las condiciones de vida vayan paulatinamente empeorando, afectando de manera principal a la niñez. Los programas de protección vigentes en la actualidad no contemplan la dimensión sociocultural, con mecanismos concretos de abordaje y acompa-

32 Comunicado CDIA-Serpaj-Py. Disponible en: <http://www.serpajpy.org.py/?p=3252>.

33 Informe alternativo CDIA. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC-OP-AC/Shared%20Documents/PRY/INT\\_CRC-OP-AC\\_NGO\\_PRY\\_15495\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC-OP-AC/Shared%20Documents/PRY/INT_CRC-OP-AC_NGO_PRY_15495_S.pdf).

ñamiento, para efectivamente garantizar los derechos de la niñez indígena. En el discurso oficial siguen siendo un sector no visibilizado<sup>34</sup>.

En reiteradas ocasiones en el presente año se han observado noticias<sup>35</sup> sobre intervenciones del Estado en zonas donde encuentra a niños, niñas y adolescentes de comunidades indígenas junto con sus familias, en situaciones precarias en las calles de centro urbanos, como Asunción, Luque o Ciudad del Este<sup>36</sup>. El no abordaje sociocultural adecuado y la ausencia de medidas de prevención hace que tal situación sea una constante<sup>37</sup>, agudizando la vulnerabilidad de NNA en dichos lugares. En casi todos los casos, estaban bajo los efectos de algún tipo de drogas, con enfermedades respiratorias y en avanzado estado de desnutrición.

El fuerte desarraigo que sufren junto con la precariedad en la que se encuentran viviendo constituyen elementos que fomentan acciones de violencia sexual, embarazo de niñas, violación a niños, tráfico de bebés y explotación sexual infantil<sup>38</sup>. Este último caso ha sido investigado y llevado a la justicia en el presente año<sup>39</sup>, pero no es suficiente cuando las medidas son solo punitivas, ya que deben ir acompañadas de mecanismos de prevención, reparación y protección.

El 20 de mayo del presente año, la comunidad indígena Y'apo<sup>40</sup>, perteneciente al pueblo Avá Guaraní, poseedora ancestral de sus tierras, fue despojada de manera arbitraria por parte de las autoridades judiciales y policiales de la zona, quienes ejecutaron una "orden de restitución de inmueble"<sup>41</sup>. Esta situación de modo abierto viola los derechos consuetudinarios y positivos que amparan a las comunidades indígenas, tanto en el ámbito nacional como internacional.

34 SNNA, 10 de noviembre de 2014. Disponible en: [http://www.snna.gov.py/noticia/474-proyecto-de-ley-para-el-fortalecimiento-y-la-ampliacion-del-programa-abrazo.html#.VGzFv\\_mUfgQ](http://www.snna.gov.py/noticia/474-proyecto-de-ley-para-el-fortalecimiento-y-la-ampliacion-del-programa-abrazo.html#.VGzFv_mUfgQ).

35 Última Hora, 6 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/trasladan-ninos-indigenas-zona-conmebol-n818397.html>.

36 La Jornada, 14 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://diariolajornada.com.py/v6/rescatan-a-indigenas-de-las-calles-de-ciudad-del-este/>.

37 SNNA, 27 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.snna.gov.py/noticia/392-secretaria-de-la-ninez-rescata-por-sexta-vez-en-el-ano-a-ninos-ninas-y-adolescentes-de-la-zona-de-la-conmebol.html#.VGOAlfmUfgQ>.

38 Para una profundización sobre el tema se recomienda ver el artículo sobre prohibición de la esclavitud y la trata de este informe.

39 HOY, 4 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/fiscalia-imputo-a-cacique-por-trata-de-personas>.

40 Para una profundización sobre el tema se recomienda ver el artículo sobre el caso Y'apo de este informe.

41 CONAPI/CEP, 24 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://conapi.org.py/interna.php?id=258>.

Más allá del grave hecho, las condiciones en que ejecutaron la orden de desalojo generó una serie de traumas a los niños, niñas y adolescentes de dicha comunidad, puesto que frente a los mismos sus viviendas y pertenencias fueron destruidas y quemadas<sup>42</sup>. Es inaceptable que operadores de justicia y fuerzas de seguridad actúen por debajo de la legislación nacional vigente, amañen procesos judiciales y, además, violente de manera peligrosa la vida de niños, niñas y adolescentes junto con sus familias; el aumento de la vulneración de derechos en este tipo de situaciones es una constante que el Estado paraguayo sigue como práctica común.

### *Situación de la adolescencia*

Definir a la adolescencia como el período de la vida de la persona comprendido entre la aparición de la pubertad, que marca el final de la infancia, y el inicio de la edad adulta, momento en que se ha completado el desarrollo del organismo, es reducir dicha etapa etaria a una cuestión biológica, lo cual no es el caso, cuando lo que se busca es un abordaje más sistemático y desde la integralidad (OMS, 2003).

En el país, el 20% de los embarazos corresponden a niñas-adolescentes, dándose al menos dos (2) nacimientos por día, de madres que tienen entre 10 a 14 años de edad. Las mismas se encuentran en su mayoría viviendo en situación de pobreza, y provienen tanto de zonas urbanas y rurales como de comunidades indígenas.

El riesgo de las adolescentes que aún no han cumplido los 16 años de edad, de morir durante el embarazo, parto y posparto, es 4 veces mayor que en mujeres mayores de 20 años de edad. Los niños nacidos de mujeres menores de 15 años de edad tienen un 50% más de riesgo de muerte neonatal temprana, comparados con los niños nacidos de mujeres entre los 20 y 29 años de edad.

Uno de los elementos que subyace a los datos anteriores es que, según informes, en el Paraguay 6 de cada 10 mujeres admitió ser víctima de violencia sexual, y casi el 20% refirió que fue antes de los 15 años. A esto se aparejan los nuevos diagnósticos sobre el VIH, que indican que al menos 7 de cada 100 personas que contrajeron el virus, tienen entre 10 y 19 años<sup>43</sup>.

42 E'a, 21 de mayo de 2014. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/ejercito-policial-fue-destinado-para-desalojar-a-indigenas-de-sus-territorios-ancestrales/>.

43 Radio Candela, 7 de julio de 2014. Disponible en: <http://radiocandela.org/component/k2/item/1168-embarazos-adolescentes-en-paraguay.html>.

Otro elemento a considerar de las duras estadísticas es que 2 de cada 3 mujeres explotadas sexualmente son menores de 18 años de edad, siendo su iniciación en la mayoría de los casos entre los 12 y los 13 años. Resultan afectadas principalmente las niñas en condiciones de pobreza.

La violencia entre pares adolescentes ha ido en aumento. Los casos de acoso escolar son frecuentemente denunciados<sup>44</sup>; pero desde el ámbito educativo no son abordados debidamente, los mecanismos de reparación y prevención son nulos, y las rutas de intervención no cuentan con soporte técnico-profesional adecuado. Estos hechos se dan tanto en escuelas públicas como privadas<sup>45</sup>. Es una situación transversal que no tiene reparo en clases sociales.

La intervención judicial ante este tipo de hechos de violencia entre pares debe ser la última alternativa. Previamente se deben desplegar todos los mecanismos necesarios de prevención y atención a este tipo de hechos de violencia en el ámbito de la comunidad educativa, involucrando a todos los actores (alumnas/os, madres, padres, docentes, etc.) de conformidad a lo dispuesto por la propia ley contra el acoso escolar (Ley N° 4633/12). No se pueden sancionar estos hechos sin contextualizar la situación, ni enmarcar los mecanismos de abordaje desde una perspectiva de derechos humanos y sin contemplar el interés superior del niño/a, junto con las debidas responsabilidades de los agentes del Estado. No es posible celebrar una condena de este tipo<sup>46</sup> en una sociedad sumamente violenta como es la paraguayana, en términos estructurales, institucionales y culturales.

En general este subconjunto poblacional es un grupo sano; pero se observa en la realidad que muchos mueren de forma prematura debido a accidentes de tránsito, suicidios, violencia, complicaciones relacionadas con el embarazo y enfermedades prevenibles o tratables. Más numerosos aún son los que tienen problemas de salud o discapacidades. Además, muchas enfermedades graves de la edad adulta comienzan en la adolescencia. Por ejemplo, el consumo de tabaco, las infecciones de transmisión sexual, entre ellas el VIH, y los malos hábitos alimentarios y de ejercicio, son causas de enfermedad o muerte prematura en fases posteriores de la vida.

44 Última Hora, 11 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/bullying-alumno-su-frio-agresiones-y-fue-derivado-ips-n846675.html>.

45 Última Hora, 2 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/video-nuevo-caso-bullying-escuela-asuncion-n834980.html>.

46 Última Hora, 9 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/jueza-dicta-primera-condena-bullying-n828022.html>.

## **Recomendaciones**

- Ratificar el Tercer Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, referido al procedimiento de comunicaciones.

### ***Niñez institucionalizada***

- Prever una mejor asignación de recursos financieros y equipos técnicos suficientemente capacitados para que la fiscalización de las entidades de abrigo y el trabajo de mantenimiento del vínculo se realicen con enfoque de derechos, una mayor comprensión de las verdaderas dimensiones de la institucionalización y que garantice la celeridad en la restitución del derecho a vivir en familia.
- Garantizar el fortalecimiento institucional del ente rector (Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia - SNNA) a fin de que pueda brindar directivas claras con relación a la política de protección especial a todos los actores del sistema de protección.
- Imprimir celeridad a los procesos judiciales en los que se enmarcan las medidas de protección, para que las mismas sean oportunas, pertinentes y adecuadas y no representen para NNA una pérdida del registro de su historia de vida y la privación del ejercicio de sus derechos.
- Promoción y fortalecimiento del acogimiento familiar como medida de protección, debiendo asignarse recursos suficientes tanto para subsidios a familias acogedoras, como para la dotación de suficiente cantidad de equipos técnicos que puedan hacer el acompañamiento con la calidad que el modelo requiere.

### ***Adolescentes en conflicto con la ley penal***

- Investigar de oficio y con la debida diligencia los hechos ocurridos en el Centro Educativo de Itauguá y establecer las responsabilidades penales correspondientes.
- Evaluar los distintos aspectos de las condiciones de reclusión del CEI y adoptar las medidas correctivas que sean necesarias, de acuerdo con las condiciones mínimas que fija el derecho internacional de los derechos humanos en materia de privación de libertad de niños, niñas y adolescentes, y de modo prioritario en lo relativo a las condiciones de vida, a la alimentación que se provee a los internos, y a las actividades indispensables para su desarrollo.

- Monitorear de manera efectiva los mecanismos de seguridad disponibles en los centros de privación de libertad de adolescentes en el país, en particular adoptar las medidas correspondientes para erradicar completamente el uso de armas de fuego.
- En el caso de adolescentes los criterios de procedencia de la detención preventiva deben aplicarse con mayor rigurosidad, procurándose un mayor uso de otras medidas cautelares o el juzgamiento en libertad; y cuando sea procedente deberá aplicarse durante el plazo más breve posible y estar sujeta a revisión periódica frecuente.

### ***Niñez y adolescencia rural***

- Desarrollar políticas públicas de promoción y protección de la niñez y la adolescencia en zonas rurales, que permitan mejorar sus condiciones de vida y las de sus familias, atendiendo a las especificidades socioculturales.
- Ampliar el control de la exposición de NNA al trabajo peligroso, en particular en zonas rurales, especialmente sobre las empresas y productores que utilizan NNA en sus cadenas de producción y valor.
- Aplicar el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados, desde la perspectiva de protección y garantía de derechos, tanto de NNA como de sus familias; bajo ningún concepto criminalizando a las mismas.
- Diseñar e implementar un sistema de protección social universal, que de manera prioritaria atienda a la población de niñez y sus familias que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y pobreza.

### ***Niñez y adolescencia indígena***

- Diseñar una política pública efectiva que garantice la protección de la niñez y la adolescencia de las comunidades indígenas, desde su perspectiva cultural. Este proceso debe ser coordinado por los entes rectores en la temática (SNNa y el INDI), junto con entes prestadores de servicios esenciales, como salud, educación, vivienda y protección social.
- Fortalecer con recursos necesarios el Programa Nacional para la Prevención y la Atención Integral de Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes en situación de violencia<sup>47</sup>, a fin de garantizar su implementación, con énfasis en la atención prioritaria a la niñez y adolescencia de las comunidades indígenas.

<sup>47</sup> MSPBS. Programa Nacional para la Prevención y la Atención Integral de Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes en situación de violencia, 2010.

- Ampliar los programas de protección social, como Abrazo y Tekoporã, incorporando con mayor fuerza la dimensión sociocultural de abordaje para el trabajo con las comunidades indígenas en situación de pobreza.
- Abrir investigaciones tanto a los agentes fiscales intervinientes como a la jueza Silvia Cuevas por el procedimiento de desalojo realizado en la comunidad indígena Y'apo.
- Establecer mecanismos regulatorios y de sanción para las fuerzas de seguridad del Estado que permitan poner frenos al tipo de prácticas violentas señaladas en el presente artículo.

### **Adolescencia**

- Implementar de manera urgente políticas públicas de prevención del embarazo adolescente, incluido directrices específicas para el abordaje socio-educativo en el ámbito escolar y los servicios médicos especializados en todas las reparticiones de salud pública, incluidas las unidades de salud de la familia.
- Capacitar a las y los profesionales de salud en las competencias necesarias para relacionarse con la población adolescente, así como detectar con prontitud problemas de salud en general, y mental en particular, a fin de proponer tratamientos que incluyan asesoramiento y terapias.
- Fortalecer las áreas de salud mental del MSPBS a fin de brindar un continuo apoyo psicológico y social para adolescentes.
- Los servicios de salud deben estar preparados para prestar la necesaria atención prenatal a las adolescentes embarazadas o incluso practicar abortos en condiciones seguras cuando sea necesario (riesgo de la vida de madre e inviabilidad del feto), prestando una atención eficaz durante el embarazo. Esto es importante para asegurar la supervivencia de la madre y el bebé y prevenir problemas.
- Contar con los recursos suficientes para la implementación efectiva del Plan Nacional de Promoción en Calidad de Vida y Salud con Equidad en el Paraguay<sup>48</sup>, en el cual se plantea la salud como un derecho con un enfoque universal, integral, equitativo y con participación social activa.
- Ampliar los programas de protección social como Abrazo a la población adolescente.

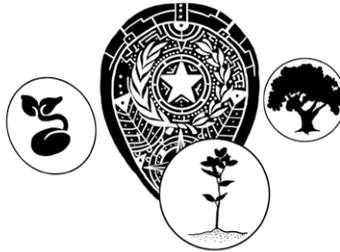
48 MSPBS. Plan Nacional de Promoción en Calidad de Vida y Salud con Equidad en el Paraguay, 2010. Disponible en: <http://dirisina.webnode.es/products/plan-nacional-de-promocion-de-la-calidad-de-vida-y-salud-con-equidad-de-la-adolescencia/>.

## ***Bibliografía***

- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2014) *Informe sobre CEI*. Asunción, MNP. Disponible en: <http://www.cdiaobserva.org.py/pdf/CEI%20%20FINAL%2024.04%20MNP.pdf>.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2010) *Plan Nacional de Promoción en Calidad de Vida y Salud con Equidad en el Paraguay*. Asunción, MSPBS.
- Naciones Unidas (2007) *Reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal*. Disponible en: [http://www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/Compendium\\_UN\\_Standards\\_and\\_Norms\\_CP\\_and\\_CJ\\_Spanish.pdf](http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_Spanish.pdf).
- Naciones Unidas (1990) *Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad*. Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1423>.
- Organización Mundial de la Salud (2003) *Orientaciones estratégicas para mejorar la salud y el desarrollo de los niños y los adolescentes*. Ginebra, OMS.
- Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (2011) *Niñez y adolescencia institucionalizada: visibilización de graves violaciones de DDHH*. Buenos Aires, Relaf.
- Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar y Aldeas Infantiles SOS (2011) *Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en América Latina Contextos, causas y consecuencias de la privación del derecho a la convivencia familiar y comunitaria*. Buenos Aires, Relaf/Aldeas SOS.
- Secretaría Técnica de Planificación, DGEEC. Documento informativo de niñez en el EPH del 2013. Disponible en: <http://www.paraguay.gov.py/estadisticas>.

# JUVENTUDES EN PARAGUAY: ENTRE ALGUNOS AVANCES INSTITUCIONALES Y MUCHOS DERECHOS POSTERGADOS

## DERECHOS DE LAS JUVENTUDES



Los avances institucionales no reflejaron mayores garantías para el ejercicio, reconocimiento y protección de los derechos humanos de las personas jóvenes; un año compuesto por una participación política restringida y tutelada, esfuerzos insuficientes en materia de políticas públicas más incluyentes y representativas. A todo esto se añade la ausencia de acciones concretas por parte del Estado con vistas a superar barreras adultocéntricas y androcéntricas que contribuyan de forma sustantiva a generar mejores condiciones de vida para todas las juventudes paraguayas, sin excepción.

**María M. Pereira<sup>1</sup>**

LAS RAMONAS<sup>2</sup>

1 "Macky" Pereira. La autora agradece la importante colaboración de Mirta Moragas Mereles.

2 Las Ramonas nace como organización de "feministas jóvenes", dedicada a la promoción del feminismo como propuesta política de cambio social para la igualdad. Un ciclo culminó, y hoy es una organización "feminista", que continúa trabajando en la promoción del feminismo como una propuesta política, ética y filosófica; que permita desnaturalizar los distintos tipos de opresión, violencia y discriminación contra las personas, en todos los ámbitos de su vida; y busca aportar en la identificación de alternativas personales y colectivas, para construir sociedades más justas e igualitarias. El nombre es un homenaje a Ramona Ferreira, periodista paraguaya y anticlerical de principios del siglo XX.

## Introducción

### *Políticas públicas para las juventudes: del discurso al hecho*

Una de las promesas del actual presidente, Horacio Cartes, en sus discursos y declaraciones públicas, fue establecer a la juventud como una de las prioridades de su gobierno y garantizar el acceso a mayores oportunidades para las personas jóvenes<sup>3</sup>. Sin embargo, si bien se presentó un avance institucional importante, a partir del Decreto N° 262/13<sup>4</sup>, que instituye la Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ)–con más recursos y una disminución de la burocratización estatal para el impulso de políticas públicas– se han realizado esfuerzos que consideramos siguen siendo insuficientes.

“Llegar a cada rincón del país es la única forma de desarrollar la juventud”<sup>5</sup>, con dicha frase el ministro-secretario ejecutivo de la Juventud, Marcelo Soto, relató en una entrevista algunas de las acciones impulsadas por la SNJ, cuyos ejes centrales fueron: participación política –para lo cual se conformarían coordinaciones departamentales y el impulso de foros denominados “Paraguay República Joven”–, emprendimiento juvenil, inserción laboral y voluntariado.

De todas maneras, se evidencia un trato diferenciado por parte del Estado ante las diversas formas de participación de las juventudes<sup>6</sup>. En el período del informe, se puede ver que determinadas manifestaciones juveniles han sido selectivamente reprimidas, mientras otras, a pesar de ser similares, no han tenido atención oficial relevante. Lo cierto es que estos discursos no se han traducido en acciones concretas que mejoren la calidad de vida de la gente joven.

El trecho sigue siendo complejo y significativo, y hay mucho por avanzar aún en materia de derechos humanos de las personas jóvenes.

3 Secretaría Nacional de la Juventud (2013) *Marco Legal*. Disponible en: <http://www.snj.gov.py/pagina/25-marco-legal.html>.

4 Presidencia de la República del Paraguay (2013) Decreto 262 del 12 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/presidencia-cd230603b2335f8a2c53de3ad6a32129a-f0b90975852c1976547558fced18df4.pdf>

5 Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), 18 de julio de 2014. Disponible en: [http://www.oij.org/es\\_ES/entrevista/llegar-a-cada-rincon-del-pais-es-la-unica-forma-de-desarrollar-a-la-juventud](http://www.oij.org/es_ES/entrevista/llegar-a-cada-rincon-del-pais-es-la-unica-forma-de-desarrollar-a-la-juventud)

6 Última Hora, 2 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/amenazan-paro-estudiantil-n835083.html>

HOY, 10 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/fueron-echados-de-facultad-por-comunistas-y-liberales-sectarios-dicen>

## Marco jurídico

En Paraguay, la Constitución Nacional de 1992 establece que el Estado, a través de sus instituciones, debe promover “las condiciones para la activa participación de la juventud en su desarrollo político, social, económico y cultural del país” (art. 56). Asimismo, garantizar el respeto y la protección de la dignidad humana en todos los ámbitos, sin restricciones ni discriminaciones de ningún tipo<sup>7</sup>. La firma y ratificación de una serie de instrumentos internacionales que garantizan el goce de los derechos humanos<sup>8</sup>– incluidas las resoluciones y recomendaciones por parte de los organismos creados por los mismos, además de otras declaraciones más recientes<sup>9</sup>– reafirman la obligatoriedad del Estado paraguayo de tomar medidas concretas de reconocimiento, respeto y promoción de los derechos humanos de las personas jóvenes, como sujetos de derechos, de manera más sustancial y eficiente.

### *La ausencia de instrumentos jurídicos largamente exigidos*

A diario se evidencian distintas violaciones de derechos humanos de las personas jóvenes, en diferentes niveles, contextos socioeconómicos, y marcadas por discriminaciones específicas: por edad, sexo, género, orientación sexo-afectiva, clase, religión, ideología, entre otros. Estas situaciones requieren por parte del Estado mayor esfuerzo en materia de protección y garantías para el ejercicio de los derechos de la gente joven.

En este sentido es necesario enfatizar que continúa postergada la ratificación de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes<sup>10</sup>, debido a la falta de voluntad política de varios gobiernos, que hicieron caso omiso a las

7 En especial, el Capítulo III y los arts. 6 y 46 de la Constitución Nacional (1992).

8 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N° 5/92); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley N° 4/92), Convención sobre los Derechos del Niño (Ley N° 57/90), Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley N° 1/89); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” (Ley N° 1040/97); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Ley N° 1215/85), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, “Convención de Belem Do Pará” (Ley N° 605/95); entre otros relevantes para la protección de derechos de las personas jóvenes.

9 Secretaria Nacional de Juventude do Brasil (2010) *La Carta de Bahía*. Bahía, SNJ. Disponible en: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/carta\\_bahia.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/carta_bahia.pdf)  
Comisión Económica para América Latina (2013) *El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. Montevideo, Cepal. Disponible en: [http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-consenso\\_montevideo\\_pyd.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-consenso_montevideo_pyd.pdf)

10 Organización Iberoamericana de Juventud (2005) *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*. Disponible en: [http://www.oij.org/file\\_upload/publications/items/document/20120607115106\\_98.pdf](http://www.oij.org/file_upload/publications/items/document/20120607115106_98.pdf)  
A pesar de que Paraguay ha suscripto la Convención, junto con otros países iberoamericanos, en octubre de 2005, la misma aún no ha sido ratificada. Los esfuerzos orientados para exigir su ratificación siempre estuvieron acompañados de un debate precario por parte de congresistas, con claras intenciones de cercenar ciertos artículos importantes del documento. Para profundizar antecedentes, ver Caputo y Pereira (2010).

exigencias de grupos juveniles organizados, que remarcaron la necesidad de contar con un instrumento marco de protección de los derechos humanos de las juventudes; que incluya y visualice sus especificidades como personas jóvenes, y además permita la discusión y el proceso de elaboración de una ley de juventud, que también sigue pendiente.

Es importante agregar, además, que también está pendiente de elaboración un instrumento marco, a nivel internacional, que contemple las especificidades de las personas jóvenes como sujetos de derechos, de carácter vinculante, para la promoción de leyes, políticas, programas y proyectos dirigidos a esta población, en los diferentes países, al igual que la Convención sobre los Derechos del Niño, Ley N° 57/90.

Resulta difícil siquiera avanzar hacia un modelo de políticas públicas incluyentes –que estén ajustadas a la condición juvenil paraguaya para su mejoramiento y que incluya el compuesto multidimensional que demanda y caracteriza a las juventudes actualmente– sin contar con un marco jurídico que realmente contenga las especificidades de las personas jóvenes. Por ello, es una prioridad que puedan presentarse avances al respecto, de manera urgente y con mayor responsabilidad.

## **La participación juvenil protagónica: avances, retrocesos y puntos pendientes**

### *Pasos lentos hacia una participación real e incluyente*

Es importante visualizar algunas de las principales actividades de la SNJ, con el propósito de analizar si realmente están orientadas a la formulación de políticas públicas incluyentes y representativas de todas las juventudes paraguayas.

Entre las primeras acciones de la SNJ se encuentra la conformación de las llamadas Coordinaciones Departamentales de Juventud<sup>11</sup>, con el fin de avanzar en la descentralización de iniciativas institucionales y responder a los requerimientos contextuales de cada departamento. Se carece de información sobre el funcionamiento de dichas coordinaciones. Cabe resaltar que, de acuerdo a la información disponible, existe una subrepresentación de las mujeres en estos espacios<sup>12</sup>. Adicionalmente, se desconoce cómo estas coordinacio-

11 Secretaría Nacional de la Juventud (sin fecha) *Instalación de Coordinaciones Departamentales en 17 Gobernaciones*. Disponible en: <http://www.snj.gov.py/articulo/35-coordinaciones-departamentales.html>

12 *Ibíd.*

nes articulan esfuerzos con las diversas agrupaciones juveniles existentes en los diferentes departamentos.

La SNJ es un ente que debería promover una participación verdaderamente incluyente y democrática, además de garantizar mecanismos transparentes que puedan contribuir a saldar brechas de desigualdad para las personas jóvenes, sobre todo en instancias de representación.

### ***Foros Paraguay República Joven<sup>13</sup>***

Se están llevando a cabo, desde la SNJ, los denominados Foros Paraguay República Joven con el propósito de generar espacios de diálogo social y participativo con personas jóvenes de diferentes departamentos del país. El objetivo sería la elaboración de una agenda de ejes prioritarios, que permita la construcción de políticas públicas de juventud. De acuerdo a la información disponible, los foros culminarían en el 2015.

Se espera que dichos espacios puedan ser útiles, en especial para el fortalecimiento de redes y organizaciones juveniles, el impulso de liderazgos genuinos y con legitimidad local, y no resulte en una simple acción formal que luego no sea tenida en cuenta al momento de elaborar los documentos finales de las políticas. Además, se espera que se incorporen las voces y se garantice la participación protagónica de todas las juventudes, sin excepción.

### ***Foros de emprendedores***

La SNJ también viene impulsando, a través de foros, lo que denomina la cultura del emprendedurismo<sup>14</sup>, así como el apoyo de otras iniciativas similares alrededor del país, en la misma línea<sup>15</sup>, lo que refleja que se tiene como prioridad promover la incorporación del sector privado y sus visiones, en el desarrollo de ciertas políticas, cuya propuesta resaltante para la erradicación de la pobreza es la promoción del “sector emprendedor joven<sup>16</sup>”.

13 HOY, 30 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/secretaria-impulsa-foros-paraguay-republica-joven>

14 Secretaría Nacional de la Juventud (sin fecha) *Foros de Jóvenes Emprendedores*. Disponible en: <http://www.snj.gov.py/pagina/68-foro-de-jovenes-emprendedores-.html>

15 Última Hora, 12 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.snj.gov.py/pagina/68-foro-de-jovenes-emprendedores-.html>

16 Última Hora, 13 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/congreso-jovenes-emprendedores-reunio-1200-personas-n837952.html>

### ***Participación también es movilización***

Así como los sectores empresariales actualmente son colocados en una posición de incidencia privilegiada respecto a las personas jóvenes, otros grupos –que deberían ser igual de relevantes– ni siquiera son tenidos en cuenta por el Estado. Estos sectores continúan visibilizando sus demandas y visiones acerca del proyecto de sociedad que desean construir, a partir de la movilización –derecho que también constituye un elemento fundamental de participación, que debe ser garantizado–, y que caracterizó siempre, sobre todo, a aquellos grupos más vulnerabilizados, para la consecución de sus derechos fundamentales.

“Nos tienen que exigir”, dijo Cartes a la juventud paraguaya en uno de sus discursos<sup>17</sup>. Sin embargo, algunos ejemplos concretos de exigibilidad –como las movilizaciones encaminadas por diversas organizaciones sociales bañadenses de Asunción, campesinas, indígenas, docentes, estudiantiles, universitarias, cuyos actores principales también fueron personas jóvenes– tuvieron en común la represión policial y arbitrariedades concretas por parte de funcionarios del sistema de justicia, entre otras instituciones del Estado, con el aval del Gobierno actual.

### ***Juventudes de los bañados hacen parte de la defensa de sus territorios***

Los bañados de Asunción estuvieron afectados por inundaciones<sup>18</sup> durante el año. Según uno de los informes realizados por la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN)<sup>19</sup>, un total de 49.189 familias a nivel país fueron afectadas, de las cuales 16.717 corresponden a familias desplazadas en Asunción. El hecho –aparte de otras consecuencias en el ámbito de la salud, educación, alimentación, vivienda, para sus habitantes, caracterizados por un porcentaje importante de personas jóvenes– fue aprovechado por autoridades del municipio de Asunción para avanzar en un proyecto de desalojo de sus tierras<sup>20</sup>. El reclamo central por parte de la población bañadense gira en torno a la

17 Última Hora, 20 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/nos-tienen-que-exigir-dijo-cartes-juventud-paraguaya-n831375.html>

18 Última Hora, 15 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/las-inundaciones-asuncion-obligan-repensar-el-desarrollo-urbano-segun-expertos-n803714.html>; Última Hora, 15 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/video-muestra-zonas-afectadas-la-inundacion-n812150.html>

19 Secretaría de Emergencia Nacional (2014) *Emergencia por Inundaciones. Informe n° 6, 09 de julio de 2014*. Disponible en: [http://www.sen.gov.py/archivos/documentos/SITREP%206%20-%20final%20-%20090714\\_t3vaa4cb.pdf](http://www.sen.gov.py/archivos/documentos/SITREP%206%20-%20final%20-%20090714_t3vaa4cb.pdf)

20 Última Hora, 29 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/nos-estan-enganando-n842791.html>

legalización de sus tierras y la modificación de una ordenanza que promueve la privatización de terrenos, servicios y obras municipales<sup>21</sup>.

En acciones de exigibilidad, manifestantes bañadenses siempre cargan con estereotipos y prejuicios por parte del Estado, así como de algunos medios de comunicación y grupos de la sociedad, que invalidan sus demandas y criminalizan sus luchas solo por pertenecer a las periferias más empobrecidas de Asunción<sup>22</sup>.

Las personas jóvenes de los bañados se ven afectadas por una serie de problemáticas sociales, entre las que se encuentra el incremento del consumo de crack, que involucra a familias enteras. En estos casos las políticas aplicadas por las instituciones del Estado, en especial la Policía Nacional, son más represivas que preventivas. Adicionalmente, se presentan esfuerzos estatales insuficientes en materia de políticas públicas en otros ámbitos. La permanencia en sus territorios y la legalización de los mismos son acciones prioritarias que el Estado debería promover, con el propósito de garantizar derechos humanos fundamentales y el goce de una mejor calidad de vida. Sin embargo, las instituciones plantean el despojo como respuesta.

El punto positivo es que las personas jóvenes avanzan en organización y protagonismo, a partir de la comprensión crítica de su condición juvenil como jóvenes bañadenses. Solo resta contar con mayor voluntad política para dar respuestas eficientes y prioritarias a sus demandas; y garantizar sus derechos humanos como personas jóvenes, que hasta hoy siguen postergados.

### ***Estudiantes secundarios organizados y los costos de la movilización en plena democracia: caso Patricio Flores***

La Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (Fenaes) realizó una manifestación por una educación pública, gratuita, laica y de calidad; inversión del 7% del PIB (Producto Interno Bruto), boleto estudiantil, arancel cero y almuerzo escolar. Entre otros puntos, estos fueron sus reclamos principales. La acción consistió en la “toma simbólica” del predio del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), de forma pacífica, con el propósito de lograr que la ministra de Educación, Marta Lafuente, reciba a representantes para acordar

21 E'a, 19 de agosto de 2014. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/en-que-consiste-la-modificacion-de-la-ordenanza-de-asuncion-que-amenaza-a-los-banados/>

22 Esta situación fue señalada por la propia dirigencia joven, en uno de los debates con el ministro de la Juventud, Marcelo Soto, en el marco del Día de la Juventud. Última Hora, 19 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/los-jovenes-seguimos-siendo-marginados-n831260.html>

acciones concretas a partir de sus demandas. No fueron recibidos por la ministra y se retiraron del lugar<sup>23</sup>.

Pocos días después de la manifestación, se produjo la detención del joven Patricio Flores (26 años), de nacionalidad chilena, en plena vía pública, en horas de la tarde. Policías vestidos de civil, luego de una revisión arbitraria, lo subieron a una camioneta sin distintivo institucional ni de las personas que realizaron el procedimiento, que afirmaron ser agentes policiales recién una vez que el joven se encontraba privado de libertad.

“Pensé que me estaban secuestrando”<sup>24</sup>, señaló el joven en una de sus declaraciones. Además puntualizó que sus derechos, así como los motivos de su detención, no fueron indicados en el momento de su demora, a pesar de contar con una orden de detención del fiscal Cristian Bernal por perturbación de la paz pública<sup>25</sup>.

Durante el camino, fue interrogado acerca de su vinculación con la Fenaes, la financiación de la organización y hasta sobre posibles nexos con la guerrilla colombiana, según declaraciones a la prensa de Stiben Patrón, miembro de la Fenaes<sup>26</sup>. Patricio Flores, finalmente, fue imputado por el fiscal Cristian Bernal por el hecho punible de “perturbación de la paz pública”.

A raíz de la detención de Flores, se realizaron una serie de manifestaciones posteriores, impulsadas por la Fenaes, con el lema “Más educación, menos represión”. Con el apoyo de otras organizaciones sociales solidarias, los estudiantes exigieron la pronta liberación así como el cese de amedrentamientos a otros dirigentes secundarios, y un pedido de remoción del fiscal Cristian Bernal<sup>27</sup>. De igual forma, el caso también provocó la reacción por parte de algunos senadores<sup>28</sup>, entre ellos Adolfo Ferreiro, que cuestionaron duramente la actuación del Ministerio Público como “innecesario, ilegal, inhumano, autoritario y retrógrado”<sup>29</sup>.

23 Última Hora, 2 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/estudiantes-secundarios-toman-edificio-del-mec-n835048.html>

24 Última Hora, 14 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/estudiante-detenido-pense-que-me-estaban-secuestrando-n838437.html>

25 El oficio fiscal N° 1430 ordenaba el traslado de Flores a la Comisaría 2ª Metropolitana.

26 Última Hora, 14 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/detuvieron-uno-los-miembros-la-fenaes-n838257.html>

27 Última Hora, 23 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/estudiantes-secundarios-piden-el-cese-amedrentamientos-n841030.html>

28 Última Hora, 16 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/senadores-cuestionaron-accionar-la-policia-nacional-n839109.html>

29 Última Hora, 22 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/senador-dice-que-el-ministerio-publico-esta-provocando-violencia-n840776.html>

El hecho evidencia la violación de derechos constitucionales fundamentales<sup>30</sup>. Asimismo, la visión adultocéntrica<sup>31</sup> que emana del propio funcionamiento del sistema de justicia, como el fiscal Cristian Bernal, quien sin suficientes argumentaciones utiliza recursos institucionales para criminalizar acciones y demandas de estudiantes secundarios organizados, sobre todo por tratarse de personas jóvenes y, además, formados política e ideológicamente. En la misma línea se encuentran representantes estatales, como el canciller nacional Eladio Loizaga<sup>32</sup>, quien calificó el hecho de “conductas antisociales y antidemocráticas que quieren ser exportadas al país”, justificando las acciones del Ministerio Público<sup>33</sup>.

El pedido de expulsión del país presentado por el fiscal Cristian Bernal<sup>34</sup> fue rechazado por el juez de garantías Rubén Ayala Brun, y aunque en este caso Flores fue sobreesoído y puesto en libertad, sigue afectado por otra causa similar abierta a propósito de una movilización docente por el fiscal Emilio Fuster, quien además incluyó a otro joven integrante de la Fenaes<sup>35</sup>. En el caso se incorporaron como pruebas elementos inconcebibles para sustentar la supuesta “instigación” por parte del joven a estudiantes de la Fenaes para realizar “actos vandálicos”. Entre los “elementos” se citan la proyección de videos de luchas estudiantiles, incluida la película argentina *La noche de los lápices*<sup>36</sup>.

30 En especial de los arts. 9, 11, 12, 16, 17, 18, 19, 22, 24, 25, 32, 41, 42, 45, 56 de la Constitución Nacional de 1992, por citar algunos relevantes.

31 El concepto hace referencia a una cultura que se ha venido construyendo y reproduciendo por mucho tiempo en nuestras sociedades, en la que se pone en condiciones de superioridad a algunas personas sobre otras por el solo hecho de tener cierta edad o cumplir ciertos roles sociales. En una cultura adultocéntrica las personas adultas, que son el modelo de persona, están en una situación dominante con respecto a los demás: niños, niñas, jóvenes e incluso personas de la tercera edad, pues el poder y muchos recursos relacionados con la conducción de la vida social están centrados en las personas adultas. El hecho de que sean ellas quienes tienen la autoridad para decidir sobre la vida de quienes no son personas adultas niega y limita posibilidad de protagonismo, expresión, decisión, planteamientos de otros modelos para vivir y ser (ILANU/REDLAC, 2002).

32 Última Hora, 17 de octubre de 2014. Disponible en: <http://m.ultimahora.com/loizaga-quieren-exportar-conductas-antidemocraticas-al-pais-n839376.html>; Última Hora, 18 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/loizaga-apoya-expulsion-chileno-n839525.html>

33 Es decir, el hecho de filmar una manifestación pacífica y ser un joven de una nacionalidad diferente, perteneciente a una juventud partidaria, además comunista, son suficientes elementos para enmarcar ciertas conductas “de los jóvenes” como impropias.

34 Última Hora, 17 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/fiscal-pide-que-el-joven-chileno-sea-expulsado-del-pais-perturbacion-n839228.html>

35 ABC Color, 8 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/locales/abren-otra-causa-contra-joven-chileno-1304113.html>

36 E'a, 4 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/acusan-a-dirigente-chileno-de-mostrara-a-los-estudiantes-la-noche-de-los-lapices/>

## Juventudes campesinas y la lucha por sus tierras

Jóvenes campesinos y campesinas también protagonizaron manifestaciones debido a la detención de compañeros que se resistieron a la mecanización de la soja en la colonia conocida como Brítez Cue<sup>37</sup>. Además, realizaron denuncias respecto a la represión policial y presencia de civiles armados, así como la utilización de picanas eléctricas y gas lacrimógeno, por parte de la Policía, en los procedimientos de detención. Uno de los manifestantes fue un joven de 17 años, herido de bala en el brazo izquierdo, de acuerdo a las declaraciones de miembros de la Federación Nacional Campesina (FNC)<sup>38</sup>. La organización elevó sus denuncias a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, y hará lo mismo con la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía. El conflicto aún persiste, según las declaraciones a la opinión pública<sup>39</sup>.

## Antonia Almada fallece realizando su trabajo, junto con el periodista Pablo Medina

Sin dudas, uno de los hechos que más conmocionó a la sociedad paraguaya durante el año 2014, con repercusiones también a nivel internacional, fue el asesinato del periodista Pablo Medina y su asistente, Antonia Maribel Almada Chamorro, en la ciudad de Curuguaty, camino a una cobertura laboral<sup>40</sup>. Ambos pertenecían al Diario ABC Color<sup>41</sup>.

Antonia era una mujer joven de 19 años, del interior del país, de una familia de escasos recursos económicos. Fue herida con dos impactos de bala en el atentado y falleció antes de llegar al centro de salud más cercano<sup>42</sup>. Su muerte ha pasado casi desapercibida para algunos sectores de la sociedad.

37 Última Hora, 06 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/video-asi-se-enfrentaron-campesinos-y-policias-curuguaty-n836163.html>

38 Última Hora, 15 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/fnc-denuncia-represion-policial-y-presencia-civiles-armados-n838801.html>

39 Última Hora, 31 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/se-agrava-conflicto-sojeros-y-miembros-la-fnc-n843502.html>

40 ABC Color, 29 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/reconstruyen-crimen-de-medina-1300764.html>

41 ABC Color, 20 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/judicial/narcos-asesinaron-a-tiros-al-periodista-pablo-medina-1297318.html>

42 *Ibíd.*

## **Violencia y seguridad desde perspectivas respetuosas de los derechos humanos. Violencia en los colegios**

### *Safari del Colegio Internacional<sup>43</sup>*

Una de las nuevas formas de violencia, que involucró a estudiantes de secundaria este año, fue la realización de un evento conocido como “safari”, que consiste en ir cumpliendo retos y conseguir puntos para ganar la competencia, como una forma clásica de “entretenimiento”, que caracteriza, sobre todo, a colegios secundarios privados, correspondientes a la clase alta paraguaya, en este caso puntual el Colegio Internacional<sup>44</sup>. El hecho se instaló en el debate público, en especial por el contenido de los “retos” establecidos en el marco de la actividad<sup>45</sup> y la publicación del caso de agresión a un chofer de ómnibus en 2007. El afectado sostuvo que se trató de estudiantes del mismo colegio en el marco de una actividad similar<sup>46</sup>.

Autoridades y docentes de la institución se pronunciaron en contra del “safari” y de la aplicación de medidas específicas a las personas involucradas, como la restricción al acto de colación para estudiantes del último año y la pérdida del derecho de admisión en el año lectivo 2015 para las demás<sup>47</sup>. Los padres y madres también se posicionaron al respecto, en desacuerdo con la publicación del hecho. Y, por otra parte, el fiscal Cristian Bernal, de la Unidad Especializada de Hechos Punibles contra la Convivencia y Seguridad de las Personas, abrió una carpeta fiscal de oficio por el caso<sup>48</sup>.

### *Enfrentamientos entre colegios públicos*

También se registraron hechos de violencia en colegios públicos como el enfrentamiento entre el Colegio Nacional y el Saturio Ríos, ambos de la ciudad de San Lorenzo<sup>49</sup>, que incorporó la intervención policial.

43 Última Hora, 29 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/repudian-hechos-violencia-safari-alumnos-del-inter-n842694.html>

44 *Ibíd.*

45 Paraguay.com, 29 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/autoridades-del-inter-repudian-retos-de-safari-118125>

46 Última Hora, 29 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/safari-violento-agresion-alumnos-no-es-la-primera-vez-n842965.html>

47 Última Hora, 29 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/repudian-hechos-violencia-safari-alumnos-del-inter-n842694.html>

48 Última Hora, 1 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://m.ultimahora.com/padres-repudian-docentes-hacer-publico-el-safari-del-inter-n843747.html>

49 Última Hora, 16 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/ola-de-violencia-entre-colegios-1286397.html>

“Por más de que sean menores (sic)” “van a tener que responder por estos hechos”. “Para eso está Panchito López”, fueron las declaraciones de Alicia Achucarro, jefa policial<sup>50</sup>. Además de los hechos señalados se registraron casos similares en otros colegios públicos que incluyeron la detención domiciliaria de personas jóvenes involucradas.

Ambos casos muestran el incremento de la violencia en los colegios, en sus diferentes formas y variables. Lo resaltante es, por un lado, la aplicación diferenciada de mecanismos de sanción para estudiantes de colegios públicos con relación a los privados, que claramente podría inducirnos a sostener que se presenta un trato desigual y preferencial para estudiantes de ciertas clases sociales sobre otras. Por el otro, la violencia está presente en todas las estratificaciones sociales. Los mecanismos, por más que se presenten diferenciados para unos respecto a otros, igual cargan con una visión ultra adultocéntrica y punitiva, que finalmente no combate las verdaderas raíces del problema de la violencia.

Deben ser impulsados mecanismos institucionales claros, menos adultocéntricos e igualitarios para estudiantes, sin distinciones ni discriminaciones; y ser establecidas políticas públicas que tengan como sustento que es la violencia estructural la que empuja a las personas jóvenes a construir sus visiones sobre la sociedad así como sus conductas de interrelación social –en especial con sus pares–. Por esto, las responsabilidades son compartidas, sobre todo con las personas adultas que acompañan el proceso de desarrollo y crecimiento de las personas jóvenes. Además, se evidencian las falencias del propio sistema educativo, que sigue sin incorporar contenidos reales que aborden problemáticas sociales, que deben ser analizadas y pensadas, desde un enfoque integral, para una comprensión crítica y multidimensional de hechos similares. En este sentido, la situación es más compleja y demanda urgentes medidas institucionales, desde una perspectiva respetuosa de los derechos humanos.

## **Recomendaciones**

- Ratificar la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes y el inicio de un proceso de discusión participativo y representativo de las juventudes paraguayas, orientado al establecimiento de un marco jurídico que incorpore sus especificidades, como personas jóvenes y sujetos de derechos.

50 *Ibíd.*

- Promover un instrumento marco, a nivel internacional, que contemple las especificidades de las personas jóvenes como sujetos de derechos, de carácter vinculante, para la promoción de leyes, políticas, programas y proyectos referentes a la gente joven.
- Impulsar políticas públicas incluyentes, ajustadas al componente multidimensional que caracteriza a las juventudes paraguayas, desde una perspectiva de género y derechos humanos.
- Garantizar por parte de la SNJ mecanismos transparentes y participativos, sobre todo en instancias de representación, con el propósito de contribuir a saldar las brechas de desigualdad existentes para las personas jóvenes.
- Garantizar el acceso a tierras a personas jóvenes campesinas e indígenas y sus familias, así como el goce y avance de otros derechos fundamentales.
- Encaminar acciones urgentes y eficientes por parte de todas las instituciones estatales involucradas para la legalización de los territorios de los bañados de Asunción. Esto debe ir acompañado de políticas públicas integrales, que incorporen sus especificidades, y promuevan el mejoramiento de la calidad de vida de las personas jóvenes y sus familias.
- Promover mecanismos más eficientes para la erradicación de todo tipo de violencia en la sociedad, atendiendo las especificidades de las personas jóvenes, sobre todo teniendo en cuenta los reiterados hechos registrados en los colegios.
- Exigir el trato igualitario y sin discriminaciones de ningún tipo hacia las personas jóvenes por parte del Sistema de Justicia.
- Esclarecer el caso del fallecimiento de Antonia Almada y promover condiciones de trabajo digno para las personas jóvenes, que no atenten contra su seguridad y contemplen sus derechos fundamentales.

### ***Bibliografía***

- Caputo, Luis y Pereira, María (2010) "Avatares de un largo camino. Derechos de las Juventudes" en *Derechos Humanos en Paraguay 2010*. Asunción, Codehupy.
- ILANU/REDLAC (2002) *Manual de capacitación en derechos humanos de las mujeres jóvenes y la aplicación de la Cedaw*. Buenos Aires, ILANUD/REDLAC.



# PERSONAS ADULTAS MAYORES: VACIOS IMPORTANTES EN LA POLÍTICA PÚBLICA

DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES



El problema más importante que enfrentan las personas adultas mayores es su invisibilidad en la agenda pública como sujetos de derechos. Esta invisibilidad hace que los programas dirigidos a este grupo etario pierdan impacto ante la ausencia de una política integral y de un marco institucional que trabaje con enfoque de derecho. En este artículo se abordan dos de ellos: pensión alimentaria y monitoreo de los hogares de abrigo. El efecto en el bienestar de las personas adultas mayores de estas dos iniciativas públicas podría ser mucho mayor si el Estado contara con políticas de protección social, salud, cuidado y prevención de la violencia institucional coordinadas entre sí.

**Verónica Serafini Geoghegan**

ENFOQUE TERRITORIAL

**Ida Díaz**

ACCIÓN POR LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS  
ADULTAS MAYORES (ADAM)

## Introducción

Paraguay está atravesando por importantes transformaciones demográficas. La tasa global de fecundidad se viene reduciendo de manera importante desde las últimas dos décadas, mientras que paralelamente aumentan los años promedio de vida.

Esto ubica al país en un oportuno momento para el diseño y la implementación de políticas que ayuden a las personas a construir trayectorias de vida protegidas y con niveles de bienestar acordes con el promedio de los países vecinos como Chile, Uruguay, Argentina, donde las personas adultas mayores cuentan con políticas específicas y, por ende, sus indicadores de bienestar muestran una calidad de vida sustancialmente mejor a la nuestra.

En este contexto de progresivo envejecimiento, políticas como las de protección social y cuidado adquieren centralidad, además de otras como las de recreación, participación y uso del tiempo libre. En Paraguay, la política de protección social es de baja cobertura, fragmentada e incompleta en su contenido; mientras que la de cuidado no existe.

El principal programa contributivo tiene como institución rectora e implementadora al Instituto de Previsión Social (IPS) cuya gestión se compone de dos pilares importantes: jubilación y prestación de salud. Este programa tuvo cobertura sobre el trabajo en relación de dependencia, por lo cual gran parte de la población estuvo excluida. Sólo recientemente se abrió la posibilidad de afiliación a trabajadores y trabajadoras independientes. Por esta razón, entre otras como la evasión empresarial, la cobertura actual apenas llega al 20,1%<sup>1</sup>.

Además de esta institución, existen otras como las cajas fiscales del sector público y las cajas mutuales (cooperativas) que permiten el aporte mensual a un fondo de jubilaciones, pero no cuentan con prestaciones de salud.

Como es de suponer, el pilar contributivo de la protección social beneficia mayoritariamente a las poblaciones de mayores ingresos, pues son las que cuentan con trabajos formales. Las personas en situación de pobreza, en su mayoría se encuentran excluidas de este beneficio, por lo que en 2010 se inició la implementación de un programa no contributivo dirigido a personas adultas mayores en situación de pobreza que consiste en una pensión mensual equivalente al 25% del salario mínimo.

1 DGEEC (2014). Principales resultados. Encuesta Permanente de Hogares 2013. Fernando de la Mora.

Los grandes desafíos, además de mejorar la cobertura y calidad de la política de protección social (ingreso y salud), se encuentran en el diseño e implementación de políticas de cuidado y de recreación, participación y uso del tiempo libre, hoy inexistentes en el país.

En este artículo se abordan dos iniciativas implementadas por el sector público en 2014: el programa de pensión alimentaria para adultos mayores implementado por el Ministerio de Hacienda (MH) y el monitoreo a hogares de abrigo (públicos y privados) realizado por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (MNP). El primero de ellos un programa de protección social y el segundo debería ser parte de una política de cuidado, una vez que esta se diseñe.

## **Marco jurídico**

Paraguay cuenta con un marco normativo que garantiza el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores.

La Constitución Nacional establece la obligación del Estado de promover la calidad de vida para las personas de edad: “La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad” (art. 6).

El derecho a la protección integral de las personas de tercera edad se encuentra establecido en el art. 57 cuando señala que “la familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio”; mientras que la protección en la vejez se encuentra en el art. 95 que obliga a brindar un “sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente y su familia, establecido por ley”.

Paraguay además ratificó diversos compromisos internacionales que afectan a las personas adultas mayores. La Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Ley N° 1215/86 establece las medidas para proteger a las mujeres adultas mayores en sus derechos.

El Pacto Internacional Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), Ley N° 5/92, establece en el art. 11 el derecho a un nivel de vida adecuado, interpretándose especialmente que “las personas de edad deberán tener ac-

ceso a alimentación, agua, vivienda, vestuario y atención de salud adecuados, mediante la provisión de ingresos (...)”<sup>2</sup>.

El Protocolo de San Salvador de Derechos económicos, Sociales y culturales de la OEA, Ley N° 1040/97 señala que:

*Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad (...) los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas (art.17).*

Los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad de 1991, hacen referencia al acceso a derechos, a programas educativos y de formación, a servicios de atención de salud para el bienestar físico, mental y emocional, a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado. Este documento hace referencia particular a los derechos de las personas que residen en hogares o instituciones de cuidado.

La Ley N° 1885/02 “De las personas adultas mayores”, que efectiviza el art. 57 de la Constitución, ya que garantiza el ejercicio de sus derechos, velando para que aquellas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, carezcan de familia o se encuentren abandonadas, sean ubicadas en lugares públicos o privados y se les ofrezcan programas de servicios sociales intermedios (art. 4).

Esta norma señala en su art. 2 que “las personas de la tercera edad tienen derecho a un trato digno y a no ser objeto de discriminación”. Otros artículos se refieren a la prioridad que tendrán en la salud, vivienda, alimentación, transporte, educación, entretenimiento y educación, especialmente las que se encuentren en situación de vulnerabilidad, o fuesen abandonadas por sus familias.

La misma Carta Magna, designa al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) como el **órgano estatal responsable de la ejecución de la ley destacando que se deben crear acciones y programas de prevención de la salud física, psíquica y social de la persona adulta mayor**. Para efectivizar esta designación, el Decreto N° 10068/07 crea la Dirección de Adultos Mayores en el Instituto de Bienestar Social, dependiente del Ministerio de Salud Pública

2 Observación general N° 6 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores”, 13° período de sesiones (1995), HRI/GEN/1/Rev.7.

y Bienestar Social. Entre sus objetivos se encuentra promover la atención y protección integral de la persona adulta mayor, velando por que se respeten sus derechos, se promuevan sus valores y se mejore su calidad de vida.

El Código Penal del Paraguay (Ley N° 1160/97) contempla, en su art. 227, la pena privativa de libertad para “quienes violen gravemente su deber legal de cuidado de personas ancianas o discapacitados [...]”. El Código Civil (Ley N° 1183/85), en los art. 256 a 265 regula el deber de prestación alimentaria entre ascendientes y descendientes.

La Ley N° 3728/09 “Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza”, se aprobó en el año 2009 y comenzó a implementarse en agosto de 2010. La pensión establecida en dicha ley corresponde al 25% del salario mínimo legal vigente y está destinada a personas de 65 años o más de edad, de nacionalidad paraguaya, residentes en el territorio nacional en situación de pobreza y que no posean deudas con el Estado. Esta ley cuenta con varios decretos de aplicación, incluyendo uno dirigido específicamente a los pueblos indígenas.

En el año 2011, con la promulgación de la Ley N° 4288/11 se crea el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (MNP), que tiene el fin de prevenir prácticas o situaciones que puedan ser propicias, faciliten o puedan derivar en torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes hacia personas privadas de libertad o en situación de encierro o custodia. El ámbito de intervención del MNP abarca cualquier establecimiento o lugar, público o privado, en el que se encuentren en forma permanente o transitoria personas internadas o afectadas en el ejercicio de su libertad (art. 4).

## **Dos estrategias implementadas en 2013**

### *El derecho a un ingreso*

Paraguay es un país que presenta un envejecimiento incipiente: en el año 2000 la proporción de personas adultas mayores representaba el 6,4% del total país. Se estima que para el 2025 dicha proporción suba a 10,8%; y para 2050 la proyección es de 18,0% de adultos mayores<sup>3</sup>.

3 Cálculos propios con base en DGEEC (2005). Paraguay. Proyección de la población nacional por sexo y edad, 2000-2050. Fernando de la Mora.

En el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (PNUD, 2008), se hace referencia a que las personas adultas mayores son especialmente vulnerables y dependientes atendiendo a las condiciones económicas en que se encuentran. Casi un tercio de ellas no cuenta con ningún mecanismo de acceso al ingreso (mercado laboral, seguridad social o de ayuda de algún familiar), que revela el estado de inseguridad económica en la que se encuentran.

En un contexto de exclusión y vulnerabilidad de gran parte de la población y particularmente de este grupo etario, se inicia en 2010 la implementación del programa piloto de pensión alimentaria para personas adultas mayores con la inclusión de las primeras 5.000 titulares del derecho residentes en la franja costera de Asunción. En los años siguientes se incrementó progresivamente en un promedio de 20.000 personas por año, hasta llegar a 2013 con un total de 90.000 personas adultas mayores en situación de pobreza. Para 2015, el anteproyecto de presupuesto enviado por el Ministerio de Hacienda incluyó a 170.000 personas adultas mayores en situación de pobreza.

De esta forma, el programa se amplía de manera importante con lo cual se esperaría que llegue a duplicar el número de adultos mayores pobres de ingreso, que según la Encuesta Permanente de Hogares 2013 serían alrededor de 85.000 personas. Cabe recordar que el instrumento de focalización del programa tiene como base la medición de pobreza multidimensional. Esto significa que considera además de la privación de ingresos, otros factores particularmente relevantes para las personas adultas mayores que reducen las capacidades y oportunidades como el acceso a salud y la calidad de la vivienda. Bajo este concepto, la pobreza de ingreso no es equivalente a pobreza multidimensional.

Por ello, para lograr el mayor impacto posible de un programa de transferencia de ingresos sobre el bienestar es imprescindible garantizar la oferta pública de otros servicios prioritarios como los de salud así como otros relacionados con su cuidado, participación y recreación.

Desde la perspectiva del derecho, el cumplimiento de los derechos debe realizarse en condiciones de accesibilidad, disponibilidad, calidad, pertinencia y exigibilidad. La accesibilidad se entiende como la relación con las barreras de carácter económico o geográfico que impidan a un grupo de la población beneficiarse de los servicios o programas, así como barreras de exclusión o discriminación por motivos de género, raza, etnia o de otra índole. La disponibilidad se traduce en la existencia u oferta de los servicios e instituciones pertinentes, tales como escuelas, puestos y centros de salud. Las prestaciones también deben ser de calidad en todo el proceso, desde la atención a la

ciudadanía por parte de los/as servidores/as públicos/as hasta el producto que se le entrega. La pertinencia implica que la realización de los derechos debe realizarse acorde con las particularidades culturales o sociales de la población a la que van dirigidos.

El proceso iniciado en 2010, buscó crear los mecanismos para garantizar el cumplimiento progresivo de dichos principios. Algunos de estos mecanismos se encuentran en la ley de creación del programa, otros debieron ser diseñados y normados a través de varios decretos reglamentarios, incluyendo mecanismos especiales para los pueblos indígenas derivados de la consulta previa e informada realizada.

De esta manera, con el objetivo de disminuir barreras económicas, geográficas e idiomáticas y garantizar la posibilidad de todas las personas adultas mayores de acceder al beneficio de este programa, todas las etapas relativas al proceso de implementación son gratuitas y se realizan en el distrito, e inclusive en la vivienda en que vive la persona adulta mayor.

Un obstáculo importante en este proceso es la excesiva centralización de algunos procedimientos como la provisión de la partida de nacimiento, necesaria para la obtención de cédula de identidad, requisito imprescindible. Otros procedimientos centralizados son los referentes a la solución de deudas con el fisco o con los servicios públicos, ya que otro de los requisitos es no adeudar al Estado.

La calidad no solo se refiere al trato que debe recibir la población, sino también a los procedimientos y resultados del proceso de selección y pago. En este sentido, el proceso de selección a través de un instrumento estadístico garantiza transparencia y equidad; no obstante, como todo instrumento metodológico basado en información estadística, cuenta con un margen de error. Para subsanar posibles errores de inclusión y exclusión, el programa cuenta en su diseño con la fase de validación; la misma debe realizarse en la comunidad con la presencia de autoridades locales y departamentales, así como de referentes de las organizaciones sociales y de la comunidad. A través de este proceso es posible determinar si personas adultas mayores en situación de pobreza están quedando fuera o si alguna persona que no es pobre se encuentra en la lista.

Con la validación comunitaria de las listas se debería esperar un nivel óptimo de calidad del proceso de selección, además de generar un espacio de participación social, conocimiento del programa por parte de la ciudadanía

y rendición de cuentas por parte del sector público, lo cual se traduce en una mayor transparencia.

Las acciones relativas a darle pertinencia al programa están marcadas fundamentalmente por tres factores: el idioma hablado, la ruralidad de nuestro país y la etnia. Dado que el idioma predominante de las personas adultas mayores es el guaraní y que una parte importante de ellas viven en el sector rural, los/as funcionarios/as públicos/as asignados deben poder comunicarse en guaraní y conocer las características propias de la vida en el campo, de manera a facilitar la participación en todo el proceso no sólo de las autoridades, sino también de las organizaciones sociales que nuclean a adultos mayores y a las propias personas adultas mayores.

La pertenencia a un grupo étnico implicó procedimientos especiales. Para ello se realizó un proceso de consulta previa e informada, producto de la misma fue promulgado un decreto reglamentario específico para pueblos indígenas en el que se incluyeron los cambios solicitados.

Garantizar la exigibilidad de los derechos humanos en el campo de los derechos sociales, económicos y culturales implica crear las condiciones para que una persona, o grupo de personas que resultan titulares de éstos, puedan demandar al Estado el cumplimiento de los mismos. Todos los derechos humanos son exigibles y constituyen obligaciones de los Estados que han ratificado las normas internacionales relacionados con los mismos. Esta exigibilidad puede realizarse mediante un conjunto de acciones: denuncia, movilización, campañas, difusión, defensa legal, etcétera.

En este caso, la Junta Municipal tiene un rol central por su cercanía a la persona adulta mayor y por constituir legalmente el nexo entre el Ministerio de Hacienda y la ciudadanía. No obstante, esto no reduce la responsabilidad del Ministerio de Hacienda, como ente encargado de la ejecución del programa.

### ***Derecho a vivir una vida libre de violencia***

Con la instalación del MNP en el año 2012, se inicia el trabajo de una institución relevante para el ejercicio del derecho al cuidado y protección de las personas adultas mayores. Si bien no existe una política de cuidado en Paraguay, el país cuenta con numerosas instituciones públicas y privadas de cuidado a personas adultas mayores que requieren ser controladas debido a los riesgos y vulnerabilidades que enfrentan estas personas. Uno de estos riesgos es el de la violencia institucional.

En este ámbito, el MNP realizó 5 visitas de monitoreo desde su creación: 3 hogares dependientes de la Dirección de Adultos Mayores, 1 hogar dependiente de la Policía Nacional del Ministerio del Interior y 1 hogar de carácter privado. El objetivo de la visita fue verificar las condiciones de vida y el cumplimiento de derechos humanos de las personas adultas mayores.

Cabe señalar que el sector público no cuenta con un registro actualizado de los hogares de abrigo, por lo cual no es posible saber cuántas personas adultas mayores viven en los mismos. Esta deficiencia invisibiliza a esta población, por lo cual el Estado pierde capacidad para garantizar el ejercicio de sus derechos.

En general, los informes de monitoreo del MNP permiten señalar el incumplimiento del Estado en la mayoría de los derechos económicos, sociales y culturales. El 25% de las personas adultas mayores institucionalizadas no cuenta con documento de identidad, lo que supone ciertas dificultades para el cumplimiento y la garantía de otros derechos.

La mayoría de las personas mayores no reciben visitas de familiares o amistades y se encuentran por tanto desvinculadas y desprovistas de relaciones afectivas. En los hogares de abrigo no se desarrollan programas de recreación y actividades comunitarias que integren y que promuevan la recuperación y el refuerzo de vínculos familiares y socio comunitarios.

La estructura edilicia de los hogares no fue diseñada para albergar a personas adultas mayores y, por lo general, no se encuentra adaptada<sup>4</sup> a las necesidades propias de la edad. En algunos de los hogares, los adultos mayores institucionalizados se encuentran expuestos la mayor parte del tiempo a condiciones climáticas de frío y calor intenso.

El derecho a la alimentación no es garantizada y por tanto resulta inadecuada. En la mayoría de los hogares la disponibilidad y la provisión de alimentos dependen de las donaciones recibidas por beneficencia de particulares, o por la buena voluntad de funcionarios y funcionarias que compran con sus propios recursos para asegurar la alimentación de las personas adultas institucionalizadas. De esta manera no es posible garantizar una alimentación diferenciada según la necesidad de cada persona adulta mayor.

4 Prueba de esto son baldosas rotas, baños sin soportes requeridos, inodoros sin soportes o rotos, escaleras, desniveles pronunciados que dificultan el desplazamiento y generan una pérdida de autonomía y libertad para movilizarse.

No todos los hogares de abrigo cuentan con profesionales de la salud ni con la provisión de medicamentos suficientes. La disponibilidad de los medicamentos también depende en muchas ocasiones de las donaciones recibidas por personas particulares, y no así por parte del MSPBS. Los medicamentos son guardados en espacios con condiciones inadecuadas, que no posee aireación, con poca luz y que no cuenta con heladeras para los medicamentos que necesitan mantener la cadena de frío.

El acceso al agua potable también es un derecho fundamental vulnerado, ya que existen dificultades para la provisión de agua en los hogares que fueron referidos por las y los adultos mayores institucionalizados entrevistados.

No se puede hablar del cumplimiento del derecho a la intimidad y a la libre expresión de la personalidad ya que de manera generalizada comparten la vestimenta –incluso entre varones y mujeres en hogares mixtos–, ropas interiores, y no cuentan con espacios propios ni con elementos personales como sábanas, frazadas, cubiertos, entre otros.

Ninguno de los hogares de abrigo propicia ni cuenta con planes o programas de educación formal o no formal que permita el aprendizaje de nuevos conocimientos, ni cuenta con los recursos (financieros ni humanos) para propiciar y garantizar el derecho a la educación y acceso y promoción de la cultura.

En lo que respecta a la recreación y al deporte, la única actividad destinada y prevista para este fin se reduce a los televisores y radios, lo que implican actividades pasivas y que no generan ningún aporte al desarrollo físico de las personas adultas mayores institucionalizadas. La poca actividad genera una actitud sedentaria en las personas adultas, y en consecuencia ocasiona el retraimiento constante y permanente.

En todos los hogares dependientes de instituciones públicas fueron notorios los esfuerzos por parte de los funcionarios y funcionarias de gestionar donaciones, de manera a garantizar los derechos básicos y satisfacer las necesidades básicas y urgentes de las personas adultas mayores. Al respecto es importante señalar que estas soluciones paliativas ocurren en vista a la desatención por parte del Estado y las instituciones rectoras de las personas adultas mayores que deberían satisfacer las necesidades de alimentación y otras que deben ser cubiertas con seguridad y con un esquema de calidad mucho más riguroso, teniendo en cuenta el normal deterioro del funcionamiento corporal de las personas adultas mayores.

Todos los problemas anteriores sitúan a las personas adultas mayores institucionalizadas en condiciones de exclusión y vulnerabilidad, tanto en términos económicos como sociales políticos y culturales.

## **Conclusiones y recomendaciones**

### *Con respecto a la pensión alimentaria*

Los desafíos en torno a la implementación del programa de pensión alimentaria pueden agruparse en dos grandes grupos. El primero de ellos se relaciona con una mirada desde la política pública, mientras que el segundo grupo con el programa en sí mismo.

Incorporar el programa a una política de protección social de manera a lograr la integralidad del abordaje a las personas adultas mayores en situación de pobreza. El ingreso constituye sólo un medio para el logro de bienestar. El efectivo ejercicio de los derechos a la salud, a una vivienda digna, a la recreación y participación, entre otros, debe constituir una prioridad del Estado con respecto a este grupo etario.

Diseñar e iniciar la progresiva implementación de una política de cuidado que garantice el derecho al cuidado tanto de las personas adultas mayores que lo requieran como de las personas que estén a cargo de las mismas por razones familiares o que presten el servicio en el marco de relaciones de mercado.

Implementar un registro único de beneficiarios que incluya a las personas adultas mayores. Este instrumento es fundamental para integrar las diferentes políticas públicas que requieren prioritariamente: pensión alimentaria, salud y cuidado.

Impulsar un sustancial mejoramiento de los principios y mecanismos que garantizan la efectiva incorporación de la perspectiva de derecho en el programa. Una parte importante de este objetivo tiene que ver con el compromiso de los funcionarios y funcionarias con responsabilidad en la atención a las personas adultas mayores desde el inicio del proceso, empezando por el Registro Civil e Identificaciones en el otorgamiento oportuno y en el territorio local de la documentación necesitada por las personas adultas mayores. En segundo lugar, se encuentran los/as funcionarios/as del Ministerio de Hacienda y de las instituciones en las que pudieran tener deudas (Administración Nacional de Electricidad - ANDE, Subsecretaría de Estado de Tributación - SET, etc.) de manera a agilizar los trámites tendientes a solucionar este

problema, así como las comisarías en la provisión de los certificados de vida y residencia necesarios para renovar semestralmente el cobro de la pensión.

Los gobiernos locales tienen gran importancia en este aspecto, ya que en los territorios locales se inician y desarrollan varias fases del proceso de incorporación al programa. La posibilidad de lograr incorporar a todas las personas que reúnen los requisitos exigidos por la ley depende de esta instancia de gobierno, por lo cual su rol es central en el proceso. Deben asumir con seriedad el desafío de la atención prioritaria a las personas adultas mayores, generando mecanismos ágiles y oportunos para detectar personas adultas mayores que cumplen 65 años, que siendo titulares del derecho tienen problemas para acceder al pago, ya sea por deudas pendientes o por no contar con la documentación exigida.

En este sentido, los gobiernos locales deben coordinar con otras instituciones públicas con competencia en los territorios como las Unidades de Salud de la Familia (USF) y los/as extensionistas agropecuarios/as que tienen presencia, debido a su rol, en las viviendas de las familias.

Generar mecanismos que disminuyan la burocracia, agilicen los trámites y proporcionen transparencia al proceso de focalización, otorgamiento y exclusión de la titularidad del derecho a la pensión. Este mecanismo debe incluir la solución rápida de los problemas de endeudamiento con el sector público que tienen las personas adultas mayores seleccionadas pero que no pueden cobrar la pensión alimentaria por adeudar al Estado, limitación establecida legalmente.

Garantizar la existencia y activa intervención de las mesas de participación ciudadana en todos los distritos del país para mejorar la transparencia y rendición de cuentas del programa.

Finalmente, un desafío no menos importante es el trato de los funcionarios o funcionarias a las personas adultas mayores. Dada su edad, su condición de pobreza y salud y su nivel de ingreso, estas personas son altamente vulnerables a los malos tratos, discriminación o cualquier otra forma de violencia institucional. Ello implica importantes cambios en las actitudes y comportamientos del servicio civil.

### ***Con respecto a la prevención de malos tratos y otras formas de violencia institucional***

Contar con un registro actualizado de instituciones que albergan a personas adultas mayores, de manera a registrar también a todas las personas que viven allí. El MSPBS es la entidad responsable de esta acción. Sólo de esa manera podrá ejercer sus competencias en este ámbito y proveer la información necesaria para que las instituciones públicas como el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Secretaría de Acción Social (SAS), el Ministerio de Hacienda y el MNP, entre otros cumplan con su responsabilidad de garantizar el efectivo disfrute de sus derechos a las personas adultas mayores.

Ampliar la cobertura del monitoreo del MNP de manera a lograr de manera progresiva el monitoreo de todas ellas.

Garantizar el pleno cumplimiento de las recomendaciones del MNP por parte de las instituciones con competencia en el ejercicio de los derechos vulnerados de las personas adultas mayores en situación de abrigo. Entre las más importantes se encuentran:

- Dotar de cédula de identidad a todas las personas adultas mayores que residen en estos hogares.
- Proveer el acceso a la pensión alimentaria.
- Garantizar una dieta equilibrada y acorde con sus necesidades particulares de salud.
- Incorporación a programas de recreación y participación social y política.
- Proveer servicios de salud adecuados a su sexo y edad.
- Adaptar la infraestructura edilicia de los hogares para eliminar barreras arquitectónicas que les impidan la movilidad y autonomía.

### ***Bibliografía***

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Informes de monitoreo. [www.mnp.gov.py](http://www.mnp.gov.py)  
Ministerio de Hacienda (2014). Informe Financiero 2013.  
Ministerio de Hacienda. Anteproyecto de Ley de Presupuesto entregado al Congreso.  
PNUD (2008) *Informe sobre Desarrollo Humano Paraguay 2008*. Asunción, PNUD.



CAPITULO VII

# SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DDHH





# LA DESCONSTRUCCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

SISTEMA PARAGUAYO DE PROTECCIÓN  
DE DERECHOS HUMANOS



Si bien Paraguay pasó a integrar el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2014, lo cierto es que la institucionalidad en materia de derechos fundamentales se ha debilitado en el último año con las desapariciones de la Dirección de Educación en Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura y del Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos.

**Mario J. Barrios Cáceres**  
CENTRO INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA  
PARA EL DESARROLLO (CIMDE)

## Introducción

Parte importante del proceso de reconstrucción política y moral de un país, luego de un periodo de graves violaciones de los derechos fundamentales, consiste en el fortalecimiento institucional del respectivo sistema jurídico-político en lo que toca a las garantías democráticas y de vigencia del estado de derecho, con énfasis en la protección y promoción de los derechos humanos.

Desde 1989, el Estado paraguayo ha ratificado instrumentos de los distintos sistemas convencionales de protección de derechos humanos, tanto regionales –el sistema americano– con la ratificación de la Convención Americana de Derechos Humanos, como universales –el sistema de las Naciones Unidas–, el sistema de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), y más recientemente el Mercosur, quien también ha generado instrumentos en materia de derechos humanos aunque no sea en sí mismo un sistema de protección de derechos. Además de haberse insertado a una comunidad internacional que establece normas mínimas en materia de derechos humanos, el Estado aprobó en 1992 una nueva Constitución Nacional basando su forma de Estado y de gobierno en “el reconocimiento de la dignidad humana” (art. 1), lo cual no es más que el reconocimiento irrestricto de un Estado respetuoso y garante de los derechos humanos, que acepta el derecho internacional y se ajusta al principio de protección internacional de los derechos humanos<sup>1</sup>.

Sin embargo, la mera ratificación de tratados internacionales y el reconocimiento de derechos en la Constitución Nacional no hace *per se* que el Estado se torne respetuoso de los derechos de sus ciudadanos y ciudadanas. Es necesario que el reconocimiento venga de la mano de garantías, mecanismos, procedimientos e instituciones que los hagan efectivos, lo denominado principio del *effet utile*<sup>2</sup>.

De allí que el presente artículo dé cuenta de un sistema nacional específico de protección de derechos humanos, ya que si bien todo el Estado, de una u otra manera, se encuentra constituido para satisfacer las necesidades de la

1 Constitución Nacional, art. 145: Del orden jurídico supranacional. La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.

2 En oportunidades denominado “principio de la efectividad”, en virtud del cual los Estados deben asegurar los efectos propios de las disposiciones convencionales en el derecho interno.

ciudadanía, existe una estructura específica que en teoría debería delinear políticas concretas en esta materia.

## **Sistema nacional de protección de derechos humanos**

El Estado paraguayo tiene una institucionalidad bastante desarrollada en algunos ámbitos propios, como ser los mecanismos para la promoción de los derechos humanos de las mujeres<sup>3</sup> en los tres poderes del Estado y organismos constitucionales autónomos, pero también aquellos destinados a niños, niñas y adolescentes<sup>4</sup>, indígenas<sup>5</sup>, jóvenes, entre otros. En el presente artículo se relevan sólo aquellos abocados de manera específica a los derechos humanos en general.

Además de la institucionalidad dentro de los poderes del Estado, cabe resaltar dos organismos que son altamente relevantes en materia de derechos humanos: la Defensoría del Pueblo, creada en la Constitución Nacional de 1992, y el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, creado por Ley N° 4288/11.

3 Organizaciones de la sociedad civil se encuentran elaborando un informe al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio Beijing +20.

4 Existe una Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia con rango ministerial, pero además oficinas específicas en el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

5 En materia indígena, el Estado cuenta con el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), y además con oficinas específicas dentro de algunos ministerios (MSPBS, MEC) y comisiones del Congreso.

**Tabla N° 1. Institucionalidad en derechos humanos del Estado paraguayo**

Poder Ejecutivo	Ministerio del Interior	Dirección de Derechos Humanos y Dirección de Derechos Humanos de la Policía	
	Ministerio de Relaciones Exteriores	Dirección de Derechos Humanos	
	Ministerio de Educación y Cultura	Dirección General de Derechos Humanos	
	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Departamento de Derechos Humanos	
	Ministerio de Justicia		Dirección General de Derechos Humanos
			Dirección de Atención a Grupos Vulnerables (Viceministerio de Política Criminal)
			Dirección de Acceso a la Justicia (Viceministerio de Justicia)
		Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y Centros Educativos	
	Ministerio de Industria y Comercio	Dirección de Promoción de Derechos Humanos y Participación Ciudadana	
	Ministerio de Defensa Nacional	Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	
	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Unidad de Derechos Humanos	
	Procuraduría General de la República	Unidad Especial en Derechos Humanos	
	Secretaría de la Función Pública	Dirección General de Derechos Humanos, Igualdad e Inclusión	
Secretaría de Acción Social	Departamento de Derechos Humanos		
Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat	Departamento de Derechos Humanos, Género y Atención a Repatriados		
Secretaría de Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (Senadis)			
Poder Legislativo	Cámara de Senadores	Comisión de Derechos Humanos	
	Cámara de Diputados	Comisión de Derechos Humanos	
Poder Judicial	Corte Suprema de Justicia	Dirección de Derechos Humanos	
		Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos*	
Ministerio Público	Dirección de Derechos Humanos		
	Fiscalía Especializada en Derechos Humanos		
Defensoría del Pueblo			
Comisión Nacional de Prevención de la Tortura			

Fuente: elaboración propia.

\* Es el custodio de los denominados "Archivos del terror".

El mapeo muestra que el Estado paraguayo cuenta con una infraestructura institucional en materia de derechos humanos. A nivel del Ejecutivo, todas se encuentran reunidas en la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, la cual además tuvo como uno de sus principales logros la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Derechos Humanos.

Sin embargo, este Plan dejó de lado cuestiones claves que hacen a la garantía de los derechos en el país, como ser la exclusión de recomendaciones específicas en materia de igualdad y no discriminación. Por otro lado, en noviembre del presente año, la Cámara de Senadores rechazó el proyecto de ley contra toda forma de discriminación, siendo el principal argumento “la ideología de género” y el no reconocimiento de derechos en pie de igualdad con personas LGTBI. Bajo este argumento –eje sobre el cual giró todo el debate de la ley– se privó al Paraguay de contar con una legislación fundamental dentro de un Estado democrático y garante de los derechos fundamentales, no sólo en relación a las personas LGTBI, sino a personas con discapacidad, indígenas, afrodescendientes, mujeres, etc. Sobre este punto no existió incidencia de las instituciones de derechos humanos del Estado a favor de la ley y la propia Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores dictaminó por el rechazo al proyecto<sup>6</sup>.

En favor de esta institucionalidad hay que mencionar que en el año 2014 la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo consolidó un sistema de seguimiento a recomendaciones internacionales, en el que distintas dependencias públicas se han repartido responsabilidades e informan públicamente a través de un sistema *on line* denominado Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (Simore)<sup>7</sup>. Cabe, por lo tanto, ampliar el sistema de monitoreo a los efectos que todas las recomendaciones tengan un seguimiento por parte del Estado y compromiso desde las más altas esferas para hacerlas cumplir. Por otro lado, a instancia de la Comisión Interinstitucional Responsable de la Ejecución de las Acciones Necesarias para el Cumplimiento de las Sentencias Internacionales (CICSI) se presentó el proyecto de expropiación de las tierras para la comunidad indígena Sawhoyamaya, en cumplimiento de la sentencia emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual fue aprobada por Ley N° 5194/14. Atacada esta de inconstitucional por las empresas Roswel Cía. SA y Kansol SA, la Corte Suprema de Justicia finalmente se pronunció por el rechazo de sus pretensiones, dejando libre la vía para la efectiva restitución de tierras a la comunidad.

6 Para mayor profundización sobre el tema, ver el artículo sobre Estado laico en el presente informe.

7 MRE. Disponible en: <http://www.mre.gov.py/mdhpy/Buscador/Home>.

## El “Nuevo rumbo” de los derechos humanos

Si bien Paraguay pasó a integrar el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2014, lo cierto es que la institucionalidad en materia de derechos fundamentales se ha debilitado en el último año con las desapariciones de la Dirección de Educación en Derechos Humanos del MEC y la desaparición del Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos. En el primer caso, la Dirección de Educación en Derechos Humanos tenía a su cargo llevar a cabo el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, aprobado en febrero de 2011. Esta dirección del MEC fue eliminada mediante el Decreto N° 494 del 13 de octubre de 2013. El MEC tiene pendiente una reestructuración orgánica que hasta el momento no se ha concretado, así como la ejecución del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, que quedó a cargo de la Dirección General de Currículum.

Por otro lado, en junio de 2014 se dictó el Decreto N° 1796 que reestructura el Ministerio de Justicia, elimina el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos, que pasa a ser únicamente Viceministerio de Justicia y se crea el Viceministerio de Política Criminal. El entonces creado Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos había sido la institución de derechos humanos con más alta jerarquía dentro del Estado paraguayo. Sin embargo, duró apenas 5 años. Dentro de la nueva estructura del Ministerio de Justicia, la Dirección General de Derechos Humanos, dependencia interna más antigua del Estado paraguayo abocada a los derechos humanos, quedó dependiendo directamente de la ministra, como única institución específica encargada principalmente de la coordinación de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, y en consiguiente de dar seguimiento al Plan Nacional de Derechos Humanos.

No obstante, no cabe duda que una dirección no es lo mismo que un viceministerio, y esta supresión trae aparejada una debilidad en el tratamiento de los temas de derechos humanos y en la ejecución del Plan Nacional de Derechos Humanos que, conforme el comunicado de prensa emitido por la Codehupy:

*[R]epresenta una señal concreta de no valoración de los derechos humanos como un tema clave por parte de las autoridades estatales actuales. Al mismo tiempo, es una expresión clara de no priorización, en la agenda estatal, de los compromisos nacionales e internacionales del Estado paraguayo de contar con sistemas nacionales de protección de los derechos humanos.*

Además, señala:

*La decisión de suprimir el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos genera una mayor precarización de la muy frágil y débil institucionalidad estatal en materia de derechos humanos, y representa una evidente contradicción entre el discurso y las acciones del Estado paraguayo, que se ha candidatado para integrar el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>8</sup>.*

## ¿La Defensoría de quién...?

La Defensoría del Pueblo fue establecida por primera vez en nuestra Constitución Nacional (CN) de 1992, siendo ésta un órgano histórico de defensa de los derechos humanos en varias constituciones americanas y europeas. El defensor del pueblo “es un comisionado parlamentario cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la profesión de los intereses comunitarios” (art. 276 CN). A pesar de haberse creado esta figura en 1992, recién en 1995, con la Ley N° 631/95, se da una estructura orgánica a la Defensoría, y en el año 2001, es decir, casi una década después de haberse constituido la Defensoría, se nombra al primer y único defensor, en octubre del 2001, el abogado Manuel Páez Monges, reelecto en 2004.

El principal trabajo de la defensoría en estos años –o en los cuales se ha destacado– son dos: la autorización del pago a personas víctimas de la dictadura stronista, conforme las leyes vigentes, y la conformación de comisiones de defensa al consumidor. Recientemente también creó una dependencia que da seguimiento a las recomendaciones de la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ), articulando principalmente la búsqueda de personas desaparecidas y la red de sitios históricos.

Sin embargo, la Defensoría, institución de derechos humanos *per se* dentro de un Estado y la de mayor importancia, no ha logrado posicionarse como un organismo realmente defensor de los derechos de toda la ciudadanía, sin discriminación. Su debilidad institucional y la falta de liderazgo del defensor han hecho que se torne una institución sin importancia, sin relevancia en el trabajo de defensa y promoción de los derechos humanos. Al respecto, cabe hacer notar que el defensor del pueblo, a pesar de sostener que “respetar y

8 Comunicado de organizaciones de la sociedad civil sobre eliminación del Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos, viernes 11 de julio de 2014. Codehupy. Disponible en: [http://www.codehupy.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=268:comunicado-de-organizaciones-de-la-sociedad-civil-sobre-eliminacion-del-viceministerio-de-justicia-y-derechos-humanos&catid=8:estatutos](http://www.codehupy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=268:comunicado-de-organizaciones-de-la-sociedad-civil-sobre-eliminacion-del-viceministerio-de-justicia-y-derechos-humanos&catid=8:estatutos).

promueve los derechos humanos de todos, incluyendo los de las minorías”<sup>9</sup>, ha manifestado abiertamente su oposición a la inclusión de temas de salud sexual y reproductiva en el Plan Nacional de Derechos Humanos, al igual que ha rechazado cualquier “acción basada en la construcción de la sexualidad como promueve la ideología de género”<sup>10</sup>. Resulta altamente preocupante que el propio defensor del pueblo tenga comportamientos contrarios a los derechos humanos –a pesar de su deber constitucional de emitir censura pública en tales casos (art. 279, inc.3, CN)– expresándose de la manera arriba señalada y desconociendo las obligaciones asumidas por el Estado en materia de salud sexual y reproductiva y no discriminación.

Si el defensor asume que los derechos humanos no son para todas las personas, y por tanto no está dispuesto a defenderlos como lo establece su mandato, resulta necesario que se revise con suma urgencia sus funciones y dar por concluido su periodo, nombrando en su reemplazo a otra persona.

Al respecto, cabe mencionar que el mandato del defensor se encuentra fenecido desde el año 2008 y los partidos tradicionales con representación parlamentaria (ANR y PLRA) no tienen interés en nombrar a una persona que realmente ejerza sus roles como corresponde, ni en dotar a la institución de recursos humanos y financieros suficientes para constituirse en referencia nacional e internacional en la defensa de los derechos humanos.

## **El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura**

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) es la institución encargada de velar por la protección de los derechos de las personas afectadas en su libertad, ya sean niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas adultas y adultas mayores. El MNP se creó por Ley N° 4288/11, conforme al mandato del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, para prevenir prácticas de torturas y proteger a las personas privadas de su libertad o en situación de encierro que pudieran sufrir tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

El MNP tiene poco menos de dos años de funcionamiento activo y efectivo, y durante 2013 realizó 16 visitas a centros de detención<sup>11</sup>, 15 visitas más de

9 Nota remitida por el defensor Manuel María Páez Monges al Viceministro de Justicia y Derechos Humanos el 12 de diciembre de 2011 en relación al Plan Nacional de Derechos Humanos. La nota en extenso se encuentra escaneada en la versión impresa del Plan Nacional de Derechos Humanos, p. 244. (MJT, 2013).

10 *Ibíd.*

11 Cinco visitas a hogares de abrigo, dos a hogares de adultos mayores, siete a comisarías y dos a penitenciarías.

seguimiento y 27 visitas de intervención. En todas emitió recomendaciones concretas y además presentó hasta el momento cuatro informes especiales: sobre la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, las competencias y facultades de la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad), la detención de ciudadano chileno en la vía pública y el abuso de la prisión preventiva en los casos de adolescentes de los centros educativos<sup>12</sup>.

Como primeros resultados alcanzados en el marco de este trabajo, el Ministerio de Justicia ha suspendido el ingreso de personas con resolución de privación de libertad tanto en el penal de Tacumbú como en la Penitenciaría Regional de Ciudad del Este. Al respecto, la ministra de Justicia, Dra. Sheila Abed, consciente de la situación de hacinamiento, decretó la prohibición mencionada a los efectos de iniciar acciones para mejorar la situación de las personas que ya se encuentran privadas de libertad en dichos establecimientos. Al mismo tiempo, la Corte Suprema de Justicia adoptó la acordada N° 834/13 que regula disposiciones sobre el abrigo de niños, niñas y adolescentes en la jurisdicción especializada.

Como se observa, a pesar del poco tiempo en funcionamiento, el MNP ha emitido informes de relevancia e incidido en las políticas públicas de actores claves, como el Ministerio de Justicia y la Corte Suprema de Justicia, así que es de esperar que continúe liderando el proceso de transformación social en el que los centros de reclusión constituyan verdaderos centros de rehabilitación de las personas.

## Conclusiones

Es importante que, a nivel del Ejecutivo, las instituciones que fueron creadas y que conforman la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo cobren relevancia e incidan realmente en la promoción, protección y garantía de los derechos humanos. Para ello es necesario fortalecer a las instituciones participantes, darles seguridad y continuidad en el trabajo que realizan y que se comprometan en sus labores y en la ejecución del Plan Nacional de Derechos Humanos, con un mandato presidencial que no solamente tenga por objetivo dar una buena imagen a nivel internacional, sino realmente ejecutar las políticas que le corresponden a nivel interno.

El Poder Ejecutivo, órgano ejecutor directo de las políticas de Estado en materia de derechos humanos, debe designar personas capacitadas y compro-

12 MNP. Disponibles en: <http://www.mnp.gov.py/informes/especiales>.

medidas en este ámbito básico de la vida nacional, así como asignar recursos financieros adecuados para llevar adelante la revisión del Plan Nacional de Derechos Humanos y su ejecución efectiva, a los efectos de pasar del discurso formal a la implementación real.

Las demás instituciones de derechos humanos, principalmente la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, debe ser lo suficientemente abierta y dispuesta a asegurar el derecho de todas las personas sin discriminación; de lo contrario, se fortalece un discurso y una práctica que excluye y niega derechos a una gran parte de la población paraguaya.

Por otro lado, si el Estado realmente quiere dar una imagen buena en materia de derechos humanos, es fundamental que dé continuidad al proceso de selección de un nuevo/a defensor o defensora del pueblo, preferiblemente mujer, ya que por más de una década lo ha ejercido un hombre, y además que en esta selección nombre a una persona realmente idónea y consustanciada con los derechos humanos, sin discriminación, atendiendo los problemas más serios que enfrentan los derechos humanos en el país actualmente: ejecuciones extrajudiciales de campesinos, muertes maternas, discriminación en todos los sentidos y formas, entre otros.

## **Recomendaciones**

- Fortalecer el sistema de protección nacional, dotando a las instituciones vigentes de formalidad y seguridad en la continuidad de su trabajo y presupuesto público para llevar adelante los objetivos trazados en el Plan Nacional de Derechos Humanos y su revisión y actualización.
- Conformar una institución de alto nivel jerárquico dentro del Ejecutivo que transversalice las políticas de derechos humanos en el Estado, las dependencias internas dentro de los ministerios y secretarías que no tienen la misma incidencia que la que podría haber tenido el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Nombrar a una nueva persona en la Defensoría del Pueblo, con el perfil sugerido.
- Continuar fortaleciendo el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, aumentando su presupuesto, debiendo las instituciones del Estado cumplir con las recomendaciones emitidas por esta instancia.

## ***Bibliografía***

Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1992.

Ministerio de Justicia y Trabajo (2013) *Plan Nacional de Derechos Humanos*. Asunción, MJT. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.py/documentos/PlanNacionaldeDerechosHumanos.pdf>.

“Plan de derechos humanos, mutilado y dejando de lado propuestas de la sociedad civil”. *Comunicado de organizaciones de la sociedad civil sobre eliminación del Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos*, 11 de julio de 2014. Disponible en: [http://www.codehupy.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=268:comunicado-de-organizaciones-de-la-sociedad-civil-sobre-eliminacion-del-vice-ministerio-de-justicia-y-derechos-humanos-&catid=8:estatutos](http://www.codehupy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=268:comunicado-de-organizaciones-de-la-sociedad-civil-sobre-eliminacion-del-vice-ministerio-de-justicia-y-derechos-humanos-&catid=8:estatutos).



# LA POLÍTICA DEL *TERO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS: ENTRE EL DISCURSO ESTATAL Y EL RETROCESO EN EL GOCE DE DERECHOS

SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN  
DE DERECHOS HUMANOS



El periodo que se informa estuvo signado por visitas de órganos de supervisión ante las talas indiscriminadas que ponen en peligro el hábitat tradicional de pueblos indígenas, las sentidas preocupaciones de los órganos regionales por la muerte de adolescentes en un centro juvenil de detención y el asesinato de periodistas que investigaban relaciones entre políticos y narcotráfico; audiencias por el patrón represivo y el uso indiscriminado de fuerza letal contra el campesinado en el marco de luchas sociales. Las mismas constituyen muestras calificadas de que a pesar del pulido y promocionado discurso estatal, el respeto y garantía de los derechos humanos se encuentran en preocupante y franco retroceso ante un gobierno que teme que el aumento de la libertad anime a la población a unir sus voces de descontento.

**Mario J. Barrios Cáceres**

CENTRO DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA  
PARA EL DESARROLLO (CIMDE)

## Introducción

En el presente año se registraron contados y promocionados avances, y sin duda numerosos retrocesos que constituyen motivo de preocupación para la plena vigencia de los derechos fundamentales en el país. Asistimos, por un lado, a la histórica designación de Paraguay como miembro del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, al rechazo en sede judicial de la acción de inconstitucionalidad planteada por las empresas Roswell Company S.A. y Kansol S.A. contra la ley de expropiación que pretendía evitar que la comunidad Sawhoymaxa del pueblo Enxet pueda finalmente acceder a sus tierras y la instalación de un sistema que permita el seguimiento y monitoreo de recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Pero, por otro lado, esos esfuerzos –si bien valiosos, pero aislados, incompletos y sumamente promocionados– no logran mejorar la imagen de un Estado que en el presente año nuevamente queda en deuda con relación al respeto y garantía de los derechos fundamentales. El actual gobierno rápidamente se encargó de anular el esfuerzo de dotar de estructuras estatales de promoción y protección de derechos humanos. A modo ilustrativo, la supresión del Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos y la creación del Viceministerio de Política Criminal demuestran indubitablemente cuál es el nuevo rumbo en la materia.

Esta decisión política contrasta con los postulados que presenta el Ministerio de Justicia en su portal, en el que destaca entre sus misiones “promover la efectiva vigencia de los Derechos Humanos” partiendo de la visión de que es una institución de servicio público con la capacidad de promover, proteger y garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos de todas las personas, y tiene como uno de sus objetivos el respeto a los derechos humanos.

El periodo que se informa estuvo signado por visitas de órganos de supervisión ante las talas indiscriminadas que ponen en peligro el hábitat tradicional de pueblos indígenas, las sentidas preocupaciones de los órganos regionales por la muerte de adolescentes en un centro juvenil de detención y el asesinato de periodistas que se encontraban investigando relaciones entre políticos y narcotráfico; audiencias por el patrón represivo y el uso indiscriminado de fuerza letal contra el campesinado en el marco de luchas sociales. Las mismas constituyen muestras calificadas que a pesar del pulido y promocionado discurso estatal, el respeto y garantía de los derechos humanos se encuentran en preocupante y franco retroceso debido a que el Gobierno teme que el aumento de la libertad anime a la población a unir sus voces de descontento: en tal sentido, la promocionada política estatal en derechos

humanos se asemeja un tanto a la del *tero*<sup>1</sup>. Al alarmarse por la presencia de quien considera una amenaza, teatraliza la situación gritando en un lado de manera estridente, pero empollando en otro lado.

## Marco jurídico

Desde el retorno de la democracia, ha existido la voluntad política de adecuar la normativa de derechos humanos e introducirla mediante la ratificación de instrumentos internacionales. Es así que, desde hace un cuarto de siglo, el Paraguay ha ratificado los principales pactos y convenciones en lo que atañe a derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, y a las convenciones especializadas tanto en el sistema universal como regional.

El art. 137 de la Constitución Nacional establece que la jerarquía de los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados dentro del derecho positivo nacional se encuentran seguidamente a la Carta Magna en el orden de prelación. Por otra parte, el art. 142 establece el procedimiento de la enmienda para la denuncia de los tratados internacionales relativos a derechos humanos, diferenciándolo así de otros tratados y dotándolo de un blindaje para su permanencia en el ordenamiento.

## Sistema Universal

### *Paraguay, miembro del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas*

Fundada en diciembre de 1945, tras la finalización de la II Guerra Mundial, Naciones Unidas tuvo desde sus orígenes una genuina preocupación por el respeto y garantía de los derechos humanos. Con la Guerra Fría y su bipolarización ideológica a nivel internacional y con una de las dictaduras militares más prolongadas de Latinoamérica, en el plano local Paraguay solo tuvo una posibilidad de participación en el escenario internacional conformando un organismo de supervisión en materia de derechos humanos, como miembro pleno del Comité de Derechos Humanos en el periodo 2003-2005. El 21 de octubre de 2014 Paraguay fue electo, por primera vez, como miembro del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, desde que este organismo fuera fundado en 2006. El mismo accedió con 139 votos y formará parte, juntamente con otros 46 Estados, del organismo especializado del sistema universal.

1 *Vanelluschilensis*, ave nativa de América del Sur, muy común en muchas zonas de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú.

La designación conlleva la visibilización del Estado paraguayo ante el sistema, y a tenor de este posicionamiento en el escenario internacional y conforme a las obligaciones contraídas, el Paraguay debe de manera urgente tomar recaudos respecto a las numerosas materias pendientes en derechos humanos. En tal sentido, la Codehupy considera que “un Estado que desee formar parte de esta instancia debe demostrar que los derechos humanos constituyen una prioridad en su agenda, lo cual debe traducirse en acciones concretas”<sup>2</sup>.

Entre las materias pendientes se encuentran aspectos institucionales, legislativos y judiciales, tales como:

*[F]alta de voluntad política para adoptar medidas que mejoren estas condiciones institucionales, y para frenar los retrocesos que venimos constatando. Una Defensoría del Pueblo que no cumple con su rol constitucional y un defensor del Pueblo con mandato fenecido hace seis años; la decisión de quitar el rango de Viceministerio a la temática de derechos humanos a través de un decreto de junio de este año; y una deficiente actuación del Ministerio Público, expresada en criminalizar a dirigentes y personas vinculadas a organizaciones campesinas, criminalización que recientemente se ha extendido a un movimiento estudiantil; y la falta de aplicación del Plan Nacional de Derechos Humanos, plan que había sido aprobado por decreto en el año 2013<sup>3</sup>.*

En materia legislativa, sobresalen:

*[E]l rechazo de la ley contra toda forma de discriminación; la negativa del Estado paraguayo a firmar la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia y la inconstitucional reforma parcial de la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna, llevada a cabo el año pasado, a través de la cual se otorgan poderes adicionales al Poder Ejecutivo para la utilización de las Fuerzas Armadas en aspectos que hacen a la seguridad interna<sup>4</sup>.*

Asimismo, en materia judicial, el Caso Curuguaty, las ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas de dirigentes e integrantes de organizaciones campesinas ocurridas entre 1989 y 2013, reunidas en el Informe Chokokue, y el patrón represivo estatal que sigue persistiendo y que ha venido profundizándose<sup>5</sup>.

2 Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2014) *Comunicado sobre candidatura de Paraguay para el Consejo de DDHH de Naciones Unidas*. Asunción, Codehupy. Disponible en: [http://www.decidamos.org.py/www/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1658:el-estado-paraguayo-no-tiene-m%C3%A9ritos-para-ser-miembro-del-consejo-de-derechos-humanos-de-naciones-unidas&Itemid=1](http://www.decidamos.org.py/www/index.php?option=com_k2&view=item&id=1658:el-estado-paraguayo-no-tiene-m%C3%A9ritos-para-ser-miembro-del-consejo-de-derechos-humanos-de-naciones-unidas&Itemid=1)

3 *Ibíd.*

4 *Ibíd.*

5 Para ampliar este tema, remitirse a lo descrito en el artículo sobre el Caso Curuguaty del presente informe.

## ***El Estado, supervisado por el Comité contra la Desaparición Forzada***

La República del Paraguay ha iniciado, desde el retorno de la democracia hace un cuarto de siglo, un proceso de adopción de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, tanto en el sistema universal como regional. Sin duda, uno de los avances más significativos en los años de gobierno de Fernando Lugo fue la voluntad política de ponerse al día con los informes exigidos por los instrumentos y evaluados por los comités creados en virtud de las distintas convenciones dentro del sistema universal. La puesta al día ha incluido, en algunos casos, como en el año 2011, la evaluación por primera vez de los informes que llevaban años postergados, como por ejemplo los del Comité contra la Desaparición Forzada (CERD).

En el año 2014, el Paraguay ha sido examinado por el Comité contra la Desaparición Forzada, en su 114<sup>o</sup> sesión, celebrada el 24 de septiembre de 2014. En la misma, se aprobaron observaciones finales que recomiendan, entre otras, medidas legislativas, administrativas y judiciales, como así también medidas de otra índole para el cumplimiento efectivo de la convención<sup>6</sup>.

Se destacan, entre otras, la recomendación de efectuar el reconocimiento de la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones individuales e interestatales (párr. 10), la cual dotaría de invaluable mecanismo de protección en materia de desapariciones forzadas, amén del mecanismo de supervisión por medio de informes al cual está obligado el Estado. Asimismo, se reitera una recomendación ya hecha al Paraguay desde distintos órganos de supervisión en materia de derechos humanos: la de designar lo antes posible a un nuevo defensor del Pueblo, y dotarle de recursos financieros, materiales y personal necesarios para desempeñar su mandato (párr. 12).

En términos legislativos se sugiere reforzar el marco legislativo para que “se prevengan y sancionen los actos que obstaculicen el desarrollo de las investigaciones y, en particular, se garantice que las personas sospechosas de haber cometido un delito de desaparición forzada no estén en condiciones de influir, directa o indirectamente, por sí o a través de otros, en el curso de las investigaciones” (párr. 16); adoptar medidas legislativas a fin de “garantizar el derecho a la reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada de todas las personas que hubieran sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada, independientemente de la fecha de su perpetración”, y en tal sentido se establezca un sistema de reparación in-

6 Comité contra la Desaparición Forzada (2014) *Observaciones finales sobre el informe presentado por el Paraguay en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención*. CED/C/PRY/CO/1. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED/C/PRY/CO/1&Lang=Sp](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED/C/PRY/CO/1&Lang=Sp)

tegral que sea sensible a cuestiones de género (párr. 26); regular de manera apropiada la situación legal de las personas desaparecidas cuya suerte no haya sido esclarecida y la de sus allegados, en ámbitos tales como la protección social, las cuestiones económicas, el derecho de familia y el derecho de propiedad (párr.30), como así también “incorporar como delitos específicos las conductas descritas en el artículo 25, párrafo 1, de la Convención, que prevean penas apropiadas que tengan en cuenta su extrema gravedad” (párr. 32).

Las recomendaciones para el Poder Ejecutivo van dirigidas a intensificar sus esfuerzos y adoptar medidas “para garantizar que todas las personas que hayan sufrido un perjuicio directo como consecuencia de las desapariciones forzadas que hubieran sido cometidas entre 1954 y 1989 puedan ejercer su derecho a recibir una reparación integral” (párr.26). Asimismo, intensificar sus esfuerzos con miras a localizar e identificar a todas las personas que hubiesen sido sometidas a desaparición forzada y, en particular, asegurar que los órganos encargados de la búsqueda e identificación de las personas desaparecidas cuenten con los recursos económicos, técnicos y de personal suficientes para poder realizar sus labores de manera pronta y eficaz, acelerar la conformación y puesta en funcionamiento del Banco de Datos Genéticos y garantizar, en caso de fallecimiento de la víctima e identificación de los restos, su respeto y restitución (párr. 28).

El Comité hace especial hincapié en la situación de las personas privadas de libertad, al solicitar al Estado que adopte protocolos de actuación de cumplimiento obligatorio y la asignación de recursos adecuados, a fin de garantizar que, en la práctica, todas las personas privadas de libertad puedan comunicarse sin retraso con su familia, un abogado, o cualquier otra persona de su elección y, en el caso de personas extranjeras, con sus autoridades consulares (párr.20). Solicita también que se inscriban todas las privaciones de libertad, sin excepción, en registros y/o expedientes, siguiendo protocolos uniformes, que incluyan, como mínimo, la información requerida en virtud del art. 17, párrafo 3, de la Convención; y que todos los registros y/o expedientes de personas privadas de libertad sean completados y actualizados con precisión y prontitud, como así también sean objeto de verificaciones periódicas.

Las recomendaciones hechas al Estado paraguayo en materia judicial van orientadas a la formación de jueces y fiscales “a fin de asegurar que la frase ‘sustrayéndola de la protección de la ley’ del art. 236, párrafo 1, del Código Penal, sea considerada como una consecuencia de la comisión del delito de desaparición forzada y no como un elemento intencional (*animus*) necesario para la incriminación de la conducta delictiva” (párr. 14). Se añade que estos y otros funcionarios encargados de la administración de justicia reciban

formación adecuada y regular acerca de las disposiciones de la Convención como también el personal militar o civil encargado de la aplicación de la ley, el personal médico, funcionariado y otras personas que puedan intervenir en la custodia o el tratamiento de personas privadas de libertad (párr.24).

### **Nuevo sistema informático para el seguimiento de recomendaciones**

El presente año se ha habilitado el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (Simore)<sup>7</sup>, que permite la sistematización de las recomendaciones emanadas de los órganos de supervisión de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, permitiendo el acceso a la supervisión y monitoreo de las mismas. Sin embargo, no todas las recomendaciones cuentan con informe de seguimiento, por lo que es necesario que el Estado profundice en su seguimiento, dando señales concretas del cumplimiento de las mismas por parte de las instituciones responsables.

## **Sistema interamericano**

### ***La CIDH deplora las muertes y heridos en el Centro Educativo de Itauguá.***

El 6 de mayo de 2014, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió un comunicado (CIDH, 2014) a raíz de la muerte de dos adolescentes y las heridas sufridas por otros tres adolescentes –quienes recibieron disparos de bala de goma en la cara y espalda, y habrían recibido atención médica seis horas después de los hechos– durante un motín en fecha 21 de abril de 2014 en el Centro Educativo de Itauguá, ex Panchito López.

En su pronunciamiento, la CIDH expresó su profunda preocupación por las muertes violentas de los adolescentes e instó al Estado paraguayo a adoptar las medidas necesarias para prevenir la ocurrencia de hechos similares en el futuro, y para investigar y sancionar a los responsables. En este sentido, recordó enfáticamente lo dispuesto en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad respecto a que “solo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción en casos excepcionales, cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás

7 El Simore es coordinado por la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Justicia. Este proceso contó con la cooperación técnica de la asesora en Derechos Humanos para Paraguay, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y su equipo de trabajo, con apoyo del Fondo Especial del Examen Periódico Universal (EPU). Disponible en: <http://www.mre.gov.py/mdhpy/buscador/home>

medios de control y sólo de la forma expresamente autorizada y descrita por una ley o un reglamento”.

El organismo mencionó también que “en todo centro donde haya menores detenidos deberá prohibirse al personal portar y utilizar armas” y lo expresado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en la sentencia en el caso Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay del año 2004, respecto a que “cuando el Estado se encuentra en presencia de niños privados de libertad tiene además de las obligaciones señaladas para toda persona, una obligación adicional establecida en el artículo 19 de la Convención Americana”, asumiendo su posición especial de garante con mayor cuidado y responsabilidad, y tomando medidas especiales orientadas en el principio del interés superior del niño.

Estos hechos provocaron la destitución y procesamiento del director del Centro Educativo Integral Itauguá, Julio César Bogado, al igual que dos custodios (Ignacio Franco Fernández y Juan Carlos Saucedo Jara), detenidos e imputados por homicidio culposo tras la muerte a tiros de dos internos del correccional registrada en el amotinamiento. Fueron víctimas Francisco Daniel Rojas Insrán (16) y Néstor Javier Duarte Rodríguez (16). Ambos adolescentes sufrieron graves lesiones en varias partes del cuerpo, por lo que fueron auxiliados en el lugar y luego derivados a bordo de patrulleras hasta el Hospital Nacional de Itauguá, donde fallecieron minutos después.

En tal sentido, cabe recordar la visita del Comisionado James Cavallaro para la presentación del “Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas” de la CIDH. De dicho informe se desprende que en nuestro país, de un total de 7.901 personas privadas de libertad, solamente el 26,9% cuentan con condena mientras que el restante 73,1% se encuentran procesadas. Del total de 7.901 personas privadas de libertad, el 93,3% son hombres y el 6,7% mujeres; asimismo, del total de 5.780 personas procesadas, el 93,1% son varones y el 6,9% mujeres. El alarmante porcentaje permanece a pesar de que en la “última década esta situación ha sido objeto de pronunciamientos reiterados y unánimes emitidos por diversos organismos internacionales de derechos humanos, comenzando por la propia CIDH, que en su Informe Especial de País de 2001 recomendó a Paraguay asegurar la tramitación de los procesos penales dentro de plazos razonables y asegurar la ‘plena vigencia al principio de presunción de inocencia de modo que la regla general sea que no haya individuos detenidos durante los procesos’” (CIHD, 2013a). En ocasiones anteriores, se habían pronunciado de manera similar el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura, el Subcomité contra la Tortura, y el

Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes en su Informe de la Misión a Paraguay.

### ***Relator de la CIDH para Paraguay visita el país ante amenaza al pueblo Ayoreo***

La Comisión Interamericana recibió información que indica que se habrían dado reiteradas incursiones de terceros particulares a zonas donde habitan y transitan comunidades del pueblo Ayoreo Totobiegosode en aislamiento voluntario y contacto inicial, en ocasiones generando contactos forzados (CIDH, 2013). Los reclamos no habrían sido resueltos formalmente, y en la práctica los ingresos de personas ajenas a los territorios donde habitan pueblos en aislamiento no estarían siendo prevenidos efectivamente.

En fecha 10 de octubre de 2014 en el marco de la visita del Relator Especial para Paraguay, comisionado Paulo Vanucchi, se llevó a cabo una reunión entre este y la Comisión Interinstitucional para el Cumplimiento de las Sanciones Internacionales (CICSI), estando presente el vicepresidente de la República, Juan Afara; y representantes del Legislativo y Judicial, a los efectos de analizar la situación del pueblo Ayoreo, amenazado por la tala indiscriminada en sus territorios tradicionales. En dicha ocasión, representantes estatales presentaron un plan de acción al comisionado, para atender la preocupante situación de los pueblos indígenas.

### ***La CIDH condena asesinato de periodista***

A través del comunicado de prensa 122/14 de fecha 17 de octubre de 2014<sup>8</sup>, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH condenó el asesinato de Pablo Medina, corresponsal del matutino ABC Color –tercer comunicador asesinado en el año 2014–, ocurrido el día anterior, donde también fue asesinada su asistente Antonia Almada. En el mismo, la Relatoría manifestó su preocupación e instó a las autoridades a “actuar con urgencia para identificar los motivos del crimen y poner en práctica todos los instrumentos jurídicos con los que cuenta para sancionar a los responsables materiales e intelectuales del mismo”. Consideraron fundamental que el Estado “esclarezca la causa de este crimen”, exhortando a que se “investigue de manera exhaustiva la hipótesis según la cual el crimen habría podido estar asociado con el ejercicio de la profesión del periodista y se sancione a los responsables materiales e intelectuales del mismo”. Recordaron al Estado que “el asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los

8 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2014) *Comunicado de Prensa N° 50/14*. CIDH. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/050.asp>

medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión”, consagrado por principio 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH.

### ***Audiencia por la Masacre de Curuguaty<sup>9</sup>***

El viernes 31 de octubre de 2014 se llevó a cabo la audiencia ante la CIDH con relación a la muerte y violencia contra campesinos y campesinas, en la que participaron Celina Giraudi, del Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL); Dante Leguizamón, de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy); Marcial Gómez, de la Federación Nacional Campesina (FNC); Martina Paredes González, de la Comisión de Víctimas de la Masacre de Curuguaty, y Vicente Morales, abogado defensor. La audiencia tuvo como objetivo poner en conocimiento de la CIDH la situación de violencia contra campesinos y campesinas, ante el aumento –luego de la masacre de Curuguaty– de la cantidad de conflictos, del agravamiento del uso estatal de la fuerza y la tolerancia estatal ante el uso de la fuerza por parte de privados. En dicha ocasión se presentó ante la CIDH el denominado Informe Chokokue que recoge los casos de ejecuciones contra líderes campesinos desde la vuelta a la democracia hasta el año 2013. Asimismo, se expusieron los hechos de la masacre de Curuguaty y se realizó una descripción de la violencia estatal contra el campesinado en el marco de las protestas sociales en exigencia del cumplimiento de normativas ambientales, en oposición a las fumigaciones y al uso indebido de agrotóxicos.

En nombre de la delegación estatal tomó el uso de la palabra el ministro Juan Miguel González Bibolini, director de Derechos Humanos de la Cancillería Nacional, quien se limitó a dar cuenta del proceso de adopción de instrumentos internacionales de derechos humanos por el Paraguay, desde el retorno a la democracia y los logros institucionales en materia de derechos humanos. A su vez, la representación del Estado solicitó a la CIDH que la Unidad sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales elabore un estudio sobre los estándares jurídicos vinculados al acceso a la tierra y reforma agraria bajo el art. 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

### ***La CIDH declara admisibilidad del caso presentado por abogado***

En el transcurso de este año la CIDH declaró admisible la denuncia contra el Estado paraguayo hecha por el abogado Alejandro Nissen, por haber sido destituido de su cargo de agente fiscal por el Jurado de Enjuiciamiento de

9 El vídeo de la audiencia se encuentra disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=e6Q2rkzZWA>

Magistrados el 7 de abril del 2003, por violación de los artículos 2, 8, 9 y 25 del Pacto de San José, referentes al deber de adoptar decisiones de derecho interno, garantías judiciales, principio de legalidad y retroactividad; y protección judicial.

### ***La Corte IDH sesiona en Paraguay***

La Corte IDH celebró del 1 al 4 de septiembre de 2014 su 51° período extraordinario de sesiones en nuestra ciudad capital. Se realizaron dos audiencias públicas sobre casos contenciosos. La primera de ellas el día 2 de septiembre de 2014, en el caso Comunidad Garífuna Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras; y la segunda, al día siguiente, en el caso Wong Ho Wing vs. Perú. Asimismo, el tribunal regional dio un ciclo de conferencias en el auditorio de la Corte Suprema de Justicia, compuesta por los paneles “Los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y su importancia”, “Control de convencionalidad e impacto de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Una mirada comparada”, y finalmente “La jurisprudencia de la Corte IDH en relación a los grupos de especial protección y otras materias de su jurisprudencia”. La Corte IDH también realizó visitas protocolares y analizó diversos casos, medidas provisionales y cumplimiento de sentencias bajo su conocimiento y, a su vez, analizó cuestiones administrativas.

### ***Sawhoyamaxa salva el último obstáculo para acceder a sus territorios ancestrales***

El 30 de septiembre de 2014, por Acuerdo y Sentencia N° 981, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) resolvió no hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida por las empresas Roswell Company S.A. y Kansol S.A. contra la Ley N° 5194/14<sup>10</sup> que declara de interés social y expropia a favor del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), 14.404 hectáreas para su posterior transferencia a la comunidad Sawhoyamaxa del pueblo Enxet Sur, en cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH en el caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa del Pueblo Enxet vs. Paraguay.

En su considerando, el máximo tribunal sostuvo que del análisis del caso no se apreciaba “ninguna arbitrariedad evidente en la calificación del interés social”, ni tampoco se vislumbraba “un apartamiento de lo prescripto como ineludible en el proceso y formación y sanción de la Ley N° 5194/14 realizado

10 Ley N° 5194 del 11 de junio de 2014 Que declara de interés social y expropia a favor del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), para su posterior adjudicación a la comunidad indígena Sawhoyamaxa del pueblo Enxet, la Finca N° 16.786, Padrón N° 12.935, con una superficie de 9.105 ha con 2.978 metros cuadrados y la Finca N° 16.784, Padrón N° 12.936, con una extensión de 5.299 ha con 4.720 m2, ambas del distrito de Villa Hayes (Pozo Colorado) del departamento de Presidente Hayes, Chaco, pertenecientes a las firmas Kansol S.A. y Roswell y Cia.

por el Congreso”. A su entender, el presente caso trata de “reivindicaciones de larga data de comunidades indígenas, cuyos derechos han quedado persistentemente de un modo u otro resignados, y advirtiendo una injusticia extrema, que significaría un nuevo prolongamiento en el caso de dar acogida a las pretensiones de las firmas accionantes, en una cuestión ampliamente debatida, hasta en instancias internacionales”. Cabe destacar que con anterioridad, estas empresas ya habían solicitado la declaración de inconstitucionalidad de la Sentencia recaída ante la Corte IDH, pretensión que fue rechazada *in limine* por la Corte Suprema en fecha 12 de mayo de 2009.

El Estado paraguayo está obligado a pagar mensualmente 10.000 dólares americanos en concepto de mora a la comunidad Xákmok Kásek desde septiembre de 2014; debido a que el Estado fue condenado por la Corte IDH en agosto de 2010 por la violación del derecho comunitario de los Xákmok Kásek, por atentar contra su derecho a la vida, a la integridad personal y otros, y tenía la obligación de devolver a las personas integrantes de ese pueblo un total de 10.700 hectáreas pertenecientes a su territorio ancestral. En su resolución la Corte IDH otorgó un plazo de tres años al Estado para que cumpla, plazo que finalmente expiró sin que se haya dado su cumplimiento.

Paraguay es el único país de la región que enfrenta tres sentencias condenatorias de la Corte IDH por conflictos de tierras ancestrales pertenecientes a comunidades indígenas. Las otras dos sentencias afectan a las comunidades indígenas, también del Chaco, Sawhoyamaxa y Yakye Axa, pertenecientes al pueblo Enxet.

### ***Opinión Consultiva solicitada por Paraguay con relación a la niñez migrante***

El 19 de agosto de 2014, en uso de sus atribuciones consultivas, la Corte IDH emitió la Opinión Consultiva N° 21/14, referente a los “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”. La misma había sido planteada en el año 2011 por el Paraguay, conjuntamente con Argentina, Brasil y Uruguay, y solicitaba que el tribunal determine con mayor precisión cuáles son las obligaciones de los Estados con relación a las medidas pasibles de ser adoptadas respecto de niñas y niños, asociada a su condición migratoria, o a la de sus padres, a la luz de la interpretación autorizada de los artículos 1.1, 2, 4.1, 5, 7, 8, 11, 17, 19, 22.7, 22.8, 25 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 1, 6, 8, 25 y 27 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y el artículo 13 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

A modo introductorio, la Corte hizo referencia a las obligaciones generales y principios rectores, contemplados en los artículos 1.1, 2 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (obligación de respetar los derechos, deber de adoptar disposiciones de derecho interno y derechos del niño, respectivamente), para luego referirse a los procedimientos para identificar necesidades de protección internacional de niñas y niños migrantes y, en su caso, adoptar medidas de protección especial.

Asimismo, la Opinión Consultiva interpreta las garantías de debido proceso aplicables en procesos migratorios que involucran a niñas y niños; el principio de no privación de libertad de niñas o niños por su situación migratoria irregular, las características de las medidas prioritarias de protección integral de los derechos de niñas y niños migrantes y garantías para su aplicación; las condiciones básicas de los espacios de alojamiento de niñas y niños migrantes y las obligaciones estatales correspondientes a la custodia por razones migratorias; las garantías de debido proceso ante medidas que impliquen restricciones o privaciones de la libertad personal de niñas y niños por razones migratorias.

Por último, se pronuncia respecto a la aplicación del principio de no devolución (*non-refoulement*); los procedimientos para garantizar el derecho de las niñas y niños a buscar y recibir asilo, y el derecho a la vida familiar de las niñas y los niños en el marco de procedimientos de expulsión o deportación de sus progenitores por motivos migratorios.

## **Conclusiones**

Es preocupante el giro de timón dado con el gobierno de Cartes en materia de derechos humanos. Al desmontar y anular institucionalmente al Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos y crear el Viceministerio de Política Criminal, deja claro dónde va el rumbo marcado. La política de apariencia construida para los organismos de supervisión, universales y regionales, contrasta con el respeto y garantía de los derechos fundamentales. El Estado paraguayo debería cumplir con sus deberes pendientes si desea ocupar espacios ganados en los órganos internacionales, y para ello debe implementar efectivamente el Plan Nacional de Derechos Humanos.

## Recomendaciones

- Revisar el Plan Nacional de Derechos Humanos incorporando las sugerencias de la sociedad civil y dotarlo de presupuesto e implementación efectiva por parte de las instituciones respectivas, ya que el mismo constituye la traducción de las medidas concretas que debe tomar el Estado para el cumplimiento de una serie de recomendaciones internacionales en el plano interno.
- Implementar el Plan de Educación en Derechos Humanos.
- Ejecutar el Plan de Acción previsto para evitar más atropellos que amenazan al pueblo Ayoreo.
- Investigar los hechos denunciados por organizaciones sociales respecto a la ejecución de campesinos en el marco de la lucha por la tierra, ya que la no investigación implica una flagrante violación al derecho al acceso a la justicia.
- Cumplir de manera efectiva con todas las obligaciones emanadas de la sentencia de la Corte IDH, sobre el caso “Panchito López”, especialmente la relativa al diseño e implementación de una política pública en materia de justicia penal adolescente.

## Bibliografía

- Consejos de Derechos Humanos (2006) *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*. Disponible en: <http://www.pgjdf.gob.mx/temas/4-6-1/fuentes/13-A-10.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013) *Informe Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. CIDH. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Informe-Pueblos-Indigenas-Aislamiento-Voluntario.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013a) *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*. CIDH. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/Informe-PP-2013-es.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2014) *Comunicado de Prensa N° 50/14*. CIDH. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/050.asp>

# TEMAS DEL AÑO





# DERECHOS HUMANOS, UNA OBLIGACIÓN NEGADA POR EL ESTADO EN LOS DICHOS Y EN LOS HECHOS

TEMA DEL AÑO



El Estado niega los derechos humanos desde los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tanto en el discurso como en las acciones. El manejo del Estado como un conjunto de empresas se traduce en algunas ofertas de servicios sin derechos. En medio de la manifiesta falta de compromiso del Gobierno, existen algunos puntos que marcan un leve cumplimiento de sus obligaciones. Estos hechos resultan sorprendentes, cuando deberían ser acciones cotidianas.

**Rosa Posa Guinea<sup>1</sup>**

EQUIPO ACADÉMICO DEL INFORME 2014 - CODEHUPY

<sup>1</sup> La autora agradece la colaboración de Mirta Moragas y de Judith Grenno en la elaboración de este artículo.

## Introducción

La situación que vivimos actualmente en Paraguay no viene solo del gobierno de Horacio Cartes. Sesenta años de coloradismo –de los cuales 35 fueron de dictadura– y con un pequeño paréntesis entre agosto de 2008 y junio de 2012, en el que igualmente el coloradismo continuó acumulando poder en el estamento Legislativo y Judicial, enraizaron prácticas políticas que persisten desde hace más de medio siglo, logrando instalar una cultura de desconocimiento de los derechos en desmedro de la población. En ese sentido se acomodó:

- la doble justicia: una para el sector de poder y otra para el pueblo;
- la doble moral: se dice una cosa y se hace a escondidas lo contrario;
- la doble economía: la que crece para grandes empresas y se encoge para trabajadoras/es, campesinado, sector “informal”, etc.;
- el doble discurso: el de la campaña electoral y el real;
- el doble poder: el investido como Estado y el poder fáctico insertado en el Estado.

Este artículo busca analizar cómo el Estado niega los derechos humanos desde lo que dicen sus representantes en diferentes instancias de los tres poderes y desde las acciones que se ejecutan. Se presentan ejemplos que no pretenden constituir un recuento exhaustivo de todas las violaciones de derechos humanos cometidas en este periodo.

## La negación de los derechos humanos por parte del Estado paraguayo se da en el discurso

Desde el Parlamento se han realizado propuestas y emitido declaraciones que buscan más establecer políticas represoras y punitivas que las que garantizan los derechos humanos de las personas. En esta línea de minar el valor y el respeto a los derechos humanos están las declaraciones a favor del restablecimiento de la pena de muerte por parte de la senadora Mirta Gusinsky<sup>2</sup> o la propuesta del diputado Edgar Ortiz para establecer cadena perpetua por secuestro<sup>3</sup>. No se trata de anécdotas aisladas ni exabruptos par-

2 Última Hora, 31 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/senadora-esta-acuerdo-ejecutar-uno-del-epp-n843389.html>

3 Última Hora, 4 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/diputado-liberal-quiere-implementar-cadena-perpetua-secuestradores-n809070.html>

ticulares, sino de un acuerdo generalizado en buscar soluciones a los problemas sociales mediante la represión. Se instaló una Comisión Especial Bicameral<sup>4</sup> para la Reforma del Código Penal y el Código Procesal Penal<sup>5</sup>, que está presidida por el senador Enrique Bacchetta, quien se ha manifestado a favor del endurecimiento de las penas<sup>6</sup>.

En este sentido, las argumentaciones para perpetuar la inequidad han estado presentes en el Poder Legislativo en varias ocasiones, como en el tratamiento de la ley de trabajo doméstico<sup>7</sup>, en la que tanto el senador Juan Manuel Bóveda<sup>8</sup> como el senador Eduardo Petta<sup>9</sup> se burlaron del valor de trabajo y de las trabajadoras domésticas y la senadora Desirée Massi argumentó en contra de la igualdad<sup>10</sup>.

Desde el Poder Ejecutivo, a pesar de un pulido, preparado y hasta guionado discurso desde la Presidencia de la República, en cuya página web, el presidente declaraba que:

*En este nuevo rumbo consideramos, antes que nada, el ser persona y luego las características que pueda tener una persona. Esto es un reflejo de la voluntad política en relación a considerar realmente un Paraguay donde cabemos todos y que las oportunidades están dadas independientemente a la condición de la persona<sup>11</sup>.*

Al presidente se le “escapan cosas”, como las que declaró en noviembre de 2013, a raíz del asesinato de un policía: “acá no hay derechos humanos, solo llantos”<sup>12</sup>, sin asumir que el Estado es el responsable de garantizar los derechos humanos y que él es el jefe del Estado.

4 Para una mayor profundización del tema, ver el artículo sobre garantías procesales y debido proceso del presente informe.

5 Esta comisión fue creada por la ley N° 2403 de 2004 y modificada por ley N° 5140 del 30 de diciembre de 2013. Resolución N° 227 del 6 de marzo de 2014 y 1457 del 11 de marzo de 2014 (Cámara de Senadores). Resolución N° 444 del 25 de marzo de 2014 (Cámara de Diputados).

6 ABC Color, 30 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/buscan-endurecer-sanciones-1260828.html>

7 Para una mayor profundización del tema, ver el artículo sobre derechos de las trabajadoras domésticas del presente informe.

8 Última Hora, 2 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/senador-considera-que-animales-pueden-realizar-trabajo-empleadas-domesticas-n835093.html>

9 E´a, 23 de julio de 2014. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/el-senador-petta-se-burlo-de-las-trabajadoras-domesticas/>

10 E´a, 30 de abril de 2014. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/desiree-masi-pone-en-duda-los-derechos-de-las-trabajadoras-domesticas/>

11 Presidencia de la República del Paraguay, 30 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.py/articulo/15109-destacan-voluntad-del-gobierno-de-convertir-el-paraguay-en-un-pais-inclusivo.html#.VHUpk4uG9qU>

12 HOY, 5 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/cartes-lamenta-que-no-hay-ddhh-cuando-cae-un-policia>

Por otra parte, la realización de la 44ª asamblea de la Organización de Estados Americanos (OEA) fue otro gran escenario para desnudar la poca relevancia que tienen estos conceptos para el Ejecutivo. El canciller Eladio Loizaga, después de proponer que el tema de la asamblea sea “Desarrollo con inclusión social”, dijo que en Paraguay no son necesarias resoluciones que expresen la preocupación sobre la violencia recibida por personas lesbianas, gay, trans, bisexuales e intersexuales (LGTBI), porque “en Paraguay no hay homofobia”<sup>13</sup>.

En otro ámbito –y siempre en el plano del discurso–, el ministro del Interior, Francisco de Vargas, afirmó que había que investigar a las organizaciones de derechos humanos<sup>14</sup> a raíz de la carta que llevó una organización denominada Asamblea Permanente de Derechos Humanos, en la que se ofreció como intermediaria entre el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) y el Gobierno por el secuestro de Arlan Fick. El ministro del Interior aprovechó la situación para afirmar que las organizaciones de derechos humanos son parte del “manual” de procedimientos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), comparándola con el EPP<sup>15</sup>. A través de esta comparación por parte de las autoridades –fortalecida por los medios de comunicación– se instaló en parte de la opinión pública que existe un contubernio entre las organizaciones que defienden los derechos humanos y los grupos armados.

En esta misma línea, los derechos humanos suponen “una desventaja” para alcanzar los objetivos de las fuerzas represivas, según Luis Rojas, ministro de la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad)<sup>16</sup>. Estos dichos vienen del titular de una entidad que ha sido observada por la afectación de derechos humanos en los procedimientos que realiza<sup>17</sup>.

En cuanto al Poder Judicial, es destacable el estilo medieval con que el ministro de la Corte Suprema de Justicia, Víctor Núñez, dijo haber sido colocado en ese puesto “por Dios”<sup>18</sup>.

13 Paraguay.com, 2 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/en-paraguay-no-hay-homofobia-segun-loizaga-109435>

14 Paraguay.com, 20 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/de-vargas-pide-investigar-a-miembros-de-dd-hh-108610>

15 HOY, 20 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/caso-arlan-seria-copia-a-las-farc-por-presunta-complicidad-con-dd-hh>

16 E´a, 8 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/estan-en-desventaja-porque-deben-garantizar-derechos-humanos-asegura-luis-rojas/>

17 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, 22 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/blog/2014/10/labor-de-la-senad-incide-en-la-afectacion-de-derechos-individuales>

18 ABC Color, 5 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/politica/ministro-nunez-dijo-que-dios-lo-puso-en-la-corte-1303053.html>

## El irrespeto a los derechos humanos en las acciones del Estado

### *Algunas acciones del Poder Ejecutivo*

¿Cómo un Estado puede ejecutar a balazos a dos adolescentes recluidos bajo su custodia sin que nadie se escandalice?<sup>19</sup> A través de un discurso soterrado de “limpieza social”<sup>20</sup>. En diversos medios de comunicación, si se ven las páginas digitales de los periódicos, puede observarse cómo permea el discurso de desfiguración del concepto de derechos humanos, justificando ejecuciones con estas afirmaciones: “porque eran delincuentes”<sup>21</sup>.

El Estado tiene el uso legítimo de la fuerza como último recurso ante ciertos casos, y éste debe tener ciertas características. Entre ellas, el uso debe ser razonable y proporcional. Muchos de estos casos están vinculados a las acciones que realiza el Estado. Bajo la justificación de “la lucha contra el EPP” se ha podido ver que el uso que se ha hecho de la fuerza no ha tenido ninguna de estas dos características.

Uno de estos casos fue el de una mujer que denunció haber sido torturada por las Fuerzas de Tareas Conjuntas (FTC). Ante esto, lo que se ha respondido es que la mujer “estabaimputada”<sup>22</sup>, como si esto fuera explicación y justificación suficiente. En algunos casos ocurridos en el departamento de Concepción, en los que hubo muertes, la versión oficial hablaba de enfrentamientos, mientras que miembros de las comunidades hablaban de ejecución<sup>23</sup>.

Es preocupante la probabilidad de ejecuciones arbitrarias que estaría realizando el Estado. A esta preocupación se agregan las felicitaciones de ciudadanos y ciudadanas que sienten que “por fin el Estado está haciendo algo”, como si los muertos fueran indicadores de logro. Años atrás, muchos casos en los que se produjeron ejecuciones arbitrarias generaron silencios y la instalación de un medio en las comunidades afectadas.

19 Última Hora, 21 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/confirman-dos-fallecidos-motin-itaugua-n788080.html>

20 Según Edwin Cruz, la limpieza social consiste en “un dispositivo de control, que no es excepcional ni se agota en su aplicación a las sociedades ingobernables, sino que contribuye al sustento ideológico y fáctico del orden social dominante”.

21 HOY, 21 de abril de 2014. Ver los comentarios luego de la noticia: se habla de los derechos humanos y la legitimidad de que estos adolescentes mueran. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/amotnamiento-en-itaugua-dos-menores-muertos-y-uno-profugo>

22 Última Hora, 5 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/mujer-denuncia-tortura-parte-fuerza-tarea-conjunta-n845098.html>

23 E´a, 17 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/para-arroyito-lo-que-hizo-la-ftc-es-una-simple-ejecucion-de-inocente/>

Además, debemos agregar los violentos desalojos a comunidades indígenas y campesinas<sup>24</sup>, que completan el cuadro de la represión.

Mientras tanto, el Poder Legislativo construye un marco legal adecuado para que todo lo anterior suceda sin obstáculos, ya desde el año 2013, con el rechazo a la aplicación del impuesto a la soja –cuyo cultivo extensivo es una de las causas de la expulsión del campesinado del campo– y la aprobación de un marco legal para la militarización<sup>25</sup>, y este año con la postergación del tratamiento al impuesto<sup>26</sup> a la exportación de granos.

A esto se agrega el rechazo del proyecto de ley contra toda forma de discriminación, el tratamiento indigno al proyecto de ley de trabajo doméstico para impedir que se amplíe el alcance de los derechos a todas las personas. Por otro lado, los escándalos de sobresueldos ocurridos en el Parlamento no han movido de lugar a nadie, al menos todavía. El caso del diputado José María Ibáñez es ilustrativo del doble discurso electoral, cuando por un lado se permitía decir “no vamos a robar”, y por el otro intentaba evitar un proceso penal pidiendo disculpas y pagando, suponiendo que con eso ya solucionaba el “error”.

Otra de las acciones llamativas es que el Senado firme una declaración sobre “la familia”<sup>27</sup>, mientras circulan videos de actos sexuales en grupo en los que están presentes senadores<sup>28</sup>.

En el Poder Judicial y la Fiscalía las acciones, en este caso más que los dichos, nos colocan frente a un escenario contrario a los derechos humanos: la suspensión del juicio del caso Curuguay<sup>29</sup>, postergando una larga situación de arbitrariedad y prolongando la incertidumbre; el rechazo del *habeas corpus* para Rubén Villalba por parte de la Corte Suprema de Justicia, que lo mantiene en privación ilegítima de libertad; y la detención del estudiante chileno Patricio Flores<sup>30</sup> por “perturbación a la paz pública”, en un proceso cargado de

24 Agencia IP Paraguay, 7 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.ip.gov.py/index.php/noticias-des-tacadas/item/12849-denuncian-fallo-en-contra-de-la-comunidad-indigena-y-apo>

25 Para una mayor profundización del tema, ver el artículo sobre derecho a la paz y al desarme del informe “Derechos humanos en Paraguay 2013” de la Codehupy.

26 Última Hora, 6 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/senado-posterga-estudio-impuesto-granos-n845338.html>

27 Sistema de Información Legislativa. Expediente S-146424. Disponible en: <http://silpy.congreso.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F102735>

28 Última Hora, 14 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/galaverna-hablo-y-pidio-perdon-video-erotico-n820682.html>

29 Última Hora, 13 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/suspenden-juicio-del-caso-marina-cue-el-ano-que-viene-n847386.html>

30 Para acceder a mayor información sobre este tema, ver el artículo sobre derechos de las juventudes de este informe.

xenofobia y discriminación por ideología. Todos estos casos muestran cuán alejado está el Poder Judicial de garantizar el debido proceso a las personas.

No se puede dejar de mencionar el caso de Lucía Sandoval, quien estuvo más de tres años en prisión preventiva y que, a pesar de ser absuelta por la “duda”, tuvo que sufrir todas las malas prácticas ejercidas por el Poder Judicial<sup>31</sup>. El caso se ha convertido en emblemático de la lucha contra la violencia hacia las mujeres.

Estos ejemplos de acciones por parte de los tres poderes del Estado no pretenden constituir un recuento exhaustivo de todos los atropellos de derechos humanos cometidos en este periodo. Son hechos que muestran una actitud contraria a una función intrínseca del Estado, que es la de proteger los derechos humanos. Varios de estos temas están desarrollados en los diferentes capítulos de este informe.

### *El Estado como empresa privada*

Que Cartes haya preferido viajar a Taiwán<sup>32</sup> en busca de inversiones, en vez de participar de la Asamblea General de Naciones Unidas, es un signo demostrativo de las prioridades del Gobierno. No es que no sean importantes las inversiones, sino que la Asamblea General de Naciones Unidas es anual y tiene que ver con los derechos humanos.

Esta primacía de lo empresarial se protege desde el Estado, poniendo policías que custodian las fumigaciones en cultivos de soja<sup>33</sup>, al mismo tiempo que policías desalojan a comunidades campesinas e indígenas<sup>34</sup> y guardias privados de seguridad balean a las personas, como en la comunidad indígena Y’apo<sup>35</sup>.

31 Para más detalles del caso, ver el artículo sobre el derecho a una vida libre de violencia del presente informe.

32 Última Hora, 5 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/cartes-viaja-taiwan-busca-inversores-y-comercio-bilateral-n835864.html>

33 Última Hora, 3 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/policias-custodian-fumigacion-sojales-zona-vecinal-caniindeyu-n746273.html>

34 Última Hora, 14 de marzo de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/campesinos-denuncian-desalojo-y-quema-viviendas-capiibary-n775003.html> y diario Vanguardia, 20 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.vanguardia.com.py/v1/index.php/edicion-impresa/locales/item/18318-desalojo-destruyen-viviendas-y-cultivos-en-mariscal-l%C3%B3pez>

35 Para una mayor profundización del tema, ver el artículo sobre el caso de la comunidad de Y’apo del presente informe.

E’a, 16 de junio de 2014. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/yapo-matones-quisieron-hacer-desalojo-sin-orden-judicial-y-casi-termina-en-masacre/>

Cuando se habla de empresas privadas, se habla no sólo de los intereses del presidente Cartes, sino de otros poderes fácticos instalados en todos los poderes del Estado. El asesinato del periodista Pablo Medina y su asistente Antonia Almada permitió develar cómo la narcopolítica se va afianzando en Paraguay. Se develó cómo el intendente municipal de Ypehú, departamento de Canindeyú, ya imputado como autor moral por la Fiscalía, y una diputada, investigada por su vinculación con el intendente prófugo, tienen relación con el asesinato<sup>36</sup>. También, la posible vinculación con el Poder Judicial ha reactivado el debate sobre las y los ministros de la Corte Suprema de Justicia y la posibilidad de un juicio político a alguno o alguna de sus integrantes.

Es decir, el Estado está siendo cooptado por poderes fácticos, que utilizan los fueros y los cargos para realizar sus intereses particulares, convirtiendo al Estado en una empresa al servicio de sus intereses particulares.

### Servicios sí, derechos no

La realización del evento de la fundación Teletón para recaudar fondos fue acompañada este año por la presencia del presidente de la República. El aval institucional es un signo más de la preferencia por una intervención privada antes que por el fortalecimiento del rol del Estado. De hecho, lo recaudado por Teletón este año fue 13.085.286.036 guaraníes (2.808.001 USD), que es una parte de su presupuesto. Teletón brinda atención a unos 600<sup>37</sup> niños y niñas con discapacidad, lo cual supone 21.808.810 guaraníes por persona atendida (4680 USD), mientras que la Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Senadis) atiende a 100.000 personas (adultas, niñas, niños y adolescentes con todo tipo de discapacidad) en todo el país y tiene un presupuesto de 11.777.253 USD<sup>38</sup>. Este presupuesto significa 548.820 guaraníes (117,7 USD) por persona en 2014.

Esto no pretende ser una crítica al trabajo de Teletón, ya que los servicios que brinda cubren una carencia dejada por el Estado. Lo que se pone de relieve es que los actos y los gestos demuestran una preferencia por seguir

36 HOY, 20 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/pablo-medina-calificaba-a-diputada-villalba-como-la-madrina-de-narcos>; Agencia IP Paraguay, 4 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.ip.gov.py/index.php/politica/item/12686-caso-pablo-medina-diputada-villalba-declaro-ante-fiscala-sandra-quinonez>; diario Crónica, 18 de octubre de 2014. Disponible en <http://www.cronica.com.py/online/articulo/19642-caso-asesinato-pablo-medina-allanan-propiedades-del-intendente-de-ypeh-361.html>; diario Hoy, 30 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/imputan-a-intendente-prfugo-por-el-asesinato-de-pablo-medina>

37 Última Hora, 29 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/teleton-brinda-atencion-integral-mas-600-ninos-y-adolescentes-n573032.html>

38 ABC Color, 23 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/piden-mas-recursos-para-atender-a-discapacitados-1288841.html>

fomentando la acción privada de servicios antes que la acción pública de garantía de derechos. De hecho, la Senadis está solicitando un aumento de 19.000.000.000 guaraníes en el presupuesto 2015 en relación a este año, distante a sólo 6.000.000.000 guaraníes de lo recaudado por Teletón.

Las inundaciones de 2014 afectaron a unas 250.000 personas<sup>39</sup>, siendo una de las peores de la historia. Esta situación también develó la falta de capacidad del Estado para reaccionar ante la magnitud de los hechos. Y en este caso también hubo protestas por la “privatización” de la ayuda<sup>40</sup>. Las personas afectadas se vieron expuestas a condiciones infrahumanas. Un ejemplo de ello fue la falta de baños. El Gobierno habilitó uno por cada 100 personas<sup>41</sup>. Este hecho implicó colocar a muchas niñas y mujeres en situación de peligro<sup>42</sup>.

Por otra parte, el Estado priorizó a una empresa sobre los derechos de la comunidad de Laterza Kué, dando un final “caritativo” a una larga lucha por la tierra<sup>43</sup>.

## “Gotitas” de derechos

En medio de todas las negaciones y vulneraciones, este año se aprobó la restitución de las tierras de la comunidad de Sawhoyamaxa<sup>44</sup>. Una reivindicación histórica como corolario de una larga lucha de la comunidad indígena por la restitución de sus tierras.

Los puntos positivos que dieron algunas diferentes instancias del Estado son, a pesar del esfuerzo de mucha gente, eso, solo gotitas en una marea de antiderechos.

39 Secretaría de Emergencia Nacional. Reporte de situación N° 06 (9/7/14). Disponible en: [http://www.sen.gov.py/articulo/198-reportes-de-situacion.html#.VHUjs1eG\\_AB](http://www.sen.gov.py/articulo/198-reportes-de-situacion.html#.VHUjs1eG_AB)

40 E´a, 7 de junio de 2014. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/damnificados-del-banado-sur-se-manifestaron-por-canalizacion-politica-de-las-ayudas/>

41 Última Hora, 20 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/paraguay-se-queda-banos-asistir-damnificados-n805263.html>

42 Paraguay.com, 20 de julio de 2014. Disponible en: <http://rool.paraguay.com/nacionales/ninos-desplazados-expuestos-a-abuso-sexual-y-enfermedad-112272?nt=1>

43 Para mayor profundización del tema, ver el artículo sobre reforma agraria del presente informe. E´a, 26 de agosto de 2014. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/laterza-cue-gobierno-celebra-blanqueo-de-empresa-que-tiene-tierras-malhabidas/>

44 Última Hora, 11 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ejecutivo-promulga-restitucion-tierras-los-sawhoyamaxa-n802515.html>

Lo incomprensible es que, en medio de este panorama, el Estado festeje por haber sido electo para integrar el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, la instancia más política de derechos humanos de dicho organismo. Ciertamente, no todos los países integrantes se caracterizan por ser Estados respetuosos de estos derechos, pero lo que no se logra explicar es por qué el Estado paraguayo por un lado menoscaba y subvalora el rol de los derechos y a las personas defensoras de los derechos humanos y, por otro, se emprende una campaña para integrar una instancia sobre esta temática.

Luego de esta elección mucha gente ha dicho que serviría para que Paraguay se ponga al día con sus deudas en materia de derechos humanos, afirmación que ya ha empezado a ser desmentida con el tratamiento del proyecto de ley contra toda forma de discriminación. La tónica pareciera ser “consejos doy, para mí no tengo”, parafraseando al dicho popular.

# UNA DEFENSORÍA DEL PUEBLO QUE NOS SIGUE DEJANDO EN INDEFENSIÓN

TEMA DEL AÑO



Nueve son los años que se demoró para que se nombrara a un defensor del pueblo. Trece es la cantidad de años que Manuel Páez Monges lleva en el cargo, electo por negociaciones de tinte político-partidario, y el cual sigue teniendo una gestión sumamente deficiente y no toma intervención en casos emblemáticos de violaciones de derechos humanos. Seis son los años de mandato vencido que tiene el defensor del pueblo. Estas son cifras que ilustran claramente que una mayoritaria clase política en puestos de decisión sobre este tema, ha mostrado un absoluto desinterés y falta de voluntad política para priorizar el funcionamiento y consolidación de la Defensoría del Pueblo, una instancia de fundamental relevancia en materia de construcción de una institucionalidad estatal en materia de derechos humanos.

**Enrique Gauto Bozzano**  
COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS  
DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

## Introducción

La inclusión de la Defensoría del Pueblo en la Constitución Nacional, constituyó uno de los varios avances importantes en la nueva Carta Magna sancionada en 1992. Además del amplio conjunto de derechos humanos establecidos en ella, la inclusión de la Defensoría del Pueblo debería haber representado, en la práctica, un paso fundamental hacia la construcción y consolidación de instituciones estatales necesarias para dar respuesta efectiva a demandas de la población, sobre todo teniendo en cuenta el contexto post dictadura en ese momento, y la desprotección ciudadana en materia de derechos humanos.

Lamentablemente, desde su inclusión en la Constitución Nacional, y hasta la actualidad, la situación y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo fue y sigue siendo reflejo del absoluto desinterés de una mayoritaria clase política en priorizar la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios, que son las tres funciones que la Carta Magna asigna a dicha institución. El desinterés mencionado aquí puede ilustrarse en tres hechos emblemáticos.

Primero, luego de puesta en vigencia la Constitución Nacional actual en 1992, nueve años tuvieron que pasar para que recién el Poder Legislativo designara a un defensor del pueblo<sup>1</sup>. Y ello no se debió a una iniciativa de este poder del Estado, sino a una serie de acciones de incidencia impulsadas principalmente por organizaciones de víctimas de la dictadura y de derechos humanos. Dichas organizaciones, además de buscar la urgente puesta en funcionamiento de la Defensoría del Pueblo, habían propuesto la candidatura de varias personas comprometidas con los derechos humanos para ocupar el cargo de defensor del pueblo, propuestas que no fueron tenidas en cuenta y finalmente el Poder Legislativo elige a Manuel Páez Monges, en octubre de 2001.

Segundo, al poco tiempo de asumir, fue evidente la gestión ineficaz de Páez Monges, así como la ausencia y falta de intervención del mismo como Defensor y de la institución en general, en situaciones de graves violaciones de derechos humanos. Ante esta situación de mal desempeño en sus funciones, el Poder Legislativo, que tiene atribuciones para interpelar y enjuiciar políticamente al defensor del pueblo, no adoptó acción alguna. El 27 de mayo de 2004 la Codehupy presentó a la Cámara de Diputados una petición de juicio político y destitución de Manuel Páez Monges, petición que no fue estudiada por dicha Cámara.

1 De acuerdo a la Constitución Nacional, el defensor del pueblo es un comisionado parlamentario, por tanto es electo por el Poder Legislativo.

Tercero, el mandato de Páez Monges feneció el 30 de junio de 2008. Es decir, desde hace 6 años, está al frente de la Defensoría del Pueblo una persona con mandato vencido. Esta situación demuestra el incumplimiento del Poder Legislativo de su obligación constitucional, respecto a la designación de un defensor del pueblo.

En resumen, la demora de nueve años para elegir a un defensor del pueblo, el mal desempeño del mismo en sus funciones desde su misma llegada al cargo, y los seis años de mandato fenecido de Páez Monges, ilustran claramente que hasta la actualidad persiste una mayoritaria clase política que no tiene interés en absoluto en crear condiciones para el adecuado funcionamiento de una institución tan fundamental dentro de un sistema democrático y tan importante para instalación de una cultura de derechos humanos en las instituciones y planes estatales.

## Marco jurídico

### *Funciones de la Defensoría del Pueblo*

La Defensoría del Pueblo está establecida en la Constitución Nacional en los artículos 276 a 280. Sus funciones, que son muy amplias, están estipuladas en el art. 276, que textualmente establece: “El defensor del pueblo es un comisionado parlamentario cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la profesión de los intereses comunitarios. En ningún caso tendrá función judicial ni competencia ejecutiva”.

Si bien el Defensor es un comisionado parlamentario, la Defensoría del Pueblo es un órgano estatal extrapoder, es decir tiene autonomía en su funcionamiento.

El artículo 279 de la Constitución Nacional establece en forma detallada los deberes y atribuciones de la Defensoría del Pueblo<sup>2</sup>. Del marco jurídico de esta institución también forma parte la Ley N° 631/95 “Orgánica de la Defen-

2 Artículo 279 de la Constitución Nacional: *Son deberes y atribuciones de la Defensoría del Pueblo: 1) recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos contra violaciones de los derechos humanos y otros hechos que establecen esta Constitución y la ley; 2) requerir de las autoridades en sus diversos niveles, incluyendo los de los órganos policiales y los de seguridad en general, información para el mejor ejercicio de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna. Podrá acceder a los sitios donde se denuncie la comisión de tales hechos. Es también de su competencia actuar de oficio; 3) emitir censura pública por actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos; 4) informar anualmente de sus gestiones a las Cámaras del Congreso; 5) elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos que, a su juicio, requieran pronta atención pública, y 6) los demás deberes y atribuciones que fije la ley.*

sofía del Pueblo” la cual contempla las mismas funciones establecidas en la Carta Magna, e incorpora otras. Entre las novedades principales de esta ley, la misma incluye la figura del defensor del pueblo adjunto.

Del conjunto de funciones establecidas en el marco jurídico y en particular teniendo en cuenta la amplitud de las mismas, puede señalarse que el defensor del pueblo no solamente puede tener una intervención directa en situaciones violatorias de derechos humanos, sino que también debe desempeñar un activo rol de rectoría, en coordinación con otras instituciones estatales, para garantizar la transversalización de los derechos humanos en las políticas públicas y en la normativa nacional en general.

### **Cuoteo político-partidario marca elección del defensor del pueblo**

Las organizaciones de víctimas de la dictadura y de derechos humanos tenían dos objetivos inmediatos luego de la inclusión de la Defensoría del Pueblo en la Constitución Nacional: lograr que el Poder Legislativo eligiera a un defensor del pueblo en la brevedad posible, y que la persona electa tenga idoneidad y preparación para el cargo. En relación al primer objetivo, ya se ha señalado que lamentablemente la elección de un Defensor se produjo recién nueve años después de la vigencia de la Carta Magna; y respecto al segundo objetivo, la elección de Páez Monges, en noviembre de 2001, fue el reflejo de la predominante y nefasta práctica de distribución de cupos de poder a partir de negociaciones entre partidos políticos:

*El desempeño de la Defensoría en Paraguay fue de los menos aventajados en América Latina. Desde que se creó la institución en 1992, pasaron nueve años para que hubiera un acuerdo político que permitiera designar al titular del cargo, en noviembre de 2001. En ese proceso de negociación, la ley reglamentaria de la institución (Ley N° 631/95) introdujo el cargo, no previsto en el nivel constitucional, de un defensor adjunto, para facilitar la dinámica de acuerdos partidarios.*

*El acuerdo final, fruto de un pacto entre el Partido Colorado y el Partido Encuentro Nacional, recayó en dos personas de dichas asociaciones, el colorado Manuel Páez Monges, como titular, y el encuenrista Raúl Marín como adjunto. Páez Monges venía de una larga pero poco relevante trayectoria de funcionario de la administración pública desde la época de la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) (...). No tenía mayores conocimientos ni experiencia en el campo de los derechos humanos; su perfil indicaba rasgos bien anodinos: era prácticamente un desconocido en el ámbito político y no le precedía ningún prestigio ni reconocida legitimidad social y pública para el ejercicio del cargo. Era bien previsible que su trabajo iría a ser modesto (Valiente, 2004: 21-22).*

Teniendo en cuenta que el mandato del defensor del pueblo coincide con el periodo parlamentario, entonces el mismo culminó en junio de 2003<sup>3</sup>, y así el Parlamento electo que inició funciones en julio de 2003 debía proceder a una nueva elección. A pesar de la obligación legal que tiene el Poder Legislativo, para realizar dicha elección apenas iniciado el periodo parlamentario, la elección recién se realizó en octubre de 2004, siendo reelecto Páez Monges<sup>4</sup>. La elección nuevamente se vio marcada por negociaciones a nivel político-partidario:

*La designación se hizo sin someter a ningún escrutinio público a los candidatos, sin evaluar méritos profesionales y personales, sin establecer criterios objetivos de valoración de los perfiles. Fue pura y simple discrecionalidad política parlamentaria, forzada por un acuerdo mayoritario entre las bancadas del Partido Colorado y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) para aprobar la reelección de Páez Monges y designar como adjunto a Edgar Villalba, quien amerita para el caso ser el secretario general del PLRA. La decidida y rápida intervención de Páez Monges, en función de defensor del pueblo, para atender las denuncias del delincuente, violador de derechos humanos y exgeneral golpista Lino Oviedo, quien regresó de su exilio en Brasil para someterse a una condena penitenciaria y a los procesos penales que se le siguen, le garantizó además el apoyo de la bancada del Partido Unace, de Oviedo (Valiente, 2004: 23).*

De esta forma, Páez Monges queda electo como defensor del pueblo para el periodo 2003 - 2008. Al finalizar dicho periodo (en junio de 2008), el Parlamento que se instaló en julio de ese mismo año debía proceder a una nueva elección. Nuevamente, la actuación del Poder Legislativo se dio con demora y sin respetar los plazos legales<sup>5</sup>, y recién en el 2009 se procede a una convocatoria de candidatos/as desde el Senado, a la cual se presentaron 38 personas, que posteriormente participaron en audiencias públicas en las cuales expusieron sus planes respecto a la Defensoría del Pueblo. Este proceso culminó con la conformación de ternas (una para Defensor Titular y otra para Defensor Adjunto), que fueron remitidas a la Cámara de Diputados, la cual tiene la obligación constitucional de seleccionar, de dichas ternas, a las personas que ocuparán ambos cargos. Esta tarea no fue realizada por la Cámara Baja en el periodo parlamentario 2008 - 2013.

3 El periodo parlamentario 1998 - 2003 culminó en junio de 2003, y el periodo parlamentario 2003 - 2008 inició en julio de 2003 y finalizó en junio de 2008.

4 Según el art. 277 de la Constitución Nacional, el defensor del pueblo podrá ser reelecto.

5 El art. 4 de la Ley N° 631/95 Orgánica de la Defensoría del Pueblo, sobre el proceso para la elección del defensor del pueblo, en su última parte expresa textualmente: "La Cámara de Senadores deberá proponer la terna respectiva dentro de los cuarenta y cinco primeros días del inicio del período legislativo constitucional. Presentada la misma, la Cámara de Diputados nombrará a uno de los propuestos en un plazo similar". Este plazo legal es indicativo de que el Poder Legislativo debe realizar el proceso de conformación de ternas y posterior elección del defensor del pueblo titular y adjunto inmediatamente iniciado el periodo parlamentario.

## **Gestión de la Defensoría: mal desempeño de funciones y ausencia de intervención en temas claves de derechos humanos**

La alta ineficiencia de la gestión de la Defensoría en general, y del Defensor en particular, fue evidente desde los mismos inicios de la puesta en funcionamiento de la institución y desde la elección de Páez Monges en el año 2001. En esta sección se mencionarán, a modo ilustrativo, algunas iniciativas ciudadanas de denuncia sobre la gestión del mismo y de la Defensoría, se hará mención también a críticas permanentes de organizaciones de víctimas de la dictadura, así como a algunos hechos emblemáticos en los cuales el Defensor no ha tenido intervención alguna.

### ***Audiencia pública sobre la gestión del Defensor, y presentación de pedido de juicio político y destitución del mismo***

La Codehupy, previamente a la petición de juicio político y destitución del mismo realizada el 27 de mayo 2004, había promovido una audiencia pública de evaluación de la gestión del defensor del pueblo el 19 de mayo de dicho año, en la cual se recabaron:

*(...) 14 denuncias concretas de inacción del Defensor ante casos específicos que le fueron puestos a su conocimiento, además de denuncias acerca de la situación general de la defensoría que hacen relación con la contratación de operadores políticos del partido de gobierno en cargos de la institución y de no cumplir deberes mínimos para ejercer la función, como no haberse desafiado temporalmente de su partido (como dispone la ley respectiva), o presentar el informe anual de gestiones a los Poderes del Estado, en el que dé cuenta de los problemas de derechos humanos denunciados y de las recomendaciones de la institución. Páez Monges, durante los cinco años de funciones, no presentó ningún informe defensorial sobre los temas que fueron puestos a su conocimiento ni emitió ninguna censura pública, lo cual ya de por sí es un poderoso indicador de la inactividad registrada (Valiente, 2004: 23).*

Además, en la audiencia pública fueron presentados casos que demostrarían complacencia del Defensor con violaciones de derechos humanos, así como trabas puestas por el mismo para que víctimas de tales violaciones efectúen reclamos a las instancias estatales correspondientes. Los casos presentados en esta audiencia fueron parte importante de los fundamentos realizados por la Codehupy para peticionar el juicio político y destitución de Páez Monges.

### ***Organizaciones critican ineficiente aplicación de la ley de indemnización a víctimas de la dictadura stronista***

El mal desempeño de funciones y la inacción de la Defensoría como institución, que quedaron ilustrados a través de diversos casos presentados en la audiencia pública mencionada, prosiguieron en los años siguientes. Así, organizaciones de víctimas de la dictadura siguieron señalando hechos que muestran la deficiente gestión de la Defensoría y de su titular.

En cuanto a la aplicación de la Ley N° 838/96, que indemniza a víctimas de violaciones de derechos humanos durante la dictadura de 1954 a 1989<sup>6</sup>, aplicación de la que es responsable la Defensoría del Pueblo, organizaciones de víctimas de la dictadura han señalado en forma permanente: a) la excesiva burocracia para la presentación y tramitación de las solicitudes de indemnización; b) la insuficiente y confusa información proporcionada por la Defensoría antes y durante el proceso de tramitación de dichas solicitudes, c) casos de pedidos de coimas por parte de funcionarios/as de la institución para agilizar los trámites; y d) el otorgamiento de indemnización a personas que no fueron víctimas de la dictadura stronista.

### ***Plataforma de organizaciones sociales señala que la Defensoría del Pueblo es cómplice de violaciones de derechos humanos***

En cuanto a otros sectores que también han expresado sus críticas a la gestión del defensor del pueblo y de la Defensoría como institución, durante el segundo semestre del año 2012, alrededor de 20 redes y organizaciones de la sociedad civil que se nuclearon en la denominada “Plataforma de Organizaciones Sociales por la Democracia”, impulsaron un *Juicio Ético al Parlamento*. En el marco de iniciativa, se conformó un equipo técnico que, a partir de la recepción de denuncias de diversas organizaciones y ciudadanos/as respecto a la ineficiente gestión del Poder Legislativo, formuló una *Acusación Cívica al Congreso Nacional*, la cual incluyó, entre muchos otros puntos, uno denominado “Complicidad de la Defensoría del Pueblo en violaciones de derechos humanos graves, masivas y sistemáticas”. En dicho punto, la acusación hace referencia a la falta de cumplimiento de sus funciones por parte de la Defensoría, la inapropiada intervención del Defensor en algunos casos, el fenechimiento de su mandato, así como la falta de interés del Congreso Nacional

6 La aplicación de esta ley es la tarea por la cual es más conocida la Defensoría del Pueblo, pero es necesario indicar que la Constitución y la Ley N° 631/95, Orgánica de la Defensoría del Pueblo, le asignan amplias funciones y atribuciones, como ya se ha señalado antes.

7 Plataforma de Organizaciones Sociales por la Democracia, “Juicio Ético al Parlamento”, diciembre de 2012, pp. 78 a 81.

en contribuir a un adecuado funcionamiento de la Defensoría, teniendo en cuenta que el Defensor es un comisionado parlamentario.

***Falta de intervención de la Defensoría del Pueblo en casos de demandas ciudadanas, de violaciones de derechos humanos, y en atentados contra la vida de dirigentes campesinos y periodistas***

A continuación se presenta una lista no exhaustiva de algunos hechos emblemáticos recientes (desde 2013 en adelante) donde no ha habido intervención directa ni posicionamiento público de la Defensoría en general y del defensor del pueblo en particular:

- Pobladoras y pobladores de la localidad de Tacuatí, departamento de San Pedro, afirmaron haber sufrido atropellos en el marco de operativos fiscales, policiales y militares, según datos y testimonios recogidos por la Codehupy y otras organizaciones de derechos humanos en visitas realizadas a dicha localidad en junio y agosto de 2013. Dichas organizaciones presentaron un documento al respecto a varias autoridades e instituciones en noviembre de dicho año, entre ellas a la Defensoría del Pueblo, sin obtener respuesta alguna de la misma hasta el momento.
- En operativo policial en una comunidad campesina (Asentamiento Maracanã, en Curuguaty), dos campesinos son heridos con disparos de armas de fuego, en noviembre de 2013.
- Movilizaciones de ciudadanos y ciudadanas de la ciudad de Pilar (departamento de Ñeembucú) durante el año 2014, ante informaciones sobre instalación de una Planta Nuclear en la ciudad de Formosa, Argentina.
- Cinco adolescentes fallecidos en Centro Educativo de Itauguá, durante el año 2014, de los cuales dos habrían sido ejecutados.
- Atropellos a la comunidad indígena Y'apo, en mayo y junio de 2014.
- Asesinatos de los dirigentes campesinos Benjamín Lezcano, Lorenzo Areco y Eusebio Torres, entre los años 2013 y 2014.
- Asesinato de los periodistas Fausto Gabriel Alcaraz, Edgar Fernández y Pablo Medina, todos en el año 2014.
- Periodista Paulo López, que cubría manifestación ciudadana sufre detención ilegal y torturas, en enero de 2014.

Debe destacarse también que recientemente acaban de cumplirse dos años de los graves sucesos ocurridos el 15 de junio de 2012 en la localidad de Curuguaty, departamento de Canindeyú, donde fallecieron 17 personas (11 campesinos y 6 policías). El denominado *Caso Curuguaty* hasta el momento no fue esclarecido, y además constituye un caso emblemático de violaciones de derechos humanos. Respecto a estos sucesos, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas se pronunció en sus Observaciones Finales dirigidas al Estado paraguayo en marzo de 2013, en el marco de su 107° periodo de sesiones<sup>8</sup>. Durante estos dos años, lamentablemente no se ha observado alguna acción, intervención o posicionamiento de la Defensoría del Pueblo respecto al Caso Curuguaty.

Una situación de particular preocupación que también es importante mencionar, guarda relación con el Decreto N° 1796/14 del Poder Ejecutivo, por el cual se reorganiza la estructura del Ministerio de Justicia y se crea el viceministerio de Política Criminal, de fecha 19 de junio de 2014. Con este decreto, la temática de derechos humanos pierde el rango de viceministerio, y de acuerdo a la reorganización señalada en dicho decreto, se establecen dos viceministerios: a) Justicia, y b) Política Criminal. El hecho que la temática de derechos humanos pierda la categoría de viceministerio, constituye un retroceso en materia de derechos humanos, y tampoco se ha observado posicionamiento alguno por parte de la Defensoría del Pueblo, la cual debiera constituirse en una entidad estatal fundamental en contribuir a la instalación de la perspectiva de derechos humanos en las instituciones estatales y políticas públicas.

### ***Fenecimiento del mandato del Defensor e incumplimiento de obligación del Poder Legislativo. Observaciones de organismos internacionales***

El artículo 277 de la Constitución Nacional, en una de sus partes expresa que el defensor del pueblo “(..) es nombrado por mayoría de dos tercios de la Cámara de Diputados, de una terna propuesta por el Senado, y durará cinco años en sus funciones, coincidentes con el período del Congreso (...)”.

8 Párrafo 23 de las Observaciones Finales del Comité, dirigidas al Estado paraguayo: *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 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 (art. 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 estado avanzado de embarazo en prisión preventiva.*

Mientras, el art. 4 de la Ley N° 631/95 Orgánica de la Defensoría del Pueblo, señala:

*El defensor del pueblo es nombrado por mayoría de dos tercios de la Cámara de Diputados, de una terna propuesta por la Cámara de Senadores. Dura cinco años en sus funciones, coincidente con el período del Congreso y podrá ser reelecto. La Cámara de Senadores deberá proponer la terna respectiva dentro de los cuarenta y cinco primeros días del inicio del período legislativo constitucional. Presentada la misma, la Cámara de Diputados nombrará a uno de los propuestos en un plazo similar.*

En tal sentido, como se mencionó, Manuel Páez Monges tiene su mandato fenecido desde el 1 de julio de 2008, fecha de inicio del periodo parlamentario 2008 – 2013, en el cual el Poder Legislativo no realizó una nueva elección. Y, en el periodo parlamentario actual, dicho poder del Estado sigue sin realizar la designación correspondiente.

Recientemente, dos comités de Naciones Unidas que monitorean el estado de cumplimiento de tratados internacionales, emitieron observaciones al Estado paraguayo respecto a la situación de la Defensoría del Pueblo, las cuales incluyen tanto preocupaciones como recomendaciones.

Comité de Derechos Humanos	Comité contra la Desaparición Forzada
<p>“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) (art. 2).</p> <p>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 París”*.</p>	<p>“11. El Comité nota con satisfacción las funciones asignadas a la Defensoría del Pueblo en materia de desaparición forzada. Sin embargo, le preocupa que el mandato del Defensor haya expirado en 2008 y que aún no se haya designado a su sucesor. Al respecto, el Comité toma nota del proceso que se sigue en la Cámara de Senadores del Congreso Nacional para conformar una terna para el nombramiento. Asimismo, le preocupa la información que da cuenta de que la Defensoría no contaría con los recursos adecuados para el eficaz desempeño de sus funciones.</p> <p>12. El Comité recomienda que el Estado parte adopte las medidas necesarias para designar lo antes posible a un nuevo defensor del pueblo con las debidas condiciones de idoneidad. Asimismo, le recomienda que adopte medidas para asegurar que la Defensoría del Pueblo cuente con los recursos financieros, materiales y de personal necesarios para desempeñar su mandato de manera eficaz e independiente, de conformidad con los Principios de París”***.</p>

\* Párrafo 7 de las Observaciones Finales sobre el tercer informe periódico del Estado paraguayo, emitidas por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su 107º periodo de sesiones, llevado a cabo del 11 al 28 de marzo de 2013.

\*\* Párrafos 11 y 12 de las Observaciones finales sobre el informe del Estado paraguayo, emitidas por el Comité contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas en su 7º periodo de sesiones, llevado a cabo del 15 al 26 de setiembre de 2014.

Como puede notarse, ambos comités coinciden en su preocupación respecto al fenecimiento del mandato del defensor del pueblo, y manifiestan que el Estado paraguayo debe adoptar las acciones necesarias para la designación, en la brevedad posible, de una persona idónea para el cargo de defensor del pueblo.

A nivel internacional, aquí es importante mencionar también al Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (CIC), el cual es una asociación mundial de INDH<sup>9</sup> que se establece en 1993, y que “(...) impulsa y fortalece a las INDH para que estén en conformidad con los Principios de París y toma la iniciativa en materia de promoción y protección de los derechos humanos”<sup>10</sup>. Un tipo de INDH son las Defensorías del Pueblo.

En la práctica el CIC busca el fortalecimiento de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) que la integran, y la Defensoría del Pueblo de Paraguay forma parte del CIC. Uno de los mecanismos para contribuir a dicho fortalecimiento es realizar el monitoreo/evaluación de la gestión de las INDH, a través del Subcomité de Acreditación<sup>11</sup>, instancia que forma parte de la estructura organizativa del CIC. Dicho monitoreo/evaluación lo realiza tomando como base los Principios de París, adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1993<sup>12</sup>.

El funcionamiento del Subcomité de Acreditación es parecido al de los diferentes comités de Naciones Unidas, que monitorean el cumplimiento de tratados internacionales de derechos humanos: a) tiene dos periodos de sesiones al año en los cuales examina la gestión de las INDH a partir de informes presentados por las mismas; b) se rige por un documento para realizar dicho monitoreo<sup>13</sup>; c) puede recibir información de organizaciones de la sociedad civil (en la práctica serían informes alternativos o informes *sombra*). El resultado del examen que realiza el Subcomité a cada INDH se refleja en lo que se denominan *acreditaciones*, que en la práctica pueden entenderse como calificaciones que otorga a las INDH según la calidad de su gestión<sup>14</sup>. Así, la siguiente es la escala de acreditaciones utilizada por el SubComité, cada una con su correspondiente significado:

9 Las siglas INDH significan “Instituciones Nacionales de Derechos Humanos”.

10 Reglamento del CIC, artículo 5. Disponible en inglés en: [nhri.ohchr.org](http://nhri.ohchr.org)

11 “De conformidad con su misión principal de apoyar el establecimiento y fortalecimiento de las instituciones nacionales, el CIC a través de su Subcomité de Acreditación (SCA) revisa y acredita a las instituciones nacionales de derechos humanos de conformidad con los Principios de París”. También es importante acotar que la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU es un observador permanente en el Subcomité de Acreditación y ejerce la secretaría del CIC y su Subcomité de acreditación. Disponible en: [nhri.ohchr.org](http://nhri.ohchr.org)

12 Los Principios de París, es un documento que establece que las INDH deben reunir seis criterios principales: 1) Mandato y competencia: un mandato amplio, basado en normas y estándares internacionales de derechos humanos; 2) Autonomía del Gobierno; 3) Independencia garantizada por Estatuto o Constitución; 4) Pluralismo; 5) Recursos adecuados; y 6) Facultades adecuadas de investigación. Disponible en: [nhri.ohchr.org](http://nhri.ohchr.org)

13 Por dar un ejemplo, el Comité de Derechos Humanos examina a los Estados en base a un documento, en este caso el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; mientras que el Subcomité de Acreditación se rige por el documento Principios de París, ya explicado antes.

14 Hasta mayo de 2014, el Subcomité había realizado acreditaciones a INDHs de 106 países, incluyendo Paraguay. Disponible en: [nhri.ohch.org](http://nhri.ohch.org)

*“A: Conforme con los Principios de París.*

*B: No guarda plena conformidad con los Principios de París o la información presentada es insuficiente para tomar una decisión.*

*C: No conforme con los Principios de París”<sup>15</sup>.*

Una misma INDH es evaluada por el Subcomité cada 5 años. En el caso de la Defensoría del Pueblo de Paraguay, la misma fue evaluada en 2003 y 2008, obteniendo en ambas ocasiones la acreditación “A”<sup>16</sup>. En la sesión del Subcomité realizada en noviembre de 2013 nuevamente fue evaluada la Defensoría de Paraguay, y en su informe final sobre la sesión, el Subcomité expresó textualmente: “El Subcomité recomienda que el examen de la renovación de la acreditación de la institución se aplase hasta su primer período de sesiones de 2014”<sup>17</sup>. En el mismo informe, el Subcomité manifiesta textualmente lo siguiente:

*“El mandato del Defensor concluyó el 30 de junio de 2008 y la Asamblea Legislativa no ha logrado ponerse de acuerdo sobre su sucesor. El Subcomité observa que el Comité de Derechos Humanos, en sus observaciones finales de 29 de abril de 2013, manifestó lo siguiente:*

*“Al Comité le preocupa que, con los procedimientos vigentes, no haya sido posible designar a un nuevo Defensor del Pueblo desde 2008, y también le preocupa la falta de procedimientos y criterios claros que garanticen la plena independencia y eficacia de la oficina de la Defensoría del Pueblo, en conformidad con los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París) (artículo 2);*

*Y recomendó que: “El Estado parte debe garantizar la elección, lo antes posible, de un Defensor del Pueblo con credenciales intachables mediante un proceso transparente y participativo, y también debe crear un entorno legislativo y reglamentario en cuyo marco se disponga de los recursos humanos y materiales necesarios para asegurar que la oficina de la Defensoría del Pueblo lleve a cabo su mandato con plena y completa independencia, en conformidad con los Principios de París”.*

15 Informe y Recomendaciones del periodo de sesiones del Subcomité de Acreditación del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos. Ginebra, 18 al 22 de noviembre de 2013, p. 4. Disponible en: [nhri.ohch.org](http://nhri.ohch.org)

16 Sobre la acreditación “A” otorgada por el Subcomité a la Defensoría del Pueblo de Paraguay, el otorgamiento de dicha acreditación podría entenderse desde la perspectiva que, en dichas evaluaciones, el Subcomité solamente recibió información desde la misma Defensoría, y no recibió información desde organizaciones de la sociedad civil, por lo cual no tuvo información alternativa a mano para contrastarla con el informe oficial recibido. Esto, teniendo en cuenta que ya en el año 2003 varias organizaciones de sociedad civil ya eran críticas a la gestión de la Defensoría del Pueblo en general y a la del Defensor en particular.

17 Informe y Recomendaciones del periodo de sesiones del Subcomité de Acreditación del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos. Ginebra, 18 al 22 de noviembre de 2013, p. 26. Disponible en: [nhri.ohch.org](http://nhri.ohch.org)

*El Subcomité recibió y estudió un informe de la sociedad civil en el que se suscitan graves preocupaciones en cuanto al desempeño efectivo de la Defensoría del Pueblo. El Subcomité opinaba que la respuesta de la Defensoría al informe de la sociedad civil no abordaba las preocupaciones mencionadas.*

*El Subcomité observa que las recientes elecciones en el Paraguay pueden traducirse en el nombramiento de un nuevo Defensor y, por consiguiente, recomienda que el examen de la renovación de la acreditación se aplaze hasta su primer período de sesiones de 2014.*

*El Subcomité desea subrayar la importancia de que la Defensoría del Pueblo responda a las citadas preocupaciones en el primer período de sesiones de 2014 del Subcomité y que, en caso de no hacerlo, recomendará en ese momento que se confiera a la Defensoría la acreditación de clase B<sup>18</sup>.*

Es importante señalar que la Mesa Memoria Histórica (instancia que reúne a 11 organizaciones de víctimas de la dictadura y de derechos humanos) y la Codehupy habían remitido un informe al Subcomité previamente a la realización de dicha sesión, en la cual ambas redes de sociedad civil exponían graves preocupaciones sobre la gestión de la Defensoría del Pueblo de Paraguay como institución y del defensor del pueblo como autoridad máxima de la misma. Así, del contenido del Informe del Subcomité, se puede interpretar que dicha instancia se encuentra preocupada tanto por el fenecimiento del mandato del actual defensor y por la falta de respuesta suficiente de la Defensoría del Pueblo a las preocupaciones expresadas en el informe remitido por la sociedad civil, y que la Defensoría podría obtener una menor calificación en su siguiente sesión, es decir B.

En vista del mencionado aplazamiento de su acreditación, la Defensoría de Paraguay fue nuevamente evaluada en la sesión de marzo de 2014 del Subcomité. En su informe de la sesión, el Subcomité expresó textualmente: “El Subcomité recomienda que el examen de la renovación de la acreditación de la institución se aplaze hasta su segundo período de sesiones de 2014<sup>19</sup>”.

Y, como explicación de esta valoración de la Defensoría de Paraguay, el Comité señala en su informe:

18 Informe y Recomendaciones del periodo de sesiones del Subcomité de Acreditación del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos. Ginebra, 18 al 22 de noviembre de 2013, p. 27.

19 Informe y Recomendaciones del periodo de sesiones del Subcomité de Acreditación del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos. Ginebra, 17 al 21 de marzo de 2014, p. 18.

*“En su segundo período de sesiones, celebrado en 2013, el Subcomité recibió y examinó un documento presentado por la sociedad civil que suscitó graves preocupaciones en cuanto al funcionamiento eficaz de la DP. Aunque la DP<sup>20</sup> ha respondido a algunas de estas cuestiones, el Subcomité sigue preocupado por la eficacia de la DP en algunas esferas, incluidas las siguientes:*

- la formulación de recomendaciones al Estado para garantizar un mandato claro y eficaz que proporcione asistencia a las víctimas de violaciones de derechos humanos, incluidas las de la Dictadura;*
- la interpretación de su mandato de forma amplia, liberal e intencional;*
- la provisión de información y asistencia de forma proactiva a las víctimas de la Dictadura; y*
- la defensa firme del nombramiento de un nuevo Defensor, habida cuenta que el mandato del actual terminó en 2008.*

*En el desempeño de su mandato, el Subcomité subraya que la INDH debería supervisar, investigar e informar con eficacia sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de forma oportuna. Además, debería adoptar medidas activas para garantizar que se puede acceder fácilmente a toda la información pertinente para ayudar a las víctimas de violaciones de los derechos humanos y, cuando proceda, formular recomendaciones firmes al Estado a fin de abordar los problemas de derechos humanos. También debería llevar a cabo una serie de actividades de seguimiento rigurosas y sistemáticas en relación con sus recomendaciones y conclusiones.*

*En su período de sesiones actual, se señaló al Subcomité que se había inaugurado el nuevo parlamento y que se debía proceder al nombramiento de un nuevo Defensor.*

*El Subcomité destaca la importancia de que la DP aborde los problemas señalados, y en caso contrario recomendará que se confiera a la Defensoría la acreditación de clase B en su segundo período de sesiones de 2014.<sup>21</sup>*

Puede notarse que, en su informe de la sesión de marzo de 2014, el Subcomité nuevamente se refiere al informe de la sociedad civil, y en tal sentido es explícito en su preocupación sobre la calidad de la gestión de la Defensoría

20 DP: Defensoría del Pueblo.

21 Informe y Recomendaciones del periodo de sesiones del Subcomité de Acreditación del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos. Ginebra, 17 al 21 de marzo de 2014, pp. 18-19.

del Pueblo de Paraguay, y una vez más le señala que en su siguiente sesión<sup>22</sup> le podría conferir la acreditación B. Además, sigue atento a que se nombre a un nuevo defensor.

En síntesis, en el 2013 y 2014 ha habido manifestaciones de preocupación de organismos internacionales sobre la calidad de la gestión de la Defensoría del Pueblo de Paraguay y sobre el fenecimiento del mandato del actual titular de la institución.

## ¿Y ahora?

Han pasado 6 años desde que ha fenecido el mandato del defensor del pueblo, y el Poder Legislativo sigue sin cumplir con su obligación constitucional de proceder a una nueva elección. Como ya se ha señalado, corresponde al Senado conformar ternas para defensor titular y adjunto, y remitirlas a la Cámara de Diputados, la cual debe proceder a la elección.

La Comisión de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública del Senado debe dictaminar acerca del procedimiento que se aplicará para la conformación de las ternas. Lamentablemente, dicha Comisión sigue sin emitir un dictamen al respecto. Según información recabada por la Codehupy y la Mesa Memoria Histórica, que durante el periodo que abarca este informe realizaron diversas acciones de cabildeo en la Cámara de Senadores para urgir el inicio del proceso de designación de un nuevo defensor, la Comisión maneja dos opciones de dictamen respecto al procedimiento para conformación de ternas:

- Utilizar las ternas conformadas por el Senado en el periodo parlamentario 2008 – 2013, hoy incompletas debido a renunciaciones de algunos/as de sus integrantes, y completarlas con candidatos/as que se presentaron en la convocatoria realizada en el año 2009; ó
- Realizar una nueva convocatoria abierta de candidatos/as a defensor titular y adjunto, dejando así de lado las ternas conformadas en el periodo 2008 – 2013.

La Codehupy y la Mesa Memoria Histórica, en sus acciones de cabildeo en el Senado, han expuesto la postura de que la Cámara de Senadores debe disponer el inicio de un nuevo proceso de selección de candidatos/as, garantizan-

22 La Defensoría del Pueblo de Paraguay debía ser examinada nuevamente por el Subcomité en su sesión de octubre de 2014. Al cierre de este artículo, aún no se había publicado el Informe del Subcomité.

do la transparencia del mismo así como la participación ciudadana en dicho proceso. Esta selección debe iniciarse mediante la apertura de una convocatoria amplia a la cual puedan presentarse todas las personas interesadas en ocupar el cargo de defensor del pueblo titular y adjunto.

Así el Senado, debe conformar las ternas para ambos cargos a partir de una lista de postulantes que se presenten en el marco de la realización de una nueva convocatoria, y no utilizar las ternas conformadas en el periodo parlamentario 2008 – 2013. La Codehupy y la Mesa Memoria Histórica sostienen que, teniendo en cuenta que el mandato del defensor coincide con el periodo parlamentario, las ternas conformadas en el periodo anterior sólo aplican para dicho periodo, por tanto ya no tienen validez para el periodo 2013 - 2018.

## **Conclusiones y recomendaciones**

La característica predominante desde la instalación de la Defensoría del Pueblo y desde la elección de Manuel Páez Monges en el año 2001, ha sido la de una gestión sumamente ineficiente, tanto de la institución en general como del defensor en particular. Además, es necesario hacer particular énfasis en la absoluta ausencia de intervención en casos emblemáticos de violaciones de derechos humanos.

Urge que las diferentes autoridades e instancias estatales que tienen diferentes grados de responsabilidad en lo que respecta a la Defensoría del Pueblo, prioricen en su agenda la recuperación y fortalecimiento de dicha institución, de forma que la misma pueda cumplir con sus funciones establecidas en la normativa constitucional y legal, funciones que, de ser cumplidas adecuadamente, contribuirán a: a) la construcción de una institucionalidad estatal necesaria en materia de derechos humanos; b) facilitar y fortalecer los canales de participación e incidencia ciudadana en planes y políticas públicas; c) transversalizar una cultura de derechos humanos a nivel de autoridades e instituciones del Estado paraguayo.

Resulta una profunda incoherencia que el Estado paraguayo, que se ha candidato a finales del año 2013 para integrar el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, y que finalmente fue electo como miembro de dicha instancia,<sup>23</sup> hoy tenga una Defensoría del Pueblo con permanente degrada-

<sup>23</sup> En octubre de 2014, el Estado paraguayo, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, fue electo como miembro del Consejo.

ción institucional y con la máxima autoridad de dicha institución con mandato vencido hace 6 años.

Finalmente, se realizan las siguientes recomendaciones:

***Al Poder Legislativo:***

- La Comisión de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública del Senado, debe emitir en forma inmediata un dictamen disponiendo que el proceso de elección de un nuevo defensor del pueblo se inicie a partir de una convocatoria abierta, transparente y participativa, a la cual puedan presentarse todas las personas interesadas en ocupar el cargo de defensor del pueblo (titular y adjunto).
- A partir de la convocatoria realizada y de una evaluación rigurosa de las y los postulantes, la Cámara de Senadores debe conformar las ternas con personas que hayan demostrado, en la evaluación realizada, capacidad e idoneidad para ocupar los cargos de defensor titular y adjunto.
- Una vez conformadas las ternas, la Cámara de Diputados debe proceder a la elección inmediata de las personas para los cargos de defensor del pueblo titular y adjunto, sin que dicha elección esté basada en el cuoteo político-partidario.

***Al Poder Ejecutivo:***

- Considerando que la vicepresidencia de la República tiene atribuciones constitucionales de coordinar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, la Vicepresidencia debe plantear al Poder Legislativo, acordar una agenda de temas prioritarios en materia de derechos humanos a ser impulsados por ambos poderes del Estado, cada uno desde el ámbito de su competencia; y entre dichos temas prioritarios se debe incluir la situación de la Defensoría del Pueblo.

## ***Bibliografía***

Constitución Nacional de Paraguay, de 1992.

Informe y Recomendaciones del periodo de sesiones del Subcomité de Acreditación del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos. Ginebra, 18 al 22 de noviembre de 2013. Disponible en: [nhri.ohchr.org](http://nhri.ohchr.org)

Informe y Recomendaciones del periodo de sesiones del Subcomité de Acreditación del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos. Ginebra, 17 al 21 de marzo de 2014. Disponible en: [nhri.ohchr.org](http://nhri.ohchr.org).

Ley N° 631/95 “Orgánica de la Defensoría del Pueblo”.

Ley N° 838/96 “Que indemniza a víctimas de violaciones de derechos humanos durante la dictadura de 1954 a 1989”

Observaciones Finales sobre el tercer informe periódico del Estado paraguayo, emitidas por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su 107° periodo de sesiones, llevado a cabo del 11 al 28 de marzo de 2013.

Observaciones finales sobre el informe del Estado paraguayo, emitidas por el Comité contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas en su 7° periodo de sesiones, llevado a cabo del 15 al 26 de setiembre de 2014.

Plataforma de Organizaciones Sociales por la Democracia, “Juicio Ético al Parlamento”, diciembre de 2012.

Valiente Hugo (2004) “Defensoría del Pueblo, Polémica Elección” en *Informativo Mujer CDE* N° 169.

## Anexo: Funciones del defensor del pueblo

### Constitución Nacional

#### “Artículo 276: Del Defensor del Pueblo

El Defensor del Pueblo es un comisionado parlamentario cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la profesión de los intereses comunitarios. En ningún caso tendrá función judicial ni competencia ejecutiva”.

#### “Artículo 279: De los deberes y atribuciones

Son deberes y atribuciones del Defensor del Pueblo:

1. recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos contra violaciones de los derechos humanos y otros hechos que establecen esta Constitución y la ley.
2. requerir de las autoridades en sus diversos niveles, incluyendo los de los órganos policiales y los de seguridad en general, información para el mejor ejercicio de sus funciones, sin que pueda oponerse reserva alguna. Podrá acceder a los sitios donde se denuncie la comisión de tales hechos. Es también de su competencia actuar de oficio;
3. emitir censura pública por actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos;
4. informar anualmente de sus gestiones a las Cámaras del Congreso;
5. elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos que, a su juicio, requieran pronta atención pública, y
6. los demás deberes y atribuciones que fije la ley”.

### Ley N° 631/95 Orgánica de la Defensoría del Pueblo

#### “Artículo 10: Deberes y Atribuciones

Son deberes y atribuciones del Defensor del Pueblo:

1. recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos por violaciones de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, en los tratados internacionales y en las leyes, aún cuando tales violaciones sean cometidas por personas que actúen en ejercicio de funciones oficiales;
2. requerir de las autoridades, en sus diversos niveles, incluyendo las de los órganos judiciales, Ministerio Público, policiales y los de seguridad en general, información para el ejercicio de sus funciones sin que pueda oponérsele reserva alguna. Podrá acceder a los locales en los cuales estime conveniente hacerlo o donde se denuncie la comisión de tales hechos. Si fuere necesario, recabará del Juez competente la orden de allanamiento y registro de domicilio correspondiente, pudiendo utilizar el auxilio de la fuerza pública;
3. emitir censura pública por actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos;
4. informar anualmente de sus gestiones a las Cámaras del Congreso;
5. elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos, que a su juicio requieran pronta atención pública;
6. 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;
7. interponer Hábeas Corpus y solicitar amparo, sin perjuicio del derecho que le asiste a los particulares;
8. actuar de oficio o a petición de parte para la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios;
9. promover las acciones tendientes a la protección de los intereses difusos;
10. ejecutar proyectos y programas para divulgar y promover el conocimiento y la práctica de los derechos humanos y sus mecanismos de protección, por sí o con la participación de otras organizaciones gubernamentales o no gubernamentales;

11. sugerir la modificación de normas o procedimientos implementados en los órganos del Estado o de las conductas de sus funcionarios, cuando éstas violaren los derechos de las personas. Podrá también hacerlo con el propósito de mejorar los servicios de la administración y el funcionamiento de los órganos del Estado.
12. elaborar los siguientes informes:
  - a) informe anual en él se dará cuenta del número y tipo de las denuncias recibidas, las que hubieran sido rechazadas y sus causas, las investigadas y el resultado de las mismas, los nombres de las autoridades o funcionarios que no hubieran justificado adecuadamente los comportamientos que le fueran cuestionados o que hubieran obstaculizado la actuación de la Defensoría del Pueblo. Este informe se presentará a las Cámaras del Congreso al inicio de cada período anual de sesiones;
  - b) informe especial a cualquiera de las Cámaras del Congreso, cuando lo considere necesario o fuere requerido, atendiendo a la gravedad y la urgencia del caso;
  - c) informe individual presentado a los recurrentes, a fin de comunicar el resultado de la actuación solicitada; y,
  - d) informe de divulgación sobre la situación de los derechos humanos.
13. nombrar y remover al personal a su cargo, de conformidad con el Reglamento Interno, dentro de los límites presupuestarios”.

## CODEHUPY

### Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)

Carlos Antonio López N° 1691 esquina Gobernador Irala,

Asunción – Paraguay

Telefax: (595 – 21) 424333

(595 – 21) 420285

(595 – 971) 726000

codehupy@codehupy.org

secretaria@codehupy.org

comunicacion@codehupy.org

equipojuridico@codehupy.org

www.codehupy.org

Facebook: <http://www.facebook.com/codehupy>

Twitter: @CodehupyPy

Secretario Ejecutivo: Enrique Gauto Bozzano

Tesorera Titular: Zulema Alcaraz (SPP)

Tesorera Suplente: Cristina Román (CMP)

Síndico: 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) 492976

Fax. (595 21) 492835

aireanaparaguay@gmail.com

### Asociación Americana de Juristas (AAJ)

Testanova N° 1412 c/ Capitán Gwynn,

Asunción - Paraguay

Tel. (595 21) 420427

nelgarram@gmail.com

### Asociación de Familiares Víctimas del Servicio Militar, AFAVISEM

Santa Teresa N° 3350 c/ Madame Lynch,

Asunción – Paraguay

Tel. (595 981) 890463

afavisem@hotmail.com

### Asociación Panambi

Jejuí N° 952 entre Colón y

Montevideo,

Asunción – Paraguay

Tel. (595 21) 446 710

panambiasotrans@gmail.com

**Base Investigaciones Sociales  
(BASE – IS)**

Ayolas N° 807 esq. Humaitá,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 451217  
Fax. (595 21) 498306  
baseis@baseis.org.py  
www.baseis.org.py

**Centro de Documentación  
y Estudios (CDE)**

Cerro Corá N° 1426 e/ Paí Pérez  
y Avda. Perú,  
Asunción - Paraguay  
Tel. (595 21) 225000/ 204-295  
Fax. (595 21) 213246  
cde@cde.org.py  
www.cde.org.py

**Coordinadora por los Derechos de la  
Infancia y la Adolescencia (CDIA)**

Brasil N° 455 entre Cerro Corá y  
25 de Mayo,  
Asunción - Paraguay  
Telefax. (595 21) 227061/ 232021  
cdia@cdia.org.py  
www.cdia.org.py

**Centro de Estudios Paraguayos  
Antonio Guasch (CEPAG)**

O'leary N° 1847 entre 6ta y 7ma  
proyectadas,  
Asunción - Paraguay  
Telefax. (595 21) 374 762  
cepag@cepag.org.py  
www.cepag.org.py

**Centro Paraguayo de Teatro  
(CEPATE)**

Avda. de la República N° 284 e/  
15 de Agosto y O'Leary,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 451807/ 491565  
cepate@gmail.com

**Coalición Paraguaya para la  
Diversidad Cultural**

Avda. República N° 284 e/  
15 de Agosto y O'Leary,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 451807/ 491565  
(595 985) 106766  
coaliciónpy@gmail.com.com

**Comité de América Latina y el Caribe  
para la Defensa de los Derechos de la  
Mujer (CLADEM – Py)**

Tte. Prieto N° 354 c/ Dr. Insfrán,  
Bloque B Planta Alta,  
Asunción - Paraguay  
Tel. (595 21) 426837  
oficinacladempy@gmail.com  
www.cladem.org.py

**Coordinación de Mujeres  
del Paraguay (CMP)**

Eligio Ayala N° 973 c/ EEUU,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 446617  
cmp.feminista@gmail.com  
www.cmp.org.py

**COMUNICA, Asociación Paraguaya  
de Comunicación Comunitaria**

Brasil N° 339 c/ Mcal Estigarribia,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 992) 447 638  
redcomunica@gmail.com

**Coordinadora Nacional por la  
Promoción de los Derechos de  
las Personas con Discapacidad  
(CONAPRODIS)**

Silvano Juan Godoy N° 344 entre  
Luciano Ferreira y Tte. Benítez,  
San Lorenzo – Paraguay  
Tel. (595 21) 221 802  
laurariveros1508@gmail.com  
wernermar22@hotmail.com

**DECIDAMOS, Campaña por la  
Expresión Ciudadana**

París N° 1031 c/ Colón,  
Asunción - Paraguay  
Tel. (595 21) 425850/ 425851  
direccion@decidamos.org.py  
www.decidamos.org.py

**Fundación Dr. Andrés Rivarola  
Queirolo (FUNDAR)**

Bogotá N° 609 c/ Santísima Trinidad,  
Asunción - Paraguay  
Tel. (595 21) 283673  
fundar@rieder.net.py

**Fundación Celestina Pérez de  
Almada (FCPA)**

Avda. Carlos A. López N° 2273,  
Asunción - Paraguay  
Tel. (595 21) 425873/ 425345  
fundacion@rieder.net.py

**Fundación VENCER**

Picuiba N° 2665 c/ Mayor López  
de Filippi,  
Asunción - Paraguay  
Tel. (595 21) 331139  
venfenix@hotmail.com  
www.fundacionvencer.org.py

**Iniciativa AMOTOCODIE**

Independencia Nacional N° 1309  
esq. Simón Bolívar,  
Asunción - Paraguay  
Tel. (595 21) 450083  
info@iniciativa-amotocodie.org

**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 - Paraguay (MOC - Py)**

Tte. Fariña N° 386 e/ Caballero e Iturbe,  
Asunción - Paraguay  
moc\_py@yahoo.com  
www.moc-py.org

**ÑEMONGETARÁ, Programa  
de Educación Popular**

Cedro N° 1095 casi Encarnación,  
B° Hipódromo,  
Asunción - Paraguay  
Tel. (595 21) 558629  
mongeta@click.com.py

**Pro Comunidades Indígenas (PCI)**

Miller 448-S.  
Colonia Filadelfia - Paraguay  
Tel. (595 491) 433 057/ 433 067  
carlos.pci1@gmail.com

**Servicio de Educación y Apoyo  
Social / Área Rural (SEAS AR)**

Nicolás Krisvoshein N° 423 c/ Dr. Portillo  
Asunción - Paraguay  
Tel. (595 21) 610536  
malcaraz@tigo.com.py  
www.seas-ar.org.py

**Servicio Jurídico Integral para el  
Desarrollo Agrario (SEIJA)**

Estrella 892 c/ Montevideo.  
Primer Piso. Oficina A,  
Asunción - Paraguay  
Tel. (595 21) 492516  
seija92@hotmail.com

**Servicio Paz y Justicia - Paraguay  
(SERPAJ Py)**

Tte. Prieto N° 354 c/ Dr. Insfrán,  
Asunción - Paraguay  
Tel. (595 21) 481333 / 481340  
serpajpy@serpajpy.org.py  
www.serpajpy.org.py

**Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)**

Brasil N° 339 c/ Mcal. Estigarribia,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 992) 447638  
periodistaspy@gmail.com

**SOBREVIVENCIA, Amigos de la Tierra Paraguay**

Isabel La Católica N° 1867,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 480182 /425716  
ecodocu@sobrevivencia.org.py  
ecolegal@sobrevivencia.org.py  
www.sobrevivencia.org.py

**Tape'a para el desarrollo social sostenible**

Cerrada Villarrica N° 557 c/ Mompox,  
Fdo. de la Mora – Paraguay  
Telefax. (595 21) 522434  
tape.a.org@gmail.com

**TIERRAVIVA a los pueblos indígenas del Chaco**

Manuel Domínguez N° 1073 e/  
EE.UU. y Brasil,  
Asunción - Paraguay  
Tel. (595 21) 202039/ 209092  
tierraviva@tierraviva.org.py  
www.tierraviva.org.py

**Organizaciones adherentes**

---

**Amnistía Internacional Paraguay**

Manuel Castillo N° 4987 esquina San Roque González,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 600737/ 604822  
ai-info@py.amnesty.org  
www.amnesty.org.py

**Coordinadora Nacional de Pastorales Indígenas (CONAPI – CEP)**

Chile N° 625 esq. General Díaz,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 443752  
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  
cep.pastoralsocialnacional@gmail.com

**Servicio de Educación Popular (SEDUPO)**

Pitiantuta N° 145 c/ Ruta Mcal. Estigarribia,  
Fdo. de la Mora – Paraguay  
Tel. (595 21) 501063  
sedupo@sedupo.org

**Semillas para la Democracia**

Roma N° 1055 c/ Colón,  
Asunción - Paraguay  
Tel. (595 21) 420323  
semillas@semillas.org.py  
www.semillas.org.py



COORDINADORA  
DERECHOS  
HUMANOS  
PARAGUAY

# DESARROLLO CON DERECHOS, VIDA DIGNA SIN DISCRIMINACIÓN

CON EL APOYO DE

